



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
Procuradoria-Geral da República

Nº 243.744/2015-AsJConst/SAJ/PGR

**Arguição de descumprimento de preceito fundamental 342/DF**

Relator: Ministro **Marco Aurélio**  
Arguente: Sociedade Rural Brasileira (SRB)  
Interessados: Congresso Nacional  
Presidência da República  
União  
Corregedoria Nacional de Justiça

CONSTITUCIONAL. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. ART. 1º, § 1º, DA LEI 5.709/1971 E PARECER CGU/AGU-1/2008-RVJ. ILEGITIMIDADE ATIVA DA ARGUENTE. ASSOCIAÇÃO QUE NÃO SE QUALIFICA COMO ENTIDADE DE CLASSE. IMPOSSIBILIDADE DE CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE DE ATO SECUNDÁRIO. AQUISIÇÃO DE IMÓVEL RURAL POR ESTRANGEIROS. COMANDO CONSTITUCIONAL DE REGULAÇÃO LEGAL DE TAIS TRANSAÇÕES. EXTENSÃO DO REGIME DIFERENCIADO A PESSOAS JURÍDICAS CONTROLADAS POR PESSOA FÍSICA OU JURÍDICA ESTRANGEIRA. PRESERVAÇÃO DA SOBERANIA, DA SEGURANÇA E DA INTEGRIDADE DO PAÍS. COMPATIBILIDADE COM OS ARTS. 1º, I, 170, I, 172 E 190 DA CONSTITUIÇÃO.

1. Não possui legitimidade para propor ações de controle concentrado de constitucionalidade associação civil que congregue pessoas vinculadas a extratos sociais e econômicos distintos, por não se caracterizar como entidade representativa de classe.
2. Não pode ser objeto de arguição de descumprimento de preceito fundamental parecer jurídico que, embora dotado de efeitos vinculantes sobre a administração pública federal, se limite a interpretar dispositivo de norma infraconstitucional, devido a sua natureza de ato secundário.
3. É constitucional norma legal que imponha requisitos para aquisição de imóvel rural por pessoas físicas ou jurídicas brasilei-

ras das quais participem pessoas estrangeiras com maioria de capital e residência ou sede no exterior, porquanto visa a tutelar soberania do país, a defesa e a integridade do território nacional.

4. Parecer pelo não conhecimento e, sucessivamente, pela improcedência do pedido.

## I RELATÓRIO

Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental, com pedido de medida cautelar, dirigida contra (i) o art. 1º, § 1º, da Lei 5.709, de 7 de outubro de 1971, que regula a aquisição de imóvel rural por estrangeiros residentes no país e por pessoas jurídicas estrangeiras; e (ii) o Parecer CGU/AGU-1/2008-RVJ, de 3 de setembro de 2008, da Consultoria-Geral da União, aprovado pela Advocacia-Geral da União (AGU) e pela Presidência da República, o qual considerou referida norma recepcionada pela Constituição da República.

Eis o teor do dispositivo legal questionado:

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

[...].

Sustenta a arguente ter legitimidade para propor a arguição, por ser entidade representativa da classe rural e possuir associados em mais de nove unidades da federação. Afirma presente o requisito

de pertinência temática, por atingir a norma interesses de suas associadas, empresas brasileiras atuantes no agronegócio, sujeitas ao regime previsto na lei. Defende cabimento da ADPF, por ser o único meio hábil para sanar lesão a preceitos fundamentais decorrente de dispositivo legal anterior à Constituição.

Indica como preceitos violados os arts. 1º, IV;<sup>1</sup> 3º, II;<sup>2</sup> 5º, *caput* e incisos XVII, XXII e XXXVI,<sup>3</sup> da Constituição da República. Sustenta que o art. 1º, § 1º, da Lei 5.709/1971 criou distinção entre pessoas jurídicas brasileiras, ao restringir aquisição de imóvel rural apenas por parte das que possuam participação de pessoas estrangeiras com maioria de capital social e residência ou sede no exterior. Argumenta ser incompatível com a CR qualquer discriminação negativa do capital estrangeiro. Para demonstrar existência de controvérsia constitucional relevante sobre a recepção do dispositivo, cita pareceres conflitantes da AGU,<sup>4</sup> decisão da Corregedoria Nacional

1 “Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...]

IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; [...].”

2 “Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: [...]

II – garantir o desenvolvimento nacional; [...].”

3 “Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...]

XVII – é plena a liberdade de associação para fins lícitos, vedada a de caráter paramilitar; [...]

XXII – é garantido o direito de propriedade; [...]

XXXVI – a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada; [...].”

4 Refere-se aos pareceres AGU/GQ-22, de 1994, AGU/GQ-181, de 1998, e CGU/AGU-1, de 2008: os primeiros pela não recepção e repriminção do art. 1º, § 1º, da Lei 5.709/1971; o último por compatibilidade do

de Justiça<sup>5</sup> e pareceres da Corregedoria-Geral de Justiça do Estado de São Paulo.<sup>6</sup>

A restrição impossibilitaria o livre exercício de atividade econômica por pessoas jurídicas brasileiras e configuraria, por esse motivo, restrição irrazoável ao direito de propriedade, à livre iniciativa, ao desenvolvimento nacional e à liberdade de associação. Ressalta que a Constituição somente previu limitação a aquisição ou arrendamento de propriedade rural por empresas estrangeiras (CR, art. 190), não por empresas nacionais de que participe capital estrangeiro. Entende que os arts. 172 e 176 da CR tampouco justificariam a imposição da norma, pois o primeiro se limita a regular investimentos do capital estrangeiro, ao passo que o segundo veicula restrição a empresas não constituídas sob leis brasileiras, com sede e administração no exterior.

O relator solicitou informações aos arguidos e manifestação da AGU e da Procuradoria-Geral da República (peça 20).

