(409/2025 - E)

INTIMAÇÃO DA E. CORREGEDORIA NACIONAL DE JUSTIÇA – CONTRIBUIÇÕES PARA REGULAMENTAÇÃO – PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO INSTAURADO PELO INCRA PARA ANÁLISE DA REGULAMENTAÇÃO DO BLOQUEIO DE MATRÍCULAS DE TERRAS RURAIS ADQUIRIDAS POR ESTRANGEIROS SEM AUTORIZAÇÃO LEGAL, CONFORME LEI Nº 5.709/1971 E DECRETO Nº 74.965/1974 – PROPOSTA DE MANIFESTAÇÃO A SER ENCAMINHADA PELA CORREGEDORIA GERAL DA JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO.

Excelentíssimo Senhor Corregedor Geral da Justiça,

A C. Corregedoria Nacional de Justiça, nos autos de procedimento administrativo instaurado a partir de proposta do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), voltado à análise da necessidade de regulamentação do bloqueio de matrículas de terras rurais adquiridas por estrangeiros sem a devida autorização legal, nos termos da Lei nº 5.709/1971 e o do Decreto nº 74.965/1974, após relatar as providências já tomadas, determina a intimação dos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal, além de

O original deste documento é eletrônico e foi assinado digitalmente por CRISTINA APARECIDA FACEIRA MEDINA MOGIONI (17/10/25).
Para verificar a autenticidade desta cópia impressa, acesse o site https://esaj.tjsp.jus.br/atendimento/abrirConferenciaDocOriginal.do e informe o processo 2025/00131527 e o código 1M99GBI5.

outros órgãos federais, a apresentarem as contribuições que entendam pertinentes à regulamentação da matéria no âmbito do serviço registral imobiliário brasileiro.

Instruem os autos a informação da Dicoge 5.1.1, fls. 09/11, relatando como é realizado o controle das aquisições de imóveis rurais por estrangeiros.

Opina-se.

Como consta dos autos, a normatização reclamada pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) deflagrou, inicialmente, a completa implementação do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (SREI), atribuição confiada ao Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis, para viabilizar mecanismos digitais de comunicação, monitoramento e aferição dos limites relativos à soma das áreas rurais em poder de estrangeiros em cada Município, como determina o art. 12, *caput* e §1º, da Lei nº 5.709/1971.

Assim é que o ONR comunicou a conclusão do desenvolvimento da Plataforma Terras Brasil, cuja funcionalidade foi incorporada à Plataforma do Mapa do Registro de Imóveis do Brasil e cujo cronograma de consolidação de dados foi cumprido, com a finalização do formulário de alimentação de dados pelos registradores em 05 de julho de 2024 e a entrada em produção em 15 de agosto de 2024.

Apesar disso, relata a C. CN-CNJ que inspeções realizadas em diversas unidades da Federação constataram pouco uso ou não uso do Livro destinado ao registro de aquisição de imóveis rurais por estrangeiros, concluindo, portanto, que a deficiência confirma diagnóstico já consolidado na

O original deste documento é eletrônico e foi assinado digitalmente por CRISTINA APARECIDA FACEIRA MEDINA MOGIONI (17/10/25).
Para verificar a autenticidade desta cópia impressa, acesse o site https://esaj.tjsp.jus.br/atendimento/abrirConferenciaDocOriginal.do e informe o processo 2025/00131527 e o código 1M99GBI5.

doutrina e na prática administrativa no sentido de que a participação de capital estrangeiro em pessoas jurídicas brasileiras titulares de propriedade, posse ou outros direitos reais sobre imóveis rurais é fenômeno que se manifesta sobretudo nos registros societários mantidos pelas juntas comerciais, sem repercussão direta e imediata no fólio real.

