



**28º Encontro Regional
dos Oficiais de Registro
de Imóveis**

Balneário Camboriú • SC

16 a 18 de junho de 2011

*Aquisição de imóveis rurais
por estrangeiros*

Editorial //



Caros amigos e leitores,

Desde que assumi a missão de presidir o Instituto de Registro Imobiliário do Brasil (IRIB), tenho recebido diversos questionamentos dos nossos associados sobre um dos temas mais polêmicos da doutrina registral imobiliária na atualidade: a aquisição de imóveis rurais por estrangeiros.

As dúvidas, neste caso, não são suscitadas por colegas de uma ou duas regiões. O problema atinge os registradores imobiliários indistintamente, tendo em vista as dimensões continentais do nosso País. Senti, portanto, que precisávamos discutir a fundo a questão, ouvindo, inclusive, a Advocacia-Geral da União (AGU), autora de um parecer que impõe limites e responsabilidades para o registro desse tipo de aquisição, o que torna ainda mais complexa a atuação dos registradores.

O IRIB não poderia ficar alheio a essa situação. Por isso, resolvemos dedicar um encontro regional inteiramente à discussão desse importante assunto, dando início a um debate que não se encerra em Balneário Camboriú e que terá prosseguimento em Fortaleza, onde realizaremos nosso *Encontro Nacional*.

Ainda em Santa Catarina, iniciamos uma interessante interlocução com a AGU, que reconheceu a necessidade de um novo ordenamento jurídico sobre o tema. Tenho a certeza de que o dr. Mauro Sérgio dos Santos, representante da Advocacia-Geral da União, chefe da Coordenação-Geral Agrária da Procuradoria Federal Especializada junto ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (PFE/Incra), que participou do evento, voltou para Brasília surpreso com o nosso nível de conhecimento e ciente de que podemos ser parceiros no debate que deve preceder a elaboração de um novo parecer ou, ainda, de um projeto de lei que altere a norma em vigor.

Além da honrosa presença da AGU, agradeço a todos que contribuíram para o êxito do *28º Encontro Regional dos Oficiais de Registro de Imóveis* realizado pelo IRIB: palestrantes, participantes, apoiadores e patrocinadores. Agradeço, em especial, aos colegas de Santa Catarina, nas pessoas do presidente da Associação dos Notários e Registradores de Santa Catarina (Anoreg/SC), Otávio Guilherme Margarida, e do diretor de eventos do Instituto, Jordan Fabrício Martins.

À época da realização do evento, foi sancionada a Lei nº 12.424/2011, que altera as regras do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), em sua segunda etapa de implantação. A nova norma modificou várias leis, entre elas a Lei nº 11.977/2009, do Programa Minha Casa, Minha Vida, e, ainda, a nº 6.015/1973, Lei dos Registros Públicos. Em companhia do nosso diretor de assuntos agrários, Eduardo Augusto, apresentei aos colegas participantes do evento as principais mudanças na nova norma. Quem não pôde comparecer ao evento terá todas as mudanças documentadas nesta revista, o que facilitará o dia a dia do registrador.

Nas páginas seguintes, vocês encontrarão matérias jornalísticas e a íntegra das palestras apresentadas em nosso *28º Encontro Regional*. Uma novidade desta edição da BIR é a inclusão de um espaço dedicado ao tradicional Pinga-Fogo. Fizemos questão de selecionar os principais pontos debatidos durante o encontro para serem respondidos pelos colegas e membros da diretoria: José Augusto Alves Pinto, registrador de imóveis na Comarca de Araucária/PR e secretário-geral do IRIB; Sérgio Busso, registrador de imóveis na Comarca de Bragança Paulista/SP e 2º secretário do IRIB; e também por Luiz Egon Richter, registrador de imóveis na Comarca de Lajeado/RS e membro do Conselho Editorial do IRIB.

Dessa forma, compartilhamos com todos os associados a riqueza deste importante evento.

Boa leitura!

Francisco José Rezende dos Santos

Presidente do Instituto de Registro Imobiliário do Brasil (IRIB)

Expediente //



ISSN 1677-437X

ENCONTROS REGIONAIS IRIB
CAMBORIÚ - SC | 16/06 A 18/06/11

Boletim do IRIB em Revista
Edição 342
Foto capa: Jaison James

Diretoria

Presidente: Francisco José Rezende dos Santos (MG) • **Vice-Presidente:** Ricardo Basto da Costa Coelho (PR) • **Secretário-Geral:** José Augusto Alves Pinto (PR) • **1ª Secretária:** Kenia Mara Felippetto Malta Valadares (ES) • **2ª Secretária:** Sérgio Busso (SP) • **Tesoureira Geral:** Wanda Maria Oliveira Penna Antunes da Cruz (SP) • **1º Tesoureiro:** Ari Álvares Pires Neto (MG) • **Diretor Social e de Eventos:** Jordan Fabricio Martins (SC) • **Diretor de Assistência aos Associados:** Antonio Carlos Carvalhaes (SP) • **Diretora Legislativa:** Léa Emilia Braune Portugal (DF) • **Diretor de Assuntos Estratégicos:** Emanuel Costa Santos (SP) • **Diretor de Assuntos Internacionais:** Eduardo Pacheco Ribeiro de Souza (RJ) • **Diretor de Assuntos Agrários:** Eduardo Agostinho Arruda Augusto (SP) • **Diretor de Tecnologia e Informática:** Flauzilino Araújo dos Santos (SP) • **Diretor Especial de Implantação do Registro Eletrônico:** João Carlos Kloster (PR) • **Diretor de Meio Ambiente:** Marcelo Augusto Santana de Melo (SP).

Conselho Deliberativo

Presidente do Conselho Deliberativo: Ricardo Basto da Costa Coelho (PR).
Sérgio Toledo de Albuquerque (AL) • Stanley Queiroz Fortes (AM) • Vivaldo Affonso do Rêgo (BA) • Expedito William de Araújo Assunção (CE) • Luiz Gustavo Leão Ribeiro (DF) • Etelvina Abreu do Valle Ribeiro (ES) • Clenon de Barros Loyola Filho (GO) • José Wilson Pires Sampaio (MA) • Roberto Dias de Andrade (MG) • Miguel Seba Neto (MS) • Haroldo Canavarros Serra (MT) • Cleomar Carneiro de Moura (PA) • Fernando Meira Trigueiro (PB) • Miriam de Holanda Vasconcelos (PE) • Maria Elizabeth Paiva e Silva Muller (PI) • Ricardo Basto da Costa Coelho (PR) • Décio José de Lima Bueno (RO) • Eduardo Sócrates Castanheira Sarmiento Filho (RJ) • Carlos Alberto da Silva Dantas (RN) • João Pedro Lamana Paiva (RS) • Gleici Palma Ribeiro Melo (SC) • Maria do Carmo de Rezende Campos Couto (SP).

Suplentes: Cicero Tadeu Ribeiro (AL) • Carlos Eduardo Ferraz de Mattos Barroso (DF) • Bruno Santolin Cipriano (ES) • Mauro Velasco da Silva (GO) • Ari Álvares Pires Neto (MG) • Renato Costa Alves (MS) • José de Arimatéia Barbosa (MT) • Kedma Faria Tavares (PA) • Paula Izique Victorelli (PR) • Marcelo Braune (RJ) • Julio César Weschenfelder (RS) • Joelcio Escobar (SP).

Membros Natos do Conselho Deliberativo – ex-presidentes do IRIB: Jether Sottano (SP) • Ítalo Conti Júnior (PR) • Dimas Souto Pedrosa (PE) • Lincoln Bueno Alves (SP) • Sérgio Jacomino (SP) • Helvécio Duia Castello (ES).

Conselho Editorial: Eduardo Pacheco Ribeiro de Souza - Frederico Henrique Viegas de Lima • João Pedro Lamana Paiva • Luiz Egon Richter • Marcelo Guimarães Rodrigues • Maria do Carmo Rezende Campos Couto • Mário Pazutti Mezzari • Rivaldo Machado de Arruda • Rodrigo Toscano de Brito • Ulysses da Silva.

Coordenadoria Editorial: Marcelo Augusto Santana de Melo (SP).

Conselho Fiscal: Alex Canziani Silveira (PR) • Inah Álvares da Silva Campos (MG) • Pedro Jorge Guimarães Almeida (AL) • Rosa Maria Veloso de Castro (MG) • Rubens Pimentel Filho (ES).

Suplentes: Bruno Santolin Cipriano (ES) • Wolfgang Jorge Coelho (MG) • Adriano Damásio (RS).

Conselho de Ética: Ademar Fioranelli (SP) • Nicolau Balbino Filho (MG) • Oly Érico da Costa Fachin (RS).

Suplentes: Geraldo Mendonça (RJ) • Paulo de Siqueira Campos (PE) • Mário Pazutti Mezzari (RS).

O Boletim IRIB em Revista é uma publicação impressa do Instituto de Registro Imobiliário do Brasil (IRIB).

Presidente do IRIB

Francisco José Rezende dos Santos (presidenterezende@irib.org.br)

Jornalista responsável

Andrea Vieira – MtB 4.188

Revisão Ortográfica

Keila Mariana de A. Oliveira

Textos

Tatielly Diniz

Impressão e Acabamento

Kaco Gráfica

Edição de Arte

Tony Costa

Agradecimentos pela cessão de fotos

Secretaria Municipal de Turismo de Balneário Camboriú/Sectur

Revisão Técnica

José de Arimatéia Barbosa

Nota de responsabilidade

O IRIB não assume qualquer responsabilidade pelo teor do que é veiculado nesta revista. As opiniões veiculadas não expressam necessariamente a opinião da diretoria do IRIB e dos editores desta publicação.

Direitos de reprodução

As matérias aqui veiculadas somente podem ser reproduzidas mediante expressa autorização dos editores, com a indicação da fonte.

Sede: Av. Paulista, 2.073 – 12º andar – Cjs. 1.201/1.202 – CEP 01311-300 – São Paulo/SP
Telefones/Fax: (11) 3289 3340 / 3289 3599 / 3289 3321

Representação em Brasília:

SRTVS Quadra 701 – Cj. D, Bl. B – sala 617 | CEP 70340-907 – Brasília/DF
Telefone/Fax: (61) 3037 4311 / 3041 7311

Site: www.irib.org.br

E-mails: irib@irib.org.br e imprensa@irib.org.br



Instituto de Registro
Imobiliário do Brasil

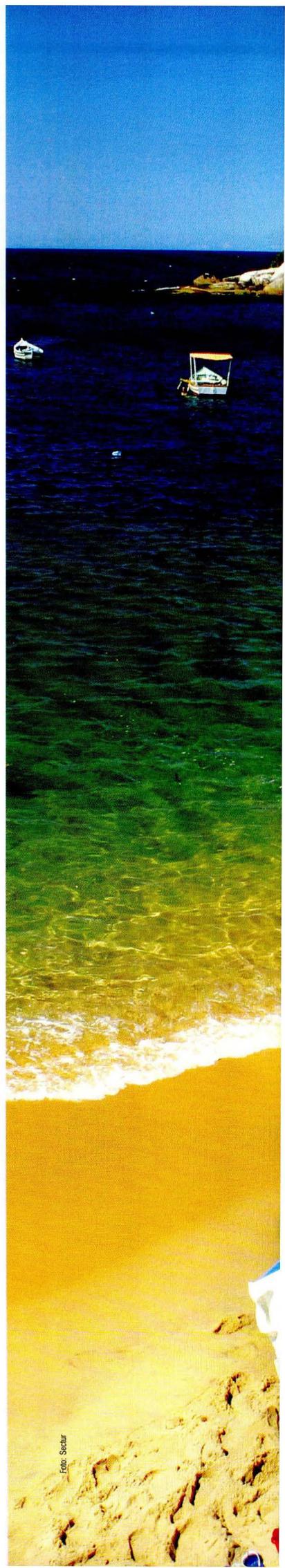


Foto: Sectur



Sumário //

Editorial	3
------------------------	---

Abertura

28 ^ª Encontro Regional dos Oficiais de Registro de Imóveis	6
Entrevista // Francisco José Rezende dos Santos	8

Palestras

Parecer LA nº 1/2010, emitido pela Advocacia-Geral da União	
// Mauro Sérgio dos Santos	10
Aquisição de imóvel rural por empresas brasileiras sob controle estrangeiro	
// Eduardo Agostinho Arruda Augusto	14

As ilhas costeiras

// Daniel Carlos de Andrade	22
-----------------------------------	----

Debate

// Célio Caus Júnior	30
----------------------------	----

Aquisição de imóveis rurais por pessoas jurídicas estrangeiras

// Paulo Luís Quintela de Almeida	34
---	----

Debate

// Tiago Machado Burtet	45
-------------------------------	----

Aquisição de imóvel rural por pessoa física estrangeira

// Eduardo Sócrates Castanheira Sarmento Filho	48
--	----

Debate

// José de Arimatéia Barbosa	59
------------------------------------	----

Painel de encerramento do 28^ª Encontro debate procedimento do CNJ referente a registro de incorporações	64
---	----

Pinga-Fogo	68
-------------------------	----

Opinião

Avaliação de quem participou do evento	78
--	----

Especial

Mudanças no Programa Minha Casa, Minha Vida beneficiam a classe registral	81
---	----

IRIB Responde	84
----------------------------	----

História

Fundadores do IRIB recebem medalha comemorativa	90
---	----



O presidente do IRIB, Francisco José Rezende dos Santos, abriu oficialmente o evento, ressaltando o objetivo de buscar orientação relacionada à aquisição de imóveis rurais por estrangeiros

28º Encontro Regional dos Oficiais de Registro de Imóveis

Balneário Camboriú/SC foi sede do evento que debateu a aquisição de imóveis rurais por estrangeiros

Nos dias 16, 17 e 18 de junho, cerca de 150 congressistas, reunidos em Balneário Camboriú/SC, debateram os diversos aspectos da aquisição de imóveis rurais brasileiros por compradores de outros países, sejam pessoas físicas ou jurídicas. A complexidade do tema central fez com que o Instituto de Registro Imobiliário do Brasil (IRIB) realizasse um encontro regional inteiramente dedicado à sua discussão.

O agradável balneário catarinense acolheu os participantes do 28º Encontro Regional dos Oficiais de Registro de Imóveis, que contou com representantes dos Estados de Santa Catarina, Paraná, Rio Grande do Sul, Distrito Federal, São Paulo, Minas Gerais, Pará, Rio de Janeiro, Mato Grosso e Rondônia. A presença de várias regiões demonstra que o tema central é motivo de preocupação dos registradores de imóveis de todo o País.

O presidente do IRIB, Francisco José Rezende dos Santos, abriu oficialmente o evento ressaltando que o objetivo do *Encontro de Camboriú* foi buscar uma orientação para a atuação de registradores em nível nacional, tendo em vista a profusão de normas acerca do tema.

“Insistimos que é necessário uniformizar procedimentos registrários a respeito de diversos temas, especialmente este, que tem sido ultimamente um dos mais controvertidos no campo do direito registral imobiliário.” Segundo Francisco Rezende, as constantes mudanças nas normas legais acabam por dificultar o trabalho do registrador de imóveis, pois a todo instante surgem decisões diferentes, o que pode resultar em insegurança jurídica.

Veja entrevista na página 8.

Ricardo Basto da Costa Coelho, vice-presidente do Instituto, também avalia os resultados do evento. "Mais uma vez, cumprimos a meta de apresentar os trabalhos importantes, trazendo para o debate os problemas do registrador de imóveis. Houve uma grande participação dos nossos associados e uma frequência altíssima durante as palestras. As questões em aberto serão retomadas em Fortaleza, onde realizaremos o nosso maior evento, o XXXVIII Encontro dos Oficiais de Registro de Imóveis do Brasil, para o qual todos estão convidados", completou o vice-presidente do IRIB.

Registrador de Santa Catarina, o diretor de eventos do IRIB, Jordan Fabrício Martins, concorda que o tema principal do evento está diretamente ligado ao interesse nacional. "A discussão é complexa e muito polêmica, a começar pelo próprio conceito de 'interesse nacional', além de questões relacionadas com a noção, por exemplo, de 'empresa estrangeira'. Em Camboriú, vimos a importância da propositura desse debate e a importância do trabalho do registrador imobiliário, o qual requer muito conhecimento teórico e acompanhamento jurisprudencial constante", salientou.

Advocacia-Geral da União prestigia o Encontro Regional

O representante da Advocacia-Geral da União (AGU), Mauro Sérgio dos Santos, procurador federal da AGU, aceitou o convite do IRIB para palestrar sobre o parecer emitido pela Consultoria-Geral da União/Advocacia-Geral da União (CGU/AGU) nº 1/2008 – que fixou nova interpretação acerca da aquisição de imóvel rural por pessoa jurídica estrangeira.

Em sua apresentação, o procurador federal disse que o parecer da AGU não tem poder normativo de vincular a atuação dos cartórios. "Ele é materialmente lei, mas apenas para a administração federal". Contudo, em razão da atuação do Ministério Público Federal, que requereu ao Conselho Nacional de Justiça

(CNJ) providências, houve determinação deste órgão às Corregedorias-Gerais de Justiça dos estados para que baixassem normas determinando aos notários e registradores que cumprissem o conteúdo do parecer.

O diretor de assuntos agrários do IRIB, Eduardo Agostinho Arruda Augusto, foi o debatedor do painel e fez um apanhado das normas vigentes acerca da aquisição de imóveis rurais por estrangeiros. Ele fez críticas à legislação vigente, que traz severa punição ao tabelião e ao registrador que descumprir a lei, mas não pune quem verdadeiramente descumpriu a lei. "A nulidade do negócio jurídico não chega a ser punição. O ideal é que a lei punisse com multa (no valor do imóvel) a ser pago tanto pelo vendedor como pelo comprador do imóvel rural em desacordo com a referida lei", defendeu.

Mauro Santos concluiu dizendo que a AGU está preparando uma minuta de lei para enviar ao Congresso Nacional a respeito do tema. Segundo ele, os notários e os registradores de imóveis devem ser ouvidos. "É inimaginável a elaboração de uma lei, que os cartórios terão que cumprir, sem ouvi-los", afirmou.

Participaram da cerimônia de abertura o vice-corregedor-geral de Justiça do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, César Augusto Ruiz Abreu; o vice-presidente do IRIB e presidente do Conselho Deliberativo, Ricardo Basto da Costa Coelho; o presidente da Associação dos Notários e Registradores do Estado do Paraná (Anoreg/SC), Otávio Guilherme Margarida; a presidente em exercício do Sindicato dos Notários e Registradores do Estado de Santa Catarina (Sinoreg/SC), Franciny Abreu de Figueiredo e Silva; o presidente da Cooperativa de Crédito Mútuo de Notários e Registradores (Coopenore) de Santa Catarina e Rio Grande do Sul, Sérgio Afonso Manica; o diretor de eventos do IRIB, Jordan Fabrício Martins. Também participaram da mesa solene o palestrante convidado, procurador federal da Advocacia-Geral da União, Mauro Sérgio dos Santos; e o diretor de assuntos agrários, Eduardo Agostinho Arruda Augusto, debatedor do primeiro tema.



Mesa solene da abertura do Encontro Regional

Entrevista // Francisco José Rezende dos Santos



“Temos a convicção de que o parecer da AGU deve ser revisto”

Ao final do 28^o Encontro Regional dos Oficiais de Registro de Imóveis, o presidente do IRIB, Francisco José Rezende dos Santos, fez um balanço do evento. Em sua opinião, o debate sobre a aquisição de imóveis rurais por estrangeiros ainda prossegue e é necessária uma revisão nas normas vigentes, inclusive o Parecer da CGU/AGU nº 1/2008, da Advocacia-Geral da União.

BIR – Qual a avaliação que o senhor faz do 28^o Encontro Regional?

Francisco Rezende – Esse foi um encontro de sucesso, pois tivemos a participação de um grande número de registradores de imóveis e outros públicos interessados no tema central. Mais uma vez o IRIB cumpriu sua função de instituto de estudos ao proporcionar uma discussão de alto nível e a confraternização entre os colegas que compareceram ao evento.

Tivemos a oportunidade de debater um assunto que tem originado problemas pelo Brasil inteiro, não só nessa região do Sul. São muitas as dúvidas sobre o registro de imóveis rurais por estrangeiros, e a discussão não se esgotou neste encontro, que contou, inclusive, com a participação de representantes da Advocacia-Geral da União, instituição autora do parecer que estabelece regras rígidas sobre o tema.

Além dos colegas de Santa Catarina, obtivemos um comparecimento expressivo dos companheiros de outros estados, até mesmo de colegas de regiões distantes, como o Norte. Realizamos, portanto, um encontro interessante, concorrido e participativo. Foi muito proveitoso para todos nós.

BIR – O senhor acredita que o encontro também foi esclarecedor para a AGU?

Francisco Rezende – Tivemos a oportunidade de apresentar o nosso ponto de vista aos representantes da Advocacia-Geral da União na pessoa do dr. Mauro Sérgio dos Santos, chefe da Coordenação-Geral Agrária da Procuradoria Federal Especializada junto ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra).

Depois de ampla discussão, saímos de Balneário com a convicção de que o Parecer da CGU/AGU nº 1/2008 deve ser revisto e que o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) deve se posicionar a respeito.

Creio que a AGU ficou surpresa com a consistência da nossa argumentação, podendo constatar que os registradores de imóveis devem ser parceiros na resolução desse problema. Temos muito a contribuir, considerando a nossa experiência diária, no atendimento das demandas variadas das partes. Podemos, ainda, apontar as incongruências das normas vigentes e contribuir com soluções possíveis para os conflitos relacionados aos registros de aquisição de imóveis rurais por estrangeiros. Este

assunto será retomado nos próximos encontros, inclusive no nacional, em Fortaleza, no qual contaremos, inclusive, com a presença de representantes do Incra.

Como sempre, vamos propor o debate dos temas mais significativos para a classe registral imobiliária. Trataremos especialmente da segurança jurídica, que é a essência do registro de imóveis, a razão de existir do sistema registral imobiliário. Discutiremos a segurança do processo de registro, do arquivamento dos documentos, da escritura pública, do registro eletrônico. O *Encontro Nacional* de 2011 será, sem dúvida, o maior encontro do sistema registral imobiliário já promovido pelo IRIB.

BIR – Na abertura do encontro, o senhor fez um levantamento das várias atividades do IRIB. O que o senhor destacaria?

Francisco Rezende – Além da missão primordial de promover o estudo, temos também o papel de fomentar as novas tecnologias, trabalhando para a implantação do sistema de registro eletrônico, das redes de transmissão de dados e para as viabilizações centrais, como as de indisponibilidade de bens.

Destaco, ainda, a atuação do IRIB na defesa dos interesses da classe registral brasileira, composta por 3.224 registradores em atuação em todos os estados.

A vertente institucional da nossa atuação não pode ser esquecida. Hoje, temos estratégias de participação política, por meio da qual se busca apoio às reivindicações da classe. Desde fevereiro, o IRIB possui um escritório de representação na capital federal, encarregado do acompanhamento dos projetos de interesse e dos contatos com os representantes do Legislativo e do Executivo.

BIR – No decorrer do encontro, houve a promulgação da lei que altera todas as regras do Programa Minha Casa, Minha Vida. Qual foi a participação do IRIB nessa conquista?

Francisco Rezende – Independentemente da importância e do alcance social do Programa Minha Casa, Minha Vida, desde a promulgação da Lei nº 11.977/2009, entendemos que não era justo que os registradores de imóveis arcassem com o ônus da gratuidade dos registros ou com a redução excessiva de emolumentos.

Alguma redução é razoável em determinados programas sociais, mas o Minha Casa, Minha Vida determinava a gratuidade em uma série de atos de registros, o que sacrificava totalmente a atividade registral, colocando em risco a segurança e a eficiência do serviço.

Depois de muita luta, conseguimos dar um basta na gratuidade dos serviços, revertendo um quadro desfavorável, que inviabilizava o trabalho de muitos colegas. Essa conquista demonstra a relevância da atuação político-institucional do IRIB.

BIR – Quais foram os principais benefícios que a Lei nº 12.424/2011 trouxe para os registradores de imóveis?

Francisco Rezende – Em linhas gerais, felizmente, com o Minha Casa, Minha Vida 2, houve a recomposição dos emolumentos quanto aos registros. Essa é uma conquista histórica, sem precedentes, resultado de grande trabalho das lideranças do IRIB, juntamente com as de outras associações.

Temos de agradecer especialmente à Anoreg/BR e também ao trabalho da Anoreg/SP e da Associação dos Registradores Imobiliários de São Paulo (Arisp) por todo apoio dispensado aos nossos pleitos junto ao governo federal. Conseguimos mostrar para toda a classe que, se trabalharmos unidos nos nossos intentos, conseguiremos sucesso. Esse é o recado principal que o Programa Minha Casa, Minha Vida 2 nos dá: trabalhando juntos, nossos objetivos serão alcançados. ■

Francisco Rezende: “hoje temos estratégias de participação política, por meio da qual se busca apoio às reivindicações da classe”



Palestra // Tema 1

3º Encontro Regional
dos Oficiais Registrados
de Imóveis



Foto: Divulgação RB

O representante da Advocacia-Geral da União (AGU), Mauro Sérgio dos Santos

Parecer LA nº 1/2010, emitido pela Advocacia-Geral da União

Norma fixa nova interpretação acerca da aquisição de imóvel rural
por pessoa jurídica estrangeira

// Mauro Sérgio dos Santos

Procurador federal e professor de Direito Administrativo da Universidade Católica de Brasília. Ocupa atualmente a chefia da Coordenação-Geral Agrária da Procuradoria Federal Especializada junto ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra). É especialista em Direito Público e mestre em Direito.

Inicialmente, agradeço a gentileza do convite feito pelo IRIB e, na pessoa do seu presidente, dr. Francisco José Rezende dos Santos, cumprimento a todos os demais presentes.

A Lei nº 5.709/1971, que regula a aquisição de imóvel rural por estrangeiro, pessoa física ou jurídica, há muito tem se mostrado uma norma arcaica, quase obsoleta, por não mais preservar de forma adequada os interesses da sociedade brasileira, sobretudo em decorrência da nova ordem jurídica iniciada com o processo de globalização. O próprio governo tem sentido a necessidade de alterar a legislação existente sobre o tema. Importante registrar, desde já, que atualmente existe uma minuta de pré-projeto feita pela própria Advocacia-Geral da União (AGU), com vistas a iniciar as discussões sobre uma futura lei sobre aquisição de imóveis rurais por estrangeiros. No entanto, até essa proposta amadurecer e chegar ao Congresso Nacional, há um longo caminho a ser percorrido. É importante que todos os órgãos e setores da sociedade envolvidos na questão, entre eles o IRIB, tenham possibilidade de participar do processo legislativo dessa norma.

Além das discussões que estão sendo iniciadas a respeito da elaboração de uma nova lei sobre aquisição de imóveis rurais por estrangeiros, temos também uma Instrução Normativa em fase de elaboração no âmbito do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), tratando do mesmo assunto. A minuta da referida instrução está sendo analisada juridicamente, sendo certo que seu conteúdo observará, além dos dispositivos da Lei nº 5.709/1971 e do Decreto nº 74.965/1974, também o teor do Parecer LA nº 1/2010, da AGU, que será abordado em seguida.

Pois bem, como recebi o convite para proferir palestra especificamente sobre o Parecer LA nº 1/2010-AGU, farei uma abordagem sobre a repercussão desse ato normativo, mas, para que vocês possam entender o assunto de maneira mais adequada, faremos um histórico envolvendo todos os pareceres emitidos pela AGU, relacionados à aquisição de imóvel rural por estrangeiros.

O cerne da questão envolvendo os pareceres da AGU é o § 1º do artigo 1º da Lei nº 5.709/1971, que iguala, juridicamente, as empresas brasileiras que tenham capital majoritariamente estrangeiro às empresas estrangeiras. Em outras palavras, o dispositivo legal antes mencionado aplica às empresas brasileiras de capital majoritariamente estrangeiro as restrições impostas às pessoas estrangeiras, físicas ou jurídicas. A polêmica gira em torno da recepção ou não do § 1º do artigo 1º da Lei nº 5.709/1971 pela Constituição Federal de 1988.

Os dispositivos legais em questão possuem a seguinte redação:

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.

A Constituição de 1988, inicialmente, equiparou a empresa brasileira de capital nacional às demais empresas brasileiras, não fazendo e, para muitos, não admitindo qualquer distinção entre elas. Por conta disso, muito se debateu, no início da vigência da referida Constituição, se a Lei nº 5.709/1971 teria sido recepcionada ou não pela atual Carta Política. Depois de muita discussão, foi elaborado o primeiro ato normativo da AGU sobre o tema: o Parecer GQ 22/1994.

Antes mesmo de falarmos sobre o teor do Parecer AGU GQ-22 e dos demais pareceres da AGU, é de grande relevância a exata compreensão do que é e qual o real alcance do ato administrativo denominado parecer.

De acordo com a Lei Complementar nº 73/1993, os pareceres do advogado-geral da União são por este submetidos à aprovação do Presidente da República. 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. Já o parecer aprovado pelo Presidente da República, mas não publicado, obriga apenas as repartições interessadas, a partir do momento que dele tenham ciência. Esse aspecto é importante para que possamos analisar não apenas o conteúdo dos pareceres emitidos pela AGU, mas especialmente os efeitos que deles derivam.

Pois bem, o Parecer AGU CQ-22, em resumo, concluiu pela recepção da Lei nº 5.709/1971, ressalvado o § 1º do artigo 1º, objeto da polêmica envolvendo a empresa brasileira de capital estrangeiro. O principal argumento pela não recepção desse dispositivo seria sua incompatibilidade material com a redação originária do artigo 171, I, da Constituição, que, segundo o parecer, não admitia restrições à empresa brasileira, ainda que controlada por capital estrangeiro.

Com base nesse argumento, a AGU chegou ao entendimento naquele momento histórico de que o § 1º da Lei nº 5.709/1971 não tinha sido recepcionado pela Constituição. Cabe registrar que esse primeiro parecer, embora aprovado pelo Presidente da República, não foi publicado na imprensa oficial, significando com isso que não produziu efeitos vinculantes para toda a administração pública federal.

Ocorre que em 1995 foi editada a Emenda Constitucional nº 6, que revogou o artigo 171 da Constituição, eliminando, com isso, a distinção então existente entre empresa brasileira e empresa brasileira de capital nacional.

A EC nº 6/1995 mais uma vez modificou o panorama jurídico, motivando a AGU a novamente se manifestar, fazendo-o por meio do Parecer AGU GQ-181/1998. O ilustre parecerista chegou à conclusão de que a revogação do artigo 171 da Constituição não acarretaria a repristinação do § 1º do artigo 1º da Lei



Foto: Divulgação IRIB

nº 5.709/1971, porque não houve comando expresso nesse sentido. O fenômeno da repristinação, como todos sabem, ocorre quando a norma revogada é restaurada em razão de a lei revogadora ter perdido a vigência. De acordo com o § 3º do artigo 2º da Lei de Introdução ao Código Civil (Licc), somente poderá ocorrer a repristinação quando houver expressa previsão nesse sentido, ou seja, não há repristinação tácita. Por tal razão, reiterou o Parecer AGU GQ-181/1998 que o § 1º do artigo 1º da Lei nº 5.709/1971 não teria sido recepcionado pela Carta de 1988. Embora corroborando o entendimento pela não recepção do § 1º do artigo 1º da Lei nº 5.709/1971, o ilustre parecerista admitiu, considerando a entrada em vigor da EC nº 6/1995, que futuramente poderia ser editada uma lei que impusesse restrições às empresas brasileiras de capital estrangeiro.

O Parecer AGU GQ-181/1998 foi aprovado pelo Presidente da República e publicado na imprensa oficial, vinculando, assim, toda a administração federal. A partir de então, houve uma explosão no número de aquisições de imóveis rurais por empresas brasileiras de capital estrangeiro, revelando uma nova e perigosa situação vivenciada pelo Estado brasileiro: a total falta de controle estatal das aquisições de imóveis rurais feitas por empresas estrangeiras e, sobretudo, pelas empresas brasileiras, mas de capital majoritariamente estrangeiro.

Diante desse novo cenário, que revela a existência de uma nova ordem jurídica e econômica mundial – com novas prioridades, como a produção de alimentos, o controle territorial e a segurança jurídica –, a AGU mais uma vez se manifestou sobre a aquisição de imóveis rurais por empresas de capital estrangeiro, agora por meio do Parecer AGU LA nº 1/2010, que apresentou conclusões distintas daquelas até então sedimentadas pelos pareceres GQ 22/1994 e GQ-181/1998.

O Parecer AGU LA nº 1/2010 foi aprovado e publicado pelo Presidente no fim de 2010. Como houve a publicação, o referido ato normativo passou a vincular toda a administração federal, mas não os cartórios extrajudiciais, pelo menos não diretamente. Não obstante sua força obrigatória apenas para a administração federal, o recente parecer trouxe importantes repercussões para os registradores e notários. Além disso, também repercutiu junto ao Ministério Público Federal, que entrou com requerimento no Conselho Nacional de Justiça (CNJ), com o objetivo de que

fosse adotado o mesmo entendimento da Advocacia-Geral da União.

O aludido parecer, diferentemente dos que o precederam, concluiu pela recepção integral da Lei nº 5.709/1971 pela Constituição Federal (seja em sua redação originária, seja após a entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 6/1995).

Assim, tendo sido declarada a recepção do § 1º do artigo 1º da Lei nº 5.709/1971, em consequência passou a vigorar para as empresas brasileiras de capital (majoritário) estrangeiro as mesmas restrições aplicáveis às pessoas estrangeiras, físicas ou jurídicas.

Portanto, a Lei nº 5.709/1971, em sua inteireza, de acordo com a atual posição da Advocacia-Geral da União, foi recepcionada pela Constituição de 1988, estando, pois, em plena eficácia. Os principais argumentos para declarar a recepção da mencionada Lei estão relacionados à soberania nacional. Além disso, chegou-se também à conclusão pela recepção do § 1º do artigo 1º da Lei nº 5.709/1971 por meio da interpretação sistemática dos dispositivos constitucionais, com vistas a esvaziar os argumentos dos pareceres iniciais, que insistiam que a Constituição de 1988 não autorizaria quaisquer restrições às empresas brasileiras, fossem elas de capital nacional ou estrangeiro. Na verdade, a própria Constituição prevê a existência de várias restrições às empresas nacionais ou estrangeiras, não havendo coerência lógica para a não recepção do § 1º do artigo 1º da Lei nº 5.709/1971.

Examinadas as questões históricas e jurídicas envolvendo os pareceres da AGU, algumas importantes indagações permanecem sem respostas. O que acontecerá com os negócios jurídicos que foram realizados anteriormente sob a égide dos Pareceres GQ 22/1994 e 181/1998? A resposta passa pela leitura do artigo 2º, parágrafo único, XIII, da Lei nº 9.784/1999. Vejamos:

Art. 2º – [...]

XIII – interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada aplicação retroativa de nova interpretação.

Segundo o dispositivo acima transcrito, quando a administração pública federal passa a conferir nova interpretação à determinada matéria de interesse de particulares, essa mudança de entendimento somente poderá ser aplicada às novas situações.

Portanto, a partir de 19 de agosto de 2010, data da publicação do Parecer AGU LA nº 1/2010, tanto as pessoas físicas ou jurídicas estrangeiras como as pessoas jurídicas brasileiras controladas por capital estrangeiro se sujeitam às restrições impostas pela Lei nº 5.709/1971.

Cabe destacar que atualmente há duas correntes em relação aos negócios jurídicos realizados anteriormente a 19 de agosto de 2010: a primeira sustenta que, como a propriedade no Direito brasileiro se comprova com o registro, caso não tenha a aquisi-

ção de imóvel rural por empresa controlada por capital estrangeiro sido registrada durante esse período, o negócio jurídico seria nulo de pleno direito; a segunda corrente defende que todos os negócios jurídicos realizados antes da entrada em vigor do novo parecer materializam atos jurídicos perfeitos e, como tais, devem ser protegidos pelo ordenamento, mesmo que não levados a registro. Não há ainda um juízo de valor formado pelo Incra em relação a esse espinhoso tema.

Importante mencionar também que logo depois de publicado o Parecer LA nº 1/2010, a AGU expediu avisos ministeriais ao Ministério da Fazenda e ao Ministério da Indústria e Comércio para que aquelas pastas analisassem a nova formatação jurídica e editassem atos normativos de modo a tentar solucionar inúmeras questões práticas; por exemplo, como ter certeza se a maioria do capital votante é estrangeira? Como proceder no caso de empresas em nome de “laranjas”? Essas e outras situações de grande complexidade ainda não foram enfrentadas pelos referidos ministérios.

Embora, como dito, o Parecer LA nº 1/2010 da AGU não tenha o poder de vincular diretamente a atuação dos cartórios, sua publicação impulsionou algumas providências adotadas por outras instituições públicas, como o Ministério Público e o Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

Com efeito, a partir da nova interpretação conferida pelo Parecer LA nº 1/2010 da AGU, o Ministério Público Federal entrou com

requerimento para que o CNJ se manifestasse sobre a aquisição de imóveis rurais por empresas brasileiras de capital estrangeiro. O CNJ se manifestou, publicando a seguinte recomendação:

Pedido de Providências – Corregedoria 0002981 – 80.2010.2.00.0000 Recomendação: “Imediata adoção pelas Corregedorias locais ou regionais junto aos Tribunais respectivos que determinem aos Cartórios de Registros de Imóveis e Tabelionatos de Notas que observem rigorosamente as disposições da Lei 5.709/71 quando tiverem de lavrar atos de aquisição de terras rurais por empresas brasileiras com participação majoritária de estrangeiros, pessoas físicas ou jurídicas”.

Portanto, a publicação do Parecer LA nº 1/2010 alterou profundamente o panorama jurídico a respeito da aquisição de imóveis rurais por empresas brasileiras de capital estrangeiro, seja em razão de sua observância obrigatória para toda a administração federal, seja pelos reflexos dele derivados para os demais atores desse processo, entre eles os notários e os registradores aqui presentes. ■

Apresentação desta palestra disponível no endereço:

<http://www.encontrosirib.org.br/camboriu/palestrantes.php>



Praia Central em Balneário Camboriú/SC



Foto: Secur



Diretor de assuntos agrários do IRIB, Eduardo Augusto, debate a aquisição de imóvel rural por estrangeiro

Aquisição de imóvel rural por empresas brasileiras sob controle estrangeiro

// Eduardo Agostinho Arruda Augusto

Diretor de assuntos agrários do IRIB, doutorando e mestre em Direito Civil pela Faculdade Autônoma de Direito (Fadisp).

Introdução

A aquisição de imóvel rural por estrangeiro está regulada pela Lei nº 5.709/1971, que estabelece o seguinte:

“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”.

Da leitura do *caput* do artigo 1º, chega-se à conclusão de que estão proibidos de adquirir imóvel rural no Brasil o estrangeiro residente no exterior e a pessoa jurídica estrangeira com sede no exterior.

Portanto, a pessoa jurídica estrangeira somente poderá adquirir imóvel rural se tiver sede aqui no Brasil, ou seja, essa empresa deve possuir autorização expressa do governo brasileiro para funcionar em território nacional e efetivar seu registro na Junta Comercial do Estado em que se localizar sua nova sede.

No entanto, o § 1º do artigo 1º da Lei nº 5.709/1971 amplia o conceito de empresa estrangeira, para os fins da submissão às suas regras:

§ 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.

Tanto a doutrina como a jurisprudência consideravam que esse dispositivo não havia sido recepcionado pela Constituição Federal. No entanto, a Advocacia-Geral da União (AGU) mudou seu entendimento sobre a matéria, tendo emitido o Parecer LA CGU/AGU nº 1/2008. Por ter sido aprovado pelo Presidente da República e publicado em Diário Oficial (DOU 23/8/2010), o novo entendimento passou a ser vinculante para toda a administração pública federal, nos termos dos artigos 40 e 41 da Lei Complementar nº 73/1993 (Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União).

Análise constitucional

É duvidosa a constitucionalidade da sujeição da “empresa brasileira sob controle estrangeiro” às mesmas regras impostas à empresa estrangeira para a aquisição de imóvel rural.

Tal dispositivo legal não teria sido recepcionado pela Constituição Federal de 1988, em decorrência da literalidade de seu artigo 190:

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.

Poderia a lei ordinária ampliar a restrição às empresas brasileiras sob controle estrangeiro? Parece-me que não.

Outra questão levantada foi a possível incompatibilidade com o artigo 171 da Carta Magna. Esse artigo, que foi revogado pela Emenda Constitucional nº 6, de 1995, previa o seguinte:

Art. 171. São consideradas:

I – empresa brasileira 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.

Em 1994, o entendimento da AGU era que tal dispositivo não havia sido recepcionado pelo texto constitucional. O Parecer da AGU faz expressa menção a essa passagem histórica:

30. Por essa manifestação, o dispositivo em questão – § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 1971 – não havia sido recepcionado em face da redação do art. 171, I, da CF que constitucionalizara o conceito de empresa brasileira e não admitia restrições à atuação de empresa brasileira, somente aquelas expressas no texto constitucional.

31. Essa situação, segundo o Parecer, era diversa da vivenciada no ordenamento constitucional anterior, em que não havia a constitucionalização do conceito de empresa brasileira e que admitia restrições à sua atuação com base na lei ordinária.

No entanto, a EC nº 6/1995 (publicada em 16/8/1995) revogou expressamente o artigo 171 da Constituição Federal, que concedia à lei a possibilidade de criar benefícios para a “empresa brasileira de capital nacional”.

A EC nº 6/1995 tem origem na PEC nº 5/1995, de iniciativa do Presidente da República. Essa PEC tinha por objetivo dar nova redação ao artigo 171, para considerar “empresa brasileira a constituída sob as leis brasileiras e que tenha sede e administração no País”. Na Exposição de Motivos nº 37, de 16/2/1995, assinada por seis ministros e encaminhada ao Presidente da República, ficou clara a intenção de acabar com a discriminação entre empresas brasileiras de “capital nacional” e de “capital estrangeiro”:

2. A proposta tenciona eliminar a distinção entre empresa brasileira e empresa brasileira de capital nacional e o tratamento preferencial concedido a esta última. Para tanto, firma-se conceito de empresa brasileira como aquela constituída sob as leis brasileiras e com sede e administração no País.

3. A discriminação no capital estrangeiro perdeu o sentido no contexto de eliminação das reservas de mercado, maior intercalação entre as economias e necessidade de atrair capitais estrangeiros para complementar a poupança interna [...]

No entanto, o Congresso Nacional optou por revogar o artigo 171 da Constituição Federal, situação esta que gerou o seguinte impasse:

- para quem entendia que o § 1º do artigo 1º da Lei nº 5.709/1971 não havia sido recepcionado pelo artigo 171 da CF, a desconstitucionalização do conceito de empresa brasileira pela EC nº 6/1995 possibilitou ao legislador ordinário criar distinções por lei ordinária;

- para quem entendia que o texto original do artigo 171 não gerava incompatibilidade, a sua revogação eliminou a distinção entre “empresa brasileira” e “empresa brasileira de capital nacional”, o que tornaria o § 1º do artigo 1º da Lei nº 5.709/1971 não recepcionado pelo novo formato constitucional.

Na época, a AGU chegou à primeira conclusão de que o dispositivo era inconstitucional desde a promulgação da CF/1988 e, com a revogação do artigo 171 da Carta Magna, tal restrição passou a ser compatível com a Constituição. No entanto, como o nosso ordenamento jurídico não permite a reprimenda de normas revogadas, haveria necessidade de uma nova lei para impor às empresas nacionais sob controle estrangeiro restrições para a aquisição de imóveis rurais.

No entanto, o atual Parecer da AGU defende uma tese ainda mais diversa, de que o § 1º do artigo 1º da Lei nº 5.709/1971 nunca contrariou o texto constitucional e que continua válido, devendo ser cumprido à risca.

