IMÓVEL RURAL — ESTRANGEIRO — LIMITAÇÕES

— Aplicação da Lei nº 5 709/71 em harmonia com o art. 153, § 34 da Constituição federal.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

Consultoria-Geral da República
Parecer nº P-15, de 6 de janeiro de 1982. "Aprovo. Em 10.2.82."

PARECER

I

O Sr. Ministro da Agricultura solicitou ao Exmo. Sr. Presidente da República a audiência desta Consultoria-Geral sobre matéria assim indicada, na Exposição de Motivos nº 137, de 30 de dezembro de 1981:

"Tenho a honra de submeter à alta consideração de V. Exª o assunto versado no anexo Processo Incra nº 882/80, que trata de aquisição de terras rurais por estrangeiro radicado no Brasil, casado com brasileira sob regime de comunhão de bens e com filhos brasileiros.

A questão se cinge ao exato sentido da regra ínsita no art. 5º, § 2º, III, do Decreto nº 74 965, de cujo entendimento há manifesta divergência entre a Consultoria Jurídica deste Ministério e a douta Procuradoria-Geral do Incra, citando o órgão jurídico ministerial, em seu favor, decisão do D. Desembargador Corregedor do estado do Rio de Janeiro."

Veio o processo a este órgão, remetido pelo Sr. Ministro Chefe do Gabinete Civil (Aviso nº 9/82, de 7 do corrente).

Da leitura dos autos, verifica-se divergirem a Procuradoria-Geral do Incra e a Consultoria Jurídica do Ministério da Agricultura sobre a incidência da Lei nº 5 709, de 7 de outubro de 1971, relativamente à aquisição de imóvel rural por estrangeiro residente no país, quando em favor deste militam as circunstâncias de ser casado com brasileira sob o regime da comunhão de bens e de ter filhos brasileiros.

Entende a douta Procuradoria-Geral daquele ente autárquico que referidas circunstâncias afastam, em benefício do advena, tão-somente as restrições previstas no art. 12 da lei citada. A seu turno, a ilustrada Consultoria Jurídica do Ministério da Agricultura, em parecer aprovado pelo Sr. Ministro, reiterou pronunciamento anterior, no sentido de o alienígena casado com brasileira em regime de comunhão universal de bens, ou que tenha filho brasileiro, não estar sujeito a qualquer das limitações e exigências da Lei nº 5 709, de 1971.

Vale frisado que, consoante realçou a Procuradoria-Geral do Incra, a *questio* já foi objeto de estudo por esta Consultoria-Geral em Parecer nº N-29, da lavra do ilustre Dr. Clóvis Ramalhete, aprovado pelo Chefe do Governo e publicado, na íntegra, no *Diário Oficial* de 24.4.80. É daquele pronunciamento normativo o excerto:

"A segunda questão da consulta importa em saber se a estrangeiro, com filho brasileiro ou casado com pessoa brasileira sob o

regime de comunhão de bens, não se aplicam as restrições à aquisição, impostas pela Lei nº 5 709/71. Esta indagação encontra resposta já expressa no § 2º do art. 12 ('ficam excluídas das restrições deste artigo as aquisições de áreas rurais'...). Como de fato: às pessoas mencionadas no item III do § 2º deste art. 12, não se aplicam as restrições estabelecidas no corpo do artigo. E elas se referem apenas a que 'a soma das áreas rurais pertencentes a pessoas estrangeiras, físicas ou jurídicas, não poderá ultrapassar a 1/4 (um quarto) da superfície do município'."

Como se vê, meu eminente antecessor esclareceu que às pessoas nas condições do inciso III do § 2º do art. 12 da Lei nº 5 709, de 1971 (e do § 2º ao art. 5º de seu regulamento, Decreto nº 74 965, de 1974), deixam de ser aplicáveis, apenas, as vedações do mesmo art. 12 (*caput* e § 1º). Isto é, ao estrangeiro residente no país, quando tenha cônjuge brasileiro, em regime de comunhão de bens, ou filho brasileiro, não se podem opor, na aquisição de imóvel rural, os lindes previstos naquele art. 12, restando oponíveis, entretanto, outras exigências e vedações contidas na citada lei, se pertinentes à condição do ádvena.

Conquanto normativo o Parecer nº N-29, desde que aprovado por despacho presidencial e publicado oficialmente, o órgão jurídico do Ministério da Agricultura, apreciando caso concreto contido nos autos Incra nº 882/80 (anexos à consulta), persistiu em seu entendimento anterior.

Tem-se, pois, a deslindar, dissídio cujo ponto nodal é o alcance do § 2º do art. 12 da Lei nº 5 709, de 1971 (repetido no § 2º do art. 5º do Decreto nº 74 965, de 1974, como, aliás, definido pelo Sr. Ministro da Agricultura em sua consulta).

II

A questão proposta diz com amplo e complexo tema qual seja o da *aquisição de imóvel rural por pessoa física estrangeira*.

Assim, afigura-se útil a oportunidade para fixar orientação mais abrangente no tema, em prol de melhor compreensão, também, do objeto de dúvida na espécie.

