

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL
CURSO DE DIREITO - CPTL

ANTÔNIO JOSÉ FRANCO RIBEIRO

UMA ANÁLISE DA RECEPÇÃO DO §1º DO ARTIGO 1º DA LEI N.º
5.709/1971 PELA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO
BRASIL DE 1988

TRÊS LAGOAS, MS

2025

ANTÔNIO JOSÉ FRANCO RIBEIRO

**UMA ANÁLISE DA RECEPÇÃO DO §1º DO ARTIGO 1º DA LEI N.º
5.709/1971 PELA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO
BRASIL DE 1988**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Direito da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito, sob orientação da Profa. Dra. Silvia Araújo Dettmer.

TRÊS LAGOAS, MS

2025

ANTÔNIO JOSÉ FRANCO RIBEIRO

**UMA ANÁLISE DA RECEPÇÃO DO §1º DO ARTIGO 1º DA LEI N.º
5.709/1971 PELA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO
BRASIL DE 1988**

Este Trabalho de Conclusão de Curso foi avaliado e julgado APROVADO em sua forma final, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito, perante Banca Examinadora constituída pelo Colegiado do Curso de Graduação em Direito do Campus de Três Lagoas da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, composta pelos seguintes membros:

Professora Dra. Silvia Araújo Dettmer

UFMS/CPTL - Orientadora

Professor Dr. Adailson da Silva Moreira

UFMS/CPTL - Avaliador

Professor Dr. Osvaldo Alves de Castro Filho

UFMS/CPTL - Avaliador

Três Lagoas - MS, 06 de novembro de 2025

RESUMO

Este trabalho investiga a controvérsia jurídica relativa à recepção, pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, do § 1º do artigo 1º da Lei n.º 5.709/1971, o qual equipara as empresas brasileiras controladas por capital estrangeiro às pessoas jurídicas estrangeiras para fins de aquisição de imóveis rurais. Insere-se tal discussão no contexto do fenômeno da estrangeirização da terra, entendido como um processo de controle territorial por agentes estrangeiros que, ao produzir impactos sociais, ambientais e políticos, suscita debates jurídicos relacionados, sobretudo, às noções de soberania, segurança nacional e desenvolvimento econômico do País. Com base no método dedutivo e em abordagem bibliográfica e documental, examina-se a trajetória normativa das limitações à aquisição de terras rurais por estrangeiros, a polêmica quanto à recepção do supramencionado dispositivo da Lei n.º 5.709/1971, as ações constitucionais sobre o tema - ACO n.º 2.463 e ADPF n.º 342 - em trâmite no Supremo Tribunal Federal, bem como os pareceres da Advocacia-Geral da União que, ao longo dos anos, debruçaram-se sobre a matéria, notadamente o Parecer n.º LA-01/2010, dada a notável influência de tais documentos nas alterações acerca dessa temática. A análise crítica desses pareceres, à luz da doutrina constitucional, indica que o Parecer n.º LA-01/2010 acerta ao defender a recepção do § 1º do artigo 1º da Lei n.º 5.709/1971, reforçando, a partir dessa posição, uma interpretação sistemática e teleológica da Constituição, voltada à proteção do território nacional contra a ingerência estrangeira, evitando que a exclusão do aludido dispositivo enfraqueça a Lei e facilite sua burla.

Palavras-chave: Aquisição de terras por estrangeiros. Lei n.º 5.709/1971. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

ABSTRACT

This paper investigates the legal controversy surrounding the adoption, by the 1988 Constitution of the Federative Republic of Brazil, of Article 1, Section 1, of Law No. 5,709/1971, which treats Brazilian companies controlled by foreign capital as equivalent to foreign legal entities for the acquisition of rural properties. This discussion is framed within the context of the phenomenon of land foreignization, understood as a process of territorial control by foreign agents that, by producing social, environmental, and political impacts, raises legal debates related, above all, to the notions of sovereignty, national security, and the country's economic development. Based on the deductive method and a bibliographic and documentary approach, the paper examines the normative trajectory of limitations on the acquisition of rural land by foreigners, the controversy surrounding the adoption of the aforementioned provision of Law No. 5,709/1971, and the constitutional actions on the subject - ACO No. 2,463 and ADPF No. 342 - currently pending before the Supreme Federal Court, as well as the opinions of the Advocacia-Geral da União that have addressed the matter over the years, notably Parecer No. LA-01/2010, given the notable influence of such documents in the disputes surrounding this topic. A critical analysis of these opinions, in light of constitutional doctrine, indicates that Parecer No. LA-01/2010 is correct in defending the acceptance of Article 1, §1, of Law No. 5,709/1971, reinforcing, from this position, a systematic and teleological interpretation of the Constitution, aimed at protecting the national territory against foreign interference, preventing the exclusion of the aforementioned provision from weakening the Law and facilitating its circumvention.

Keywords: Acquisition of land by foreigners. Law n.º 5.709/1971. Constitution of the Federative Republic of Brazil of 1988.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Abrafrutas - Associação Brasileira dos Produtores e Exportadores de Frutas

ACO - Ação Cível Originária

AGU - Advocacia-Geral da União

ADPF - Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental

CFOAB - Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil

CGU - Controladoria-Geral da União

CPI - Comissão Parlamentar de Inquérito

CRFB/88 - Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

EC - Emenda Constitucional

FIEMG - Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais

Incra - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

PGR - Procuradoria Geral da República

STF - Supremo Tribunal Federal

STJ - Superior Tribunal de Justiça

TJs - Tribunais de Justiça

TJSP - Tribunal de Justiça de São Paulo

TRFs - Tribunais Regionais Federais

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	8
1 A AQUISIÇÃO DE TERRAS RURAIS POR ESTRANGEIROS NO BRASIL: ESTRANGEIRIZAÇÃO DA TERRA, APONTAMENTOS ACERCA DA FORMAÇÃO DA PROPRIEDADE FUNDIÁRIA NACIONAL E EVOLUÇÃO NORMATIVA SOBRE A MATÉRIA ATÉ A CONSTITUIÇÃO DE 1988.....	11
1.1 A relevância da questão a partir da noção de estrangeirização da terra.....	11
1.2 Formação da propriedade rural no Brasil e restrições normativas à aquisição de terras rurais por estrangeiros.....	14
2 PANORAMA NORMATIVO E JURISPRUDENCIAL DA QUESTÃO APÓS A PROMULGAÇÃO DA CARTA DE 1988.....	19
2.1 Normas constitucionais, infraconstitucionais e atos infralegais.....	19
2.2 Os pareceres da Advocacia-Geral da União (AGU) sobre o tema.....	24
2.3 A interpretação dos tribunais brasileiros: dos Tribunais de Justiça (TJs) ao Supremo Tribunal Federal (STF).....	26
3 A CONTROVÉRSIA SOBRE A RECEPÇÃO DO § 1º DO ARTIGO 1º DA LEI N.º 5.709/1971 PELA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988: ANÁLISE DOS ARGUMENTOS EXPOSTOS NAS AÇÕES CONSTITUCIONAIS E NOS PARECERES DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO ACERCA DO TEMA.....	31
3.1 A Ação Cível Originária n.º 2.463 e a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 342: fundamentos e movimentação processual.....	31
3.2 Os votos proferidos no primeiro julgamento conjunto das ações.....	35
3.3 A recepção do § 1º do artigo 1º da lei n.º 5.709/1971 pela Constituição de 1988: análise dos fundamentos da Advocacia-Geral da União e da doutrina constitucional.....	38
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	54
REFERÊNCIAS.....	56

INTRODUÇÃO

A aquisição de terras rurais por estrangeiros, por envolver valores constitucionais sensíveis - como soberania, desenvolvimento e segurança nacionais, assim como função social da propriedade e princípios da ordem econômica -, constitui tema de elevada relevância jurídica, política e social. Além disso, tal fenômeno repercute diretamente na organização do território, na segurança alimentar e na preservação do meio ambiente e dos recursos naturais, bem como nas dinâmicas de concentração fundiária.

Embora não se trate de um processo exclusivo da contemporaneidade, as discussões acerca dele tornaram-se mais intensas desde o início do século XXI, quando transformações geopolíticas e econômicas globais impulsionaram a chamada corrida mundial por terras, movimento que se caracterizou por um aumento rápido e expressivo na demanda e nas transações internacionais de terras, o que impeliu diferentes áreas do conhecimento a se debruçarem sobre o fenômeno, de maneira que, atualmente, a análise acadêmica deste concentra-se, sobretudo, nas noções de *land grabbing* e de estrangeirização da terra, ainda que outras categorias analíticas também contribuam para seu estudo.

O Brasil não permaneceu imune a esse contexto global. Desde a primeira década dos anos 2000, verificou-se uma intensificação da procura por terras brasileiras, fato que suscitou reações em múltiplos âmbitos - inclusive no jurídico -, reacendendo os debates sobre o tema. Convém destacar, contudo, que a preocupação com a aquisição de terras por estrangeiros não é recente no País. Já em meados do século XX, no contexto da Ditadura Militar, o tema figurava como importante pauta estatal, sendo que, na década de 1960, denúncias sobre extensas propriedades na Amazônia sob controle de estrangeiros motivaram a criação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), cujas conclusões levaram à edição de um conjunto restritivo de normas, tendo como marco central a Lei n.º 5.709/1971, acompanhada de outros diplomas de natureza regulatória, os quais buscavam coibir fraudes de registro, práticas especulativas e ameaças à integridade territorial.

Com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88), emergiu uma questão fulcral para a aplicação efetiva da Lei n.º 5.709/1971: a compatibilidade do § 1º de seu artigo 1º com a nova ordem constitucional. Apesar de se tratar de um único dispositivo, a adoção de entendimento favorável ou contrário à sua recepção pela

CRFB/88 geraria diferentes impactos quanto à regulação da aquisição de terras rurais por estrangeiros no País.

Diante dessa celeuma, na década de 1990, a Advocacia-Geral da União (AGU) emitiu os pareceres n.º GQ-22/1994 e n.º GQ-181/1998, que, ao concluírem, ambos, pela não recepção do referido dispositivo pela CRFB/88, flexibilizaram as limitações da Lei n.º 5.709/1971. Todavia, com a intensificação da procura global por terras nos anos 2000, incluindo as brasileiras, o tema retornou com força à agenda política e jurídica, resultando na revisão do posicionamento anterior e na edição do Parecer CGU/AGU n.º 01/2008-RVJ, aprovado com o Parecer n.º LA-01/2010, que, fundamentado em uma ótica interpretativa distinta da empregada nos pareceres pretéritos, posicionou-se favoravelmente à recepção do § 1º do artigo 1º da Lei n.º 5.709/1971, recrudescendo as restrições à aquisição de imóveis rurais por estrangeiros.

