"O imóvel rural e o estrangeiro", de Olavo Acyr de Lima Rocha

"O imóvel rural e o estrangeiro", by Olavo Acyr de Lima Rocha

Júlia Gabriela Porfida Ferreira
Mestranda em Direito Civil pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP). Oficial de Registro de Imóveis, Títulos e Documentos e Civil de Pessoa Jurídica da Comarca de Cunha/SP.
jporfida@usp.br

Área do Direito: Civil

Dados bibliográficos: ROCHA, Olavo Acyr de Lima. *O imóvel rural e o estrangeiro*. São Paulo: LTr, 2000.

Sumário: 1. O autor e a obra resenhada. 2. Estrutura e conteúdo da obra. 2.1. Capítulo I — A formação do território brasileiro e o estrangeiro. 2.2. Capítulo II — O imóvel rural no ordenamento jurídico brasileiro. 2.3. Capítulo III — Análise da Lei 5.709, de 7 de outubro de 1971. Conclusões. Referências bibliográficas.

1. O autor e a obra resenhada

Olavo Acyr de Lima Rocha foi professor associado da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo e procurador federal, cargo que, à época, era denominava-se de procurador autárquico.[1] Ele lecionou Direito Agrário e Direito Civil em instituições de ensino superior de São Paulo e sua carreira iniciou-se na Faculdade de Direito do Largo de São Francisco como assistente do professor Fernando Pereira Sodero. Ele foi presidente do Instituto Paulista de Direito Agrário e, dentre suas obras publicadas, estão "A desapropriação no direito agrário"[2] (1992) e "A parceria rural"[3].

1. ROCHA, Olavo Acyr de Lima. *O imóvel rural e o estrangeiro*. São Paulo: LTr, 2000. p. 3.
2. ROCHA, Olavo Acyr de Lima. *A desapropriação no direito agrário*. São Paulo: Atlas, 1992.
3. ROCHA, Olavo Acyr de Lima. A parceria rural. Tese de Livre-Docência. São Paulo: Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 1999.

Como citar este artigo | *How to cite this article*: FERREIRA, Júlia Gabriela Porfida. "O imóvel rural e o estrangeiro", de Olavo Acyr de Lima Rocha. *Revista de Direito Civil Contemporâneo — RDCC*, São Paulo: Ed. RT, vol. 47, ano 13. p. 397–421, abr.–jun. 2026.

Na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como integrante do Departamento de Direito Civil, o autor foi contemporâneo de grandes nomes do estudo do direito agrário como Silvio Rodrigues, Giselda Maria Fernandes Novaes Hironaka e Fabio Maria de Mattia (primeiro professor titular da disciplina de Direito Agrário), além de Fernando Pereira Sodero (criador da disciplina Direito Agrário).[4]

Olavo Acyr de Lima Rocha escolheu o tema "Regime jurídico da aquisição de imóvel rural por estrangeiro" para sua dissertação de mestrado (1981),[5] vindo a publicar a obra "O imóvel rural e o estrangeiro" em 2000. Nesta obra, o autor dedica-se principalmente à análise da Lei 5.709, de 7 de outubro de 1971, e de suas alterações, revelando a importância do tema e sua relação com outros assuntos de extrema relevância para o país, tais como soberania, defesa do território nacional e investimentos estrangeiros.

Tendo em vista que a Lei 5.709/1971 continua vigente, passados 25 anos da edição de "O imóvel rural e o estrangeiro", esse livro traduz uma perspectiva nacionalista sobre a matéria.

2. Estrutura e conteúdo da obra

A obra traça um panorama histórico da formação do território brasileiro, desde as primeiras experiencias de colonização estrangeira, passando pela evolução do ordenamento jurídico aplicado aos estrangeiros até o advento da Lei 5.709/1971. O autor enuncia os principais aspectos da Lei de aquisição de imóvel rural por estrangeiro e promove uma análise de suas consistências e limitações.

O livro é dividido em três capítulos, seguidos pela conclusão. Esta resenha acompanha a referida organização capitular e encerra-se com a exposição do cenário atual sobre o tema.

2.1. Capítulo I — A formação do território brasileiro e o estrangeiro

O primeiro capítulo, com o título "Portugal e a descoberta e povoamento do Brasil", destina-se a expor: (a) o processo de colonização do Brasil; (b) a formação do povo brasileiro; e (c) os movimentos de imigração. Além disso, ele visa a apresentar as primeiras leis que trataram sobre a aquisição de terras por estrangeiros.

4. CHINELLATO. Silmara J. A. *190 anos de Direito Civil na USP e o Departamento de Direito Civil*. Consultor Jurídico, São Paulo, 14 de agosto de 2017. Disponível em: [https://www.conjur.com.br/2017-ago-14/direito-civil-atual-190-anos-direito-usp-departamento-direito-civil/]. Acesso em: 21 jan. 2026.
5. ROCHA, Olavo Acyr de Lima. *Regime jurídico da aquisição de imóvel rural por estrangeiro*. Dissertação (Mestrado). São Paulo: Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 1981.

O autor inicia por assinalar que os portugueses que vieram para o Brasil "não constituíam uma raça, mas um grupo étnico formado, desde longos séculos, pela maior variedade étnica com diversidade de tipos antropológicos".[6] Relata ele que "a formação do povo português divide-se em duas fases distintas: a pré-histórica e a histórica".[7] A fase histórica é representada pelos ibéricos, celtas e ligúrios, sendo os ibéricos de maior relevância, pois da fusão desses com os celtas, ambos de origem indo-europeia, surgiram os celtiberos.[8] Mais tarde, com a vinda dos capsienses (africanos), a ocupação era dividida em três principais povos: os célticos no Norte da península; os lusitanos no centro; e os cônicos no Sul.[9] A fase histórica ocorre com as invasões dos sírios, armenóides itálicos e judeus.[10]

O autor narra que "a Lusitânia durante quatro séculos fez parte do império romano",[11] o que contribuiu para a formação do povo luso, marcando-o com suas instituições, seus dogmas, seus princípios e seus cânones.[12] Essa interferência resultou na ascensão intelectual da população, contribuiu para a organização política de Portugal, em seu sentido municipalista, e fundamentalmente para a sua formação cultural, com o Cristianismo.[13]

Alanos, vândalos, godos, suevos e visigodos integraram-se à população com as invasões germânicas na península: "O domínio visigótico nas Espanhas deixou fundos vestígios nas suas instituições. Sobretudo no que diz respeito à constituição da família, aos costumes, à vida social e tantos outros aspectos."[14]

O domínio germânico foi afastado com as invasões árabes sobre a Península Ibérica, trazendo novas influências étnicas e culturais ao povo português.[15]

A sociedade portuguesa teve seus fundamentos nas instituições e costumes romano-góticos, influenciados pela cultura árabe. O predomínio romano, eminentemente citadino, foi observado nos institutos jurídicos, no senso prático, na polícia e no municipalismo. Contudo, em relação à constituição da família, dos costumes

6. ROCHA, Olavo Acyr de Lima. *O imóvel rural e o estrangeiro*. São Paulo: LTr, 2000. p. 11.
7. ROCHA, Olavo Acyr de Lima. *O imóvel rural e o estrangeiro*. São Paulo: LTr, 2000. p. 11.
8. ROCHA, Olavo Acyr de Lima. *O imóvel rural e o estrangeiro*. São Paulo: LTr, 2000. p. 11.
9. ROCHA, Olavo Acyr de Lima. *O imóvel rural e o estrangeiro*. São Paulo: LTr, 2000. p. 11.
10. ROCHA, Olavo Acyr de Lima. *O imóvel rural e o estrangeiro*. São Paulo: LTr, 2000. p. 12.
11. ROCHA, Olavo Acyr de Lima. *O imóvel rural e o estrangeiro*. São Paulo: LTr, 2000. p. 12.
12. ROCHA, Olavo Acyr de Lima. *O imóvel rural e o estrangeiro*. São Paulo: LTr, 2000. p. 12.
13. ROCHA, Olavo Acyr de Lima. *O imóvel rural e o estrangeiro*. São Paulo: LTr, 2000. p. 13.
14. ROCHA, Olavo Acyr de Lima. *O imóvel rural e o estrangeiro*. São Paulo: LTr, 2000. p. 13.
15. ROCHA, Olavo Acyr de Lima. *O imóvel rural e o estrangeiro*. São Paulo: LTr, 2000. p. 14.

e da vida social, profunda foi a influência dos visigodos, com características da vida rural.[16]

Segundo Olavo Acyr de Lima Rocha, apesar da variada formação étnica, cultural, política, administrativa e jurídica, a formação do povo português teve no Cristianismo o elemento integrativo para ensejar unidade a aspectos tão heterogêneos.[17] A cultura luso-cristã, posteriormente, expandiu-se para além-mar, para o Oriente, para a África e para o Brasil, operando-se um intercâmbio de valores culturais entre esses e a Europa.[18]