Relembrando parecer AGU/LA-01/2010, voltado à defesa dos interesses nacionais, o qual orientou pela incidência de restrições às empresas brasileiras sobre controle estrangeiro e evidenciou a possibilidade de adoção de arranjos societários complexos, despersonalizações jurídicas e triangulações, tudo isso em contexto no qual existe a possibilidade de aquisição indireta prevista na Lei nº 13.986/2020, que autoriza a adjudicação e a consolidação de imóveis em favor de credores estrangeiros em liquidação de garantias, bem como a preocupação com práticas de *land grabbing,* ligadas à concentração fundiária, à pressão sobre os preços de terras e, em algumas regiões, ao avanço do desmatamento, pondera a existência de espaços de opacidade em que se inserem arranjos jurídicos que contornam os limites da Lei nº 5.709/1971.

Destaca, ainda, como expedientes hábeis a contornar a restrição estabelecida na lei em apreço, as sociedades em conta de participação (SCP), que permitem a atuação de sócios estrangeiros ocultos sob a ostensividade de pessoa nacional e os Fundos de Investimento nas Cadeias Produtivas Agroindustriais (FIAGRO), estruturados sob a forma de condomínio.

Sem olvidar da importância de investimentos internacionais para o agronegócio, contribuindo não apenas para a geração de empregos, mas também para a inovação e o incremento tecnológico, assim como para a integração das cadeias produtivas brasileiras ao mercado global, o desafio vislumbrado pela C. CN-CNJ é de compatibilizar a inversão de capital estrangeiro

O original deste documento é eletrônico e foi assinado digitalmente por CRISTINA APARECIDA FACEIRA MEDINA MOGIONI (17/10/25).
Para verificar a autenticidade desta cópia impressa, acesse o site https://esaj.tjsp.jus.br/atendimento/abrirConferenciaDocOriginal.do e informe o processo 2025/00131527 e o código 1M99GBI5.

com a segurança jurídica e atraí-lo em volumes adequados, com a proteção da soberania nacional, preservação dos recursos naturais e escrituração registral adequada, de modo a assegurar que o desenvolvimento econômico ocorra em harmonia com a autenticidade, segurança, eficácia e publicidade exigíveis dos registros públicos.

Pois bem.

A aquisição de imóvel rural por estrangeiro residente no país ou pessoa jurídica estrangeira autorizada a funcionar no Brasil segue a regulamentação disposta na Lei nº 5.709/1971.

Por força do §1º do artigo 1º da lei em apreço, 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, fica sujeita ao regime nela estabelecido.

Referido dispositivo legal foi considerado não recepcionado no âmbito da Advocacia Geral da União, nos termos dos Pareceres GQ-22, de 1994 e GQ-181, de 1998, os quais, todavia, ficaram superados a partir do Parecer AGU/LA-01/2010, quando então se passou a entender pela recepção do §1º do art. 1º da Lei nº 5.709/1971, à luz da Constituição Federal de 1988.

No âmbito desta Corregedoria Geral da Justiça, foi exarado o Parecer nº 461/2012-E, da lavra do Juiz Assessor Luciano Gonçalves Paes Leme, pela não recepção do §1 do art. 1º da Lei nº 5.709/1971 pela Constituição Federal, que foi aprovado pelo então Corregedor Geral da Justiça, Desembargador José Renato Nalini, na data de 05/12/2012, dispensando os tabeliães e os oficiais de registro de observarem as restrições e as determinações impostas pela Lei nº 5.709/1971 e pelo Decreto nº 74.965/1974,

O original deste documento é eletrônico e foi assinado digitalmente por CRISTINA APARECIDA FACEIRA MEDINA MOGIONI (17/10/25).
Para verificar a autenticidade desta cópia impressa, acesse o site https://esaj.tjsp.jus.br/atendimento/abrirConferenciaDocOriginal.do e informe o processo 2025/00131527 e o código 1M99GBI5.

bem como do cadastramento no *Portal do Extrajudicial,* em relação às pessoas jurídicas brasileiras cuja maioria do capital social se concentre em poder de estrangeiros residentes fora do Brasil ou de pessoas jurídicas com sede no exterior.

Contudo, em 03 de maio de 2013, suspendeu-se referido parecer por decisão proferida nos autos do Mandado de Segurança impetrado pela União no Tribunal Regional Federal da 3ª Região, processo de nº 0008093-73.2013.4.03.0000/SP. Tal decisão não está em vigor por força da homologação do pedido de desistência da União.