Apesar da relevância desse último Parecer, a questão permaneceu controvertida, tendo decisões judiciais posteriores divergido de suas conclusões, o que conduziu à judicialização do tema perante o Supremo Tribunal Federal (STF), por meio da Ação Cível Originária (ACO) n.º 2.463 e da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n.º 342, as quais têm como núcleo justamente a análise da recepção, ou não, do § 1º do artigo 1º da Lei n.º 5.709/1971 pela CRFB/88.

Diante disso, o presente trabalho tem como objetivo central examinar a controvérsia em torno da recepção do aludido dispositivo da Lei n.º 5.709/1971 pela CRFB/88, tomando como base para tal a análise das ações ACO n.º 2.463 e ADPF n.º 342, bem como da evolução interpretativa dos pareceres da AGU, em especial o Parecer n.º LA-01/2010. Ademais, serão explorados os fundamentos jurídicos favoráveis e contrários à recepção do dispositivo à luz da doutrina constitucional contemporânea.

Quanto ao método utilizado neste trabalho, optou-se pelo dedutivo. Já em relação aos procedimentos de pesquisa, adota-se a abordagem bibliográfica e documental, tendo-se recorrido à doutrina constitucional e a outros textos científicos (a exemplo de artigos, dissertações, teses e capítulos de livros) para fundamentação teórica. Outrossim, consultaram-se os autos das ações constitucionais que tratam diretamente do tema (ACO n.º 2.463 e ADPF n.º 342), bem como os supramencionados pareceres da AGU, legislação federal pertinente, decretos regulamentadores e algumas das constituições brasileiras ao longo do tempo, em especial a mais recente, a CRFB/88. Além disso, quanto a exemplos recentes e notáveis de

aplicação do § 1º do artigo 1º da Lei n.º 5.709/1971, examinaram-se fontes jornalísticas e informações disponíveis em sites institucionais.

No que se refere à sua estrutura, o trabalho organiza-se em três capítulos. No Capítulo 1, discorre-se sobre generalidades relacionadas à aquisição de terras rurais por estrangeiros no Brasil, apresentando o problema da estrangeirização da terra, apontamentos históricos sobre a formação da propriedade fundiária nacional e a evolução normativa da matéria até a Constituição de 1988. No Capítulo 2, oferece-se um panorama normativo e jurisprudencial após a promulgação da Carta de 1988: comenta-se os dispositivos constitucionais relevantes, a legislação infraconstitucional aplicável, decretos e instruções normativas, os pareceres da AGU, e, ainda, os posicionamentos dos tribunais brasileiros quanto ao tema e as tensões interpretativas que levaram ao ajuizamento da ACO n.º 2.463 e da ADPF n.º 342. No Capítulo 3, expõem-se os argumentos favoráveis e contrários à recepção do § 1º do artigo 1º da Lei n.º 5.709/1971, com menções genéricas à ACO n.º 2.463 e à ADPF n.º 342, assim como aos votos já proferidos no primeiro julgamento conjunto das ações, além de análise assentada sobre a doutrina constitucional contemporânea acerca da argumentação desenvolvida nos pareceres da AGU, tendo em vista a proeminência desses documentos na discussão jurídica sobre o tema, com especial atenção ao Parecer n.º LA-01/2010.

1 A AQUISIÇÃO DE TERRAS RURAIS POR ESTRANGEIROS NO BRASIL: ESTRANGEIRIZAÇÃO DA TERRA, APONTAMENTOS ACERCA DA FORMAÇÃO DA PROPRIEDADE FUNDIÁRIA NACIONAL E EVOLUÇÃO NORMATIVA SOBRE A MATÉRIA ATÉ A CONSTITUIÇÃO DE 1988

A aquisição de terras rurais por estrangeiros, por se tratar de problemática complexa, exige, para sua compreensão, o conhecimento de fatores históricos ligados à formação da propriedade fundiária no País e à evolução do arcabouço jurídico que disciplina a matéria. Assim, este capítulo intenciona apresentar, inicialmente, o debate em torno da questão da estrangeirização da terra, situando-a no contexto corrente da corrida global por recursos territoriais; em seguida, recuperar elementos da trajetória histórica da constituição da propriedade rural no Brasil; e, por fim, examinar a evolução normativa sobre o tema até a promulgação da CRFB/88.

1.1 A relevância da questão a partir da noção de estrangeirização da terra

O território constitui um dos elementos essenciais à conformação de um Estado soberano, erigindo-se como a base espacial sobre a qual se exerce a autoridade estatal em relação ao povo. Dada sua relevância para a salvaguarda dos interesses nacionais, Lourenço e Maniglia (2022, p. 1) destacam que muitos países instituem normas restritivas à aquisição de bens imóveis por estrangeiros, sobretudo quando se trata de imóveis rurais.

Ademais, Bicalho (2022, p. 97), apoiando-se em diversos estudos anteriores, aponta que a apropriação de terras por sujeitos estrangeiros não é um fenômeno recente, tendo ocorrido, por exemplo, no período colonial e ao longo dos séculos XIX e XX, quando dos investimentos agrícolas por empresas estadunidenses, europeias e japonesas em países em desenvolvimento.

Todavia, sua manifestação contemporânea distingue-se por ocorrer em um momento histórico específico. Acerca disso, disserta Pereira (2023, p. 271) que, no contexto do início do século XXI, em consequência de mudanças geopolíticas globais - nova ordem mundial multipolar e ascensão de países de renda média e de blocos econômicos de países emergentes - e da convergência de múltiplas crises - alimentar, ambiental, climática, energética e

financeira - que emergiram especialmente após a crise financeira de 2008, ocorreu um aumento significativo na corrida global por terras.

O supracitado crescimento da demanda global por terras, intensificado pela crise financeira de 2008, evidencia-se de forma expressiva em dados numéricos. Conforme destacam Sauer e Leite (2012, p. 504), com base em informações do Banco Mundial, a transferência anual de terras agricultáveis girava em torno de quatro milhões de hectares antes de 2008; entretanto, apenas no período entre outubro de 2008 e agosto de 2009, esse volume teria superado 45 milhões de hectares.

No Brasil, o referido aumento da demanda por terras também foi observado. Na década de 2000, especialmente entre os anos de 2002 e 2008, os investimentos estrangeiros diretos (IEDs) no Brasil apresentaram um crescimento significativo, alcançando 107%. Ainda que não haja um levantamento nacional abrangente sobre o tema, é possível inferir que parte desses recursos estrangeiros esteve associada à aquisição de extensas áreas de terras (Sauer e Leite, 2012, p. 511-512).

Além disso, Flexor e Leite (2017, p. 397-398), referindo-se aos preços da terra, apontam que, no Brasil, houve forte valorização a partir dos anos 2000, fato especialmente impulsionado pelo bom desempenho das commodities, com alta ainda mais acentuada após 2007-2008. Entre 2010 e 2015, os preços médios praticamente dobraram, superando amplamente a inflação oficial, com variações particularmente intensas nas regiões de expansão agrícola, como Norte, Nordeste e Centro-Oeste - chegando a aumentos superiores a 200% em alguns casos, como no Norte.

Diante desse cenário, logo emergiram uma série de estudos acadêmicos que visavam a explicar as razões pelas quais essa corrida mundial por terras estava ocorrendo. De acordo com Belaidi e Lima (2017, p. 245-246), o referido processo foi inicialmente compreendido como uma estratégia dos países desenvolvidos para garantir sua segurança alimentar. Análises posteriores ampliaram essa compreensão, indicando que a corrida por terras também se relacionava à especulação financeira, ao controle de recursos energéticos, biológicos e minerais, ao domínio de rotas estratégicas de transporte, ao acesso a fontes de água e, ainda, à busca por novas oportunidades de lucro produtivo. Nesse contexto, a aquisição de terras passa a ser vista como um ativo seguro de investimento, frequentemente operado por meio de fundos financeiros e de pensão, como um mecanismo de acumulação de capital e de controle territorial.

Concernentemente a questões de terminologia, para referir-se a esse aumento mundial da demanda por terras, geralmente lança-se mão do termo *land grabbing*, embora nos países lusófonos utilize-se também a noção de estrangeirização da terra.

Acerca disso, Teixeira (2018, p. 25) explica que *land grabbing* é um fenômeno complexo e heterogêneo, de difícil definição única, já que assume diferentes causas, formas e consequências, podendo ocorrer de maneira lícita ou ilícita, porém, mesmo quando legal, pode gerar efeitos nocivos à soberania, a segurança alimentar e a justiça social dos países envolvidos. Outrossim, o *land grabbing* não se restringe à estrangeirização das terras, pois envolve também atores nacionais, públicos e privados, além de empresas transnacionais com frequente apoio governamental (Teixeira, 2018, p. 28-29).

Sobre a distinção entre *land grabbing* e estrangeirização da terra, Pereira (2023, p. 271) afirma:

Nos países lusófonos, inicialmente, o *land grabbing* foi traduzido como estrangeirização da terra, o que é um equívoco. Ora, se o *land grabbing* é uma resposta à convergência de crises, quaisquer agentes, não importando a origem do capital, são afetados e podem responder a estas. O *land grabbing* é um processo multiescalar e multidimensional de controle do território, não implicando a origem do capital. A estrangeirização da terra é um elemento desse processo mais amplo de controle do território, é o controle do território exercido por agentes estrangeiros.

Conforme se verá mais adiante, o núcleo da legislação brasileira relativa à aquisição de terras por estrangeiros parece repousar, em grande medida, na tentativa de restringir o controle territorial por esses agentes. Por isso, este trabalho prefere adotar a noção de estrangeirização da terra, a qual se revela mais adequada por designar especificamente o controle exercido por estrangeiros, em contraste com a noção de *land grabbing*, mais ampla.

No que se refere aos efeitos da estrangeirização da terra, estes se manifestam em diversos âmbitos:

A estrangeirização da terra, ao promover a acumulação de capital, acentua a concentração de terra e a desterritorialização, que é um par inseparável. A mais afetada com o processo é a população rural pobre, geralmente mais carente em termos de organização social e apoio institucional, seja ela camponesa, quilombola ou indígena. Porém, a desterritorialização não é o único impacto da estrangeirização. Há impactos que não são exclusivos da estrangeirização, mas que se acentuam com ela, como a intensificação do uso de agroquímicos, que afeta a saúde da população e o ambiente; alteração do uso do solo, promovendo a produção de commodities para a exportação e diminuindo a produção de alimentos, afetando, assim, a segurança e a soberania alimentar; o cercamento de bens comuns e a alteração do regime de propriedade na terra, especialmente nos países do continente africano. Já nos

impactos diretamente relacionados com a estrangeirização, há a perda do controle de partes do território nacional, especialmente aquelas consideradas estratégicas, como áreas de mineração, de aquíferos e rica biodiversidade, como a Amazônia e o cerrado (Pereira, 2023, p. 272).

Ante o exposto, verifica-se que a aquisição de terras rurais por estrangeiros, compreendida aqui à luz do processo de estrangeirização da terra, é um tema complexo, que envolve dimensões econômicas, políticas, sociais e ambientais, sendo intensificado, no contexto contemporâneo, por mudanças na geopolítica mundial e pela convergência de crises. Mais que mera questão de investimentos estrangeiros, trata-se de dinâmica apta a incidir sobre questões de soberania, segurança nacional e justiça social.