Abordando o descobrimento do Brasil, o autor relata que a transição das rotas comerciais terrestres para as marítimas, a partir do século XIV, deslocou o eixo econômico europeu para as nações oceânicas.[19] Em meados do século XV, os portugueses, em busca das especiarias das Índias, que lhes trariam riquezas, fizeram a circun-navegação da África. Esse evento foi decisivo para que Portugal, posteriormente, alcançasse as terras a oeste da linha de Tordesilhas.[20]

A colonização do Brasil foi impelida por fatores de ordem política:

> "É que outros países europeus preparavam-se para assumir posições em as novas terras, seja para tentar o descobrimento de riquezas seja para atacar os espanhóis, que em sua ocupação extrativista, remetia para a Europa o ouro acumulado pelas velhas civilizações que ocuparam a meseta mexicana e o altiplano andino."[21]

Portugal, que há anos já cultivava o açúcar nas ilhas do Atlântico, abastecendo a Europa, operou a ocupação do solo no Brasil com o cultivo de cana-de-açúcar, e conforme observa Olavo Acyr de Lima Rocha, "procurou-se desde o início, aproveitar o índio não só visando ao tráfico mercantil de produtos nativos, mas também como aliado ou elemento participante na obra de povoamento".[22]

16. CÂMARA, José Gomes B. *Subsídios para a história do Direito Pátrio*, Tomo III. Rio de Janeiro: Livraria Brasiliana Editora, 1966, p. 234 apud ROCHA, Olavo Acyr de Lima. *O imóvel rural e o estrangeiro*. São Paulo: LTr, 2000. p. 14.
17. ROCHA, Olavo Acyr de Lima. *O imóvel rural e o estrangeiro*. São Paulo: LTr, 2000. p. 15.
18. CÂMARA, José Gomes B. *Subsídios para a História do Direito Pátrio*, Tomo III. Rio de Janeiro: Livraria Brasiliana Editora, 1966. p. 230 apud ROCHA, Olavo Acyr de Lima. *O imóvel rural e o estrangeiro*. São Paulo: LTr, 2000. p. 15.
19. ROCHA, Olavo Acyr de Lima. *O imóvel rural e o estrangeiro*. São Paulo: LTr, 2000. p. 16.
20. PRADO JÚNIOR, Caio. *Formação do Brasil contemporâneo*. São Paulo: Livraria Martins Editora, 1942. p. 15–16 apud ROCHA, Olavo Acyr de Lima. *O imóvel rural e o estrangeiro*. São Paulo: LTr, 2000. p. 17.
21. ROCHA, Olavo Acyr de Lima. *O imóvel rural e o estrangeiro*. São Paulo: LTr, 2000. p. 18.
22. ROCHA, Olavo Acyr de Lima. *O imóvel rural e o estrangeiro*. São Paulo: LTr, 2000. p. 18.

Ao tratar do índio, o negro e o branco na formação do povo brasileiro, Olavo Acyr de Lima Rocha relata que os colonos portugueses viram no elemento indígena uma força de trabalho e a metrópole, um povoador para a imensa área que deveria ser ocupada.[23] Por volta de 1530, o estabelecimento da agricultura e a escravidão dos índios difundiam-se por toda a parte.[24]

O indígena escravizado não se submetia facilmente a essa condição, situação agravada pelas missões religiosas dos jesuítas que defendiam sua liberdade: "Só o recurso a outras fontes de trabalho iria liberar o nosso aborígene do trabalho servil, pois mesmo depois da abolição oficial da escravidão dos indígenas prosseguiu ela de forma disfarçada",[25] tendo fim definitivo em 1831.[26]

Olavo Acyr de Lima Rocha afirma que "a partir do século XIX começaram as importações de africanos, em certos períodos maciçamente, até a abolição final do tráfico, ocorrida em 1850".[27] Eles chegaram a representar, nos primeiros anos do século XIX, um terço da população.

Com relação aos estrangeiros, Olavo Acyr de Lima Rocha ressalta que, no início do século XIX, a população branca era composta quase que exclusivamente por portugueses, "nos primeiros dois séculos de ocupação portuguesa, a política do Reino mostrou-se bastante liberal no que se refere à admissão de estrangeiros no Brasil",[28] bastando que fossem cristãos.[29]

23. ROCHA, Olavo Acyr de Lima. *O imóvel rural e o estrangeiro*. São Paulo: LTr, 2000. p. 18.
24. PRADO JÚNIOR, Caio. *Formação do Brasil contemporâneo.* São Paulo: Livraria Martins Editora, 1942. p. 35 apud ROCHA, Olavo Acyr de Lima. *O imóvel rural e o estrangeiro*. São Paulo: LTr, 2000. p. 19.
25. ROCHA, Olavo Acyr de Lima. *O imóvel rural e o estrangeiro*. São Paulo: LTr, 2000. p. 19–20.
26. MALHEIRO, Perdigão. *A escravidão no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 1976. v. 2. p. 11. apud ROCHA, Olavo Acyr de Lima. *O imóvel rural e o estrangeiro*. São Paulo: LTr, 2000. p. 20.
27. ROCHA, Olavo Acyr de Lima. *O imóvel rural e o estrangeiro*. São Paulo: LTr, 2000. p. 20. Cabe aqui uma correção quanto ao início do tráfico negreiro no Brasil, que se deu no século XVI. Segundo J. V. Freitas Marcondes, "os primeiros africanos entraram no Brasil em 1538", enviados a São Vicente e a algumas outras capitanias, pelo governo português, em atenção de um pedido dos colonizadores e ex-degregados. (MARCONDES, J. V. Freitas. Gilberto Freyre "Casa-grande e senzala" e a escravidão negra. *Ciência e Trópico*, v. 15, p. 42–43, jan.–jun. 1987).
28. ROCHA, Olavo Acyr de Lima. *O imóvel rural e o estrangeiro*. São Paulo: LTr, 2000. p. 20.
29. PRADO JÚNIOR, Caio. *Formação do Brasil contemporâneo*. São Paulo: Livraria Martins Editora, 1942. p. 80 apud ROCHA, Olavo Acyr de Lima. *O imóvel rural e o estrangeiro*. São Paulo: LTr, 2000. p. 21.

O autor aduz que, até princípios do século XIX, existiam estrangeiros no Brasil, mas não havia uma corrente imigratória decorrente de uma política de governo. Dessa forma, o movimento de imigração para o país se deu de forma descontínua, caracterizado por sua amarração a fatos e acontecimentos históricos de relevo,[30] tais como: (a) a abertura dos portos em 28 de janeiro de 1808,[31] por Dom João VI; e (b) a concessão de sesmarias aos estrangeiros residentes no Brasil por decreto do Príncipe Regente em 25 de novembro de 1808.[32] Esse último traz como justificativa o seguinte texto:

> "Sendo conveniente ao meu real serviço e ao bem público aumentar a lavoura e a população, que se acha muito diminuta neste Estado, e por outros motivos que me foram presentes: hei por bem que aos estrangeiros residentes no Brasil se possam conceder datas de terras por sesmarias pela mesma forma com que segundo as minhas reais ordens se concedem aos meus vassalos sem embargo de quaisquer leis ou disposições em contrário."[33]

As sesmarias, sob a égide das Ordenações Afonsinas, em Portugal, eram o instrumento para promover o labor no campo e fomentar a produção de alimentos como pão, trigo e cevada em um período de severa carestia. O sistema de sesmarias previa a transferência de terras aos lavradores caso os proprietários, após serem citados, não promovessem o seu efetivo aproveitamento no prazo de um ano.[34]

Olavo Acyr de Lima Rocha evidencia que, mesmo antes de 1808, no regime de capitanias podiam ser concedidas terras a estrangeiros, bastando que fossem católicos.[35]

---

30. ROCHA, Olavo Acyr de Lima. *O imóvel rural e o estrangeiro*. São Paulo: LTr, 2000. p. 21.
31. Carta Régia de 28 de janeiro de 1808. Determina que sejam admitidos nas Alfândegas do Brasil todos e quaisquer gêneros, fazendas e mercadorias transportadas em navios estrangeiros das Nações que se conservam em paz e harmonia com a Minha Real Coroa. *Coleção de Leis do Brasil de 1808*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1891. p. 1.
32. Decreto de 25 de novembro de 1808. Permite a concessão de sesmarias aos estrangeiros residentes no Brasil. *Coleção de Leis do Brasil de 1808*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1891. p. 166.
33. BRASIL. Ministério da Agricultura. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). *Vade-mecum agrário*. Brasília: MA-INCRA, 1978. v. 1. p. 14 apud ROCHA, Olavo Acyr de Lima. *O imóvel rural e o estrangeiro*. São Paulo: LTr, 2000. p. 22.
34. LIMA, Ruy Cirne. *Pequena História Territorial do Brasil*: sesmarias e terras devolutas. 4. ed. Brasília: ESAF, 1988. p. 23–24.
35. ROCHA, Olavo Acyr de Lima. *O imóvel rural e o estrangeiro*. São Paulo: LTr, 2000. p. 22 e 23.