A arguente reiterou o pedido de medida liminar e pugnou, sucessivamente, por adoção do rito do art. 5º, § 2º, da Lei 9.882, de 3 de dezembro de 1999 (peça 22).

---

dispositivo com a Constituição de 1988.

5 Refere-se a decisão exarada pelo então Corregedor Nacional de Justiça, Ministro GILSON DIPP, no pedido de providências 0002981-80.2010.2.00.0000, do Conselho Nacional de Justiça, por meio da qual recomendou a corregedorias locais ou regionais de tribunais que determinassem a serviços de registro de imóveis e tabelionatos de notas observância rigorosa da Lei 5.709/1971.

6 Refere-se aos pareceres 250/10-E e 461/2012: o primeiro pela observância das regras da Lei 5.709/1971 por tabeliães e oficiais de registro; o último por dispensa dessa cautela.

A Corregedoria Nacional de Justiça informou haver expedido recomendação à corregedoria dos tribunais, no pedido de providências (PP) 0002981-80.2010.2.00.0000, em curso no Conselho Nacional de Justiça, a fim de observarem a Lei 5.709/1971. Comunicou que o PP se originou de requerimento da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal e que a decisão nele proferida teve por fundamento o caráter vinculante do parecer aprovado pela AGU sobre a matéria (peça 31).

A Presidência da República invocou preliminares de (i) ilegitimidade ativa da arguente, por patrocinar interesses de categorias profissionais e econômicas não homogêneas; (ii) não demonstração de controvérsia judicial relevante; e (iii) não cabimento de controle concentrado de constitucionalidade em face de parecer. No mérito, defendeu compatibilidade do art. 1º, § 1º, da Lei 5.709/1971 com os arts. 4º, I, 170, I, e 172 da CR (peça 33).

No mesmo sentido, manifestou-se a Advocacia-Geral da União (peça 36).

O Senado Federal reputou não estar preenchido o requisito de perigo na demora processual (*periculum in mora*), a justificar medida cautelar (peça 38).

É o relatório.

## II PRELIMINARES

### II.1 ILEGITIMIDADE DA SOCIEDADE RURAL BRASILEIRA (SRB)

Sem embargo do respeito que merece o entendimento adotado pela então Vice-Procuradora-Geral da República, DEBORAH MACEDO DUPRAT DE BRITTO PEREIRA, em parecer oferecido na ação direta de inconstitucionalidade 4.495/DF, com aprovação do então Procurador-Geral da República, ROBERTO MONTEIRO GURGEL SANTOS, merece acolhida a preliminar de ilegitimidade ativa suscitada pela Presidência da República e pela Advocacia-Geral da União (AGU).

Legitimidade *ad causam* de entidades de classe de âmbito nacional para provocar controle concentrado de constitucionalidade depende de: (i) homogeneidade da categoria que represente;<sup>7</sup> (ii) representatividade da classe na totalidade;<sup>8</sup> (iii) comprovação de caráter nacional, pela presença de associados em, pelo menos, nove Estados da federação;<sup>9</sup> e (iv) vinculação temática entre os objetivos institucionais da postulante e a norma impugnada.<sup>10</sup>

A Sociedade Rural Brasileira (SRB) constitui associação de direito privado, sem fins lucrativos, a qual representa pessoas que se

---

7 Supremo Tribunal Federal. Plenário. Questão de ordem na ação direta de inconstitucionalidade 108/DF. Relator: Ministro CELSO DE MELLO. 13/4/1992. *Diário da Justiça*, 5 jun. 1992.

8 STF Plenário. Medida cautelar na ADI 1.486/DF. Rel.: Min. MOREIRA ALVES. 19/9/1996. *DJ*, 13 dez. 1996.

9 STF Plenário. QO na ADI 108/DF. Referência na nota 7.

10 STF Plenário. ADI 1.873/MG. Rel.: Min. MARCO AURÉLIO. 2/9/1998. *DJ*, 19 set. 2003.

dedicam a agricultura, pecuária e demais atividades rurais (art. 1º de seu estatuto – peça 4 do processo eletrônico, p. 40). Como bem pontuou a AGU, não pode ser caracterizada como entidade de classe, porquanto possui, entre seus associados, pessoas vinculadas a extratos sociais e econômicos distintos. Congrega tanto pessoas físicas como jurídicas, das mais variadas atividades (produção agrícola, criação de gado, medicamentos, bolsa de valores, empresas financeiras e diversas outras). Representa mistura heterogênea de interesses de categorias diversas (*vide* relações de associados, nas peças 6 e 7).

O Supremo Tribunal Federal firmou o entendimento de não se qualificarem como entidades de classe “instituições que são integradas por membros vinculados a extratos sociais, profissionais ou econômicos diversificados, cujos objetivos, individualmente considerados, revelam-se contrastantes”. A razão está em que

[...] falta a essas entidades, na realidade, a presença de um elemento unificador que, fundado na essencial homogeneidade, comunhão e identidade de valores, constitui o fator necessário de conexão, apto a identificar os associados que as compõem como membros efetivamente pertencentes a uma determinada classe.<sup>11</sup>

Por ser essa a situação da SRB, deve-se reconhecer-lhe ilegitimidade para propor a demanda.

---

<sup>11</sup> Ver nota 7.