A Lei Maior, no *caput* de seu art. 153, "assegura aos brasileiros e *aos estrangeiros residentes no país* a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade", deixando claro ser, tal asseguramento, vinculado aos termos em que o disciplina aquele artigo (cf. *caput*, parte final).

Em vários parágrafos do sobrecitado art. 153, refere-se a Constituição ao direito de propriedade. Releva, para este estudo, o § 34, no qual se lê que:

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

Da leitura conjunta do *caput* e do § 34 do dispositivo constitucional em foco extrai-se, relativamente à hipótese objeto deste trabalho, que:

— aos *estrangeiros residentes no país* é assegurada a inviolabilidade do direito de *propriedade* licitamente adquirido, garantia esta sujeita aos termos em que disciplinada no referido art. 153;

— para obter o domínio do imóvel rural, deverá o estrangeiro residente no país atender, no momento da aquisição, a todas as "condições, restrições, limitações e demais exigências" ao propósito contidas em lei brasileira. Desatendida uma ou várias dessas exigências, é defesa a aquisição;

— em contrapartida, adquirido, de modo legítimo, por *estrangeiro residente no país*, direito de propriedade sobre imóvel rural, protegê-lo-á a inviolabilidade assegurada pela Constituição, nos moldes em que a regula o § 22 do art. 153 em comento.

Também se infere, daquela leitura, que:

— a proteção ao direito de propriedade prevista no referido dispositivo da Lei Maior *não abrange os estrangeiros sem residência no Brasil;*

— o acesso à propriedade de imóvel rural por estrangeiro não residente no país *não*

é propiciado pela Carta Magna; assim cumpre entender-se o § 34 antes transcrito, pois, do contrário, o exegeta iria ao absurdo de ver o estrangeiro não residente candidato a proprietário de terra rural como livre das peias legais que, ordena a Constituição, têm de ser impostas aos ádvenas aqui residentes e até os brasileiros.

Vale ainda observar que o § 34, em referência, preceitua que a lei estabelecerá "condições, restrições, limitações e demais exigências" em prol da *"integridade do território"* e da *"segurança do Estado"*, isto é, de aspectos específicos do interesse público, relevantíssimos, que, por sua eminência, devem nortear e nutrir a ação do Estado e de seus agentes.

Em estreita e desenganada conexão com sobredito dispositivo constitucional, surgiu, aos 7 de outubro de 1971, a Lei nº 5 709, vinda a regular "a aquisição de imóvel rural por *estrangeiro residente no país* ou pessoa jurídica estrangeira autorizada a funcionar no Brasil", como a dar "outras providências". Reza ela que: "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" (art. 1º, *caput*); "as restrições estabelecidas nesta lei não se aplicam aos casos de sucessão legítima, ressalvado o disposto no art. 7º" (idem, § 2º, com a redação que lhe deu a Lei nº 6 572, de 1978); "são mantidas em vigor as autorizações concedidas, com base nos Decretos-leis n.os 494, de 10 de março de 1969, e 924, de 10 de outubro de 1969, em estudos e processos já concluídos, cujos projetos tenham sido aprovados pelos órgãos competentes" (art. 18).

Excetuadas, portanto, as situações sob a égide do aludido art. 18 da Lei nº 5 709, de 1971, a partir de sua vigência o estrangeiro residente no país não é nem será proprietário de imóvel rural sem atender a todas as imposições, atinentes a cada caso concreto, nela postas.

Importa realçado que, decorrente a aquisição de ato entre vivos, ou de sucessão *ex facto hominum*, testamentária, incidência ampla terá a referida lei. Mas, resultante a aquisição de sucessão legítima, à hipótese será aplicável apenas seu art. 7º e isso se situado, o bem, em área indispensável à segurança nacional ("Art. 7º A aquisição de imóvel rural situado em área indispensável à segurança nacional por pessoa estrangeira, física ou jurídica, depende do assentimento prévio da Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional").

Acresça-se, ainda quanto ao delineamento geral visto naquele diploma, o contido no § 1º de seu art. 3º: "quando se tratar de imóvel com área não superior a três módulos, a aquisição será livre, independendo de qualquer autorização ou licença, ressalvadas as exigências gerais determinadas em lei". Esse dispositivo há de ser, entretanto, examinado juntamente com outro, da lei ("o poder executivo baixará normas para a aquisição de área compreendida entre três e 50 (cinqüenta) módulos de exploração indefinida" — § 2º ao art. 3º), que ensejou a edição de norma regulamentar do seguinte teor: "dependerá também de autorização a aquisição de *mais de um imóvel*, com área não superior a três módulos, feita por *pessoa física*" (Decreto nº 74 965/74, art. 7º, § 3º).

Do exame conjunto dessas disposições infere-se que será livre a aquisição, por estrangeiro residente no país, de imóvel rural de área inferior ou igual a três módulos de exploração indefinida, em se tratando de área única, isto é, quando a *acquisitione* se refira a gleba rural única de que determinado alienígena vá se tornar dono. Repita ele a operação, ou receba, por sucessão testamentária, ou por doação, *v.g.*, mais de uma área igual ou inferior a três módulos, e a segunda aquisição dependerá de autorização, sujeita, esta, à verificação de estar em absoluta conformidade com a Lei nº 5 709, de 1971.