Para demonstrar o movimento pendular do tratamento dado aos estrangeiros ao longo da História do Brasil, o autor invoca

> "o fato de que, sob o reinado de D. Felipe III, estava o monarca espanhol imbuído de grande temor quanto a incursões dos homens dos países baixos (ilhas de Holanda e Zelândia). Por isso, tentou embaraçar, por meio de alvarás, a avançada dos neerlandeses pelos seus domínios ultramarinos."[36]

Dom Filipe III da Espanha (que era Dom Filipe II de Portugal) nasceu em 1578 e governou a União Ibérica de 1598 até sua morte em 1621. Durante o período de dominação espanhola sobre Portugal (1580 a 1640), seu pai, D. Filipe II da Espanha (e I de Portugal), por Alvará de 9 de fevereiro de 1591, proibiu a ida de navios e pessoas estrangeiras aos portos do Reino de Portugal e às conquistas do Brasil, Minas, Costa de Malagueta, Reino da Angola, Ilhas de São Tomé ou Cabo Verde e quaisquer outros lugares da Guiné.[37]

O rei D. Filipe III reafirmou essa proibição por Carta de Lei, em Valladolid, aos 18 de março de 1605, e determinou que os estrangeiros, que fossem moradores e vivessem nesses mencionados lugares, retornassem ao Reino dentro de um ano.[38]

Essa postura, segundo o autor, justificava-se pela política colonial castelhana decorrente de guerras constantes, conflitos e intrigas continentais.[39]

Com exceção da abertura aos ingleses e holandeses, pelo Tratado de 1654 e pelo Tratado de Paz da Haia de 1661, que lhes permitiam a fixação e a prática de comércio no Brasil,[40] o período de restrições permaneceu com a descoberta do ouro, no final do século XVII. Durante um século foi predominante a imigração de portugueses, ao menos até à Abertura dos Portos, por D. João VI, em 28 de janeiro de 1808.[41]

---

36. ROCHA, Olavo Acyr de Lima. *O imóvel rural e o estrangeiro*. São Paulo: LTr, 2000. p. 18 e 23–24. O autor utiliza a expressão "ilhas de Holanda e de Zelândia" para designar as províncias da Holanda do Norte, Holanda do Sul e Zelândia. Tais regiões foram cruciais para o comércio marítimo devido à sua condição geográfica singular – situadas abaixo do nível do mar, embora a nomenclatura oficial correta seja Reino dos Países Baixos.
37. ROCHA, Olavo Acyr de Lima. *O imóvel rural e o estrangeiro*. São Paulo: LTr, 2000. p. 24.
38. ROCHA, Olavo Acyr de Lima. *O imóvel rural e o estrangeiro*. São Paulo: LTr, 2000. p. 24.
39. ROCHA, Olavo Acyr de Lima. *O imóvel rural e o estrangeiro*. São Paulo: LTr, 2000. p. 24 e 25.
40. PRADO JÚNIOR, Caio. *Formação do Brasil Contemporâneo*, Livraria Martins Editora, São Paulo, 1942, p. 81. apud ROCHA, Olavo Acyr de Lima. *O imóvel rural e o estrangeiro*. São Paulo: LTr, 2000. p. 25.
41. ROCHA, Olavo Acyr de Lima. *O imóvel rural e o estrangeiro*. São Paulo: LTr, 2000. p. 25.

Após a Abertura dos Portos, a concessão de sesmarias aos estrangeiros residentes, por decreto do Príncipe Regente, em 25 de novembro de 1808, foi outra medida de estímulo à imigração.[42]

Porém, alguns anos depois, D. Pedro I, através da Resolução 76 de 17 de julho de 1822, mandou suspender a concessão de sesmarias futuras até à convocação da Assembleia Geral Legislativa e Constituinte. A iniciativa do príncipe regente deu-se em decorrência de um pedido de Manoel José dos Reis para ser conservado na posse das terras em que vivia há mais de 20 anos com sua família.[43]

Após a Proclamação da Independência, D. Pedro II promulgou, em 18 de setembro de 1850, a Lei Imperial 601, que passou à História como a "Lei de Terras". O objetivo dessa norma era o de resolver o problema de terras no Brasil, por meio da concessão, a título oneroso, das terras devolutas[44] tanto a nacionais quanto a estrangeiros. Desse modo, a Lei de Terras foi um grande estímulo para a colonização, uma vez que possibilitava ao estrangeiro requerer sua naturalização, desde que comprasse terras e nelas se estabelecesse, além de cumprir dois anos de residência.[45]

Na seção 7 do capítulo primeiro, intitulada "As primeiras experiências de colonização estrangeira no extremo Sul do país e em São Paulo", o autor relata que, em 1818, se deu a primeira tentativa de colonização oficial,[46] com a vinda de 2.000 suí-

42. ROCHA, Olavo Acyr de Lima. *O imóvel rural e o estrangeiro*. São Paulo: LTr, 2000. p. 27.

43. PINTO JÚNIOR, Joaquim Modesto; FARIAS, Valdez (Org.). *Coletânea de Legislação e Jurisprudência Agrária e Correlata*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2007. p. 44.

44. A Lei 601, de 18 de setembro de 1850, assim define terras devolutas:

"Art. 3º São terras devolutas:

§ 1º As que não se acharem aplicadas a algum uso público nacional, provincial ou municipal.

§ 2º As que não se acharem no domínio particular por qualquer título legítimo, nem forem havidas por sesmarias e outras concessões do Governo Geral ou Provincial, não incorrem em comissão por falta do cumprimento das condições de medição, confirmação e cultura.

§ 3º As que não se acharem dadas por sesmarias, ou outras concessões do Governo, que, apesar de incursas em comisso, forem revalidadas por esta Lei.

§ 4º As que não se acharem ocupadas por posses, que, apesar de não se fundarem em título legal, forem legitimadas por esta Lei".

45. "Art. 17. Os estrangeiros que comprarem terras, e nelas se estabelecerem, ou vierem à sua custa exercer qualquer indústria no país, serão naturalizados querendo, depois de dois anos de residência pela forma por que o foram os da colônia de S. Leopoldo, e ficarão isentos do serviço militar, menos do da Guarda Nacional dentro do município." (Lei 601/1850)

46. O Decreto Real de 6 de maio de 1818, de D. João VI, incumbiu o Ministro e Secretário de Estado dos Negócios do Reino de organizar e dirigir uma colônia de suíços no Brasil e

ços para Nova Friburgo, na Fazenda de Morro Queimado, Capitania de São Sebastião do Rio de Janeiro. A segunda experiência deu-se com a fundação da colônia de São Leopoldo, na Província de São Pedro do Rio Grande do Sul, em 1824, com a distribuição de terras para exploração agrícola, agora aos alemães.[47]

Olavo Acyr de Lima Rocha alude a um fluxo imigratório, ocorrido em período anterior, para povoamento de territórios estratégicos, como o Grão-Pará (1673) e Santa Catarina (1747), todos com baixas taxas de ocupação, por grupos familiares de agricultores da Ilha dos Açores.[48]

Já em São Paulo, no final do século XIX, a colonização por imigrantes caracterizou-se pela demanda para trabalhar nas lavouras de café, por iniciativa particular, sem a formação de núcleos coloniais propriamente ditos.[49]

Olavo Acyr de Lima Rocha observa que a norma legislada foi instrumento de estímulo e desestímulo à vinda de estrangeiros ao Brasil, arrolando diversos diplomas legais, nacionais e estrangeiros, desde a primeira Constituição do Brasil, para demonstrar essa afirmação. Descreve que a Constituição Imperial não distinguiu os brasileiros dos estrangeiros e dispôs em seu art. 13 que "a lei será igual para todos, quer proteja, quer castigue e recompensará em proporção dos merecimentos de cada um".[50]

Cumpre aqui uma correção quanto ao dispositivo citado, correspondente ao inciso XIII do art. 176 da Constituição Política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824. O *caput* do artigo refere-se à inviolabilidade dos direitos civis e políticos dos cidadãos brasileiros. A Constituição de 1824, em seu art. 6º, elencava quem eram os cidadãos brasileiros.

---

de contrair um empréstimo para ocorrer as despesas da mesma colônia. Em 16 de maio de 1818, outro Decreto Real permitiu a vinda de 100 famílias de suíços a serem estabelecidas na Fazenda Morro Queimado no Distrito de Cantagalo, no Rio de Janeiro. Cf.: Decreto de 6 de maio de 1818. Incumbe ao Ministro e Secretário do Estado dos Negócios do Reino, de organizar e dirigir uma colônia de Suíços neste Reino, e de contrair um empréstimo para ocorrer as despesas da mesma colônia. *Coleção de Leis do Brasil de 1808*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1889. p. 40.

Decreto de 16 de maio de 1818. Aprova as condições para o estabelecimento no Brasil de uma colônia de suíços. *Coleção de Leis do Brasil de 1818*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1889. p. 46.