Restrições para a aquisição de imóvel rural

As restrições impostas pela Lei nº 5.709/1971 para a aquisição de imóvel rural são distintas para estrangeiros pessoas físicas e pessoas jurídicas.

Somente para as pessoas físicas há a hipótese de aquisição livre (até 3 módulos de exploração indefinida) e a aquisição, entre 3 e 5 módulos, requer apenas a prévia autorização do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), mediante um procedimento administrativo.

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. § 1º – Quando se tratar de imóvel com área não superior a 3 módulos, a aquisição será livre, independentemente de qualquer autorização ou licença, ressalvadas as exigências gerais determinadas em lei.

Para as pessoas jurídicas estrangeiras, a lei é muito mais rígida, pois exige prévia autorização do Incra, independentemente da dimensão do imóvel, e tal autorização somente poderá ser concedida em situações específicas.

As pessoas jurídicas estrangeiras (e, agora, também as nacionais sob controle estrangeiro) somente poderão adquirir imóvel rural em uma das hipóteses legais do artigo 5º, que são: implantação de projetos agropecuários, industriais ou de colonização, desde que tais projetos estejam vinculados a seus objetivos estatutários.

Se a aquisição pretendida não se enquadrar em uma dessas limitadas situações, a aquisição é proibida; portanto, o Incra não poderá emitir a autorização.

Com a abertura de mercado iniciada no governo Collor e ampliada nos governos seguintes, muitas das grandes empresas de nosso País passaram a estar, direta ou indiretamente, sob controle de alguma empresa estrangeira. Isso engloba grande parte das instituições financeiras, concessionárias de telefonia, energia elétrica etc.



Eduardo Augusto, diretor de assuntos agrários do IRIB

Essas empresas, que não atuam no ramo rural, costumavam adquirir imóvel rural como investimento ou, o que era muito mais frequente, como única forma de ver seu crédito saldado (dação em pagamento, adjudicação de bem penhorado em execução etc.).

Após o Parecer da AGU, tudo isso mudou, pois essas empresas não podem mais adquirir livremente imóveis rurais e, como já foi explicado, a lei não permite que o Incra autorize a aquisição que não se enquadre em uma das limitadas hipóteses legais. O Banco Santander (Brasil) S.A., por exemplo, por não atuar em nenhum desses setores, não pode mais adquirir imóvel rural, nem em dação em pagamento em decorrência de um crédito não recebido, conforme lhe possibilitava o artigo 35 da Lei nº 4.595/1964:

*Art. 35. É vedado ainda às instituições financeiras:
II – Adquirir bens imóveis não destinados ao próprio uso, salvo os recebidos em liquidação de empréstimos de difícil ou duvidosa solução, caso em que deverão vendê-los dentro do prazo de um ano, a contar do recebimento, prorrogável até duas vezes, a critério do Banco Central da República do Brasil.*

A Lei nº 5.709/1971 traz outra restrição à aquisição de imóveis rurais por estrangeiros, que é o limite percentual da área territorial de cada Município que pode estar sob domínio estrangeiro. Nos termos do artigo 12, a soma das áreas pertencentes a estrangeiros não pode ultrapassar 25% da superfície do Município onde se situam. O limite para uma mesma nacionalidade é de 10% do referido território.

Compete ao Registro de Imóveis efetuar esse controle (cadastro especial) em um livro auxiliar das aquisições de imóveis rurais por pessoas estrangeiras (artigo 10) e comunicar, trimestralmente, ao Incra e à respectiva Corregedoria-Geral da Justiça as aquisições havidas no período, “sob pena de perda do cargo” (artigo 11).

Em decorrência dessas regras, o controle deve ser preciso, não apenas quanto à dimensão do imóvel adquirido pelo estrangeiro,

mas também quanto à nacionalidade do adquirente. Nem sempre é fácil definir essa "nacionalidade" no tocante à pessoa jurídica brasileira controlada por estrangeiro, nas hipóteses em que o controle societário é composto por capitais de origens diversas.

Capital estrangeiro

O Parecer da AGU aponta o artigo 172 da Constituição Federal como amparo constitucional para a inclusão da empresa brasileira sob controle estrangeiro às restrições da Lei nº 5.709/1971.

136. Se o art. 172 da CF dispõe que lei disciplinará, com base no interesse nacional, os investimentos de capital estrangeiro, e se capital estrangeiro é aquele que pertence aos que residem no exterior, ou às empresas sediadas no exterior, "ex vi" da parte final do caput do art. 1º da Lei nº 4.131, de 1962, forçoso é concluir que o § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 1971, disciplina, a bem do interesse nacional, os investimentos de capital estrangeiro realizados por empresa brasileira controlada por estrangeiros não residentes, no que concerne à aquisição ou arrendamento de imóveis rurais.

141. Ora, se o art. 172 refere-se aos investimentos de capital estrangeiro feitos por empresas brasileiras, aquelas, à luz do texto original de 1988, previstas no art. 171, I, parece-me óbvio que o § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 1971, foi recepcionado e agasalhado, também, por este dispositivo constitucional.

A Constituição Federal subordina os investimentos de capital estrangeiro ao interesse nacional, delegando ao legislador ordinário sua disciplina. "Art. 172 – A lei disciplinará, com base no interesse nacional, os investimentos de capital estrangeiro, incentivará os reinvestimentos e regulará a remessa de lucros."

A lei que disciplina a aplicação do capital estrangeiro e as remessas de valores para o exterior é a Lei nº 4.131, de 3/9/1972. O seu artigo 1º conceitua o que vem a ser capital estrangeiro:

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.

Sendo assim, somente é considerado capital estrangeiro o capital introduzido no País para a aplicação em atividade econômica, de titularidade de pessoa natural ou jurídica residente ou com sede no exterior. Uma vez investido no Brasil, esse capital perde a característica de "capital estrangeiro", tanto que o artigo 2º prevê sua isonomia com o capital nacional:

Art. 2º – Ao capital estrangeiro que se investir no País, será dispensado tratamento jurídico idêntico ao concedido ao capital nacional em igualdade de condições, sendo vedadas quaisquer discriminações não previstas na presente lei.



Figura 1: investimento de capital estrangeiro

Portanto, a limitação imposta à empresa brasileira sob controle estrangeiro para adquirir imóvel rural não tem fundamento no artigo 172 da Constituição Federal, uma vez que a aquisição não é feita pelo estrangeiro controlador (com uso de capital estrangeiro), mas sim pela empresa brasileira, com recursos já nacionalizados (capital nacional).

Controle efetivo da empresa

§ 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. (Grifo nosso)

A caracterização pela simples análise da titularidade da "maioria do capital social" estava coerente com a legislação da época. No entanto, com a vigência da Lei nº 6.404/1976 (Lei das Sociedades por Ações), que permitiu a desvinculação da quantidade do capital investido na sociedade com o seu efetivo controle, a doutrina tem afirmado que essa situação mudou. Isso porque a Lei das S.A. permite a emissão de ações preferenciais para a obtenção de capital, conferindo a seus titulares prerrogativas na percepção dos lucros, mas sem direito a voto. As decisões, portanto, ficam restritas aos titulares das ações ordinárias. Além disso, definiu expressamente o que é "acionista controlador" em seu artigo 116:

Art. 116 – Entende-se por acionista controlador a pessoa, natural ou jurídica, ou o grupo de pessoas vinculadas por acordo de voto, ou sob controle comum, que:
a) é titular de direitos de sócio que lhe assegurem, de modo permanente, a maioria dos votos nas deliberações

da assembleia-geral e o poder de eleger a maioria dos administradores da companhia; e
 b) usa efetivamente seu poder para dirigir as atividades sociais e orientar o funcionamento dos órgãos da companhia.

O Parecer da AGU defende esse novo entendimento, ou seja, a empresa brasileira que se submete às restrições da Lei nº 5.709/1971 é aquela em que o estrangeiro, residente ou sediado no exterior, tem o “controle efetivo da empresa”. O controle efetivo é caracterizado pela titularidade da maioria de seu capital votante e pelo exercício, de fato e de direito, do poder decisório para gerir suas atividades.

223. Assim, para que se entenda presente a norma contida no § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 1971, a pessoa física ou jurídica estrangeira deve preencher, cumulativamente, os requisitos de que cuidam as alíneas “a” e “b” do art. 116 da Lei nº 6.404, de 1976.

Essa interpretação da AGU, apesar da aparente coerência com a legislação em vigor, é impraticável. O artigo 116 da Lei das S.A. trata de definir a situação da empresa em um dado momento, que pode variar nos termos do acordo de vontade de seus acionistas-eleitores. Não pode uma situação tão precária servir de base para definir se a empresa pode ou não adquirir imóvel rural.

É óbvio que o “acordo de voto” garante ao “beneficiário” o efetivo controle da empresa (critério previsto na alínea “b”). Mas o acionista que exerce esse controle não o faz com o poder exclusivo de suas ações. Ele exerce o controle pela utilização de um mandato conferido por outros acionistas que lhe garante a maioria. Esse acordo não é permanente, podendo ser revogado nos termos nele pactuados. É certo que os “verdadeiros controladores” (titulares da maioria dos votos) não assinarão um acordo em que não possam revogá-lo em determinadas situações. Não parece ter sido essa a *mens legis* do § 1º do artigo 1º da Lei nº 5.709/1971.

O artigo 116 traz apenas um critério objetivo, previsto na alínea “a”, que é a titularidade da maioria dos votos. É o critério que deve prevalecer (“maioria do capital social” = “maioria dos votos”). Os demais critérios não podem ser utilizados na interpretação da Lei nº 5.709/1971, pois são subjetivos e colocam a vontade dos acionistas acima da norma.

Portanto, o controle da empresa deve ser analisado objetivamente, identificando quem possui a titularidade da maioria do capital votante (controle potencial), não importando se ele exerce ou não efetivamente o seu poder.

Diante disso, estão submetidas às restrições para a aquisição de imóvel rural apenas as pessoas jurídicas brasileiras cuja “maioria do capital votante” é de titularidade de pessoa natural estrangeira

residente no exterior ou de pessoa jurídica estrangeira com sede no exterior.

Controle estrangeiro indireto

Para compreender melhor a questão, vamos analisar a estrutura societária do Banco Santander (Brasil) S.A., uma das maiores instituições financeiras do Brasil.

Verifica-se, pela Figura 2, que grande parcela do capital social do Santander do Brasil (82,1%) está sob controle estrangeiro, sendo 46,8% de titularidade de uma empresa holandesa e 35,2% de uma empresa espanhola. Nessa primeira análise, percebe-se a primeira dificuldade: quem é o controlador?

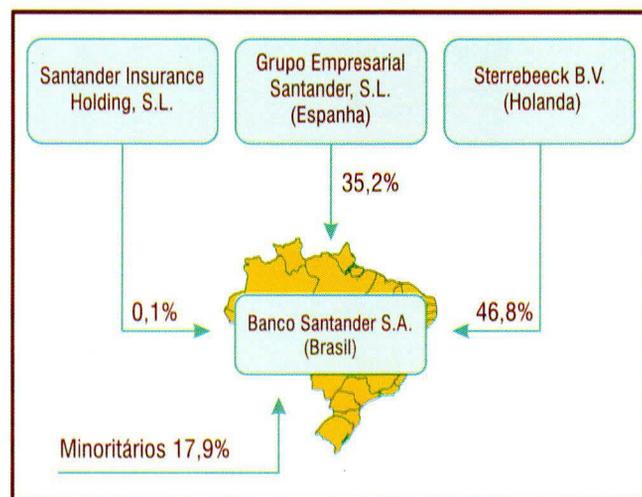


Figura 2: estrutura societária do Santander do Brasil

Mesmo não tendo a maioria absoluta das ações, a empresa holandesa possui maiores chances de ser a controladora do Banco Santander (Brasil) S.A., pois basta que obtenha dos minoritários uma quantidade de votos superior a 3,2% do capital votante. Apesar dessa aparente facilidade, tal resultado não é garantido, pois isso depende de acordo entre os acionistas; e tais acordos podem ser alterados a qualquer momento.

Para facilitar a questão, voltemos ao ano de 2009, antes da oferta global de ações feitas pelo Banco Santander (Brasil) S.A., quando a sua composição societária era a seguinte: Santander Insurance Holding, S.L. (2,6%); Grupo Empresarial Santander, S.A. (40,7%); Sterrebeeck B.V. (54,7%); e minoritários (2%). Como o sócio majoritário era a empresa Sterrebeeck, a maioria do capital estrangeiro investido no Santander Brasil era obviamente holandesa; portanto, o controle do banco brasileiro, em 2009, era holandês.

No entanto, em uma análise mais profunda, verifica-se que esses três acionistas são empresas controladas pelo Banco Santander S.A. (Espanha). A empresa holandesa é uma subsidiária integral daquela empresa espanhola. Portanto, 82,1% das ações ordinárias do Santander do Brasil estão sob controle indireto do Santander da Espanha.

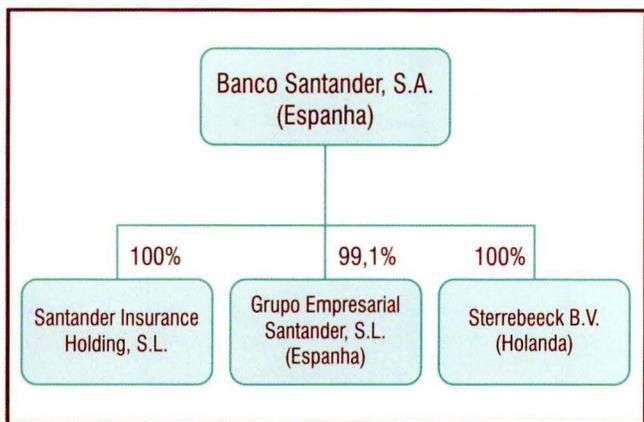


Figura 3: estrutura societária do Santander espanhol

Diante dessa segunda constatação, pergunta-se: como ficaria o controle do Banco Santander (Brasil) S.A. se a empresa holandesa continuasse titular de 54,7% das ações com direito a voto?

Se a resposta for "controle espanhol", surge uma segunda dificuldade: deve-se, então, analisar a estrutura societária do Santander da Espanha para verificar se seu controle não é de outra nacionalidade? Quantos patamares deverão ser investigados? Essa não parece ser a melhor resposta, por sua total inaplicabilidade.

A remessa de lucros do Santander brasileiro deverá obedecer a sua estrutura societária; portanto, a parcela dos lucros gerados pela empresa, devidos pela participação societária da empresa Sterrebeeck B.V., deverá ser remetida a ela, na Holanda, e não diretamente ao Santander espanhol. Essa empresa espanhola somente terá acesso aos resultados por intermédio de sua subsidiária holandesa, segundo as regras contidas em seu Estatuto Social e pela legislação vigente na Holanda. Portanto, o controle do Santander do Brasil em 2009 (maioria absoluta do capital votante em poder de Sterrebeeck B.V.) era, sem dúvida nenhuma, holandês.

Seguindo esse mesmo raciocínio, o Banco Santander (Brasil) S.A. é uma empresa brasileira sob controle estrangeiro, uma vez que a maioria de seu capital votante é de titularidade de empresa estrangeira sediada no exterior. No entanto, a empresa Santander Leasing S.A., uma subsidiária integral do Banco Santander (Brasil)



Figura 4: subsidiária integral do Santander do Brasil

S.A., não se enquadra nesse conceito, uma vez que, em seu quadro societário, há apenas um acionista – a empresa brasileira Santander, que aplicou ali um capital integralmente nacional. Portanto, a empresa Santander Leasing S.A. não se submete a nenhuma das restrições da Lei nº 5.709/1971.

Não há como interpretar de forma diversa. Se, para ser equiparada à pessoa estrangeira, a lei exige que a pessoa jurídica controladora da empresa brasileira tenha sede no exterior, é óbvio que essa análise deva ser feita apenas no quadro societário da empresa que pretende adquirir o imóvel rural e não em patamares ou graus superiores. Se não fosse assim, a exigência de "sede no exterior" para o controlador estrangeiro perderia todo o sentido, pois toda empresa estrangeira autorizada a funcionar no Brasil (sede no Brasil) é uma simples filial integralmente controlada pela matriz sediada no exterior e seus sócios controladores são, também, estrangeiros.

Portanto, as empresas controladas pelo Banco Santander (Brasil) S.A. e as controladas pelas suas subsidiárias brasileiras não estão subordinadas às restrições para aquisição de imóveis rurais. O fato de todas elas estarem, indiretamente, sob total controle do Banco Santander S.A. da Espanha não é suficiente para enquadrá-las na regra do § 1º do artigo 1º da Lei nº 5.709/1971.



Figura 5: controles em graus variados

Inaplicabilidade da norma

O objetivo da lei é propiciar um controle minucioso das áreas rurais sob domínio estrangeiro, controle este que, para ser efetivo, deve ser permanente.

No tocante às pessoas físicas ou jurídicas estrangeiras, o controle funciona com certa precisão (uma das dificuldades na atualização de dados está no controle das "baixas" de imóveis em poder de estrangeiros, em que o adquirente brasileiro não é obrigado a registrar seu título em um determinado prazo).

No entanto, com relação às empresas brasileiras equiparadas à pessoa jurídica estrangeira, o controle somente será possível no momento da aquisição, pois a atualização dos dados será impraticável, e o cadastro especial existente no Registro Imobiliário perderá toda a sua utilidade.

Vamos utilizar um exemplo para melhor explicar a inaplicabilidade desse controle.

- Agropecuária Brasil-Canadá S.A. (empresa brasileira sob controle canadense);
- imóvel de 50 hectares (5 MEI em Conchas/SP);
- uso em projeto agropecuário aprovado pelo Incra em 14 de setembro de 2010;
- escritura de aquisição em 21 de setembro de 2010 e registro em 30 de setembro de 2010;
- registro do direito de propriedade na matrícula do imóvel e “registro especial” no livro auxiliar de aquisição de imóveis rurais por estrangeiros.

Em função das necessidades do mercado, a empresa Agropecuária Brasil-Canadá S.A. sofreu algumas alterações em sua estrutura societária. Tais alterações não foram comunicadas ao Registro de Imóveis, pois não há obrigação legal nesse sentido. Eis as principais ocorrências:

- setembro de 2010: aquisição do imóvel rural – 50 hectares creditados na conta genérica “estrangeiros” (controle do limite de 25% do território municipal) e da conta específica “canadenses” (controle do limite de 10%);
- janeiro de 2011: o acionista canadense vendeu sua participação societária a uma empresa mexicana, que passou a ser a controladora da empresa Agropecuária Brasil-Canadá S.A. – o Registro de Imóveis não foi notificado dessa mutação societária (que resultaria na necessidade de transferir os 50 hectares da conta “canadenses” para a conta “mexicanos”); e
- junho de 2011: um grupo brasileiro compra parcela das ações do acionista mexicano e passa a controlar a empresa – o Registro de Imóveis não foi notificado dessa outra mutação societária (que resultaria na necessidade de “dar baixa” aos 50 hectares da conta “estrangeiros” e da conta “mexicanos”).

Além disso, quem fará o controle nas hipóteses de empresa brasileira que, já sendo titular de imóveis rurais, tem seu controle acionário adquirido por estrangeiro? Não há como controlar essas aquisições indiretas, por vários motivos, dos quais se destacam:

- a Lei nº 5.709/1971 restringe e disciplina as aquisições diretas, não havendo previsão legal para as aquisições indiretas, que ocorrem no caso de o controle de uma empresa brasileira ser adquirido por acionista estrangeiro domiciliado no exterior;
- nessas hipóteses, a lei não exige a alienação do bem imóvel, ficando a empresa, agora controlada por estrangeiro, em uma

situação delicada na hipótese de incorporação de alguma subsidiária que possua imóveis rurais em seu ativo;

- no caso das sociedades por ações, o controle da titularidade não é registrado na Junta Comercial, mas apenas nos livros de registro de ações nominativas e nos livros de transferência de ações nominativas, que ficam em poder da própria empresa;
- nas sociedades abertas, em que há negociação de ações, a empresa deve comunicar à Comissão de Valores Mobiliários (CVM) as mudanças de controle, mas esta não tem como averiguar (nem lhe compete isso) se a empresa que passou a ser controlada por estrangeiro possui imóvel rural;
- a empresa controlada por uma pessoa natural estrangeira domiciliada no Brasil (residência permanente) não se submete às restrições da lei; mas nada impede que esse controlador mude-se definitivamente para seu país de origem, deixando um mandatário cuidando de seus interesses aqui no Brasil. Diante dessa hipótese, como fica o controle dos imóveis adquiridos quando ele residia no Brasil? Apenas as novas aquisições se submetem à legislação?

Todas essas questões são apenas alguns exemplos da inaplicabilidade desse dispositivo legal.

Efeitos do descumprimento da norma

No caso de aquisição de imóvel rural que viole as disposições da Lei nº 5.709/1971, o artigo 15 prevê as seguintes consequências:

- o negócio jurídico é nulo de pleno direito;
- o tabelião e o registrador responderão civilmente pelos danos, sem prejuízo da responsabilidade criminal; e
- o alienante deverá restituir ao adquirente o preço do imóvel.

Mais uma vez, o legislador foi incoerente. A lei traz severas punições ao tabelião e ao registrador (acrescente-se que o artigo 11 prevê a perda do cargo na hipótese de não comunicação trimestral ao Incra e à CGJ das aquisições havidas no período), mas não prevê nenhuma punição a quem verdadeiramente descumpriu a lei.

A nulidade do negócio jurídico não é punição; é mera consequência da prática de qualquer ato ilegal. A restituição do preço também não é punição, pois apenas restabelece o *status quo ante*, uma vez que o imóvel retorna ao patrimônio do alienante. Ou seja, a lei não traz nenhuma consequência grave para aqueles que efetivamente burlam a lei.

O ideal é que a lei punisse tanto o vendedor como o comprador com pesada multa, a ser paga por ambos em valores iguais, de forma a desestimular a alienação de imóveis rurais em desacordo com a lei.

Conclusão

No desempenho de sua atividade, não cabe ao registrador imobiliário discutir o mérito desse novo entendimento, mas apenas seus efeitos práticos, pois esse parecer vincula todos os escalões do Executivo Federal (AGU, Incra e outros) e, após expressa decisão do Conselho Nacional de Justiça, passou também a vincular os serviços notariais e de registro.

As empresas brasileiras que passam a estar subordinadas às restrições da lei são apenas as que estão sob controle direto de pessoa natural ou jurídica estrangeira, que resida ou tenha sede no exterior. Não há que se fazer o controle do quadro societário da empresa controladora nem da controladora desta. O comando legal restringe a análise apenas ao controlador direto, ou seja, deve-se verificar a nacionalidade e o domicílio/sede somente do titular da maioria do capital votante.

Compete ao Registro de Imóveis efetuar o controle da extensão territorial de cada município que esteja em poder dos estrangeiros. Com a inclusão das empresas nacionais sob controle estrangeiro nessa estatística, o controle deixou de ter coerência e efetividade, pois inexistente obrigação por parte das empresas de comunicar ao registro imobiliário a mutação de sua situação societária. Em decorrência, o controle do registro imobiliário levará em conta apenas o momento da aquisição, mas não representará a realidade diante das constantes mutações acionárias, em uma incontável "troca de cadeiras" que ocorrerá

segundo as necessidades do mercado. Em suma, o controle que compete ao registrador imobiliário passa a ser artificial, pois não é possível acompanhar as mutações do dia a dia dessas empresas.

A inclusão das empresas nacionais sob controle estrangeiro às restrições da Lei nº 5.709/1971 poderá gerar sérios prejuízos ao nosso País, não sendo, portanto, uma boa política de governo. Considerando que as grandes empresas (principalmente as instituições financeiras) estão nessa situação, todas as dificuldades e prejuízos a elas impostos serão, de uma forma ou de outra, repassados ao consumidor. A instituição financeira controlada por estrangeiro já saberá, de antemão, que o imóvel rural dado em garantia não poderá ser por ela arrematado para satisfazer seu crédito na hipótese de inadimplemento. Consequência: a população terá maiores dificuldades para obter novos empréstimos quando a garantia que se pretende ofertar for seu imóvel rural.

Diante tudo disso, pergunta-se: qual é a vantagem para o nosso Brasil em discriminar a empresa brasileira sob controle estrangeiro? Se a lei permite a criação e o funcionamento dessas empresas como pessoas jurídicas brasileiras, elas devem e merecem ser tratadas como tal.

Apresentação desta palestra disponível no endereço

<http://www.encontrosirib.org.br/camboriu/palestrantes.php>



Foto noturna da orla de Balneário Camboriú/SC

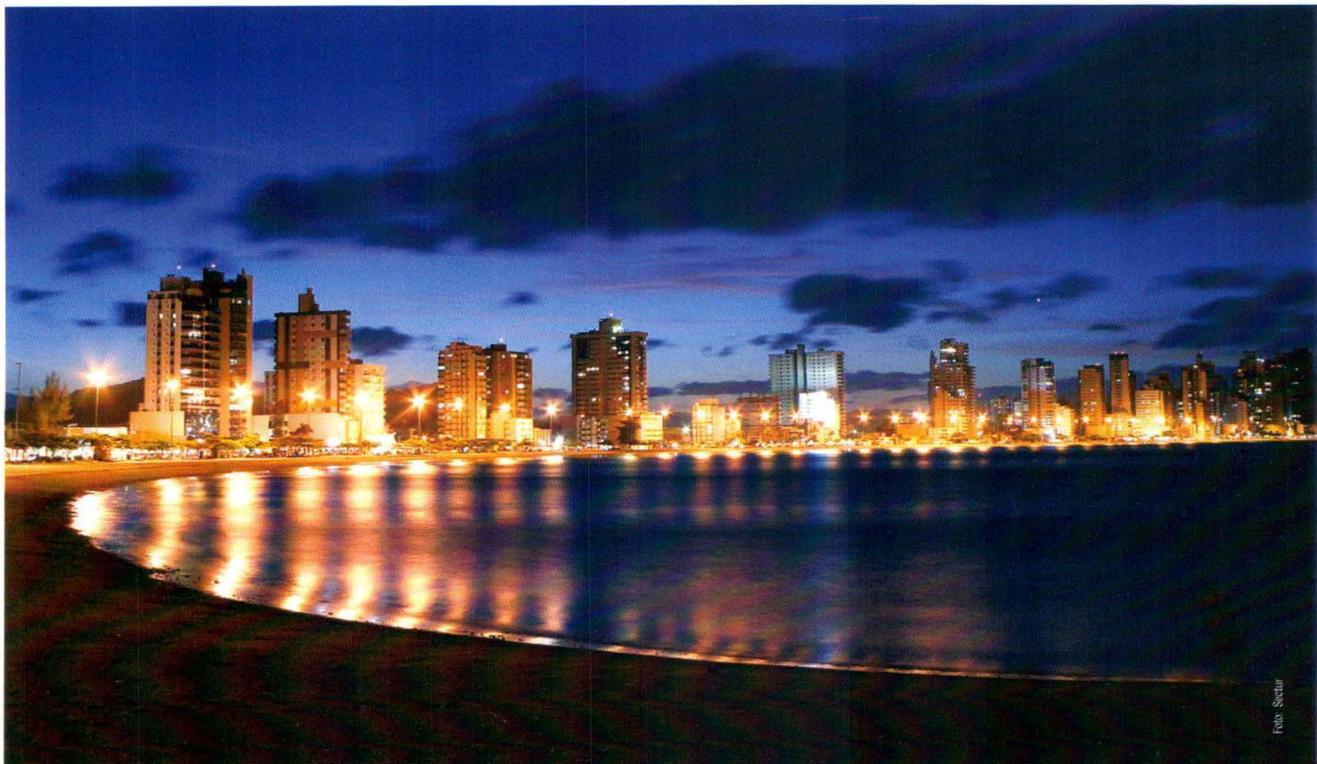


Foto: Secatur



O palestrante Daniel Carlos Andrade, advogado da União e procurador seccional substituto em Joinville/SC

As ilhas costeiras

// Daniel Carlos de Andrade

Graduado em Direito pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, com especialização em Direito Público e Privado pela Escola da Magistratura/RJ e pela Universidade Estácio de Sá. É advogado da União e procurador seccional substituto em Joinville/SC. Tem atuação profissional especializada nas áreas de Direito Minerário e Direito Patrimonial Especial, relativos a terrenos de marinha.

Agradeço o convite do IRIB pela acolhida e confiança depositada na minha pessoa para tratar de tão importante tema. O convite originário foi feito à superintendente regional do patrimônio de Santa Catarina, doutora Isolde Spíndola. Ela declinou e me incumbiu dessa tarefa, tendo em vista minha experiência com o procedimento demarcatório no Estado de Santa Catarina.

Como procurador seccional substituto tenho elaborado diversas teses favoráveis à União, vencedoras não só no Tribunal Regional Federal, como também no Superior Tribunal de Justiça (STJ).

É impossível falar das ilhas costeiras sem também falar nos terrenos de marinha e sobre os bens da União. Genericamente, desde a origem, as terras brasileiras, na verdade, eram domínio de Portugal. Quando Cabral pisou no Brasil, trouxe com ele todos os institutos jurídicos vigentes naquele país. Assim, os terrenos de marinha estão entre os institutos jurídicos mais antigos que se têm no Direito brasileiro, remontando ao Brasil Colônia.

O rei de Portugal foi o primeiro e absoluto proprietário das terras brasileiras, de fato e de direito. Essa questão “de fato” é questionada, e muitas pessoas indagam se os índios não seriam os primeiros proprietários. Entendo que não existia uma única nação indígena, no sentido amplo. Existiam dezenas de nações indígenas, várias tribos e cada uma delas era senhora do seu pedaço de terra. A grande faixa territorial que veio a se tornar o Brasil é, na verdade, uma conquista de Portugal e assim ficou. Primeiramente Portugal, depois, o Império do Brasil e a República dividiram esses bens com os estados federados, tornando-os sucessores legítimos do Império Lusitano. Mas a União também ficou com uma parcela enorme dessa propriedade.

A história da propriedade no Brasil é, eminentemente, pública. E, com o tempo, ela foi sendo transferida ao domínio privado. Talvez por falta de hábito em lidar com questões relativas à monarquia, acabamos por ter uma visão inversa desse procedimento. Sempre partimos do “privado” para o “público”, quando na verdade essa transferência se deu ao contrário, do público para o privado.

O Estado não desejou que tais terras fossem eternamente públicas e, aos poucos, foi realizando transferências por meio das concessões de sesmarias e das vendas de alguns pedaços. A primeira grande legitimação dessa transferência pública começou com a edição da Lei das Terras de 1850. Em razão dessa transferência das terras e de o domínio ser originariamente público, a presunção absoluta de validade desses títulos está condicionada à prova de que tais títulos, em sua origem, foram destacados do patrimônio público para o particular. Essa é uma tarefa essencial do registrador público de imóveis, no seu dia a dia.



Figura 1: a trajetória da propriedade no Brasil

O rei de Portugal, como descobridor, adquiriu todo o território. As cartas de sesmaria eram expedidas pelos donatários das capitâneas hereditárias, capitães-mores e vice-reis, que passaram a doar terras, constituindo o domínio privado no território nacional. Essa prática durou da Descoberta até a Independência do Brasil, em 1822.

“A história da propriedade no Brasil é, eminentemente, pública. E, com o tempo, ela foi sendo transferida ao domínio privado. Talvez por falta de hábito em lidar com questões relativas à monarquia, acabamos por ter uma visão inversa desse procedimento.”

Depois, houve um hiato na Legislação sobre as terras públicas até 1850. O que se viu foi a ocupação crescente do solo sem qualquer título, formal ou solene, bastava a simples tomada de posse. Não havia muita comprovação de quem era proprietário das terras, o que gerou muitos problemas. Tínhamos o registro no Livro Paroquial – tem aí a origem do “registro do vigário” e o conto do vigário, do qual todo mundo já ouviu falar.

Diante disso, chegamos à conclusão de que não há propriedade de imóvel privada no Brasil que não tenha origem no desmembramento do patrimônio público.

Primeira norma sobre ilhas costeiras

Com relação à questão das ilhas no território brasileiro, as Ordenações Filipinas (1603-1916), que tratam dos direitos reais, foram as primeiras normas regulamentadoras. E aqui não podemos confundir direitos reais (os direitos de posse e a propriedade) com os direitos do rei.

Vale lembrar o que estabelecem as Ordenações Filipinas, no Livro II, que trata “Dos Direitos Reaes”, Título XXVI, nº 10: era propriedade do patrimônio real as ilhas “adjacentes mais chegadas ao reino”. Nesse sentido, trata-se de direitos imperiais.

A Carta Magna de 1824 não trata desse tema, mas a de 1891 esclarece a questão. Com a República, estabeleceram-se quais eram as terras nacionais indispensáveis para a defesa das fronteiras, definindo, assim, a dominialidade dos estados recém-criados.

*Art. 64 – Pertencem aos Estados as minas e terras devolutas situadas nos seus respectivos territórios, cabendo à União somente a porção do território que for indispensável para a defesa das fronteiras, fortificações, construções militares e estradas de ferro federais.
Parágrafo único – Os próprios nacionais, que não forem necessários para o serviço da União, passarão ao domínio dos Estados, em cujo território estiverem situados.
(Carta de 1891)*

Restavam, ainda, incertezas quanto a esses critérios, e as divergências persistiram, sobretudo em relação às ilhas marítimas. Não aconteciam debates jurídicos naquela época, e a questão ficava na esfera de governo. No entanto, permaneciam em vigor as Ordenações Filipinas, assim, as ilhas marítimas, anteriormente patrimônio real, agora passavam a compor o patrimônio público, seja federal, seja estadual.

Com o Código Civil de 1916, foram revogadas expressamente as Ordenações. Como não havia uma legislação específica para tratar das ilhas costeiras, surgiram dúvidas se estas deixariam ou não de integrar o patrimônio público. A divergência perdurou até o advento do Decreto-Lei nº 9.740/1946.

As Constituições de 1934, 1937 e 1946 trataram apenas das ilhas fluviais e lacustres. Novamente aconteceu uma lacuna legislativa: não se mencionava qualquer item sobre as ilhas costeiras.

O Decreto-Lei nº 710/1938 e o Decreto-Lei nº 9.740/1946 – que é, especificamente, hoje a norma que rege o patrimônio da União – estabeleceram as ilhas marítimas como expressamente patrimônio da União. Na sequência, veio a Carta Constitucional de 1967, que, ao incluir as ilhas oceânicas entre os bens da União, acabou por gerar nova grande confusão.

Art 4º – Incluem-se entre os bens da União: [...]

II – os lagos e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, que sirvam de limite com outros países ou se estendam a território estrangeiro, as ilhas oceânicas, assim como as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países; [...]

*V – os que atualmente lhe pertencem. (Grifo nosso)
(Carta Constitucional de 1967)*

Distinção entre ilhas marítimas e ilhas oceânicas

O Supremo Tribunal Federal (STF) foi questionado e se manifestou no sentido de que as ilhas oceânicas não eram as ilhas costeiras, entendendo que a Carta Constitucional de 1967 teria excluído as ilhas costeiras, não sendo mais patrimônios da União. E o STF, novamente, em um Recurso Extraordinário – do qual o relator foi o ministro Francisco Rezek –, por unanimidade, acatou essa distinção técnica, acabando com a propriedade da União sobre as ilhas costeiras. Logo depois, outro acórdão (do ministro Celso de Mello) manteve o mesmo entendimento.

Art. 4º – II. Há de ser entendida esta expressão em seu sentido técnico e estrito, visto que o constituinte de 1967

Palestrante Daniel Andrade e integrantes da mesa



*por certo não pretendeu inscrever, abruptamente, no domínio da União, bens situados em centros urbanos, nas ilhas litorâneas, e integrantes do patrimônio de estados, municípios e particulares. Mérito da sentença singular e do acórdão do T.F.R. hipótese de não-conhecimento do Recurso Extraordinário da União.
(RE 101.037/SP. Ministro Francisco Rezek)*

Então, aqui, estabelece-se uma presunção, com base em decisão constitucional, de que o título privado, do registro de imóvel, como hoje o conhecemos, não é oponível à União, como prova da titularidade do bem. Conforme a Lei nº 9.636/1998, a União não precisa levar ao Registro de Imóveis seus bens, porque ela tem a capacidade registral própria com presunção de legalidade e legitimidade: a Secretaria do Patrimônio da União faz o registro no seu livro próprio, com força de escritura pública. Dessa forma, a União ignora solenemente o Registro de Imóveis. Estou falando de fato, pois assim tem sido feito. E exatamente aqui nesse ponto reside o fator central dos problemas ocorridos. Eis que, ao se recusar a reconhecer o registro imobiliário geral, a União necessita de comprovar, perante o Poder Judiciário, sua posse e domínio anterior, o que nem sempre é tarefa fácil. Aliás, em geral, tem sido muito difícil ao Judiciário acatar a presunção de legitimidade e veracidade das alegações da União sem a apresentação de uma prova robusta.

Dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União.

Art. 2º – Concluído, na forma da legislação vigente, o processo de identificação e demarcação das terras de domínio da União, a SPU lavrará, em livro próprio, com força de escritura pública, o termo competente, incorporando a área ao patrimônio da União.

Parágrafo único. O termo a que se refere este artigo, mediante certidão de inteiro teor, acompanhado de plantas e outros documentos técnicos que permitam a correta caracterização do imóvel, será registrado no Cartório de Registro de Imóveis competente. (Lei nº 9.636/1998)

Ainda sobre as ilhas privadas, com base em decisão do Supremo Tribunal Federal, com relação à Constituição de 1967, inverteu-se essa posição. A União passou a ter de comprovar na Justiça sua efetiva posse e domínio sobre o bem. Se não comprovasse esse domínio, perdia a posse para o particular que tivesse um mero papel, uma prova indiciária de que ele era o legítimo possuidor. Esse entendimento prevaleceu nas questões de usucapião que se estabeleceram a partir da Emenda de 1967 em relação às ilhas costeiras.

De novo, houve um grande rigor técnico do STF com relação a esse tema. Acredito que havia um forte apelo político para que a questão fosse decidida nesse sentido, pois a própria Constituição de 1967, em seu artigo 4º, inciso V, determinava expressamente que seriam bens da União também os que já lhe pertenciam. Se as ilhas costeiras anteriormente, por força de lei, já integravam o patrimônio da União Federal, por que agora teriam sido excluídas?

“Conforme a Lei nº 9.636/1998, a União não precisa levar ao Registro de Imóveis os seus bens, porque ela tem a capacidade registral própria com presunção de legalidade e legitimidade: a Secretaria do Patrimônio da União faz o registro no seu livro próprio, com força de escritura pública.”

A Constituição não as excluiu, mas houve essa tergiversação sobre o conceito de ilha oceânica e ilha costeira, que passou a vigorar na Justiça e não houve nada que a União pudesse fazer a respeito.

Este é um tema controverso até hoje, principalmente, em relação às questões de domínio sobre ilhas costeiras que sejam sede de municípios. A União está perdendo disputas judiciais quando não comprova efetivamente que tem o domínio do bem.

Ilhas costeiras são bens da União?

Com a Constituição de 1988, estabeleceu-se expressamente que as ilhas costeiras são bens da União, corrigindo-se toda essa confusão. Mas ficou um hiato entre as Constituições de 1967 e 1988. Por esse motivo, discute-se essa questão em todo o canto do Brasil.

Entretanto, a Emenda Constitucional nº 46, de 2005, retirou da União o domínio sobre as ilhas que contenham sede de município. Capitaneada pelo senador Jorge Bornhausen, tal emenda beneficiou estados como Santa Catarina, Espírito Santo e Maranhão. Na época, grandes grupos políticos defenderam a alteração legislativa.

O Ministério do Planejamento – que absorveu a Secretaria de Patrimônio da União, que antes integrava a Procuradoria da Fazenda – fez um parecer (Parecer/MP/Conjur/JCJ nº 486 – 5.9.9/2005, de 27 de maio de 2005), entendendo que as áreas rurais das ilhas que tivessem sede de município não seriam atingidas pela emenda constitucional.

Segundo o disposto no parecer da Consultoria do Ministério do Planejamento, pasta a que está submetida a Secretaria do Patrimônio da União e todas as Gerências Regionais do Patrimônio da União nos Estados, estariam excluídos do domínio patrimonial da União os terrenos das ilhas costeiras, exceto as áreas afetadas ao serviço público federal e à unidade ambiental de conservação federal, apenas as sedes urbanas dos Municípios situados na respectiva ilha. Nesse sentido, dispõe o parecerista:

10 – Outro aspecto relevante introduzido pela emenda constitucional foi o conceito de sede de Município. Neste particular, além do previsto no Decreto-Lei 311, de 2 de março de 1938, que especifica que a sede do Município tem a categoria de cidade e lhe dá o nome, a exposição de motivos da emenda (fls. 18) quanto ao alcance de sentido da expressão, vejamos: é esse o objetivo da

emenda – que aqueles que se urbanizaram ficam evidentemente fora desse domínio.

11 – Inferre-se do fragmento do texto colacionado, em consonância com a legislação que trata da matéria, especialmente do aludido Decreto-Lei 311, de 1938, que o conceito “sede de Município” abrange o perímetro urbano da cidade, conforme dispuser a legislação municipal sobre o assunto. Distingue se, portanto, o urbano do rural, sendo que somente as áreas urbanas não mais integram o patrimônio da União.

12 – As áreas rurais, por estarem fora do conceito de sede de Município não foram afetadas pela emenda constitucional e, por essa razão, permanecem sob o pálio da União.

[...]

O posicionamento do parecerista, após ter sido aprovado pela Coordenação-Geral Jurídica da Secretaria do Patrimônio da União, já vale como orientação a ser seguida por todas as gerências do patrimônio da União, bem como eventual elemento de defesa da União a ser utilizado nos processos judiciais instaurados pelos administrados interessados que, mesmo antes da emenda constitucional, já se insurgiam contra a dominialidade da União sobre as ilhas costeiras, assim como quanto à cobrança do foro anual, do laudêmio e das taxas de ocupação.

Data venia, a ilação feita pelo parecerista se mostra equivocada. Isso porque se escora em interpretação isolada do termo sede de municípios, deixando de lado o restante do texto acrescido ao inciso IV do artigo 20. Assim se mostra em descompasso com as conclusões extraídas da Exposição de Motivos da Emenda Constitucional nº 46/2005.

O douto parecer conclui que somente as sedes de municípios (zonas urbanas) contidas nas ilhas costeiras (excetuadas as áreas afetadas ao serviço público federal e as unidades de conservação ambiental federal) estariam excluídas do domínio da União, deixando de lado a zona rural dos municípios, que também se insere no espaço geográfico das ilhas costeiras.

No entanto, não existe divergência quanto à conceituação do termo sede de município como sendo zona urbana. Porém, tal fato, por si só, não possui o condão de transformar a leitura do texto constitucional, dando-lhe uma interpretação reducionista e dissociada do sentido do texto acrescido.

É de se considerar dissociada do contexto do inciso IV do artigo 20, já que o fato de a sede do município ser o mesmo que cidade ou zona urbana não exclui a força do significado da expressão ilhas oceânicas e costeiras, excluídas, destas, as que contenham a sede de municípios que, conforme já acima explicitado, por meio da simples interpretação literal, gramatical e lógica do texto, vê-se que o legislador pretendeu excluir do domínio da União as ilhas costeiras que contenham (tenham situadas dentro da sua área geográfica), a sede de município.

A alteração constitucional estabelece, sem maiores

esforços, que a presença de qualquer sede de município, isto é, cidade ou zona urbana, determina a excludente do domínio da União sobre a ilha costeira que a contém. (PAIVA, Adriano Martins de. As Repercussões da EC 46/2005 que Excluem do Domínio da União as Ilhas Costeiras que Contenham Sede de Município, *Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região*, v. 18, n. 2, fev. 2006)

O parecer da Consultoria do Ministério do Planejamento defende uma interpretação mais restritiva da emenda constitucional: estariam excluídos do domínio patrimonial da União os terrenos das ilhas costeiras – exceto as áreas afetadas ao serviço público federal e à unidade ambiental de conservação federal – apenas as sedes urbanas dos municípios situados na respectiva ilha.