Ainda se trate de gleba única, situada esta em área indispensável à segurança nacional, incidirá o art. 7º da lei, que não contém qualquer ressalva, tornando indispensável o assentimento prévio da SG/CSN.

Resumindo-se o até agora exposto, tem-se que a aquisição de imóvel rural por estrangeiro residente no país, segundo a Lei nº 5 709, de 1971: em geral depende de auto-

rização do poder público e está sujeita às exigências do aludido diploma, concernentes a cada caso, inclusive quando derive de sucessão testamentária; caso defluente de sucessão legítima, *mortis causa*, é livre daquelas exigências, dependendo, apenas, se o bem estiver em área indispensável à segurança do Estado, do prévio assentimento da SG/CSN; porventura tenha por objeto área única, inferior ou equivalente a três módulos de exploração indefinida (qualquer seja, nesse caso, o modo da aquisição), será também livre, conquanto se possa fazer necessário — porque subsumida a hipótese, pelo art. 7º — o assentimento prévio da Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional.

Esses os traços gerais na lei especial regedora da matéria. Neles se vêem abarcados os casos de não-incidência da Lei nº 5 709, de 1971, os em que restrita sua aplicação e aqueles sobre os quais é ela amplamente aplicável.

Detalhando esse gizamento geral no concernente às aquisições não derivadas de sucessão legítima a causa de morte, nem relativas a área única igual ou inferior a três módulos — logo, de todo reguladas pela Lei nº 5 709, de 1971 — cabe trazerem-se à colação dispositivos da lei em tela, e de seu regulamento, tecendo, quando surjam oportunas, algumas considerações:

"A aquisição de imóvel rural por pessoa física estrangeira não poderá exceder a 50 (cinqüenta) módulos de exploração indefinida, em área contínua ou descontínua" (art. 3º, *caput*, da lei).

"A soma das áreas rurais pertencentes a pessoas estrangeiras, físicas ou jurídicas, não poderá ultrapassar a 1/4 (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" (art. 12, *caput*, da lei).

"As pessoas da mesma nacionalidade não poderão ser proprietárias, em cada município, de mais de 40% (quarenta por cento) do limite fixado neste artigo" (art. 12, acima citado, § 1º).

"A autorização para aquisição por pessoa física condicionar-se-á, se o imóvel for de área superior a 20 (vinte) módulos, à aprovação do projeto de exploração correspondente" (§ 4º do art. 7º do Decreto nº 74 965/74).

Ressalvada a lei, tocantemente ao limite de 50 (cinqüenta) módulos referido no transcrito *caput* do art. 3º, a possibilidade de, por ato do Presidente da República precedido de audiência do Conselho de Segurança Nacional, ser aquele óbice afastado (cf. § 3º do artigo em tela). A edição desse ato autorizativo, frise-se, constitui a única hipótese prevista, naquele diploma, como excludente da redação no particular.

Os limites impostos pelos *caput* e § 1º do art. 12 da lei, em função das áreas dos municípios, são, também, arredáveis por ato presidencial, se o imóvel adquirendo estiver "vinculado a projetos julgados prioritários em face dos planos de desenvolvimento do país" (art. cit., § 3º). Mais: eles não incidem sobre as situações descritas no § 2º do mesmo art. 12 "I — inferiores a três módulos; II — que tiverem sido objeto de compra e venda, de promessa de compra e venda, de cessão ou de promessa de cessão, mediante escritura pública ou instrumento particular devidamente protocolado no registro competente, e que tiverem sido cadastradas no Incra em nome do promitente comprador, antes de 10 de março de 1969; III — *quando o adquirente tiver filho brasileiro ou for casado com pessoa brasileira, sob o regime de comunhão de bens*".

Quanto à exigência de apresentação e aprovação de projeto, para aquisição de imóvel rural cuja área seja superior a 20 módulos, por pessoa física estrangeira, não há exceções à sua impunibilidade. E, embora prevista em norma regulamentar, esta é de força coativa *ex vi* do § 2º do art. 3º da Lei nº 5 709, de 1971, já aqui citado.

As disposições legais e regulamentar em questão vinculam, limitam, o poder do Incra de autorizar tais aquisições (Decreto nº 74 965/74, arts. 7º, § 2º, e 10, III). Incidentes as vedações previstas nos arts. 3º e 12 e não afastadas — a do art. 3º, por decreto presidencial, e as do art. 12 por decreto, ou pela aplicação de seu § 2º — ser-lhe-á defeso conceder a autorização a seu

cargo; o mesmo se dirá quanto a hipótese na qual, em cumulação ou não, com as referidas vedações, se veja descumprida a exigência de apresentação e aprovação de projeto, sendo o imóvel superior a 20 módulos.

Além da estrita observância dos arts. 3º e 12 da lei e do § 4º do art. 7º de seu regulamento — decerto visante a verificar se incidem, ou não — será pressuposto da autorização do Incra o assentimento prévio da SG/CSN sempre que a aquisição abranja gleba situada em área indispensável à segurança do Estado (art. 7º, já citado).