47. ROCHA, Olavo Acyr de Lima. *O imóvel rural e o estrangeiro*. São Paulo: LTr, 2000. p. 30.
48. ROCHA, Olavo Acyr de Lima. *O imóvel rural e o estrangeiro*. São Paulo: LTr, 2000. p. 30.
49. ROCHA, Olavo Acyr de Lima. *O imóvel rural e o estrangeiro*. São Paulo: LTr, 2000. p. 31.
50. ROCHA, Olavo Acyr de Lima. *O imóvel rural e o estrangeiro*. São Paulo: LTr, 2000. p. 31.

Olavo Acyr de Lima Rocha expõe também a publicação, logo após a Constituição do Império, em 23 de outubro de 1832, de uma lei geral de naturalização, facilitando o processo aos estrangeiros casados com brasileiras.[51]

O art. 2º da Lei de 23 de outubro de 1832 estabelecia a naturalização simplificada para os estrangeiros casados com brasileiras ou com filhos brasileiros, e para aqueles que contribuíssem ao progresso nacional, incluindo indivíduos que prestaram serviços relevantes ao Brasil, inventores de novas tecnologias e acadêmicos. Essa naturalização simplificada consistia em declaração do interessado, perante a Câmara Municipal de sua residência, da intenção de fixar residência no país e dos seus princípios religiosos.

O autor anotou a existência do Decreto 397, de 3 de setembro de 1846,[52] que simplificou a naturalização para os estrangeiros das colônias de São Leopoldo e São Pedro de Alcântara das Torres, no Rio Grande do Sul, exigindo apenas a declaração de vontade perante a municipalidade. Esse movimento de facilitação foi posteriormente reforçado pelo art. 17 da Lei de Terras (Lei 601/1850) e estendido a qualquer colônia fundada no Império, conforme previsto no art. 3º do Decreto 712, de 16 de setembro de 1853. Dentre as leis que marcaram a história da imigração europeia para o Brasil, Olavo Acyr de Lima Rocha destaca a Lei 514, de 28 de outubro de 1848, que proibiu a coexistência de escravos e imigrantes na mesma colônia.[53] Ele também aludiu à Lei 581, de 4 de setembro de 1850 (Lei Eusébio de Queiroz), que proibiu a importação de africanos como escravos.[54]

Olavo Acyr de Lima Rocha observa que, entre 1848 e 1870, o fracasso dos movimentos revolucionários de caráter liberal na Europa fez com que muitos estrangeiros deixassem suas pátrias em direção ao continente americano. Contudo, a condição de semiescravidão dos estrangeiros nas lavouras de café, recebendo tratamento equivalente ao dos escravos, por muitas vezes, repercutia negativamente na Europa, o que ensejou medidas proibitivas à imigração. A primeira delas, em 1859, pelo Reino da Prússia, com o Rescrito de Heydt,[55] proibindo a vinda de alemães para

51. ROCHA, Olavo Acyr de Lima. *O imóvel rural e o estrangeiro*. São Paulo: LTr, 2000. p. 31.

52. O autor referencia equivocadamente, nas páginas 29 e 31 do livro resenhado, a data do Decreto 397, de 3 de setembro de 1846, como 3 de novembro de 1846.

53. Art. 16 da Lei 514, de 28 de outubro de 1848. Ver: Lei 514, de 28 de outubro de 1848. Fixando a Despesa e Orçando a Receita para o exercício de 1849–1850, e ficando em vigor desde a sua publicação. *Coleção de Leis do Brasil de 1848*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1849. v. 10, p. 25.

54. ROCHA, Olavo Acyr de Lima. *O imóvel rural e o estrangeiro*. São Paulo: LTr, 2000. p. 32.

55. O Rescrito de Heydt foi uma circular decretada pelo ministro do Comércio August von der Heydt, no Reino da Prússia, em 3 de novembro de 1859, que proibiu o recrutamento de

São Paulo, seguida, mais tarde, por outros países como França (1876), Grã-Bretanha (1875) e Itália (1895).[56] A partir de 1872, o declínio do regime escravista impulsionou o fluxo imigratório para o Brasil, movimento consolidado por marcos como a Abolição da Escravatura, pela Lei 3.353, de 13 de maio de 1888 (Lei Áurea) e a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891. Esta última, em seu art. 64, concedeu aos Estados a posse das terras devolutas.

Esse período de grande imigração no Brasil, ocorrido entre o século XIX e o início do século XX, arrefeceu com a crise da economia cafeeira e com as duas Guerras Mundiais. A chamada Lei dos Dois Terços, na verdade o Decreto 19.482, de 12 de dezembro de 1930, limitou a entrada de estrangeiros no país e determinou que dois terços das vagas de emprego fossem ocupadas por brasileiros natos. Segundo Olavo Acyr de Lima Rocha, isso deu início ao processo migratório interno.[57]

Na seção 10 do Capítulo I, o autor demonstra que, ao longo da História, apesar das normas que promoveram a naturalização de estrangeiros como a Lei 601/1850 e a Constituição de 1891 (art. 69, § 4º),[58] coexistiram normas que restringiam a aquisição de terras por estrangeiros, ora pela imposição de formalidades rigorosas, ora pelo estabelecimento de limites percentuais baseados na nacionalidade.

Olavo Acyr de Lima Rocha menciona o Decreto 19.924, de 27 de abril de 1931, que proibiu a concessão de terras devolutas a sindicatos, empresas estrangeiras ou indivíduos não domiciliados no Brasil, sem prévia autorização do Governo

imigrantes e a propaganda à emigração de regiões prussianas para o Brasil, devido às denúncias das más condições de vida e de trabalho dos imigrantes alemães em terras brasileiras. Em 1871, o "Rescrito de Heydt" foi incorporado pelo Império alemão, permanecendo em vigor até 1896. Cf.: PÉREZ MELÉNDEZ, José Juan. The meanings of restriction: the Heydt Rescript of 1859 and German migrations to Brazil. *História econômica & história de empresas*, v. 27, n. 3, p. 683–718, 2024. p. 684.

56. ROCHA, Olavo Acyr de Lima. *O imóvel rural e o estrangeiro*. São Paulo: LTr, 2000. p. 32.

57. "[...] o surgimento da Lei dos 2/3 (dois terços) exigindo que no mínimo dois terços dos trabalhadores das indústrias sejam brasileiros e os altos salários do Estado de São Paulo passam a atrair populações menos favorecidas do sertão de Minas, Bahia, Pernambuco e Ceará. Levanta-se então um dique à imigração de estrangeiros, muito embora continue a importação de técnicos, mas em menor número, sem significação de processo imigratório. A imigração sofre uma substituição pela migração interna" (ROCHA, Olavo Acyr de Lima. *O imóvel rural e o estrangeiro*. São Paulo: LTr, 2000. p. 33).

58. "Art. 69. São cidadãos brasileiros: [...] 4º) os estrangeiros, que achando-se no Brasil aos 15 de novembro de 1889, não declararem, dentro em seis meses depois de entrar em vigor a Constituição, o ânimo de conservar a nacionalidade de origem; [...]" (Constituição de 1891).

Federal.[59] Destaca também o art. 121, § 6º, da Constituição de 1934[60] — disposição repetida no art. 151 da Constituição de 1937 —, que estabeleceu limites percentuais à entrada de imigrantes por nacionalidade. Soma-se a esse arcabouço o Decreto-Lei 406, de 4 de maio de 1938, que restringiu o acesso de estrangeiros ao país e vedou a formação de núcleos coloniais compostos por uma única nacionalidade.[61]

O autor relaciona, ainda, diversos outros diplomas legais voltados à política de proteção nacional e soberania, tais como os Decretos-leis 1.164, de 18 de março de 1939; 1.202, de 8 de abril de 1939; 1.968, de 17 de janeiro de 1940; 2.610, de 20 de setembro de 1940; 3.059, de 14 de fevereiro de 1941; 3.266, de 12 de maio de 1941; 4.504, de 22 de junho de 1942; 6.430, de 16 de abril de 1944; e 7.724, de 10 de julho de 1945, bem como a Lei 2.597, de 12 de setembro de 1955. Todas essas normas dispunham sobre a concessão de terras públicas ou de terras situadas em faixa de fronteira, restringindo a propriedade destas aos nacionais.

2.2. Capítulo II — O imóvel rural no ordenamento jurídico brasileiro

O segundo capítulo da obra, dedicado à análise do regime jurídico dos imóveis rurais, inicia com as transformações estruturais trazidas pela Emenda Constitucional 10, de 9 de novembro de 1964. Esta norma alterou, dentre outros dispositivos, os arts. 5º, 15 e 147 da Constituição de 1946, a fim de estabelecer a competência da União para legislar sobre Direito Agrário, instituir impostos sobre a propriedade territorial rural e viabilizar o pagamento de indenizações por desapropriação para fins de reforma agrária mediante títulos da dívida pública.