Com base nesse parecer, a Secretaria do Patrimônio da União (SPU) deveria continuar cobrando, sobre as zonas rurais nas ilhas que são sede de município, a taxa de ocupação por ocupação de direito como se fosse “Próprio Nacional Interior”. Na minha opinião, essa é uma posição completamente equivocada, mas não há notícia da revogação desse parecer. Em algumas regiões, optou-se por ignorar solenemente o parecer.

É importante observar que majoritariamente entende-se que os terrenos de marinha existentes nas ilhas costeiras não perderam sua natureza de bem da União. Portanto, são perfeitamente válidos a cobrança, a inscrição de taxa de ocupação e o laudêmio por se tratar de terreno de marinha e não mais de Próprio Nacional Interior (Próprio Nacional é o imóvel de domínio da União utilizado em serviço público federal para instalação de órgãos vinculados à administração pública federal direta ou indireta. Exemplos: prédio onde funcionam os órgãos do Ministério da Fazenda; prédio utilizado pelo Tribunal Regional Eleitoral, entre outros).

Voltando à Emenda Constitucional nº 46/2005, passou-se a ter um critério político-territorial com relação à sede de município excludente das ilhas costeiras de domínio da União. Quando a Constituição menciona “ilhas oceânicas costeiras”, excluindo-se estas, faz referência às ilhas costeiras, ou seja, às ilhas oceânicas, que não estão incluídas na exceção.

Portanto, as ilhas costeiras que tenham zona urbana do município são do Estado. Pertencem à União as áreas afetadas ao seu serviço de unidade ambiental federal, estando claro que a EC nº 46/2005, em que pese o município, não tem o condão de afastar a ilha costeira da dominialidade da União. Mas o entendimento majoritário é que os terrenos de marinha permaneçam no domínio da União. Ainda há muita polêmica acerca deste assunto, apesar de o Superior Tribunal de Justiça (STJ) já ter se pronunciado, entendendo que os terrenos de marinha permanecem, até porque são institutos diferentes.

Estamos sofrendo uma ação civil pública do Ministério Público Federal, no Espírito Santo, que entende não existir mais terrenos de marinha na região de Vitória. A pergunta que deve ser feita é a seguinte: se existem terrenos de marinha em todos os outros

estados da federação, porque não poderia existir no Espírito Santo? Nos estados do Piauí e do Maranhão também há pessoas se insurgindo contra isso.

Obrigatoriedade do registro e do laudêmio

Gostaria de levantar a questão da punição para o registrador com relação à obrigatoriedade do registro, com base no Decreto-Lei nº 2.398/1987, que dispõe sobre foros, laudêmios e taxas de ocupação relativas a imóveis de propriedade da União.

§ 2º Os Cartórios de Notas e Registros de Imóveis, sob pena de responsabilidade dos seus respectivos titulares, não lavrarão nem registrarão escrituras relativas a bens imóveis de propriedade da União, ou que contenham, ainda que parcialmente, área de seu :

I – Sem certidão da Secretaria do Patrimônio da União – SPU que declare [...] (Decreto-Lei nº 2.398/1987)

Diante do exposto, é importante que o registrador público fique atento a essa questão dos terrenos de marinha quando for efetivar o registro.

Em Santa Catarina, temos nos deparado com situações em que a escritura ou a promessa de compra e venda muitas vezes não é feita aqui por transferência de imóvel em regiões que estão em área de marinha, a exemplo de Balneário Camboriú e da capital Florianópolis. As pessoas vão para comarcas pequenas e fazem no Ofício de Notas uma promessa de compra e venda. Com isso, evita-se o pagamento do laudêmio, a taxa a ser paga pela transferência de imóvel que contenha terreno de marinha dentro da União.

Destinação para proteção ambiental

Outro problema sobre as ilhas oceânicas diz respeito à Lei de Gerenciamento Costeiro de 1988, que estabeleceu, prioritariamente, que tais bens têm destinação para a proteção ambiental. Essa é mais uma restrição legal que não vem sendo observada.

Particularmente, sou favorável à permanência do instituto terrenos de marinha, não pela sua origem com base na defesa do território nacional por força das guerras e das invasões na época das explorações. O terreno de marinha tem uma função social importante que é a de preservação ambiental.

Há, ainda, a questão do lazer, que não pode ser esquecida, pois tem sede constitucional. O lazer de expressiva parcela da população brasileira é ir à praia, e a manutenção dessas áreas como patrimônio público torna-se importante enquanto direito da sociedade, um direito coletivo.

Por que há tanta disputa em torno desses terrenos de marinha? Esse assunto merece nossa reflexão, pois hoje há cerca de 600 mil imóveis considerados terrenos de marinha cadastrados na Secretaria de Patrimônio da União, que totalizam R\$ 180 bilhões. Se todos esses imóveis fossem passados ao domínio privado,

essa cifra seria de, no mínimo, R\$ 500 bilhões. E mais: há uma previsão para cadastramento de três milhões de imóveis considerados terrenos de marinha. Tais valores justificam toda a polêmica em torno das terras de marinha.

Previsão constitucional dos terrenos de marinha

Só para rememorar, a questão de terrenos de marinha tem previsão constitucional.

Art. 20, inciso I e VI: são bens da União: “os que atualmente lhe pertencem e os que lhe vierem a ser atribuídos” e “os terrenos de marinha e seus acrescidos”. (Grifo nosso) (Constituição da República de 1988)

Devemos observar também o inciso IV:

as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países; as praias marítimas; as ilhas oceânicas e as costeiras, excluídas, destas, as que contenham a sede de Municípios, exceto aquelas áreas afetadas ao serviço público e a unidade ambiental federal, e as referidas no art. 26, II; [...] (EC nº 46/2005)

Por sua vez, o Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946, também conceitua os bens da União em seu primeiro artigo:

Art. 1º – Incluem-se entre os bens imóveis da União:
a) os terrenos de marinha e seus acrescidos;
[...]
d) as ilhas situadas nos mares territoriais ou não, se por qualquer título legítimo não pertencerem aos Estados, Municípios ou particulares.

Terrenos acrescidos de marinha

Temos, ainda, outro instituto, que gera dúvidas em razão de sua complexidade: são os terrenos “acrescidos de marinha”. Na verdade, são terrenos que se formaram natural ou artificialmente para o lado do mar, ou dos rios e lagoas em seguimento aos terrenos de marinha.

Art. 2º São terrenos de marinha, em uma profundidade de 33 (trinta e três) metros, medidos horizontalmente, para a parte da terra, da posição da linha do preamar-médio de 1831:

- a) os situados no continente, na costa marítima e nas margens dos rios e lagoas, até onde se faça sentir a influência das marés;*
- b) os que contornam as ilhas situadas em zona onde se faça sentir a influência das marés. (Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946)*

Vale lembrar que essa “influência das marés” é uma oscilação de até cinco centímetros. Se as águas oscilaram em até cinco centímetros, é considerado efeito de marés.

Na ilustração abaixo, temos uma ilha, na qual destacamos em vermelho a linha de preamar-médio. Em verde, temos a Linha Limite dos Terrenos de Marinha (LTM), que é o limite onde exatamente termina o terreno de marinha. Na faixa do lado direito da linha de preamar-médio (em vermelho), está o “acrescido de marinha”.

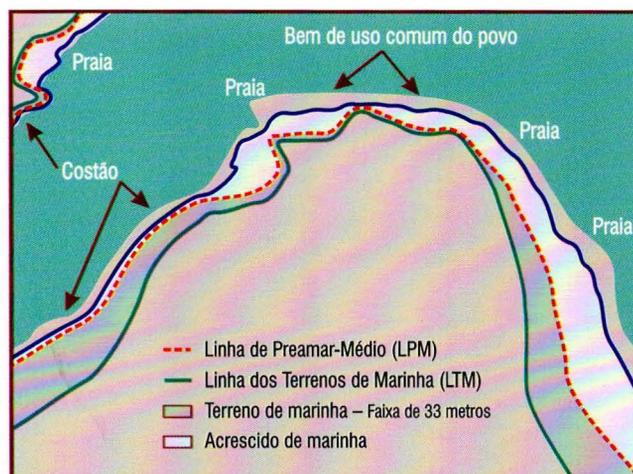


Figura 2: terreno de marinha – faixa de 33 metros

Por força das marés, das correntes, a linha de preamar-médio fica exatamente na linha d’água. Pode ocorrer um movimento grande de correntes e marés que leva parte da terra de uma ilha para o outro lado.

Há casos em que o “acrescido de marinha” está há 100 metros da praia e que o proprietário/morador não se conforma de ter de pagar a taxa de ocupação por estar neste local. Ele acredita que está fora, quando na verdade não está. Se houvesse uma demarcação hoje e fôssemos medir os 33 metros, ele realmente estaria fora, mas como o termo dessa demarcação é a LTM de 1831, está dentro. Não há o que se fazer.

Demarcação dos terrenos de marinha

A Lei nº 9.636/1998 estabelece uma obrigação da União de interesse dos registradores de imóveis. Quando for concluído o procedimento de demarcação dos terrenos de marinha no Brasil – que ainda está começando –, a União terá de encaminhar ao Registro de Imóveis competente o termo de conclusão desse procedimento demarcatório. O encaminhamento deve ser mediante certidão de inteiro teor, acompanhada de plantas e de outros documentos, para finalmente ser efetuado o registro desses imóveis.

Não sabemos de nenhuma Secretaria de Patrimônio da União que tenha feito isso até hoje. No caso de Santa Catarina, este procedimento vem sendo atacado diariamente na Justiça, já existem trechos nos quais ele foi revogado. Na própria ilha de Santa Catarina, que é Florianópolis, o procedimento ainda não foi finalizado. Ainda há muita confusão, mas eu entendo, há uma luz para resolvermos vários desses problemas.

Existe muita desinformação sobre os temas “terrenos de marinha” e “acrescidos de marinha”. Sempre houve uma tentativa de retirar isso do Patrimônio da União. Em 2007, houve uma Proposta de Emenda à Constituição (PEC) com esse objetivo, mas não foi adiante. Houve uma tentativa de transformar essa PEC, criando a LTM de 2000. Mas se não conseguimos até hoje demarcar a linha de preamar-médio de 1831, como faríamos uma nova demarcação com uma linha de 2000? Se ainda não conseguimos resolver o passado, como avançar para 2000? Seria uma confusão generalizada.

Pagamento da taxa de ocupação

Finalizando a nossa apresentação, gostaria de rememorar algumas questões básicas que ainda causam dúvidas.

A ocupação de um terreno de marinha, um imóvel da União, pode se dar de duas maneiras: a mera ocupação, que é um título precário, ou o aforamento ou enfiteuse, que é uma transferência a terceiros do domínio útil.

Antigamente, havia a conveniência de radicar o indivíduo no local como meio/forma de manter o vínculo da propriedade pública. Com o aforamento, o particular passa a ser sócio da União naquele imóvel. Paga-se uma grande quantia por esse título e, com isso, passa-se a ser “sócio” da União. O particular detém uma fração de 83% do imóvel, e a União fica com 17%.

Como reembolso à União, que é sócia no imóvel, o indivíduo paga anualmente um foro de 0,6% do valor do domínio pleno. Quando esse particular resolve transferir esse direito, ele deve recolher à União um valor chamado de laudêmio. Tal taxa é uma renda patrimonial da União recebida quando o ocupante aforou do imóvel, transferindo o terreno ou acrescido de marinha ao domínio de outro. Quando é feita essa transferência, os registradores devem observar se foi realizado o recolhimento de 5% do valor atualizado do imóvel.

Como a União tem 17% do imóvel, se fosse uma transferência entre particulares, o particular teria de pagar 17% do preço para o sócio dele no imóvel. Nesse caso, para a União, ele vai pagar apenas 5% e ela continua recebendo anualmente 0,6%. Sendo assim, acho válida e justificável essa cobrança.

Temos também a mera ocupação que é um título precário. A União permite que o particular ocupe o terreno de marinha mediante pagamento. Para os bens cadastrados até 21 de março de 1988, a taxa era de 2% do valor imóvel. Após 1988, esse percentual passou a ser de 5%. São muitos os casos de pessoas que acionam a Justiça visando à anulação desse cadastro da União. Em Balneário Camboriú, inclusive, há vários processos de nulidade de inscrição de ocupação, mas hoje a União tem sido invariavelmente vencedora nesse tipo de ação.

Esse tipo de ocupação causa muita dúvida e receio por se tratar de um título precário, podendo a União, a qualquer tempo,



Foto: Divulgação IRIB

excluir o ocupante do local. Por força da devolução do Direito, o imóvel tem de ter destinação pública, fundamentada para retirada do ocupante. Muitas pessoas têm receio de ficar com a ocupação, principalmente na orla marítima. Costuma-se pagar uma fortuna pelo imóvel, do qual tem um título precário, porque a União continua sendo proprietária daquele bem ou de parte dele. Mas exige-se da União uma fundamentação para efetuar a retirada. Se a União quiser construir um porto, por exemplo, deve comprovar que, por necessidades logísticas, aquele é o lugar ideal para o empreendimento. Somente assim poderia retirar toda uma população que estiver ocupando este terreno de marinha.

Notas do autor

Aforamento ou enfiteuse = transferência a terceiros por escrito do domínio útil – “conveniência de radicar-se o indivíduo ao solo e de manter-se o vínculo da propriedade pública”.

A União permanece com o domínio pleno – o particular detém uma fração de 83% do imóvel, e a União fica com 17%.

Domínio útil = direito de posse, uso e gozo do imóvel – não é título precário, caráter perpétuo.

Pagamento de foro no valor anual de 0,6% do domínio pleno.

Sílvio Rodrigues:

A enfiteuse é o mais amplo dos direitos reais sobre coisas alheias. Nela todas as prerrogativas que constituem o conteúdo do domínio são transferidas ao enfiteuta, que, desse modo, pode usar, gozar e reivindicar a coisa, bem como alienar seus direitos a outrem, independentemente da aquiescência do senhorio. O Enfiteuta adquire efetivamente todos os direitos inerentes ao domínio, com exceção do próprio domínio, que remanesce, nominalmente, em mãos do senhorio.

Ocupação = título precário, direitos limitados, taxa de ocupação anual de 5% do valor do domínio pleno ou 2% (imóveis cadastrados até 31 de março de 1988).

O particular apossa-se de terreno dominical da União ocupável, constrói algo sobre ele e passa a residir ou explorar economicamente o bem, podendo, se pretender, vendê-lo ou doá-lo. Mas o que se vende ou doa não é o domínio, nem o pleno nem o útil, que permanecem com a União. Vende-se ou doa-se o direito de ocupar, puro e simplesmente.

Laudêmio – é uma espécie de renda patrimonial que a União tem direito a receber, quando o ocupante ou o foreiro do imóvel, definido como terreno ou acrescido de marinha, transfere os direitos de ocupação ou de foro (domínio útil) a outrem.

5% do valor atualizado do imóvel somente incide em transações onerosas. Não é tributo.

Problemas judiciais – Jurisprudência = não incidiria sobre mera ocupação (instituto típico da enfiteuse), sendo que essa posição começa a ser revista no próprio STJ, com base na dicção do artigo 3º do Decreto-Lei nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987,

que dispõe sobre “foros, laudêmios e taxas de ocupação relativas a imóveis de propriedade da União”:

Art. 3º – Dependerá do prévio recolhimento do laudêmio, em quantia correspondente a 5% (cinco por cento) do valor atualizado do domínio pleno e das benfeitorias, a transferência onerosa, entre vivos, do domínio útil de terrenos da União OU de direitos sobre benfeitorias nelas construídas, bem assim a cessão de direito a eles relativos. (Grifo nosso)

Bem, são estas as considerações que eu gostaria de fazer.

Obrigado. ■

Apresentação desta palestra disponível no endereço

<http://www.encontrosirib.org.br/camboriu/palestrantes.php>



Pescadores de Balneário Camboriú/SC voltando de mais um dia de trabalho





O registrador Célio Caus Júnior debateu a questão das ilhas costeiras

As ilhas costeiras

// Célio Caus Júnior

Registrador de imóveis na comarca de Iguape/SP. Graduado pela Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo, especialista em Direito Tributário pela PUC/SP, pós-graduando em Direito Notarial e Registral pela EPM/SP.

O debate em questão enfrenta um tema extremamente tormenoso, uma vez que a celeuma não se cinge apenas e tão somente à discussão entre o domínio privado e o público, mas também atinge interesses públicos nas três esferas de governo (federal, estadual e municipal).

Assim, iniciaremos o tema com uma análise breve do contexto histórico até compreendermos as posições das pessoas jurídicas de direito público e dos particulares que ostentam a titularidade no registro imobiliário de imóveis situados em ilhas costeiras.

No tocante à dominialidade das ilhas no Brasil, deve-se realçar uma característica que sempre as acompanhou, que é a da sua importância para a segurança nacional.¹

¹ PAIVA, Adriano Martins. As repercussões da EC nº 46/2005, que exclui do domínio da União as ilhas costeiras que contenham sede de município. *Revista Virtual da AGU*, Ano VI, n. 49, 2006. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/sistemas/siteTemplate/Texto.aspx?idConteudo=83090&ordenacao=1&id_site=1115>.

Acesso em: 24 jun. de 2010.

Em termos de regulamentação no campo das relações civis, as Ordenações Filipinas – que na época regiam sem distinção as relações privadas e públicas – permaneceram em vigor de 1630 a 1916. E o Livro II, no Título XXVI, nº 10, já considerava as ilhas como “as adjacências mais chegadas ao Reino”.²

Segundo a linguagem da época e o tratamento especial que foi concedido às ilhas, verifica-se que as adjacências mais chegadas ao Reino constituem o território circundante ao continente, de maior importância para o Estado.³

As Constituições de 1824, 1891, 1934, 1937 e 1946 quedaram-se silentes sobre o tema das ilhas *latu sensu*, que só veio a ser tratado novamente de forma direta pela legislação federal com a edição do Decreto-Lei nº 9.740/1946, que, em seu artigo 1º, assim disciplinava:

Art. 1º – Incluem-se entre os bens móveis da União: [...] d) as ilhas situadas nos mares territoriais ou não, se por qualquer outro título legítimo não pertencerem aos Estados, Municípios ou particulares; [...].

A Constituição de 1967, além de ratificar a dominialidade sobre as áreas que já lhe pertenciam, no inciso V, do artigo 4º, abordou expressamente a propriedade da União sobre as ilhas oceânicas, dispondo:⁴

*Art. 4º – Incluem-se entre os bens da União:
II – os lagos e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, que sirvam de limite com outros países ou se estendam a território estrangeiro, as ilhas oceânicas, assim como as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países. (Grifo nosso)*

O fato de a Constituição de 1967 ter utilizado a expressão “ilha oceânica” em vez de “ilha marítima” é apenas uma questão de sinonímia, até porque se confundem muito as noções de mar e de “mar oceano”.⁵

No entanto, a polêmica permaneceu. E somente veio a ser pacificada com a decisão unânime do Supremo Tribunal Federal, proferido no RE 101.037/SP, relator ministro Francisco Resek:

[...] A tese ora prevalente na espécie tem apoio na abordagem técnica de um dos mais conhecidos e respeitados geógrafos do Brasil neste século, Aroldo de Azevedo; a quem se reporta, concordante, não menos ilustre expoente do direito administrativo, Hely Lopes Meirelles, quando afirma: as ilhas marítimas

“O fato de a Constituição de 1967 ter utilizado a expressão ‘ilha oceânica’ em vez de ‘ilha marítima’ é apenas uma questão de sinonímia, até porque se confundem muito as noções de mar e de ‘mar oceano’.”

classificam-se em costeiras e oceânicas. Ilhas costeiras são as que resultam do relevo continental ou da plataforma submarina; ilhas oceânicas são as que se encontram afastadas da costa e nada têm a ver com o relevo continental ou com a plataforma submarina. (Grifos nossos). (Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: RT, 1983, p. 451)

Tal distinção perdurou até a CF de 1988, que estabeleceu em favor da União a titularidade das ilhas costeiras e oceânicas. Contudo, com a EC nº 46/2005, a União foi despojada do domínio sobre as ilhas costeiras, desde que estas sejam sede de município e/ou não estejam afetadas à unidade federal ambiental.

Uma vez que as Constituições Federais anteriores à Constituição de 1988 não enfrentaram o tema diretamente, existindo apenas o Decreto-Lei nº 9.740/1946, que tratou da questão de forma imprecisa, cumpre-nos indagar sobre a titularidade dos imóveis situados em ilhas costeiras no período anterior à Constituição Federal em vigor.

Sobre essa questão, há pelo menos três correntes distintas que devem ser analisadas individualmente.

A primeira corrente entende que o domínio das ilhas costeiras sempre foi da União até a promulgação da Emenda Constitucional nº 46/2005, isso porque a origem patrimonial das terras brasileiras, ou seja, da sua dominialidade pública, tem seu início por meio da apropriação original da Ilha de Vera Cruz, descoberta em abril do ano 1500 pelo navegador português Pedro Álvares Cabral.

Após o achado da terra do pau-brasil, o descobridor, na qualidade de legítimo representante dos interesses da Coroa Portuguesa, personificada pelo então regente D. Manoel I, e com fundamento no Tratado de Tordesilhas, firmado em 7 de junho de 1494 e ratificado em 1506, que continha a Capitulação da Partição do Mar Oceano, tem-se o primeiro título representativo da dominialidade das terras brasileiras.⁶

Da área inicial de trezentos e setenta léguas marítimas a partir da ilha do Cabo Verde, o nosso território – beneficiado pelo período do Reino Unido de Espanha e Portugal e por inúmeros tratados firmados posteriormente durante a Monarquia e a República – atingiu sua conformação geográfica atual.⁷

² Ibid., p. 3.

³ Idem, *ibid.*

⁴ Ibid., p. 4.

⁵ Idem, *ibid.*

⁶ Ibid., p. 5.

⁷ Ibid., p. 2.

Com efeito, uma vez que, desde o descobrimento do Brasil até a Constituição Federal de 1988, não houve nenhum ato normativo soberano que dispusesse sobre a dominialidade das ilhas costeiras, a conclusão lógica é que as referidas ilhas, até o advento da Emenda Constitucional nº 46/2005, sempre foram de propriedade da União, porquanto houve a apropriação originária pela Coroa Portuguesa com o descobrimento do Brasil, transferindo-se o domínio à União, de forma automática e infalível, em decorrência da declaração da independência em 7 de setembro de 1822.

O corolário de tal raciocínio é a titularidade da União sobre o domínio dos imóveis situados em ilhas costeiras e a obrigatoriedade de pagamento de tributos à União pela utilização do domínio útil de bem público – o foreiro (regularmente cadastrado no cartório e perante a administração) pagará o foro, já o ocupante (não regularizado) pagará a taxa de ocupação. Ambos de natureza contraprestacional, decorrente do uso do bem imóvel, e com vencimento anual.

A segunda corrente defende que as ilhas costeiras somente foram incorporadas ao patrimônio da União pela Constituição Federal de 1988, uma vez que esta inovou o ordenamento jurídico ao disciplinar sobre as referidas ilhas, enquanto as constituições anteriores somente mencionavam ilhas marítimas ou oceânicas.

Segundo essa tese, defendida pelo ilustre procurador do município de Ilha Comprida (SP), Rodrigo Oliveira Ragni de Castro Leite, “não é possível admitir que o Decreto-Lei nº 9.760/1946 pudesse inovar a ordem constitucional vigente e indicar como bens da União outros que a própria Constituição não elencou, tais como as ilhas costeiras”.

Conclui-se, portanto, que as ilhas costeiras somente passaram a integrar o patrimônio da União com a promulgação da Constituição Federal de 1988, mas com a ressalva contida no artigo 26, II, da própria Magna Carta, que estabelece:

*Art. 26 – Incluem-se entre os bens dos Estados:
II – as áreas, nas ilhas oceânicas e costeiras, que estiverem no seu domínio, excluídas aquelas sob domínio da União, Municípios ou terceiros; [...]*

Cumpre-nos indagar, nessa esteira, de quem seria o domínio das ilhas costeiras se antes da Constituição Federal de 1988 não havia norma jurídica que disciplinasse expressamente o assunto em debate.

O próprio procurador municipal de Ilha Comprida, em um silogismo brilhante, responde à questão: “pois bem, continuando o raciocínio, temos que o artigo 20, IV, seja na primitiva,⁸ ou na

⁸ Art. 20. São bens da União: IV – as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países; as praias marítimas; as ilhas oceânicas e as costeiras, excluídas, destas, as áreas referidas no art. 26, II; (Redação Anterior).

novel⁹ redação, previa que as ilhas costeiras, a partir da promulgação da Constituição, passariam a pertencer à União, exceto, entre outras hipóteses, aquelas áreas referidas no artigo 26, II, da CF/1988.

Por seu turno, o artigo 1.245, do atual Código Civil, estabelece que a transferência de propriedade somente ocorre com o registro do título no Cartório de Registro de Imóveis, sendo certo que o *Codex* Civilista de 1916 possuía dispositivo semelhante (artigo 530, I, do CC/1916).

Logo, somente é proprietário aquele que tem seu nome grafado na matrícula do imóvel, sendo certo que cada imóvel há de ter uma matrícula, a teor do consignado nos artigos 227 e 228, combinado com o artigo 176, todos da Lei de Registros Públicos (6.015/1973).

Deveras, pela leitura dos artigos 20, IV, e 26, II, ambos da CF/1988, depreendemos que as ilhas costeiras não pertencem à União se antes da própria promulgação da Carta Magna pertencerem a Estados, municípios ou particulares.

É óbvio, desta feita, que, se antes da promulgação da Constituição Federal de 1988, os imóveis existentes em ilhas costeiras pertenciam a particulares e encontravam-se matriculados em nome de particulares, tanto a União quanto os Estados não podem ser proprietários destes, haja vista que eles continuaram a pertencer a particulares, posto que é esse o significado dos artigos 20, IV, e 26, II, da CF/1988.

Em português claro e desprovido de termos jurídicos ante o emprego do vocábulo laico, podemos dizer que a Carta Maior determinou o seguinte: os imóveis em ilhas costeiras que não pertencerem a estados, municípios e terceiros (particulares) serão da União.¹⁰

Enfim, a terceira corrente procura complementar e suprir as lacunas existentes nas duas primeiras. Isso porque, conquanto concordemos que, hodiernamente, a propriedade somente se transfere e se prova com o registro imobiliário, devemos ressaltar que nem sempre foi assim. De fato, antes da vigência do Código Civil de 1916, que estabeleceu em seu artigo 859 que se presume pertencer o direito real à pessoa que o inscreveu ou transcreveu, não existia registro que demonstrasse a prova do domínio.

Naquela época, vigia a Lei nº 1.237, de 24 de setembro de 1864, que criou a *transcrição*, cujo objetivo era o de produzir efeitos

⁹ IV – as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países; as praias marítimas; as ilhas oceânicas e as costeiras, excluídas, destas, as que contenham a sede de Municípios, exceto aquelas áreas afetadas ao serviço público e à unidade ambiental federal, e as referidas no art. 26, II; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 46, de 2005).

¹⁰ Parecer exarado nos autos da Egrégia Corregedoria Permanente da Comarca de Iguape. Registros Públicos. Processo nº 244.01.2008.002610-0.

perante terceiros, para a transmissão onerosa ou gratuita *inter vivos*. Ressalvava-se a mencionada lei, entretanto, em seu artigo 8º, que a *transcrição* não induzia prova de domínio, a qual ficava a salvo a quem fosse.

O domínio, portanto, antes da entrada em vigor do Código Civil de 1916, era provado apenas pelo título, pois o Brasil não contava com um sistema registrário.

Assim, o fato de não haver registro imobiliário não pode implicar a conclusão singela de que o imóvel situado em ilha costeira pertenceria à União, após a CF de 1988 e antes da EC nº 46/2005, uma vez que a cadeia filiatória pode não ter sido inaugurada em razão da não apresentação do título de domínio subjacente ao registro imobiliário.

Com efeito, deve-se rechaçar a primeira tese no sentido de que todos os imóveis situados em ilhas costeiras pertenceriam à União (antes da EC nº 46/2005), visto que deve ser perquirida a origem dominial daqueles que se apresentam como titular do domínio, uma vez que este pode ter o título hábil para comprovar a sua titularidade.

Da mesma forma, também deve ser afastada a segunda tese, visto que o registro pátrio é causal e nem sempre os títulos que lhe deram origem são dignos de fé, devendo prevalecer a veracidade nele consignada até que haja a sua desconstituição pelos meios legais.

Assim, temos que a forma mais segura de se descobrir a verdade jurídica sobre a titularidade do domínio dos imóveis situados em ilha costeira é por meio da ação discriminatória que poderia ser proposta pela União Federal – no lapso temporal anterior à Emenda Constitucional nº 46/2005 – no que concerne aos imóveis que não sejam sede de município e/ou não estejam afetas à

unidade federal ambiental, uma vez que as ilhas costeiras que não se enquadram nessas exceções permanecem, como regra, sob o domínio da União.

Após a EC nº 46/2005, sobressai a aplicação do inciso IV do artigo 26, também da Constituição de 1988, pelo qual se consideram estaduais as terras devolutas (que não tenham a sua origem no desmembramento do patrimônio público original).

Será no bojo da ação discriminatória que se verificará a regularidade e a validade dos títulos e seu encadeamento, aniquilando-se eventuais documentos e registros viciados que estão em nome de particulares.

O domínio que não for julgado particular, por exclusão, será declarado devoluto Estadual ou Federal.

Assim, caberá ao Estado ou à União em que estiver localizada a ilha costeira decidir como vai enfrentar essa questão, se irá abdicar da sua dominialidade em prol da estabilização das situações jurídicas já consolidadas pelo tempo, ou, ainda, se irá buscar a regulamentação do seu patrimônio nos termos da Lei nº 6.015/1973 e Lei nº 6.383/1976, que dispõem respectivamente sobre o registro público e o procedimento para discriminação e demarcação de terras devolutas.

Caso não proponha a ação discriminatória, eventuais registros existentes nos cartórios imobiliários permanecerão hígidos e válidos, uma vez que gozam de presunção de veracidade, ainda que relativa. ■

Apresentação desta palestra disponível no endereço

<http://www.encontrosirib.org.br/camboriu/palestrantes.php>



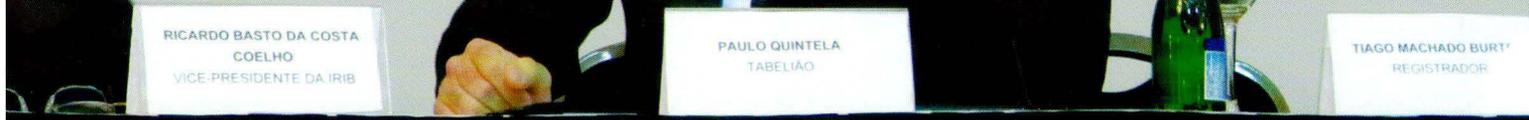
Da esquerda para a direita: Jordan Martins, Francisco Rezende, Daniel Andrade e Célio Caus



Foto: Divulgação IRIB

Centro Regional de Registros

is



Paulo Luís Quintela: a visão do tabelião sobre o tema

Aquisição de imóveis rurais por pessoas jurídicas estrangeiras

// Paulo Luís Quintela de Almeida

Titular do 2º Tabelionato de Notas e 1º de Protesto de Títulos da Comarca da Capital Florianópolis (SC). Bacharel em Direito pela Universidade Federal da Bahia com especialização em Direito Registral Imobiliário pela PUC/Minas Virtual, foi titular do 8º Ofício de Registro de Imóveis do DF.

Introdução

É com muita alegria que estou aqui a convite do respeitável Instituto de Registro Imobiliário do Brasil (IRIB) para tratar de um tema tão complexo como a aquisição de imóveis rurais por pessoas jurídicas controladas por estrangeiros. Creio que a honraria me tenha sido deferida por se acreditar que seria importante a abordagem de um tabelião. Nesse caso, a razão é bastante intuitiva e simples: o registro de imóveis somente pode atuar à vista de um título no caso de uma escritura pública. Ainda que o registrador entenda que se possa eventualmente registrar a aquisição feita por uma empresa com maioria de capital estrangeiro, ele dependerá da prévia atuação do tabelião de notas, com a lavratura da escritura.

Para abordar o tema, é conveniente tratarmos primeiramente dos requisitos para a lavratura de escritura de imóvel rural em geral, para depois entrarmos nos requisitos da aquisição por pessoa jurídica estrangeira. Não serão abordados os necessários para aquisição por pessoa física estrangeira, que são objeto de outra palestra. Depois, trataremos do parecer da AGU nº 1/2008 e seguiremos pelos problemas práticos decorrentes da aplicação desse parecer. Por fim, trataremos do que interessa: quais são as perspectivas e as estratégias que devemos adotar ao tratar da nova orientação.

A primeira coisa que deve ser dita é que, nos últimos tempos, está sendo bem complicado tratar de imóvel rural. Temos uma miríade de normas sobre o tema, com uma série de requisitos e procedimentos que devem ser realizados por seus proprietários, sejam de ordem ambiental (reserva legal, áreas de preservação permanente, dentre outras), sejam de ordem cadastral ou fiscal (georreferenciamento, Certificado de Cadastro do Imóvel Rural – CCIR, Número do Imóvel na Receita Federal – NIRF etc.). A tarefa de levantar a documentação necessária para a lavratura da escritura tornou-se complexa. Surge daí a pergunta: será que tanta formalidade de fato interessa? Se os adquirentes de imóveis em geral, apenas para não pagar o imposto de transmissão, já são afeitos a contratos informais, seguramente muitos desistem da formalização diante da dificuldade para levantar toda a documentação necessária, o que tem efeitos nefastos para toda a sociedade. Com efeito, prejudicam-se o crédito rural formal, a localização de bens de devedores e até mesmo a responsabilização dos infratores de normas ambientais ou de qualquer natureza.

Requisitos para Lavratura de Escritura de Imóvel Rural

Reconhecimento da identidade e da capacidade das partes e dos comparecentes (artigo 215, § 1º, II, do Código Civil)

De começo, toda escritura deve conter o reconhecimento da identidade e da capacidade das partes e dos demais comparecentes. As pessoas físicas devem apresentar documentos de identidade com validade legal; comprovante de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) da Receita Federal do Brasil; e certidão do ofício de registro civil das pessoas naturais (certidão de nascimento ou casamento).

O tabelião tem, pois, de lidar com os diversos tipos de documento de identidade com validade legal. No Brasil, há o Registro Geral (RG), expedido pelas 27 Secretarias de Segurança Pública dos Estados e do Distrito Federal, além da Carteira Nacional de Habilitação (CNH), carteiras dos inúmeros conselhos de fiscalização de profissões, carteiras expedidas pelos serviços de identificação das forças armadas, entre tantas outras instituições cujos documentos expedidos fazem prova legal de identidade civil. E cabe ao tabelião verificar a autenticidade da documentação, o que, por vezes, é tarefa dificultosa ou até impossível, pela falta de critérios e de elementos de segurança em diversos desses

documentos. Isso sem mencionar os documentos materialmente verdadeiros e ideologicamente falsos, tendo em vista o despreparo dos agentes responsáveis por sua emissão para a identificação datiloscópica. Essa tarefa é essencialmente de polícia técnica e deveria ser nacionalmente unificada; infelizmente, é atribuída a outros órgãos no Brasil.

Já a inscrição no CPF é exigida de todos os participantes de aquisições imobiliárias, nos termos do artigo 33, V, do Regulamento do Imposto de Renda (RIR) aprovado pelo Decreto nº 3.000/1999.

A certidão do ofício de registro civil das pessoas naturais para verificação do estado civil é outro documento necessário. Em Santa Catarina, havia regra que exigia a apresentação de certidão de nascimento ou casamento atualizada, o que se justificava para verificação de averbações ou anotações de alterações de estado civil (casamento, separação, divórcio, viuvez), óbito ou interdições. Atualmente, não é mais exigida certidão atualizada, bastando declaração das partes com relação ao próprio estado civil, sob pena de responsabilidade civil e criminal. Cada Corregedoria de cada Estado e do Distrito Federal trata diferentemente essa questão.

As pessoas jurídicas, por sua vez, devem apresentar certidão do registro do órgão que confere personalidade jurídica; comprovante de inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ) da Receita Federal do Brasil; e ato constitutivo ou última alteração contratual que determine a forma como a pessoa jurídica é representada. Além, é claro, dos documentos de identificação da pessoa física do representante (ou presentante) legal.

A certidão do registro do órgão que confere a personalidade jurídica é indispensável porque, nos termos do artigo 45 do Código Civil,

começa a existência legal das pessoas jurídicas de direito privado com a inscrição do ato constitutivo no respectivo registro [...], averbando-se no registro todas as alterações por que passar o ato constitutivo.

Vale ressaltar que as pessoas jurídicas de direito público são dispensadas de tal registro, visto que suas existências decorrem de lei. Para as de direito privado, três são os órgãos que promovem registros aptos a determinar a existência de pessoas jurídicas, a saber, as Juntas Comerciais, os Ofícios de Registro Civil das Pessoas Jurídicas (artigo 1.150 do Código Civil) e a Ordem dos Advogados do Brasil (artigo 15, § 1º, da Lei nº 8.906/1994).

Já a inscrição no CNPJ é exigida por instruções normativas da Secretaria da Receita Federal do Brasil, com fundamento na Lei nº 5.614/1970. Atualmente, os artigos 10 a 13 da Instrução Normativa RFB nº 1.005, de 8 de fevereiro de 2010, tratam das hipóteses de inscrição obrigatória, dentre elas a de pessoas jurídicas domiciliadas no exterior que possuam imóveis no país (artigo 10, XIV, "a", I).

É necessária, ainda, a apresentação do ato constitutivo ou da última alteração averbada ou registrada, a fim de se saber quem “fala” pela pessoa jurídica, vale dizer, qual a pessoa física, naturalmente existente, cuja manifestação de vontade vincula e obriga a pessoa jurídica. Esse representante ou presentante legal, igualmente, deve ser identificado civilmente, apresentando um documento com validade para tal fim, conforme acima exposto.

Aqui surge uma primeira dúvida: como saber das formas de constituição de uma pessoa jurídica no exterior? Eventualmente, poder-se-á até apresentar comprovante de inscrição no CNPJ, mas como saber se aquela pessoa jurídica é regularmente constituída de acordo com a lei estrangeira?

Em tais casos, o ideal é que se tenha uma procuração pública lavrada por um notário do país respectivo, devidamente legalizada, traduzida e registrada em ofício de registro de títulos e documentos (artigo 129, 6º, da Lei nº 6.015/1973), pois este profissional do Direito se encarregaria de verificar a existência legal da pessoa jurídica. Mas, se esta for representada ou presentada diretamente por uma pessoa física nomeada no ato constitutivo, determinar os documentos necessários para a comprovação da existência e regularidade da representação da pessoa jurídica é tarefa que merece melhor reflexão.

Finalmente, para pessoas físicas ou jurídicas, é possível, ainda, que as partes se façam representar por mandatários nomeados em procurações e/ou substabelecimentos. Em tais casos, o instrumento de mandato deve ser confirmado com o órgão de origem, exigindo-se documento de identidade civil do procurador.

Descrição completa do imóvel, conforme constar da matrícula

Na escritura de imóvel rural, deve-se descrever o imóvel por completo, transcrevendo-se sua descrição na forma como constar da matrícula do Ofício de Registro de Imóveis. O artigo 225 da Lei nº 6.015/1973, que consagra o Princípio da Especialidade Objetiva, em seu § 2º, considera “irregular, para efeito de matrícula, os títulos nos quais a caracterização do imóvel não coincida com a que consta do registro anterior”.

O artigo 2º, *caput*, § 1º, da Lei nº 7.433/1985, de igual hierarquia e posterior à Lei de Registros Públicos, autoriza uma descrição resumida apenas para imóveis urbanos. Para estes, basta mencionar a completa localização, com indicação do logradouro, número, bairro, cidade e estado, além do número da matrícula e ofício imobiliário, para se atender à especialidade objetiva.

Para imóveis rurais, contudo, ressalvada alguma autorização para descrição resumida prevista em normas específicas da Corregedoria local, há necessidade de se transcrever integralmente a descrição do imóvel na forma em que estiver na matrícula, a fim de se atender ao comando do referido artigo 225 da Lei nº 6.015/1973. Basta imaginar a situação de um imóvel rural cuja descrição esteja georreferenciada, com centenas de

coordenadas, azimutes e distâncias, para se verificar a enorme chance de erro na transcrição dos dados. O erro na digitação de um único número no meio de apenas uma coordenada implicará irregularidade do título e exigência de retificação da escritura. Nesse sentido, é recomendável que se mantenha um vínculo salutar com o registro imobiliário, a fim de que se possa solicitar a disponibilização da descrição do imóvel já digitada, possibilitando uma transcrição das características do imóvel sem erros.

Georreferenciamento prévio ou na escritura?

Tratando-se de aquisição, uma situação de transferência, portanto, há o problema do georreferenciamento a ser enfrentado pelo tabelião, que deverá verificar se o procedimento já foi feito previamente na matrícula do imóvel rural ou se deve sê-lo no ato da lavratura da escritura, do título. Isso por exigência do artigo 176, §§ 3º e 4º, da Lei nº 6.015/1973.

Penso que a concepção inicial previa um sistema em que o georreferenciamento seria realizado na escritura pública de transferência, conforme redação original do artigo 9º, § 3º, do Decreto nº 4.449/2002, segundo a qual “a primeira apresentação do memorial não caracterizará irregularidade impeditiva do registro”. Assim, criou-se uma situação paradoxal, porque não se poderia opor a diferença da descrição do imóvel rural entre a inscrição que consta da matrícula e a descrição georreferenciada; porém, essa situação faria invocar o artigo 212 da Lei nº 6.015/1973, de acordo com o qual se o registro não exprimir a verdade, ele deve ser retificado, e a retificação, à época, só poderia ser feita mediante despacho judicial.

Sucederam-se a Lei nº 10.931/2004, que passou a permitir a retificação de matrículas perante o próprio registro imobiliário, e o Decreto nº 5.570/2005, que alterou a redação do § 3º supra-mencionado. Atualmente, o título lavrado com a descrição anterior poderá ser levado a registro desde que presente o requisito do § 13 do artigo 213 da Lei nº 6.015/1973, já com redação da Lei nº 10.931/2004, qual seja: “se não houver dúvida com relação ao imóvel, o título lavrado antes do georreferenciamento pode ser levado a registro de acordo com a nova descrição”.

Assim, passa a ser recomendável que *primeiramente* se faça a retificação da matrícula, na forma do artigo 213 da Lei nº 6.015/1973, perante o registro de imóveis, para *posteriormente* se lavrar a escritura de transferência. Se, por qualquer circunstância, tenhasse de lavrar a escritura antes da averbação do georreferenciamento, é recomendável que o tabelião conste: a) a descrição integral mencionada na matrícula; b) a descrição georreferenciada, conforme memorial certificado pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra); c) a ciência do adquirente de que o registro da escritura dependerá da prévia retificação da matrícula para constar a descrição georreferenciada, em cujo procedimento poderá ser necessário alterar o memorial descritivo aprovado pelo Incra (em caso de impugnação de confrontantes, por exemplo); e d) requerimento do adquirente para que se registre

a escritura em conformidade com eventual nova descrição do imóvel após a retificação, nos termos do § 13 do artigo 213 da Lei nº 6.015/1973.

Nesses termos, penso que o registrador possa, invocando o dispositivo mencionado, registrar a escritura mesmo que eventualmente a descrição na matrícula retificada não coincida com o primeiro memorial georreferenciado constante da escritura, evitando-se, dessa forma, a sempre complicada e indesejada lavratura de escritura de rerratificação.