"Na aquisição de imóvel rural por pessoa estrangeira, *física* ou jurídica, é da essência do ato a escritura pública" (art. 8º).

"Da escritura relativa à aquisição de área rural por *pessoas físicas estrangeiras* constará, obrigatoriamente:

I — menção do documento de identidade do adquirente;

II — *prova de residência no território nacional;*

III — quando for o caso, autorização do órgão competente ou assentimento prévio da Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional" (art. 9º).

Depreende-se, do texto desses comandos legais, que a aquisição em estudo, após confrontada, caso a caso, com a lei e seu regulamento e porventura autorizada, terá sua validade jungida à forma solene que lhe é prescrita *ad substantiam*.

Conclui-se, pois, da leitura da Lei nº 5 709, de 1971, que a aquisição de imóvel rural por pessoa física estrangeira residente no país:

— é livre, sujeitando-se apenas à incidência do seu art. 7º, quando derivada de sucessão legítima, *causa mortis*, ou quando tenha por objeto área, inferior ou igual a três módulos de exploração indefinida, que seja a gleba rural única pertencente a certo ádvena;

— depende de autorização do poder público em todos os demais casos, inclusive nos de sucessão testamentária, autorização esta que deverá ser necessariamente precedida de exame da hipótese, em confronto com os arts. 3º, 12 e 7º da lei e com o 7º, § 4º, do regulamento. Caso não incidentes eles (porque não ocorram seus suportes fáticos), ou respeitadas as vedações e exigências neles previstas, ou, ainda, afastadas tais vedações e exigências na forma da lei (quanto aos arts. 3º e 12 citados), então será possível autorizar-se a aquisição;

— quando necessária elaboração de instrumento a consubstanciá-la, estará sujeita à forma solene prescrita, *ad substantiam*, pela lei.

Analisada assim a lei especial que, em cumprimento da Constituição, regula a matéria, impende trazer à baila a Lei nº 6 634, de 1979, atinente ao tema desde que situado o imóvel rural na faixa de fronteira.

Editada em 2 de maio de 1979, a Lei nº 6 634 "dispõe sobre a faixa de fronteira, altera o Decreto-lei nº 1 135, de 3 de dezembro de 1979 e dá outras providências".

Em seu texto destacam-se as seguintes disposições:

"Art. 2º Salvo com o assentimento prévio do Conselho de Segurança Nacional, será vedada, na faixa de fronteira, a prática dos atos referentes a:

I — alienação e concessão de terras públicas .....

.....

V — transações com imóvel rural, que impliquem a obtenção, por estrangeiro, do domínio, da posse ou *de qualquer direito real sobre o imóvel;*

VI — participação, a qualquer título, de estrangeiro, pessoa natural ou jurídica, em pessoa jurídica que seja titular de direito real sobre imóvel rural.

§ 1º O assentimento prévio, a modificação ou a cassação das concessões ou autorizações serão formalizados em ato da Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional, em cada caso.

§ 2º Se o ato da Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional for denegatório ou implicar modificação ou cassação de atos anteriores, da decisão caberá recurso ao Presidente da República.

§ 3º Os pedidos de assentimento prévio serão instruídos com o parecer do órgão federal controlador da atividade, *observada a legislação pertinente em cada caso*.

.....

Art. 8º A alienação e concessão de *terras públicas*, na faixa de fronteiras, não poderão exceder de 3 000 ha (três mil hectares), sendo consideradas como uma só unidade as alienações e concessões feitas a pessoas jurídicas que tenham administradores, ou detentores da maioria do capital, comuns.

§ 1º O Presidente da República, ouvido o Conselho de Segurança Nacional e mediante prévia autorização do Senado Federal, poderá autorizar a alienação e a concessão de terras públicas acima do limite estabelecido neste artigo, *desde que haja manifesto interesse para a economia regional*.

§ 2º A alienação e a concessão de terrenos urbanos reger-se-ão por legislação específica."

Relativamente ao tema aquisição de imóvel rural por estrangeiro residente no país, vê-se que citada Lei nº 6 634 impõe a indispensabilidade do assentimento prévio do Conselho de Segurança Nacional — concretizado em ato de sua Secretaria-Geral — sempre que, na faixa de fronteira, se pretenda: a) alienar ou conceder, ao ádvena residente, terra pública rural; b) efetivar transação jurídica qualquer da qual resulte, para estrangeiro residente, a titularidade de direito real sobre área rural; c) praticar ato, ou realizar negócio, que implique a participação, a qualquer título, de alienígena residente, em pessoa coletiva titular de direito real sobre gleba rural.

Ajustando ainda mais aquela imposição ao tema ora estudado, dir-se-á que, na aquisição da *propriedade* de imóvel rural, situado na faixa de fronteira, por estrangeiro residente no país, aquisição sujeita aos termos da Lei nº 5 709, de 1971, incidirá, *também*, para o efeito de impor a exigência de prévio assentimento do Conselho de Segurança Nacional, a Lei nº 6 634, de 1979, quando tal aquisição de propriedade resulte da alienação ou concessão de terra rural pública (se translativa, a concessão, do domínio da área ou de poderes inerentes a ele), derive de transação, de negócio jurídico entre vivos (o termo transações, visto na lei, desserve a indicar as aquisições a causa de morte, pois o testamento, único negócio *mortis causa*, não me parece configurar transação no sentido em que usada, a palavra, naquele diploma), ou decorra de participação, adquirida entre vivos ou *causa mortis*, de estrangeiro, em pessoa jurídica proprietária de área rural, quando essa participação propicie, ao ádvena, poderes de dono.

