

**MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA 2.463 DISTRITO FEDERAL**

**RELATOR** : **MIN. MARCO AURÉLIO**  
**AUTOR(A/S)(ES)** : **UNIÃO**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**  
**AUTOR(A/S)(ES)** : **INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - INCRA**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **PROCURADOR-GERAL FEDERAL**  
**AM. CURIAE.** : **SOCIEDADE RURAL BRASILEIRA - SRB**  
**ADV.(A/S)** : **FRANCISCO DE GODOY BUENO**  
**RÉU(É)(S)** : **ESTADO DE SÃO PAULO**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO**

**DECISÃO**

**MEDIDA LIMINAR – AQUISIÇÃO DE IMÓVEIS RURAIS POR ESTRANGEIROS – RECEPÇÃO DO ARTIGO 1º, § 1º, DA LEI Nº 5.709/1971 – RELEVÂNCIA – DEFERIMENTO.**

1. O assessor Dr. Lucas Faber de Almeida Rosa prestou as seguintes informações:

A União e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra ajuizaram ação contra o Estado de São Paulo visando a declaração de nulidade da orientação normativa contida no parecer nº 461-12-E, da Corregedoria-Geral de Justiça daquela unidade da Federação, assegurando-se aos

**ACO 2463 MC / DF**

autores a atribuição de autorizar, ou não, a aquisição de propriedade rural, no Brasil, por pessoas jurídicas brasileiras cuja maioria do capital social pertença a estrangeiros residentes no exterior ou com sede em outro país.

Segundo narram, o Corregedor Nacional de Justiça formalizou, em 13 de julho de 2010, no pedido de providências nº 0002981-80.2010.02.00.0000, a seguinte recomendação:

[...] [recomenda-se] fortemente a imediata adoção pelas Corregedorias locais ou regionais junto aos Tribunais respectivos que determinem aos Cartórios de Registros de Imóveis e Tabeliães de Notas que façam observar rigorosamente as disposições da Lei nº 5.709/1971 quando se apresentarem ou tiverem de lavrar atos de aquisição de terras rurais por empresas brasileiras com participação majoritária de estrangeiros, pessoas físicas ou jurídicas.

Dizem ter sido fundamentada no parecer CGU/AGU nº 01/2008 – RVJ, do Consultor-Geral da União, emitido em 3 de setembro de 2008 e aprovado, em 19 de agosto de 2010, pelo Advogado-Geral da União e, no dia 23 seguinte, pelo Presidente da República. Asseveram que a Corregedoria-Geral de Justiça de São Paulo, na sequência, editou o parecer nº 250/10-E, a determinar aos tabeliães de notas e aos oficiais de registro locais a observância dos artigos 10, 11 e 12 da Lei nº 5.709/1971, “haja vista a recepção do § 1º do artigo 1º do referido diploma legal pela Constituição de 1988, mesmo em relação às pessoas jurídicas brasileiras cuja maioria do capital social pertencesse a estrangeiros não residentes no país ou a pessoas jurídicas estrangeiras sediadas no exterior.” Eis o teor do preceito dito recepcionado:

Art. 1º O estrangeiro residente no País e a pessoa jurídica estrangeira autorizada a funcionar no Brasil só

**ACO 2463 MC / DF**

poderão adquirir imóvel rural na forma prevista nesta Lei.

§ 1º Fica, todavia, sujeita ao regime estabelecido por esta Lei a pessoa jurídica brasileira da qual participem, a qualquer título, pessoas estrangeiras físicas ou jurídicas que tenham a maioria do seu capital social e residam ou tenham sede no Exterior.

Consoante informam, em 12 de setembro de 2012, o Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, no julgamento do mandado de segurança nº 0058947-33.2012.8.26.000, assentou a não recepção do § 1º do artigo 1º da Lei nº 5.709/1971 pela Carta Federal. Apontam haver o Corregedor-Geral de Justiça de São Paulo, então, revisto a orientação consignada no parecer nº 250/10-E e alterado o entendimento anterior mediante a elaboração do parecer nº 461-12-E, dotado de força normativa, dispensando “os tabeliães e oficiais de registro de observarem as restrições e as determinações impostas pela Lei nº 5.709/1971 e pelo Decreto nº 74.965/1974, bem como do cadastramento do Portal Extrajudicial, em relação às pessoas jurídicas brasileiras cuja maioria do capital social se encontre em poder de estrangeiros residentes fora do Brasil ou de pessoas jurídicas com sede no exterior.”