A União também ajuizou Ação Cível Originária no Supremo Tribunal Federal contra o Estado de São Paulo (art. 102, I, "f", da Constituição Federal), autos de nº 2463, em que, na data de 1º de setembro de 2016, concedeu-se liminar para suspender os efeitos do parecer em pauta. Na oportunidade, também se determinou o apensamento dos autos de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 342, para julgamento conjunto, por identidade de objetos. As ações haviam sido incluídas na pauta de julgamento do dia 05/09/2025, mas dela foram excluídas por determinação do Presidente daquela Corte.

Considerada a vigência da liminar proferida nos autos da ACO em epígrafe, restabeleceu-se o controle da aquisição de imóveis rurais pelas empresas brasileiras nos exatos termos do §1º do art. 1º da Lei nº 5.709/1971, que é feito por meio do Portal do Extrajudicial, como se constata pelas informações prestadas pela Dicoge 5.1.1, fls. 09/11.

Feitas as considerações acima, passa-se a responder à consulta reveladora de justa preocupação da C. CN-CNJ, na tentativa de

O original deste documento é eletrônico e foi assinado digitalmente por CRISTINA APARECIDA FACEIRA MEDINA MOGIONI (17/10/25).
Para verificar a autenticidade desta cópia impressa, acesse o site https://esaj.tjsp.jus.br/atendimento/abrirConferenciaDocOriginal.do e informe o processo 2025/00131527 e o código 1M99GBI5.

fornecer contribuições para o efetivo controle das restrições à aquisição de imóveis estrangeiros por empresas brasileiras que se enquadrem no disposto no §1 do art. 1º da Lei 5.709/1971:

> *"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".*

O mero controle formal do quadro societário da pessoa jurídica brasileira da qual participem, a qualquer título, pessoas estrangeiras físicas ou jurídicas que tenham a maioria do seu capital e residam ou tenham sede no Exterior aparenta não ser suficiente a resguardar o atendimento do comando imperativo em destaque.

Isso porque podem mascarar as figuras dos efetivos controladores estrangeiros inúmeras operações realizadas mediante negócios jurídicos indiretos, que, na prática, produzirão exatamente o mesmo efeito vedado pela norma cogente. Tome-se como exemplos a criação de fundos de investimento e as sociedades e conta de participação, entre outras.

Tais situações não são desconhecidas do ordenamento jurídico e tem enquadramento na lei. Não é incomum que surja *"válvula de escape de rígidos limites de determinadas situações jurídicas"*[1], caracterizando fraude à lei,

[1] Apelação Cível 1000785-87.2017.8.26.0150; 1ª Câmara de Direito Privado; Relator Desembargador Francisco Loureiro; data do julgamento: 15/10/2020.

O original deste documento é eletrônico e foi assinado digitalmente por CRISTINA APARECIDA FACEIRA MEDINA MOGIONI (17/10/25).
Para verificar a autenticidade desta cópia impressa, acesse o site https://esaj.tjsp.jus.br/atendimento/abrirConferenciaDocOriginal.do e informe o processo 2025/00131527 e o código 1M99GBI5.

quando presentes dois elementos necessários, a saber: *"existência de norma imperativa no ordenamento jurídico, necessariamente incidente quando presente determinada situação; b) a realização de negócio jurídico suscetível de produzir, por meio indireto, exatamente o resultado previsto como indesejado pela norma jurídica imperativa, ou que seja atingido resultado a ele equivalente"* (Regis Fichtner Pereira, Fraude à Lei, Editora Renovar, p. 93).

Na espécie, é disso que se trata. Todo o relato feito pela C. CN-CNJ revela que há mecanismos tendentes a contornar ou burlar os limites da norma cogente proibitiva, havendo, portanto, espaço para a normatização pela C. CN-CNJ de modo a dar efetividade ao comando imperativo do §1º do art. 1º da Lei 5.709/1971.