Nas situações acima elencadas, a aquisição de propriedade territorial rural, situada na faixa de fronteira, por estrangeiro residente no país, além de submissa à Lei nº 5 709, de 1971 (às suas regras favoráveis, ou limitadoras), dependerá do prévio assentimento do Conselho de Segurança Nacional. Em resumo, afasta-se, na hipótese, o art. 7º da Lei nº 5 709, de 1971 (à exceção dos casos de aquisição direta *causa mortis*, eis que nestes não incide a Lei nº 6 634/79), para se aplicar o art. 2º da Lei da Faixa de Fronteira.

A propósito da participação, "a qualquer título", de estrangeiro residente no país, em pessoa jurídica proprietária de imóvel rural — merecendo destaque a hipótese, não rara, de o estrangeiro adquirir o controle do capital votante em sociedade por ações, passando a ter, sobre o bem, poderes de dono, em evidente burla à Constituição e à lei especial — cabe dizer que a subordinação da hipótese à Lei nº 5 709, de 1971, em que pese ao espírito desta e à letra clara do art. 20 de seu regulamento (lamentavelmente não inserto na própria lei), é objeto de acesos debates entre os especialistas.

Assim, ao mesmo tempo em que se aplaude a abrangência da Lei nº 6 634, de 1979, no ponto, impende frisar que continua polêmica a aceitação da participação de alienígena em pessoa jurídica proprietária de imóvel rural como configurada na titularidade dessa propriedade.

Isto posto, vale dizer-se que a aquisição, por estrangeiro residente no país, da *propriedade* de imóvel rural situado na faixa de fronteira:

— deverá, sempre, ter sua legalidade examinada à luz da Lei nº 5 709, de 1971;

— quando configure alienação ou concessão de gleba rural pública, dependerá, *ainda*, do assentimento prévio do Conselho de Segurança Nacional, bem como estará sob a égide do parágrafo único do art. 171

da Lei Maior e do art. 8º, *caput*, e § 1º, da Lei nº 6 634, de 1979;

— se resultante de transação, de negócio jurídico entre vivos (ou de testamento, caso se atribua ao termo "transações" maior abrangência), estará, *também*, sujeita ao assentimento prévio do Conselho de Segurança Nacional;

— caso decorra de sucessão legítima *causa mortis* e o estrangeiro residente suceda, *no bem*, não sofrerá a incidência da Lei nº 6 634, de 1979 (os termos alienação, concessão e transações, nela postos, decerto não abrangem a aquisição de imóvel por sucessão legítima), aplicando-se-lhe a Lei nº 5 709, de 1971, apenas;

— porventura se entenda como nela subsumida a participação de estrangeiro em pessoa jurídica proprietária de imóvel rural, estará, neste caso, submissa à Lei nº 5 709, de 1971, bem como ao assentimento prévio do Conselho de Segurança Nacional. Na hipótese, tal assentimento será exigível deflua, a participação do ádvena, de transação entre vivos, de testamento, ou de sucessão legítima, pois a lei diz *"a qualquer título"*.

III

Como antes demonstrado, a aquisição de imóvel rural por estrangeiro está constitucionalmente sujeita à observância de "condições, restrições, limitações e demais exigências" fixadas em lei, como imperativo da "defesa da integridade do território" e da "segurança do Estado".

Editada por força do preceito superior, a Lei nº 5 709, de 1971, deixa *livres*, ou seja, não lhes impõe condição, restrição, limitação ou exigncia, apenas as aqiusições de imóveis rurais por sucessão legítima *mortis causa* e as que tenham por objeto gleba rural única, pertencente a certo ádvena, cuja área não exceda a três módulos. Mesmo nessas hipóteses, porém, há condicionante prevista no art. 7º desse diploma (assentimento prévio da SG/CSN se o imóvel adquirendo situar-se em área considerada indispensável à segurança nacional).

Daí deduzido que todos os outros casos de aquisição de propriedade rural por estrangeiro radicado no país dependem de autorização prévia do poder público e estão vinculados pelas normas da referida lei especial, verificado está, ademais, que ao ente público incumbido de fiscalizar a aplicação daquele diploma, bem como de autorizar a lavratura dos instrumentos públicos de aquisição — o Incra — não é facultado dar anuência para negócio jurídico que configure infringência dos arts. 3º, 7º e 12 da mesma lei e ao § 4º do art. 7º do seu regulamento, cujas imposições podem ser aplicáveis *cumulativamente* em casos concretos.