Arguem a existência de conflito federativo, uma vez usurpada a competência federal e presente risco à soberania nacional. Sustentam caber à União a autorização destinada a viabilizar a aquisição de imóveis rurais por pessoa natural ou jurídica estrangeira, além da jurídica brasileira da qual participem, a qualquer título, pessoas naturais ou jurídicas que possuam a maioria do capital social e residam ou tenham sede no exterior. Dizem da delegação das atribuições administrativas ao Incra, considerado o que preconizado nos artigos 7º, parágrafos 2º e 3º; 9º; 10 e 11, tendo sido mantidas na União as competências previstas nos artigos 11, parágrafos 1º e 2º, alínea “c”, e 12, parágrafo único, ambos do Decreto nº 74.965/1974.

**ACO 2463 MC / DF**

Aludem à publicação da Instrução Normativa Conjunta nº 1, de 27 de setembro de 2012, dos Ministérios do Desenvolvimento Agrário – MDA, da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA, do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior – MDIC e do Turismo – MTur e do Inca, referente ao procedimento administrativo atinente ao processamento de requerimentos de autorização para aquisição ou arrendamento de imóvel rural por pessoa estrangeira ou equiparada.

Mencionam os deveres estabelecidos aos tabeliães e oficiais de registro pela Lei nº 5.709/1971, cujo descumprimento ensejaria a nulidade do negócio jurídico e a imposição de sanções aos titulares das serventias extrajudiciais. Assinalam a ofensa ao poder-dever dos entes federais relativo à expedição da autorização. Refutam as razões pelas quais a Corregedoria-Geral de Justiça estadual teria, no parecer nº 461/12-E, vislumbrado a não recepção do § 1º do artigo 1º da Lei nº 5.709/1971. Segundo alegam, deve-se realizar a leitura dos artigos 3º, inciso I, 5º, inciso XXII, e 170 do Diploma Maior levando em conta a soberania nacional. Salientam a necessidade de interpretação lógica do texto da Carta, “não sendo possível restringir a propriedade ao estrangeiro, conforme possibilita o artigo 190 da Constituição, sem que haja também a restrição à pessoa jurídica com capital social majoritariamente estrangeiro.” Afirmam estar o direito de propriedade retratado na Constituição Federal por meio de norma de eficácia contida, passível de restrição pelo legislador ordinário. Destacam que, em juízo de ponderação, há de prevalecer a proteção à soberania nacional. Consoante aduzem, o § 1º do artigo 1º da Lei nº 5.709/1971 implica garantia de independência nacional, além de não ofender o princípio da isonomia. Transcrevem o teor dos artigos 171, 172, 176 e 190 da Lei Fundamental, objetivando demonstrar haver o poder constituinte, inclusive com a promulgação da Emenda Constitucional nº 6/1995, admitido tratamento diferenciado às empresas estrangeiras ou a elas equiparadas. Citam a óptica adotada pelo Superior

**ACO 2463 MC / DF**

Tribunal de Justiça no recurso em mandado de segurança nº 6.831, relator o ministro José Delgado.

Sob o ângulo do risco, reportam-se à usurpação da competência da União e do Incra, bem como à transcrição de registros imobiliários concernentes a imóveis adquiridos por empresas estrangeiras em desconformidade com o disposto na Lei nº 5.709/1971.

Pedem, em sede liminar, “a suspensão da orientação normativa do Parecer 461/12-E da Corregedoria-Geral de Justiça de São Paulo, que dispensa os Cartórios a observarem o disposto na Lei nº 5.709/1971.” Postulam, alfim, a declaração de nulidade do que veiculado no citado parecer.

Vossa Excelência transferiu a apreciação do pleito de medida acauteladora para momento posterior ao da apresentação da resposta do réu.