Por assim ser, fica nítida a relevância da matéria e, por conseguinte, a necessidade de discipliná-la no âmbito jurídico. Nessa direção, ver-se-á, a seguir, que a questão, à guisa das especificidades da formação da propriedade rural no Brasil, já vem sendo regulada pelo Direito há tempos.

1.2 Formação da propriedade rural no Brasil e restrições normativas à aquisição de terras rurais por estrangeiros

Historicamente, a estrutura fundiária nacional caracteriza-se por numerosas disputas nos âmbitos econômico, político e jurídico, sendo a análise desse desenvolvimento essencial para a compreensão de como se consolidaram práticas de concentração fundiária e de controle do território por estrangeiros e de que maneira o ordenamento jurídico nacional buscou, ao longo do tempo, harmonizar interesses internos com a presença estrangeira.

Nessa senda, segundo Baracho e Muniz (2015) e Lourenço e Maniglia (2022), a formação da propriedade rural no Brasil tem sido compreendida na doutrina majoritária a partir de quatro fases.

A primeira é a fase das sesmarias, que se estendeu de 1534 a 1822, período durante o qual a Coroa portuguesa, detentora do domínio sobre as terras e objetivando ocupar o território, reforçar a soberania portuguesa e evitar invasões estrangeiras, concedia o direito de exploração da terra a colonos (Lourenço e Maniglia, 2022, p. 2-3).

Baracho e Muniz (2015, p. 115-117), contudo, apontam que o sistema sesmarial, ante as características territoriais e sociais da colônia, revelou-se inadequado. A vastidão do território e a ausência de uma estrutura agrária consolidada dificultaram sua aplicação,

resultando em concessões de terras pouco definidas e marcadas, majoritariamente, por critérios pessoais, o que favoreceu a constituição de grandes latifúndios, estabelecendo um padrão de concentração fundiária que atravessou séculos e permanece como um dos principais entraves à democratização do acesso à terra.

Seguiu-se, no pós-independência, a fase das posses, definida pela ausência de regulamentação jurídica. Nesse período, a ocupação da terra dava-se de maneira informal, por simples atos de posse, a exemplo do cultivo ou da moradia habitual. (Lourenço e Maniglia, 2022, p. 3). Caracterizou-se, assim, por uma ocupação ainda mais desordenada do território brasileiro, com parca regulamentação do poder público (Baracho e Muniz, 2015, p. 117).

A terceira fase iniciou-se com a promulgação da Lei de Terras de 1850, e, mais tarde, com seu decreto regulamentador (Decreto n.º 1.318/1854), que instituíram um sistema jurídico para aquisição e regularização fundiária, validando - as antigas sesmarias legítimas - ou revalidando - as ilegítimas -, legitimando posses - que tivessem princípio de cultura e de moradia habitual - e criando uma espécie de sistema de registro de terras, o Registro do Vigário, de caráter declaratório e recenseador. Por transformar as terras devolutas em mercadoria disponível apenas por compra e venda, a Lei, que buscava suprir a falta de mão de obra decorrente do fim do tráfico de escravos e incentivar a imigração estrangeira, acabou, na realidade, por restringir fortemente o acesso à terra de pobres, negros e imigrantes sem recursos (Lourenço e Maniglia, 2022, p. 3-4).

Com o advento da República, iniciou-se a quarta fase, caracterizada pela descentralização da titularidade das terras devolutas, que passaram a pertencer aos Estados (Lourenço e Maniglia, 2022, p. 4). Nesse período, marcado pela abolição da escravidão, pelo advento do federalismo, pelo fenômeno do coronelismo, por uma economia assentada sobre a cafeicultura e por significativas mudanças eleitorais, o conceito liberal de propriedade enfatizava a soberania individual e via os direitos de propriedade como absolutos, tendo sido esta, inclusive, a perspectiva adotada no Código Civil de 1916 (Baracho e Muniz, 2015, p. 119-120).

No que se refere à aquisição de terras por estrangeiros durante as já mencionadas fases de formação da propriedade rural no Brasil, as restrições existentes relacionavam-se, em geral, a questões de segurança nacional ou à exploração de recursos naturais, e não a um controle sistemático da presença estrangeira na estrutura fundiária, vez que os direitos de propriedade eram amplamente garantidos a estrangeiros, estando assegurados, consoante Faria

(2023, p. 27-29), em todas as Constituições brasileiras desde 1891 até a Carta de 1988. Nas referidas Cartas - 1891, 1934, 1937, 1946, 1967, Emenda Constitucional n.º 1 de 1969 e, posteriormente, CRFB/88 -, reafirmou-se a igualdade entre brasileiros e estrangeiros residentes no País quanto ao direito à propriedade, embora com algumas ressalvas.

Concernentemente às restrições ao direito de propriedade de estrangeiros, Faria (2023, p. 27-28) aponta que a Constituição Política do Império do Brasil, de 1824, não estabeleceu disposições específicas acerca da aquisição de terras por estrangeiros. Contudo, sob a vigência da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 1891, e após a Emenda Constitucional de 3 de setembro de 1926, o artigo 72 dessa Carta foi alterado para incluir, em seu parágrafo 17, a previsão de que as minas e jazidas minerais consideradas necessárias à segurança e à defesa nacionais, bem como as terras em que se localizassem, não poderiam ser transferidas a estrangeiros.

Já a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 1934, estabeleceu que, na faixa de cem quilômetros ao longo das fronteiras, a concessão de terras dependeria da anuência do Conselho Superior da Segurança Nacional, determinando também a prevalência de recursos e mão de obra nacionais - artigo 166. A Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 1937, manteve essa disposição, ampliando a faixa para cento e cinquenta quilômetros e incluindo a possibilidade de instalação de indústrias de interesse para a segurança nacional, igualmente condicionada à aprovação do Conselho Superior da Segurança Nacional - artigo 165 - (Lourenço e Maniglia, 2022, p. 4).

No mesmo sentido, a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-lei n.º 4.657/1942) reforçou as restrições, vedando a aquisição de bens imóveis ou suscetíveis de desapropriação por governos estrangeiros e suas organizações - artigo 11, §2º. Ademais, a Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 1946, além de reiterar, no artigo 180, §1º, as disposições da Constituição anterior, acrescentou, em seu artigo 156, que a lei deveria facilitar a fixação do homem no campo, promovendo planos de colonização e aproveitamento das terras públicas, com prioridade para os nacionais. Por fim, a Constituição da República Federativa do Brasil, de 1967, também repetiu a diretriz, prevendo, em seu artigo 91, parágrafo único, que a concessão de terras em áreas estratégicas à segurança nacional deveria assegurar a predominância de capitais e trabalhadores brasileiros (Lourenço e Maniglia, 2022, p. 4-5).

Um marco regulatório mais incisivo quanto à questão somente surgiu em fins da década de 1960, quando:

Já em plena ditadura militar, e diante do escândalo noticiado pela mídia quanto à existência de grandes propriedades situadas na Amazônia legal sob o domínio de estrangeiros e do recrudescimento do interesse na aquisição de grandes imóveis rurais no Brasil por grupos estrangeiros, começa-se a pensar, na segunda metade do século XX, em um regime especial mais restritivo à aquisição de imóveis rurais por estrangeiros (Lourenço e Maniglia, 2022, p. 5)

A problemática da intensa aquisição de terras por estrangeiros na Amazônia levou à abertura de uma CPI, em 1967, cujas conclusões foram documentadas no Relatório Veloso, de 1968. Consoante Monteiro (2021), as apurações identificaram fraudes em registros, uso de identidades falsas, participação de agentes públicos, violência contra posseiros e especulação imobiliária que impedia o desenvolvimento produtivo da região, além de riscos à soberania e à segurança nacionais.

Diante da gravidade dos fatos, a legislação buscou conter tais práticas, com o que Monteiro (2021, p. 69) denominou arcabouço de transição:

Foi diante desse cenário complexo que se editou o arcabouço jurídico de transição formado pelo Ato Complementar 45/1969, pelo Decreto-Lei n.º 494, de 10 de março de 1969, pelo Decreto-Lei n.º 924, de 10 de outubro de 1969, versando a respeito da aquisição de propriedade rural em território nacional por parte de estrangeiros e, finalmente, pela Emenda Constitucional 1/1969, que entre outros tópicos, fazia referência a essa temática agrária.

Relativamente às disposições quanto à questão inseridas na Emenda Constitucional n.º 1, de 17 de outubro de 1969, Faria (2023, p. 29) pontua que o § 34 do artigo 153 da referida Carta Constitucional aduzia que a lei deveria disciplinar a aquisição de imóveis rurais tanto por brasileiros quanto por estrangeiros residentes no país, abrangendo pessoas físicas e jurídicas, de modo a fixar condições, restrições, limites e demais requisitos necessários à preservação da integridade territorial, à garantia da segurança do Estado e à promoção de uma distribuição equitativa da propriedade.

Em 1971, a lei a que se referia o supracitado dispositivo da Emenda Constitucional n.º 1 de 1969 foi publicada. Trata-se da Lei n.º 5.709, de 7 de outubro de 1971, a qual regulamenta a aquisição de imóveis rurais por estrangeiros residentes no Brasil, bem como por pessoas jurídicas estrangeiras autorizadas a atuar no país, além de estabelecer outras disposições correlatas (Brasil, 1971). Tal diploma, segundo Monteiro (2021, p. 72), ainda se

encontra em vigor no ordenamento jurídico nacional e é considerado o principal marco legal sobre a aquisição de terras por estrangeiros no País, definindo condições e exigências aplicáveis a esse tipo de operação no território brasileiro.

Ressalva-se, todavia, que referida lei não proibiu, de forma absoluta, a aquisição de terras por estrangeiros. A esse respeito, Monteiro (2021, p. 75-83) explica que, não obstante o governo militar tenha implementado legislação restritiva da aquisição de terras por estrangeiros no País, esse arcabouço legal funcionou, principalmente, como ferramenta para controlar o processo, garantindo que ele servisse à agenda nacional de desenvolvimento econômico e restringisse práticas especulativas. O investimento estrangeiro, na realidade, era amplamente desejado, especialmente para a região amazônica, desde que contribuísse efetivamente para a ocupação e produtividade do território.

Ante esse percurso histórico, vê-se que a formação da propriedade rural no Brasil foi marcada por fortes contradições e por um processo normativo que, ainda que tenha buscado ordenar o acesso à terra, acabou reforçando a concentração fundiária. No que tange à presença estrangeira, verifica-se que, durante considerável parte desse trajeto, o direito à propriedade lhes foi amplamente assegurado, havendo apenas restrições pontuais ligadas a interesses de soberania e de segurança nacionais. Somente a partir da segunda metade do século XX, frente ao aumento da pressão internacional sobre terras brasileiras e das denúncias de irregularidades, sobretudo na Amazônia, estabeleceu-se um marco legal mais sólido, representado pela Lei n.º 5.709/1971. Ainda assim, esse diploma não significou a exclusão do capital estrangeiro, mas sua regulação, de forma a compatibilizá-lo com os interesses nacionais de desenvolvimento e de ocupação territorial.