O raciocínio desenvolvido permitiu indeferir a possibilidade de cumularem-se tais imposições em situação, envolvendo ádvena pretendente a propriedade de imóvel rural, na qual se verifiquem, concomitantemente, as hipóteses previstas pela lei no art. 3º (aquisição de área ou áreas rurais, contínuas ou descontínuas, somando mais de 50 módulos de exploração indefinida), no art. 7º (situar-se o imóvel adquirendo em área indispensável à segurança nacional) e no art. 12 — que a aquisição leve ao domínio de estrangeiros sobre mais de 1/4 (um quarto) da superfície do município e/ou a que pessoas da mesma nacionalidade venham a deter mais de 40% da quarta parte do território municipal. Considera-se cumulável, ainda, o *hecho imponible* do § 4º do art. 7º do regulamento específico (pretender o estrangeiro a aquisição de imóvel com área superior a 20 módulos).

Incida a regra do art. 3º, *caput*, da Lei nº 5 709, de 1971, estará o Incra sempre obrigado a submeter o caso à consideração do Presidente da República, só este dotado de competência para, discricionariamente, ouvido o Conselho de Segurança Nacional, conceder autorização excepcional. Incida o art. 7º, indispensável será o assentimento da SG/CSN. Incida o art. 12, *caput*, seu § 1º, ou ambos, deverá o Incra verificar primeiramente se a pretensão do estrangeiro está, porventura, ao abrigo do § 2º do mesmo artigo (entre as hipóteses, aí, a de o adquirente ter cônjuge brasileiro em regime de comunhão de bens ou filho brasileiro); caso amparada por esse § 2º, a aquisição estará a salvo das regras impeditivas do re-

ferido art. 12 da lei; caso não se verifique nenhuma das hipóteses daquele § 2º, cumprirá ao Incra submeter o caso à consideração do Presidente da República, que só poderá autorizar a aquisição, na hipótese, se o imóvel adquirendo estiver "vinculado a projetos julgados prioritários em face dos planos de desenvolvimento do país".

Assim repisada a disciplina da aquisição de imóvel rural por estrangeiro residente no país, objeto da Lei nº 5 709, de 1971, cabe examinar o caso concreto motivador da consulta nos autos, porque realimentador do debate sobre o alcance do § 2º do seu art. 12.

O processo Incra nº 882/80 noticia que estrangeiro residente no Brasil, casado com brasileira sob o regime da comunhão de bens e pai de filhos brasileiros comprou, entre julho de 1978 e julho de 1979, quatro glebas rurais situadas no estado da Bahia e com áreas que, somadas, atingem o equivalente a 123 (cento e vinte e três) módulos. Logrou fossem lavrados os instrumentos públicos e registrados — no Ofício do Registro de Imóveis e Hipotecas de Barreiras — sem a indispensável anuência do poder público, embora cada uma das aquisições excedesse, em muito, o equipolente a três módulos e todas se realizassem por ato entre vivos.

Tendo os tabeliães de notas de Angical (fls. 6-7), de Barreiras (fls. 11-2) e do 10º Ofício de Notas de Salvador (fls. 18-9 e 24-5) desrespeitado o art. 9º da Lei nº 5 709, de 1971, como o art. 10 do Decreto nº 74 965, de 1974, e havendo o oficial do Registro de Imóveis de Barreiras infringido os arts. 10 e 11 da lei e os arts. 15 e 16 do regulamento, não teve o poder público ciência das aquisições em tela, senão quando o próprio interessado dirigiu ao Incra pedido de recadastramento das mencionadas áreas.

Quando cientificado das aquisições efetivadas pelo referido ádvena, o Incra, pelo fato de o total das áreas equivaler a 123 módulos, viu desobedecido o *caput* do art. 3º da Lei nº 5 709, de 1971, eis que faltante a autorização presidencial, e as teve como *nulas, ex-vi* do art. 15 do mesmo diploma (esclareça-se que já a primeira das compras feita pelo alienígena dependeria de autorização do Incra, pois teve por objeto área equipolente a cerca de 36 módulos; a segunda configurou propriedade de área excedente de 50 módulos, visto somarem, então, as duas glebas, perto de 76 módulos).

A nulidade foi afirmada pela autarquia em lúcidos pareceres de sua douta Procuradoria-Geral, nos quais se asseverou que o fato de o interessado ser casado com brasileira sob o regime da comunhão universal de bens, e o de ter filhos brasileiros, deixam-no fora do campo de incidência das limitações do art. 12 da Lei nº 5 709, de 1971, *e apenas isso, não tendo o condão de afastar o linde imposto pelo "caput" de seu art. 3º, nem a exigência do § 4º do art 7º do Decreto nº 74 965, de 1974* (cf. fls. 98-102 e 119-28). Em respaldo de sua posição, o Incra invocou o Parecer nº N-29 desta Consultoria-Geral.

Levado o caso à decisão do Sr. Ministro da Agricultura — porque a S. Exª remetido pelo Incra, e também por ter, o estrangeiro interessado, aviado recurso — o órgão jurídico daquela Secretaria de Estado teve por válidas as aquisições em foco.

Isso porque a Consultoria Jurídica do Ministério da Agricultura afirmou e reafirmou, *in casu* (cf. Proc. M. A. nº 3 485/80, fls. 4-6 e Proc. Incra nº 882/80, fls. 136-44) que seu entendimento continua sendo o exposto no Parecer nº 19/CJ/79, isto é, o entendimento não acolhido pelo Parecer nº N-29 deste órgão, aprovado pelo Sr. Presidente da República.