Olavo Acyr de Lima Rocha expõe que:

> "foi proclamada pela Carta Magna não só a autonomia do Direito Agrário como também reconhecida sua maioridade em nosso País, ao ponto de merecer uma lei específica para regular o problema da terra e daqueles nela diretamente envolvidos".[62]

59. Art. 3º do Decreto 19.924, de 27 de abril de 1931.

60. "Art. 121. A lei promoverá o amparo da produção e estabelecerá as condições do trabalho, na cidade e nos campos, tendo em vista a proteção social do trabalhador e os interesses econômicos do país. [...]§ 6º A entrada de imigrantes no território nacional sofrerá as restrições necessárias à garantia da integração étnica e capacidade física e civil do imigrante, não podendo, porém, a corrente imigratória de cada país exceder, anualmente, o limite de dois por cento sobre o número total dos respectivos nacionais fixados no Brasil durante os últimos cinquenta anos." (Constituição de 1934).

61. Cf. arts. 14, 17 e 39 do Decreto-lei 406, de 4 de maio de 1938.

62. ROCHA, Olavo Acyr de Lima. *O imóvel rural e o estrangeiro*. São Paulo: LTr, 2000. p. 50.

A Lei 4.504, de 30 de novembro de 1964, denominada de "Estatuto da Terra", surge, então, para regular os direitos e obrigações concernentes aos bens imóveis rurais para fins de execução da Reforma Agrária e promoção da Política Agrícola.[63]

A referida norma, também conhecida como Lei Agrária, definiu os conceitos de "Reforma Agrária" e "Política Agrícola", no art. 1º, §§ 1º e 2º, respectivamente; e o conceito de "Imóvel Rural" no art. 4º, inc. I. O propósito da lei foi o de desestimular a economia agrária de mera subsistência, que foi representada pelo minifúndio, cujas dimensões impedem a geração de excedentes de mercado. Além disso, objetivou-se combater a existência de latifúndios improdutivos, inexplorados ou explorados de forma deficitária.[64]

Olavo Acyr de Lima Rocha ressalta que o Estatuto da Terra optou por uma solução democrática para a questão de terras, pautada pelo princípio da função social da propriedade. Nesse contexto, o objetivo da reforma agrária não é a manutenção de terras sob o domínio estatal, sejam elas devolutas ou públicas em sentido estrito, mas sim sua transferência para a iniciativa privada, conforme preconiza o art. 10 da Lei 4.504/1964.[65]

O autor esclarece que "a opção democrática baseia-se no estímulo à propriedade privada e no direito do produtor aos frutos de seu labor, a serem obtidos com maior produtividade para o bem geral".[66] Tal modelo surge como alternativa à *opção socialista*, caracterizada pela (a) estatização da propriedade rural, imediata ou progressiva; (b) imposição de um plano global de exploração da terra pelo Estado, sendo o agricultor um mero executor; e (c) transformação dos trabalhadores em meros usuários da terra, eliminando o estímulo ao aumento da produção.[67]

Ainda que a expressão *opção democrática* cause estranheza frente ao contexto de 1964, Pinto Ferreira realça essa natureza ao afirmar que: "o Código Agrário brasileiro, Estatuto da Terra, examina em muitos artigos o problema da reforma agrária e da política fundiária, adotando método liberal e democrático de solução da matéria".[68]

Olavo Acyr de Lima Rocha assinala que a reforma agrária, instrumentalizada pela desapropriação de imóveis rurais pela União, atua como um mecanismo de

63. Art. 1º da Lei 4.504, de 30 de novembro de 1964.

64. ROCHA, Olavo Acyr de Lima. *O imóvel rural e o estrangeiro*. São Paulo: LTr, 2000. p. 53–54.

65. ROCHA, Olavo Acyr de Lima. *O imóvel rural e o estrangeiro*. São Paulo: LTr, 2000. p. 56–57.

66. ROCHA, Olavo Acyr de Lima. *O imóvel rural e o estrangeiro*. São Paulo: LTr, 2000. p. 57.

67. ROCHA, Olavo Acyr de Lima. *O imóvel rural e o estrangeiro*. São Paulo: LTr, 2000. p. 56–57.

68. FERREIRA, Pinto. *Curso de Direito Agrário:* de acordo com a Lei 8.629/1993. São Paulo: Saraiva, 1994, p. 20.

correção de estruturas fundiárias defeituosas — sejam latifundiárias ou minifundiárias. Ao promover o retorno da terra ao domínio privado, o processo opera, em última análise, a democratização do acesso à propriedade.[69] O autor utiliza uma linguagem corrente para dizer que "na estrutura minifundiária existem muitas mãos para pouca terra e na latifundiária muita terra para poucas mãos".[70] Ambas as situações retratam uma ocupação anômala do solo rural.

Outro aspecto relevante da Lei 4.504/1964 foi seu caráter precursor ao definir formalmente a função social da propriedade (art. 2º, § 1º).[71]

Sobre o caráter social da propriedade, vale destacar a lição de Otavio Luiz Rodrigues Jr., segundo o qual,

> "a ideia de que a propriedade deve atender ao bem-estar social, ao bem-comum ou à função social é construção normativa e dogmática em curso desde a Constituição de 1934, com respeitável contribuição do Direito Civil mesmo antes de sua vigência."[72]

Coube, porém, à ditadura militar de 1964 instituir normativamente, de modo original, a expressão "função social da propriedade".

Conclui Olavo Acyr de Lima Rocha o segundo capítulo de seu livro registrando a importância do Estatuto da Terra como

> "instrumento indispensável à efetivação da Reforma Agrária e execução de uma política agrícola consentânea com os reclamos da população brasileira, metade

69. ROCHA, Olavo Acyr de Lima. *O imóvel rural e o estrangeiro*. São Paulo: LTr, 2000. p. 58.

70. ROCHA, Olavo Acyr de Lima. *O imóvel rural e o estrangeiro*. São Paulo: LTr, 2000. p. 63.

71. "Art. 2º É assegurada a todos a oportunidade de acesso à propriedade da terra, condicionada pela sua função social, na forma prevista nesta Lei.

§ 1º A propriedade da terra desempenha integralmente a sua função social quando, simultaneamente:

a) favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, assim como de suas famílias;

b) mantém níveis satisfatórios de produtividade;

c) assegura a conservação dos recursos naturais;

d) observa as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivem" (Estatuto da Terra).

72. RODRIGUES JR., Otavio Luiz. Propriedade e função social: exame crítico de um caso de "constitucionalização" do direito civil. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, v. 51, n. 1–2, p. 207–236, 2010. p. 209.

> da qual vinculada diretamente à atividade agrária produtiva, enquanto a outra metade, por sua vez dela depende indiretamente".[73]

Ele também defende ser o Estatuto da Terra um meio para se entender o regime jurídico da aquisição de imóvel rural por estrangeiro, o qual "deve corresponder à necessidade do disciplinamento jurídico de complexas relações envolvendo o estrangeiro, pessoa natural ou jurídica, e os imóveis rurais em nosso País".[74]

2.3. Capítulo III — Análise da Lei 5.709, de 7 de outubro de 1971

O terceiro capítulo, intitulado "O regime jurídico da aquisição de imóvel rural por estrangeiro", principia com a menção ao Ato Complementar 45, baixado em 30 de janeiro de 1969, o qual, em seu art. 1º, restringiu aos estrangeiros residentes no País a aquisição da propriedade rural no Brasil. Em seu art. 2º, considerou-se como residente o estrangeiro com permanência definitiva no país. Esse Ato Complementar excepcionou a regra da residência em seu § 1º do art. 1º para os casos de transmissão por sucessão *causa mortis*.

O Ato Complementar 45/1969 fixou, em seu art. 3º, que:

> "Lei especial determinará as condições, restrições, limitações e demais exigências a que ficará sujeita a aquisição de imóvel rural por pessoa estrangeira natural ou jurídica, tendo em vista a defesa da integridade do território nacional, a segurança do Estado e a justa distribuição da propriedade."

Em cumprimento ao comando normativo do citado art. 3º do Ato Complementar 45/1969, o Presidente da República[75] expediu o Decreto-lei 494, de 10 de março de 1969, para regulamentar a aquisição da propriedade rural no território nacional. Contudo, seu art. 18 estabelecia o prazo de 30 dias para que o Poder Executivo baixasse o ato regulamentar necessário à execução da norma. Isso nunca ocorreu.

Meses depois, os Ministros da Marinha de Guerra, do Exército e da Aeronáutica Militar editaram o Decreto-lei 924, de 10 de outubro de 1969, para excluir das restrições do Decreto-lei 494/1969 as áreas rurais necessárias aos grandes empreendimentos industriais considerados de interesse da economia nacional.

---

73. ROCHA, Olavo Acyr de Lima. *O imóvel rural e o estrangeiro*. São Paulo: LTr, 2000. p. 67.
74. ROCHA, Olavo Acyr de Lima. *O imóvel rural e o estrangeiro*. São Paulo: LTr, 2000. p. 67.
75. O Ato Institucional 5, de 13 de dezembro de 1968, no § 1º do art. 2º permitia ao Poder Executivo, durante o recesso parlamentar, legislar em todas as matérias e exercer as atribuições previstas na Constituição.