Cuida-se de atender ao princípio da finalidade, que, como ensina Celso Antônio Bandeira de Mello, é princípio contido no princípio da legalidade, é uma inerência dele, já que, *"o que explica, justifica e confere sentido a uma norma é precisamente a finalidade que a anima. A partir dela é que se compreende a racionalidade que lhe presidiu a edição"*. E ainda: *"Por isso se pode dizer que tomar uma lei como suporte para a prática de ato desconforme com sua finalidade não é aplicar a lei; é desvirtuá-la; é burlar a lei sob pretexto de cumpri-la"*[2].

No mister de resguardar que seja observada a restrição imposta pelo §1º do art. 1º da Lei 5.709/1971, sugere-se que eventual regulamentação por esta C. CN-CNJ preveja:

[2] Curso de Direito Administrativo, 30ª edição, p. 109.

O original deste documento é eletrônico e foi assinado digitalmente por CRISTINA APARECIDA FACEIRA MEDINA MOGIONI (17/10/25).
Para verificar a autenticidade desta cópia impressa, acesse o site https://esaj.tjsp.jus.br/atendimento/abrirConferenciaDocOriginal.do e informe o processo 2025/00131527 e o código 1M99GBI5.

1. O controle do quadro societário em camadas

O controle do quadro societário em camadas permite aferir quem são os reais sócios, pessoas físicas, por trás da pessoa jurídica, notadamente quando ela integra uma rede complexa de outras empresas.

Cuida-se de revelar quem é o beneficiário final nas aquisições imobiliárias, evitando negócios jurídicos indiretos em fraude à lei tendentes a mascarar o real controle estrangeiro.

Só assim seria possível aferir se - apesar de em uma primeira análise a empresa brasileira não se enquadrar no disposto no §1º do art. 1º da Lei nº 5.709/1971, porque não se configura, desde logo, uma pessoa estrangeira física ou jurídica detentora da maioria de seu capital e que resida ou tenha sua sede fora do Brasil - em uma segunda ou posterior análise, fazendo uso do controle do quadro societário em camadas, a controladora indireta da maioria do capital é uma pessoa jurídica ou física estrangeira.

Nesse sentido, sugere-se que seja estabelecido regramento capaz de permitir a realização do controle do quadro societário em camadas, até que seja possível aferir quem efetivamente detém o capital social, em sua maioria, da pessoa jurídica brasileira de que trata o art. 1º, 1º, da Lei 5.709/1971.

Para tanto, poder-se-ia incluir, nas escrituras públicas e nas matrículas, a cadeia societária completa da pessoa jurídica adquirente do bem imóvel, até chegar ao sócio controlador final .

2. Os Fundos de Investimento de que trata o Código Civil, em seus artigo 1.368-C a 1.368-F

O Fundo de Investimento não possui personalidade jurídica, caracterizando-se como um condomínio de natureza especial, onde os condôminos são os cotistas, à luz do que estabelece o *caput* do artigo 1.368-C

O original deste documento é eletrônico e foi assinado digitalmente por CRISTINA APARECIDA FACEIRA MEDINA MOGIONI (17/10/25).
Para verificar a autenticidade desta cópia impressa, acesse o site https://esaj.tjsp.jus.br/atendimento/abrirConferenciaDocOriginal.do e informe o processo 2025/00131527 e o código 1M99GBI5.

do Código Civil: *"O fundo de investimento é uma comunhão de recursos, constituído sob a forma de condomínio de natureza especial, destinado à aplicação em ativos financeiros, bens e direitos de qualquer natureza".*

É a Comissão de Valores Mobiliários que detém competência para disciplinar o disposto no *caput* do artigo 1.368-C, por meio de atos infralegais, já o tendo feito notadamente por meio da Resolução nº 175 de 23/12/2022 e suas alterações posteriores.

Embora sejam entes despersonalizados, podem adquirir bens imóveis, daí a preocupação da C. CN-CNJ porque o titular formal do bem imóvel será o fundo, mas eventualmente os cotistas podem ser, em sua maioria, estrangeiros.

S. M. J., a CVM é quem ostenta maior conhecimento para manifestação a respeito desta preocupação específica.

Considerando que a CVM é autarquia especial, vinculada, mas não subordinada ao Ministério da Fazenda, sugere-se, com a devida vênia, que seja instada a se manifestar em colaboração à preocupação exarada nos presentes autos.