O Estado de São Paulo, na contestação, destaca que vigia inicialmente, na Administração Pública federal, o entendimento pela não recepção do § 1º do artigo 1º da Lei nº 5.709/1971, presente o consignado no parecer nº CQ-82/1994, ratificado pelo de nº CQ-181/1998, com eficácia vinculante no âmbito do Executivo federal. Diz da mudança de óptica, considerado o despacho publicado no Diário Oficial de 23 de agosto de 2010, no qual aprovado, pelo Presidente da República, o parecer AGU/LA nº 1/2010 e admitida a recepção do preceito.

Ressalta haver o Conselho Nacional de Justiça recomendado às Corregedorias dos Tribunais, no pedido de providências nº 0002981-80.2010.2.00.0000, a orientação dos cartórios de registro de imóveis e tabelionatos de notas de observarem as disposições contidas na Lei nº 5.709/1971 relativamente aos atos de aquisição de terras rurais por empresas brasileiras com participação majoritária de

**ACO 2463 MC / DF**

estrangeiros. Aponta a aprovação, em 8 de setembro de 2010, de parecer normativo pela Corregedoria-Geral de Justiça do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo visando a implementação da recomendação. Assevera o subsequente julgamento, pelo Órgão Especial do citado Tribunal, do mandado de segurança nº 0058947-33.2012.8.26.0000, no que assentada, no âmbito estadual, a não recepção do § 1º do artigo 1º da Lei nº 5.709/1971, entendimento reproduzido, com força normativa, no parecer nº 461-12-E, da respectiva Corregedoria, ficando dispensados os oficiais de registro e tabeliães do Estado de observarem a mencionada norma. Realça que esta ação cível originária voltada-se contra o aludido opinativo. Articula com a incompetência do Supremo para apreciá-la, ante a inexistência de conflito apto a vulnerar o pacto federativo. Sustenta que a Corregedoria-Geral de Justiça do Estado de São Paulo não afronta atribuições da União, afirmando que se limita a orientar, coordenar e fiscalizar os respectivos serviços notariais e de registro.

No mérito, defende a legalidade da Portaria impugnada no que formalizado ato administrativo no âmbito das próprias atribuições. Discorre sobre a não recepção do § 1º do artigo 1º da Lei nº 5.709/1971. Consoante argumenta, a restrição preconizada no artigo 190 da Carta Federal, alusiva à aquisição ou ao arrendamento de propriedade rural por pessoa natural ou estrangeira, não se aplica, de acordo com a ordem constitucional vigente, a pessoas jurídicas brasileiras, entendidas como tais aquelas constituídas sob as leis nacionais, com sede e administração no País, mesmo com o capital concentrado nas mãos de pessoas naturais ou jurídicas estrangeiras, com residência ou sede no exterior. Reputa inadequada a verificação do detentor do controle da pessoa jurídica brasileira – se estrangeiros ou não – como critério limitador da apropriação privada de imóvel rural, embora possa sê-lo para a concessão de benefícios ou incentivos. Diz da necessidade, a prevalecer a tese da União, de adoção de formas

**ACO 2463 MC / DF**

de controle mais rigorosas, nominadas de controles “interno não ordinário” (acordos de acionistas, contratos ou outros expedientes legais) e “externo” (controle de fato), sob pena de violação do princípio da isonomia. Distingue as noções de empresa e capital. Afirma ter o constituinte mencionado o controle dos investimentos de capital estrangeiro no artigo 172 da Carta de 1988, remetendo a normatização à lei ordinária, sendo diverso o objeto do citado artigo 190. Saliencia que o artigo 171 da Lei Maior, revogado pela Emenda Constitucional nº 6/1995, ao diferenciar os conceitos de “empresa brasileira” e “empresa brasileira de capital nacional” a partir da titularidade do controle, teve como objetivo conceder à última proteção e benefícios especiais temporários para o desenvolvimento de atividades consideradas estratégicas para a defesa nacional ou imprescindíveis ao País e prever tratamento preferencial na aquisição de bens e de serviços pelo Poder Público. Aponta haver o constituinte, ciente das modalidades de manifestação do poder de controle nas sociedades empresárias, promovido distinções quando quis, no que justificada a não recepção do § 1º do artigo 1º da Lei nº 5.709/1971. Evoca o artigo 176, § 1º, da Carta da República, também alterado pela Emenda de nº 6/1995, por meio do qual reservados aos brasileiros e às empresas brasileiras de capital nacional a pesquisa e a lavra de recursos naturais e o aproveitamento dos potenciais de energia elétrica. Argui a inadmissibilidade da limitação à aquisição da propriedade rural com base na nacionalidade do poder de controle de sociedades empresárias nacionais, sob pena de ofensa à livre iniciativa e ao direito de propriedade. Reputa inconstitucional a restrição incondicionada da aquisição da propriedade rural por empresas brasileiras de comando estrangeiro, desvinculada de qualquer propósito específico voltado ao atendimento e ao fomento de atividades estratégicas para a defesa ou desenvolvimento nacionais. Cita a exposição de motivos que respaldou a promulgação da referida Emenda Constitucional. Tece considerações sobre o atual cenário de globalização e o conceito vigente de soberania. Entende