Nesse sentido, torna-se fundamental compreender como a promulgação da CRFB/88 alterou esse quadro regulatório e de que modo, no cenário contemporâneo, a disciplina jurídica da aquisição de imóveis rurais por estrangeiros ultrapassa os limites constitucionais, abrangendo um conjunto mais amplo de normas e interpretações.

2 PANORAMA NORMATIVO E JURISPRUDENCIAL DA QUESTÃO APÓS A PROMULGAÇÃO DA CARTA DE 1988

Este capítulo apresenta um panorama das normas e das decisões judiciais que moldaram o regime jurídico sobre a aquisição de imóveis rurais por estrangeiros a partir da promulgação da CRFB/88. Analisa-se, primeiro, o conjunto de normas constitucionais e infraconstitucionais, bem como os atos normativos infralegais, a exemplo dos pareceres da AGU que se referem ao tema; ato contínuo, confronta-se esse ordenamento com as controvérsias jurisprudenciais, conferindo especial atenção à polêmica sobre a recepção do § 1º do artigo 1º da Lei n.º 5.709/1971 pela CRFB/88, questão que impulsionou o ajuizamento das ações constitucionais ACO n.º 2463 e ADPF n.º 342.

2.1 Normas constitucionais, infraconstitucionais e atos infralegais

Ulteriormente à Lei n.º 5.709/1971, talvez a mais aguda mudança quanto à disciplina jurídica em torno da questão da aquisição de imóveis rurais por estrangeiros tenha se dado com a promulgação da CRFB/88, visto que introduziu uma nova ordem constitucional no País, impactando significativamente a interpretação dada ao tema pelo ordenamento jurídico pátrio.

Sob a égide da referida constituição, a regulação da aludida questão apresenta-se como tema complexo, disciplinado por um conjunto heterogêneo de normas jurídicas. De um lado, há as disposições do texto constitucional; de outro, a legislação infraconstitucional editada tanto antes quanto após a promulgação da Carta Magna de 1988. Ademais, a matéria é complementada por pareceres emitidos pela AGU e por normativas expedidas por órgãos de controle fundiário, em especial pelo Incra.

Relativamente à CRFB/88, havia nela, em seu texto original, o artigo 171, já revogado pela Emenda Constitucional n.º 6, de 15 de agosto de 1995. Não obstante sua revogação, em virtude de sua capital importância para as discussões relacionadas à recepção do § 1º do artigo 1º da Lei n.º 5.709/1971 pela ordem constitucional vigente, questão que constitui o cerne deste trabalho, há de se discorrer sobre tal dispositivo.

Nesse artigo da CRFB/88, definia-se o conceito de empresa brasileira - aquela constituída sob as leis do país, com sede e administração em território nacional - e de empresa

brasileira de capital nacional - a que tivesse seu controle efetivo permanentemente nas mãos de pessoas físicas residentes no Brasil ou de entidades de direito público interno, entendendo-se como controle a posse da maioria do capital votante e o exercício do poder decisório. Outrossim, previa-se que a lei poderia conceder proteção e benefícios temporários a essas empresas para atividades estratégicas à defesa nacional ou essenciais ao desenvolvimento do país, bem como estabelecer condições específicas para setores tecnológicos, incluindo controle sobre atividades tecnológicas e percentuais de participação, no capital, de pessoas físicas domiciliadas e residentes no País ou entidades de direito público interno. Determinava-se ainda que, na aquisição de bens e serviços, o poder público deveria dar preferência às empresas brasileiras de capital nacional (Brasil, 1988).

Por outro lado, no tocante às disposições acerca da temática em debate ainda presentes no texto constitucional, identifica-se alguns artigos que, direta ou indiretamente, reportam-se a ela.

No Título II (Dos Direitos e Garantias Fundamentais), Capítulo I (Dos Direitos E Deveres Individuais E Coletivos), o artigo 5º, caput, garante explicitamente o direito de propriedade a estrangeiros. No capítulo III (Da Nacionalidade), desse mesmo título, trata-se da nacionalidade e suas nuances (Brasil, 1988).

No Capítulo I (Dos Princípios Gerais Da Atividade Econômica) do Título VII (Da Ordem Econômica e Financeira), estabelece-se, no artigo 170, que a ordem econômica brasileira se baseia na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, visando garantir a todos uma existência digna conforme os princípios da justiça social. Para isso, orienta-se por fundamentos como soberania nacional, propriedade privada, função social da propriedade, livre concorrência, defesa do consumidor e do meio ambiente, redução das desigualdades regionais e sociais, busca do pleno emprego e incentivo às pequenas empresas nacionais. Além disso, assegura-se a liberdade para exercer qualquer atividade econômica, salvo quando a lei exigir autorização específica (Brasil, 1988).

No artigo 172, determina-se que a legislação deverá, considerando o interesse nacional, organizar a aplicação de capital estrangeiro, estimular a realização de reinvestimentos e definir normas para a transferência de lucros ao exterior (Brasil, 1988).

Já no artigo 190, integrante do Capítulo III (Da Política Agrícola e Fundiária e Da Reforma Agrária) do Título VII (Da Ordem Econômica e Financeira), há uma restrição explícita à aquisição de terras rurais por estrangeiros no Brasil, determinando que a legislação

deverá disciplinar e impor limites à compra ou ao arrendamento de imóveis rurais por estrangeiros, sejam pessoas físicas ou jurídicas, além de definir as situações em que será necessária a autorização do Congresso Nacional (Brasil, 1988).

Ressalva-se, contudo, que a normatização atual da questão estende-se ao âmbito infraconstitucional, de maneira que algumas leis regulam, direta ou indiretamente, a aquisição de propriedades rurais por estrangeiros. Desse modo, desde o levantamento acerca de tais leis realizado por Faria (2023, p. 76-79), selecionam-se, para fins deste trabalho, os diplomas considerados mais relevantes, a saber: a Lei n.º 5.709, de 7 de outubro de 1971, juntamente com seu decreto regulamentador (Decreto n.º 74.965, de 26 de novembro de 1974); a Lei n.º 6.634, de 2 de maio de 1979, acompanhada de seu decreto regulamentador (Decreto n.º 85.064, de 26 de agosto de 1980); a Lei n.º 8.629, de 25 de fevereiro de 1993; e a Lei n.º 13.986, de 7 de abril de 2020, a qual alterou importantes dispositivos das Leis n.º 5.709 e n.º 6.634.

Relativamente à Lei n.º 5.709/1971, esta regulamenta a aquisição de imóveis rurais no Brasil por pessoas físicas estrangeiras residentes no País, pessoas jurídicas estrangeiras autorizadas a nele operar e também empresas brasileiras controladas por capital estrangeiro ou sediadas no exterior, impondo limites de área - como o máximo de 50 módulos de exploração indefinida para pessoas naturais e a exigência de autorização para aquisições entre 3 e 50 módulos -, além de determinar que pessoas jurídicas estrangeiras só podem adquirir terras para projetos agrícolas, pecuários, industriais ou de colonização vinculados aos seus objetivos estatutários e, ademais, devem sujeitá-los à aprovação dos órgãos competentes. A lei ainda restringe a soma das propriedades de estrangeiros a 25% da área de cada município, vedando que pessoas da mesma nacionalidade ultrapassem 40% desse total, e prevê a necessidade de autorização especial para áreas consideradas estratégicas à segurança nacional.

Apesar das restrições, há exceções, a exemplo das aquisições de áreas menores que 3 módulos, propriedades já negociadas e registradas antes de 1969, ou compras feitas por estrangeiros casados com brasileiros ou com filhos brasileiros. Ademais, o Presidente da República também pode autorizar aquisições além dos limites quando vinculadas a projetos considerados prioritários para o desenvolvimento do país.

Por sua vez, o Decreto n.º 74.965/1974, ao regulamentar a lei n.º 5.709/1971, detalha e operacionaliza suas diretrizes: define que aquisições entre 3 e 50 módulos exigem autorização do Incra e, acima de 20 módulos, aprovação de projeto de exploração; estabelece que a

compra de mais de uma propriedade, mesmo que cada uma seja inferior a 3 módulos, também depende de autorização; confirma a necessidade de aprovação de projetos de pessoas jurídicas por órgãos específicos da Administração Pública; acrescenta algumas regras para estrangeiros que pretendam imigrar, permitindo compromisso de compra e venda condicionado à fixação de domicílio e exploração da terra; e detalha penalidades, prevendo nulidade das aquisições irregulares, responsabilidade civil e criminal de notários e registradores e devolução do preço ao comprador (Brasil, 1974).

Contudo, alguns dispositivos da supramencionada Lei foram alterados pelo artigo 51 da Lei n.º 13.986/2020, o qual modificou a redação do § 2º do artigo 1º da Lei n.º 5.709/1971, ampliando as hipóteses em que as restrições à aquisição de imóveis rurais por estrangeiros são inaplicáveis. Além de manter a exceção já existente para os casos de sucessão legítima, foram acrescentadas novas situações, como a possibilidade de constituição de garantia real, inclusive mediante a transmissão da propriedade fiduciária, em favor de pessoas jurídicas nacionais ou estrangeiras. Também passou a ser permitida a aquisição de imóveis rurais por estrangeiros em decorrência de liquidação de transação com pessoas jurídicas, nacionais ou estrangeiras, ou ainda com sociedades brasileiras cujo controle pertença a estrangeiros residentes ou com sede no exterior, por meio de garantias reais, dação em pagamento ou outras formas equivalentes (Brasil, 2020).

Quanto à Lei n.º 6.634, de 2 de maio de 1979, dispõe ela que a faixa de 150 quilômetros ao longo das fronteiras terrestres do Brasil é considerada área indispensável à segurança nacional, estabelecendo restrições específicas à aquisição e à exploração de imóveis rurais nessa região (Brasil, 1979). Anteriormente à Lei n.º 13.986/2020, qualquer transação nessas áreas que implicasse a obtenção, por estrangeiros, do domínio, posse ou de qualquer direito real sobre imóveis rurais dependia de assentimento prévio do Conselho de Segurança Nacional, sendo também vedada a participação de pessoas físicas ou jurídicas estrangeiras em empresas que detivessem tais direitos. Com a referida Lei, a nova redação conferida ao § 4º do artigo 2º eliminou tais restrições (Brasil, 2020). Entretanto, subsistem vedações a pessoas físicas e a empresas individuais no que diz respeito a atividades sensíveis na faixa de fronteira - como, por exemplo, mineração, colonização e loteamento rural (Brasil, 1979).