## II.2 IMPOSSIBILIDADE DE CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE DE ATO DE CARÁTER SECUNDÁRIO

Elaborado pela Consultoria-Geral da União e aprovado pela Advocacia-Geral da União (AGU) e pela Presidência da República (conforme parecer LA-1/2010, de 19 de agosto de 2010, e despacho publicado no *Diário Oficial da União* de 23 de agosto de 2010 – peças 9 e 10 do processo eletrônico), o parecer CGU/AGU-1/2008-RVJ, de 3 de setembro de 2008, teve por finalidade rever pareceres anteriores do órgão e assentar a recepção do art. 1º, § 1º, da Lei 5.709, de 7 de outubro de 1971, pela Constituição de 1988. Veja-se trecho de suas conclusões (peça 9, p. 38, *sic*):

273. Por todo o exposto, dirijo da NOTA Nº AGU/GM – 24/2007, e sustento:

- a) que o § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 1971, foi recepcionado pela Constituição Federal de 1998, seja em sua redação originária, seja após a promulgação da Emenda Constitucional nº 6, de 1995, por força do que dispunha o art. 171, § 1º, II e do que dispõem o art. 1º, I; art. 3º, II, art. 4º, I, art. 5º, *caput*; art. 170, I e IX; art. 172 e art. 190;
- b) para que a equiparação de pessoa jurídica brasileira com pessoa jurídica estrangeira prevista no dispositivo legal citado no item anterior ocorra, a fim de que sejam estabelecidos limites e restrições à aquisição e ao arrendamento de imóveis rurais é necessário que:
  - i. o estrangeiro, pessoa física, seja não-residente ou a pessoa jurídica não possua sede no país;
  - ii. o estrangeiro, pessoa física ou jurídica, descrito no item anterior, participe, a qualquer título, de pessoa jurídica brasileira; e
  - iii. essa participação assegure a seus detentores o poder de conduzir as deliberações da assembléia geral, de ele-

ger a maioria dos administradores da companhia e de dirigir as atividades sociais e orientar o funcionamento dos órgãos da companhia.

c) que em face do entendimento contido nos itens anteriores, o Parecer nº GQ-181, de 1998, e o Parecer GQ-22, de 1994, merecem a revogação, devendo, para tanto, ser o presente Parecer submetido à aprovação do Exmº Sr. Presidente da República, após a aprovação de V. Exª, e, posteriormente, publicado no Diário Oficial da União [...].

Apesar de ter adquirido força normativa para a administração pública federal, nos termos dos arts. 40, § 1º, e 41 da Lei Complementar 73, de 10 de fevereiro de 1993 (Lei Orgânica da AGU),<sup>12</sup> o parecer não pode ser objeto de ADPF, tendo em vista sua inegável natureza de ato de nível inferior. Foi expedido com o único propósito de interpretar dispositivo da legislação infraconstitucional, de modo a confirmar sua vigência e aplicabilidade em face da nova ordem constitucional.

Deve prevalecer, dessa maneira, a firme orientação do Supremo Tribunal Federal, segundo a qual não podem ser objeto de controle concentrado de constitucionalidade normas de caráter secundário:

#### ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DISPOSITIVOS DO DECRETO PRE-

---

12 “Art. 40. Os pareceres do Advogado-Geral da União são por este submetidos à aprovação do Presidente da República.

§ 1º O parecer aprovado e publicado juntamente com o despacho presidencial vincula a Administração Federal, cujos órgãos e entidades ficam obrigados a lhe dar fiel cumprimento. [...]

Art. 41. Consideram-se, igualmente, pareceres do Advogado-Geral da União, para os efeitos do artigo anterior, aqueles que, emitidos pela Consultoria-Geral da União, sejam por ele aprovados e submetidos ao Presidente da República.”

SIDENCIAL 6.620, DE 29 DE OUTUBRO DE 2008, QUE REGULAMENTA A LEI DOS PORTOS (LEI 8.630/1993). OFENSA REFLEXA À CONSTITUIÇÃO. AGRAVO REGIMENTAL IMPROVIDO. I – A jurisprudência desta Suprema Corte, não reconhece a possibilidade de controle concentrado de atos que consubstanciam mera ofensa reflexa à Constituição, tais como o ato regulamentar consubstanciado no decreto presidencial ora impugnado. II – Agravo regimental a que se nega provimento.<sup>13</sup>

CONSTITUCIONAL. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL (ADPF-AGR). IMPUGNAÇÃO A RESOLUÇÕES DO CONSELHO FEDERAL DE QUÍMICA (CFQ). [...] NORMAS SECUNDÁRIAS E DE CARÁTER TÍPICAMENTE REGULAMENTAR. OFENSA REFLEXA. INIDONEIDADE DA ADPF. AGRAVO REGIMENTAL IMPROVIDO. [...] 2. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) firmou-se no sentido de que a ADPF é, via de regra, meio inidôneo para processar questões controvertidas derivadas de normas secundárias e de caráter tipicamente regulamentar (ADPF-AgR 93/DF, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI). 3. Agravo Regimental improvido.<sup>14</sup>

Em termos práticos, todavia, o não conhecimento parcial do pedido não produziria maior influência no resultado do julgamento da arguição. Considerada a intrínseca relação de dependência do parecer em relação ao art. 1º, § 1º, da Lei 5.709/1971, estará ele sujeito ao mesmo destino que ao dispositivo legal se reservar, razão pela qual sua inclusão no pedido, conquanto desnecessária, demonstra apenas cautela.

13 STF. Plenário. Agravo regimental na ADPF 169/DF. Rel.: Min. RICARDO LEWANDOWSKI. 19/9/2013, maioria. *DJe* 203, 14 out. 2013.

14 STF. Plenário. AgR na ADPF 210/DF. Rel.: Min. TEORI ZAVASCKI. 6/6/2013, un. *DJe* 119, 21 jun. 2013.

### II.3 ALEGAÇÃO DE AUSÊNCIA DE CONTROVÉRSIA JUDICIAL RELEVANTE

No que se refere à suposta ausência de demonstração de decisões judiciais conflitantes sobre o tema discutido, não se trata, neste caso, de arguição incidental, mas autônoma, a qual, segundo o art. 1º, parágrafo único, I, da Lei 9.882, de 3 de dezembro de 1999, é cabível quando “for relevante o fundamento da controvérsia constitucional sobre lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, incluídos os anteriores à Constituição”.

Por não se cuidar de ADPF incidental, é desnecessário comprovar controvérsia judicial ou administrativa; basta demonstração de controvérsia constitucional sobre a validade do ato normativo.