A fim de tornar clara, neste passo, a posição do Ministério da Agricultura, vale se tragam à colação alguns trechos do aludido Parecer nº 19/CJ/79, no qual analisada a situação, perante a Lei nº 5 709, de 1971, de estrangeiro casado com brasileira sob o regime da comunhão de bens, e/ou pai de filhos brasileiros (note-se que, ao invés de se referir ao art. 12 da lei, o parecerista o fez quanto ao art. 5º do regulamento, este a repetir literalmente aquele). Lê-se, nele, o seguinte:

"Se, por outro lado, o § 2º, do mesmo art. 5º, declara que *ficam excluídas das restrições do artigo* (e aqui se inclui a restrição

contida no § 1º, por complementar a restrição maior do próprio artigo): as áreas inferiores a três módulos: as que foram objeto das escrituras formais já vistas; e as que tenham sido adquiridas por estrangeiro casado com pessoa brasileira ou que tenha filho brasileiro, *é também evidente que tais exclusões, tais benefícios, são da mesma forma auto-aplicáveis*.

Pelo que, admitir a exclusão — que tem força de lei — *apenas na hipótese de que venham a ser ultrapassadas as áreas determinadas no art. 5º, "caput", é exceder o poder de regulamentar, é ditar normas que não podem ser ditadas, o que, aliás, não competiria jamais ao Incra* que estaria, na hipótese, invadindo a esfera do Legislativo e, pior: *regulamentando o que pelo Legislativo já foi regulamentado*.

Por fim: exigir do brasileiro casado com pessoa estrangeira autorização prévia do Incra para aquisição do imóvel rural *é exigir quanto não pode ser exigido, uma vez que a lei não o determinou*" (Proc. M.A. nº 3 485/80, fls. 19) (Grifos do original).

Ergo, naquele parecer, a Consultoria Jurídica do Ministério da Agricultura asseriu que, ao considerar só operantes as exceções do § 2º do art. 5º do Decreto nº 74 065 no sentido de afastar as vedações previstas no *caput* e no § 1º do mesmo artigo, estava o Incra "invadindo a esfera do Legislativo", bem assim verberou a posição da autarquia ao exigir que a aquisição de imóvel rural por brasileiro, casado com estrangeiro sob o regime da comunhão de bens, se subordine a autorização.

IV

Dispõem o art. 12 e seus parágrafos da Lei nº 5 709, de 1971, que se reproduziram no art. 5º e parágrafos do Decreto nº 74 965, de 1974:

"Art. 12. A soma das áreas rurais pertencentes a pessoas estrangeiras, físicas ou jurídicas, não poderá ultrapassar a 1/4 (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% (quarenta por cento) do limite fixado neste artigo.

§ 2º *Ficam excluídos das restrições deste artigo as aquisições de áreas rurais:*

I — inferiores a três módulos;

II — que tiverem sido objeto de compra e venda, de promessa de compra e venda, de cessão ou de promessa de cessão, mediante escritura pública ou instrumento particular devidamente protocolado no registro competente, e que tiverem sido cadastradas no Incra em nome do promitente comprador, antes de 10 de março de 1969;

III — quando o adquirente tiver filho brasileiro ou for casado com pessoa brasileira sob o regime de comunhão de bens.

§ 3º O Presidente da República poderá, mediante decreto, autorizar a aquisição além dos limites fixados neste artigo, quando se tratar de imóvel rural vinculado a projetos julgados prioritários em face dos planos de desenvolvimento do país."

A literalidade da norma contida no § 2º, em destaque, desse artigo da lei abona já o entendimento do Incra e o de meu ilustre antecessor, em seu Parecer nº N-29, no sentido de que o casamento com brasileiro em regime de comunhão de bens ou a circunstância de ter filho brasileiro liberam o estrangeiro residente no país das proibições do *caput* e do § 1º do art. 12, mas não das vedações e exigências demais da Lei nº 5 709 e de seu regulamento.

Da interpretação sistemática e teleológica daqueles diplomas só resulta mais seguro convencimento de que outra não pode ser a inteligência das disposições em comento, em que pese à discordância dos opinantes do Ministério da Agricultura.

A *ratio legis* do art. 12 da lei é perfeitamente distinguível da dos arts. 3º e 7º, daí porque antes já se afirmou a possibilidade de incidirem concomitantemente, como isoladamente, os três dispositivos, sobre o mesmo caso concreto.

Releva notar que o poder discricionário atribuído ao Presidente da República, no uso do qual Sua Excelência pode afastar o limite de cinqüenta módulos imposto pelo

caput do art. 3º, é exemplo de discricionariedade pura, ao passo que o poder, igualmente discricionário, entregue ao chefe do Governo pelo art. 12, configura hipótese de discricionariedade qualificada, condicionado que é seu exercício e estar, o imóvel adquirendo, "vinculado a projetos julgados prioritários em face dos planos de desenvolvimento do país".