O decreto n.º 85.064, de 26 de agosto de 1980, em sua função regulamentadora da Lei n.º 6.634, reforça as disposições constantes no referido diploma legal e detalha procedimentos

e requisitos para a realização de transações com imóveis rurais localizados na faixa de fronteira quando houver participação de estrangeiros, seja pessoa física ou jurídica (Brasil, 1980).

Já a Lei n.º 8.629/1993, em seu artigo 23, estende as restrições da Lei n.º 5.709/1971 ao arrendamento de terras. Além disso, prevê que qualquer operação que ultrapasse os limites e porcentagens de área fixados, bem como os casos de arrendamento ou aquisição de áreas superiores a cem módulos de exploração indefinida por pessoas jurídicas estrangeiras, dependem de autorização expressa do Congresso Nacional (Brasil, 1993).

Dado esse breve panorama da legislação infraconstitucional vigente acerca do assunto em comento, é de relevo salientar que a Lei n.º 13.986/2020 tem sido alvo de críticas em razão de sua duvidosa constitucionalidade. Faria (2023, p. 92-100) afirma que as flexibilizações por ela promovidas, conferindo a estrangeiros a possibilidade de realizar, sob certas circunstâncias, transações em faixa de fronteira sem a observância de restrições anteriormente impostas, malfez diversos preceitos constitucionais, o que a tornaria parcialmente inconstitucional.

Além do plano legislativo, a aquisição de imóveis rurais por estrangeiros submete-se ainda a regulamentos expedidos pelos órgãos de controle de terra do País, nomeadamente o Incra. A normativa regulamentadora do tema que se encontra vigente é a Instrução Normativa n.º 88/2017 (Faria, 2023, p. 18).

Todavia, malgrado todos esses diplomas legais, ainda persiste relevante controvérsia jurídica quanto à temática em análise. Trata-se do debate sobre a recepção, ou não, do §1º do artigo 1º da Lei n.º 5.709/71 pela ordem jurídica instituída com a promulgação da CRFB/88: “O nó górdio da discussão jurídica consiste no § 1º do artigo 1º da Lei 5.709/71, que considera empresa controlada por sócios estrangeiros equivalente à pessoa jurídica estrangeira de que trata o artigo 190 da CF/88, preceito no qual busca seu fundamento de validade (Silva, 2013, p. 46-47).”

Diante da celeuma, a AGU, órgão responsável por representar a União, tanto em âmbito judicial quanto extrajudicial, competindo-lhe, dentre outras atribuições, o exercício de funções de consultoria e assessoramento jurídico ao Poder Executivo (Brasil, 1988), manifestou-se por meio dos seguintes pareceres¹: Parecer n.º AGU/LA-04/1994; Parecer n.º

¹ Cabe destacar que o artigo 40, § 1º, da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, estabelece que o parecer da Advocacia-Geral da União, uma vez aprovado e publicado juntamente com o despacho presidencial, adquire caráter vinculante para a Administração Pública Federal, impondo a seus órgãos e entidades a obrigatoriedade de observá-lo integralmente (Brasil, 1993).

GQ-22/1994; Parecer AGU/LA-01/1997; Parecer n.º GQ-181/1998; e Parecer CGU/AGU/n.º 01/2008-RVJ, cuja publicação ocorreu com o Parecer n.º LA-01, de 2010 (Brasil, 2010).

Entende-se, portanto, que a disciplina jurídica da aquisição de imóveis rurais por estrangeiros no Brasil consiste em um arcabouço normativo denso, no qual se entrelaçam dispositivos constitucionais, legislação infraconstitucional, decretos regulamentadores, pareceres da AGU e normativas expedidas por órgãos de controle fundiário, sobretudo o Incra.

Não obstante a pluralidade de fontes, persiste controvérsia quanto à recepção - ou não - do § 1º do artigo 1º da Lei n.º 5.709/1971 pela ordem constitucional inaugurada em 1988, questão que constitui o cerne da maioria das disputas jurídicas sobre o tema e que se vincula diretamente ao revogado e já mencionado artigo 171 da Constituição Cidadã. É justamente sobre essa polêmica que se debruçam as ações constitucionais ADPF n.º 342 ACO n.º 2463, as quais serão objeto de análise mais detida adiante.

Antes de tal exame, entretanto, faz-se necessário analisar brevemente, à luz dos pareceres emitidos pela AGU, as controvérsias relacionadas ao § 1º do artigo 1º da Lei n.º 5.709/1971, o que se justifica em razão de as supracitadas ações constitucionais discutirem especificamente a questão da recepção do referido dispositivo pela CRFB/88 e a maior parte das manifestações em seus respectivos autos referenciar esses posicionamentos da AGU.

2.2 Os pareceres da Advocacia-Geral da União (AGU) sobre o tema

A CRFB/88, ao definir, no artigo 171, empresa brasileira e empresa brasileira de capital nacional, engendrou questionamentos sobre a compatibilidade do § 1º do artigo 1º da Lei n.º 5.709/1971 - que equipara empresas brasileiras controladas por estrangeiros a empresas estrangeiras, sujeitando-as a restrições na aquisição de terras rurais - com o novo texto constitucional.

Diante desse contexto, a Advocacia-Geral da União (AGU) tem emitido, desde a década de 1990, pareceres relacionados à temática em questão, alguns de caráter vinculante e outros não, sendo possível, com base nas informações contidas nos pareceres n.º GQ-181, de 1998, e no n.º LA-01/2010, mais recente e ainda em vigor, analisar a trajetória desses pronunciamentos, de modo a identificar a evolução do entendimento da AGU ao longo do tempo.

Nessa senda, o primeiro posicionamento do referido órgão sobre o tema ocorreu a pedido do Ministério da Agricultura, em 1994. Naquela ocasião, a manifestação deu-se por meio do Parecer n.º GQ-22/1994, assinado pelo Advogado-Geral Geraldo Quintão, que acolheu o Parecer n.º AGU/LA-04/94 (Brasil, 1998).

Referido Parecer analisou a compatibilidade do §1º do artigo 1º da Lei n.º 5.709/1971 com a CRFB/88, concluindo que, antes dela, a definição de empresa brasileira encontrava-se em leis ordinárias, o que legitimava a restrição prevista na lei de 1971. Contudo, a CRFB/88 passou a disciplinar diretamente o conceito de empresa brasileira (artigo 171, I) e empresa brasileira de capital nacional (artigo 171, II), restringindo o espaço de atuação do legislador ordinário (Brasil, 1998).

Nesse cenário, o dispositivo que equiparava empresas brasileiras controladas por estrangeiros a pessoas jurídicas estrangeiras não foi recepcionado, pois contrariava a nova ordem constitucional. Assim, a exigência de autorização do Congresso Nacional para que tais empresas adquirissem ou arrendassem imóveis rurais não subsiste, já que o artigo 190 da Constituição só permite impor restrições à aquisição de terras rurais a estrangeiros, e não a empresas brasileiras, ainda que com capital estrangeiro (Brasil, 1998).

Posteriormente, o Parecer n.º GQ-181/1998, cuja base foi o Parecer n.º AGU/LA-01/1997 (Brasil, 1998), examinou os efeitos da revogação do artigo 171 da CRFB/88 pela EC n.º 6/1995 e reafirmou as conclusões do parecer anterior de 1994: o §1º do artigo 1º da Lei n.º 5.709/71 não foi recepcionado pela CRFB/88 e, ademais, não foi repristinado pelo fato de a Emenda ter revogado o artigo 171. Concluiu, entretanto, que, a despeito da revogação do aludido dispositivo constitucional, o legislador ordinário, a depender da conveniência e oportunidade política, poderia, com base nos princípios da soberania, independência e desenvolvimento nacional, estabelecer restrições proporcionais e justificáveis ao capital estrangeiro, semelhantes às consignadas no o §1º do artigo 1º da Lei n.º 5.709/71 (Brasil, 1998).

Em 2007, ante expressivas mudanças no cenário global daquela época - crises mundiais, aumento na demanda global por terras, dentre outros fatores - entendeu a AGU, após reunião na Casa Civil da Presidência da República a respeito do tema da aquisição de terras por estrangeiros no País, ser necessário reavaliar seu posicionamento quanto à questão. Assim, o órgão emitiu, em 2008, o Parecer CGU/AGU n.º 01/2008-RVJ, aprovado em 2010

pelo Parecer n.º LA-01, que, desde então, vincula toda a Administração Pública e tem sido o entendimento dominante acerca do tema (Brasil, 2010).

Quanto aos argumentos invocados nesse último Parecer, a AGU, lastreada sobretudo em uma leitura teleológica da Carta, especialmente nos princípios da soberania e da ordem econômica, sustentou que o §1º do artigo 1º da Lei n.º 5.709/1971 foi recepcionado pela CRFB/88 e permanece compatível com ela mesmo após a Emenda Constitucional n.º 6/1995 (Brasil, 2010).

Ademais, segundo o Parecer, o objetivo das restrições ao capital estrangeiro é salvaguardar a soberania e o interesse nacional, enquadrando-se no mandato constitucional de regulamentar investimentos estrangeiros, incentivar reinvestimentos e controlar remessas de lucros (artigo 172). A respeito do revogado artigo 171, esclareceu que a distinção entre empresa brasileira e empresa brasileira de capital nacional não tinha apenas caráter incentivador, mas restritivo, o que, juntamente com o disposto no artigo 190, autorizava as limitações à aquisição de imóveis rurais à pessoas jurídicas brasileiras equiparáveis a estrangeiros nos termos do controverso dispositivo da Lei n.º 5.709/1971 (Brasil, 2010).

Depreende-se, pois, que, no âmbito da AGU, o entendimento acerca da recepção, ou não, do § 1º do artigo 1º da Lei n.º 5.709/1971 pela CRFB/88 tem oscilado, seja em razão de alterações constitucionais ou de conjunturas políticas e econômicas. Inicialmente, o Parecer n.º GQ-22/1994 entendeu que a norma não fora recepcionada pela Constituição de 1988, posição reafirmada pelo Parecer n.º GQ-181/1998. Contudo, diante das transformações do cenário global e da crescente relevância estratégica da terra, a AGU reviu seu entendimento e, por meio do Parecer n.º LA-01/2010, passou a sustentar a recepção do dispositivo legal, conferindo-lhe aplicabilidade e vinculando toda a Administração Pública.

Encerrada a análise da evolução dos pareceres da AGU, importa, a partir deste ponto, examinar como os tribunais brasileiros vêm se posicionando frente às controvérsias relacionadas à aquisição de imóveis rurais por estrangeiros, especialmente no tocante à aplicação e à interpretação do controvertido dispositivo legal da Lei n.º 5.709/1971.

2.3 A interpretação dos tribunais brasileiros: dos Tribunais de Justiça (TJs) ao Supremo Tribunal Federal (STF)

A jurisprudência nacional apresenta divergências que influenciam a segurança jurídica sobre o tema em tela, motivo pelo qual serão examinadas algumas decisões relevantes proferidas por diferentes tribunais, com destaque para julgados que contribuíram para a conformação do debate atualmente submetido ao STF. Ademais, tratar-se-á brevemente de um dos mais notáveis casos a envolver a aplicação do § 1º do artigo 1º da Lei n.º 5.709/1971, qual seja, o litígio envolvendo a Eldorado Brasil e Paper Excellence.