**ACO 2463 MC / DF**

ausentes os pressupostos para a implementação da medida acauteladora.

2. Deixo de analisar a preliminar de incompetência em razão de a questão processual relacionar-se com o mérito, a exigir apreciação oportuna do Colegiado maior.

Percebam as balizas objetivas do caso. O autor pretende a declaração de nulidade de ato da Corregedoria-Geral de Justiça do Estado de São Paulo mediante o qual se reconheceu a não recepção do artigo 1º, § 1º, da Lei nº 5.709/1971. O preceito restringe a aquisição de imóveis rurais por pessoas jurídicas brasileiras cuja maioria do capital social pertença a estrangeiros.

Observem a organicidade do Direito. A norma em jogo, embora controvertida no âmbito administrativo, não foi declarada inconstitucional pelo Supremo em processo objetivo. Ou seja, milita em favor do dispositivo a presunção de constitucionalidade das leis regularmente aprovadas pelo Poder Legislativo, tal como preconiza o Estado de Direito. É impróprio sustentar a não observância de diploma presumidamente conforme ao Diploma Maior com alicerce em pronunciamento de Tribunal local em processo subjetivo – mandado de segurança. Notem, a ressaltar essa óptica, que o ato atacado afastou a incidência, em apenas um Estado da Federação, de preceito de lei federal por meio da qual regulamentado tema inserido na competência da União – artigo 190 da Constituição Federal –, atentando contra o pacto federativo.

A par desse aspecto, vê-se, em exame inicial, a existência de fundamentos na Carta Federal para o alcance das restrições previstas na Lei nº 5.709/1971. O Texto Maior, conquanto agasalhe os princípios da isonomia e da livre iniciativa, reservou ao legislador ferramentas aptas a assegurar a soberania, pressuposto da própria preservação da ordem constitucional.

**ACO 2463 MC / DF**

A soberania, além de fundamento da República Federativa do Brasil, também constitui princípio da ordem econômica, evidenciando o papel no arranjo institucional instaurado em 1988. Expressou-se preocupação com a influência do capital estrangeiro em assuntos sensíveis e intrinsecamente vinculados ao interesse nacional. Daí o tratamento diferenciado previsto no artigo 190 da Lei Básica da República:

Art. 190. A lei regulará e limitará a aquisição ou o arrendamento de propriedade rural por pessoa física ou jurídica estrangeira e estabelecerá os casos que dependerão de autorização do Congresso Nacional.

A efetividade dessa norma pressupõe que, na locução “estrangeiro”, sejam incluídas entidades nacionais controladas por capital alienígena. A assim não se concluir, a burla ao texto constitucional se concretizará, presente a possibilidade de a criação formal de pessoa jurídica nacional ser suficiente à observância dos requisitos legais, mesmo em face da submissão da entidade a diretrizes estrangeiras – configurando a situação que o constituinte buscou coibir.

3. Defiro a liminar pleiteada para suspender os efeitos do parecer nº 461/12-E da Corregedoria-Geral da Justiça de São Paulo, até o julgamento definitivo desta ação.

4. Considerada a identidade de objetos, apensem este processo ao revelador da arguição de descumprimento de preceito fundamental nº 342, para julgamento conjunto.

5. Pronunciem-se os autores acerca da contestação.

6. Vindo ao processo a manifestação, colham o parecer da Procuradoria-Geral da República.

**ACO 2463 MC / DF**

7. Publiquem.

Brasília, 1º de setembro de 2016.

Ministro MARCO AURÉLIO  
Relator