Está satisfatoriamente demonstrada, na petição inicial, polêmica quanto à validade constitucional da norma impugnada frente aos arts. 1º, IV; 3º, II; 5º, *caput* e incisos XVII, XXII e XXXVI, da Constituição da República.

Deve, portanto, ser afastada a preliminar.

### III MÉRITO

Caso se supere a preliminar de ilegitimidade ativa, no mérito, deve ser julgado improcedente o pedido.

Embora a Constituição da República garanta diversos direitos a pessoas estrangeiras, principalmente de índole fundamental, impõe também restrições aos que não ostentem nacionalidade brasileira e, mais ainda, àqueles que nem residam no país. Tais restrições apli-

cam-se, por exemplo, a *direitos políticos*, quando a CR estabelece serem os estrangeiros inalistáveis e inelegíveis (art. 14, §§ 2º e 3º, I),<sup>15</sup> e a determinados aspectos da *livre iniciativa*, na medida em que veda propriedade de empresa jornalística e de radiodifusão sonora e de sons e imagens aos naturalizados há menos de dez anos e a pessoas jurídicas constituídas sob leis alienígenas que não tenham sede no Brasil (CR, art. 222, *caput*).<sup>16</sup>

Outra importante limitação a direito de pessoas de nacionalidade estrangeira foi estabelecida pelo constituinte no Título VII da Lei Fundamental, relativo à *Ordem Econômica e Financeira*, em capítulos que tratam dos *Princípios Gerais da Atividade Econômica* e da *Política Agrícola e Fundiária* (Capítulos I e III). Impôs ao Congresso Nacional dever de regular e limitar investimentos de capital estrangeiro, aquisições e arrendamentos de propriedade rural por pessoas físicas ou jurídicas estrangeiras, podendo, ainda, estabelecer hipóteses sujeitas a sua autorização:

Art. 172. A lei disciplinará, com base no interesse nacional, os investimentos de capital estrangeiro, incentivará os reinvestimentos e regulará a remessa de lucros.

[...]

---

15 “Art. 14 [...]

§ 2º Não podem alistar-se como eleitores os estrangeiros e, durante o período do serviço militar obrigatório, os conscritos.

§ 3º São condições de elegibilidade, na forma da lei:

I - a nacionalidade brasileira; [...].”

16 “Art. 222. A propriedade de empresa jornalística e de radiodifusão sonora e de sons e imagens é privativa de brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos, ou de pessoas jurídicas constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sede no País.”

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.

No que se refere à aquisição de propriedade rural, não veiculou o art. 190 inovação do constituinte de 1988. Semelhante restrição já previa o § 34 do art. 153 da Constituição de 1967, acrescido pela Emenda Constitucional 1, de 17 de outubro de 1969 (*sic*):

Art. 153. A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...]

§ 34. A lei disporá sobre a aquisição da propriedade rural por brasileiro e estrangeiro residente no País, assim com por pessoa natural ou jurídica, estabelecendo condições, restrições, limitações e demais exigências, para a defesa da integridade do território, a segurança do Estado e justa distribuição da propriedade.

Com base na competência conferida por esse dispositivo, editou o legislador infraconstitucional a Lei 5.709, de 7 de outubro de 1971, a qual estabeleceu condições e requisitos para aquisição de imóvel rural por pessoas estrangeiras, residentes ou autorizadas a funcionar no país, dentre as quais se destacam: (i) vedação de aquisição de imóvel rural com área superior a 50 módulos de exploração

indefinida (MEI),<sup>17</sup> em área contínua ou descontínua (art. 3º, *caput*);<sup>18</sup> (ii) vinculação de uso do imóvel à implantação de projetos agrícolas, pecuários, industriais ou de colonização, com aprovação prévia do Ministério da Agricultura ou, se for o caso, do Ministério da Indústria e Comércio (art. 5º);<sup>19</sup> (iii) determinação a serviços de registro imobiliário para transcreverem aquisições em cadastro especial, em livro auxiliar, independentemente da dimensão do imóvel (art. 10);<sup>20</sup> e (iv) limitação do total de áreas pertencentes a pessoas

17 O módulo de exploração indefinida (MEI) constitui a unidade de medida, em hectares, utilizada para estabelecer a dimensão da área permissível de ser adquirida por estrangeiro. O MEI é fixado pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), consoante o art. 4º do Decreto 74.965, de 26 de novembro de 1974, para cada região específica, a qual é denominada zona típica de módulos (ZTM). Essas são delimitadas pelo INCRA segundo “características ecológicas e econômicas homogêneas, baseada na divisão microrregional do IBGE, considerando as influências demográficas e econômicas dos módulos rurais, segundo o tipo de exploração” (CARVALHO, Edson Ferreira. *Manual didático de Direito Agrário*. Curitiba: Juruá, 2010, p. 485).

18 “Art. 3º A aquisição de imóvel rural por pessoa física estrangeira não poderá exceder a 50 ([...]) módulos de exploração indefinida, em área contínua ou descontínua.”

19 “Art. 5º As pessoas jurídicas estrangeiras referidas no art. 1º desta Lei só poderão adquirir imóveis rurais destinados à implantação de projetos agrícolas, pecuários, industriais, ou de colonização, vinculados aos seus objetivos estatutários.

§ 1º Os projetos de que trata este artigo deverão ser aprovados pelo Ministério da Agricultura, ouvido o órgão federal competente de desenvolvimento regional na respectiva área.

§ 2º Sobre os projetos de caráter industrial será ouvido o Ministério da Indústria e Comércio.”