Faria (2023), ao analisar as concepções de alguns tribunais brasileiros selecionados de acordo com critérios específicos de sua pesquisa, voltou-se para os TJs de Goiás e São Paulo, os Tribunais Regionais Federais (TRFs) da 3ª, 4ª e 5ª Regiões, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) e o STF.

Relativamente aos TJs, constatou que tanto o de São Paulo quanto o de Goiás tendem à aplicação integral da Lei n.º 5.709/1971. Contudo, observou que as recentes alterações introduzidas pelas pela Lei n.º 13.986/2020, ao ampliarem hipóteses de constituição de garantia real, transmissão de propriedade fiduciária e recebimento de imóveis rurais em liquidação de obrigações, geraram um ambiente de certa insegurança jurídica quanto à interpretação dessas disposições (Faria, 2023, p. 129).

No entanto, cumpre ressaltar que, conforme Künzli (2014, p. 92) e Aras (2018, p. 53-54), partiu do Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP) um importante julgado acerca da celeuma em torno da recepção do § 1º do artigo 1º da Lei n.º 5.709/1971, a respeito do qual se comentará posteriormente.

Quanto aos TRFs da 3ª, 4ª e 5ª Regiões, verificou-se, em linhas gerais, que essas Cortes têm se empenhado em assegurar a observância dos procedimentos internos do Incra sempre que há incerteza quanto à regularidade da aquisição de imóvel rural por estrangeiros (Faria, 2023, p. 129).

No STJ, vê-se uma tendência de fortalecido da validade das restrições previstas na Lei n.º 5.709/1971, assegurando que tais limitações também sejam aplicadas em situações como a usucapião. Além disso, o Tribunal tem reiterado sua competência para apreciar a legalidade da transmissão e do registro de propriedades rurais em favor de estrangeiros, ressaltando a obrigatoriedade de cumprimento de todos os trâmites legais tanto pelas partes envolvidas quanto pelos Cartórios de Registro de Imóveis (Faria, 2023, p. 129-130).

Contudo, talvez o mais notável e amplamente discutido caso acerca da aplicação da Lei n.º 5.709/1971 seja o da tentativa de aquisição da Eldorado Brasil Celulose, empresa

brasileira sediada em Três Lagoas (MS) e controlada pelo grupo J&F Investimentos, por parte da Paper Excellence, companhia de capital sino-indonésio que opera no Brasil principalmente por meio de uma de suas subsidiárias, a CA Investment (Brazil) S.A.

A celebração do negócio aconteceu em 2017, quando a J&F vendeu 49,41% das ações da Eldorado à Paper Excellence, mais precisamente às suas subsidiárias no Brasil, por R\$ 3,8 bilhões, com a previsão de transferência do controle total da companhia em até um ano, condicionada ao cumprimento de determinadas obrigações contratuais (Eldorado Brasil, 2017). Todavia, divergências acerca dessas condições levaram a Paper Excellence a acionar inicialmente a jurisdição arbitral e, posteriormente, a Justiça brasileira. O conflito se estendeu por vários anos, sendo marcado por intensos questionamentos sobre a legalidade do referido negócio jurídico (CNN Brasil, 2025).

Em 2023, o Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4) proibiu a efetivação da compra, acolhendo o entendimento do Incra e da AGU de que o negócio dependia de autorização do Congresso Nacional, conforme previsto na Lei n.º 5.709/1971. Após quase oito anos de litígio, o impasse foi encerrado em maio de 2025, quando as partes firmaram acordo prevendo que a J&F readquiriria os 49% remanescentes da Eldorado pertencentes à Paper Excellence, por R\$ 15 bilhões, extinguindo todas as disputas (CNN Brasil, 2025).

É oportuna a menção a esse caso em razão de ele relacionar-se diretamente ao § 1º do artigo 1º da Lei n.º 5.709/1971, o qual equipara a pessoa jurídica brasileira controlada por estrangeiros às pessoas jurídicas estrangeiras para fins de aquisição de imóveis rurais. Assim, diante da tentativa da Paper Excellence de adquirir a Eldorado Brasil por meio de uma de suas subsidiárias, a CA Investment (Brazil) S.A., formalmente brasileira, mas sob controle estrangeiro, tem-se que referido negócio jurídico submete-se, inequivocadamente, às restrições impostas pela Lei n.º 5.709/1971 e pelo Decreto n.º 74.965/1974, que a regulamenta.

Portanto, ao adquirir a Eldorado, detentora de extensas áreas rurais, talvez superiores aos limites estabelecidos em lei, a CA Investment deveria ter submetido seu projeto agrícola, pecuário, industrial ou de colonização à apreciação dos órgãos federais competentes e à aprovação do Ministério da Agricultura. Além disso, caso a área superasse cem módulos de exploração indefinida, seria obrigatória a autorização do Congresso Nacional. Nenhum desses requisitos parecem ter sido observados pela CA Investment (FL Journal, 2023), de maneira

que a maioria das decisões judiciais a respeito do caso consideraram o negócio irregular sob a ótica da Lei n.º 5.709/1971.

Embora encerrado por meio de acordo extrajudicial, trata-se de litígio relevante na discussão sobre a limitação à aquisição de imóveis rurais por estrangeiros no Brasil, relacionando-se diretamente ao controvertido § 1º do artigo 1º da Lei n.º 5.709/1971, dispositivo que constitui o cerne das discussões deste trabalho.

Em relação ao STF, além de haver poucos casos diretamente atinentes à temática em discussão, nenhum deles a aprofundou significativamente. Assim,

percebe-se que não foi possível aferir o atual posicionamento do Supremo Tribunal Federal acerca da temática de aquisição de terras por estrangeiros, de maneira que as ações em que a temática é debatida, tramitam há mais de 8 (oito) anos na referida Corte e não possuem previsão de julgamento (Faria, p. 125).

As ações a que o autor se refere (ACO n.º 2.463 e ADPF n.º 342) apresentam especial relevância para este trabalho, uma vez que é a partir delas que se desenvolvem, no âmbito do STF, os debates acerca da questão da recepção do § 1º do artigo 1º da Lei n.º 5.709/1971 pela CRFB/88. Logo, tratar-se-á, ainda que sumariamente, do contexto em torno do ajuizamento de tais ações, que se relaciona à conjuntura jurisprudencial já delineada, marcada por desarmonias, sobretudo no que toca ao posicionamento do TJSP, o qual, como mencionado supra, proferiu importante decisão sobre a recepção do aludido dispositivo da Lei de 1971 pela ordem constitucional vigente.

Nessa direção, esclarecem Aras (2018, p. 54) e Künzli (2014, p. 92) que o posicionamento do TJSP se deu em julgamento de Mandado de Segurança², julgado em setembro 2012, contra decisão do Corregedor-Geral da Justiça paulista. Na ocasião, havia sido negado recurso administrativo que buscava a averbação da incorporação de sociedades limitadas, sob o argumento de que o procedimento resultaria na transferência de área rural com dimensões superiores ao limite previsto na Lei n.º 5.709/1971 para dispensa de autorização, em favor de empresa brasileira com capital controlado por estrangeiros. Ao analisar a questão, o Órgão Especial do TJSP, em decisão colegiada, concedeu a segurança pleiteada, entendendo que o § 1º do artigo 1º da referida lei não foi recepcionado pela CRFB/88.

² Mandado de Segurança n.º 0058947-33.2012.8.26.000.

O relator da decisão, Desembargador Guerrieri Rezende, afirmou em seu voto que o revogado artigo 171 da CRFB/88 distinguia empresa brasileira de empresa brasileira de capital nacional. Desse modo, entendeu que o § 1º do artigo 1º da Lei n.º 5.709/1971 não foi recepcionado pela Constituição de 1988. Compreendeu ainda que, com a revogação do artigo 171, as duas modalidades de empresa brasileira passaram a ter a mesma natureza. Ademais, seguindo os preceitos da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, julgou que, ante a revogação do artigo citado supra, era impossível a repristinação do referido dispositivo da Lei de 1971 (Künzli, 2014, p. 92).

Deve-se pontuar, contudo, que, antes dessa decisão, a Corregedoria-Geral da Justiça do TJSP havia emitido o parecer n.º 250/10-E, orientando os cartórios a aplicarem as restrições da Lei n.º 5.709/1971 às empresas brasileiras controladas por capital estrangeiro sediado no exterior, com base no entendimento de que o § 1º do artigo 1º da referida lei fora recepcionado pela Constituição. Todavia, após a decisão, essa orientação foi revista por meio do parecer n.º 461/12-E, que dispensou os Tabelionatos e Registros de Imóveis do Estado de São Paulo de observarem as limitações previstas na Lei n.º 5.709/1971 e no Decreto n.º 74.965/1974. Diante dessa mudança, a União e o Incra ajuizaram, em 2014, a ACO 2.463 perante o STF, com pedido cautelar, buscando a anulação do referido parecer (Aras, 2018, p. 54-55).

Posteriormente, em abril de 2015, a Sociedade Rural Brasileira (SRB) ajuizou, também ante o STF, a ADPF n.º 342, tendo por objeto o parágrafo § 1º do artigo 1º da Lei n.º 5.709/1971, bem como o último parecer emitido pela AGU (Parecer n.º LA- 01) acerca do tema (Aras, 2018, p. 57).

Verifica-se, portanto, que, embora os TJs, em especial os de São Paulo e Goiás, bem como os TRFs e o STJ, tenham se posicionado de forma relativamente clara sobre a aplicação das restrições da Lei n.º 5.709/1971, há, na jurisprudência, pontos de divergência, notadamente no que toca ao tratamento conferido às empresas brasileiras controladas por capital estrangeiro. O TJSP, em particular, destacou-se por proferir decisão importante no sentido de negar a recepção do § 1º do artigo 1º da Lei de 1971, desencadeando reações do Incra, da União e de outros setores interessados no assunto, fato que ensejou a judicialização da controvérsia no âmbito do STF por meio da ACO n.º 2.463 e da ADPF n.º 342, as quais serão examinadas mais detidamente, assim como outras questões, no próximo capítulo.

3 A CONTROVÉRSIA SOBRE A RECEPÇÃO DO § 1º DO ARTIGO 1º DA LEI N.º 5.709/1971 PELA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988: ANÁLISE DOS ARGUMENTOS EXPOSTOS NAS AÇÕES CONSTITUCIONAIS E NOS PARECERES DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO ACERCA DO TEMA

O presente capítulo examinará a controvérsia acerca da recepção do § 1º do artigo 1º da Lei n.º 5.709/1971 pela CRFB/88. Para tanto, serão exploradas as duas ações constitucionais em trâmite no Supremo Tribunal Federal que versam sobre o tema, a ACO n.º 2.463 e a ADPF n.º 342, bem como os votos proferidos no primeiro julgamento conjunto delas. Em seguida, proceder-se-á a uma análise crítica das teses favoráveis e contrárias à recepção do referido dispositivo legal, tomando como base os pareceres emitidos pela AGU, com ênfase no mais recente, além de contribuições da doutrina constitucional contemporânea.