CCIR do Incra, com dados corretos

A Lei nº 4.947/1966, em seu artigo 22, § 1º, estabelece que sem o Certificado de Cadastro do Imóvel Rural (CCIR) não se pode “desmembrar, arrendar, hipotecar, prometer ou vender imóveis rurais”. Essa é uma norma dirigida aos tabeliães, pois os serviços notariais são obrigados a mencionar, como requisitos obrigatórios, nos termos do § 6º do referido artigo: I – código do imóvel; II – nome do detentor; III – nacionalidade do detentor; IV – denominação do imóvel; e V – localização do imóvel. Há tabeliães que transcrevem diversos outros dados constantes do CCIR; penso ser recomendável que o tabelião se limite aos dados exigidos por lei, levando-se em conta a maior possibilidade de erros quanto maior a quantidade de dados transcritos. Se o tabelião mencionar, por exemplo, uma área do CCIR que depois venha a ser mudada, terá de retificar a escritura apenas porque referenciou um dado inexigível.

O CCIR, que historicamente sempre foi um documento com dados precários e facilmente obtido por mera declaração de proprietários e possuidores, passou recentemente a ter maior importância, com dados mais precisos. Tornou-se requisito de matrícula do imóvel rural a menção aos seus dados (artigo 176, § 1º, II, 3, “a”, da Lei nº 6.015/1973, com redação da Lei nº 10.267/2001), embora nenhuma norma tenha definidos quais os que ostentam tal *status*.

Atualmente, consta do CCIR um “quadro de situação jurídica”, em que é possível conferir qual o ofício imobiliário, a data do registro, a matrícula e/ou o registro e o respectivo Livro, a área registrada, o nome e a nacionalidade do detentor, bem como se o imóvel está em condomínio ou não e o número de condôminos. É importante que o tabelião confira a correção de tais dados com a matrícula do imóvel, do contrário, poderá ser chamado a retificar a escritura por ocasião do registro.

CND do ITR e Certidão Negativa de Dívida Ativa

Temos ainda a Certidão Negativa de Débitos do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR), que deve ser acompanhada da Certidão Negativa da Dívida Ativa da União. O artigo 21 da Lei nº 9.393/1995 determina que “é obrigatória a comprovação do pagamento do ITR, referente aos cinco últimos exercícios, para serem praticados quaisquer dos atos previstos nos arts. 167 e 168 da Lei nº 6.015/73”. Há tabeliães que aceitam os Documentos de Arrecadação (DARFs) dos cinco últimos

“O CCIR, que historicamente sempre foi um documento com dados precários e facilmente obtido por mera declaração de proprietários e possuidores, passou recentemente a ter maior importância, com dados mais precisos.”

exercícios; penso ser essa prática temerária, por não se ter como saber se o valor foi corretamente calculado e recolhido. É recomendável, pois, sempre solicitar a certidão negativa do ITR, que pode ser obtida gratuitamente via rede mundial de computadores.

Convém ressaltar uma situação bastante comum: a apresentação de certidão negativa do ITR referente apenas à área “em comum” titularizada por um condômino de um imóvel rural. Por exemplo, imaginemos uma matrícula de um imóvel rural com 100 hectares, em cujo registro R.10 foram adquiridos 20 “hectares em comum” dentro do imóvel. Com este documento, o condômino logra obter um cadastro (NIRF) na Receita Federal para recolher ITR apenas sobre os 20 hectares, provavelmente alegando tratar-se de condômino *pro diviso*.

No exemplo acima, o imóvel é único, embora titularizado por mais de uma pessoa, em condomínio voluntário (artigo 1.314 e seguintes do Código Civil). Embora naturalmente divisível em partes superiores ao módulo rural ou à fração mínima de parcelamento, o imóvel rural, neste caso, está indiviso por vontade das partes (artigo 88 do Código Civil), provavelmente por não desejarem arcar com os dispêndios necessários para a divisão, com levantamentos topográficos, escrituras ou ações de divisão, entre outros.

Ocorre que o Decreto nº 4.382/2002, que regulamenta o ITR, em seu artigo 39, determina que “deve ser declarado em sua totalidade o imóvel rural que for titulado a várias pessoas, enquanto este for mantido indiviso”. Dessa forma, somente podemos concluir que eventual cadastro com área de 20 hectares, no exemplo, seria referente à *posse* efetiva do condômino e imprestável quando tratamos da *propriedade* do imóvel rural.

Assim, somente se deve aceitar o cadastro (NIRF) referente à *área total matriculada*, até porque, se o imóvel está em condomínio voluntário, devem ser assumidos os ônus do condomínio, entre eles o rateio do ITR entre os condôminos, nas proporções das respectivas frações ou partes ideais (artigo 1.315 do Código Civil).

Além da Certidão do ITR, segundo o artigo 62 do Decreto-Lei nº 147/1967,

em todos os casos em que a lei exigir a apresentação de provas de quitação de tributos federais, incluir-se-á, obrigatoriamente, dentre aquelas, a certidão negativa de inscrição de dívida ativa da União, fornecida pela Procuradoria da Fazenda Nacional competente.

Inexplicavelmente, na Certidão Negativa de Débitos relativos ao ITR, consta observação de não abranger débitos inscritos em Dívida Ativa da União, administrada pela Procuradoria da Fazenda Nacional (PGFN). Isso porque, para os demais tributos e contribuições federais, é expedida certidão *conjunta* dos órgãos. No que se refere ao ITR, portanto, até que seja alterada tal situação, o tabelião deve ainda solicitar a Certidão Negativa de Dívida Ativa pelo CPF do contribuinte do ITR mencionado na certidão respectiva.

CND do Ibama e, se houver, dos órgãos ambientais estadual e municipal

É obrigatória, ainda, a certidão negativa de débitos por multas ambientais, disponível no sítio eletrônico do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama). Mas também se deve solicitar certidão a órgãos ambientais estaduais e municipais, se existirem e estiverem aparelhados para tanto, já que qualquer deles pode impor multas por infrações ambientais.

É a exigência do artigo 37 do Código Florestal (Lei nº 4.771/1965), de acordo com o qual

não serão transcritos ou averbados no Registro Geral de Imóveis os atos de transmissão "inter-vivos" ou "causa mortis", bem como a constituição de ônus reais, sobre imóveis da zona rural, sem a apresentação de certidão negativa de dívidas referentes a multas previstas nesta Lei ou nas leis estaduais supletivas, por decisão transitada em julgado.

Reserva Legal

É também do Código Florestal a exigência de averbação da reserva legal, limitação administrativa ao direito de propriedade, cuja localização deve ser aprovada pelo órgão estadual competente (artigo 16, §§ 4º e 8º, da Lei nº 4.771/1965). Isso implica, portanto e necessariamente, gastos com levantamentos topográficos e com os procedimentos do órgão estadual (taxas etc.), que podem ser excessivos para pequenos ou até médios proprietários rurais, empurrando-os para a ilegalidade.

Para a lavratura da escritura, contudo, é simples o dever do notário. Caso exista averbação da reserva legal na matrícula do imóvel, bastará constar ciência do adquirente de que não poderá alterar a destinação da reserva nos casos de transmissão a qualquer título, desmembramento, retificação de área, entre outros, nos termos do artigo 16, § 8º, do Código Florestal. Do contrário, deverá constar ciência do adquirente com relação à necessidade de regularização da situação.

No Estado de Santa Catarina, por exemplo, há circulares da Corregedoria-Geral da Justiça determinando que os notários informem, contundentemente, aos adquirentes da necessidade de providenciar a averbação da reserva legal, alertando-os de que a não instituição da reserva legal obsta o registro dos atos de transferência de propriedade. Novamente, cada Corregedoria de cada estado e do Distrito Federal trata diferentemente a matéria.

Certidão Negativa de Débitos da Seguridade Social para alienante empresa ou equiparado

No caso de o vendedor ser pessoa jurídica, é necessário, ainda, solicitar certidões negativas de débitos relativos às contribuições destinadas à manutenção da seguridade social, que historicamente eram administradas pela Secretaria da Receita Federal (SRF) e pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), conforme artigo 33 da Lei nº 8.212/1991. Após a atuação da primeira, a inscrição em dívida ativa e cobrança judicial ficava a cargo da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN). Eram três, portanto, as certidões para comprovar a inexistência de débitos relativos às contribuições destinadas à manutenção da seguridade social. Em determinado momento, foram unificadas as certidões da SRF e da PGFN, dando origem à Certidão Conjunta. Mais recentemente, com a criação da "Super Receita", a cobrança das referidas contribuições ficaram ao encargo de um único órgão, a Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB ou SRFB).

Todavia, até o presente momento, continuam sendo expedidas duas certidões separadas, uma conjunta de tributos e contribuições federais e Dívida Ativa da União e outra referente às contribuições previdenciárias e de terceiros. Passados já alguns anos da criação da "Super Receita", os bancos de dados já deveriam ter sido unificados com a expedição de certidão única. Trata-se de situação igualmente inexplicável, a exemplo da necessidade de duas certidões para comprovação de quitação do ITR, ambas expedidas pelo mesmo órgão.

No caso de alienante pessoa jurídica ou equiparada à empresa, portanto, o tabelião deve, ainda, solicitar as certidões acima mencionadas, com fundamento no artigo 47, I, "b", da Lei nº 8.212/1991.

CAT da SPU para imóveis rurais localizados em terras da União

Ainda dentro dos documentos para lavratura de imóveis rurais em geral, temos de considerar, também, a Certidão de Autorização de Transferência (CAT) da Secretaria do Patrimônio da União (SPU), quando o imóvel rural for total ou parcialmente situado em terras da União. Não é demais lembrar que são estes não apenas os situados em faixa litorânea, mas também os terrenos marginais de rios navegáveis ou até onde se faça sentir influência de marés, bem como outras situações previstas no artigo 1º do Decreto-Lei nº 9.760/1946.

Assim, por exigência do artigo 3º, § 2º, do Decreto-Lei nº 2.398/1987, os tabeliões somente podem lavrar escrituras referentes a imóveis localizados ainda que parcialmente em imóveis da União se apresentada certidão da Secretaria do Patrimônio da União (SPU) que declare: a) ter o interessado recolhido o *laudêmio* devido, nas transferências onerosas entre vivos; b) estar o transmitente em dia com as demais obrigações junto ao Patrimônio da União; e c) estar autorizada a transferência do imóvel, em virtude de não se encontrar em área de interesse do serviço público. Este documento é denominado Certidão de Autorização de Transferência (CAT) e pode ser obtido no sítio eletrônico da SPU.

Requisitos da Aquisição de Imóvel Rural por Pessoa Jurídica Estrangeira

Escritura Pública com menções especiais

Além de todas as certidões e documentos acima mencionados, são previstos ainda requisitos especiais quando o adquirente do imóvel rural for pessoa jurídica estrangeira. O primeiro deles é a escritura pública, com menções especiais. O artigo 8º da Lei nº 5.709/1971 afirma ser da essência do ato a escritura pública, vale dizer, mesmo que o valor do imóvel seja inferior a 30 salários-mínimos (artigos 108 do Código Civil), ou ocorra qualquer hipótese que facultaria a compra por instrumento particular em outras situações, por se tratar de compra de imóvel rural por estrangeiros, a escritura pública é obrigatória em qualquer caso.

Com relação às menções especiais, o artigo 9º, parágrafo único, da mesma lei determina que se conste da escritura

a transcrição do ato que concedeu autorização para a aquisição da área rural, bem como dos documentos comprobatórios de sua constituição e de licença para seu funcionamento no Brasil [da pessoa jurídica estrangeira].

Surge, então, a dúvida sobre como solicitar o documento comprobatório da constituição de uma empresa estrangeira. Em princípio, o interessado terá de apresentar a certidão do ato constitutivo no órgão competente estrangeiro, devidamente legalizada, traduzida e registrada em Ofício de Registro de Títulos e Documentos. Caso o tabelião tenha dúvidas sobre ser a certidão daquele órgão a que de fato confere a existência da pessoa jurídica, deverá solicitar que o interessado apresente uma certidão do Consulado do país respectivo acerca da legislação referente à constituição de pessoas jurídicas.

Limitação territorial

A soma das áreas rurais pertencentes a pessoas estrangeiras, físicas ou jurídicas, não poderá ultrapassar um quarto (25%) da superfície do município onde se situarem, conforme artigo 12 da Lei nº 5.709/1971. As pessoas da mesma nacionalidade também não poderão ser proprietárias, em cada município, de mais de 40% do limite fixado neste artigo, vale dizer, pessoas de mesma nacionalidade não podem ser proprietárias de mais de 10% da área total do município.

Esses limites são comprovados por certidão do ofício de registro de imóveis, com base no Livro Auxiliar das Aquisições de Terras Rurais por Pessoas Estrangeiras, físicas e jurídicas, de que trata o artigo 10 da mesma lei e artigo 15 do respectivo decreto regulamentador (Decreto nº 74.965/1974). Na sequência, trataremos de alguns problemas práticos referentes a essa comprovação com base no livro especial do ofício imobiliário.

S/A com obrigações especiais

Outra restrição determinava que a pessoa jurídica estrangeira ou equiparada que pretendesse adquirir imóvel rural no Brasil,



Ricardo Coelho, vice-presidente do IRIB, e Paulo Quintela

constituída na forma de sociedade anônima, teria de adotar, obrigatoriamente, a forma nominativa para suas ações. Havia preocupação, portanto, em saber quais pessoas físicas eram titulares do capital social. Como, no entanto, a Lei nº 8.021/1990, durante o governo Collor, extinguiu as ações ao portador, essa forma nominativa tem de ser observada para quaisquer ações de sociedades anônimas, e não apenas às que pretendam adquirir imóveis rurais.

Além disso, as sociedades anônimas à época da promulgação da lei foram obrigadas, pelo artigo 16 desta, a comunicar ao Ministério da Agricultura todos os imóveis rurais que possuísem no prazo de seis meses, bem como de converterem suas ações em nominativas, sob pena de dissolução promovida pelo Ministério Público.

Finalidade agrária

Finalmente, o requisito mais complicado é o previsto no artigo 5º da Lei nº 5.709/1971, que determina: "as pessoas jurídicas estrangeiras só poderão adquirir imóveis destinados à implantação de projetos agrícolas, pecuários, industriais ou de colonização vinculados aos objetivos estatutários". Tais projetos devem ser aprovados pelo Ministério da Agricultura, ouvidos outros órgãos federais mencionados no artigo 12 do decreto regulamentador, podendo ainda haver autorização por decreto do Presidente da República.

Assim, se a pessoa jurídica não tiver tais objetivos estatutários, ou se não houver prévia aprovação do projeto, não se poderá lavrar a escritura de aquisição do imóvel rural por pessoa jurídica estrangeira. A menção à aprovação do projeto pelo Ministério da Agricultura, além do decreto autorizativo do Presidente da República, se for o caso, é igualmente obrigatória no instrumento (artigo 14 do Decreto nº 74.965/1974).

Parecer da CGU/AGU nº 1/2008

Norma em discussão

O Parecer da CGU/AGU nº 1/2008 buscou responder se o § 1º do artigo 1º da Lei nº 5.709/1971 foi ou não recepcionado pela Constituição Federal de 1988. É a seguinte a redação do dispositivo legal:

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. (Grifos nossos)

Em outras palavras, pretende-se saber se pessoas jurídicas brasileiras, porém com maioria de capital estrangeiro, também deveriam apresentar, ou não, os documentos e os requisitos necessários para empresas estrangeiras, com domicílio no exterior, para adquirir imóveis rurais, além de todos os normalmente necessários.

Motivações explícitas

O parecer concluiu pela recepção e validade do dispositivo legal. Em face da crise de alimentos no mundo e da possibilidade de adoção em larga escala do biocombustível, afirmou que a falta de controle na aquisição de imóveis rurais por pessoas jurídicas com controle estrangeiro

gera, entre outros, os seguintes efeitos: a) expansão da fronteira agrícola com o avanço do cultivo em áreas de proteção ambiental e em unidades de conservação; b) valorização desarrazoada do preço da terra e incidência da especulação imobiliária, gerando aumento do custo do processo de desapropriação voltada para a reforma agrária, bem como a redução do estoque de terras disponíveis para esse fim; c) crescimento da venda ilegal de terras públicas; d) utilização de recursos oriundos da lavagem de dinheiro, do tráfico de drogas e da prostituição na aquisição dessas terras; e) aumento da grilagem de terras; f) proliferação de “laranjas” na aquisição dessas terras; g) incremento dos números referentes à biopirataria na Região Amazônica; h) ampliação, sem a devida regulação, da produção de etanol e biodiesel; i) aquisição de terras em faixa de fronteira pondo em risco a segurança nacional.

Com a devida vênia, tais motivos não são suficientes para justificar maior rigor na aquisição de imóveis rurais por pessoa jurídica brasileira com maioria de capital estrangeiro.

Com efeito, o avanço em áreas ambientalmente protegidas é algo que pode ser feito tanto por brasileiros como por estrangeiros. Trata-se mais de um problema de fiscalização ambiental que propriamente da titularidade da propriedade.

Com relação à valorização dos imóveis rurais, é de se reconhecer que, havendo forte entrada do capital estrangeiro, a tendência é de aumento do preço dos imóveis rurais, seguindo a lei de mercado da oferta e da procura. Trata-se de fenômeno absolutamente natural em um ambiente capitalista. A especulação

imobiliária, na qual não há atendimento da função social da propriedade, deve ser combatida por mecanismos de fiscalização e independentemente da titularidade dos imóveis.

O argumento de aumento de vendas ilegais é paradoxal. Ora, a venda ilegal é aquela que não é formalizada por escritura pública e sem os requisitos legais. É difícil imaginar, portanto, no que a maior exigência de documentos para a venda legal colaborará para a diminuição das vendas ilegais. Trata-se de efeito oposto, o excesso de exigências, de documentos e de dificuldades impostas impulsiona a venda ilegal e a grilagem de terras, em geral públicas.

Da mesma maneira, de um lado, não parece haver nexo de causalidade entre o maior controle nas aquisições e a inibição da utilização de recursos oriundos da lavagem de dinheiro, do tráfico de drogas e da prostituição para pagamento dos preços das terras. Com relação à utilização de “laranjas”, por outro lado, é de se concluir que o maior rigor estimulará a utilização de “laranjas” para aquisições que, de outra forma, poderiam ser feitas pelo adquirente de fato.

Contrariedade aos Pareceres anteriores GQ-22 e GQ 181

O parecer em análise contrariou dois pareceres anteriores da própria AGU, o GQ-22 e o GQ-181. O primeiro esposava entendimento bastante claro: o referido dispositivo não foi recepcionado em face da redação do artigo 171, I, da Constituição Federal de 1988, que constitucionalizou o conceito de empresa brasileira e que não admitia restrições à atuação desta, somente as expressas no texto constitucional.

Depois que o artigo 171 da Constituição Federal foi revogado pela Emenda Constitucional nº 6/1995, a questão foi novamente submetida à AGU, cujo segundo parecer, GQ-181, afirmou, ante a ausência de repristinação expressa pela Emenda Constitucional (artigo 2º, § 3º, do Decreto-Lei nº 4.657/1942), que o dispositivo continuaria excluído do ordenamento jurídico.

Entendimento atual

Segundo o entendimento atual, exposto no Parecer da CGU/AGU nº 1/2008, o texto constitucional original admitia, sim, no § 1º do artigo 171, restrições genéricas às empresas brasileiras com sede e administração no País, além das restrições setoriais específicas e expressas, na saúde, nas comunicações, na pesquisa e lavra de recursos minerais, para proteger setores imprescindíveis ao desenvolvimento tecnológico nacional. Por isso, o § 1º do artigo 1º da Lei nº 5.709/1971 teria sido recepcionado.

Por sua vez, o artigo 190 da Constituição Federal estabelece:

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.

“O avanço em áreas ambientalmente protegidas é algo que pode ser feito tanto por brasileiros como por estrangeiros. Trata-se mais de um problema de fiscalização ambiental que propriamente da titularidade da propriedade.”

Tal regra deveria ser lida como manifestação do princípio da soberania nacional. O constituinte originário teria objetivado limitar todas as pessoas jurídicas cujo controle efetivo de seus destinos estivesse nas mãos de estrangeiros.

A restrição teria amparo, ainda, no artigo 172 da Constituição Federal, *in verbis*:

A Lei disciplinará com base no interesse nacional os investimentos de capital estrangeiro, incentivará os reinvestimentos e regulará a remessa de lucros, considerando, pois a aquisição de imóvel rural um investimento de capital estrangeiro.

Argumentou-se, ainda, que a Lei nº 8.629/1993, ao tratar da restrição ao arrendamento de terras rurais por estrangeiro, não revogou o § 1º do artigo 1º da Lei nº 5.709/1971. Por tais razões, esse dispositivo, conforme último parecer da AGU, teria sido, sim, recepcionado pelo texto constitucional originário, contrariamente ao primeiro parecer anterior. Assim sendo, seria igualmente prejudicada a tese do segundo parecer, de ausência de repristinação após a revogação do artigo 171, pela Emenda Constitucional nº 6/1995. Dessa forma, o § 1º do artigo 1º da Lei nº 5.709/1971, conforme entendimento exarado no terceiro parecer da AGU, sempre teria sido constitucional, sempre teria estado em vigor.

Decisão do CNJ no PP 0002981-80.2010.2.00.0000

O Parecer da CGU/AGU nº 1/2008 foi aprovado e publicado, passando a vincular toda a administração federal. Ao dele tomar conhecimento, o então corregedor nacional de Justiça, o ministro Gilson Dipp, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), proferiu decisão do seguinte teor nos autos do Pedido de Providências 0002981-80.2010.2.00.0000:

Ante o exposto, [...] esta Corregedoria Nacional de Justiça [...] deve recomendar fortemente a imediata adoção pelas Corregedorias locais ou regionais junto aos Tribunais respectivos que determinem aos Cartórios de Registro de Imóveis e Tabelionatos de Notas que façam observar rigorosamente as disposições da Lei nº 5.709 de 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. Para o atendimento da orientação agora adotada, as Corregedorias locais promoverão em 60 dias a adaptação de suas normas a serem cumpridas pelos Oficiais de Registro, disciplinando também o oportuno envio pelos Cartórios de Registro de Imóveis

da relação das aquisições já cadastradas anteriormente na forma da lei referida. (Grifos nossos)

Cumprе ressaltar que, vinculados que estão os serviços notariais aos Poderes Judiciários dos estados e do Distrito Federal, não são eles alcançados, por ora, pela força vinculante do parecer. No entanto, estarão obrigados a observar suas diretrizes a partir do momento em que a corregedoria respectiva, em cumprimento à decisão do CNJ acima mencionada, assim determinar, nos termos do artigo 30, XIV, da Lei nº 8.935/1994.

A parte final da decisão do CNJ determinou o envio, em 60 dias, de “relações já cadastradas anteriormente na forma da lei referida”. Ora, certamente as aquisições de pessoas físicas e jurídicas estrangeiras já foram encaminhadas trimestralmente. Teria sido determinada, então, que fossem registradas em livro especial e comunicadas todas as aquisições de imóveis rurais por pessoas jurídicas brasileiras com controle de capital estrangeiro, desde a Constituição até os dias atuais?

Caso tenha sido essa a intenção do CNJ, é de se apontar, com a devida vênia, a impossibilidade de, mediante leitura dos registros em matrículas de imóveis rurais adquiridos por pessoas jurídicas, cujos requisitos legais se resumem a nome, sede social e CNPJ (artigo 176, § 1º, III, 2, “b”, da Lei nº 6.015/1973), verificar ser o capital social destas controlado por estrangeiros.

Dispositivos Constitucionais

Convém verificar a redação dos dispositivos constitucionais aplicáveis ao tema ora debatido.

De acordo com a redação original do artigo 170, IX, da CF, era Princípio da Ordem Econômica o “tratamento favorecido para empresa brasileira de capital nacional de pequeno porte”. Depois da Emenda Constitucional nº 6/1995, referido Princípio passou a ser “tratamento favorecido à empresa de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País”.

O artigo 171 da Constituição Federal, atualmente revogado, em sua redação original estabelecia: “a empresa brasileira é a constituída sob as leis brasileiras e que tenha sua sede e administração no país”. No § 2º, “permitiam-se vantagens e benefícios para a empresa brasileira de capital nacional”.

Não há como se extrair, daí, uma possibilidade de equiparação de uma empresa brasileira a uma estrangeira. O capital nacional serve apenas para conferir vantagens, e não para restringir as demais empresas brasileiras. O constituinte originário fez uma escolha soberana de que a empresa brasileira é a constituída pelas leis brasileiras com sede no País. Tal empresa não pode ser equiparada, portanto, a uma com domicílio no exterior, desde a redação original da Constituição Federal.

Já o artigo 190 da CF determina que “a lei regulará aquisição ou arrendamento de propriedade rural por pessoa jurídica, física

ou jurídica estrangeira". Lendo-se o referido dispositivo juntamente com o revogado artigo 171, I, do texto constitucional, somente se podia concluir que a regulamentação da aquisição de propriedade rural seria restringida a pessoas jurídicas domiciliadas no exterior, de acordo com as leis alienígenas. Parece haver aqui uma questão de literalidade; se a empresa fosse brasileira nos termos do artigo 171 da Constituição Federal, ela não poderia ser alcançada pelo artigo 190 do mesmo texto original. Trata-se de limite de hermenêutica que não permite se concluir de modo oposto ao que está escrito.

O § 2º do mencionado artigo 171 da Constituição facultava à lei, em relação à empresa brasileira de capital nacional, estabelecer, sempre que considerasse um setor imprescindível ao desenvolvimento tecnológico nacional, a exigência de que o controle fosse efetivo de brasileiros. Essa regra objetivava proteger o setor de tecnologia nacional, ou seja, dar benefícios à empresa brasileira de capital nacional e, quando fosse interessante, resguardar o desenvolvimento tecnológico brasileiro, exigindo que o poder decisório também incluísse a parte tecnológica. Com o devido respeito, não há como daí se extrair, tal como no parecer atual da AGU, que são admissíveis restrições a empresas brasileiras com capital estrangeiro.

Exposição de Motivos nº 37/2005, da EC nº 6/1995, que revogou o artigo 171 da CF

Por ser relevante para a compreensão do tema, é oportuno verificar os termos da Exposição de Motivos nº 37/1995, da Proposta de Emenda Constitucional que veio a ser convertida na EC nº 6/1995, a qual revogou o artigo 171 da Constituição Federal. Destacam-se as seguintes passagens:

2. *A proposta tenciona eliminar a distinção entre empresa brasileira e empresa brasileira de capital nacional e o tratamento preferencial concedido a esta última. Para tanto, firma-se conceito da empresa brasileira como aquela constituída sob as leis brasileiras e com sede e administração no País.*

3. *A discriminação ao capital estrangeiro perdeu sentido no contexto de eliminação das reservas de mercado, maior interrelação entre as economias e necessidades de atrair capitais estrangeiras para*

complementar a poupança interna. Com relação ao tratamento preferencial nas aquisições de bens e serviços por parte do Poder Público, a proposta corrige imperfeição do texto constitucional, passando a favorecer os produtos produzidos e serviços prestados no país, ao invés de empresas classificadas segundo a origem do capital. Com isto, pretende-se restabelecer o importante instrumento de compra do Estado para estimular a produção, emprego e renda no país. É digno de nota que a proposta vincula o tratamento preferencial conferido aos produtos e serviços produzido internamente à igualdade de condições (preços, qualidade, prazos, etc.) entre os concorrentes.

4. *Uma vez eliminado o conceito de empresa brasileira de capital nacional, faz necessário proceder o ajuste no inciso IX do art. 170, conforme prevê a Emenda apresentada, que mantém, entretanto, o tratamento favorecido a empresa de pequeno porte.*

5. *Note-se que as alterações propostas não impedem que legislação ordinária venha a conferir incentivos e benefícios especiais a setores considerados estratégicos, inexistindo qualquer vedação constitucional neste sentido. (Grifos nossos)*

Perceba-se, no item 5, que as alterações propostas não impedem que a legislação ordinária venha a conferir incentivos e benefícios especiais a setores considerados estratégicos. Evidente, portanto, que a redação original apenas permitia o favorecimento de empresas de capital nacional, sem de nenhuma maneira permitir restrições a empresas brasileiras de capital estrangeiro.

Após a Emenda Constitucional nº 6/1995, que revogou o artigo 171 da CF, com mais razão ainda não há que se discriminarem pessoas jurídicas, levando-se em conta a origem do capital. Antes, permitia-se discriminação somente para privilegiar empresas de capital nacional; depois, nem isso. O que importa para a empresa ser considerada brasileira é a sua constituição de acordo com as leis brasileiras e sua sede e administração no País.

Quem acompanhou o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, durante o governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, teve oportunidade de verificar que, à época, prevalecia o entendimento neoliberal, de Estado mínimo e preponderantemente regulador para estimular a produção econômica pela iniciativa privada. Para tanto, foram propostas diversas emendas constitucionais ao Congresso Nacional, formado pelos legítimos representantes da vontade popular, para imprimir sua nova orientação.

A partir do governo do presidente Lula, prevalece entendimento mais intervencionista do Estado, na promoção do bem-estar social, na distribuição de renda e na economia.

A AGU deveria, portanto, ter orientado a Presidência da República a propor emenda constitucional que permitisse a restrição da aquisição de imóveis rurais por pessoas jurídicas brasileiras com controle estrangeiro do capital social, em lugar de emitir parecer

Integrantes da mesa do Tema 3



Foto: Divulgação IREB

“É de se apontar, ainda, a imprestabilidade do Livro Especial para registro de aquisição de imóveis rurais por estrangeiros dos escritórios de registro de imóveis para controle das disponibilidades de terras passíveis de aquisições por estrangeiro.”

vinculativo em desconformidade com o constituinte originário e derivado de 1995. Dessa forma, sem violar a melhor hermenêutica, ter-se-ia espaço na sede constitucionalmente prevista, a saber, o Congresso Nacional, para ampla discussão democrática na definição das escolhas políticas que devem guiar a nação.

A conclusão que se chega é a de que, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, o § 1º do artigo 1º da Lei nº 5.709/1971 foi excluído do mundo jurídico, por sua incompatibilidade com o texto constitucional, não sendo por este recepcionado. No entanto, até que o Parecer da CGU/AGU nº 1/2008 seja tornado sem efeito, teremos de lidar com o entendimento por ele incorretamente esposado.

Problemas práticos

É oportuno apontar alguns problemas gerados pelo entendimento da AGU sobre o tema.

A primeira questão diz respeito à forma de se determinar se uma pessoa jurídica adquirente de imóvel rural é controlada por pessoa física ou jurídica estrangeira. Imaginemos uma empresa brasileira (constituída pelas leis brasileiras e com sede e administração no País) que tenha três sócios, sendo duas pessoas jurídicas brasileiras e uma estrangeira. Estaria caracterizado o controle estrangeiro? Como verificar a situação documentalente?

É de se apontar, ainda, a imprestabilidade do Livro Especial para registro de aquisição de imóveis rurais por estrangeiros dos escritórios de registro de imóveis para controle das disponibilidades de terras passíveis de aquisições por estrangeiros. Primeiro, porque ele somente foi criado por Decreto em 1974, não havendo controle das aquisições anteriores. Segundo, porque a ideia somente funcionaria bem se cada município tivesse apenas um Escritório de Registro de Imóveis. Se o município tiver mais de um escritório imobiliário, somente se forem solicitadas certidões de todos os escritórios poderíamos afirmar a área total do município titularizada por estrangeiros, sendo certo que não há comunicação entre eles para tal fim.

Outro ponto é a ausência de controle, por averbações, dos imóveis alienados por estrangeiros. No Estado de São Paulo, somente há poucos anos, a Corregedoria determinou que as alienações dos imóveis adquiridos por estrangeiros fossem controladas por averbações no Livro Especial, para controle do percentual remanescente da área do município de titularidade de cada nacionalidade. Nos demais Estados, à míngua de determinação específica, é de se supor que o controle não seja tão rigoroso;

feito o registro no Livro Especial, não mais se controla as alienações parciais ou total posterior.

Outro problema ignorado é o desmembramento de circunscrição, mediante criação por lei de novo cartório de registro de imóveis (artigo 27 da Lei nº 6.015/1973). Com efeito, criado e instalado o escritório, não tem este acesso aos registros do Livro Especial do Escritório que sofreu o desmembramento, de modo que igualmente não terá como dar informações fidedignas com relação aos percentuais de áreas do município de titularidade de estrangeiros.

Finalmente, é de se considerar que, eventualmente, a área total registrada no escritório imobiliário não necessariamente coincide com a área total do município. Basta que exista fronteira seca entre municípios para que, possivelmente, um imóvel rural pertença a duas circunscrições imobiliárias, tendo matrículas em dois escritórios imobiliários ao mesmo tempo (artigo 169, II, da Lei nº 6.015/1973). Se justamente esse imóvel limítrofe for adquirido por estrangeiros, prejudicar-se-á totalmente o controle quantitativo e qualitativo da área do município titularizada por estrangeiros, por não se especificar a área do imóvel localizada em cada município.

A rigor, desde sua concepção em 1971, o Livro Especial não serve para controle do percentual de área do município titularizada por estrangeiros. Causa espécie, portanto, que, passados mais de 40 anos, não apenas deixou-se de perceber sua imprestabilidade como também se pretende reerguê-lo a instrumento de controle de aquisições de imóveis rurais por empresas brasileiras com controle de capital estrangeiro. É recomendável a adoção, portanto, de um novo modo de controle, preferencialmente a encargo do Incra, o qual, com sua base georreferenciada, terá os meios técnicos necessários para implementar esse controle; bastará que todos os imóveis e nacionalidades de proprietários estejam corretamente cadastrados.

Outro problema sério que surgirá será a impossibilidade de concessão de crédito rural por bancos brasileiros com controle estrangeiro, quando garantida por alienação fiduciária. Com efeito, bancos com controle estrangeiro, sendo pessoas jurídicas, estarão impossibilitados de adquirir imóveis rurais, ainda que em caráter fiduciário (artigo 22 da Lei nº 9.514/1997), uma vez que não terão finalidades agrárias entre seus objetivos sociais nem terão aprovado projetos de exploração rural perante o Ministério da Agricultura. Dessa forma, ou tais empréstimos somente serão garantidos por hipoteca, impossibilitados os bancos de adjudicarem, mesmo judicialmente, os imóveis rurais, ou o crédito rural sofrerá restrições, o que evidentemente não interessa ao País.

Finalmente, deve-se lembrar que são imóveis por equiparação legal os direitos reais sobre imóveis (artigo 80, I, do Código Civil). Aplicando-se literalmente a Lei nº 5.709/1971, a aquisição de quaisquer direitos reais sobre imóvel rural por pessoas jurídicas brasileiras com controle de capital estrangeiro, tais como hipoteca, alienação fiduciária, usufruto, ou qualquer outro dos citados no artigo 1.225 do Código Civil, dependerá do atendimento dos

requisitos previstos na Lei nº 5.709/1971, o que talvez não tenha sido considerado pelo parecer em análise.

Perspectivas e estratégias

De nada adianta apontar problemas se não forem indicadas, igualmente, propostas de solução, perspectivas e estratégias de atuação.

O item 229 do Parecer CGU/AGU nº 1/2008 definiu que a equiparação de empresas brasileiras a estrangeiras somente poderá ocorrer, se e somente se:

- a) o estrangeiro, pessoa física, seja não-residente ou pessoa jurídica não-sediada no país; e
- b) participe a qualquer título da composição acionária de pessoa jurídica brasileira; e
- c) essa participação assegure a seus detentores o poder de conduzir as deliberações da assembleia geral, de eleger a maioria dos administradores da companhia e de dirigir as atividades sociais e orientar o funcionamento dos órgãos da companhia.

Tais requisitos devem ser, nos termos do próprio parecer, cumulativos. Não se deve, portanto, verificar a cadeia de sócios de pessoas jurídicas que por sua vez sejam sócias de outras, indefinidamente. Devem-se verificar, tão somente, os sócios "diretos" da pessoa jurídica adquirente do imóvel rural. Por exemplo, sendo estes três, A, B e C, os dois primeiros pessoas físicas brasileiras e C uma pessoa jurídica constituída na forma das leis brasileiras e com sede e administração no País, deve-se considerar esta pessoa jurídica brasileira. Desnecessário, portanto, verificar se os sócios de C eventualmente são estrangeiros.

Nesse sentido, convém que as entidades representativas dos serviços notariais e de registro envidem esforços com as Corregedorias das Justiças do Estado e do Distrito Federal para demonstrar as fragilidades do parecer e convencê-las a afastá-lo

ou a dar interpretação restritiva, nos termos acima. Não é demais lembrar que houve mera recomendação, e não determinação do CNJ sobre o tema.

Outra estratégia que pode ser adotada é a formulação de consulta ao juiz corregedor sobre o tema, ou a solicitação de autorização para a lavratura da escritura e respectivo registro, desde que permitidos tais procedimentos pelas normas locais. Dessa forma, evita-se a responsabilização pessoal dos notários e/ou do registrador sobre o ato, transferindo-a para o Poder Judiciário.

Finalmente, também para ressalvas de responsabilidades, pode-se orientar a parte a obter toda a documentação necessária para a lavratura de escritura do imóvel rural e, uma vez obtida, entregar por escrito nota solicitando os documentos exigidos na Lei nº 5.709/1971, com fundamento no Parecer CGU/AGU nº 1/2008. Assim, abre-se a possibilidade para o interessado manejar mandado de segurança, a fim de que o ato seja lavrado independentemente da apresentação dos documentos. Nesses autos, poderá o notário apenas concordar com o impetrante, porém dizer-se vinculado pelo parecer ou por determinação da Corregedoria respectiva. Competirá ao Poder Judiciário, nesse caso, afastar a orientação do referido parecer, sem possibilidade de responsabilização do notário ou do registrador.

Por fim, como última perspectiva e estratégia, as entidades de classe devem realizar gestão com vistas à revogação do parecer e/ou a aprovação de uma nova lei sobre o tema, sem as idiosincrasias ou regras de difícil intelecção ora apontadas.

Esperando ter colaborado com o debate, agradeço mais uma vez o convite na pessoa do presidente do IRIB, Francisco José Rezende dos Santos. Muito obrigado a todos.

Apresentação desta palestra disponível no endereço

<http://www.encontrosirib.org.br/camboriu/palestrantes.php>





Tiago Burtet, registrador de imóveis em Campinas do Sul/RS

Aquisição de imóveis rurais por pessoas jurídicas estrangeiras

// Tiago Machado Burtet

Registrador de imóveis na Comarca de Campinas do Sul/RS, titular dos Serviços de Registros Públicos de Campinas do Sul/RS. Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais pela PUC/RS, especialista em Direito Notarial e Registral, em Direito Civil e Processual e em Direito Público.

A aquisição de imóvel rural por pessoa jurídica estrangeira é assunto que entrou na agenda de debates por causa do Parecer CGU/AGU nº 1/2008, publicado no Diário Oficial da União em 23 de agosto de 2010. Este ato, que adquiriu caráter normativo para a administração federal e, por determinação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), para os serviços notariais e registrais, equiparou a pessoa jurídica nacional com maioria de seu capital titulado por estrangeiros à pessoa jurídica estrangeira ao restabelecer a regra do § 1º do artigo 1º da Lei nº 5.709/1971, até então considerada como não recepcionada pela ordem constitucional vigente.

Antecipo a conclusão para depois justificar: penso ser legal a restrição imposta à pessoa jurídica estrangeira por força dos artigos 172, 190 e 192 da Constituição Federal (CF), por questão de estratégia e de segurança nacional, mas discordo com a equiparação feita da pessoa jurídica nacional com a maioria do seu capital estrangeiro à pessoa jurídica estrangeira como pretendido pelo citado Parecer, por afronta à Constituição Federal.

Para justificar, é necessário realizar uma rápida interpretação histórica. Sucintamente, analisaremos alguns momentos relevantes que marcaram nosso ordenamento jurídico:

a) 1971

Importante salientar que ao tempo do regime militar vigoravam regras mais restritivas de direito. Para o Estado, era preciso conhecer quase todas as questões que envolviam os administrados, inclusive as relativas a aquisições de imóveis rurais. Na época, por força da Emenda Constitucional nº 1/1969, vigorava regra que possibilitava existir restrição à aquisição de imóveis rurais, tanto por brasileiros, como por estrangeiros. Eis o teor do seu artigo 153, § 34:

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.

Logo, em 1971, quando da publicação da Lei nº 5.709, regulada pelo Decreto nº 74.965/1974, pelos fatores políticos internacionais e pelas regras constitucionais em vigor, justificavam-se restrições à aquisição de imóvel rural por pessoas jurídicas estrangeiras ou brasileiras a elas equiparadas, especialmente se situado na faixa de fronteira (Lei nº 6.634/1979 e Decreto nº 85.064/1980).

b) 1988

Quando da publicação da CF/1988, o constituinte reconheceu três formas de pessoas jurídicas: i) a empresa estrangeira; ii) a empresa nacional; e iii) a empresa brasileira de capital nacional, prestigiando esta (ver o revogado § 1º do artigo 171 da CF). Assim, admitia-se diferenciação entre empresa nacional e empresa brasileira de capital nacional.

c) 1995

Ocorre que, em 1995, houve uma abrupta alteração do cenário até então em vigor. Um conjunto de medidas foram implementadas pelo governo da época, com posição neoliberal e com menor intervenção do Estado na economia, de modo a consolidar, no nosso País, a abertura da economia nacional inaugurada pelo governo Collor. Entre elas, foram publicadas as Emendas Constitucionais (ECs) nº 5 a nº 9, todas de 15 de agosto de 1995.

Vejamos: A EC nº 5, que alterou o § 2º do artigo 25 da CF, permitiu a concessão de serviço local de gás a qualquer pessoa jurídica, na forma da lei, não mais apenas à empresa estatal. A EC nº 6, que revogou o artigo 171 e alterou o inciso X do artigo 170 e o



Paulo Quintela e o debatedor Tiago Burtet

§ 1º do artigo 176 da CF, permitiu, mediante autorização ou concessão, a pesquisa e a lavra de recursos minerais e o aproveitamento dos potenciais de energia hidráulica a qualquer pessoa nacional, na forma da lei, o que antes só se admitia a brasileiro ou a empresa brasileira de capital nacional. A EC nº 7, que alterou o artigo 178 da CF, suprimiu a reserva de mercado na navegação interna, conforme condições previstas em lei, sendo que antes as embarcações nacionais deveriam ter como armador, proprietário e comandante pessoa brasileira, além de que só elas é quem podiam realizar a navegação de cabotagem. A EC nº 8, que alterou os incisos XI e XII, alínea "a", do artigo 21 da CF, permitiu, mediante autorização, concessão ou permissão, a exploração dos serviços de telecomunicações e os de radio-difusão sonora a qualquer pessoa, nos termos da lei, o que antes só se permitia à empresa sob controle acionário estatal. E a EC nº 9, que alterou o § 1º e inseriu mais um parágrafo no artigo 177 da CF, autorizou a União a contratar com empresas estatais ou privadas a realização de pesquisa e a lavra das jazidas de petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos, a refinação do petróleo nacional ou estrangeiro, a importação e exportação dos produtos e derivados básicos resultantes das atividades previstas nos incisos anteriores, o transporte marítimo do petróleo bruto de origem nacional ou de derivados básicos de petróleo produzidos no País, bem como o transporte, por meio de conduto, de petróleo bruto, seus derivados e gás natural de qualquer origem, tudo o que antes não se permitia, em razão do monopólio da União.

O principal fator que contribuiu para isso foi a globalização, gerada pelo fim da Guerra Fria e pela queda dos regimes socialistas (União Soviética etc.), fazendo com que fossem preenchidas e atendidas as novas demandas. Exemplo sentido por todos nós, brasileiros, foi o desenvolvimento acelerado dos setores de produção de energia (a fim de evitar novos apagões elétricos etc.) e de telecomunicações (celulares, internet etc.).