20 “Art. 10. Os Cartórios de Registro de Imóveis manterão cadastro especial, em livro auxiliar, das aquisições de terras rurais por pessoas estrangeiras, físicas e jurídicas, no qual deverá constar:

I – menção do documento de identidade das partes contratantes ou dos respectivos atos de constituição, se pessoas jurídicas;

II – memorial descritivo do imóvel, com área, características, limites e confrontações; e

III – transcrição da autorização do órgão competente, quando for o caso.”

estrangeiras a um quarto da superfície dos municípios em que se situem, vedada a propriedade de 40% desse montante por pessoas da mesma nacionalidade (art. 12, *caput* e § 1º).<sup>21</sup>

Sob a atual ordem constitucional, determinou o Congresso Nacional aplicação de tal disciplina a arrendamentos de imóveis rurais por estrangeiros residentes no país. É o que dispõe o art. 23 da Lei 8.629, de 25 de fevereiro de 1993:

Art. 23. O estrangeiro residente no País e a pessoa jurídica autorizada a funcionar no Brasil só poderão arrendar imóvel rural na forma da Lei nº 5.709, de 7 de outubro de 1971.

§ 1º Aplicam-se ao arrendamento todos os limites, restrições e condições aplicáveis à aquisição de imóveis rurais por estrangeiro, constantes da lei referida no *caput* deste artigo.

§ 2º Compete ao Congresso Nacional autorizar tanto a aquisição ou o arrendamento além dos limites de área e percentual fixados na Lei nº 5.709, de 7 de outubro de 1971, como a aquisição ou arrendamento, por pessoa jurídica estrangeira, de área superior a 100 ([...]) módulos de exploração indefinida.

O art. 1º, § 1º, da Lei 5.709/1971, objeto da ADPF, estendeu o regime restritivo ali previsto a pessoas jurídicas brasileiras das quais participem pessoas físicas ou jurídicas estrangeiras que detenham maioria do capital social e residam ou tenham sede no exterior:

Art. 1º O estrangeiro residente no País e a pessoa jurídica estrangeira autorizada a funcionar no Brasil só poderão adquirir imóvel rural na forma prevista nesta Lei.

21 “Art. 12. A soma das áreas rurais pertencentes a pessoas estrangeiras, físicas ou jurídicas, não poderá ultrapassar a um quarto da superfície dos Municípios onde se situem, comprovada por certidão do Registro de Imóveis, com base no livro auxiliar de que trata o art. 10.

§ 1º As pessoas da mesma nacionalidade não poderão ser proprietárias, em cada Município, de mais de 40% ([...]) do limite fixado neste artigo. [...].”

§ 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.

Na administração federal, instaurou-se controvérsia sobre a validade da norma. Manifestou-se inicialmente a AGU por sua não recepção, por incompatibilidade com o art. 171, I, da Constituição (parecer AGU/GQ-22, de 1994). Com a Emenda Constitucional 6, de 15 de agosto de 1995, e a revogação do parâmetro constitucional, expediu o órgão parecer pela não repriminção do dispositivo legal (parecer AGU/GQ-181, de 1998). Posteriormente, reviu seu posicionamento e passou a admitir recepção do art. 1º, § 1º, da Lei 5.709/1971 (parecer CGU/AGU-1/2008-RVJ).

No entender da arguente, a mudança de entendimento da AGU afrontaria a segurança jurídica, e a equiparação promovida pelo dispositivo impossibilitaria livre exercício de atividades econômicas por empresas brasileiras de capital estrangeiro, em violação ao direito de propriedade, à livre iniciativa, ao desenvolvimento nacional e à liberdade de associação.

A tese não merece acolhida.

Possibilidade de distinção entre empresas brasileiras com base na origem do capital era prevista, originalmente, em diversos dispositivos da Constituição da República:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: [...]

IX – tratamento favorecido para as empresas brasileiras de capital nacional de pequeno porte.

Art. 171. São consideradas:

I – empresa brasileira a constituída sob as leis brasileiras e que tenha sua sede e administração no País;

II – empresa brasileira de capital nacional aquela cujo controle efetivo esteja em caráter permanente sob a titularidade direta ou indireta de pessoas físicas domiciliadas e residentes no País ou de entidades de direito público interno, entendendo-se por controle efetivo da empresa a titularidade da maioria de seu capital votante e o exercício, de fato e de direito, do poder decisório para gerir suas atividades.

§ 1º A lei poderá, em relação à empresa brasileira de capital nacional:

I – conceder proteção e benefícios especiais temporários para desenvolver atividades consideradas estratégicas para a defesa nacional ou imprescindíveis ao desenvolvimento do País;

II – estabelecer, sempre que considerar um setor imprescindível ao desenvolvimento tecnológico nacional, entre outras condições e requisitos:

a) a exigência de que o controle referido no inciso II do *caput* se estenda às atividades tecnológicas da empresa, assim entendido o exercício, de fato e de direito, do poder decisório para desenvolver ou absorver tecnologia;

b) percentuais de participação, no capital, de pessoas físicas domiciliadas e residentes no País ou entidades de direito público interno.

§ 2º Na aquisição de bens e serviços, o Poder Público dará tratamento preferencial, nos termos da lei, à empresa brasileira de capital nacional.

Art. 176. [...]

§ 1º A pesquisa e a lavra de recursos minerais e o aproveitamento dos potenciais a que se refere o *caput* deste artigo somente poderão ser efetuados mediante autorização ou concessão da União, no interesse nacional, por brasileiros ou empresa brasileira de capital nacional, na forma da lei, que estabelecerá as condições específicas quando essas atividades se desenvolverem em faixa de fronteira ou terras indígenas.

A despeito da revogação desses preceitos pela EC 6/1995, permanecem válidas as disposições do art. 1º, § 1º, da Lei 5.709/1971, porquanto remanescem na Constituição dispositivos a amparar a limitação legal de aquisição e arrendamento de glebas rurais por empresas brasileiras sob controle estrangeiro, conforme se demonstrará.