3. A liquidação de garantia de que trata a lei nº 13.986/2020

O *caput* do artigo 28 da Lei nº 13.986/2020 dispõe que, vencida a Cédula Imobiliária Rural e não liquidado o crédito por ela representado, o credor poderá exercer de imediato o direito à transferência, para sua titularidade, do registro da propriedade da área rural que constitui o

O original deste documento é eletrônico e foi assinado digitalmente por CRISTINA APARECIDA FACEIRA MEDINA MOGIONI (17/10/25).
Para verificar a autenticidade desta cópia impressa, acesse o site https://esaj.tjsp.jus.br/atendimento/abrirConferenciaDocOriginal.do e informe o processo 2025/00131527 e o código 1M99GBI5.

patrimônio rural em afetação, ou de sua fração, vinculado à CIR no cartório de registro de imóveis correspondente, após o que, por força do disposto no §2º do mesmo artigo, deverá proceder, no que couber, na conformidade do disposto nos artigo 26 e 27 da Lei nº 9.514/1997, respeitado o disposto no §3º do artigo.

E tais dispositivos da Lei nº 9.514/1997 deixam estreme de dúvidas de que, após a consolidação da propriedade, o fiduciário deverá promover leilão público para alienação do imóvel, não remanescendo como proprietário do bem.

Então, num primeiro momento, se o credor fiduciário for pessoa física ou jurídica estrangeira, na conformidade com o disposto no §1º do art. 1º da Lei 5.709/1971, pode ocorrer de figurar como proprietário de imóvel em decorrência da consolidação da propriedade prevista na Lei nº 13.986/2020, mas que não se prolongará no tempo porque há obrigatoriedade de levar o imóvel a leilão.

Note-se que a propriedade fiduciária tem a natureza jurídica de direito real de garantia. Sucede que, inadimplida a obrigação, em segundo leilão poderá a credora fiduciária tornar-se proprietária plena do imóvel, nos termos da L. 9.514/97.

A respeito da natureza de direito real de garantia da propriedade fiduciária, não equiparável à propriedade plena de que trata o artigo 1.231 do Código Civil, vale relembrar recente decisão de Vossa Excelência, Recurso Administrativo nº 1125194-47.2024.8.26.0100, proferida em 07/01/2024, que aprovou o Parecer 690/2024-E, com destaque ao seguinte trecho:

"Ao credor fiduciário se atribui a propriedade resolúvel e a

O original deste documento é eletrônico e foi assinado digitalmente por CRISTINA APARECIDA FACEIRA MEDINA MOGIONI (17/10/25).
Para verificar a autenticidade desta cópia impressa, acesse o site https://esaj.tjsp.jus.br/atendimento/abrirConferenciaDocOriginal.do e informe o processo 2025/00131527 e o código 1M99GBI5.

posse indireta do imóvel, sem os poderes de uso e fruição do bem que, como se viu, foram conferidos ao devedor fiduciante. E a propriedade resolúvel visa tão somente assegurar o recebimento do valor financiado, sendo flagrante a inexistência de "animus domini". É propriedade-garantia, afetada ao cumprimento de uma obrigação.

O artigo 1.367 do Código Civil, com a redação dada pela Lei nº 13.043/2014, é expresso no sentido de que a propriedade fiduciária de bens móveis ou imóveis não se equipara à propriedade plena de que trata o artigo 1.231 do mesmo diploma legal. Aplica-se à propriedade fiduciária o regime dos direitos reais de garantia".

Considerando que o artigo 27 da Lei nº 9.514/1997 fixa o prazo de 60 dias para que o fiduciário promova o leilão, assim como estabelece prazo de 15 dias para segundo leilão, é suficiente determinar em norma administrativa que a credora fiduciária em leilão extrajudicial somente poderá alienar o imóvel para terceiros, mas não tomá-lo para si, se a tentativa de alienação for frustrada. Eventual regramento poderá explicitar ser cabível o bloqueio e a posterior apuração de nulidade, se configurada a situação em pauta.