Esta abertura da economia só foi possível de acontecer em face da nova concepção da nacionalidade das pessoas jurídicas estabelecida pela abertura da economia e pelas ECs nº 5 a nº 9/1995. Nesse momento, deixaram de ser três os formatos existentes, passando a Constituição Federal a reconhecer apenas duas, quais

sejam, empresas nacionais e empresas estrangeiras. Com isso, a CF começou a não dar mais relevância para a origem do capital da empresa nacional. Deixou de existir a diferença entre empresa brasileira de capital nacional e empresa brasileira de capital externo; e com razão, senão empresas de capital externo não viriam investir no Brasil. Ficaram mantidas, porém, também acertadamente, as diferenças entre empresa nacional e empresa estrangeira.

Assim, para a Constituição, hoje não interessa mais a origem do capital, reconhecendo-se como nacional a sociedade organizada em conformidade com a lei brasileira, a qual tenha no País sua sede e administração. Titulam iguais direitos as empresas que atendem a tais requisitos, independentemente da origem de seu capital. Subsume-se tal entendimento do cotejo dos artigos revogados ou alterados pelas Emendas Constitucionais de 1995 com os textos em vigor. Tal entendimento é o que sustenta o artigo 1.126 do Código Civil, que entrou em vigor no início de 2003.

Com isso, as empresas que seguem esses comandos são nacionais e, por não ter a CF restringido seus direitos, qualquer lei ou ato normativo anterior ou posterior a 15 de agosto de 1995 não poderá restringir suas atuações até que seja novamente alterada a Constituição, em respeito ao processo democrático.

Por oportuno, infere-se que todos os artigos revogados ou alterados pelas Emendas nº 5 a nº 9 contemplam normas de eficácia contida, que solicitam a intervenção do legislador ordinário se lhes pretender restringir a eficácia (até hoje inexistente tal legislação). Isso sustentaria argumento no sentido de que, se se admite restrição a direitos, recepcionada estaria a regra do § 1º do artigo 1º da Lei nº 5.709/1971. Todavia, esse argumento não se sustenta, porque eventual restrição não poderá impor discriminação entre empresas nacionais pela origem do seu capital (não se pode confundir os conceitos de empresa e de capital). Simplesmente porque ambas titulam direitos absolutamente iguais. Ambas são nacionais e isso basta. Admite-se, outrossim, por expressa previsão constitucional (arts. 172, 190 e 192) que não atenta contra a igualdade, estabelecida no *caput* do artigo 5º da CF, a restrição de alguns direitos impostos às empresas estrangeiras, ou até mesmo frente a todas as pessoas nacionais, independentemente da origem do seu capital, similarmente ao que prescrevia o § 34 do artigo 153 da EC nº 1/1969, que previa a possibilidade de restrição de direitos aos brasileiros e aos estrangeiros.

Em síntese, o § 1º do artigo 1º da Lei nº 5.709/1971 só passará a ter eficácia se a CF de 1988 for alterada no sentido de que lhe seja introduzida regra similar à prevista no § 34 do artigo 153 da EC nº 1/1969. Enquanto isso não ocorrer, não se terá por recepcionada tal restrição, e qualquer ato jurídico que lhe tente repristinar deverá ser tido como inconstitucional.

Do exposto, é possível afirmar que, se o Brasil abriu sua economia para atrair empresas a investir aqui, por meio de alteração na Constituição Federal, promovida em 1995, não deveria um Parecer da CGU/AGU alterar as regras do jogo. Independentemente de qual seja a sua motivação, que até pode interessar ao governo e

a determinados setores da economia, a CF tem de ser respeitada enquanto não alterada. Entende-se a preocupação do governo no controle da aquisição de terra por estrangeiros, porque isso pode refletir, por exemplo, na produção de grãos, que afeta diretamente o *status* do Brasil no cenário internacional, além do valor das *commodities*, do preço dos alimentos etc. Embora os interesses não pareçam antagônicos, mas convergentes, até porque o Brasil já possui um mecanismo de controle extremamente útil – a função social da propriedade, prevista nos artigos 5º, XXIII, 170, III, e 184 da CF.

O motivo da preocupação é louvável. Entretanto, por segurança jurídica, o caminho a ser utilizado para a implementação do controle esperado deve ser o previsto na nossa Constituição Democrática, na nossa Constituição Cidadã, por meio de sua alteração via emenda constitucional e não por instrumento jurídico, como o Parecer da CGU/AGU.

Embora a questão esteja, a meu ver, colocada desta forma na Constituição, tratou o Parecer CGU/AGU nº 1/2008 de estabelecer uma nova ordem, rompendo a igualdade entre as empresas nacionais pela origem de seus capitais, se nacionais ou estrangeiros. E, infelizmente, como ele foi placitado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), notários e registradores passarão a ter de fiscalizar – auxiliando mais uma vez o governo – no cumprimento da norma em comento. Idêntica atribuição estará a cargo de toda a administração federal, das juntas comerciais, da Comissão de Valores Mobiliários etc.

Com isso, notários e registradores deverão estar atentos às exigências legais para poderem exercer seus ofícios com a diligência esperada, para que não venham a responder administrativa e penalmente perante os órgãos da administração. Nesse diapasão, deverão ter presente o seguinte: i) o conceito de imóvel rural dado pelo artigo 4º, I, do Estatuto da Terra (destinação); ii) além do conceito físico de imóvel, também aqueles assim considerados por ficção legal (artigo 80 do Código Civil); se foi considerado recepcionado pela AGU (CGU) e pelo CNJ o § 1º do artigo 1º da Lei nº 5.709/1971, igualmente passarão a ser recepcionadas as regras restritivas previstas para os imóveis rurais situados na faixa de fronteira (Lei nº 6.634/1979 e Decreto nº 85.064/1980).

Fiquem atentos, porém, de que poderão, de outro lado, vir a ser demandados por ação mandamental a ser promovida pelos interessados que entenderem que o Parecer não é o instrumento hábil para impor a alteração da ordem constitucional em vigor. Espera-se, finalmente, que na seara judicial prevaleça a Constituição. ■



O palestrante Eduardo Sarmiento e a debatedora Mariana Viegas Cunha

Aquisição de imóvel rural por pessoa física estrangeira

// Eduardo Sócrates C. Sarmiento Filho

Mestre em Direito, registrador Imobiliário na comarca de Volta Redonda (RJ) e vice presidente do IRIB pelo Estado do Rio de Janeiro. Exerceu, ainda, as funções de juiz de Direito, promotor de Justiça e defensor público. Professor de Direito Civil.

Há consenso de que algum tipo de restrição à aquisição de terras rurais por estrangeiros é salutar, não só para garantir o pleno exercício da soberania, bem como para beneficiar a exploração de riquezas do solo pelos brasileiros.

Não é aceitável, contudo, uma postura xenofóbica, de modo a impedir os investimentos na produção e no incremento da pesquisa científica.

O assunto não é novo, mas, vez por outra, volta à baila, como ocorre agora com a publicação do Parecer CGC/AGU nº 1/2008, publicado em 23 de agosto de 2010.

Ainda existe espaço para o exame de certas nuances não inteiramente esclarecidas nas leis e nos decretos regulamentadores da matéria e, em especial, para o cotejo dessas normas com os novos institutos criados na última década.

Conceito de estrangeiro

Estrangeiro é aquele que não é brasileiro, seja nato ou naturalizado. Em princípio, pois, é aquele não nascido em território nacional¹ e que não se enquadra em qualquer das hipóteses constitucionais que excepcionam o princípio do *jus solo*.²

Chega-se, pois, ao conceito de estrangeiro por exclusão, de sorte que se impõe conhecer as normas do artigo 12 da Constituição Federal de 1988, que cuidam do instituto da nacionalidade.

Como regra, deverá haver igualdade de direitos entre brasileiros natos e naturalizados. Apenas aos naturalizados são impostas algumas restrições constitucionais (artigo 12, § 2º), tais como não exercer certos cargos de relevância e não ser proprietário de empresa jornalística, dentre outras.

O brasileiro, evidentemente, não tem qualquer restrição legal, ao menos que tenha cônjuge estrangeiro e que o regime patrimonial escolhido implique a comunicação dos bens, hipótese em que deverá ter autorização do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra). Nesse sentido, veja-se o julgamento do MS nº 5.831-SP, julgado em 27 de fevereiro de 1997, Superior Tribunal de Justiça, ministro José Delgado.

De difícil solução se mostra a hipótese em que o brasileiro comprou o imóvel solteiro e, posteriormente, se casa com estrangeiro por regime em que há comunicação de patrimônio. Não há como fazer o controle prévio, mostrando-se mais sensato realizar o registro do pacto antenupcial e a averbação do casamento na matrícula do imóvel para dar publicidade do fato a terceiros e, ao mesmo tempo, oficiar aos órgãos competentes para que, eventualmente, tomem as providências que acharem necessárias.

Tratamento específico conferido ao português

Permite-se ao cidadão português que mantenha a sua cidadania, mantendo ainda assim um tratamento privilegiado, ficando dispensado de obter autorização para adquirir áreas rurais, desde que observados certos requisitos, a saber: a) não se localize o imóvel em área indispensável à segurança nacional; e b) tenha residência regular no Brasil; e c) haja reciprocidade de tratamento.

O tratamento benéfico, contudo, não é automático, devendo ser formalmente reconhecido pela autoridade competente.

¹ Já incluída, dentre outras, as hipóteses de nascimento em navios e aeronaves de guerra, navios mercantes brasileiros em alto-mar ou de passagem em mar territorial estrangeiro, aeronaves civis em voo sobre o alto-mar ou de passagem sobre águas territoriais ou espaços aéreos estrangeiros e fronteiras geográficas como rios, lagos, baías, golfos, ilhas, bem como o espaço aéreo e o mar territorial.

² Notar que mesmo o nascido no território brasileiro pode não ser nacional, caso os seus pais estejam a serviço de seu país (artigo 12, I, "b", da CF). Também pode ter nascido no exterior e ser brasileiro (artigo 12, I, "c").

A consolidação normativa do Estado do Rio de Janeiro cuida desse aspecto nos seguintes moldes:

Art. 628 – O cidadão português que se valer do “Estatuto da Igualdade” e vier a titular direitos civis em igualdade de condições com os brasileiros natos,³ poderá adquirir livremente imóveis rurais.

Parágrafo único. Para isso, deverá comprovar o implemento das condições previstas em lei e apresentar a carteira de identidade, consignando-se o fato no título a ser registrado.

Caracterização do imóvel rural

É necessário saber identificar a natureza de um imóvel – urbano ou rural –, visto que eles possuem tratamento jurídico diverso. Essa tarefa, contudo, não é fácil, em razão de existirem uma profusão de leis, cujos conceitos são distintos.

Para cada finalidade específica dessas leis há um conceito diferente,⁴ o que não chega a ser uma anomalia jurídica, pois também a propriedade não é um conceito uniforme, fragmentando-se em uma série de estatutos, conforme o objeto ou o seu titular.

A título de ilustração, vejamos alguns dos diferentes critérios empregados na legislação brasileira:

- a) Constituição Federal (artigos 183 e 191) adota o critério da localização.⁵
- b) Estatuto da Terra adota o critério da destinação.
- c) Lei nº 9.393/1996 adota o ITR e a localização como critérios, embora o STJ tenha entendimento diferente, com base no Decreto-Lei nº 57/1966.

³ Por sua vez, o Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6.815/1980) concede ao naturalizado o gozo de todos os direitos civis e políticos, excetuados o que a Constituição Federal reserva exclusivamente aos brasileiros natos (cf. artigo 12, 3º, da CF). A Portaria SNJ nº 18, de 1º de julho de 2009, dispõe sobre certidão a ser emitida nos casos de naturalização.

⁴ O artigo 4º do Estatuto da Terra faz referência expressa de que se aplica o critério da destinação para os objetivos específicos tratados naquele diploma legal, como também o faz o artigo 32 do Código Tributário Nacional (CTN).

⁵ Nesse sentido observe: SALLES, José Carlos de Moraes. Op. cit., p. 281. Ele afirma que: "Parece-nos inequívoco, entretanto, que o artigo 183 da Constituição Federal adotou o critério da localização, uma vez que se acha inserido no capítulo relativo à 'Política Urbana'. Por isso, entendemos que a área urbana referida no dispositivo constitucional em exame é a que estiver localizada efetivamente em zona urbana, não se estendendo o conteúdo do preceito ao imóvel urbano por destinação, localizado em zona rural. Este raciocínio mais se recomenda se levarmos em conta que o legislador constituinte, ao regular a usucapião especial rural (ou *pro labore*), adotou claramente o critério da localização".



Foto: Divulgação IRIB

d) Lei de Parcelamento do Solo adota critério da localização.

A identificação do imóvel como urbano ou rural tem implicações práticas, pois o registro de cada uma das modalidades vai exigir requisitos específicos. Se rural, o desmembramento da gleba imporá, em alguns casos, a prévia anuência do Incra, ao passo que o desmembramento de área urbana depende, sempre, de autorização do município.

Outra distinção existente é que os imóveis rurais estão sujeitos ao georreferenciamento (artigo 213 da Lei de Registros Públicos – LRP) e são os únicos que podem ser objeto de Registro Torrens.

Pelo critério da localização, é rural o imóvel situado fora do perímetro urbano, cuja fixação cabe ao município.

O critério da destinação, por sua vez, determina que, qualquer que seja sua localização, será rural a terra cuja finalidade econômica seja a exploração agrícola, pecuária, extrativa ou agroindustrial.

Percebe-se, pois, que a conceituação de imóvel como rural ou urbano vai depender do exame, no caso concreto.

Destarte, uma mesma unidade imobiliária pode ser considerada rural e urbana, dependendo de que aspecto legislativo esteja em consideração.

É possível, assim, que um imóvel localizado dentro do perímetro urbano do município tenha uma finalidade rural, como a criação de gado leiteiro, incidindo normas do Estatuto da Terra para os fins ali previstos.

Do ponto de vista tributário, contudo, essa mesma área poderá ser objeto, em tese,⁶ de cobrança de imposto territorial urbano

⁶ Apesar da clareza desta última lei, a jurisprudência prevalente tem considerado vigente o Decreto nº 57/1966, cujo artigo 15 privilegia o critério da destinação. A maioria dos julgados do STJ adota o critério da destinação para efeitos de fixação de indenização em desapropriação e também para efeitos tributários. Nesse sentido, vejam-se, dentre outros, o Resp. nº 1.112.646-SP, Herman Benjamim, e Resp. nº 738.628/SP, 2ª turma, Castro Meira.

pelo município e não de ITR pela União, uma vez que o Código Tributário Nacional (CTN) adota o critério de localização, não importando qual a utilização da terra.

Para efeito de ordenação do solo, a competência para dizer se a terra está em zona urbana ou rural é do município, como explicitado na Constituição Federal, no Decreto nº 271, no artigo 3º da Lei nº 6.766/1976, e na Lei nº 7.803, de 18 de julho de 1989.

No que diz respeito ao tema em exame, a Lei nº 5.709/1971 e o seu regulamento (Decreto nº 74.965/1974) se referem à propriedade rural, sem, contudo, definir qual o critério classificatório adotado.

Há um consenso quanto ao entendimento de que o critério a ser utilizado nessa questão é o da destinação, até porque faz referência expressa a conceitos de Direito Agrário, tal como Módulo de Exploração Indefinida (MEI).

Como o tabelião e o registrador vão saber se o imóvel é rural ou não? Deverão observar o que constar da matrícula.⁷

Se o proprietário quiser fugir das restrições, terá de ser feita a modificação na matrícula, pelas vias próprias, averbando certidão do município informando que a área passou a pertencer à zona urbana ou então à averbação da mudança de destinação, momento em que deverá haver prévia manifestação do Incra.⁸

⁷ MELO, Adriano Erbolato. Imóvel Rural. In: *Revista de Direito Imobiliário* nº 62, p. 249: o tabelionato deverá tratar como urbano o imóvel que foi incluído na área urbana e de expansão ou de urbanização específica, conforme o plano diretor.

⁸ Não entendo que o Incra deva ser ouvido previamente caso no registro conste o terreno ainda como rural, embora o município, por meio de competente certidão, comprove ter incluído a área nos limites urbanos, pois a competência para controlar os aspectos urbanísticos é indubitavelmente do município. O interessado depois, para fins tributários, comunica a alteração. O artigo 53 fala da alteração do uso do solo rural pelo particular. Caso, entretanto, não se trate de alteração de uso, mas de transformação da área antes rural para urbana, a Instrução Normativa 17-B do Incra diz que só depois vai pedir cancelamento no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra). Ademais, a consolidação do Rio não tem dispositivo exigindo prévia anuência do Incra, só o fazendo para o caso de loteamento rural (referindo-se, inclusive, ao Decreto-Lei nº 58. É óbvio que cabe ao município ordenar o parcelamento e o uso de seu solo e não ao Incra. O que adiantaria ouvir previamente o Incra se ele nada pode fazer? Segundo Marco Aurélio Vianna (*Parcelamento do Solo*, p. 11): "O Município tem competência para transformar áreas rurais em urbanas. Para isto precisa de lei formal. Não é necessária prévia anuência do Incra, como se dá quando o particular pretende parcelar em área rural". Op. cit., p. 353. José Afonso. Op. cit., p. 353: "Há casos em que as Prefeituras aprovam desmembramentos de terrenos situados com frente para um estrada municipal, dentro do perímetro urbano. Antes de tudo cabe ao cartório de imóveis exigir a averbação à margem da matrícula ou da transcrição, que a estrada foi transformada em via pública e que tem equipamentos urbanos necessários. E depois faz o desmembramento". Por fim, Walter Ceneviva (Op. cit., p. 438) explica: "a exigência de manifestação do Incra cabe apenas na hipótese de iniciativa privada. A definição dos limites da área urbana e sua alteração são da competência do município, descabendo, portanto, intervenção do órgão agrário. Assim, apenas o registro de documento do qual conste a alteração do uso do solo rural pelo particular é subordinado à prévia interferência do Incra".

“Segundo entendimento do Incra, os limites percentuais de área em mãos de estrangeiros no mesmo município devem ser respeitados, conforme orientação remetida às corregedorias de Justiça, publicada no Diário de Justiça Eletrônico (DJE), de 17 de julho de 1979 (São Paulo).”

Imóvel urbano e estrangeiros

Não há restrições para que estrangeiros, pessoas físicas ou jurídicas, adquiram imóvel em área urbana, à exceção daquela estabelecida no artigo 205 do Decreto-Lei nº 9.760/1946, que diz respeito aos terrenos situados em uma faixa de fronteira ou de 100 metros ao longo da costa marítima, que dependem de autorização do Presidente da República.

Tal limitação não se aplica, contudo, à aquisição de unidades autônomas de condomínio edilício em terrenos de marinha, desde que situado em zona urbana e respeite o limite de 1/3 de sua área total, como explicitado no parágrafo primeiro do mencionado dispositivo legal.

Existe restrição, sim, para que estados estrangeiros adquiram imóveis, seja urbano ou rural. Permite-se, excepcionalmente, a compra de imóvel para instalação de representações diplomáticas ou consulares, na forma do parágrafo 2º do artigo 11 da Lei de Introdução ao Código Civil (Decreto-Lei nº 4.657/1942), exigindo-se, entretanto, prévia autorização do estado brasileiro.

Aquisição de imóvel rural por pessoa física estrangeira

Não há, *a priori*, impedimento para aquisição de imóvel rural por pessoa física estrangeira, bastando que, em determinadas hipóteses, haja autorização emitida pelo agente público competente.

Tal ato tem natureza discricionária, sujeito ao exame da conveniência e da oportunidade.

A União, entretanto, não poderá doar áreas rurais para estrangeiro, na forma do artigo 14 da Lei nº 5.709/1971, salvo para estabelecê-los em lotes rurais como agricultores.

Requisito fundamental comum a todas as hipóteses que serão a seguir tratadas é a residência do estrangeiro em território nacional (artigo 1º da Lei nº 5.709/1971).

Observe-se que a Lei nº 5.709/1971 exige residência no território nacional e não residência permanente.⁹

⁹ De igual teor, o artigo 2º do Ato Complementar nº 45, de 30 de janeiro de 1969.

A aquisição não sofre restrição, desde que:

a) o bem seja não superior a 3 (três) Módulos de Exploração Indefinida (MEI);¹⁰ e b) não seja o imóvel localizado em área de segurança nacional, hipótese em que é necessária autorização do Conselho de Defesa Nacional (artigo 7º da Lei nº 5.709/1971).¹¹

1. Se o estrangeiro pretender adquirir mais de um imóvel¹² terá de obter autorização, ainda que a soma dessas áreas não ultrapasse a 3 módulos.

2. Também precisará de autorização se pretender comprar frações ideais de imóveis diferentes, ainda que inferior a 3 módulos.

3. Entretanto, se o estrangeiro for comprando frações sucessivas de um mesmo imóvel, desde que não ultrapasse o limite de três módulos, não precisará de autorização. É que estará adquirindo um único imóvel com área inferior a três módulos.

4. Caso receba o estrangeiro imóvel por sucessão legítima (vedada a sucessão testamentária), não necessitará de autorização.

Anote-se, todavia, que, segundo entendimento do Incra, os limites percentuais de área em mãos de estrangeiros no mesmo município devem ser respeitados, conforme orientação remetida às corregedorias de Justiça, publicada no Diário de Justiça Eletrônico (DJE), de 17 de julho de 1979 (São Paulo).

Tal orientação contraria norma expressa do § 2º, do artigo 1º da Lei nº 5.709/1971, que torna o recebimento de herança imune ao controle de “todas as restrições” contidas na lei.

O que aconteceria com o herdeiro caso ultrapassado o limite de 25% de imóveis pertencentes a estrangeiro em um determinado município? Em princípio, voltaria o bem para a massa patrimonial objeto de inventário e seria atribuído a outro herdeiro. E se for único herdeiro? Somente restará pedir alvará para espólio vender para terceiro.

Por tal razão, melhor o entendimento literal e menos restritivo do § 2º, do artigo 1º da Lei nº 5.709/1971.

¹⁰ Este módulo é definido pela Instrução Especial nº 50 do Incra, sendo diferente do módulo rural e do módulo fiscal. O MEI não consta do CCIR.

¹¹ “Art. 332 – A aquisição será livre, independentemente de qualquer autorização ou licença, se o imóvel contiver área não superior a 03 módulos, ressalvados, no entanto, os imóveis situados em área considerada indispensável à segurança nacional, que dependerão de assentimento prévio do Conselho de Defesa Nacional.”

¹² Declaração do estrangeiro que não possui outro imóvel rural (artigo 9º, “a”, do Dec. 74.964/1974). Art. 334 da Consolidação do Estado do Rio de Janeiro: “Dependerá também, de autorização do INCRA, a aquisição, por pessoa física, de mais de um imóvel com área não superior a 03 módulos”. “Art. 33 – Caso o adquirente não seja proprietário de outro imóvel com área não superior a 03 módulos, constará do instrumento declaração dele neste sentido, e sob sua responsabilidade”.

Situações em que se impõe autorização para a aquisição

1) aquisição de imóvel rural maior que 3 módulos (MEI) e menor que 50 (MEI):

a) autorização pelo Incra e autorização do Conselho de Defesa se o imóvel estiver situado em área indispensável à segurança nacional;

Se for superior a 20 MEI, deverá também ser analisado o projeto de exploração do imóvel, sendo certo que, se houver uma compra de área inferior a esse limite, mas confinar com outra área de seu domínio, que somados alcancem os 20 módulos, também se impõe o exame do projeto de exploração;

b) mas não poderá a soma das áreas rurais pertencentes a estrangeiro, pessoas físicas ou jurídicas, ultrapassar percentuais de 25% da superfície dos municípios;

c) também as pessoas da mesma nacionalidade não poderão ser proprietárias, em cada município, de mais de 40% da área de 1/4 de sua superfície, ou seja, 10% da área.

Esses limites (item b e c)¹³ não se aplicam para aquisições de áreas rurais nas seguintes hipóteses:

I. áreas inferiores a 3 módulos;

II. áreas 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 cadastrados no Incra, em nome do promitente-comprador, antes de 10 de março de 1969;

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

Note-se que nas hipóteses acima transcritas não serão computados os limites percentuais de 25% e 10% (item b e c), mas nem por isso estará dispensado de exibir autorização do Incra quando necessária.

2. aquisição de imóvel rural com área superior a 50 módulos Módulo de Exploração Indefinida (MEI):

¹³ Se não tiver o oficial como calcular a soma de áreas rurais em nomes de estrangeiros, no município, e o total das áreas adquiridas por pessoas da mesma nacionalidade do requerente, incluindo o período anterior à promulgação do Decreto-Lei nº 494, de 10 de março de 1969, poderá considerar a certidão referente às transações que se efetivarem a partir da Lei nº 5.709, de 7 de outubro de 1971, ou mesmo do Decreto nº 74.965, de 26 de novembro de 1974, que instituíram o livro especial auxiliar para o registro de terras rurais adquiridas por estrangeiro. Nesse sentido, veja-se o artigo 5º do Decreto nº 74.965, de 26 de novembro de 1974.

“A certidão do Registro Geral de Imóveis (RGI) relatando a porcentagem de propriedades rurais em nome de estrangeiros no município da situação do bem deverá ser comprovada perante o Incra (artigo 9º, “a”, do Decreto nº 74.965) e também perante as serventias extrajudiciais.”

Em princípio não é admissível, ao menos que haja autorização do Presidente da República e, eventualmente, do Conselho de Defesa (se for em área de segurança nacional) e do Incra para análise do projeto de exploração para áreas acima de 20 módulos.

Também existem as limitações das letras b e c do item anterior (item 1).

Aspectos notariais e registrais

A aquisição de imóvel rural por pessoa estrangeira, física ou jurídica, é da essência do ato a escritura pública, na forma do artigo 8º da Lei nº 5.709/1971.

Ainda que o valor do imóvel seja inferior a 30 salários-mínimos, também a promessa teria de ser por escritura pública, pois senão seria facilmente utilizada como burla.

Da escritura relativa à aquisição de imóvel rural por pessoa física estrangeira, constará, obrigatoriamente, além dos documentos exigidos para a lavratura de escrituras em geral,¹⁴ o documento de identidade do adquirente, prova de sua residência no território nacional e, quando for o caso, autorização do órgão competente.

O adquirente necessitará, no caso de áreas não superiores a 3 módulos (MEI), declarar, sob as penas da lei, que não possui outro imóvel, na forma do artigo 9º, “a”, do Decreto nº 74.995/1974.

Autorização do Incra, do Conselho de Defesa Nacional, do Ministério da Agricultura ou do Presidente da República, de acordo com a localização da área ou do tamanho da propriedade.

É de 30 dias o prazo de validade da autorização para a lavratura da escritura, seguindo-se o registro no Serviço de Registro de Imóveis, no prazo de 15 dias.

A certidão do Registro Geral de Imóveis (RGI) relatando a porcentagem de propriedades rurais em nome de estrangeiros no município da situação do bem deverá ser comprovada perante

¹⁴ Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR), Imposto Sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) relativo aos últimos cinco anos, Certidão Negativa de Débito/ Instituto Nacional do Seguro Social (CND/INSS) nas hipóteses legais, certidão de ônus reais, certidão de feitos ajuizados e imposto de transmissão.



Integrantes da mesa do Tema 4

o Incra (artigo 9º, "a", do Decreto nº 74.965) e também perante as serventias extrajudiciais. Da certidão do RGI devem constar inclusive as áreas inferiores a 3 módulos.

O adquirente deverá apresentar, ainda, seu CPF, independentemente da sua regularidade de permanência em território nacional.

Não sendo solteiro, deverá apresentar certidão de casamento, legalizada por cônsul, traduzida e registrada em serviço de Títulos e Documentos, ou simplesmente a certidão expedida pelo Registro Civil das Pessoas Naturais (RCPN) na hipótese de casamento celebrado no Brasil.

O documento de identificação, para alguns autores, deverá ser a identidade estrangeira com o Registro Nacional de Estrangeiros (RNE), uma vez que a lei exigiria a prova de residência permanente.¹⁵

Prevalece, contudo, o entendimento de que basta a apresentação do passaporte com visto dentro do prazo de validade.¹⁶

A prova da residência em território nacional se dá por mera declaração, na forma do artigo 1º da Lei nº 7.115/1983.

¹⁵ Ver, por todos, Eduardo Augusto Agostinho (Disponível em: <<http://www.eduardoaugusto-irb.blogspot.com/>>.). O referido autor, uma das maiores autoridades em tema de imóveis rurais, conduz seu pensamento no pressuposto de que exige a lei de residência permanente. Ocorre que a lei refere-se, tão somente, à exigência de residência em território nacional, como se pode perceber por meio da simples leitura do artigo 7º da Lei nº 5.709/1971. É verdade que o antigo Decreto regulamentador do tema fazia menção ao requisito da permanência. Ocorre que tal norma é anterior à Lei nº 5.709/1971, não podendo, obviamente, confrontar com a nova legislação.

¹⁶ Se não possuir NRE "recomenda-se que conste da escritura que o estrangeiro não é obrigado a registrar-se no Ministério da Justiça porque não foi admitido na condição de permanente ou temporário ou asilado, conforme artigos 30 e 33 do Estatuto de Estrangeiro (Lei nº 6.815/1980)". (cf. Luís Ramon Alvares. Disponível em: <www.2registro.com.br/boletim/boletim09.html> . Acesso em: 16 jun. de 2011. Também: ERBOLATO, Adriano. *Revista de Direito Imobiliário* nº 62, p. 250.

A não observância das regras contidas na Lei nº 5.709/1971 implica a nulidade do ato e a responsabilização civil, penal e administrativa do tabelião e do registrador.

O livro de registro de propriedade rural para estrangeiro não é o que transfere a propriedade, mas simples controle administrativo, não havendo emolumentos a serem exigidos para o registro dos atos nele efetuados. Se não for feito o registro administrativo, não haverá, obviamente, qualquer prejuízo para o adquirente.

Problemas ainda não resolvidos e novas questões decorrentes da recente legislação

Usucapião de área rural por estrangeiro

José Carlos Salles, ao tratar do usucapião especial rural, afirma que as pessoas físicas estrangeiras residentes no País podem valer-se da ação declaratória do domínio por usucapião, sujeitando-se, contudo, aos limites estabelecidos na Lei nº 5.709/1971.¹⁷

Destarte, se a área for inferior a três módulos (MEI), será dispensada a autorização, enquanto necessária nas hipóteses já tratadas nos itens 6 e 7.

A dúvida é em que momento se fará o controle das restrições: ou no momento da sentença ou por ocasião da qualificação do mandado de usucapião pelo oficial do registro de imóveis.

Há quem sustente que não poderá o oficial recusar o mandado de usucapião, pois isso é matéria de mérito a ser examinada no âmbito da ação judicial. Nesse sentido, veja-se Benedito Silvério Ribeiro:¹⁸

Pode ocorrer, no entanto, que haja sentença concessiva de usucapião em que não se tenha atentado à autorização (exigida para a escritura, conforme art. 9º da Lei 5.709/71), o que, todavia, não poderá ser objeto de exigência pelo Oficial de Imóveis. Não lhe cabe corrigir falha da sentença, mesmo porque a lei fala em escritura pública. Nessas circunstâncias, feito o registro, sem a devida autorização, não pode ser declarado nulo de pleno direito, possibilitando rescisão da sentença na via anulatória ou rescisória, sendo o Incra o órgão legitimado para agir.

Averbe-se a existência de orientação em sentido contrário, como se vê do julgamento da Apelação Cível nº 1-6/7, Atibaia, DJE 11 de agosto de 2003:

Registro de Imóveis. Mandado de Usucapião. Imóvel rural. Recurso que devolve a qualificação por inteiro do

¹⁷ SALLES, José Carlos de Moraes. Usucapião de Bens Imóveis e Móveis. *Revista dos Tribunais*. 7ª ed., p. 334-335.

¹⁸ RIBEIRO, Benedito Silvério. *Tratado de Usucapião*. Editora Saraiva, volume 1, 6ª ed., p. 298.

título. Cônjuge estrangeiro. Necessidade de autorização do Incra. Inteligência do artigo 1º da Lei 5.709/71. Recurso não provido.

Em razão da responsabilidade civil, recomenda-se a expedição de ofício ao juiz que expediu o mandado indagando se deve ou não exigir autorização.¹⁹

Por fim, a Lei nº 4.947, de 6 de abril de 1966, exige no § 5º do artigo 22 “que nos casos de usucapião, o juiz intimará o Incra do teor da sentença, para fins de cadastramento do imóvel rural”.

Nulidade independentemente de propositura de ação

Existem, basicamente, duas interpretações para o artigo 214 da Lei de Registros Públicos (LRP), cujo teor é o seguinte: “Art. 214 – as nulidades de pleno direito do registro, uma vez provadas, invalidam-no, independentemente de ação direta”.

Por um lado, entende-se que a nulidade a que se refere o artigo 214 pode referir-se não só ao registro, tal como expresso na norma em comento, como também ao título que lhe serviu de base.²⁰

De outro lado, estão aqueles que dão uma interpretação mais restritiva ao tema, pois o próprio artigo 214 refere-se à nulidade do registro e não do título.

O artigo 216 da LRP viria em socorro desta última interpretação, pois ali o procedimento de anulação é contencioso e menciona expressamente que se trata de vício contido no título.

¹⁹ Inequívoco que o título judicial não está imune à qualificação registral, como já visto no capítulo próprio. A questão está em saber qual juiz deverá examinar as razões da recusa de registro de um título judicial. Muitos doutrinadores advogam o entendimento de que caberia ao juiz com competência registrária decidir qualquer questão que diga respeito à registrabilidade ou não do título. O artigo 457 do Código de Normas da Corregedoria-Geral de Justiça do Espírito Santo, por exemplo, estabelece que pode o oficial suscitar dúvida de mandados oriundos de outras comarcas, Justiça Federal ou do Trabalho, cabendo seu julgamento ao juiz com competência registral. Mais adequado, entretanto, se afigura o entendimento que vem sendo adotado pelo STJ no sentido de inadmitir que um juiz investido de jurisdição fique sujeito a uma decisão de um juiz que exerce função administrativa fora do processo em que se discute a questão objeto da dúvida. O Código de Organização e Divisão Judiciária do Estado do Rio de Janeiro, no artigo 89, II, exclui da competência do juiz da vara de registros públicos as ordens proferidas por outros juizes. Tal norma se coaduna com a jurisprudência do STJ e se mostra mais razoável. Imagine-se a hipótese de que um juiz federal, por exemplo, determine a penhora de um bem, e o registrador suscite dúvida para o juiz da vara de registros públicos. Seria absurdo o juiz investido de jurisdição ficar aguardando que a questão seja decidida na via administrativa, o que pode demorar muitos meses. O título, repita-se, não ficará imune à qualificação, cabendo ao oficial informar ao juiz que emitiu a ordem as razões pelas quais não se pode realizar o ato. Caberá a este, investido de jurisdição, decidir, podendo o eventual prejudicado buscar a reforma da decisão pelo meio processual adequado.

²⁰ PONTES, Waldir. Op. cit., p. 131. SALLES, Venício. Op. cit., p. 84.



Francisco Rezende, Eduardo Sarmento e Mariana Viegas

O tema não é pacífico, havendo decisões em ambos os sentidos.

Ressalte-se que o entendimento de não ser necessária a intervenção judicial, pela via contenciosa, para anular registro ou matrícula em razão de defeito do título foi reforçado a partir de decisão do Conselho Nacional de Justiça que, no Pedido de Providência nº 0001943-67.2009.2.0000, determinou o cancelamento em decorrência de nulidade de pleno direito de mais de 5 mil títulos irregulares no Estado do Pará, sob alegação de grilagem de terras públicas, com base na seguinte disposição legal:

A requerimento de pessoa jurídica de direito público ao corregedor-geral da justiça, são declarados inexistentes e canceladas a matrícula e o registro de imóvel rural vinculado a título nulo de pleno direito, ou feito em desacordo com os artigos 221 e seguintes da Lei nº 6.015/73, alterada pela Lei nº 6.216/75. (Artigo 1º da Lei nº 6.739). (Grifos nossos)

O artigo 3º da mencionada lei faculta, evidentemente, o manejo de ação anulatória desse cancelamento perante o juiz competente contra a pessoa jurídica de direito público que o requereu.

A legalidade de tal procedimento já foi reconhecida pelo STJ no julgamento do Recurso Ordinário em mandado de segurança – RMS 17.436/AM, rel. min. Castro Filho, 3ª Turma, julgado em 29 de junho de 2004, DJ 9/8/2004, p. 267:

Recurso Ordinário em Mandado de Segurança – Cancelamento de registro irregular de imóvel rural – Corregedoria de Justiça – Requerimento do Incra – Ausência de Ilegalidade ou Abuso de Poder.

O cancelamento de registro irregular de imóvel rural procedido pela Comissão de Correição da Corregedoria do Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas, instituída a requerimento do Incra com supedâneo na Lei 6.739/90, não constitui ilegalidade ou abuso de poder.

Ocorre que o Supremo Tribunal Federal, em decisão da ministra Ellen Gracie, deferiu liminar em 3 de julho de 2011, em mandado de segurança impetrado contra a mencionada decisão do CNJ

que determinou o cancelamento administrativo dos registros, tornando sem efeito o ato até o julgamento final do *mandamus*.

Mesmo fora da hipótese, na Lei nº 6.739/1990, a jurisprudência tem admitido o cancelamento direto do registro, sem a necessidade de ação direta, como no exemplo de aquisição de imóvel rural em desrespeito ao regime da Lei nº 5.709/1971, como se vê da seguinte ementa:

Registro de Imóveis – Cancelamento de registro – Aquisição de imóvel rural por estrangeiro – Área com superfície superior ao módulo regional – Não exibida autorização do Incra – Averbamento de nova descrição do imóvel por meio de levantamento topográfico extrajudicial – Nulidade de pleno direito caracterizada. Pretensão acolhida para determinar o cancelamento das averbações e dos registros (CGJ-SP. Processo nº CG 79.657/1987. Julgamento em 27 de março de 1987).

Também se houver venda posterior a brasileiro, não se justificará a anulação.

Hipoteca de área rural em favor de estrangeiro

A questão tem sido debatida na doutrina, parecendo mais adequado o entendimento que permite a constituição de hipoteca por escritura pública sem que se exija prévia manifestação da autoridade competente, nas hipóteses previstas no artigo 12 da Lei nº 5.709/1971, postergando a exigência para o momento em que o título conferido ao credor hipotecário for eventualmente apresentado ao registro de imóveis.

Nesse sentido, veja-se a opinião de Adriano Erbolato Melo:²¹

Vê-se que a melhor dicção da norma, s.m.j, é aquela que limita a manifestação da vontade na aquisição pelo estrangeiro e não na manifestação de vontade na disposição do alienante seja ela nacional ou alienígena [...].

Deverá constar da escritura, por cautela, que as partes têm ciência de que, para eventual aquisição do imóvel em execução do crédito, é necessária a obtenção da autorização, nas hipóteses exigidas legalmente.

Alienação Fiduciária de imóvel rural

Segundo a doutrina abalizada de Melhim Chalhub:²²

ao ser registrado o contrato de alienação fiduciária, considera-se transferida a propriedade ao credor-fiduciário e, por esse meio, o devedor-fiduciante demite-se do seu

“Deverá constar da escritura, por cautela, que as partes têm ciência de que, para eventual aquisição do imóvel em execução do crédito, é necessária a obtenção da autorização, nas hipóteses exigidas legalmente.”

direito de propriedade; em decorrência desse registro, constitui-se em favor do credor-fiduciário é investido da qualidade de propriedade resolúvel; por força dessa estruturação, o devedor-fiduciante é investido na qualidade de proprietário sob condição suspensiva, e poderá tornar-se novamente titular da propriedade plena ao implementar a condição de pagamento da dívida que constitui objeto do contrato principal.

Uma interpretação literal dos dispositivos legais e do conceito acima apresentado levaria à conclusão de que haveria necessidade de autorização para o registro do instrumento de sua constituição.

Deve-se observar, contudo, que a alienação em favor do credor se faz com fins de garantia, não havendo transferência da posse, que permanece em poder do devedor. Também não é pago o imposto de transmissão.

Ademais, o imóvel alienado não passa a integrar o ativo imobilizado do credor que, inclusive, deverá, obrigatoriamente, fazer a alienação do bem em leilão, somente ficando com o bem na hipótese de não haver interessado na sua aquisição. Acrescente-se, ainda, o fato de que a instituição financeira não deve ficar com o bem por mais de 2 anos, tendo um limite máximo de imobilização do seu capital.

Em razão desses argumentos, defende-se a possibilidade de somente se exigir eventual autorização em favor da instituição que tenha capital em mãos de estrangeiro no momento do registro definitivo e não mais em caráter resolúvel em favor do credor.

Invoque-se, em apoio a essa tese, o item 92.3 da NSCJ-SP, que não prevê comunicação ao Incra de alienação fiduciária em garantia de imóvel rural em favor de instituição financeira estrangeira.

Mesmo assim, as instituições financeiras enfrentariam grande dificuldade para receber seu crédito, uma vez que, provavelmente, esbarrariam nos limites estabelecidos na lei nº 5.709/1971, especialmente aquelas instituições que, cumprindo seu papel, façam muitos empréstimos a produtores rurais.

Claro que poderia ceder sua posição para uma empresa brasileira, mas certamente o fará com algum prejuízo.

Instituição de direitos reais sobre imóvel rural

Discute-se na doutrina se as restrições para estrangeiro adquirir imóvel rural se estendem também para a instituição de outros direitos reais.

²¹ MELO, Adriano Erbolato. Op. cit, p. 261.

²² CHALHUB, Melhim Namem. Negócio Fiduciário. *Renovar*. 3ª ed., p. 268.

Não há uma resposta fechada para tal questão, devendo-se levar em consideração aspectos peculiares de cada instituto jurídico, como já foi feito em relação à hipoteca e à alienação fiduciária. Em regra, se houver apossamento imediato pelo estrangeiro, recomenda-se a obtenção de prévia autorização, por exemplo, no usufruto e no direito de superfície, como se verá em seguida.

Ressalte-se que em relação à área indispensável à segurança nacional a questão tem tratamento expresso, pois os incisos V e VI do artigo 2º da Lei nº 6.634/1979 estabelece que, na faixa de fronteira, não pode o estrangeiro ser titular de nenhum direito real sem a autorização do Conselho de Defesa Nacional.

Anote-se, por fim, que, desde a edição da Lei nº 2.597/1955, a faixa de fronteira se identifica fisicamente com a faixa de segurança nacional.

Fundo imobiliário e imóvel rural

Verifica-se, nos últimos anos, grande incremento na formação dos fundos de investimentos imobiliários, criados pela Lei nº 8.668/1993 e regulamentado pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM) em suas Instruções de números 205 e 206, ambas de 1994.

A lei não lhes atribuiu personalidade jurídica, preferindo tomar de empréstimo a personalidade das instituições financeiras que são responsáveis pela administração do patrimônio.

Destarte, a escritura e o registro de eventual título de que conste aquisição de imóveis no interesse dos integrantes do fundo devem ser feitos em nome da instituição administradora, como informa Marcelo Terra:²³

Importantíssima a constatação de não ser o fundo dotado de personalidade jurídica. [...] A ausência de personalidade impede que o fundo compareça em escrituras como adquirente ou alienante de imóveis e, via de consequência, de constar no assento registral como titular de direito real incidente sobre um imóvel.

No mesmo sentido, veja-se a lição do insigne Melhim Chalhub:²⁴

Com efeito, na dinâmica dos fundos de investimento em geral, os bens que constituem seu patrimônio são adquiridos pelo fundo em seu nome, enquanto a propriedade dos condôminos (quotistas) recai sobre as quotas do fundo. No caso dos fundos de investimento imobiliário, para evitar questionamentos quanto à capacidade do condomínio para comercializar imóveis, à luz das restrições da lei civil, optou o legislador por atribuir à própria sociedade administradora a propriedade dos imóveis que integram a carteira do fundo, definindo, então,

a propriedade fiduciária. A fórmula permite que os quotistas (fiduciantes) outorguem a gestão dos investimentos imobiliários a uma instituição administradora (fiduciária).