Impor requisitos à aquisição de imóvel rural por pessoas físicas ou jurídicas estrangeiras é medida que concretizar mandamentos expressos do constituinte originário e prestigia a soberania e a segurança nacionais, fundamentos da República Federativa do Brasil e princípio da ordem econômica:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I – a soberania;

[...].

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

I – soberania nacional; [...].

Como destacam CRISTINA MARIA FORTINI PINTO E SILVA, VIRGINIA KIRSHMEYER e RÚSVEL BELTRAME, disciplina restritiva da aquisição de imóveis agrários por estrangeiros possui como fundamentos a segurança e a integridade do Estado brasileiro, pois visa a

evitar “que o território nacional passe, indiscriminadamente, para as mãos de não brasileiros”.<sup>22</sup>

EDSON FERREIRA DE CARVALHO assim também entende. Sustenta que, ao submeter a controle do Congresso Nacional tais negociações, tutelou o constituinte a defesa do território nacional, a soberania do país e a proteção econômico-social do acesso à terra. Observa, ainda, sobre a disciplina da Lei 5.709/1971:

[...] a aquisição de imóveis agrários por estrangeiros [tem] reflexos não só na economia, mas principalmente, na soberania e na segurança nacionais. A legislação em análise visa controlar a aquisição de parte do território nacional por estrangeiros, bem como o uso dos imóveis agrários como importante instrumento de desenvolvimento nacional. Seu fim é evitar a especulação econômica e a degradação do ambiente e, o mais relevante, proteger a soberania e os interesses nacionais. Logo, a razão de impor limitações à aquisição de imóvel agrário à pessoa estrangeira reside basicamente na defesa da integridade do território nacional e da segurança do Estado.

A Lei que regula a aquisição de imóveis agrários por estrangeiros é norma que tutela interesses nacionais, mormente a soberania, que é um dos princípios fundamentais da República Federativa do Brasil, conforme assentado na *Lex Superior*, em seu art. 1º, inc. I c/c art. 170, I. A Constituição é um sistema jurídico complexo de princípios e regras. Como sistema, deve ser interpretado holisticamente. Portanto, é incorreto interpretar seus comandos de forma independente, como mandamentos isolados e não interconectados com outros preceitos que suportam a ordem constitucional.<sup>23</sup>

---

22 SILVA, Cristina M. F. P.; KIRSHMEYER, Virginia; BELTRAME, Rúsvel. Comentário ao art. 190. In: BONAVIDES, Paulo; MIRANDA, Jorge; AGRA, Walber de Moura (orgs.). *Comentários à Constituição Federal de 1988*. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 2.091.

23 CARVALHO, Edson Ferreira. Obra citada na nota 17, p. 481 e 497-498.

Como se sabe, aquisição de imóveis tanto pode dar-se de forma direta (quando o adquirente participa imediatamente da relação negocial), quanto indireta (como no caso de o negócio jurídico realizar-se em nome de sociedade brasileira, diretamente subordinada a pessoa física ou jurídica estrangeira, verdadeira interessada na aquisição). Ao determinar incidência do regime restritivo a pessoas jurídicas brasileiras das quais participem estrangeiros com maioria de capital, pretendeu o art. 1º, § 1º, da Lei 5.709/1971 evitar que estes se utilizassem de artifícios legais (constituição ou associação a pessoa jurídica nacional), com finalidade única de burlar o controle legal constitucionalmente exigido sobre tais atos.

Ao contrário do que afirma a autora, a equiparação de tratamento prevista no dispositivo (entre empresas brasileiras de capital estrangeiro e empresas estrangeiras) compatibiliza-se com o art. 172 da CR. Este define que lei disciplinará, com base no interesse nacional, investimentos do capital estrangeiro. Segundo a Lei 4.131, de 3 de setembro de 1962, consideram-se capitais estrangeiros recursos introduzidos no país para aplicação em atividades econômicas, desde que pertençam a pessoas físicas ou jurídicas domiciliadas ou com sede no exterior.<sup>24</sup> Ao promover restrições a aquisição de imóveis rurais por empresas brasileiras de capital es-

---

24 “Art. 1º Consideram-se capitais estrangeiros, para os efeitos desta lei, os bens, máquinas e equipamentos, entrados no Brasil sem dispêndio inicial de divisas, destinados à produção de bens ou serviços, bem como os recursos financeiros ou monetários, introduzidos no país, para aplicação em atividades econômicas desde que, em ambas as hipóteses, pertençam a pessoas físicas ou jurídicas residentes, domiciliadas ou com sede no exterior.”

trangeiro, agiu o legislador ordinário com amparo no art. 172 da Constituição Federal.

Não aplicar as restrições da Lei 5.709/1971 a pessoas jurídicas brasileiras cujo capital social (e conseqüente comando) pertença a estrangeiros acarretaria inocuidade do controle pretendido pelo art. 190 da Constituição. Não há sentido em dotar o legislador ordinário de instrumentos de defesa da integridade do país e da soberania nacional, mediante restrições à aquisição de imóveis rurais por estrangeiros, se lhes for possível burlar tais restrições, bastando que constituam pessoas jurídicas brasileiras cujo capital social majoritariamente lhes pertença.

Com base nessa compreensão, EDSON FERREIRA DE CARVALHO critica o entendimento adotado nos pareceres AGU/GQ-22/1994 e AGU/GQ-181/1998, de não recepção do art. 1º, § 1º, da lei. Para o autor, a manifestação vinculante da AGU instituiu aberração jurídica ante o tratamento dado à compra de imóveis agrários por empresas estrangeiras, porque permitiu àquelas titulares de 99% do capital de empresas nacionais adquirir livremente áreas rurais no país, sem se submeter a restrição legal alguma, com grave afronta à soberania nacional:

A partir da conclusão da AGU, o Estado brasileiro passou a permitir livre aquisição de imóveis agrários por empresas brasileiras de capital não nacional. Uma das faces mais perversas da aquisição de imóveis agrários por empresas madeireiras nacionais [das quais participa] capital estrangeiro é a devastação da floresta amazônica. A exploração de madeira, com a presença dessas empresas[,] é tolerada pelas autoridades nacionais. O dito processo representa sério risco para a

soberania nacional, com o conseqüente risco de desnacionalização. Suspeita-se que essas aquisições dissimulam a cobiça de explorar ricas jazidas minerais desconhecidas pelas autoridades brasileiras.