Na sequência cronológica de regulamentação da matéria, em 17.10.1969, a Emenda Constitucional 1 disciplinou, em seu art. 153, § 34, o seguinte:

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

Segundo Olavo Acyr de Lima Rocha, "o assunto representou inovação em nossa Constituição, pois as anteriores não consignavam preceito semelhante".[76] Ele observa que o estudo do Ato Complementar 45/1969 possui um valor meramente histórico. Isso porque o tema passou a ser regido integralmente pela Lei 5.709/1971, que seguiu as diretrizes estabelecidas pela Emenda Constitucional 1/1969.[77]

Olavo Acyr de Lima Rocha apresenta, no período que antecedeu à Lei 5.709/1971, um contexto de preocupação no Brasil de se impedir a ocupação da terra por estrangeiros de forma indiscriminada.[78]

Citando Fernando Pereira Sodero, o autor resenhado assinala que:

> "a ampliação da fronteira econômica do País nos sentidos leste-oeste e sul-norte, após a implantação de Brasília no planalto central e a abertura de grandes rodovias, propiciaram a comercialização de vastas áreas rurais valorizadas ou em vias de valorização."[79]

Nesse contexto, ocorreram transações fraudulentas, processos de grilagem, incluindo reservas indígenas e terras devolutas.[80]

O objetivo da norma era o desestímulo às transações de caráter meramente especulativo com estrangeiros, prática comum quando esses eram residentes no exterior.[81]

O terceiro capítulo da obra resenhada arrola também as normas que conceituaram as áreas indispensáveis à segurança nacional desde a Constituição de 1946.

---

76. ROCHA, Olavo Acyr de Lima. *O imóvel rural e o estrangeiro*. São Paulo: LTr, 2000. p. 72.
77. ROCHA, Olavo Acyr de Lima. *O imóvel rural e o estrangeiro*. São Paulo: LTr, 2000. p. 73.
78. ROCHA, Olavo Acyr de Lima. *O imóvel rural e o estrangeiro*. São Paulo: LTr, 2000. p. 75.
79. ROCHA, Olavo Acyr de Lima. *O imóvel rural e o estrangeiro*. São Paulo: LTr, 2000. p. 75.
80. SODERO, Fernando Pereira. *O módulo rural e suas implicações jurídicas.* São Paulo: LTr. 1975, p. 96-97 apud ROCHA, Olavo Acyr de Lima. *O imóvel rural e o estrangeiro*. São Paulo: LTr, 2000. p. 75.
81. ROCHA, Olavo Acyr de Lima. *O imóvel rural e o estrangeiro*. São Paulo: LTr, 2000. p. 77.

O texto menciona o Decreto-Lei 1.164, de 1.4.1971,[82] que declarou indispensáveis à segurança e ao desenvolvimento nacional as terras devolutas situadas na faixa de cem quilômetros de largura em cada lado do eixo de rodovias na Amazônia Legal[83]. Além disso, Olavo Acyr de Lima Rocha menciona no texto a Lei 6.634, de 2 de maio de 1979, que dispõe sobre a faixa de fronteira e prescreve ser indispensável à segurança nacional a faixa interna de cento e cinquenta quilômetros de largura, paralela à linha divisória terrestre do território nacional.[84]

Olavo Acyr de Lima Rocha destaca ainda outros aspectos da Lei 5.709/1971, tais como: (a) os casos de compromisso de compra e venda celebrados por estrangeiros no exterior, com a pretensão de imigrar para o Brasil; (b) as aquisições livres por estrangeiros (pessoas físicas) de área não superior a três módulos, desde que limitada ao primeiro imóvel (Decreto 74.965, de 26.11.1974); (c) os requisitos para aquisição, por estrangeiros pessoas físicas, de imóveis entre três e cinquenta módulos; (d) o percentual de ocupação permitido, por nacionalidade, em relação à área total do município, com exceção do estrangeiro casado com brasileiro pelo regime da comunhão de bens, ou com filhos brasileiros.[85]

No exame da aquisição de imóveis rurais por empresas estrangeiras, a obra de Olavo Acyr de Lima Rocha estabelece um comparativo inicial com o modelo argentino e a visão de sua doutrina, avançando para os requisitos estabelecidos na Lei 5.709/1971, no contexto brasileiro.[86]

O primeiro desses requisitos, previsto no art. 5º da Lei 5.709/1971, é o da vinculação do projeto de exploração do imóvel rural aos objetivos estatutários da pessoa jurídica estrangeira. Contudo, neste caso, o único limite de área será o decorrente do percentual de ocupação por município, determinado pelo art. 12 do mesmo diploma legal.

A aquisição de imóveis rurais por pessoas jurídicas estrangeiras — ou brasileiras a elas equiparadas — condiciona-se à aprovação de projeto de exploração junto ao Ministério da Agricultura, mediante prévia manifestação do INCRA — Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, na qualidade de órgão federal competente.[87]

82. Cumpre salientar que o Decreto-lei 1.164/1971 foi revogado pelo Decreto-lei 2.375, de 24 de novembro de 1987.

83. Art. 1º da Lei 1.164/1971.

84. Art. 1º da Lei 6.634/1979.

85. Arts. 3º, § 1º, § 2º; 12, § 1º e § 2º da Lei 5.709/1971.

86. ROCHA, Olavo Acyr de Lima. *O imóvel rural e o estrangeiro*. São Paulo: LTr, 2000. p. 103.

87. Art. 11, § 2º do Decreto 74.965/1974.

O art. 6º da Lei 5.709/1971 impôs a obrigatoriedade de sociedades anônimas estrangeiras adotarem a forma nominativa quando se dedicarem ao loteamento rural, explorarem diretamente áreas rurais ou forem proprietárias de imóveis rurais não vinculados a suas atividades estatutárias. No art. 16, a norma estabeleceu regras de transição, para adequação da estrutura societária das empresas estrangeiras proprietárias de imóveis rurais, quando da edição da norma.[88]

Olavo Acyr de Lima Rocha adverte sobre a complexidade no disciplinamento da matéria, apontando o risco de fraudes mediante o uso de cadeias societárias. O autor exemplifica com a hipótese em que uma pessoa jurídica estrangeira detém participação em uma empresa brasileira que, por sua vez, controla uma segunda sociedade nacional (com mais de 50% do capital). Nesse cenário, esta última acabaria por não se submeter aos ditames da Lei 5.709/1971.[89]

No que tange à equiparação da pessoa jurídica nacional à pessoa jurídica estrangeira (art. 1º, § 1º, da Lei 5.709/1971) e a seu cotejo com o art. 171 da Constituição Federal de 1988, o autor sustenta que a definição de empresa brasileira anteriormente prevista no inc. I do art. 171 da Constituição de 1988 não afetava a aplicabilidade da lei específica,

> "e isto porque a Lei 5.709/1971 reconhecia expressamente a natureza de pessoa jurídica brasileira aquela mencionada no § 1º, de seu [art.] 1º. Apenas, para os efeitos relativos à aquisição de imóveis rurais ela seria equiparada às pessoas jurídicas estrangeiras."[90]

Todavia, esse debate perdeu o objeto com a revogação do referido dispositivo constitucional pela Emenda 6, de 15 de agosto de 1995, que extinguiu a distinção entre empresa brasileira e empresa brasileira de capital nacional.

Nesse terceiro capítulo, Olavo Acyr de Lima Rocha termina por apresentar outros requisitos previstos na Lei 5.709/1971 para aquisição de imóveis rurais por estrangeiro, tais como: (a) a escritura pública como forma essencial do ato; (b) a proibição de doação de terras da União e dos Estados a pessoas físicas ou jurídicas estrangeiras; (c) o cadastro especial e o controle das aquisições pelos Cartórios de Registros de Imóveis; e (d) as nulidades decorrentes de ausência de atendimento às prescrições da referida Lei.

88. Art. 16 e §§ da Lei 5.709/1971.

89. ROCHA, Olavo Acyr de Lima. *O imóvel rural e o estrangeiro*. São Paulo: LTr, 2000. p. 107.

90. ROCHA, Olavo Acyr de Lima. *O imóvel rural e o estrangeiro*. São Paulo: LTr, 2000. p. 110-111.

Em suas conclusões, Olavo Acyr de Lima Rocha observa que a Lei 5.709/1971 estabeleceu 3 parâmetros fundamentais quanto à aquisição de terras nacionais por estrangeiros: (1) a lei, como regra, proibiu a aquisição de imóveis rurais por pessoas estrangeiras (físicas ou jurídicas); (2) a lei limitou essas aquisições, para pessoas físicas residentes e para pessoas jurídicas autorizadas a funcionar no Brasil, a um percentual do território nacional por nacionalidade do estrangeiro; (3) a lei vinculou essas aquisições à efetiva exploração do imóvel rural, mediante aprovações das autoridades governamentais. Com isso, a lei atendeu aos fins concretos de Política Agrária dispostos no Estatuto da Terra e aos princípios e às normas programáticas presentes na Constituição Federal,[91] em especial, a função social da propriedade.[92]

Contudo, o autor adverte que:

> "o tangenciamento da Lei nº 5.709/1971 é possível pela ausência nela de critério prático e objetivo capaz de permitir, de imediato, a identificação da pessoa jurídica adquirente como estrangeira, o que, em termos de Brasil, com seus conhecidos desníveis regionais, propicia a ocorrência das aquisições por ela vedadas".[93]