O artigo 6º da Lei nº 8.668/1994 estabelece que os bens integrantes do patrimônio do fundo devem ser adquiridos pelas instituições administradoras, ainda que em caráter fiduciário.

Entretanto, o bem só formalmente é adquirido pela instituição financeira administradora para solucionar um aspecto prático, na medida em que tais bens, de fato, pertencem aos investidores.

Sendo os investidores pessoas estrangeiras, incidiriam as normas restritivas da Lei nº 5.709/1971?

Parece que sim, pois senão seria fácil contornar as restrições legais por intermédio da criação de fundos, de sorte que cabe ao tabelião e ao registrador exigirem todos os documentos e autorizações especificados na lei de regência.

Definição do direito de superfície

Constitui-se a superfície um direito real autônomo. Embora não esteja inscrito no rol dos direitos reais em coisa alheia, esse é o entendimento majoritário da doutrina, como ensina J. Miguel Lobato Gomes.²⁵

Nelson Rosenvald,²⁶ entretanto, observa, com lucidez, o seguinte:

Em virtude da omissão do Estatuto da Cidade e do Código Civil quanto à natureza jurídica do modelo, repercute-se na doutrina uma polêmica. Seria o direito real de superfície uma verdadeira propriedade ou um direito real em coisa alheia?

A resposta é: ambos. O direito de superfície é um direito real sobre coisa alheia (lote ou gleba), pois sua formação resulta de uma concessão do titular da propriedade para fins de futura edificação (sobre ou sob o solo) ou plantação, que, quando concretizada pelo superficiário (concessionário), converterá o direito inicialmente incorpóreo, em um bem materialmente autônomo à propriedade do solo do concedente.

Quanto ao seu conteúdo, invoque-se Luiz Guilherme Loureiro,²⁷ que assim define o instituto:

A superfície é um direito real, fixado por tempo determinado ou indeterminado, que confere ao superficiário a propriedade da construção ou plantação, ainda que em caráter resolúvel, gratuito ou mediante o pagamento de um pensão periódica e que pode ser transmitido por ato entre vivos ou causa mortis. (Grifos nossos)

²³ TERRA, Marcelo. Reflexões Registrais sobre os Fundos de Investimentos Imobiliários. *Revista de Direito Imobiliário* 35/36, p. 41.

²⁴ CHALHUB, Melhim Namem. *Negócio Fiduciário. Renovar*. Rio de Janeiro, 2006, 3ª ed., p. 399.

²⁵ LOBATO GÓMEZ, J. Miguel. Op. cit., p. 70.

²⁶ ROSENVALD, Nelson. *Direitos Reais*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris Editora, p. 403.

²⁷ LOUREIRO, Luiz Guilherme. Op. cit., p. 273.

A superfície pode ser simplesmente definida como o direito real de ter a coisa própria incorporada em terreno alheio. Isto basta para distinguir a superfície de qualquer outro direito real e para englobar todas as modalidades previstas. (Grifos nossos)

Essa observação é de extrema importância prática, sendo suficiente para tornar dispensável criar um longo e desnecessário capítulo buscando diferenciar o direito de superfície de institutos com alguma proximidade conceitual, como a enfiteuse e o direito real de uso.

Incidência ou não das restrições para estrangeiro adquirir em regime de direito de superfície imóvel rural.

Não há regramento próprio no Código Civil, e a lei de regência sobre o tema (Lei nº 5.709/1971) não contempla o instituto, somente regulamentado no Brasil com a edição do Estatuto das Cidades no ano de 2001.

Como a intenção não é só restringir a aquisição da propriedade, mas principalmente a exploração do solo rural, como se percebe pela regra que estende as limitações aos casos de arrendamento rural, mais adequado se mostra o entendimento de que deve sofrer o direito de superfície as mesmas restrições.²⁹

Arrendamento rural

O artigo 23 da Lei nº 8.629/1993 regulamentou o artigo 190 da Constituição Federal, estendendo as restrições previstas na Lei nº 5.709/1971 para o arrendamento rural, tanto para as pessoas físicas, como para as pessoas jurídicas.

O § 2º do referido artigo incumbiu ao

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

Igreja Católica como adquirente de imóvel rural

O entendimento anterior ao Tratado Internacional de novembro de 2008, aprovado pelo Decreto-Legislativo nº 1.736/2009, quanto à natureza jurídica da Igreja Católica.

A personalidade jurídica de direito público da Santa Sé já era reconhecida no direito pátrio pelo Decreto nº 119-A, de 7 de janeiro de 1890 (artigo 5º), do Governo Provisório da República do Brasil.

João Batista Galhardo, em excelente trabalho publicado no *Boletim IRIB* nº 757, sustenta que as Dioceses também ostentam a mesma natureza de direito público externo e não de associação:

A personalidade jurídica da Diocese é de Direito Público. A igreja é entidade eclesial, mas com personalidade jurídica de Direito Público em razão, principalmente, do Estado soberano que representa. Não é associação, sociedade, fundação e muito menos empresa. Nem associação religiosa dispensável o seu registro como pessoa jurídica de direito privado. A CNBB, por exemplo, é uma associação de Direito privado, mas a igreja católica é de direito público, embora especial.

O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Recurso Extraordinário nº 21.802-ES, ocorrido no ano de 1952, relator ministro Mário Guimarães, abordou a questão da mesma maneira, asseverando:

Embora os tratadistas, de maneira geral, considerem a Igreja Católica uma pessoa jurídica de direito público externo, por isso mantendo os países, ao menos os do chamado "mundo ocidental" representante diplomático junta à Santa Sé, nem por isso a capacidade de ser parte recairia na pessoa jurídica, mas, no ente despersonalizado que detém o feixe de relações jurídicas patrimoniais da igreja. Na verdade, a Mitra Diocesana não é o patrimônio, em si mesmo, mas, sim, a entidade titular do patrimônio.

Logo, a titular do patrimônio seria a Mitra Diocesana, em nome de quem deve ser feito o registro de propriedade imobiliária.³⁰

Por sua vez, era bastante comum a doação de bens para santos católicos, tendo a *Revista Veja*³¹ noticiado que "a cidade paulista de Anhembi tem 193.600 metros quadrados de seu território urbano registrados em nome de Nossa Senhora dos Remédios".

Deve ser reconhecido judicialmente que o bem, na verdade, foi doado à Igreja Católica, como ensina João Batista Galhardo:

Muitos imóveis foram adquiridos ou recebidos em doação e transcritos em nome de fábrica da igreja tal, Paróquia de Santa Terezinha, Mitra Diocesana [...] Seja qual for o nome que tiver no registro, deve ser entendido como bem imóvel da Diocese do território onde se encontra, porque a intenção (e a vontade das partes deve ser respeitada) foi receber em doação ou adquirir em nome da Igreja Católica Apostólica Romana.

²⁸ ASCENSÃO, José de Oliveira. *Direito Civil Reais*. Coimbra: Coimbra Editora, 5ª ed., 1993, p. 525.

²⁹ Adriano Erbolato Melo (Op. cit., p. 262) embora não fundamente seu pensamento, considera inaplicável ao direito de superfície o regramento da Lei nº 5.709/1971.

³⁰ Tal entendimento pode, entretanto, causar dúvida em face do disposto no artigo 11, § 2º da Lei de Introdução ao Código Civil (Licc), que veda a aquisição de bens imóveis por entes estrangeiros.

³¹ *Revista Veja*, 8 de dez. de 2010, folha 164.

Nova orientação decorrente do tratado internacional

A questão ganhou novos contornos em virtude de tratado assinado entre o Brasil e a Santa Sé, no dia 13 de novembro de 2008, pois o § 2º do artigo 3º estabelece que

a personalidade jurídica das instituições eclesiais será reconhecida pela República Federativa do Brasil, mediante a inscrição no respectivo registro do ato de criação, devendo também ser averbadas todas as alterações por que passar o ato. (Grifos nossos)

Acatou-se, assim, de forma expressa, o pensamento de autores³² que sustentavam a natureza associativa das dioceses, de caráter privado.

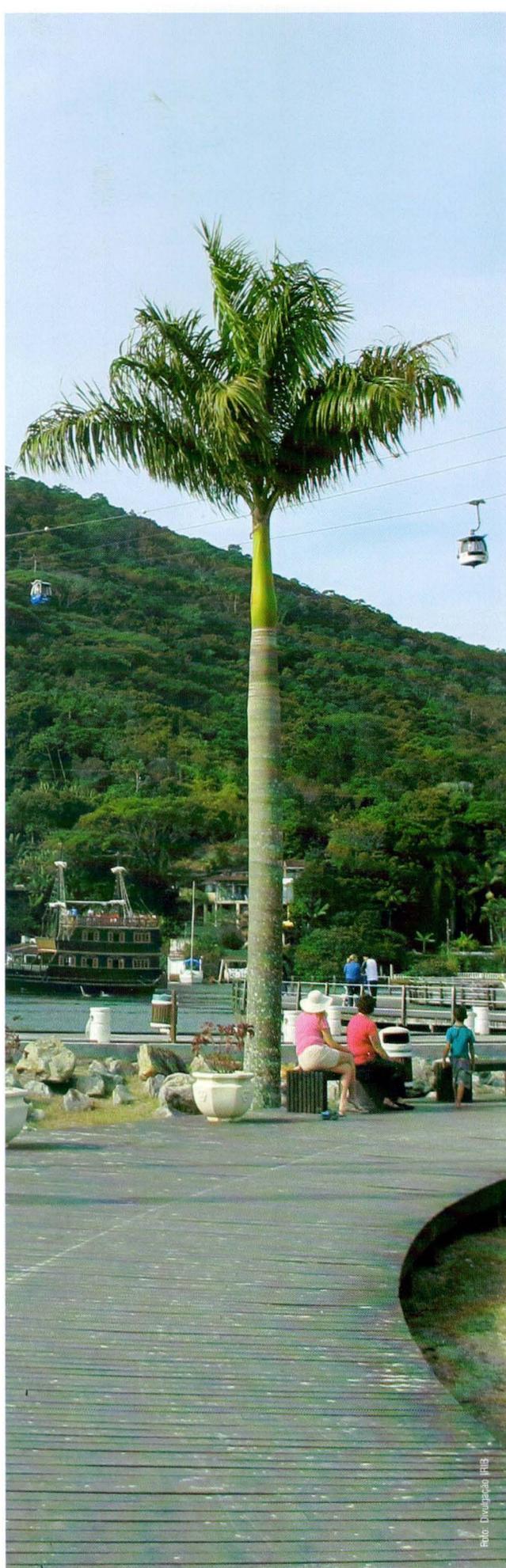
Essa postura melhor se coaduna com o direito pátrio, uma vez que não afronta o § 2º do artigo 11 da Lei de Introdução ao Código Civil (Licc), que veda a aquisição de imóveis por estados estrangeiros.

Terão as Dioceses de se constituir como entidades religiosas (artigo 44 do CC), registrando seus atos constitutivos no Registro Civil das Pessoas Jurídicas.³³

Destarte, para quem adota o primeiro entendimento apontado, não poderia a Igreja Católica adquirir nenhum imóvel, seja urbano seja rural, ao menos que fosse para abrigar a sede da embaixada da Santa Sé. Todavia, desconhece-se qualquer decisão ou mesmo doutrina nesse sentido, mas, ao revés, a prática revela a ampla aquisição de terras pela Igreja Católica. O segundo entendimento, por seu turno, estaria sujeito às restrições legais, de sorte que a Igreja Católica poderia adquirir áreas rurais, desde que observado o regulamento da Lei nº 5.709/1971, pertinentes à aquisição de áreas por pessoa jurídica, devendo, assim, ter aprovado projeto de exploração agrícola. ■

³² Cf. Paulo Nader. Op. cit., p. 264: "A natureza jurídica é de associação, pois reúne os elementos básicos da espécie: conjunto de pessoas, que conjuga o seu interesse visando um fim não econômico. A considerar a Igreja Católica uma pessoa jurídica de direito público externo, igual conduta deveria ser tomada em relação às demais religiões. Esse pensamento é compartilhado por Roberto Senise Lisboa [...]". No mesmo sentido Clóvis Beviláqua (*Teoria Geral do Direito Civil*. Editora Rio, 2ª ed., p. 134).

³³ A Diocese de Volta Redonda, mesmo antes da edição do tratado internacional em questão, já se constituiu como associação religiosa, por ordem judicial proferida em procedimento de dúvida registral.





O debatedor José de Arimatéia Barbosa apresenta seu ponto de vista

Aquisição de imóvel rural por pessoa física estrangeira

// José de Arimatéia Barbosa

Oficial do Registro de Imóveis de Campo Novo do Parecis/MT, pós-graduado em Direito Público; Direito Notarial e Registral; Direito Civil e Processual Civil. Doutorando em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidad del Museo Social Argentino (UMSA); Universidades Asociadas da América Latina (Uniaal) e em Direito Civil pela Universidad de Buenos Aires (UBA).

A restrição para aquisição de imóveis rurais por pessoas físicas estrangeiras revela a importância deste tema que se justifica por vários motivos, a começar por seus efeitos, tanto na esfera individual daquele que realiza o negócio, quanto nas questões política, econômica e de soberania nacional de todo o território brasileiro.

Estas são algumas questões que nos instigam à reflexão: como conciliar as exigências legais, os documentos e os procedimentos necessários, almejando oferecer segurança jurídica no registro das aquisições de propriedades rurais por pessoas físicas estrangeiras? Quais são os principais desafios e perspectivas para a afirmação de uma nova lição de direitos na ordem contemporânea mundializada?

Esses questionamentos inspiram o presente estudo, o qual tem por objetivo analisar o instituto da compra e venda de propriedades rurais, direcionando a aplicação desse negócio jurídico

para a região da Amazônia brasileira e apontando as necessárias alterações para que haja um efetivo controle e registro dessas propriedades, constituídas por imóveis rurais cadastrados pelo Instituto de Colonização e Reforma Agrária (Incra).

Justifica-se o destaque à Amazônia brasileira, tendo em vista tratar-se de uma região que se apresenta com uma enorme complexidade, tanto no que tange ao bioma existente, quanto às relações jurídicas que ali são realizadas, as quais necessitam de regramento próprio, objetivando à transferência de propriedade, sob pena de o controle tornar-se ineficaz e, assim, trazer consequências já previstas pelo presidente Francisco Rezende, em *Boletim Eletrônico do IRIB* do último dia 3 de junho, tanto na área registral – a desaguar na anulação de registro, no cancelamento de contrato de garantia de hipotecários ou de alienação fiduciária –, como também na área pessoal do registrador, que pode ser responsabilizado pelo registro irregular.

Não bastassem as questões acima elencadas, todo o histórico de ocupação das terras brasileiras e desenvolvimento fundiário tornam esse tema de extrema relevância, à medida que é matéria que se desenvolve desde a época colonial e que, passados séculos, ainda traz divergências e necessidades de perfectibilização e efetividade.

Muitas das discrepâncias com as quais nos deparamos podem ser sintetizadas nos ensinamentos de Ives Gandra Martins Filho,¹ em lição contida na parte introdutória da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, assim ensinada:

[...] A principal dificuldade encontrada no mapeamento de nosso ordenamento jurídico, no âmbito federal, tem sido o da identificação precisa dos diplomas legais que efetivamente estão em vigor. Isto porque a fórmula tradicional de terminar o texto das leis com disposição genérica de "revogam-se as disposições em contrário", sem que tenha havido um levantamento específico das normas afetadas pela nova lei, dá azo as contradições sobre o que, efetivamente, foi mantido e o que foi revogado. (Grifos nossos)

Merece ressaltar que, além dessa, inúmeras são as manifestações negativas referindo-se ao emaranhado de regras legais que dispõem sobre a matéria a impedir que se regularize e/ou se conheça onde estão as terras públicas e as verdadeiras propriedades rurais pertencentes a particulares, notadamente aquelas cujos proprietários rurais sejam pessoas físicas estrangeiras.

Segundo fontes da Casa Civil da Presidência da República,² oficialmente "pouquíssimas são as pessoas estrangeiras que estão participando da conquista da Amazônia". Corroborando

essa assertiva, no dia 8 de maio de 2008, em reunião na sede da Associação dos Notários e Registradores do Brasil (Anoreg/BR), presidida pelo dr. Rogério Bacelar, os colegas José Nilson (Jaurú) e Rosângela Poloni (Porto Esperidião) ouviram da dra. Renata Furtado, representante do gabinete de Segurança Institucional do Planalto, que no banco de dados do governo, alimentado pelo Incra, existem apenas sete registros de aquisições realizadas por estrangeiros no País.

Mesmo reconhecendo os esforços de alguns abnegados servidores, isso demonstra o quanto é falho o banco de dados disponível no órgão responsável pela regularização fundiária do País, justificado por meio da presidência do Incra pela ausência de informações referentes às transações realizadas.

O ex-senador Expedito Júnior (RO), em notícia veiculada no dia 1º de outubro de 2008 pela *Agência Senado* (www.senado.gov.br), justifica a Proposta de Emenda Constitucional nº 31, de sua autoria, argumentando que o cadastro de imóveis rurais é um instrumento fundamental da política fundiária, inclusive para fins de reforma agrária e para fiscalização do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR). Assevera que é muito mais eficaz a ordenação territorial realizada pelas unidades descentralizadas da Federação que as realizadas pela União.

Em seminário internacional, realizado em 25 de novembro de 2008, denominado *O desafio da Regularização fundiária da Amazônia*, após a manifestação do então presidente do Senado, Garibaldi Alves, aduzindo que regularização fundiária seria a solução para seus problemas, manifestou-se o ministro Gilmar Mendes e assim sentenciou: "Nós sabemos que esse quadro de insegurança jurídica acaba por gerar um estado de ilegalidade permanente".

Edésio Fernandes, em artigo intitulado "O Mito da Zona Rural",³ assevera que a insegurança tem origem na história de centralismo e autoritarismo do País e precisa ser corrigida urgentemente. Preleciona que, em vez de entregar seus territórios à ação ineficaz e incompetente do distante Incra, transformando as zonas rurais em verdadeiras terras de ninguém, em vez de ignorar a necessidade de enfrentar as questões rural e ambiental, os municípios deveriam acabar com as "secretarias municipais de desenvolvimento urbano", transformando-as em agências modernas de planejamento e promoção de um desenvolvimento municipal integrado e sustentável.

Na Europa, onde vive nosso preclaro mestre, certamente, isso seria possível. No Brasil, por razões óbvias, creio que a maioria dos municípios não estaria capacitada política e administrativamente para assumir tão honrosa missão.

Recentemente, em 25 de fevereiro de 2011, por conta dessa insegurança jurídica, o juiz auxiliar da presidência do Conselho

¹ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_03/ordenamento%20jur%20brasil.htm>.

² *Relatório da CPI do Sistema Fundiário*. Câmara dos Deputados, 1979, p. 79.

³ *Boletim IRIB*, edição especial, jul./ago. de 2003, nº 311.

“De acordo com as normas jurídicas e demais disposições anexadas, somente o estrangeiro com permanência regularizada no Brasil poderá adquirir imóvel rural. Ademais, adverte Paulo Tupinambá Vargas que a lei não fala em estrangeiro permanente ou provisório.”

Nacional de Justiça (CNJ), Antonio Carlos Braga Jr., chegou a afirmar que “o registro de imóveis precisa ser construído do zero no Brasil”. Segundo ele, estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) revelou que, se o Brasil tivesse segurança jurídica, contabilizaria um aumento do Produto Interno Bruto (PIB) em número equivalente ao Estado de São Paulo. Em todas essas manifestações, observa-se que palavra termo de ordem é segurança jurídica.

Da leitura de todas as normas legais citadas em anexo, nota-se que a ordem jurídica do Brasil sempre contemplou os estrangeiros com os mesmos direitos fundamentais garantidos aos brasileiros, quais sejam: vida, liberdade, segurança e propriedade. Essa equiparação foi assim até o advento da Emenda Complementar nº 45, de 30 de janeiro de 1969, e do Decreto Legislativo nº 924, de 10 de outubro de 1969, quando era livre a venda de terras rurais brasileiras a estrangeiros, ressalvadas as exigências gerais, previstas na pertinente legislação. Desde então, o estrangeiro, em razão da conotação com a segurança nacional, viu seu direito de comprar terras rurais no Brasil sofrer muitas restrições.

Certo é que, de acordo com as normas jurídicas e demais disposições anexadas, somente o estrangeiro com permanência regularizada no Brasil poderá adquirir imóvel rural. Ademais, adverte Paulo Tupinambá Vargas que a lei não fala em estrangeiro permanente ou provisório. O estrangeiro residente no Brasil que não possuir permanência regularizada de forma alguma poderá adquirir bens no País.

Nesse contexto complexo, somos chamados como profissionais do Direito a registrar garantias reais aos sucessivos financiamentos que abastecem os anseios econômicos de um mundo globalizado, no qual não mais se discute os limites do Estado Nacional Soberano, mas sim a figura do Estado mundial que, no afã de dominar sempre mais toda uma região, traz leis imperiais que estimulam ações coletivas e individuais focadas na abertura de fronteiras em busca de recursos destinados à rede agroindustrial, mercantil, expondo a pessoa humana a um consumo imediatista e desenfreado.

Com base nessas reflexões e no arcabouço legal ora apresentados, retomamos nossas questões iniciais de como conciliar as exigências legais, os documentos e os procedimentos necessários, objetivando oferecer segurança jurídica no registro das aquisições de propriedades rurais por pessoas físicas estrangeiras e quais são os principais desafios e perspectivas para a afirmação de uma

nova lição de Direitos na ordem contemporânea mundializada, para que, juntos, como profissionais do Direito atuando no instituto da compra e venda de propriedades rurais, possamos refletir para encontrar alternativas que equacionem os princípios básicos de justiça e ordenação legal.

Anexo I

Exigências legais objetivando adquirir imóvel rural por pessoa física estrangeira

Área inferior a três (3) Módulos de Exploração Indefinida (MEI)

- Poderá ser adquirida independentemente de qualquer autorização ou licença (§1º do art. 3º), ressalvadas as exigências gerais contidas na lei, notadamente a inexistência da aquisição de outro imóvel rural no País.

- Autorização do Conselho de Defesa Nacional, após assentimento prévio da Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional): se imóveis situados em área considerada indispensável à segurança nacional, situada a 150 km de faixa de fronteira ou na faixa de 100 km ao longo de rodovias federais, (Lei nº 5.709, de 7 de outubro de 1971, artigo 7º, e Lei nº 2.597/1955, DL nº 1.164/1971, modificado pelo DL nº 1.243/1972 e pela Lei nº 5.917/1973 e art. 2º do Decreto nº 74.965/74).

Imóvel rural entre três (3) e cinquenta (50) Módulos de Exploração Indefinida (MEI)

- Dependerá de autorização do Incra (Decreto nº 74.965/1974, art. 7º, § 2º).

- Mesmo que a área seja inferior a três (3) MEI, se mais de um imóvel for adquirido por pessoa física estrangeira, por força do citado diploma legal, em seu art. 7º, § 3º também será exigida a autorização do Incra.

- Por força do art. 2º do Decreto nº 74.965, se for área a 150 km de fronteira, ou na faixa de 100 km ao longo de rodovias federais, necessário se faz obter autorização do Conselho de Defesa Nacional, após autorização expedida pela Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional.

Exigências legais: imóvel rural com área maior que 50 MEI

Decreto editado pelo Presidente da República, uma vez ouvido o Conselho de Defesa Nacional (art. 3º, § 3º).

De acordo com o artigo 12 da referida lei, em qualquer circunstância, o limite máximo de terras rurais que o estrangeiro pode adquirir não pode ser superior a 25% (vinte e cinco por cento) da superfície dos municípios onde se situem, comprovada por certidão a ser expedida pelo Serviço de Registro de Imóveis, tendo como base o livro auxiliar (art. 10).

Anexo II

Normas Jurídicas que disciplinam o tema:

- Constituição Federal – artigos 190 e 51 dos ADCT.
- Ato complementar nº 45, de 30 de janeiro de 1969, revogado pela Lei Federal nº 5.709/1971 e Decreto regulamentador nº 74.965/1971 (aquisição de propriedade rural por estrangeiro).
- Lei nº 6.634/1979 (faixa de fronteira).
- Decreto-Lei nº 1.243/1907 e Lei Federal nº 5.917/1973 (faixa das rodovias federais).
- Decreto-Lei nº 2.375/1987 (terras públicas).
- Lei Complementar nº 73/1993 (AGU).
- Lei Federal nº 11.961 e Decreto regulamentador nº 6.893, de 2 de julho de 2009 (residência provisória estrangeiro).

Anexo III

Outras fontes de consulta

Relatórios das Comissões Parlamentares de Inquéritos (CPI do Sistema Fundiário – 1979) e da ocupação irregular de terras públicas na Amazônia/2001 – Arquivo Câmara dos Deputados.

- 1) Sobre títulos expedidos pelo Brasil e pela Bolívia até 1904 (Relato de Canuto Assis – executor do Incra em Rondônia. CPI/1979).
- 2) Amir Lando – ex-senador e ministro (Fracassos das atividades do Incra na Amazônia – falta de qualificação técnica profissional competente para levar adiante a reforma agrária. CPI/1979, p. 21).
- 3) Mato Grosso é palco de maior invasão de terras indígenas do País (CPI/1979, p. 28)
- 4) No Pará, assim falou o ex-ministro Jarbas Passarinho (CPI/1979, p. 26): “Chego a pensar que a situação das terras no sul do Pará é de tal maneira difícil pelas anomalias jurídicas, pela superposição de títulos e outras irregularidades que não há solução possível”.

5) O presidente Médici, à época, afirmou que “a Amazônia, terra sem homens, era a solução para homens sem terra” (CPI/1979, p. 26).

6) Na exposição de motivos nº 005 (CPI/1979, p. 26), Alysso Paulinelli, ex-ministro, e Hugo de Abreu, ex-secretário-geral do Conselho de Segurança Nacional, governo Geisel, concluíram que a lógica tirada a partir da burla na 005 pode ser assim resumida: “é melhor grilar terras do que perder tempo com processos regulares de compra de terras do Estado [...]”.

7) Caso pitoresco no Maranhão – disse José Sarney – presidente do CN (CPI/1979, p. 33) “comprei as benfeitorias e os cercados que existiam lá, não comprei o aforamento”.

8) Capital estrangeiro na Amazônia (CPI/1979, p. 62). Segundo fontes da Casa Civil, oficialmente pouquíssimas são as empresas de capital estrangeiro que estão participando da conquista da Amazônia.

9) Colonização da Amazônia= Inventariá-la? (CPI/1979, p. 74).

10) Parecer nº GQ-181, de 17 de dezembro de 1998, que reexaminou o parecer AGU/LA-04/1994 – diante da revogação do art. 171 da CF/1988.

11) Parecer emitido pela CGU/AGU nº 1/2008-RVJ, de 3 de setembro de 2008, aprovado em 19 de agosto de 2010.

12) Recomendação do Ministério Público Federal, 5ª Câmara de coordenação e revisão-patrimônio público e social, encaminhado em 24 de setembro de 2009 a todos os registradores de imóveis de MT, por meio da CGJ-TJMT.

13) Decisão do CNJ no PP-Corregedoria 0002981-80.2010.2.00.0000. ■



Foto: Divulgação / PIBB

28º Encontro Regional
dos Oficiais de Registro
de Imóveis



O presidente da Anoreg/RJ, Renaldo Andrade Bussiêre, relatou para a plateia o caso do seu estado, que originou a orientação final do CNJ

Painel de encerramento do 28º Encontro debate procedimento do CNJ referente a registro de incorporações

O debate norteou a tomada de medida judicial acerca da decisão do CNJ sobre aplicação geral a todos os parcelamentos e incorporações imobiliárias do artigo 237-A, § 1º, da Lei nº 6.015/1973

O 28º Encontro Regional dos Oficiais de Registro de Imóveis foi encerrado com uma importante discussão sobre a conveniência de ação judicial para questionar a decisão do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) acerca da aplicação geral a todos os parcelamentos e incorporações imobiliárias, mesmo os não abrangidos pelo Programa Minha Casa Minha Vida, do artigo 237-A, § 1º, da Lei nº 6.015/1973.

A mesa redonda foi coordenada pelo presidente do IRIB, Francisco José Rezende dos Santos. Participaram o registrador de imóveis de São José/SC, Naurican Ludovico Lacerda; o presidente da Anoreg/RJ, Renaldo Andrade Bussiére; e o advogado da Anoreg/BR, Frederico Henrique Viegas de Lima.

Houve consenso entre os debatedores sobre a propositura de ação judicial referente ao Procedimento de Controle Administrativo (PCA) nº 0005525-75.2009.2.00.0000, do CNJ. O PCA concluiu que a regra do artigo 237-A, § 1º, da Lei nº 6.015/1973 – introduzida pela Lei nº 11.977/2009 –, tem aplicação abrangente, alcançando todos os parcelamentos do solo urbano e incorporações imobiliárias, não se limitando aos projetos incluídos no Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV).

Diante do posicionamento dos debatedores, o IRIB ingressou com Mandado de Segurança no Supremo Tribunal Federal (STF), questionando a constitucionalidade e a legalidade da decisão proferida pelo Conselho Nacional de Justiça.

Na oportunidade, o presidente da Anoreg/RJ, Renaldo Andrade Bussiére, relatou para a plateia o caso do seu estado, onde se originou a orientação final do CNJ. Também expressou sua preocupação com a consequente questão do parcelamento do solo. “Como vou justificar em um parcelamento de solo, em um loteamento, centenas de atos praticados e um só valor de emolumentos? Isso é excrecência. Não consigo entender nem visualizar uma saída, senão a judicial”, afirmou.

O registrador de imóveis de São José/SC Naurican Ludovico Lacerda fez uma exposição que analisou todas as argumentações acerca do tema, tendo como fundamento decisões do Supremo Tribunal Federal, inclusive algumas em curso. Ele lembrou, também, que o regime privado dos serviços registraes impõe obrigatoriamente o ressarcimento dos atos e que a Constituição Federal proíbe a exoneração total de tributos.

Fundamentação do mandado de segurança

O mandado de segurança tornou-se necessário tendo em vista que o procedimento administrativo do CNJ, datado de 25 de fevereiro de 2011, propôs o envio de recomendação a todos os

“O artigo 237-A, § 1º, isenta o usuário do serviço de Registro de Imóveis do pagamento de emolumentos, mesmo tendo o oficial de registro praticado vários outros atos. E, por isso, está equivocada a posição adotada pelo CNJ de se tratar de regra da forma de cobrança, ou mesmo de questão relativa a registros públicos, diz Frederico Viegas.”

Tribunais de Justiça para que a decisão fosse aplicada como regra para todos os cartórios de registro de imóveis do País.

Para o advogado da Anoreg/BR e do IRIB, Frederico Henrique Viegas de Lima, a medida judicial, materializada em um mandado de segurança no STF tem possibilidade de êxito. Ele defende a tese de que o Conselho Nacional de Justiça – como órgão administrativo que é – está extrapolando suas atribuições.

Segundo Viegas de Lima, ao considerar fictamente como ato único os atos praticados pelos oficiais de registro – somente para efeitos de cobrança –, artigo 237-A, § 1º, cria-se verdadeira isenção ao pagamento da taxa (emolumentos) referente aos demais atos praticados – os registradores praticam vários atos, mas somente percebem os emolumentos pela prática de apenas um. “Está claro que o artigo 237-A, § 1º, isenta o usuário do serviço de Registro de Imóveis do pagamento de emolumentos, mesmo tendo o oficial de registro praticado vários outros atos. E, por isso, está equivocada a posição adotada pelo Conselho Nacional de Justiça de se tratar de regra da forma de cobrança, ou mesmo de questão relativa a registros públicos (artigo 22, XXV da Constituição Federal)”, explica.

Em se tratando de emolumentos extrajudiciais, o artigo 236, § 2º, da Constituição, é claro ao afirmar que compete à União, por lei federal, somente “estabelecer normas gerais para a fixação dos



Naurican Lacerda fez uma exposição que analisou todas as argumentações acerca do tema tendo como fundamento decisões do STF



Foto: Divulgação IRIB

Frederico Viegas diz que o mandado de segurança tem possibilidade de êxito

emolumentos". Determinação corroborada pelo previsto no artigo 24, § 1º, também da Constituição, de que "no âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais".

O advogado explica que a isenção criada pelo artigo 237-A da Lei nº 6.015 é uma isenção instituída pela União de um tributo estadual; é heterônoma e, portanto, inconstitucional. A própria Constituição imuniza certos fatos contra a instituição e a cobrança de custas judiciais e de emolumentos extrajudiciais (artigo 5º, XXXIV e LXXVI, "a" e "b" da Constituição). A exoneração potencialmente causa desequilíbrio entre as fontes de custeio e os custos da atividade judicial e notarial.

De outra forma, deve-se notar que a nova redação do artigo 237-A foi introduzida na Lei nº 6.015/1973 pela Lei nº 11.977/2009 (Lei do Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV). O objetivo desta última está estampado na Exposição de Motivos Interministerial nº 33/2009/MF/MJ/MP/MMA/MCidades, da Medida Provisória que deu origem a ela. Compreende-se da exposição de motivos que a "redução de

custas cartorárias", prevista na lei, almeja "facilitar o acesso à moradia própria para as famílias de menor renda", combatendo o déficit habitacional.

"A interpretação dada pelo Conselho Nacional de Justiça à amplitude do dispositivo legal em análise é contrária aos próprios objetivos da norma. É inegável que o Poder Público queira tratar a questão social da habitação aos menos favorecidos; não se pode entender, no entanto, que os benefícios daí decorrentes sejam estendidos aos que não necessitam", argumenta Frederico Viegas de Lima.

Entenda o caso

Em julho de 2009, a Corregedoria-Geral da Justiça do Rio de Janeiro havia expedido decisão favorável ao pleito do oficial registrador do 5º Registro de Imóveis da Capital, José Antônio Teixeira Marcondes, que solicitava orientação quanto à aplicação do artigo 237-A, inserido na Lei nº 6.015/1973 pela Lei nº 11.977/2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), do governo federal.

Na ocasião, o corregedor-geral de Justiça acolheu o pedido e determinou a expedição de aviso, a fim de que os registradores imobiliários fossem orientados a cumprir o previsto no § 1º do artigo 237-A da Lei nº 6.015/1973, somente nas situações indicadas na Lei nº 11.977/2009 – Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV).

Ocorre que o Sindicato da Indústria da Construção Civil no Estado do Rio de Janeiro impetrou um Procedimento de Controle Administrativo no CNJ contra a decisão da Corregedoria. O entendimento do Conselho foi no sentido de que o referido artigo trata de norma de direito registral geral, não restrita ao âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida. ■



Foto: S&P

Pinga-Fogo // 28º Encontro Regional dos Oficiais de Registro de Imóveis

Realização



Apoio



Foto: Divulgação IRIB



Os especialistas do painel respondem a perguntas da plateia

Participantes têm dúvidas respondidas no tradicional Pinga-Fogo

O tema central do 28º Encontro dos Oficiais de Registro de Imóveis – “A Aquisição de Imóveis Rurais por Estrangeiros” – gerou debates e muitos questionamentos. Como de costume, um dos momentos mais prestigiados do evento foi o Pinga-Fogo, espaço aberto aos participantes dos encontros do Instituto de Registro Imobiliário do Brasil (IRIB) para que possam expor suas dúvidas e trocar experiências.

A sessão de perguntas e respostas foi coordenada pelo registrador de imóveis na Comarca de Araucária (PR) e secretário-geral do IRIB, José Augusto Alves Pinto, e contou com a participação do registrador de imóveis na Comarca de Bragança Paulista (SP) e 2º secretário do IRIB, Sérgio Busso, e do registrador de imóveis na Comarca de Lajeado (RS) e membro do Conselho Editorial do IRIB, Luiz Egon Richter. Também participaram da mesa, respondendo a questionamentos dos presentes, o

procurador-chefe substituto da Procuradoria Seccional da União em Joinville/SC, Daniel Carlos Andrade, e o registrador na Comarca de Volta Redonda (RJ) e vice-presidente do IRIB pelo Estado do Rio de Janeiro, Eduardo Sócrates Castanheira Sarmento.

Entre os temas discutidos, destacam-se a constituição de garantia real (hipoteca e alienação fiduciária) para banco estrangeiro em faixa de fronteira; restrição para o registro do ônus real quando o imóvel estiver localizado em faixa de fronteira; ilhas costeiras que são sede de município e deixaram de pertencer à União.

Os comandantes do Pinga-Fogo, José Augusto Pinto, Sérgio Busso e Luiz Egon, responderam a seis perguntas selecionadas do evento em Camboriú. Confira a seguir a resposta de cada um deles sobre os questionamentos.

O IRIB lembra que cada registrador de imóveis deve obedecer a orientação da Corregedoria de Justiça de seu Estado. As opiniões aqui publicadas não representam o posicionamento do Instituto, são apenas pontos de vista de renomados oficiais de registro de imóveis.

Averbação de casamento com estrangeiro

1. Cidadão brasileiro e solteiro é proprietário de imóvel rural situado em zona de fronteira. Vem a casar-se com cidadã alemã. Quais os desdobramentos e as exigências para averbação do casamento, pois com este passa a ocorrer aquisição do imóvel na área rural? Os mesmos desdobramentos ocorrem para a união estável e/ou homoafetiva? E como fica a questão da aquisição por herança?

José Augusto – Averbação de casamento de brasileiro(a) com estrangeira(o) que implique aquisição de imóvel rural em zona de fronteira deverá ser acompanhada da aprovação pelo Conselho de Defesa Nacional e de verificação das limitações impostas pelo artigo 12 da Lei nº 5.709/1971 que versa sobre os 25% da área do município em nome de todos os estrangeiros e 10% de uma única nacionalidade.

Essas mesmas imposições são válidas para os casos de união estável ou homoafetiva, porém, reconhecidas judicialmente.

Quanto à questão da aquisição por herança de imóvel rural em zona de fronteira, indispensáveis à segurança nacional, esta também deverá atender aos mesmos requisitos legais.

Luiz Egon – O Código Civil, ao arrolar os impedimentos – artigo 1.521 – para o casamento, não impede que brasileiro(a), proprietário(a) de bens imóveis localizados na faixa de fronteira, case com estrangeiro(a); também não impõe o regime da separação obrigatória de bens – artigo 1.641; assim como não é nulo a teor do artigo 1.548.

A publicização do casamento no Registro de Imóveis apenas noticia o casamento. Não produz efeitos constitutivos ou desconstitutivos. Trata-se de um ato registral acessório que informa um fato jurídico ocorrido, devidamente permitido pelo ordenamento jurídico.

Na hipótese de os cônjuges adotarem regime de bens que exija prévia escritura pública de pacto antenupcial, também, não há óbice ao seu registro no Registro de Imóveis, porque esta só publiciza *erga omnes* o regime de bens adotado que incidirá sobre o patrimônio existente e futuro dos cônjuges.

O inciso V do artigo 2º da Lei nº 6.634/1979 prevê que são vedadas transações com imóvel rural que impliquem a obtenção, por estrangeiro, do domínio, da posse ou de qualquer direito real sobre o imóvel. E o artigo 29 do Decreto regulamentador nº 85.064/1980 prevê que

os negócios jurídicos que, direta ou indiretamente, implicarem obtenção da posse, do domínio ou de qualquer outro direito real sobre imóvel rural situado na Faixa de Fronteira, dependerão do assentimento prévio do CSN e o processo terá início no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra). (Grifos nossos)

Casamento não é negócio jurídico, é ato jurídico em sentido estrito, porque os efeitos que lhe são afetos decorrem do próprio Direito e não da vontade das partes. Logo, os efeitos patrimoniais decorrentes do casamento não estão limitados pela legislação que dispõe acerca da faixa de fronteira, o que afasta o agir interventivo/limitativo do registrador público de imóveis.

As uniões estáveis e afetivas são fatos e, de acordo com o artigo 1.725 do Código Civil, na união estável aplica-se às relações patrimoniais, no que couber, o regime da comunhão parcial de bens, embora se admita regime diverso, desde que contratado por escrito. Ordinariamente, se um(a) brasileiro(a), proprietário(a) de um bem imóvel localizado na faixa de fronteira, passar a viver em união estável ou homoafetiva com estrangeiro(a), a propriedade permanecerá na titularidade do proprietário em face das disposições do artigo 1.725. Eventual acordo entre os conviventes em união estável ou homoafetiva no sentido de adotar regime diverso, que estabeleça a comunicação patrimonial dos bens, ainda assim não ocorrerá a comunicação, porque este pacto não produzirá efeitos como ocorre com o registro do pacto antenupcial no casamento. Trata-se de um acordo que servirá para afastar dúvidas em uma partilha por separação ou morte.

A aquisição por herança decorre de lei, logo, não havendo impedimento legal, o herdeiro tem o direito de receber sua herança e não cabe ao registrador de imóveis fazer juízo de valor diverso. O artigo 5º, XXX, da CF, garante o direito de herança. Ademais, ato registral que atribua direito a herdeiro produz efeitos meramente declaratórios. O § 2º do artigo 1º da Lei nº 5.709/1971 prevê que as restrições estabelecidas na lei não se aplicam aos casos de sucessão legítima, ressalvado o disposto no artigo 7º, e este, por sua vez, dispõe:

A aquisição de imóvel situado em área considerada indispensável à segurança nacional por pessoa estrangeira, física ou jurídica, depende do assentimento prévio da Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional.

Mas o § 2º do Decreto nº 74.965/1974, que regulamenta a Lei nº 5.709/1971, afasta a aplicação do disposto na parte final do § 2º do artigo 1º da Lei nº 5.709/1971, ao dispor que as restrições estabelecidas neste regulamento não se aplicam aos casos de transmissão *causa mortis*. Efetivamente, não tem sentido permitir que estrangeiro adquira imóvel rural na faixa de fronteira e se imponha limites e restrições à aquisição *causa mortis* quando a Constituição Federal garante o direito de herança.

Ressalvo que a Consolidação Normativa Notarial e Registral do Rio Grande do Sul prevê expressamente no parágrafo único do artigo 484 a aplicação das restrições impostas pela Lei nº 5.709/71 aos casos de sucessão legítima.

De outra maneira, se a aquisição do imóvel rural por estrangeiro se der, a título de legado, por força da sucessão testamentária ou ainda outra que não decorra diretamente da *causa mortis*, as restrições e os requisitos previstos na legislação deverão ser observados tanto na formalização do título (em juízo ou tabelionato) como no momento da publicidade registral.

O mais importante princípio norteador do registrador de imóveis é o da legalidade, que preconiza a ideia nuclear da submissão do seu agir ao Direito, que compreende regras e princípios. A natureza do exercício da jurisdição do registrador de imóveis é administrativa, portanto, não pode ultrapassar o limite que projeta para a jurisdição do juiz. O registrador faz uma espécie de filtragem jurídico-administrativa, admitindo à publicidade aquilo que o Direito não veda, deixando para o Judiciário decidir sobre a juridicidade de atos e fatos que ultrapassam as fronteiras da competência registrária, porque em face do disposto no artigo 5º, XXXV, da CF, a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito. Se o Poder Executivo entender que o herdeiro não pode ser proprietário por ferir a legislação que dispõe sobre a faixa de fronteira, deve propor uma ação em juízo, porque, de acordo com o artigo 5º, LIV, da CF, ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal.

Nos termos do artigo 47 do Decreto nº 85.064/1980:

Trimestralmente, os Cartórios de Registro de Imóveis remeterão à Corregedoria da Justiça Estadual a que estiverem subordinados ou à Corregedoria da Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, à repartição estadual do Incra e à SG/CSN, relação das aquisições de imóveis rurais por pessoas físicas ou jurídicas estrangeiras, situados na Faixa de Fronteira.