Os arts. 3º e 12 em tela disciplinam situações diferentes, contemplando realidades distintas com tratamento cujo fim último é "a defesa da integridade do território" e da "segurança do Estado". Assim não fosse, diversos não seriam o conteúdo e o gizamento do poder presidencial num e noutro dispositivo; assim sendo, circunstâncias impeditivas da incidência de uma norma não afastarão a aplicabilidade da outra.

Quanto à necessidade de autorização para que brasileiro, casado com estrangeiro pelo regime da comunhão de bens, adquira imóvel rural, creio razão assiste ao Incra ao vê-la decorrente da Lei nº 5 709, de 1971.

Já se assinalou que a Carta Magna subordina a aquisição da propriedade rural a "condições, restrições, limitações e demais exigências" cuja inserção em lei ordena se efetive, fazendo-o, relativamente a estrangeiros, em "defesa da integridade do território" e da "segurança do Estado" e, quanto aos brasileiros, visando à "justa distribuição da propriedade". Em decorrência do § 34 ao seu art. 153, editaram-se leis regulando o acesso à propriedade rural pelos brasileiros, a par da Lei nº 5 709, de 1971, esta disciplinadora desse acesso atinentemente aos alienígenas.

A Constituição quer se condicione, restrinja, limite, imponha exigências à aquisição de propriedade rural por estrangeiro. Assim o quer para defender a integridade do território e a segurança do Estado. A Lei nº 5 709, de 1971, veio disciplinar toda e qualquer aquisição de imóvel rural por estrangeiro, seja isentando-a de exigências, seja lhe opondo limites, vedações, forma solene: casos há em que ao próprio Presidente da República se reserva decidir da conveniência da aquisição, tão relevante é a matéria em apreço.

Nesse contexto, há que se entender incida a Lei nº 5 709, de 1971, em toda e qualquer hipótese a configurar aquisição, por estrangeiro, de poderes de dono sobre imóvel rural. Recusar-lhe essa incidência é fazer letra morta do comando da *Lex Legum* em obediência ao qual ela foi elaborada e posta a viger. Recusar-lhe essa incidência é aceitar como lícita, *v.g.*, a atuação de ádvena que, conluiado com maus brasileiros, adquira quase todas as ações, adquira o controle, de sociedade anônima proprietária de extensa área rural, em evidente burla às leis (*lato sensu*) brasileiras e com sério prejuízo dos interesses maiores do país. Recusar-lhe essa incidência é admitir que, casando com brasileira, o estrangeiro possa, através desta, adquirir livremente os imóveis rurais que desejar, em grosseiro artifício que tornaria ineficaz a lei de eminência constitucional.

Não se argumente que a Lei nº 5 709, de 1971, se refere apenas a estrangeiros. Não se o faça, porque: se o casal escolheu o regime da comunhão universal de bens, pouco importa quem figure no ato translativo da propriedade, pois esta será igualmente de ambos os cônjuges; se a redação do diploma legal não é a melhor, há de obter o intérprete seu verdadeiro campo de incidência, inserindo-o no sistema jurídico pátrio.

Também não se alegue que exigir de brasileiro casado com estrangeiro (pelo regime da comunhão de bens) solicite autorização do poder público para adquirir propriedade rural significa impedi-lo de exercer seus direitos de cidadão: essa exigência não o proíbe de se tornar proprietário, apenas o sujeita a um procedimento administrativo. Mais: ela decorre da proteção constitucional a aspectos relevantíssimos do interesse público, coletivo, proteção que, afinal, beneficia a todos os brasileiros e se refere a interesses que sobrelevam os dos cidadãos.

V

Destarte, conclui-se que, *na aquisição de imóvel rústico por estrangeiro radicado no Brasil, as circunstâncias de o ádvena ser casado com brasileira pelo regime da comunhão de bens, ou ter filho brasileiro, têm*

o só efeito de afastar os limites previstos no caput *e no § 1º do art. 12 da Lei nº 5 709, de 1971, e não óbices, restrições e exigências outras da mesma lei.*

Escorreita a manifestação anterior deste órgão, contida no Parecer nº N-29 prolatado por meu ilustre antecessor, igualmente incensurável se afigura o entendimento da Procuradoria-Geral do Incra sobre a *questio,* inclusive concernentemente à exigência de apresentação e aprovação de projeto no caso dos autos.

Nulas as aquisições objeto dos autos Incra nº 882/80, por expressa combinação da Lei nº 5 709, de 1971, cabe assinar prazo ao interessado para que providencie o cancelamento dos registros imobiliários respectivos e apresente o pedido de autorização, querendo. Decorrido tal prazo, sem aquela providência do interessado, o Incra deverá promover a desconstituição daqueles registros.

Comprovadas atuações ilegais dos tabeliães de notas de Angical e Barreiras e do 10º Ofício de Notas de Salvador, bem como a do oficial do Registro de Imóveis de Barreiras, é recomendável que o Incra envie, ao Dr. Procurador-Geral da Justiça da Bahia, e a S. Exª o Desembargador-Corregedor da Justiça daquele estado, notícia da prática que se permitiram aqueles serventuários, visando às providências cabíveis.

Sub censura.

Brasília, 6 de janeiro de 1982. — *Paulo César Cataldo,* Consultor-Geral da República.