Olavo Acyr de Lima Rocha sugere como válvula de segurança do sistema a reforma da Constituição para o retorno da regra disposta no art. 11 do revogado Decreto-Lei 494, de 10 de março de 1969,[94] que autorizava a União, ouvido o Conselho de

91. O autor não especifica qual Constituição Federal a que se refere, contudo, conforme exposto no capítulo segundo da obra resenhada, p. 60, a função social da propriedade encontra suas raízes na Constituição de 1937, com ideia repetida na Constituição de 1946. Sobre o caráter social da propriedade e o princípio da função social, Otavio Luiz Rodrigues Jr. aduz que "[a] maior parte dos constitucionalistas não atribuem às constituições do período militar a primazia na introdução do conceito jurídico de 'função social da propriedade'. Essa é uma perspectiva que merece reservas. Na verdade, a inserção da 'função social da propriedade' no ordenamento jurídico brasileiro é resultado de uma lenta evolução, iniciada formalmente em 1934 e concluída em 1967/1969. A Constituição de 1988, nesse sentido, valeu-se da contribuição teórica e legislativa do século XX, que, ao exemplo do que já demonstrado, não foi alheia ao Direito Civil" (RODRIGUES JR., Otavio Luiz. Propriedade e função social: exame crítico de um caso de "constitucionalização" do direito civil. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, v. 51, n. 1–2, p. 207–236, 2010. p. 226).
92. ROCHA, Olavo Acyr de Lima. *O imóvel rural e o estrangeiro*. São Paulo: LTr, 2000. p. 123.
93. ROCHA, Olavo Acyr de Lima. *O imóvel rural e o estrangeiro*. São Paulo: LTr, 2000. p. 125.
94. "Art. 11. Fica a União autorizada, por motivo de segurança nacional, a desapropriar terras rurais em poder de pessoa estrangeira natural ou jurídica, mediante decreto, ouvido, previamente, o Conselho de Segurança Nacional."

Defesa Nacional, a proceder à desapropriação de terras rurais em nome de pessoa estrangeira natural ou jurídica, por motivo de segurança nacional.

Por fim, aborda-se, nesse capítulo, relevantes normas posteriores que trataram sobre o tema. Destacando-se:

(a) a Lei 6.572, de 30.09.1978, que afastou as restrições de aquisição de terras nas sucessões legítimas, ressalvadas áreas indispensáveis à segurança nacional;

(b) a Constituição Federal de 05.10.1988, que, em seu art. 190, reiterou a limitação à propriedade rural por estrangeiros (sejam pessoas físicas ou jurídicas); e

(c) a Lei 8.629, de 25.02.1993, que, em seu art. 23, *caput*, e § 1º, estendeu as restrições à aquisição de terras por estrangeiros ao arrendamento rural.

O livro resenhado possui um apêndice, no qual figura a Relação de Documentos para a Aquisição de Imóvel Rural por Estrangeiro e o Modelo de Requerimento para Aquisição de Imóvel por Estrangeiro Pessoa Física. O autor também incluiu a íntegra da Lei 5.709/1971.

Conclusões

A literatura jurídica nacional relativa à aquisição de imóveis rurais por pessoas estrangeiras é escassa. Em pesquisa no catálogo da *Rede Virtual de Bibliotecas Institucionais (RVBI)*[95] realizada com as palavras-chave "imóvel rural estrangeiro", com filtro apenas de livros, foram localizados 33 resultados; excluídos os mesmos títulos de diferentes edições, restaram 15 resultados.[96] Esse dado revela que o livro ora

95. Trata-se de uma rede cooperativa de bibliotecas, situada no Distrito Federal (Brasil), coordenada pela Biblioteca do Senado Federal, que agrega recursos bibliográficos, materiais e humanos de doze bibliotecas da administração pública Federal e do Governo do Distrito Federal, dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, com o objetivo de atender às demandas de informação bibliográfica do poder legislativo e dos órgãos mantenedores das bibliotecas cooperantes.

96. Obras encontradas na base de dados da RVBI: BACKHEUSER, Luanda Pinto. Restrições para aquisição de imóvel rural por estrangeiros no direito comparado. In: *Direito imobiliário e urbanístico*: temas atuais. Indaiatuba: Foco, 2019. p. 249–262; BARROSO, Lucas Abreu; MIRANDA, Alcir Gursen de; SOARES, Mário Lúcio Quintão. *O direito agrário na Constituição*. 3. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2013; BONILHA, Priscila Telio. Aquisição de imóvel rural por estrangeiro: oportunidade de investimento no Brasil. In: *Panorama jurídico do agronegócio*. São Paulo: Singular, 2021; CERVO, Valter Luís. *Direito registral imobiliário*: questões práticas. 1. ed., 5. reimpr. Curitiba: Juruá, 2008; CONSTANTINO, Vanessa. *Direitos e obrigações dos estrangeiros no Brasil:* pessoas jurídicas, pessoas físicas. São Paulo: LTr, 1997; CYSNEIRO, Vicente Cavalcanti. *Aquisição de imóvel rural por*

resenhado apresenta-se como leitura essencial para aqueles que desejam estudar o assunto com profundidade.

Publicado no ano de 2000, o livro "O imóvel rural e o estrangeiro" deve ser compreendido com as ressalvas dos entendimentos que se firmaram desde então, sem deixar de observar as modificações que posteriormente ocorreram na Lei de Aquisição de Imóvel Rural por Estrangeiro.

É relevante notar a transição hermenêutica da Advocacia-Geral da União sobre a matéria. Inicialmente, o Parecer GQ-22/1994 do então Advogado-Geral da União Geraldo Quintão estabelecia o entendimento da não recepção do § 1º do art. 1º da Lei 5.709/1971 pela Constituição Federal de 1988. Conforme esse Parecer, a definição de empresa brasileira contida no art. 171, I, da Constituição Federal de 1988, não admitia restrições à atuação de tais entidades. Argumentava-se, neste Parecer, que a distinção constitucional entre empresa brasileira e empresa brasileira de capital nacional visava à criação de benefícios e incentivos, e não à imposição de limitações.[97]

Com a revogação do art. 171 da Constituição Federal pela Emenda Constitucional 6, de 16 de agosto de 1995, o Advogado-Geral da União Geraldo Magela da Cruz Quintão determinou, por despacho datado de 21 de janeiro de 1997, a revisão

estrangeiro. Brasília: Fundação Petrônio Portella, 1982; CYSNEIRO, Vicente Cavalcanti. O estrangeiro, a propriedade rural e o processo de integração. In: GELSI BIDARTI, Adolfo (Org.). *Direito agrário no Cone Sul*. Pelotas: Educat, 1995; DELGADO, José Augusto. Aspectos jurídicos da aquisição de terras rurais por estrangeiros (pessoas físicas e pessoas jurídicas). In: *Estudos contemporâneos de direito público:* em homenagem ao Ministro Cesar Asfor Rocha. São Paulo: Pillares, 2010. p. 39–97; DIP, Ricardo Henry Marques; GIL, Amanda (Org.). *Usucapião:* julgados para o extrajudicial. São Paulo: Lepanto, 2020; GONÇALVES, Inácio Roberto. Aquisição de imóvel rural por pessoa jurídica brasileira equiparada à estrangeira. In: *Direito agrário:* homenagem à Octavio Mello Alvarenga. Rio de Janeiro: GZ, 2016. p. 83–96; PEREIRA, Lutero de Paiva. *Agricultura e Estado: uma visão constitucional*. 3. ed., rev. e atual. Curitiba: Juruá, 2013; PEREIRA, Lutero de Paiva. *Imóvel rural para estrangeiro*. 4. ed., rev. e atual. de acordo com a Lei 13.986/2020 (Lei do agro). Curitiba: Juruá, 2021; SILVA, Bruno Mattos e. *Compra de imóveis:* aspectos jurídicos, cautelas devidas e análise de riscos. 15. ed., rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2023; SILVA, Gilberto Valente da. O estrangeiro e o imóvel rural. In: CARNEIRO, Andreia Flavia Tenório; JACOMINO, Sérgio (Org.). *Registro de imóveis:* estudos de direito registral imobiliário: XXVII Encontro de Oficiais de Registro de Imóveis do Brasil. São Paulo: IRIB, 2002. p. 445–477; ZANCHIM, Kleber Luiz. Titularidade de terras rurais por empresas de capital estrangeiro e função social da propriedade. In: *Transformações no direito privado nos 30 anos da Constituição:* estudos em homenagem a Luiz Edson Fachin. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 595–605.