Este relatório deve contemplar as aquisições convencionais feitas por estrangeiros.

E, por fim, de acordo com o § 7º, do artigo 1º da Lei nº 10.267/2001:

Os serviços de registro de imóveis ficam obrigados a encaminhar ao INCRA, mensalmente, as modificações ocorridas nas matrículas imobiliárias decorrentes de mudanças de titularidade, parcelamento, desmembramento, loteamento, remembramento, retificação de área, reserva legal e particular do patrimônio natural e outras limitações e restrições de caráter ambiental, envolvendo os imóveis rurais, inclusive os destacados do patrimônio público.

A partir dessas informações, cabe ao Incra ou outro órgão tomar as devidas providências. Penso que, por essa comunicação, o Incra tomará conhecimento das demais situações envolvendo estrangeiros não contemplados na comunicação prevista no artigo 47 do Decreto nº 85.064.

Sérgio Busso – Em se considerando que o regime de bens eleito para o casamento noticiado determina a comunicação do imóvel, nenhum impedimento vamos ter para se averbar o matrimônio, que terá por finalidade somente a publicidade desse novo estado civil do então proprietário do imóvel, sem ver, para o caso, a comunicação de seus direitos com a agora esposa, o que acontecerá se o interessado apresentar, com a certidão de casamento, documento para demonstrar aprovação dessa comunicação por parte do Conselho de Defesa Nacional (antigo Conselho de Segurança Nacional), como previsto no artigo 91, § 1º, inciso III, da Constituição Federal, combinado com o tratado no artigo 3º, parágrafo único, inciso II, do Decreto federal 893/1993, e artigo 7º da Lei nº 5.709/1971, bem como de certidão a ser expedida pelo oficial imobiliário da comarca de localização do imóvel a demonstrar que a comunicação aqui em trato não avança nos limites de aquisição de imóveis por estrangeiros, determinados pelo artigo 12 da Lei nº 5.709/1971. Quanto a eventuais desdobramentos na área registral, em casos a nos mostrar aquisição de imóveis por estrangeiros, em situação de união estável e/ou homoafetiva, parece-nos nada acontecer, uma vez que, por enquanto, tais situações não ingressam no sistema registral, ficando eventuais obrigações ou direitos a serem resolvidos na seara pessoal. Nesse caso, parece-nos que o legislador está, ainda, pelo menos na área de Registros Imobiliários, a melhor prestigiar o casamento, que tem regular acesso às matrículas imobiliárias, dando a devida publicidade desse fato e de seus efeitos, o que não acontece nas duas hipóteses aqui comentadas. No que se reporta à aquisição feita por estrangeiro, por meio de herança, temos, de forma expressa, o artigo 1º, § 2º, da Lei nº 5.709/1971, que indica o não enquadramento da legislação aplicável à aquisição de imóveis feitas por estrangeiro, quando decorrentes de sucessão legítima, excepcionando apenas a aquisição que se refere a imóveis rurais localizados em áreas indispensáveis à segurança nacional. Podemos ter, em alguns casos, a entrega de bens imóveis rurais para estrangeiros, sem fazer parte da ordem de vocação hereditária em trato a partir do artigo 1.829 do Código Civil, em legado feito pelo então titular de direitos sobre tais áreas, o que vai obrigar esse legatário estrangeiro ao fiel cumprimento do que temos na sobredita Lei nº 5.709/1971 e em seu Decreto regulamentador nº 74.965/1974, independentemente de estar ou não citada área em espaço visto como de segurança nacional.

Garantia real para banco estrangeiro

2. Constituição de garantia real (hipoteca e alienação fiduciária) para banco estrangeiro em faixa de fronteira. É correto afirmar que a restrição atinge até mesmo a concessão do crédito e a constituição da garantia real, imaginando

que haverá possível inadimplência e arrematação pelo banco e, sendo esta arrematação uma aquisição, haveria a proibição ou exigência de prévio assentimento do Conselho de Defesa Nacional?

José Augusto – Para o registro da garantia real, seja ela hipoteca ou alienação fiduciária, não é necessária a exigência do assentimento do Conselho de Defesa Nacional, por se tratar apenas de oneração e jamais de alienação, mesmo para a alienação fiduciária, porque esta alienação é feita: 1º com escopo de garantia; 2º fiduciariamente, ou seja, em confiança do seu retorno ao devedor fiduciante, uma vez quitada a dívida; 3º o credor fiduciário adquire uma propriedade resolúvel, cuja resolução é uma imposição da lei que a tipificou, não podendo ser descumprida; 4º o Banco Central não permite a manutenção da propriedade em nome de bancos.

Possíveis inadimplências seguidas de arrematações pelos bancos devem ser tratadas como exceções e, como tais, resolvidas caso a caso.

Luiz Egon – Por um lado, a concessão de crédito é atividade exercida por Instituições financeiras, com amparo constitucional no artigo 174, sujeita à regulamentação por meio de normas infraconstitucionais, sob a fiscalização do Conselho Monetário Nacional e do Banco Central, fugindo, portanto, da qualificação registrária. Por outro lado, a garantia dada para a proteção do crédito quando constituída com a publicidade registral passa necessariamente pelo crivo da juridicidade registral.

No que diz respeito à constituição de garantias, a Lei nº 6.634/1979, por reger uma classe especial de relações jurídicas, admite interpretação restritiva. Essa orientação pode ser extraída do artigo 35 do Decreto nº 85.064/1980, que regulamenta a parte final do inciso V do artigo 2º da Lei nº 6.634/1979, dispondo:

Para a lavratura e o registro de escritura de alienação ou de constituição de direito real, que tiver por objeto imóvel rural situado na Faixa de Fronteira, em que o outorgado for pessoa jurídica, será indispensável verificar se dela participa, como sócio ou acionista, pessoa física ou jurídica estrangeira.

O chefe do Poder Executivo, ao regulamentar a regra prevista no inciso V do artigo 2º da Lei nº 6.634/1979, estabeleceu o seguinte: a) para a lavratura de escritura e o registro de escritura de alienação que tiver por objeto imóvel rural situado na faixa de fronteira, em favor de pessoa jurídica, será indispensável verificar se dela participa, como sócio ou acionista, pessoa física ou jurídica estrangeira; b) para lavratura de escritura e o registro de escritura de constituição de direito real que tiver por objeto imóvel rural situado na faixa de fronteira, em favor de pessoa jurídica, será indispensável verificar se dela participa, como sócio ou acionista, pessoa física ou jurídica estrangeira; c) se a outorgada tiver como sócio ou acionista pessoa física ou jurídica

estrangeira, ela estará sujeita ao assentimento prévio do Conselho de Segurança Nacional.

A primeira parte, que trata da alienação, está em perfeita sintonia com o disposto no artigo 8º da Lei nº 5.709/1971, o qual prevê expressamente que na aquisição de imóvel rural por pessoa estrangeira, física ou jurídica é da essência do ato a escritura pública, o que foi confirmado pelo artigo 3º do Decreto regulamentador de nº 74.965/1974.

Quanto à segunda parte, da constituição de direitos reais, que de acordo com o § 1º do artigo 34 do Decreto nº 85.064/1980 são: além da propriedade e da posse, a enfiteuse ou aforamento, as servidões, o usufruto, o uso, a habitação, as rendas expressamente constituídas sobre imóveis, a anticrese e a hipoteca, esses estão sujeitos ao assentimento prévio do Conselho de Segurança Nacional, apenas quando se tratar de escritura pública.

O Código Civil admite títulos causais com forma diversa da pública, nos termos do artigo 108, ao dispor que,

não dispondo a lei em contrário, a escritura pública é essencial à validade dos negócios jurídicos que visem à constituição, transferência, modificação ou renúncia de direitos reais sobre imóveis de valor superior a trinta vezes o maior salário-mínimo vigente no País.

Na hipótese de hipoteca, se o título causal não for escritura pública, ainda que a favorecida seja pessoa jurídica com sócios ou acionistas estrangeiros, não há a necessidade do assentimento prévio do Conselho de Segurança Nacional, isso porque o chefe do Poder Executivo federal, ao regulamentar a matéria, manteve a exigência tão somente para as hipóteses em que o título causal para a constituição do direito real fosse a escritura pública. Pode-se citar, como exemplo, a emissão de cédula de crédito com garantia hipotecária.

A alienação fiduciária de bens imóveis foi instituída por força da Lei nº 9.514/1997, portanto, em data posterior à legislação que trata da aquisição de imóveis por estrangeiros e das limitações à aquisição de terras rurais por estrangeiros localizadas na faixa de fronteira. A alienação fiduciária é um contrato, por meio do qual o devedor fiduciário transfere ao credor fiduciário o direito de propriedade resolúvel, desde que devidamente registrado no Registro de Imóveis. Trata-se de propriedade resolúvel e não de direito real de garantia, embora possa ser considerado como tal porque transfere, mesmo que de forma transitória e resolúvel, o direito de propriedade.

Por se tratar de propriedade resolúvel, entende-se que a formalização do título e o seu registro não estão sujeitos ao prévio consentimento do Conselho de Segurança Nacional, ainda que credora fiduciária seja uma pessoa jurídica com sócios e/ou acionistas estrangeiros. Na eventualidade de não haver interessado ou de o lance oferecido no segundo leilão ser inferior ao valor da

dívida e das demais despesas, o bem permanecerá na titularidade da credora. Trata-se de uma situação involuntária por parte da credora, razão pela qual se entende que também não está sujeita ao prévio consentimento do Conselho de Segurança Nacional.

Sérgio Busso – E, quanto a cuidar da situação como elemento de garantia, parece-nos pela não aplicação do que temos na legislação que cuida de imóveis rurais por estrangeiro, o que só será objeto de avaliação se o banco estrangeiro, e credor da garantia em questão, vier a demonstrar interesse em adjudicar ou arrematar tal bem, ficando, somente nesse momento, sujeito às normas que regulamentam a aquisição de imóveis rurícolas por parte de empresas estrangeiras. De importância, ainda, acrescentar que para se ver o banco em questão em condições de ter o imóvel em referência integrando seu patrimônio, deverá, para tanto, estar autorizado pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (antigo Ministério da Agricultura), como disposto no § 1º do art. 5º da Lei nº 5.709/1971, que analisará projetos a, necessariamente, destinar a área desejada à implantação de programas agrícolas, pecuários ou de colonização, vinculados a seus objetivos estatutários. Se tivermos tais projetos voltados para a área industrial, o Ministério a se manifestar será o de Desenvolvimento da Indústria e do Comércio Exterior (antigo Ministério da Indústria e Comércio), como se nota da mesma base legal antes reportada. Acrescentamos, ainda, a necessidade de, além da aprovação por parte dos ministérios aqui referidos, ou apenas de um deles, se for o caso, de manifestação do Conselho de Defesa Nacional, como previsto no art. 7º, da Lei nº 5.709/1971 (antigo Conselho de Segurança Nacional), ao considerar a localização do bem como dentro de área de fronteira. Se, por alguma razão, o referido banco não conseguir as autorizações dos aludidos órgãos públicos para se habilitar na adjudicação ou na arrematação aqui em trato, impedido estará de assim se apresentar, mantendo seu direito na garantia real contratada, a qual deverá, com tal situação, ser repassada a terceiros em condições de legalmente virem a adquirir o imóvel rural que assim se apresentou. Devemos ainda observar no caso que o banco credor (estrangeiro) não está impedido de adjudicar ou arrematar o bem que elegeru como garantia de um crédito seu, mas somente de ter de se sujeitar a determinadas condições que, se já não estiver a atendê-las, deverá assim fazer para exercer esse direito de aquisição do aludido bem.

Tentativas de burla à proibição de aquisição direta

3. Mantido eventual entendimento de que não há restrição para o registro do ônus real (hipoteca e alienação fiduciária) quando o imóvel estiver localizado em faixa de fronteira, como fica a questão das tentativas de burla à proibição de aquisição direta, usando o “malandro” do expediente da simulação quando da criação do ônus, visando não haver pagamento e poder adquirir, indiretamente, pela adjudicação do imóvel na fase de execução? O problema não atingiria apenas as pessoas jurídicas, mas também as pessoas físicas. Seria o caso de não exigir na constituição do ônus, mas sim no momento do registro da adjudicação/arrematação no caso

de uma hipoteca? Quanto à alienação fiduciária, seria o momento de exigir a autorização federal na consolidação da propriedade fiduciária ou quando da averbação da inexistência de licitantes no 2º leilão, momento em que há a liberação do imóvel para uso pleno pelo credor fiduciário? Como podemos interpretar a regra do Banco Central de não permitir a manutenção da propriedade em nome de bancos (sejam estrangeiros ou não)?

José Augusto – Sim, não há restrições para os registros de ônus reais, seja hipoteca ou alienação fiduciária, quando o imóvel rural estiver situado em faixa de fronteira. As burlas e as simulações deverão ser tratadas como exceções. Na alienação fiduciária, não se deve exigir a autorização federal, nem mesmo quando da averbação da inexistência de licitantes no 2º leilão. Devemos interpretar a regra do Banco Central em não permitir a manutenção da propriedade rural arrematada, como legítima, justa e eficaz, uma vez que o objetivo dos bancos sempre foi, é e será o de conceder créditos para os financiamentos agrícolas, pecuários, industriais, comerciais, indispensáveis ao desenvolvimento do Brasil, recebê-los nos seus vencimentos, se possível, sem ter de recorrer ao Judiciário. Bancos vivem de juros, não têm interesse em ficar com as propriedades de seus clientes.

Luiz Egon – Eventual burla à legislação é matéria que deve ser apreciada pelo Poder Judiciário com instauração do competente processo, assegurando o contraditório e a ampla defesa, com produção de provas, o que foge completamente da jurisdição do registrador público de imóveis. Cabe ao registrador de imóveis interpretar/executar o Direito na esfera administrativa, filtrando as nulidades de pleno direito. O fato de o Banco Central não permitir que as instituições financeiras e seguradoras mantenham bens imóveis como lastro, faz parte de uma política do Sistema Financeiro.

O inciso II do artigo 35 da Lei nº 4.595/1964 dispõe sobre a política e as instituições monetárias, bancárias e creditícias; criam o Conselho Monetário Nacional; prevê a vedação às instituições financeiras de adquirirem bens imóveis não destinados ao próprio uso, salvo os recebidos em liquidação de empréstimos de difícil ou duvidosa solução, caso em que deverão vendê-los dentro do prazo de um (1) ano, a contar do recebimento, prorrogável até duas vezes, a critério do Banco Central da República do Brasil.

Portanto, não me parece haver razão para o registrador público de imóveis exigir o consentimento do Conselho de Segurança Nacional quando a aquisição da propriedade resultar de adjudicação ou outra forma, em face de liquidação de empréstimos de difícil ou duvidosa solução, porque a instituição financeira deverá vendê-lo.

A pergunta sobre a alienação fiduciária inserida no contexto aproveita a resposta da questão anterior.

Sérgio Busso – Para um entendimento melhor da resposta que será dada à questão acima, esclarecemos que nossa posição na pergunta anterior ateu-se em admitir a contratação de garantia

real imobiliária, envolvendo imóvel rural, em favor de banco estrangeiro, sem permitir a adjudicação ou a arrematação do citado bem por parte da entidade de crédito credora, se não vier ela a atender às exigências tratadas na Lei nº 5.709/1971, bem como em seu Decreto regulamentador nº 74.965/1974. Quanto ao momento em que o banco estrangeiro e fiduciário tem a apresentar aprovação por parte dos órgãos competentes (Ministérios da Agricultura e da Indústria, em sendo o caso, e do Conselho de Defesa Nacional), para ter incorporado ao seu patrimônio, de forma definitiva, o imóvel rural que anteriormente lhe foi alienado em fidúcia, pensamos, salvo melhor juízo, ser o do ingresso de requerimento junto ao registrador de imóveis da situação do imóvel, assinado pelo banco fiduciário, a demonstrar o insucesso dos leilões tratados nos §§ 1º e 2º, artigo 27, Lei nº 9.514/1997, combinado com o disposto no § 5º do mesmo artigo e base legal, acompanhado de declaração de quitação da dívida que originou dita alienação fiduciária, em trato no § 6º do sobredito artigo 27 da Lei nº 9.514/1997. Sobre restrições que os bancos têm por parte do Banco Central para não manter imóveis em seu patrimônio, como exposto na pergunta ora em análise, nenhuma observação a fazer na questão de registro que eventuais aquisições venham a ser feitas por qualquer banco, uma vez que não temos qualquer norma legal que venha a impedir o registrador imobiliário de assim fazer. Portanto, se tivermos uma entidade bancária, brasileira ou estrangeira, a adquirir qualquer imóvel, quer rural ou urbano, vai ter o respectivo título regular ingresso no sistema registral.

Escritura pública para aquisição dos imóveis rurais por estrangeiros

4. Como fica a questão da escritura pública para aquisição dos imóveis rurais por estrangeiros? O artigo 108 do Código Civil e a Lei nº 5.709/1971 exigem a escritura pública. Já a Lei nº 9.514/1997 admite o instrumento particular, com força de escritura pública. Houve alteração da Lei nº 5.709/1971? Recente decisão da Corregedoria Permanente da Capital de São Paulo alterou interpretação do artigo 38 da referida lei, limitando o instrumento particular com força de escritura pública apenas às entidades integrantes do sistema de financiamento imobiliário.

José Augusto – É indispensável a escritura pública para a aquisição de imóveis rurais por estrangeiros, situados ou não em faixa de fronteira, conforme artigo 8º da Lei nº 5.709/1971, mesmo para aqueles de valores inferiores a 30 vezes o maior salário-mínimo previsto no artigo 108 do Código Civil. Já a possibilidade de aplicação do instrumento particular, previsto na Lei nº 9.514/1997 de Alienação Fiduciária de Bem Imóvel, será bem-vinda, uma vez que se trata de alienação com escopo de garantia, e não de alienação para aquisição. Aqui, no Paraná, não há a restrição. Limitaram-se apenas as entidades integrantes do Sistema de Financiamento Imobiliário (SFI).

Luiz Egon – À luz do disposto no artigo 2º, § 2º, da Lei de Introdução ao Código Civil, a Lei nº 9.514/1997 não derogou o

artigo 8º da Lei nº 5.709/1971, porque a lei nova, que estabelece disposições gerais ou especiais a par das já existentes, não revoga nem modifica a lei anterior. O artigo 8º prevê que, na aquisição de imóvel rural por pessoa estrangeira, física ou jurídica, é da essência do ato a escritura pública. O artigo 108 do Código Civil, por sua vez, estabelece que, não dispondo a lei em contrário, a escritura pública é essencial à validade dos negócios jurídicos que visem à constituição, à transferência, à modificação ou à renúncia de direitos reais sobre imóveis de valor superior a trinta vezes o maior salário-mínimo vigente no País. Portanto, para as aquisições de imóveis por estrangeiros, prevalece o artigo 8º da Lei nº 5.709/1971.

Sérgio Busso – O artigo 8º da Lei nº 5.709/1971 determina a escritura pública como único título hábil a formalizar transação em que se terá estrangeiro – pessoa física ou jurídica – como adquirente e a envolver imóveis rurais sem qualquer restrição com relação à sua área ou localização, ou seja, quer em faixa de fronteira ou não. O artigo 108 do Código Civil admite o uso da escrita particular para constituição, transferência, modificação ou renúncia de direitos reais sobre imóveis, de valor até 30 salários-mínimos, desde que não haja lei dispondo em contrário.

Percebe-se, pela exposição aqui lançada, que só podemos fazer uso do previsto no citado artigo 108, ou seja, aceitar instrumento particular nas hipóteses ali insertas se não houver lei que trate de forma diversa. Isso exatamente acontece quando a situação mostra aquisição de imóvel rural feita por estrangeiro, como pode ser visto na redação do sobredito artigo 8º da Lei nº 5.709/1971.

Dessa forma, independentemente de o valor do imóvel rural estar abaixo de 30 salários-mínimos, a exigência será sempre da escritura pública para se dar por regularmente formalizada uma venda de imóvel rural para estrangeiro. Quanto à decisão que temos em São Paulo, datada de 11 de maio de 2011, e objeto de publicação no Diário Oficial da Justiça de 30 do mesmo mês e ano, originária da 1ª Vara dos Registros Públicos, no Processo 0006136-24.2011.8.26.0100, referente à dúvida registrária suscitada pelo 17º Registro de Imóveis da Capital, que entendeu pela admissão do instrumento particular, com caráter de escritura pública, apenas quando figurar no contrato um dos entes indicados no artigo 2º da Lei nº 9.514/1997, e que tem poderes para operar no Sistema Financeiro Imobiliário (SFI) – as caixas econômicas, os bancos comerciais, os bancos de investimento, os bancos com carteira de crédito imobiliário, as sociedades de crédito imobiliário, as associações de poupança e empréstimo, as companhias hipotecárias e, a critério do Conselho Monetário Nacional (CMN), outras entidades –, exigindo-se a escritura pública para regular a formalização de contratos dessa natureza, em caso contrário, ou seja, da não presença de uma dessas entidades no respectivo contrato e vendo respeitável decisão como ainda de primeira instância, com seus efeitos somente para os registradores de imóveis da Capital e à vista do que temos no § 1º do artigo 22 da referida Lei nº 9.514, que mostra poder a alienação fiduciária ser contratada por pessoa física ou jurídica, não sendo privativa das entidades que operam no citado SFI,

e ainda o que reza o artigo 38 da mesma Lei nº 9.514, que, além de permitir o uso da escrita particular para os contatos resultantes da aplicação da aludida lei, também deu a ela caráter de escritura pública, para todos os fins de direito; parece-nos, salvo melhor juízo, nenhuma limitação termos para receber como regular tais contratos em escrita privada, que, de acordo com a vontade do legislador, como acima exposto, deu a ela (escrita particular), de forma infeliz, o vigor de um instrumento público, que, ao nosso ver, acabou sendo entregue a quem está muito distante dos atributos que se fazem necessários a regular avaliação da responsabilidade que se tem para formalizar um contrato, que chega ao limite de se dar por transferida uma propriedade, cujos tratos, normalmente, quando acompanhados e feitos por tabelião de notas, revestem o título de uma segurança maior e por demais necessária, em especial quando nos relacionamos com imóveis.

Dessa forma, mesmo repudiando o uso do instrumento particular para o caso, parece-nos faltar uma sustentação melhor para sua defesa dentro do que temos em termos de legislação para o caso, mantendo, por enquanto, o entendimento pela regular admissão da escrita particular que envolve todos os contratos de alienação fiduciária de imóveis, quer abarcando entidades que operam no SFI, quer outras pessoas jurídicas ou físicas, a qual, como expressamente ditado pela redação do artigo 38 da aludida Lei nº 9.514/1997, deve, para todos os fins de direito, ser vista com caráter de escritura pública e com a fé pública legitimamente entregue em primeiro momento somente aos tabeliães de notas.

Vedação de usucapião de terras devolutas

5. Considerando que até o ano de 1891 todas as terras eram da Coroa Portuguesa, exceto aquelas devidamente concedidas a particulares por títulos legítimos da Coroa, como as sesmarias e as concessões (excetuadas as que caíram em pena de comisso, ou seja, as chamadas terras devolutas).

Considerando que depois da Constituição de 1891 todas as terras da Coroa Portuguesa (inclusive as devolutas) passaram a domínio dos Estados-Membros e, mais, que pela súmula 340 do STF há vedação para usucapião dessas terras a partir de 1916, sendo aceitos os registros paroquiais na forma da Lei de Terras de 1850 como prova de propriedade, inclusive pela aceitação da prescrição trintenária.

E ainda considerando a situação na qual exista uma concessão legítima da Coroa Portuguesa ou uma posse baseada no registro paroquial que esteja sobreposta a um terreno considerado pela União como sendo de marinha, ou seja, de sua titularidade por força da CF/1988 e anteriores.

Poderíamos aceitar como verdadeira a tese de que não há direito adquirido contra a constituição, motivo pelo qual se faz a pergunta: haverá ocorrido interesse do constituinte em desapropriar todas as áreas mantidas com particulares

fundadas em um daqueles títulos? Como enfrentar essas situações fáticas?

José Augusto – Com referência à tese de que não há direito contra a Constituição, deve ser interpretada restritivamente, uma vez que a própria Constituição Federal defende o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada, conforme seu artigo 5º, XXXVI. Também não podemos desconsiderar que a paz social e a segurança jurídica são princípios inarredáveis. Havendo possíveis interesses da União, estados ou municípios em resgatar suas propriedades, hoje de posse ou propriedade de particulares, com titulação legítima ou não, seja para regularização fundiária de interesse social ou qualquer outro fim, deverá fazê-la por meio da desapropriação com o pagamento do justo preço.

Terrenos de marinha e acrescidos de marinha

6. Considerando o advento da EC nº 46/2005, pela qual as ilhas costeiras que são sede de município deixam de pertencer à União, os chamados terrenos de marinha, os acrescidos de marinha e todos aqueles que eram considerados ou que tinham efetivo registro em nome da União e eram ocupados por particulares passaram a pertencer a quem?

José Augusto – As ilhas costeiras que são sede de município a estes pertencem e, conseqüentemente, a eles compete emitir títulos de propriedade e/ou concessões, conforme Emenda Constitucional nº 46/2005, que alterou a redação do artigo 20, IV, da Constituição Federal e artigo 26, II, da mesma Carta. Foros e laudêmios, salvo raras exceções, não são mais admissíveis, devendo seus antigos títulos ser substituídos por outros atuais e definitivos.

Luiz Egon – A interpretação da redação original do inciso IV, do artigo 20 da Constituição Federal, com vigência até 5 de maio de 2005, dava a entender que pertenciam à União as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países; as praias marítimas; as ilhas oceânicas e as costeiras, excluídas, destas últimas, aquelas sob domínio dos estados, municípios ou terceiros.

Por força da EC nº 46/2005, foram excluídas do domínio da União as ilhas oceânicas e costeiras que contenham sedes de municípios, mantendo, contudo, as áreas afetadas ao serviço público e a unidade ambiental federal. De acordo com o inciso II do artigo 26 da Constituição Federal, depreende-se que parte da área das ilhas oceânicas e costeiras pertencem aos estados, excluídas as parcelas sob domínio da União, dos municípios ou de terceiros.

Contudo, os terrenos de marinha e acrescidos não sofreram alteração de titularidade com a EC nº 46/2005, a teor do disposto no inciso VII do artigo 20 da Constituição Federal, combinado com a alínea "b" do artigo 2º do Decreto-Lei nº 9.760/1946, ou seja, os terrenos de marinha e acrescidos que contornam as ilhas situadas em zona onde se façam sentir a influência das marés são de propriedade da União.

De acordo com o Decreto-Lei nº 9.760/1946, artigo 2º:

São terrenos de marinha, em uma profundidade de 33 (trinta e três) metros, medidos horizontalmente, para a parte da terra, da posição da linha do preamar médio de 1831: a) os situados no continente, na costa marítima e nas margens dos rios e lagoas, até onde se faça sentir a influência das marés; b) os que contornam as ilhas situadas em zona onde se façam sentir a influência das marés. Parágrafo único. Para os efeitos deste artigo a influência das marés é caracterizada pela oscilação periódica de 5 (cinco) centímetros pela menos do nível das águas, que ocorra em qualquer época do ano.

E, nos termos do artigo 3º, do mesmo Decreto-Lei: “São terrenos acrescidos de marinha os que se tiverem formado, natural ou artificialmente, para o lado do mar ou dos rios e lagoas, em seguimento aos terrenos de marinha”.

É da competência do Serviço do Patrimônio da União (SPU) a determinação da posição das linhas do preamar médio do ano de 1831 e da média das enchentes ordinárias.

Da mesma forma, não sofreram alteração na titularidade os bens que pertenciam aos municípios e a particulares. A Constituição federal em seu artigo 26, II, *in fine*, já admitia a titularidade privada de parcelas das ilhas costeiras e oceânicas.

Quem poderá conceder a propriedade sobre essas áreas?

Luiz Egon – Os terrenos de marinha, ordinariamente, são aforados aos particulares, com exceção daqueles afetados às destinações públicas. De acordo com o § 2º do artigo 64 do Decreto-Lei nº 9.760/1946, aforamento se dará quando coexistirem a conveniência de radicar-se o indivíduo ao solo e a de manter-se o vínculo da propriedade pública. O artigo 67, por

sua vez, prevê que cabe privativamente à Secretaria do Patrimônio da União (SPU) a formação do valor locativo e venal dos imóveis de que trata este Decreto-Lei. E o artigo 68 prevê que os foros, os laudêmios, as taxas, as cotas, os aluguéis e as multas serão recolhidos na estação arrecadadora da Fazenda Nacional com jurisdição na localidade do imóvel.

Regime de aforamento – artigos 99 a 124 do Decreto-Lei nº 9.760/1946

Falando em concessão da propriedade, como ficam, na mesma ilha costeira, os terrenos que são da União e que foram aforados a particular?

Luiz Egon – Permanecem aforados enquanto houver interesse da União e do enfiteuta em manter a enfiteuse ou até a remissão.

Como resgatar o foro para obter o domínio pleno?

Luiz Egon – A remissão dos bens públicos federais está regradada nos artigos 122 a 124 do Decreto-Lei nº 9.760/1946.

Como ficam as questões de pagamento do foro e laudêmio?

Luiz Egon – De acordo com o artigo 101 do Decreto-Lei 9.760/1946, com a redação dada pela Lei nº 7.450/1985, os terrenos aforados pela União ficam sujeitos ao foro de 0,6% (seis décimos por cento) do valor do respectivo domínio pleno, que será anualmente atualizado. O não pagamento do foro durante três anos consecutivos, ou quatro anos intercalados, importará na caducidade do aforamento. O laudêmio equivalente a um percentual definido por lei incidente sobre o valor atualizado do domínio pleno do terreno, incluindo as benfeitorias nele existentes, quando ocorrer a transferência da enfiteuse. Além do Imposto de Transmissão, o comprador pagará também o laudêmio. ■



Foto: Divulgação IRIB





Fotos: Divulgação IRIIB



Avaliação de quem participou do evento



Maria do Carmo de Toledo Afonso

Registradora do 1º Ofício de Registro de Imóveis de Criciúma/SC

Achei que o encontro foi excelente. A aquisição de imóveis rurais por estrangeiros é um assunto muito pertinente, porque gera dúvida em todo registrador. Este é um tema que não tem embasamento legal, só parecer, e com muita contradição. Gostei muito da notícia sobre a promulgação da Lei Minha Casa, Minha Vida. O IRIB trouxe a novidade e tirou nossas dúvidas sobre a segunda etapa do programa.



Carlos Alberto Cordeiro dos Santos

Tabelão de notas e protestos em Criciúma/SC

Em minha comarca, há muitas pessoas que foram para o exterior e se casaram com estrangeiros e não tão raramente lavram escrituras que envolvem a aquisição de imóveis por estrangeiros. Por isso, o tema despertou o meu interesse. Também em função de antes ter sido registrador de imóveis e sempre ter gostado de participar dos congressos.

Todas as palestras foram interessantes e aprofundaram no tema. Isso é bom, porque pudemos ver que as divergências acontecem entre os próprios palestrantes. Assim, conseguimos formar opinião a respeito dos temas.



Tatiane da Rosa Barreto Menezes

Registradora de imóveis substituta em Lajes/RS

Entre os registradores de imóveis há uma carência de informações, pois as leis mudam com muita rapidez. Muitas vezes os oficiais de registro são vistos como "vilões" no próprio balcão de atendimento, e a classe precisa se unir para que possa trazer segurança jurídica para as partes. Às vezes, temos dificuldade de acesso ao conhecimento e, por isso, a troca de ideias nos eventos é importante. No caso do Programa Minha Casa, Minha Vida, achei interessante o presidente do IRIB dar total apoio à classe e falar da necessidade de união para mudarmos leis que nem sempre estão tão claras. Achei também muito bom o fato de nossas dúvidas serem respondidas na hora.

Opinião //



Sérgio Pompílio Eckert

Registrador de imóveis da Comarca de Mondai/SC

Participo dos eventos do IRIB há vários anos para buscar sempre a melhor capacitação, qualificação e compartilhamento de ideias e de dúvidas dos demais colegas. Antigamente, havia um ranço cartorário, a classe era dividida, havia até ciúme um do outro. Hoje, com o IRIB e a Anoreg, temos o conagraçamento, a união das classes e a solidificação desses laços. Com isso há o crescimento da qualidade do serviço prestado em benefício de toda a sociedade.

As palestras foram extremamente construtivas, inclusive coloquei questionamentos a serem respondidos no Pinga-Fogo. Foram também altamente construtivas as críticas com relação às falhas na legislação, com leis que são produzidas por pessoas que não vivem o nosso dia a dia, não têm o contato diuturno com a comunidade e, por isso, cometem gafes na legislação. Espero que, com a contribuição do IRIB e dos nossos representantes em Brasília, os legisladores se sensibilizem para que possam ser estabelecidas as modificações em favor da comunidade e da sociedade.



Janaina de Cássia Gomes Vargas

Advogada da Tozzini Freitas Advogados/SP

Nós acompanhamos o trabalho do IRIB há alguns anos, inclusive participando dos eventos. Estamos atentos ao debate sobre a questão do imóvel rural e a aquisição por empresas com capital estrangeiro desde o *Encontro Nacional* de Natal, no ano passado. Queremos entender como o registrador pensa, quais são as dificuldades para assim podermos dar a melhor assessoria para os nossos clientes.

Achei as palestras muito boas, os palestrantes estavam preparados, compartilhando das mesmas preocupações que os usuários dos cartórios. Foi muito gratificante participar do encontro. Nos encontros do IRIB estamos sempre revendo temas que temos de estudar, recebendo mais informações, entendendo melhor várias questões e tentando solucionar as dificuldades que a gente encontra no dia a dia.



Teresinha Ribeiro de Carvalho

Presidente do Sindicato dos Notários e Registradores do Paraná (Sinoreg/PR)

Os temas, principalmente a respeito de imóvel rural e incorporação em condomínios, foram excelentes. O padrão e o nível dos debates foram muito bons e acho que muitas dúvidas foram sanadas.

Foram elucidados vários aspectos relacionados à aquisição de imóvel rural por estrangeiros, pois a nossa legislação não é clara. Voltamos para casa com mais segurança para analisar um eventual título que venhamos a receber dentro deste tema.

Opinião //



Antonio Pancrácio Junior

Advogado e assessor na área imobiliária e de regulamentação de imóveis

Presto consultoria a uma empresa internacional de reflorestamento que possui muitos imóveis rurais. Temos um caso concreto no qual há dificuldade em averbar uma incorporação. Os cartórios estão divididos, estão fazendo exigências. Duas averbações foram submetidas à apreciação judicial: o juiz corregedor da comarca de Mogi Guaçu/SP deferiu a nossa manifestação, e o de Casa Branca/SP negou. Esta é a razão pela qual nós estamos participando deste evento.

As palestras foram ótimas, principalmente a questão da compra de terras por empresas nacionais de capital estrangeiro. Tanto o representante do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) como os demais palestrantes concluíram que atos celebrados anteriormente ao parecer da AGU são atos jurídicos perfeitos e acabaram redundando o direito adquirido. Essa foi exatamente a tese que nós expusemos perante os juízes.



Pedro José Alcântara Mendonça

Registrador de imóveis em Concórdia/SC

É sempre muito bom o contato com os colegas registradores. Nos encontros, podemos aprimorar e estudar, o que é muito válido e construtivo. O IRIB constantemente traz para a discussão aqueles que são os temas mais atuais e relevantes para a atividade.

Acredito que o tema central deste encontro regional – “Aquisição de Imóveis Rurais por Estrangeiros” – provavelmente vai afetar a atuação dos cartórios de registro de imóveis. Hoje, é muito difícil uma empresa, principalmente as maiores, não possuir controle acionário, não ter pelo menos uma participação do seu capital social formado por pessoas estrangeiras.



Helio Egon Ziebarth

Registrador de Imóveis em Blumenau/SC

Sem sombra de dúvida, diria que o IRIB mais uma vez atingiu seus objetivos. Tivemos um comparecimento muito grande dos companheiros do Paraná, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e até de Rondônia. As questões da personalidade jurídica e aquisição da propriedade por pessoas estrangeiras são de suma importância, elas retratam uma questão de âmbito até nacional, mas que estão localizadas com um grande peso na nossa região.

Minha Casa Minha Vida 2

Especial //

Ministério do
Planejamento

Ministério das
Cidades

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
PAÍS RICO E PAÍS SEM POBREZA



Foto: Agência Brasil

Presidente Dilma Rousseff lança a segunda fase do Programa Minha Casa, Minha Vida, que visa entregar dois milhões de moradias nos próximos anos

Mudanças no Programa Minha Casa, Minha Vida beneficiam a classe registral

Lei nº 12.424/2011 que modificou o Programa Minha Casa, Minha Vida entrou em vigor em 17 de junho e foi apresentada durante *Encontro Regional* em Camboriú/SC.

No dia 16 de junho, no decorrer do 28º *Encontro Regional dos Oficiais de Registro de Imóveis*, a classe registral imobiliária recebeu uma boa notícia: a presidente Dilma Rousseff havia acabado de sancionar a Lei nº 12.424/2011, que altera as regras do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), em sua segunda etapa de implantação.

A nova norma modificou várias leis, entre elas a Lei nº 11.977/2009, do Minha Casa, Minha Vida, e ainda a nº 6.015/1973, Lei dos Registros Públicos. Recém-sancionada, a nova lei foi publicada no dia 17 de junho, no Diário Oficial da União, sob o número 12.424/2011.

O presidente do Instituto de Registro Imobiliário do Brasil (IRIB), Francisco Rezende dos Santos, ao transmitir a notícia aos congressistas, em Balneário Camboriú, lembrou que “a nova legislação representa uma vitória da classe registral, que conseguiu sensibilizar, após árduo trabalho, os poderes Legislativo e Executivo. Durante meses estivemos presente no Congresso

Nacional e em contato com órgãos do governo federal. A aprovação da Lei nº 12.424/2011 demonstra o esforço do IRIB em prol dos interesses da classe”.

Segundo ele, a Lei nº 11.977/2009 penalizava os registradores imobiliários com isenções de emolumentos que prejudicavam a atividade, principalmente os pequenos cartórios. A nova lei corrigiu distorções ao reduzir descontos e gratuidades impostas aos serviços registrares pelo lançamento do programa habitacional do governo federal, em 2009.

A segunda fase do PMCMV pretende criar mecanismos para incentivar a compra de imóveis por famílias com renda mensal de até R\$ 4.650,00. A finalidade é a produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais. A iniciativa compreende o Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU) e o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR). Deverão ser priorizados os atendimentos às famílias residentes em áreas de risco ou insalubres ou que tenham sido desabrigadas; às famílias com mulheres responsáveis pela unidade familiar; e às famílias de que façam parte pessoas com deficiência.

Visando à imediata orientação dos participantes do evento, o presidente Francisco Rezende e o diretor de assuntos agrários do IRIB e registrador de Conchas (SP), Eduardo Augusto, prepararam uma apresentação com os artigos de interesse do registrador imobiliário. O painel obteve uma participação significativa dos cerca de 150 registradores de imóveis que estavam presentes.

Conceitos firmados pela Lei nº 12.424/2011

Com a Lei nº 12.424/2011, foram firmados vários conceitos que merecem destaque em razão da análise do enquadramento dos empreendimentos:

Grupo familiar: unidade nuclear composta por um ou mais indivíduos que contribuem para seu rendimento ou têm suas despesas por ela atendidas e abrange todas as espécies reconhecidas pelo ordenamento jurídico brasileiro, incluindo-se nestas a família unipessoal.

Imóvel Novo: unidade habitacional com até 180 dias de “habite-se”, ou documento equivalente, expedido pelo órgão público municipal competente, ou, nos casos de prazo superior, que não tenha sido habitada ou alienada.

Requalificação de imóveis urbanos: aquisição de imóveis conjugada com a execução de obras e serviços voltados à recuperação e ocupação para fins habitacionais, admitida ainda a execução de obras e serviços necessários à modificação de uso.

Agricultor familiar: aquele definido no *caput*, em seus incisos e no § 2º do artigo 3º da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006.

Trabalhador rural: pessoa física que, em propriedade rural, presta serviços de natureza não eventual a empregador rural, sob a dependência deste e mediante salário.¹

¹ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Lei/L12424.htm>. Acesso em: 2 ago. de 2011.

O que muda com a Lei nº 12.424/2011

Artigo 1º

Modificou artigos da Lei nº 11.977/2009 (PMCMV)

Artigo 2º

Acresceu artigos à Lei nº 11.977/2009 (PMCMV)

Artigo 3º

Acresceu um § ao art. 1º da Lei nº 10.188/2001 (PAR)

Artigo 4º

Modificou artigos da Lei nº 6.015/1973 (LRP)

Artigo 5º

Acresceu artigos à Lei nº 6.015/1973 (LRP)

Artigo 6º

Modificou artigos da Lei nº 6.766/1979 (LPS)

Artigo 7º

Modificou artigos da Lei nº 4.591/1964 (Cond. e Incorp.)