[...] A crescente quantidade de terras brasileiras nas mãos de estrangeiros preocupa o governo, principalmente porque ocorre na Amazônia. Embora os dados não sejam muito confiáveis, oficialmente, 33 mil imóveis rurais estão registrados no nome de pessoas e empresas estrangeiras. Reunidos somam 5,5 milhões de ha em todo o país, área maior que a do Rio Grande do Norte. Desse total, 3,1 milhões de ha – área superior à de Alagoas – estão na chamada Amazônia Legal, que inclui os Estados da Região Norte, Mato Grosso e parte do Maranhão. O INCRA, no entanto, desconfia que a extensão de terras nas mãos de estrangeiros seja muito maior. A dificuldade de obter o quadro real da situação se deve à brecha na legislação brasileira [...].<sup>25</sup>

Utilização indevida de pessoa jurídica brasileira para burlar o sistema constitucional de controle da compra de imóveis rurais por estrangeiros, aliás, foi identificada pelo Tribunal de Contas da União, em processo de controle externo instaurado para apurar aquisição indireta de significativa quantidade de terras na região amazônica, por empresário de nacionalidade sueca. Veja-se trecho do voto proferido pelo relator daquele processo, Ministro UBIRATAN AGUIAR, em que evidencia a importância do art. 1º, § 1º, da Lei 5.709/1971 para tutela da soberania nacional (sem destaques no original):

8. O segundo aspecto objeto da representação está relacionado à suposta aquisição de terras por estrangeiros, sem o cumprimento das exigências legais pertinentes. Mais especi-

---

25 CARVALHO, Edson Ferreira. Ob. cit. na nota 17, p. 496-497. No mesmo sentido: ZIBETTI, Darcy Walmor. Aquisição e exploração de imóvel rural por estrangeiro. In: BARROSO, Lucas Abreu; MIRANDA, Alcir Gursende; SOARES, Mário Lúcio Quintão (orgs.). *O Direito Agrário na Constituição*. Rio de Janeiro: Forense, 2006, p. 245-247.

ficamente, noticiou-se a compra de 160 mil hectares de terras na região dos municípios amazonenses de Manicoré e Itacoatiara, por parte do Sr. JOHAN ELIASCH, de nacionalidade sueca, aquisição feita por meio da Empresa Florestal da Amazônia, sediada em São Paulo.

9. As diligências efetuadas pela Secex/AM revelaram a inexistência de propriedades em nome do Sr. JOHAN ELIASCH nos citados municípios (fls. 33 e 71), mas demonstraram que em 2005 a Empresa Florestal da Amazônia adquiriu diversos lotes então pertencentes à empresa Gethal – Indústria de Madeira no Município de Manicoré, que totalizavam 340.910.105 m<sup>2</sup> (fls. 67/70).

10. Conforme informações encaminhadas pela Junta Comercial do Estado de São Paulo, a Empresa Florestal da Amazônia, constituída em 7/7/2003, tem sede no Município de São Paulo. Sua sócia majoritária é a Amazon Forestry Company (valor atual de participação na sociedade de R\$ 12.119.239,00, enquanto o sócio brasileiro tem participação de R\$ 1,00).

11. A aquisição de imóveis rurais por pessoas físicas e jurídicas estrangeiras possui regramento especial, estabelecido nas Leis 5.709/71 e 8.629/93, em que são impostas uma série de restrições e obrigações adicionais [...]

12. O art. 1º, § 1º, da Lei 5.709/71 estabelece que fica sujeita ao regime daquela 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”*.

13. Segundo o dispositivo em tela, aquisições como aquela feita pela Empresa Florestal da Amazônia teriam que seguir as regras previstas nas Leis 5.709/91 e 8.629/93. Há, no entanto, uma discussão jurídica acerca da recepção ou não desse dispositivo legal pela Constituição Federal de 1988. A Advocacia-Geral da União, mediante o Parecer GQ-181, de 17/3/1997, publicado no *DOU* de 22/1/1999, entendeu que a Constituição Federal de 1988 não teria recepcionado o art. 1º, § 1º, da Lei 5.709/71 que, portanto, teria sido revogado tacitamente com o advento da Carta Magna (fls. 142/144).

[...]

19. Com as devidas vênias, não concordo com o entendimento manifestado pela AGU no Parecer GQ-181, no sentido de que o art. 1º, § 1º, da Lei 5.709/71 estaria em desconformidade com a Constituição de 1988 e, portanto, não teria sido recepcionado por ela.

20. O cerne da argumentação desenvolvida pela AGU no citado parecer é que a Constituição, ao trazer em seu art. 171 os conceitos de empresa brasileira e de empresa brasileira de capital nacional e conferir a esta última alguns benefícios, teria impossibilitado ao legislador ordinário fazer qualquer outra distinção entre empresas brasileiras, em função da origem de seu capital.

21. O texto constitucional, assim como qualquer norma jurídica, deve ser interpretado de forma sistemática. Nesse sentido, devem ser considerados em relação ao tema que se discute, os arts. 170, inciso I; 172 e 190, todos da Carta Magna [...]