97. Ver p. 11 do Parecer CGU/AGU 01/2008-RVJ, aprovado pelo Advogado-Geral da União (Parecer LA-01) e pelo Exmo. Sr. Presidente da República, publicado no Diário Oficial da União de 23 de agosto de 2010 (Seção 1, p. 1).

do Parecer GQ-22/1994, tendo em vista que não subsistia o critério constitucional que embasava o entendimento anterior. O ponto central era saber se a referida revogação da norma constitucional teria ensejado a repristinação do § 1º do art. 1º da Lei 5.709/1971. Em 1998, foi aprovado pelo Presidente da República e publicado no Diário Oficial da União o Parecer AGU GQ-181, dispondo sobre a impossibilidade de repristinação, admitindo-se, contudo, que lei futura impusesse restrições ao capital estrangeiro.[98]

Entretanto, com o Parecer LA-01 (CGU/AGU 01/2008), a AGU considerou o § 1º do art. 1º da Lei 5.709/1971 compatível com a Constituição de 1988, revogando o entendimento externado nos pareceres anteriores para restabelecer as restrições às pessoas jurídicas brasileiras de capital estrangeiro.[99]

Importa mencionar o Parecer do Advogado da União e Consultor da União, Guilherme Benages Alcântara, sobre a impossibilidade de revisão do Parecer LA-01, cuja conclusão, por fim, coaduna-se com o pensamento do autor do livro resenhado.

Nesse parecer, Guilherme Benages Alcântara explica que, diferentemente do que alegaram os requerentes da revisão, o Parecer LA-01 não teve como objetivo proibir a aquisição de terras rurais, mas sim restabelecer o regime de "aquisição condicionada" para empresas brasileiras com capital estrangeiro (conforme a Lei 5.709/1971). As situações de proibição total não sofreram alterações nem em 1994, nem em 2010.

Segundo o parecerista, desde que respeitados os limites legais e comprovada a vinculação do projeto de exploração aos objetivos da empresa, a pessoa jurídica brasileira com capital estrangeiro pode obter autorização para explorar terras. Segundo ele,

> "a revisão de entendimento promovida pelo Parecer LA-01 *não significou* retirada, das empresas afetadas, do direito à aquisição ou arrendamento de imóveis

98. BRASIL. Advocacia-Geral da União. Parecer n. GQ-181, de 17 de dezembro de 1998. Reexame do Parecer n. AGU/LA-04/94, diante da revogação do art. 171 da Constituição de 1988... Brasília, 1998. Disponível em: [http://wwwsistema.planalto.gov.br/asprevweb/exec/parecer/parecerAGU181.html]. Acesso em: 22 jan. 2026.

99. Gilberto Bercovici esclarece que: "O texto do artigo 171 da Constituição não dizia respeito à atuação de empresas brasileiras ou estrangeiras no setor agrícola, mas tratava de setores estratégicos, especialmente os ligados à tecnologia, dada sua origem no debate sobre a política nacional de informática. Não há nenhuma incompatibilidade formal ou material entre o texto constitucional revogado do artigo 171 e o texto da Lei 5.709/1971" (BERCOVICI, Gilberto. A Constituição de 1988 e a Lei sobre Aquisição de Imóveis Rurais por Estrangeiros (Lei 5.709/1971). *Revista de Direito Civil Contemporâneo*, v. 43, p. 377–386, abr.–jun. 2025. p. 379).

> rurais; ela apenas *restabeleceu a aplicação de alguns procedimentos de controle*, prévios à efetiva aquisição."[100]

O assunto também é objeto de duas ações no Supremo Tribunal Federal, a ACO 2.463/2014 e a ADPF 342/2015. Ambas tramitam em conjunto no STF sem julgamento até a presente data.

A ADPF 342/2015, de autoria da Sociedade Rural Brasileira (SRB), discute a recepção pela Constituição Federal de 1988 do art. 1º, § 1º, da Lei 5.709/1971, que estendeu o regime jurídico aplicável à aquisição de imóvel rural por estrangeiro à 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 ACO 2463/2014, movida pela União e pelo INCRA, tem como objeto a nulidade do Parecer 461/12-E da Corregedoria Geral da Justiça de São Paulo. O cerne da questão reside no fato de o órgão correicional paulista ter dispensado os tabeliães e registradores de aplicar as restrições da Lei 5.709/71 às empresas brasileiras controladas por estrangeiros, sob o argumento de que tal norma não teria sido recepcionada pela Constituição de 1988.

Atualmente, os efeitos do Parecer 461/12-E da CGJ/SP estão suspensos por decisão liminar proferida pelo Ministro Marco Aurélio (atualmente aposentado), relator original da ação no Supremo Tribunal Federal.

Cumpre registrar as modificações introduzidas pela Lei 13.986, de 7 de abril de 2020, ampliando as hipóteses de exceções às restrições constantes da Lei 5.709/1971.

Dentre as principais inovações da legislação de 2020, destacam-se a permissão para a constituição de garantias reais e a transferência de propriedade fiduciária a estrangeiros. Adicionalmente, permitiu-se que pessoas jurídicas estrangeiras e brasileiras equiparadas recebam imóveis rurais para fins de liquidação de transações, mediante dação em pagamento ou execução de garantias, visando conferir maior segurança jurídica às operações de financiamento do agronegócio.[101]

---

100. ALCÂNTARA, Guilherme Benages. Aquisição de imóvel rural por empresa brasileira controlada por estrangeiro não residente ou não sediado no Brasil. Parecer. *Revista de Direito Civil Contemporâneo*, v. 5, p. 261–276, out.–dez. 2015. p. 263.

101. O art. 51 da Lei 13.986/2020 dispõe que o § 2º do art. 1º da Lei 5.709, de 7 de outubro de 1971, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 1º

§ 2º. As restrições estabelecidas nesta Lei não se aplicam:

I – aos casos de sucessão legítima, ressalvado o disposto no art. 7º desta Lei;

Conquanto autores como Fábio Augusto Santana Hage, Marcus Peixoto e José Eustáquio Ribeiro Vieira Filho sustentem que "as restrições impostas à aquisição de terras por estrangeiros podem reduzir ou mesmo inviabilizar o investimento produtivo no setor agropecuário brasileiro",[102] pode-se dizer que a Lei 5.709/1971 vem cumprindo os objetivos que fomentaram sua edição.

Entretanto, a contemporaneidade — marcada pela diluição das fronteiras físicas e pela transnacionalidade econômica — impõe a necessidade de um novo marco regulatório que harmonize a segurança territorial com as dinâmicas globais vigentes.

Referências bibliográficas

ALCÂNTARA, Guilherme Benages. Aquisição de imóvel rural por empresa brasileira controlada por estrangeiro não residente ou não sediado no Brasil. Parecer. *Revista de Direito Civil Contemporâneo*, v. 5, p. 261–276, out.–dez. 2015.

BERCOVICI, Gilberto. A Constituição de 1988 e a Lei sobre Aquisição de Imóveis Rurais por Estrangeiros (Lei 5.709/1971). *Revista de Direito Civil Contemporâneo*, v. 43, p. 377–386, abr.–jun. 2025.

FERREIRA, Pinto. *Curso de Direito Agrário:* de acordo com a Lei 8.629/93. São Paulo: Saraiva, 1994.

HAGE, Fábio Augusto Santana; PEIXOTO, Marcus; VIEIRA FILHO, José Eustáquio Ribeiro. Aquisição de terras por estrangeiros no Brasil: mais oportunidades do que riscos. *Revista de Política Agrícola*, ano XXI, n. 3, p. 107–127, jul.–set. 2012.

LIMA, Ruy Cirne. *Pequena história territorial do Brasil:* sesmarias e terras devolutas. 4. ed. Brasília: ESAF, 1988.

MARCONDES, J. V. Freitas. Gilberto Freyre. "Casa-grande e senzala" e a escravidão negra. *Ciência e Trópico*, v. 15, p. 41–54, 1987.

II – às hipóteses de constituição de garantia real, inclusive a transmissão da propriedade fiduciária em favor de pessoa jurídica, nacional ou estrangeira;

III – aos casos de recebimento de imóvel em liquidação de transação com pessoa jurídica, nacional ou estrangeira, ou pessoa jurídica nacional da qual participem, a qualquer título, pessoas estrangeiras físicas ou jurídicas que tenham a maioria do seu capital social e que residam ou tenham sede no exterior, por meio de realização de garantia real, de dação em pagamento ou de qualquer outra forma."

102. HAGE, Fábio Augusto Santana; PEIXOTO, Marcus; VIEIRA FILHO, José Eustáquio Ribeiro. *Aquisição de terras por estrangeiros no Brasil:* mais oportunidades do que riscos. *Revista de Política Agrícola*, ano XXI, n. 3, 2012, p. 107–127, jul.–set. 2012. p. 109.

PÉREZ MELÉNDEZ, José Juan. The meanings of restriction: the Heydt Rescript of 1859 and German migrations to Brazil. *História Econômica & História de Empresas*, v. 27, n. 3, p. 683–718, 2024.

PINTO JÚNIOR, Joaquim Modesto; FARIAS, Valdez (Org.). *Coletânea de Legislação e Jurisprudência Agrária e Correlata*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2007.

RODRIGUES JR., Otavio Luiz. Propriedade e função social: exame crítico de um caso de "constitucionalização" do direito civil. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, v. 51, n. 1–2, p. 207–236, 2010.