Artigo 8º

Modificou artigos da Lei nº 8.212/1991 (Custeio INSS)

Artigo 9º

Modificou o Código Civil

Artigos 10º a 13º

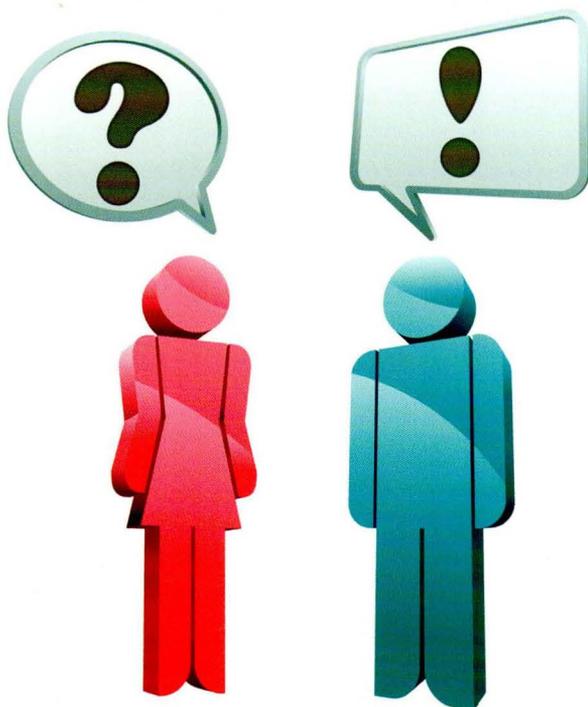
Disposições Finais

Principais mudanças para o registro imobiliário

Programa Minha Casa, Minha Vida

Antes – 11.977/2009	Agora – 12.424/2011
<p>Art. 42 – As custas e os emolumentos devidos pelos atos de abertura de matrícula, registro de incorporação, parcelamento do solo, averbação de construção, instituição de condomínio, registro da carta de habite-se e demais atos referentes à construção de empreendimentos no âmbito do PMCMV serão reduzidos em: I – 90% (noventa por cento) para a construção de unidades habitacionais de até R\$ 60.000,00 (sessenta mil reais); II – 80% (oitenta por cento) para a construção de unidades habitacionais de R\$ 60.000,01 (sessenta mil reais e um centavo) a R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais); e III – 75% (setenta e cinco por cento) para a construção de unidades habitacionais de R\$ 80.000,01 (oitenta mil reais e um centavo) a R\$ 130.000,00 (cento e trinta mil reais).</p>	<p>Art. 42 – Os emolumentos devidos pelos atos de abertura de matrícula, registro de incorporação, parcelamento do solo, averbação de construção, instituição de condomínio, averbação da carta de “habite-se” e demais atos referentes à construção de empreendimentos no âmbito do PMCMV serão reduzidos em: I – 75%: empreendimentos do FAR e do FDS; II – 50%: demais empreendimentos do PMCMV; III – (revogado). § 1º A redução do inciso I será também aplicada aos emolumentos devidos pelo registro da transferência de propriedade do imóvel para o FAR e o FDS. § 2º No ato do registro de incorporação, o interessado deve declarar que o seu empreendimento está enquadrado no PMCMV para obter a redução dos emolumentos previstos no <i>caput</i>. § 3º O desenquadramento do PMCMV de uma ou mais unidades habitacionais de empreendimento que tenha obtido a redução das custas na forma do § 2º implica a complementação do pagamento dos emolumentos relativos a essas unidades.</p>
<p>Art. 43 – Não serão devidas custas e emolumentos referentes à escritura pública, quando esta for exigida ao registro da alienação de imóvel e de correspondentes garantias reais e aos demais atos relativos ao primeiro imóvel residencial adquirido ou financiado pelo beneficiário com renda familiar mensal de até 3 (três) salários-mínimos.</p> <p>Parágrafo único. As custas e os emolumentos de que trata o <i>caput</i>, no âmbito do PMCMV, serão reduzidos em:</p> <p>I – 80% (oitenta por cento), quando os imóveis residenciais forem destinados a beneficiário com renda familiar mensal superior a 6 (seis) e até 10 (dez) salários-mínimos; e</p> <p>II – 90% (noventa por cento), quando os imóveis residenciais forem destinados a beneficiário com renda familiar mensal superior a 3 (três) e igual ou inferior a 6 (seis) salários-mínimos.</p>	<p>Art. 43 – Os emolumentos referentes à escritura pública, quando esta for exigida, ao registro da alienação de imóvel e de correspondentes garantias reais e aos demais atos relativos ao imóvel residencial adquirido ou financiado no âmbito do PMCMV serão reduzidos em:</p> <p>I – 75% (setenta e cinco por cento) para os imóveis residenciais adquiridos do FAR e do FDS;</p> <p>II – 50% (cinquenta por cento) para os imóveis residenciais dos demais empreendimentos do PMCMV.</p> <p>Parágrafo único. (Revogado).</p> <p>I – (revogado);</p> <p>II – (revogado).</p>
<p>Art. 44 – Os cartórios que não cumprirem o disposto nos arts. 42 e 43 ficarão sujeitos à multa no valor de até R\$ 100.000,00 (cem mil reais), bem como a outras sanções previstas na Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994.</p>	<p>Art. 44-A – Nos atos registrais relativos ao PMCMV, o prazo para qualificação do título e respectivo registro, averbação ou devolução com indicação das pendências a serem satisfeitas para sua efetivação não poderá ultrapassar a 15 dias, contados da data em que ingressar na serventia.</p> <p>§ 1º Havendo exigências de qualquer ordem, elas deverão ser formuladas de uma só vez, por escrito, articuladamente, de forma clara e objetiva, em papel timbrado do cartório, com data, identificação e assinatura do servidor responsável, para que o interessado possa satisfazê-las, ou, não se conformando, requerer a suscitação de dúvida.</p> <p>§ 2º Reingressando o título dentro da vigência da prenotação, e estando em ordem, o registro ou averbação será feito no prazo de 10 dias.</p> <p>§ 3º Em caso de inobservância do disposto neste artigo, será aplicada multa, na forma do inciso II do <i>caput</i> do art. 32 da Lei nº 8.935/1994, com valor mínimo de 20% dos respectivos emolumentos, sem prejuízo de outras sanções cabíveis.</p>

IRIB Responde //



Publicamos a seguir uma seleção de dúvidas sobre o tema “Aquisição de imóveis rurais por estrangeiros”. As perguntas foram extraídas do banco de dados do *IRIB Responde*, serviço de consultoria *on-line*, disponível aos associados do IRIB por meio do portal www.irib.org.br.

Consulta 1

Incorporação imobiliária. Terreno de marinha.

Pergunta: É possível incorporação em terreno de marinha?

Resposta: Sim, a incorporação imobiliária em terrenos de marinha é possível. Entretanto, para que se proceda a uma incorporação imobiliária em terreno de marinha, é necessária a autorização da Secretaria de Patrimônio da União (SPU), bem como a comprovação da regularidade da situação do bem. Quanto ao registro, este será feito em nome do titular do domínio útil.

Data: 30/3/2009

Localidade: Minas Gerais

Autores: Daniela dos Santos Lopes e Fábio Fuzari

Revisor: Luiz Américo Alves Aldana

Fonte: Consultoria do IRIB

Consulta 2

Retificação de área. Terreno de marinha – desapropriação. União.

Pergunta: Em um processo de rememoração de dois terrenos de marinha, a prefeitura municipal exigiu a desapropriação de uma faixa de terra. Questiono, em se tratando de bem público (terreno de marinha) pertencente à esfera patrimonial da União Federal e considerando que as entida-

des políticas menores não podem desapropriar bens das entidades políticas menores, é legal e registrável a aludida desapropriação?

Resposta: Em área urbana ou urbanizável, as construções ou as atividades civis realizadas em terreno de marinha, cuja propriedade é da União, podem ser regulamentadas e tributadas pelos municípios. Entretanto, entendemos que não é possível a desapropriação pretendida pela municipalidade, pois a desapropriação entre entes estatais somente se dará quando a propriedade for transferida de entidade de grau inferior para entidade de grau superior, e não o contrário (§ 2º, artigo 2º do Decreto-Lei nº 3.365/1941).

Pergunta: No caso dessa retificação de área, é indispensável para o registro a prévia intimação da Advocacia-Geral da União?

Resposta: A notificação da Advocacia-Geral da União, a nosso ver, somente será necessária se o procedimento trouxer a possibilidade de danos à União. Nesse caso, haverá necessidade de a retificação realizar-se pelo procedimento ordinário, que admite o contraditório, tornando-se obrigatória a anuência dos proprietários ou dos ocupantes do imóvel.

Pergunta: Se os terrenos fossem de marinha (sob o regime de ocupação), seria possível qualquer decreto de desapropriação da área como forma de extirpar a posse do ocupante?

Resposta: Considerando que na ocupação existe apenas a posse do imóvel, inscrita somente na Secretaria de Patrimônio da União (SPU), entendemos que bastaria ato expropriatório para a desocupação do imóvel. Adicionalmente, informamos que a Advocacia-Geral da União nos estados costuma ingressar com a ação de reintegração de posse quando esta se faz necessária. Em novembro do ano passado, a Justiça Federal no Estado do Pará determinou a reintegração de posse de um terreno de marinha.¹ Na decisão, o juiz Antônio Campelo afirmou que, “mesmo que não houvesse transgressão por parte do ocupante, a ocupação de terrenos de marinha da União é ato precário, podendo ser rescindido unilateralmente, pelo ente, no caso de interesse público, garantida a ampla defesa”.

Data: 26/2/2009

Localidade: Pernambuco

Autores: Daniela dos Santos Lopes e Fábio Fuzari

Revisor: Walter Costa Júnior

Fonte: Consultoria do IRIB

Consulta 3

Hipoteca – terreno de marinha. Aforamento. Ocupação. Alienação fiduciária.

Pergunta: Gostaria de saber sobre a possibilidade de incidência de hipoteca em terrenos de marinha, tanto no regime de aforamento como no regime de ocupação. De igual modo, gostaria de saber sobre a possibilidade de utilização de alienação fiduciária para garantia de financiamento de aquisição de imóveis de terrenos de marinha.

Resposta: Em relação à hipoteca, temos que esta pode ser instituída em terrenos de marinha, somente nos casos de aforamento em que existe o domínio útil sobre o imóvel. Isso porque, no aforamento (enfitese), é conferido um direito real, ao passo que, na ocupação, existe apenas a “posse”. Além disso, a ocupação não é inscrita no Registro de imóveis, apenas na Secretaria de Patrimônio da União (SPU).

Já no que tange à alienação fiduciária, entendemos que esta poderia ser utilizada no caso da enfitese (aforamento), alienando-se o domínio útil e não o domínio pleno. Nesse sentido, recomendamos a leitura dos pareceres da lavra de Arnoldo Wald (“Do regime legal da alienação fiduciária de imóveis e sua aplicabilidade em operações de financiamento de bancos de desenvolvimento”) e de Cândido Rangel Dinamarco (“Alienação fiduciária de bens imóveis”), ambos contidos na *Revista de Direito Imobiliário* (nº 51). Além disso, recomenda-se a leitura do *Boletim Eletrônico do IRIB* (nº 3.188, de 7/11/2007). Dos dois autores acima citados, Cândido Rangel Dinamarco entende que a anuência do senhorio,

nesse caso, é necessária. Em contrapartida, Arnoldo Wald entende ser dispensável. Por fim, sendo o regime de ocupação do terreno de marinha, entendemos que a alienação fiduciária não pode ser instituída.

Data: 9/9/2008

Localidade: Pernambuco

Autores: Daniela dos Santos Lopes e Fábio Fuzari

Revisor: Walter Costa Júnior

Fonte: Consultoria do IRIB

Consulta 4

Parcelamento do solo. Via pública. Terreno de marinha.

Pergunta: Apresentei para registro uma escritura de divisão amigável de uma área situada na Comarca de xxxxx, na Praia xxxxx, retalhamento que irá resultar em quatro (4) lotes. Todos esses lotes fazem frente para os terrenos de marinha, inexistindo rua ou avenida defronte aos lotes, que fazem frente para o mar. Os terrenos somente são acessados por mar, pois, apesar de serem urbanos, não são servidos de sistema viário, localizando-se entre duas costeiras. Além disso, todo o entorno das glebas e parte delas são constituídos de Mata Atlântica, que não permite a abertura de acessos, o que também, por topografia, não os permite. O retalhamento não irá determinar a formação de um novo núcleo habitacional, servindo apenas e tão somente para colocar termo à indivisão. O retalhamento foi devidamente aprovado pela prefeitura municipal de xxxxx e pelos órgãos ambientais. O Oficial do Cartório de Registro de Imóveis nega o registro por entender que os lotes, necessariamente, devem fazer frente a uma via de circulação e que os terrenos de marinha, apesar de bens públicos da União, não se prestam a essa finalidade. Dada a situação diferente da área, bem assim não se pretendendo instituir um aglomerado habitacional, não seria possível o registro da escritura de divisão?

Resposta: A divisão também é uma forma de parcelamento do solo, não importando saber se os lotes originados destinam-se ou não à construção. Os primeiros artigos da Lei nº 6.766/1979 consideram a existência de duas formas de parcelamento: loteamento e desmembramento. No primeiro, subentende-se a abertura de vias públicas, sendo que, no segundo, as vias públicas existentes são aproveitadas. Praia não é via pública no sentido a que a lei se refere. Assim sendo, o registrador está no seu direito de impedir o acesso do título sem uma das providências citadas. Do contrário, o artigo 198 da Lei nº 6.015/1973 permite que o interessado requeira suscitação de dúvida, caso não concorde com as exigências apresentadas.

Data: 6/8/2007

Localidade: São Paulo

Autores: Daniela dos Santos Lopes e Fábio Fuzari

Revisor: Ulysses da Silva

Fonte: Consultoria do IRIB

¹ Disponível em: <<http://processual-pa.trf1.gov.br/Processos/ProcessosSecaoOra/ConsProcSecaoopro.php?SECAO=PA&f=1&proc=200639000095693&data=012043>>.

Acesso em: 3 mar. de 2009.

Consulta 5

Desapropriação. Terreno de marinha. Laudêmio – pagamento.

Pergunta: Considerando o teor dos itens 69 e 70 da Instrução Normativa nº 1, de 9 de setembro de 1986, no caso em que parte de um terreno de marinha é transferida para o ente municipal, a título de desapropriação, com a finalidade de utilização da área para via pública, é devido o pagamento do laudêmio? Em caso positivo, de quem é a responsabilidade do pagamento? Em caso negativo, como devo proceder para obter o registro da referida operação com abertura das matrículas correspondentes? Quais os documentos necessários para o ingresso e o registro da transferência dessa área desapropriada no Cartório de Imóveis?

Resposta: Vejamos o que dizem os dispositivos supra-mencionados:

69. São isentas de pagamento do laudêmio as transferências do domínio útil de imóveis, foreiros à União, quando os adquirentes forem (art. 2º do Decreto-Lei nº 1.876/1981):

69.1. Os Estados, o Distrito Federal, os Territórios e os Municípios, bem como as Autarquias e as Fundações, por elas mantidas ou instituídas.

69.2. As Empresas Públicas e as Sociedades de Economia Mista, nas transferências destinadas à realização de programas habitacionais.

69.3. As pessoas físicas, quando as transferências forem feitas por quaisquer das entidades referidas nos subitens anteriores, desde que vinculadas a programas habitacionais de interesse social.

69.3.1. Considera-se de interesse social, para efeito da isenção de que trata este subitem, a transferência do imóvel foreiro à União, relativo à unidade habitacional, vendida por preço não superior a 1.350 (hum mil trezentos e cinquenta) OTNs.

69.4. A isenção de que trata este item abrange, também, os foros, enquanto os imóveis permanecerem no patrimônio das referidas entidades.

69.5. As isenções não se aplicam a imóveis inscritos em regime de ocupação.

70. Nas desapropriações, o laudêmio será calculado com base no valor ajustado, amigavelmente, ou fixado judicialmente.

70.1. Se a expropriante for a União, Estado ou Município, não será devido o laudêmio, se a expropriação destinar o imóvel para uso da administração direta.

Portanto, podemos concluir que, se a desapropriação se destinar ao uso da administração direta, fica isento o pagamento do laudêmio, conforme disposição legal.

Data: 8/5/2009

Localidade: Pernambuco

Autores: Daniela dos Santos Lopes e Fábio Fuzari

Revisor: Luiz Américo Alves Aldana

Fonte: Consultoria do IRIB

Consulta 6

Imóvel rural – aquisição por estrangeiro. CPF. Passaporte.

Pergunta: No caso, dois estrangeiros, casados, adquiriram um imóvel rural por meio de escritura pública de venda e compra que, inicialmente, foi levado a registro. Posteriormente, foi solicitado o bloqueio da matrícula sob a alegação de que os adquirentes não apresentaram documento de identidade (RNE), quando da lavratura do ato notarial. O pedido foi aceito e, conseqüentemente, foi declarado o cancelamento do registro em Ação de Pedido de Providências. Os estrangeiros não possuem identidade nacional, somente inscrição no CPF/MF e passaporte com visto válido. Somente com RNE e visto permanente é que poderão se qualificar perante o Registro de Imóveis?

Resposta: A apresentação de CPF e passaporte emitidos pelo governo brasileiro não desonera o estrangeiro da apresentação da cédula de identidade (RNE) quando da lavratura de escritura pública de aquisição de imóvel rural, em que a formalidade e a fiscalização nesta hipótese é redobrada por imperativo legal.

Data: 12/7/2010

Localidade: São Paulo

Autores: Daniela dos Santos Lopes e Fábio Fuzari

Revisor: Walter Costa Júnior

Fonte: Consultoria do IRIB

Consulta 7

Imóvel rural. Estrangeiro. Regime matrimonial – comunhão parcial de bens. Inbra.

Pergunta: Uma brasileira casada com estrangeiro aqui no Brasil sob o regime da comunhão parcial de bens adquiriu imóvel rural acima de 3 e menor que 50 módulos. Eles residem no Brasil e tem filhos que também residem aqui. Na escritura, constou que a compra foi realizada com recursos provenientes de doação da mãe da compradora. Portanto, o imóvel adquirido não se comunica com o cônjuge, pois são bens exclusivos dela, compradora, e, em consequência, não pediram a autorização do Inbra. Pergunto: É possível o registro desta escritura sem a referida autorização ou deve-se observar, obrigatoriamente, as restrições da lei nº 5.709/1971, quanto a brasileiro casado com estrangeiro? Tenho dúvidas porque hoje o cônjuge (que neste caso é estrangeiro), em caso de falecimento de sua esposa brasileira, concorre como herdeiro juntamente com seus filhos em relação aos bens particulares?

Resposta: Entendemos ser possível o registro da referida escritura de compra e venda sem a autorização do Incra, uma vez que o imóvel rural foi adquirido mediante recursos doados exclusivamente à esposa (é importante que conste expressamente tal condição na escritura pública). Sendo assim, pelo regime de bens adotado, sabemos que o patrimônio adquirido por um dos cônjuges em virtude de doação feita exclusivamente a ele não se comunica com o outro.

Além disso, é importante mencionarmos que, a nosso ver, a Lei nº 5.709/1971, que dispõe sobre a aquisição de imóvel rural por estrangeiro residente no País, regulamentada pelo Decreto nº 74.965/1974, diz respeito, exclusivamente, às aquisições feitas por atos entre vivos. No caso de transmissão por sucessão, não há ato de vontade, mas ato obrigatório, decorrente da lei. Tanto assim que, em seu artigo 8º, a citada lei prescreve que, na aquisição de imóvel rural, por pessoa estrangeira, física ou jurídica, é da essência do ato à escritura pública, determinando, em seguida, no artigo 9º, que nas escrituras públicas relativas à aquisição por pessoa física estrangeira conste obrigatoriamente, quando for o caso, a autorização do órgão competente. Aliás, de forma inequívoca, o § 2º do artigo 1º da mesma lei estabelece que as restrições nela contidas não se aplicam aos casos de sucessão legítima, salvo quando se trate de área considerada indispensável à segurança nacional.

Data: 28/4/2010

Localidade: Goiás

Autores: Daniela dos Santos Lopes e Fábio Fuzari

Revisor: Walter Costa Júnior

Fonte: Consultoria do IRIB

Consulta 8

Imóvel Rural – aquisição – estrangeiro. Nacionalidade portuguesa. Incra. Cidadania recíproca.

Pergunta: Foi apresentada para registro escritura pública, na qual A, de nacionalidade portuguesa equiparada, adquire o usufruto, e B, de nacionalidade brasileira, adquire a nu-propriedade de imóvel rural, contendo área superior ao permitido para estrangeiros, em face da Lei 5.709/1971, regulamentada pelo Decreto nº 74.965/1974 e Instrução Normativa do Incra nº 50, de 16 de agosto de 1997. Embora entendendo que os registros podem ser feitos, por ser o usufruto um direito pessoal intransferível, tenho dúvida se é necessário ser feita comunicação à Egrégia Corregedoria-Geral da Justiça e ao Incra, e também se há necessidade de autorização por haver excesso no limite permitido.

Resposta: Por meio de tratado, Brasil e Portugal concederam a cidadania recíproca. Assim, o português que a requerer será considerado brasileiro e vice-versa. Se é brasileiro, não há restrição para a aquisição dos imóveis, não devendo ser feitos nem o registro no Livro Especial nem as comunicações ao Incra ou à Corregedoria-Geral da Justiça. Acerca do assunto, manifestou-se o ilustre jurista Clóvis Ramalheite, consultor-geral da República,

cuja conclusão, abaixo transcrita, foi publicada no *Boletim do IRIB* (nº 58):

Portugueses incluem-se nas regras de aquisição de imóvel rural por estrangeiro residente no Brasil, constantes da Lei nº 5.709/1971, exceção feita, no entanto, àquele que demonstre, por meio hábil, haver recebido a condição jurídica da igualdade aos brasileiros constante da Convenção Brasil x Portugal sobre igualdade recíproca de direito de seus nacionais, e regulada no Brasil pelo Decreto nº 70.436/1972.

Sugerimos, ainda, ao consulente a leitura do texto "Aquisição de imóvel rural por estrangeiro" de autoria do dr. Ademar Fioranelli, publicado na obra *Direito Registral Imobiliário* (p. 137 e ss.), da editora safE, Porto Alegre, em 2001.

Data: 15/12/2009

Localidade: São Paulo

Autores: Daniela dos Santos Lopes e Fábio Fuzari

Revisor: Dr. João Baptista Galhardo

Fonte: Consultoria do IRIB

Consulta 9

Doação com reserva de usufruto. Imóvel rural. Estrangeiro – adquirente. Regime matrimonial – separação legal de bens.

Pergunta: Consulto acerca de imóvel rural adquirido por estrangeiro. Caso concreto: um estrangeiro, casado pelo regime da separação legal (obrigatória) de bens com brasileira, adquiriu duas áreas de terras rurais (à época com a regular autorização). Este mesmo estrangeiro, agora com a outorga de sua mulher brasileira, doa para a própria mulher 1/6 destes imóveis e, para cada filho (5), igualmente 1/6, reservando-se o direito real de usufruto, com a menção de ser dita doação em adiantamento de legítima. O detalhe importante é que se trata, como mencionado, de imóvel rural e de filiação, pois, dos cinco filhos deste estrangeiro, dois são também estrangeiros e três destes residem e domicíliam no exterior. Consulto: é possível o registro desta escritura? Pelas circunstâncias do ato jurídico (doação c/ reserva de usufruto) a qualificação registral deve observar, obrigatoriamente, as restrições da lei nº 5.709/1971?

Resposta: A nosso ver, uma vez que o imóvel foi adquirido observando-se todos os trâmites e requisitos legais para a aquisição por estrangeiro, entendemos que a doação com reserva de usufruto pretendida é possível. De acordo com o § 2º, da Lei nº 5.709/1971, "as restrições estabelecidas nesta Lei não se aplicam aos casos de sucessão legítima, ressalvado o disposto no artigo 7º (Redação dada pela Lei nº 6.572, de 30/9/78)". Portanto, sendo adiantamento de legítima, entendemos dispensável a aplicação da Lei nº 5.706/1971. Recomendamos, entretanto, que o oficial verifique as questões referentes ao regime

de bens e atribuição de frações a cada um dos filhos e à cônjuge. Estando regular, nada obstará o registro.

Por fim, sugerimos observância às Normas de Serviço da Corregedoria-Geral da Justiça de seu estado, para que não se verifique entendimento contrário ao nosso. Havendo divergência, recomendamos que você adote o entendimento de seu estado.

Data: 23/6/2009

Localidade: Rio Grande do Sul

Autores: Daniela dos Santos Lopes e Fábio Fuzari

Revisor: Luiz Américo Alves Aldana

Fonte: Consultoria do IRIB

Consulta 10

Imóvel rural. Perímetro urbano. Aquisição por estrangeiro.

Pergunta: Como proceder ao registro de um imóvel rural que está dentro do perímetro urbano e está sendo adquirido por estrangeiro?

Resposta: O que determina se um imóvel é rural ou urbano é sua destinação, e não sua localização. Sob esse aspecto podemos ter imóveis com destinação rural em espaços urbanos ou vice-versa. Se o imóvel em questão tiver destinação rural, sua aquisição deverá ser submetida ao regramento que regula a aquisição de imóveis rurais por estrangeiros. Se a destinação do imóvel for urbana, não existe óbice quanto à sua aquisição por estrangeiros. Contudo, mesmo tendo destinação urbana, deverá ser feito o cancelamento do cadastro do Incra (artigo 53 da Lei nº 6.766/1979) e providenciada a averbação da circunstância de que o imóvel passou para o perímetro urbano, à vista de certidão passada pela Municipalidade, e do respectivo cadastro municipal.

Data: 17/7/2008

Localidade: Mato Grosso

Autores: Daniela dos Santos Lopes e Fábio Fuzari

Revisor: Luciano Lopes Passarelli

Fonte: Consultoria do IRIB

Consulta 11

Extraída do *blog* de Eduardo Augusto (<http://eduardoaugusto-irib.blogspot.com>)

“Caro Eduardo:

A empresa em que trabalho possui seis (6) imóveis rurais adquiridos antes do novo parecer da AGU, com as seguintes áreas:

- 10,8 ha – em Mato Grosso.
- 7,5 ha – em Mato Grosso.
- 6,9 ha – em Mato Grosso.
- 72,6 ha – em Mato Grosso.

• 207 ha – em São Paulo.

• 100 ha – em São Paulo.

A empresa tem interesse em adquirir mais dois (2) imóveis rurais, a saber:

• 2 ha – em São Paulo.

• 11 ha – em São Paulo.

A soma das áreas das duas glebas é inferior a três (3) Módulos de Exploração Indefinida (MEI), razão pela qual não há necessidade de autorização para sua aquisição, não se aplicando as restrições da Lei nº 5.709/1971.

O novo parecer da AGU entrou em vigor a partir de 23 de agosto de 2010, não sendo retroativo.

Desta feita, não há que se considerar os imóveis adquiridos pela empresa antes da vigência de tal parecer para análise da compra pretendida. Creio que se deva levar em conta apenas a aquisição realizada a partir da vigência do novo entendimento, ou seja, as duas glebas com área inferior a três (3) MEI, sendo que, com as áreas inferiores ao limite imposto na legislação, não há necessidade de aprovação do órgão competente (Incra) para tal aquisição.

Com isso, a escritura pública e o seu registro na matrícula poderiam ser realizados sem a exigência de autorização dos órgãos competentes.

Porém, diversamente do entendimento acima exposto, o Registro de Imóveis competente não registrou o instrumento particular de promessa de compra e venda das duas glebas, alegando a falta da autorização prevista na Lei 5.709/1971. Além disso, o tabelião local também não concordou em lavrar a escritura pública “definitiva” com base no mesmo entendimento.

Como foi discutido em nosso seminário, estamos diante de grande insegurança jurídica. Já fui ao Incra, liguei para escritórios de Brasília, mas o assunto não caminha. Ninguém sabe como agir. Acredito que terei de ajuizar um mandado de segurança.

Se puder manifestar seu entendimento sobre o assunto, para nos auxiliar nesta complicada questão, agradeço muito.

Um forte abraço. Rafael.

Parecer

Olá Rafael, sua linha de raciocínio começa muito bem, mas peca um pouco na conclusão.

A Lei nº 5.709/1971, que trata da aquisição de imóvel rural por estrangeiro, traz, em seu § 1º do artigo 1º, a sujeição da “empresa nacional sob controle estrangeiro” às mesmas regras impostas

à empresa estrangeira. Esse dispositivo legal foi recepcionado pela Constituição Federal de 1988, uma vez que não contrariava nenhuma de suas disposições.

No entanto, a EC nº 6/1995 (publicada em 16 de agosto de 1995) revogou expressamente o artigo 171 da Constituição Federal, que concedia à lei a possibilidade de criar benefícios para a “empresa nacional sob controle nacional”. Diante de tal revogação, dominou o entendimento de que não mais poderia haver distinção entre as empresas nacionais de “controle nacional” e de “controle estrangeiro”, o que tornaria o § 1º do artigo 1º da Lei nº 5.709/1971 não recepcionado pelo novo formato constitucional.

O parecer da AGU (publicado em 23 de agosto de 2010) defende tese contrária, ou seja, de que o § 1º do artigo 1º da Lei nº 5.709/1971 continua válido e deve ser cumprido à risca. Não cabe aqui discutir o mérito desse entendimento, mas apenas seus efeitos, pois esse parecer vincula todos os escalões do Executivo Federal (AGU, Incra e outros) e, após expressa decisão do CNJ, passou também a vincular os serviços notariais e de registro.

O parecer produz efeitos apenas a contar de sua publicação, estando uma parcela do passado (de 16/8/1995 a 23/8/2010 = 15 anos) amparada pelo entendimento então dominante, de que a “empresa nacional sob controle estrangeiro” não se sujeitava a essas regras.

Com a publicação do parecer, prevalece hoje o novo entendimento de que o § 1º do artigo 1º da Lei nº 5.709/1971 continua válido, vinculando todas as empresas 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.

Lógico que as aquisições ocorridas naquele período não devem ser “esquecidas”, mas apenas consideradas “regulares”, como se, na época, todas as autorizações exigíveis pela lei “tivessem sido obtidas”.

Ou seja, no seu caso em particular, os seis (6) imóveis adquiridos pela “empresa nacional sob controle estrangeiro” (que foram

registrados em nome da empresa) constituem “ato jurídico perfeito”, não estando sujeito à nulidade determinada pelo artigo 15 da Lei nº 5.709/1971. O parecer é claro nesse sentido.

No entanto, eis o ponto em que seu raciocínio está equivocados: qualquer nova aquisição (a partir de 23 de agosto de 2010) deve ser feita nos exatos termos da legislação específica (conforme a nova interpretação vigente). O artigo 5º da lei traz uma série de exigências:

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.

Ressalte-se que, se o parecer fosse retroativo, não haveria apenas a simples necessidade de a “empresa nacional sob controle estrangeiro” pedir autorização para adquirir novos imóveis rurais, pois todas as aquisições ocorridas anteriormente seriam nulas de pleno direito (artigo 15 da lei).

Ou seja, a irretroatividade do parecer não faz “desaparecer” as aquisições anteriores (isso seria um absurdo), mas faz apenas considerá-las “regulares”, devendo ficar todas as futuras aquisições subordinadas à legislação correlata nos termos do novo entendimento jurídico.

Portanto, a “empresa nacional sob controle estrangeiro” deverá, nos termos do artigo 12 do Decreto nº 74.965/1974, buscar a autorização do Incra para novas aquisições de imóvel rural, independentemente da dimensão dos imóveis, pois a “regra dos 3 módulos fiscais” vale apenas para pessoas físicas (§ 1º do artigo 3º da Lei nº 5.709/1971).

É o parecer.

Eduardo Augusto

Registrador em Conchas/SP

Diretor do IRIB ■



Encontro Nacional 2009: Ítalo Conti Jr. (ao microfone) discursa em nome dos homenageados

Fundadores do IRIB recebem medalha comemorativa

A justa homenagem ocorreu durante o XXXVI Encontro dos Oficiais de Registro de Imóveis do Brasil, em Londrina/PR.

O XXXVI Encontro dos Oficiais de Registro de Imóveis do Brasil realizado em Londrina/PR ficou marcado na memória dos eventos do Instituto de Registro Imobiliário do Brasil (IRIB). O encontro ocorreu em 2009, ano em que o Instituto completava 35 de anos de muitas histórias e lutas em prol dos interesses da classe registral.

O IRIB foi fundado em 1974, durante a realização do I Encontro dos Oficiais de Registro de Imóveis do Brasil, de 12 a 19 de junho, em São Paulo. A ideia do registrador Júlio de Oliveira Chagas Neto, ganhou de imediato a simpatia e o apoio dos participantes. Em uma atitude visionária, ele defendeu a necessidade de se criar uma entidade de abrangência nacional que promovesse a interação e o crescimento dos profissionais do Registro de Imóveis no País.

Naquela ocasião histórica para a classe registral imobiliária brasileira, assinaram a ata de fundação do IRIB Júlio de Oliveira Chagas Neto; Francisco Bertino de Almeida Prado; Benedicto de Godoy Camargo; Tabosa de Almeida; Roberto Baier; Maria Eloiza Rebouças; Lourival Santos Lima; João Luiz Teixeira de Camargo; Pedro Silveira Gonçalves; Elvino Silva Filho; Hélio Ferrari; Oly Erico da Costa Fachin; Sylvio Paulo Duarte Marques; Severo de Rudin Canziani; Paulo de Tarso da Rocha Lessa; Amado Dagoberto Ricardo Souza; Ítalo Conti Jr.; Cleto M. de Moura; Avelino de Bona; Oswaldo de Oliveira Penna; Jether Sottano; José Barreto Netto; Nelson Pereira Seba; Anna G. Loureiro de Oliveira; Anna Luiza C. Serrou; Julia Roque; Gilka Martins; Jair Barbosa; Oscar Salazar Moura da Cruz; Euclides de Castro Filho; Gleci Palma Ribeiro Melo; Heliantho de Siqueira Lima; Luiz da Silveira Penna; Adroaldo José de Menezes; Antonio Valente Simões; José Fernando de Conti; Guilherme Gimenes; Athayde José de Oliveira; Hilário da Silva Passos; José Pereira de Andrade; Antonio José de Abreu Filho; Arminto Costa; Tercis de Melo Almada; Dalton de Toledo Ferraz; Selva Palma Ribeiro; Kyrana A. Lacerda; Francisco Casimiro Martins Ferraz; Altino Lorena Machado; Severo Canziani; Astrogildo Gobbo; José Delotério Alves; João Elias de Moura; Antonio Luciano Oliveira; Hildegar Oscar Kossatz; Fernando de Barros Silveira; Carlos Henrique Sales; Antonio Bastos Ramos; José Amin; Clovis Vassimon; Edmir Viana de Moura; José Henrique de Azevedo; Thyrso Francisco de Queiroz Assis; Alvaro Barbosa; Orivaldo Pavão e Maria da Glória Cotrim Barbosa.

Assim nascia o IRIB, a partir da nobre inspiração de Júlio Chagas Neto e com a missão prioritária de ser o órgão de estudos dedicado ao universo do registro de imóveis. Desde então, o Instituto vem se dedicando ao aperfeiçoamento técnico de seus

associados, por meio de encontros regionais, nacionais e até mesmo internacionais. Também se consolidou como produtor de doutrina registral imobiliária, por meio da publicação de boletins informativos, revistas e livros.

Na ocasião do encontro de Londrina, em 2009, o vice-presidente do IRIB e diretor de eventos à época, Ricardo Basto da Costa Coelho, organizou uma solenidade para destacar a atuação dos fundadores do Instituto. Ao som da orquestra regida pelo maestro Vitor Gorni, um jantar especial marcou a homenagem e a comemoração dos 35 anos do IRIB. Naquela noite repleta de emoção, receberam a medalha comemorativa dos 35 anos do Instituto Elbe Pospissil (*in memoriam*), Gleci Palma Ribeiro Melo, Ítalo Conti Jr., Ulysses da Silva e Oly Fachin.

Ao lembrar esse importante capítulo da história do IRIB, Ricardo Coelho destaca que os homenageados são pessoas que se tornaram peças fundamentais para a consolidação e o desenvolvimento do Instituto. " Fizemos questão de homenagear estes personagens ilustres que há décadas se dedicam a dignificar a atividade dos registradores, oferecendo valiosas contribuições à sociedade".

Outros registradores de imóveis também foram homenageados: Adroaldo José de Menezes (São Bernardo do Campo/SP), Altino Lorena Machado (Cativari/SP), Benedito da Costa Coelho Jr., Bonifácio dos Santos Xavier (Catanduva/SP), Carlos Ulysses de Carvalho (João Pessoa/PB), Cláudio Fioranti (Serra Negra/SP), Cleto M. de Moura (Belém/PA), Gilberto Valente da Silva (São Paulo/SP), Elvino Silva Filho (Campinas/SP), Ernesto Emilio Calandra (Buenos Aires/Argentina), Fernando Barros Silveira (São Paulo/SP), Francisco Casimiro Martins Ferraz (Belo Horizonte/MG), Glaci Maria Costi (Porto Alegre/RS), João de Conti (São Caetano do Sul/SP), José Roberto Silveira (Bebedouro/SP), José Serrano Terrades (Madri/Espanha), Lourival Santos Lima (Ponta Grossa/PR), Nelson Pereira Seba (Camapuã/MT), Oscar Salazar Moura da Cruz (Campo Grande/MT), Oswaldo Oliveira Penna (São Paulo/SP), Roberto Baier (Blumenau/SC), Ruy Ferreira da Luz (Curitiba/PR), Severo de Rudin Canziani (Londrina/PR), Sylvio Paulo Duarte Marques (Porto Alegre/RS), Tabosa de Almeida (Recife/PE) e Virgínio Pinzan (São Paulo/SP).

Os também fundadores do Instituto, Astrogildo Gobbo, José Roberto Silveira, Kyrana Lacerda, Maria Helena Gandolfo, Selva Palma Ribeiro, Tercis de Melo Almada e Virgínio Pinzan não puderam comparecer à cerimônia.

Registradores visionários que mudaram a história



Helvécio Castello, Rogério Portugal Bacellar, Ricardo Basto da Costa Coelho (ao microfone), José Augusto Alves Pinto e Francisco Rezende



Helvécio Castello entrega medalha à Gleci Palma Ribeiro Melo

Fotos: Acevo/IRIB



Ítalo Conti Jr. e Rogério Portugal, presidente da Anoreg/BR



Francisco Rezende entrega medalha comemorativa a Ulysses da Silva

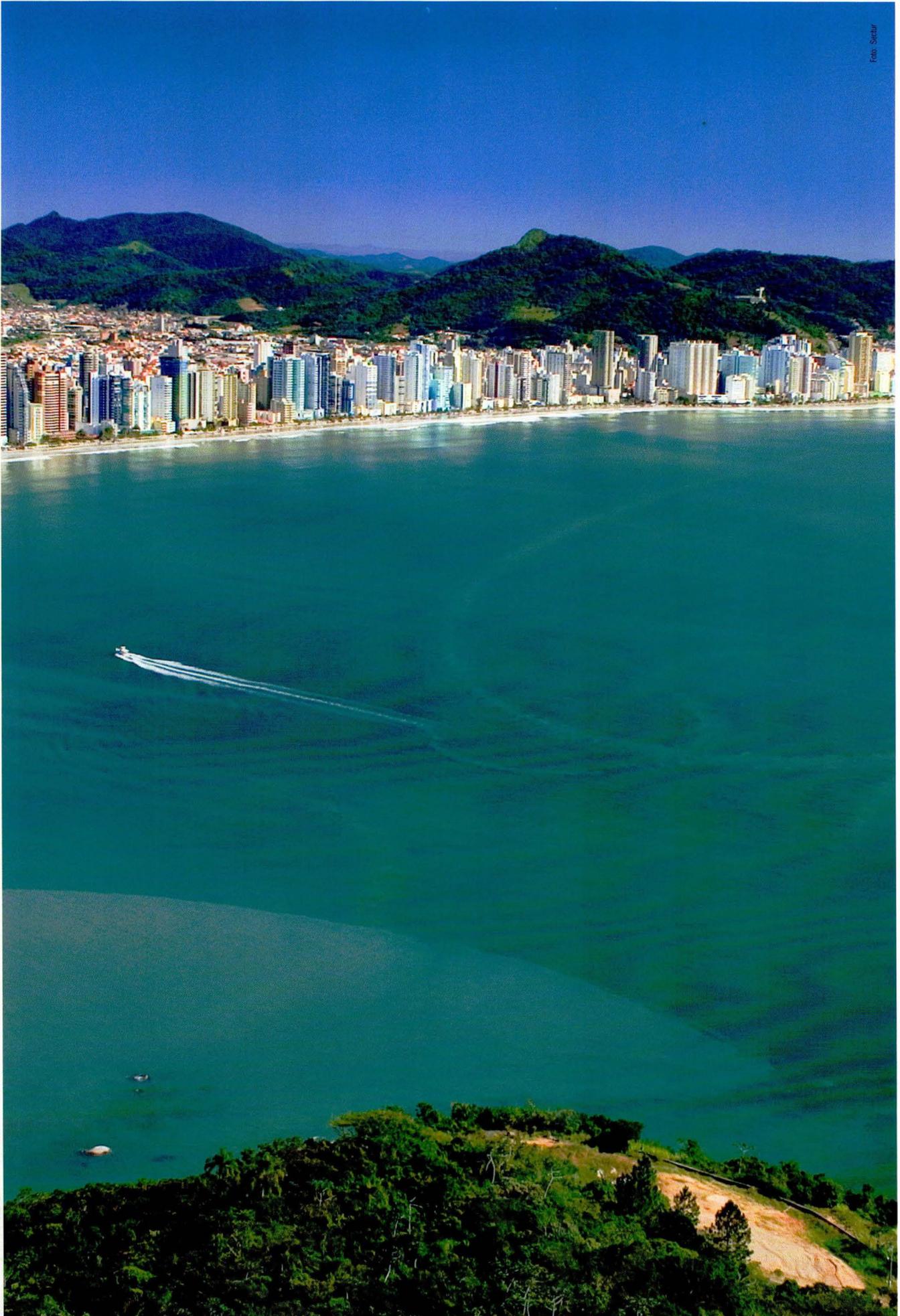


Elbe Pospissil (*in memoriam*) e José Augusto Alves Pinto



Oly Fachin e Helvécio Castello, então presidente do IRIB

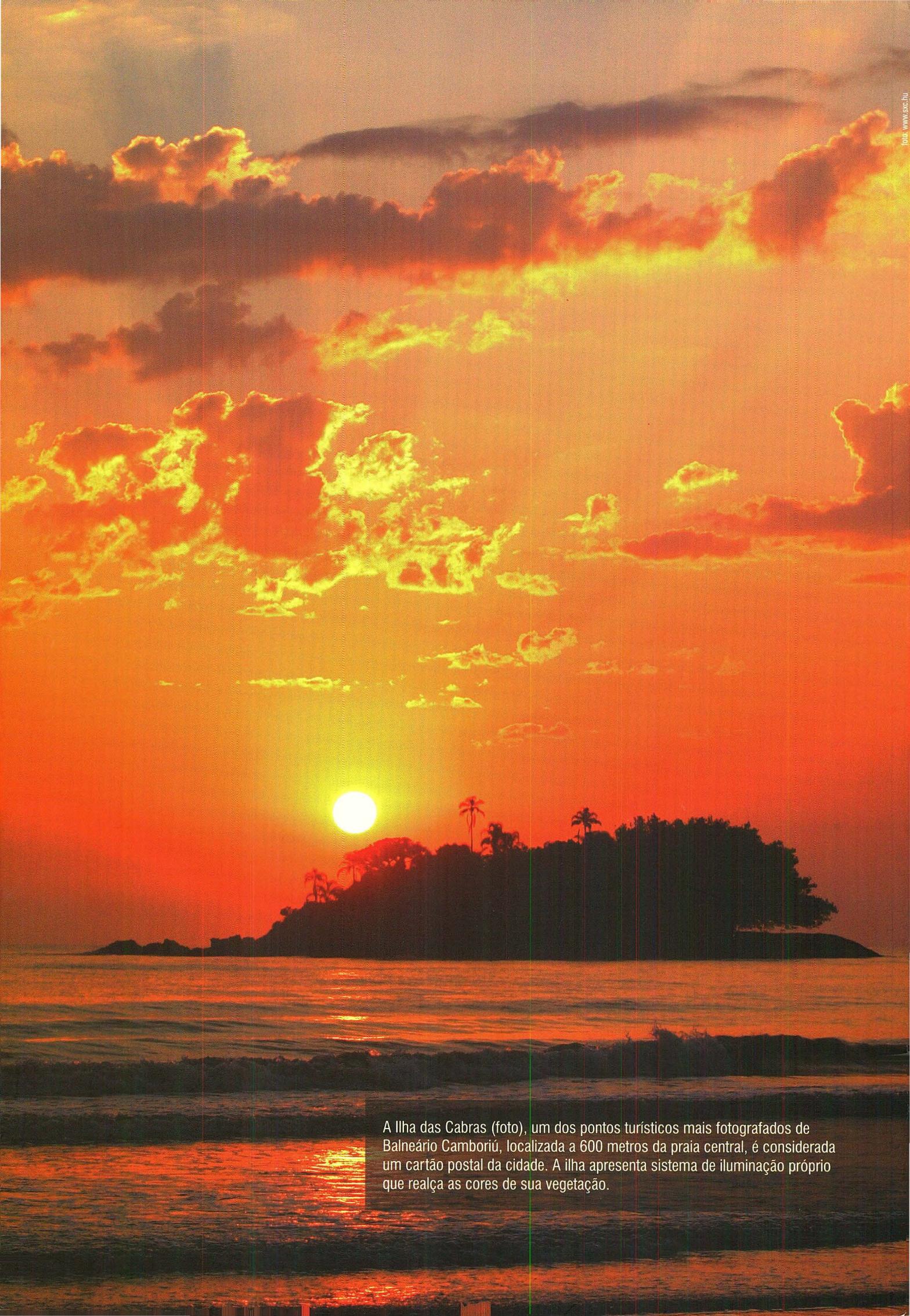
Foto: Secar





Fotos: Divulgação IRIB





A Ilha das Cabras (foto), um dos pontos turísticos mais fotografados de Balneário Camboriú, localizada a 600 metros da praia central, é considerada um cartão postal da cidade. A ilha apresenta sistema de iluminação próprio que realça as cores de sua vegetação.