3.1 A Ação Cível Originária n.º 2.463 e a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 342: fundamentos e movimentação processual

A partir do sistema eletrônico de consulta processual do STF, que disponibiliza decisões, relatórios e despachos dos processos em andamento no Tribunal, serão analisadas as questões tratadas na ACO n.º 2.463 e na ADPF n.º 342, bem como apresentadas as principais movimentações dessas ações ao longo dos anos.

Na ACO n.º 2.463 (Brasil, 2025a), ajuizada em 25 de junho de 2014 pela União e pelo Incra contra o Estado de São Paulo, discutiu-se a validade do Parecer n.º 461/12-E da Corregedoria-Geral de Justiça paulista, o qual dispensava os cartórios de exigir autorização prévia do Incra para o registro de aquisição de imóveis rurais por pessoas jurídicas brasileiras cujo capital fosse majoritariamente estrangeiro ou proveniente de empresas sediadas no exterior, com fundamento em decisão do Tribunal de Justiça de São Paulo - já mencionada no capítulo anterior - que considerou não recepcionado pela CRFB/88 o artigo 1º, § 1º, da Lei n.º 5.709/1971.

A União e o Incra argumentaram que o parecer da Corregedoria-Geral da Justiça do TJSP contraria a Lei n.º 5.709/1971 e o seu decreto regulamentador (Decreto n.º 74.965/1974), além de princípios constitucionais como a soberania nacional e o pacto

federativo. Sustentaram, ainda, que o ato diverge de decisões da Corregedoria Nacional de Justiça e de pareceres da AGU e da Controladoria-Geral da União (CGU). Por essas razões, requereram a suspensão do ato estadual e a declaração de sua nulidade.

O réu, Estado de São Paulo, entendendo inexistir ingerência nas atribuições da União e do Incra e ausência de risco à soberania, sustenta a incompetência do STF quanto à ação. Defende que entre 1994 e 2010 prevaleceu interpretação pela não recepção do dispositivo, com lastro em pareceres federais, e que a mudança decorreu apenas da aprovação e publicação do mais recente Parecer da AGU sobre o tema. Invoca, também, interpretação restritiva do artigo 190, em respeito ao direito de propriedade e aos princípios da ordem econômica, isonomia, livre iniciativa e solidariedade, reputando inconstitucional limitar a propriedade conforme a origem do capital social. Argumenta, ainda, que a Constituição só prevê controle de capital estrangeiro em hipóteses expressas, e que restrições só caberiam em atividades estratégicas ligadas à defesa ou ao desenvolvimento.

Inicialmente relatada pelo ministro Marco Aurélio, admitiu-se na ACO n.º 2.463, em maio de 2016, o ingresso da Sociedade Rural Brasileira (SRB) na qualidade de *amicus curiae*. Em setembro do mesmo ano, concedeu-se liminar para suspender os efeitos do parecer n.º 461/12-E da Corregedoria-Geral da Justiça de São Paulo, permanecendo a suspensão até o julgamento definitivo. Na mesma decisão, foi determinado o apensamento da ação à ADPF n.º 342, em razão da similitude de objetos. Em abril de 2023, a relatoria passou ao ministro André Mendonça.

Já a ADPF n.º 342 (Brasil, 2025b), cujo protocolo ocorreu em 16 de abril de 2015 pela SRB, também foi inicialmente distribuída ao ministro Marco Aurélio. Nessa ação, a requerente voltou-se contra o artigo 1º, § 1º, da Lei n.º 5.709/1971, que sujeita empresas brasileiras com maioria de capital estrangeiro às restrições impostas a estrangeiros na aquisição de imóveis rurais.

Alegou a requerente legitimidade processual, pertinência temática e cabimento da arguição por ausência de outro meio para questionar norma anterior à CRFB/88, sustentando que a regra restringe investimentos, gera insegurança jurídica, reduz a liquidez dos ativos, dificulta o financiamento agrário e viola os princípios constitucionais da igualdade, propriedade, livre iniciativa, segurança jurídica, liberdade de associação e desenvolvimento nacional - arts. 1º, IV; 3º, II; 5º, caput, XVII e XXII, CF.

Argumentou, ademais, que, com a revogação do artigo 171 pela EC n.º 6/1995, deixou de existir distinção entre empresa nacional e de capital estrangeiro, e que o artigo 190 da CRFB/88 autoriza imposição de restrições tão somente a estrangeiros. Citou ainda o fenômeno da globalização e a mudança de paradigma do mercado internacional, os pareceres AGU n.º GQ-22/1994 e n.º GQ-181/1994 (pela não recepção do dispositivo contestado) e o Parecer CGU/AGU n.º 01/2008-RVJ (pela recepção, aprovado pelo Presidente da República em 2010, por meio do Parecer n.º LA- 01), além de recomendação da Corregedoria Nacional de Justiça, decisão do TJSP em mandado de segurança (não recepção do dispositivo) e o parecer n.º 461-12 do Corregedor-Geral de Justiça de São Paulo, que dispensou tabeliães e registradores de observar a restrição. Outrossim, requereu liminar para suspender a eficácia do artigo 1º, § 1º, da Lei n.º 5.709/1971 e do parecer Parecer CGU/AGU n.º 01/2008-RVJ, e, ainda, a declaração de não recepção do dispositivo, ou sua conversão em Ação Direta de Inconstitucionalidade.

O relator, Ministro Marco Aurélio, requisitou informações, manifestação da AGU e parecer da Procuradoria Geral da República (PGR). A Presidência alegou ilegitimidade ativa da requerente e ausência de cabimento da arguição, defendendo a recepção da Lei n.º 5.709/1971 com fundamento nos arts. 4º, I; 170, I; e 172 da CRFB/88. A Corregedora Nacional de Justiça demonstrou conformidade com o último parecer da AGU sobre aquisição de terras por estrangeiros (pedido de providência n.º 002981-80.2010.02.00.0000). A AGU sustentou a inadmissibilidade por ilegitimidade ativa e falta de controvérsia judicial relevante e, no mérito, a improcedência, por entender que a norma visa proteger a soberania nacional e foi recepcionada pela CRFB/88, a qual permite tratamento diferenciado a empresas estrangeiras. A PGR opinou igualmente pela inadmissibilidade, em razão de não ser a associação entidade de classe, e pela improcedência, alegando que parecer jurídico, dada sua natureza de ato secundário, não pode ser objeto ADPF, e que a norma, ao impor requisitos para aquisição de imóveis rurais por empresas brasileiras com capital majoritariamente estrangeiro, preserva a soberania e segurança nacionais, assim como a integridade do território, sendo, portanto, compatível com os arts. 1º, I; 170, I; 172 e 190 da CRFB/88.

Quanto às suas principais movimentações, indica-se que, em abril de 2023, com o processo já sob relatoria do ministro André Mendonça, admitiu-se como *amicus curiae* o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB) e, além disso, deferiu-se, em parte, a medida cautelar requerida, ad referendum do Plenário, para determinar a suspensão de

todos os processos judiciais, em trâmite no território nacional, que versassem sobre a validade do § 1º do artigo 1º da Lei n.º 5.709, de 1971, até o julgamento final destas ações. Em maio do mesmo ano, o Tribunal Pleno, por empate na votação, não referendou a medida cautelar incidental deferida pelo ministro André Mendonça. No mês de novembro, aceitou-se como *amicus curiae* a Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais (FIEMG) e a Associação Brasileira dos Produtores e Exportadores de Frutas (Abrafrutas).

O julgamento conjunto das ações foi iniciado em sessão virtual em 26 de fevereiro de 2021, ocasião em que o relator, ministro Marco Aurélio, proferiu seu voto. O ministro Alexandre de Moraes pediu vista, suspendendo o julgamento. Em 25 de junho de 2021, o julgamento foi retomado, tendo o ministro Nunes Marques acompanhado relator, ao passo que o ministro Alexandre de Moraes divergiu. Na sequência, o ministro Gilmar Mendes pediu destaque, o que importa, conforme Informativo do STF (Brasil, 2022, p. 16), na retirada dos processos do julgamento virtual e encaminhamento destes, pelo relator, ao órgão colegiado competente para julgamento presencial, com a publicação de nova pauta e reinício do julgamento, desconsiderando-se os votos já proferidos. Atualmente, em setembro de 2025, os processos ainda não foram julgados.

Dessarte, verifica-se que tanto a ACO n.º 2.463 quanto a ADPF n.º 342 constituem o centro do embate jurídico quanto à constitucionalidade das restrições impostas pela Lei n.º 5.709/1971 à aquisição de imóveis rurais por empresas brasileiras com maioria de capital estrangeiro, reportando-se, ambas, ao mesmo dispositivo legal, qual seja, o § 1º do artigo 1º da supradita Lei, razão pela qual foram apensadas.

Em relação aos argumentos presentes nas ações, tanto em defesa quanto em oposição à recepção do § 1º do artigo 1º da Lei n.º 5.709/1971 pela CF 1988, estes abarcam, de um lado, razões voltadas à proteção da soberania nacional, à preservação do território e da segurança do país, à defesa do pacto federativo e à possibilidade de tratamento jurídico diferenciado a empresas estrangeiras ou equiparadas, fundamentos estes invocados sobretudo pela União, pela AGU, pela PGR e pela Corregedoria Nacional de Justiça; de outro, a violação a princípios constitucionais como a igualdade, a livre iniciativa, a segurança jurídica e o direito de propriedade, destacando-se ainda os efeitos econômicos negativos das restrições. Ademais, nota-se leituras divergentes sobre o alcance do artigo 190 da CRFB/88 e sobre o impacto da revogação do artigo 171 pela EC n.º 6/1995.

Acerca das principais movimentações processuais, elas demonstram a participação de diversos setores da sociedade, como a SRB, o CFOAB, a FIEMG e a Abrafrutas, reforçando a dimensão coletiva do debate. Ademais, embora relevantes medidas liminares tenham sido proferidas ao longo do trâmite das ações, como a suspensão de processos judiciais em curso sobre a matéria - liminar não referendada pelo Tribunal Pleno, contudo -, o julgamento definitivo, na modalidade presencial, segue pendente no STF.

Superada a exposição das principais movimentações e fundamentos das referidas ações, o próximo tópico se voltará para a análise dos votos já proferidos no julgamento conjunto de 2021, os dos ministros Marco Aurélio, relator à época, e Alexandre de Moraes.

3.2 Os votos proferidos no primeiro julgamento conjunto das ações

O presente tópico apresentará de maneira concisa os fundamentos expostos pelos Ministros Marco Aurélio (relator) e Alexandre de Moraes no julgamento virtual de 2021 referente à ACO n.º 2.463 e à ADPF n.º 342.