22. Os arts. 170 e 172 da Constituição Federal, bem como o revogado art. 171, estão inseridos no Capítulo I do Título VII, que trata dos princípios gerais da atividade econômica. O art. 170, inciso I estabelece que um dos princípios que norteiam a ordem econômica no país é o da soberania nacional. **É evidente que questões relacionadas à aquisição de terras no país, notadamente em uma região sensível como a amazônica, estão diretamente ligadas à soberania do país e, portanto, ao interesse nacional.**

23. O art. 172 estabelece que a lei disciplinará, com base no interesse nacional, os investimentos de capital estrangeiro. [...] Por esse dispositivo, constata-se que a Constituição permitiu ao legislador ordinário que promovesse restrições à aquisição de imóveis rurais com capital estrangeiro, seja a aquisição feita por intermédio de pessoas físicas/jurídicas brasileiras ou estrangeiras. Foi exatamente o que fez a Lei 5.709/71, com o seu art. 1º, § 1º. Esse dispositivo legal, portanto, está em consonância com o art. 172 da Constituição Federal.

24. O art. 190 manifesta a preocupação do Constituinte no sentido de disciplinar a aquisição de imóveis rurais por estrangeiros, atribuindo ao legislador ordinário a competência para fazê-lo. **Não me parece atender ao princípio da razoabilidade o entendimento de que estariam fora**

**desse regramento situações como a que ora se analisa, em que uma empresa estrangeira constitui uma sociedade no país, detendo praticamente a totalidade do seu capital social (conforme documento de fl. 136, o capital social atual da Empresa Florestal da Amazônia Ltda. é de R\$ 12.119.240,00, sendo R\$ 12.119.239,00 pertencentes à Amazon Forestry Company e apenas R\$ 1,00 ao Sr. ALDO DE CRESCI NETO, de nacionalidade brasileira) e possa adquirir imóveis rurais livre do regramento imposto à aquisição diretamente por estrangeiros.**

25. A leitura do revogado art. 171 da Constituição Federal indica que ele tinha três objetivos básicos de estímulo à empresa brasileira de capital nacional:

- dar-lhes proteção temporária para o desenvolvimento de atividades estratégicas ou imprescindíveis para o desenvolvimento econômico do país;
- dar proteção (não-temporária) aos setores considerados imprescindíveis ao desenvolvimento tecnológico nacional;
- garantir-lhes preferência para fornecimento ao Poder Público.

26. Não vislumbro, portanto, que esse dispositivo tenha tido o propósito de vedar qualquer tipo de distinção entre empresas brasileiras em razão da origem de seu capital.<sup>26</sup>

Não procede a alegação de afronta ao princípio da isonomia, tendo em vista não haver igualdade substancial entre pessoas jurídicas brasileiras de capital nacional e pessoas jurídicas brasileiras de capital majoritariamente estrangeiro. A diversidade de situações jurídicas em que se encontram permite diferenciar o tratamento conferido a tais pessoas, relativamente a compra de imóveis rurais. Tal compreensão foi bem exprimida por EROS ROBERTO GRAU, para

---

26 Tribunal de Contas da União. Plenário. Representação 018.303/2007-6. Acórdão 2.045/2008. Rel.: Min. UBIRATAN AGUIAR. 17/9/2008, maioria. Disponível em: < <http://zip.net/byrX2P> > ou < <https://contas.tcu.gov.br/etcu/AcompanharProcesso?p1=18303&p2=2007&p3=6> >; acesso em 13 nov. 2015.

quem a revogação do art. 171 da Constituição pela EC 6/1995 não significou, por si, inconstitucionalidade de tratamento diferenciado a empresas brasileiras, a partir da origem do capital que as compo-  
nha. Observa, com acerto, o autor:

[...] parece-me inquestionavelmente óbvio não importar, a re-  
vogação do art. 171, vedação à concessão, pela lei ordinária, de  
incentivos a empresa brasileira diferenciada pela circunstância  
de ser pessoa jurídica constituída e com sede no Brasil, cujo  
controle efetivo esteja, em caráter permanente, sob a titulari-  
dade direta ou indireta de pessoas físicas domiciliadas e resi-  
dentes no País ou de entidade de direito público interno –  
entendendo-se por *controle efetivo da empresa* a titularidade di-  
reta ou indireta de, no mínimo, 51% ([...]) do capital com di-  
reito a voto e o exercício, de fato e de direito, do poder  
decisório para gerir suas atividades, inclusive as de natureza  
tecnológica.

[...] não vejo como se possa afirmar exceção constitucional ao  
princípio da igualdade quando se o relacione a coisas distintas  
entre si, *empesas brasileiras* e *empresas brasileiras de capital nacional*.  
Se uma e outra não são iguais entre si, não se reclama, a pre-  
texto de acatamento ao *princípio da igualdade*, a atribuição de  
tratamento jurídico igual a ambas.<sup>27</sup>

Por haver critério razoável de desigualação, não há violação ao  
princípio da isonomia no tratamento conferido pelo art. 1º, § 1º, da  
Lei 5.709/1971.

Tampouco cabe falar em afronta aos arts. 1º, IV, 5º, XVII e  
XXII, da Constituição. Não vedou o dispositivo legal, de forma  
peremptória, toda aquisição de terras rurais por pessoas jurídicas  
nacionais controladas por estrangeiros. Apenas submeteu tais tran-  
sações a procedimento de prévia aprovação estatal, com avaliação

---

27 GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 14. ed.  
São Paulo: Malheiros, 2010, p. 279-280.

administrativa sobre atendimento de requisitos e inoccorrência de restrições previstas na lei. Como todo direito constitucional, propriedade, livre iniciativa e liberdade de associação não possuem valor absoluto e podem ser relativizados para salvaguarda de outros valores constitucionalmente protegidos, como a soberania do país, a segurança do Estado e a integridade do território nacional.

#### IV CONCLUSÃO

Ante o exposto, opina o Procurador-Geral da República por não conhecimento da ADPF e, sucessivamente, por improcedência do pedido.

Brasília (DF), 16 de novembro de 2015.

**Rodrigo Janot Monteiro de Barros**

Procurador-Geral da República

RJMB/WS/AMO-Par.PGR/WS/2.117/2015