4. A Sociedade em Conta de Participação

Como o Código Civil Brasileiro estabelece que a sociedade em conta de participação independe de qualquer formalidade e pode provar-se por todos os meios de direito (art. 992), revela-se difícil, se houver má-fé do sócio ostensivo, aferir, só por controles formais, a presença de sócio oculto

O original deste documento é eletrônico e foi assinado digitalmente por CRISTINA APARECIDA FACEIRA MEDINA MOGIONI (17/10/25).
Para verificar a autenticidade desta cópia impressa, acesse o site https://esaj.tjsp.jus.br/atendimento/abrirConferenciaDocOriginal.do e informe o processo 2025/00131527 e o código 1M99GBI5.

estrangeiro.

Recentemente, a Receita Federal publicou a Solução de Consulta – COSIT nº 1/2025, esclarecendo importantes obrigações acessórias impostas aos sócios ostensivos de Sociedades em Conta de Participação, tais como, a apresentação de Declaração de Débitos e Créditos Tributários Federais (DCTF), da Escrituração Fiscal Digital das Contribuição (EFD-Contribuições) e da Escrituração Contábil Fiscal (ECF).

De igual modo, poder-se-ia estabelecer regramento que impusesse ao sócio ostensivo firmar declaração no sentido de que o sócio oculto não se enquadra no disposto no §1º do artigo 1º da Lei n° 5.709/1971, o que, à evidência, não garante efetivamente o cumprimento da legislação, mas, sem dúvida alguma, inibe atuação contra a lei e firma responsabilidade.

Estas são, portanto, as contribuições que vislumbro possam ser encaminhadas à C. Corregedoria Nacional de Justiça, ressalvando que o tema é bastante complexo e polêmico, estando, inclusive, pendente de julgamento pelo E. Supremo Tribunal Federal sobre a recepção pela Constituição Federal do §1º do art. 1º da Lei 5.709/1971, o que recomenda maior aprofundamento desta Corregedoria Geral da Justiça, em prazo mais dilargado.

É o parecer.

Sub censura.

São Paulo, data registrada no sistema.

CRISTINA APARECIDA FACEIRA MEDINA MOGIONI

O original deste documento é eletrônico e foi assinado digitalmente por CRISTINA APARECIDA FACEIRA MEDINA MOGIONI (17/10/25).
Para verificar a autenticidade desta cópia impressa, acesse o site https://esaj.tjsp.jus.br/atendimento/abrirConferenciaDocOriginal.do e informe o processo 2025/00131527 e o código 1M99GBI5.

Juíza Assessora da Corregedoria

Assinatura Eletrônica

O original deste documento é eletrônico e foi assinado digitalmente por CRISTINA APARECIDA FACEIRA MEDINA MOGIONI (17/10/25).
Para verificar a autenticidade desta cópia impressa, acesse o site https://esaj.tjsp.jus.br/atendimento/abrirConferenciaDocOriginal.do e informe o processo 2025/00131527 e o código 1M99GBI5.

CONCLUSÃO

Em 15 de outubro de 2025, faço estes autos conclusos ao Doutor **FRANCISCO LOUREIRO**, Excelentíssimo Corregedor Geral da Justiça. Eu, Vivian Tamashiro, Escrevente Técnico Judiciário, GAB 3.1, subscrevi.

Processo nº 2025/00131527

Vistos.

Aprovo o parecer apresentado pela MM.ª Juíza Assessora da Corregedoria, por seus fundamentos, ora adotados.

Encaminhem-se à Egrégia Corregedoria Nacional de Justiça cópias da presente decisão, do parecer aprovado, em atendimento ao r. despacho 2338380, proferido nos autos do PA SEI 02086/2021.

Cumpra-se.

São Paulo, data registrada no sistema.

FRANCISCO LOUREIRO
Corregedor Geral da Justiça
Assinatura Eletrônica

O original deste documento é eletrônico e foi assinado digitalmente por FRANCISCO EDUARDO LOUREIRO (16/10/25).
Para verificar a autenticidade desta cópia impressa, acesse o site https://esaj.tjsp.jus.br/atendimento/abrirConferenciaDocOriginal.do e informe o processo 2025/00131527 e o código 7RH58JB9.