O Ministro Marco Aurélio, quanto à ADPF n.º 342 (Brasil, 2021a), posicionou-se favoravelmente à recepção do §1º do artigo 1º da Lei n.º 5.709/1971 pela CRFB/88, de sorte que considerou improcedente do pedido formulado pela SRB. Para ele, a norma em questão, que submete as empresas brasileiras controladas por capital estrangeiro ao regime de restrições aplicável às pessoas jurídicas estrangeiras na aquisição de imóveis rurais, é compatível com os fundamentos e princípios constitucionais.

Nesse sentido, sustentou o Ministro que a Constituição de 1988 consagrou a soberania nacional como fundamento da República (artigo 1º, I) e estabeleceu princípios à ordem econômica (artigo 170), além de ter previsto regras específicas sobre a disciplina do capital estrangeiro e da aquisição de terras por estrangeiros, notadamente nos artigos 172 e 190. Assim, interpretar o termo estrangeira na direção de excluir empresas nacionais controladas por capital externo significaria permitir burla ao texto constitucional, já que bastaria a criação formal de pessoa jurídica no Brasil para escapar dos limites impostos pelo constituinte.

Destacou que a restrição não representa isolamento econômico, mas um instrumento de afirmação da soberania, destinado a permitir que o Brasil atue em condições de igualdade no mercado internacional, preservando, ao mesmo tempo, a segurança nacional, o meio ambiente e a função social da propriedade.

Afirmou inexistir violação aos princípios da isonomia, da livre iniciativa, da liberdade de associação ou da segurança jurídica. Acerca disso, pontua que a Constituição não é contrária ao capital estrangeiro, exigindo apenas sua regulação com base no interesse nacional, o que legitima a distinção entre empresas de acordo com a origem do capital.

Acrescentou que a propriedade deve cumprir função social e que a ordem econômica deve ser interpretada à luz da justiça social e do desenvolvimento sustentável, de forma a evitar especulação fundiária, concentração de terras e agravamento de conflitos agrários.

Salientou ser a restrição proporcional, dado que não impede a aquisição de terras, mas a regula, impondo limites razoáveis e necessários para a proteção da soberania, da justiça social e do meio ambiente.

Ressaltou que, na perspectiva do direito comparado, é comum a imposição de restrições à aquisição de terras por estrangeiros, e que os próprios tratados internacionais de direitos humanos e econômicos reconhecem a possibilidade de tais limitações por razões de ordem pública e interesse social.

Por fim, afastou a alegação de ofensa à segurança jurídica em razão da oscilação dos pareceres da AGU sobre o tema, lembrando que esses pronunciamentos possuem caráter meramente consultivo e não afastam a vigência de norma legal, sendo a verdadeira segurança jurídica, em sua visão, decorrente da fidelidade ao texto constitucional e ao ordenamento vigente.

Relativamente à ACO n.º 2.463 (Brasil 2021b), que trata da legalidade do Parecer n.º 461-12-E da Corregedoria-Geral de Justiça de São Paulo, o qual, com base no entendimento de que o artigo 1º, §1º, da Lei n.º 5.709/1971 não foi recepcionado pela CRFB/88, dispensou notários de cumprir as exigências em tal lei e seu decreto, o Ministro Marco Aurélio, utilizando os mesmos fundamentos empregados na análise da ADPF n.º 342, julgou procedente o pedido para declarar a nulidade do tal parecer, reconhecer a recepção do artigo 1º, §1º, da Lei n.º 5.709/1971 pela Constituição e reafirmar a atribuição da União e do Incra para autorizar aquisição de imóveis rurais por pessoas jurídicas estrangeiras ou equiparadas.

Após pedido de vista, o Ministro Alexandre de Moraes proferiu seus votos e, em relação à ADPF n.º 342 (Brasil, 2021c), divergiu do relator, julgando-a integralmente procedente, declarando a incompatibilidade do § 1º do artigo 1º da Lei n.º 5.709/1971 com a CRFB/88, tanto em sua redação original quanto após a EC 6/1995.

Ao fundamentar, comparou as constituições de 1969 e 1988, afirmando que naquela o legislador possuía ampla liberdade para restringir a aquisição de terras por estrangeiros, e o § 1º do artigo 1º da Lei n.º 5.709/1971 era, portanto, válido. Com a Constituição de 1988, todavia, o artigo 171 passou a definir empresa brasileira e empresa brasileira de capital nacional, permitindo benefícios apenas às de capital nacional, mas não restrições às demais. Assim, as empresas brasileiras, ainda que compostas por capital estrangeiro, deveriam gozar de tratamento isonômico, salvo vantagens temporárias às de capital nacional. A fim de reforçar seu ponto de vista, cita alguns doutrinadores defensores da visão de que, sob a vigência do artigo 171, vedou-se discriminações permanentes entre empresas brasileiras de capital nacional e de capital estrangeiro.

Aduz que, posteriormente, com a EC n.º 6/1995 e a revogação do artigo 171, eliminando a distinção entre empresas brasileiras, a eficácia da norma de 1971 não poderia ser restaurada, visto que inexistia repristinação automática no ordenamento jurídico brasileiro e que a inconstitucionalidade superveniente não é admitida. Foram também lembrados precedentes do STF contra a ideia de convalidação de leis inconstitucionais por mudanças constitucionais posteriores.

Citou ainda os pareceres da AGU emitidos na década de 1990 acerca da questão, endossando o entendimento neles expresso. Para o Ministro, a alteração de posicionamento da AGU, em 2008, além de contrariar o espírito da EC n.º 6/1995 - pois as alterações promovidas claramente pretendiam extirpar do ordenamento jurídico a diferenciação de tratamento de empresas brasileiras com base na nacionalidade do capital -, contrariavam os princípios constitucionais da legalidade, da segurança jurídica e da razoabilidade.

No que tange à ACO n.º 2.468 (Brasil, 2021d), o Ministro Alexandre de Moraes, amparado nos mesmos fundamentos que aplicara à ADPF n.º 342, votou pela improcedência da ação da União e do INCRA e pela manutenção do Parecer 461-12-E do Estado de São Paulo, novamente divergindo do relator, Ministro Marco Aurélio.

Tal como já exposto anteriormente neste trabalho, o Ministro Nunes Marques acompanhou o relator; contudo, o Ministro Gilmar Mendes pediu destaque, o que transferiu os processos para uma sessão de julgamento presencial, a ser ainda definida, na qual a análise das ações será reiniciada, desconsiderando-se os votos já proferidos.

Apesar disso, os votos dos Ministros Marco Aurélio e Alexandre de Moraes, marcados por divergências interpretativas, demonstram a complexidade da discussão. Enquanto o

primeiro sustenta a plena compatibilidade do § 1º do artigo 1º da Lei n.º 5.709/1971 com os fundamentos constitucionais, especialmente no tocante à soberania nacional e às limitações presentes nos artigos 172 e 190, o segundo entende que, diante da evolução normativa da questão e da revogação do artigo 171 da CRFB/88, o dispositivo deixou de ter validade, sob pena de violação a princípios como legalidade, segurança jurídica e razoabilidade.

No próximo tópico, tais questões serão retomadas, de maneira mais pormenorizada, à guisa de aportes doutrinários e dos argumentos e conclusões dos Pareceres da AGU quanto à matéria, especialmente o Parecer n.º LA-01/2010, com o qual expressa-se concordância.

3.3 A recepção do § 1º do artigo 1º da lei n.º 5.709/1971 pela Constituição de 1988: análise dos fundamentos da Advocacia-Geral da União e da doutrina constitucional

A análise da questão central discutida na ACO n.º 2463 e na ADPF n.º 342, referente à recepção do § 1º do artigo 1º da Lei n.º 5.709/1971³ pela CRFB/88, exige, como passo inicial, a conceituação desse processo com fundamento na doutrina.

Acerca disso, Silva (2006, p. 219) aponta que, em razão do princípio da continuidade, quando nova Constituição entra em vigor, as normas previamente existentes não desaparecem automaticamente, podendo permanecer válidas desde que compatíveis, explícita ou implicitamente, com a nova ordem constitucional instituída, decorrendo tal princípio da própria continuidade do Estado, vez que o advento de nova Constituição não implica a criação de um novo ente estatal, mas apenas uma mutação de regime.

Nesse contexto, a técnica jurídico-constitucional denomina recepção o processo pelo qual um ordenamento jurídico integra ao seu próprio sistema a regulamentação de determinada matéria como prevista em outro ordenamento, tal como preconiza a definição clássica de Norberto Bobbio. No entanto, assente nas lições de Hans Kelsen, entende-se que, embora o conteúdo das normas seja conservado, seu fundamento de validade passa a residir na nova Constituição, de modo que a recepção opera como um procedimento abreviado de criação do Direito (Silva, 2006, p. 219-220).

³ Este é o teor do dispositivo:

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 (Brasil, 1971).

Todavia, diante do supracitado processo surge um problema interpretativo. Dever-se-ia considerar que ocorre revogação da legislação incompatível ou que há inconstitucionalidade superveniente? A escolha entre essas visões produz efeitos práticos relevantes. Se se tratar de inconstitucionalidade superveniente, haveria possibilidade de o STF analisar a norma por meio de ação direta de inconstitucionalidade; já se a tese adotada for a da revogação, bastaria aos tribunais afastar sua aplicação sem necessidade de quórum especial, tratando-se apenas de um exame sobre a vigência temporal da norma. No Brasil, após debate no STF, prevaleceu a tese da revogação, tradicionalmente adotada no Direito nacional, conforme o leading case ADI 02-DF, DJ, de 21-11-1997 (Branco e Mendes, 2020, p. 147-148).

Dadas essas premissas, tratar-se-á, a partir de agora, dos argumentos favoráveis e contrários à recepção do § 1º do artigo 1º da Lei n.º 5.709/1971 pela CRFB/88, examinando-os à luz tanto dos pareceres emitidos pela AGU sobre a questão - sobretudo o último, Parecer n.º LA-01, com cujo teor se concorda - quanto da doutrina constitucional pertinente, de modo a avaliar a plausibilidade e a consistência dos fundamentos invocados em defesa de cada uma das teses, realizando, assim, um juízo crítico quanto à solidez argumentativa a sustentar a recepção, ou não, do dispositivo em tela.

No Parecer n.º GQ-22/1994, que acolheu o Parecer n.º AGU/LA-04/94, argumentou-se que, por conflitar com artigo 171 da CRFB/88, o § 1º do artigo 1º da Lei n.º 5.709/1971 não fora recepcionado pela nova ordem constitucional. Quanto a esse conflito, asseverou-se que, antes de 1988, os conceitos de empresa brasileira e de sociedade nacional eram definidos por normas infraconstitucionais, como o Decreto-lei n.º 2.627/1940 (artigo 60), mantido pela Lei n.º 6.404/1976 (artigo 300), que estabelecia como nacionais as sociedades constituídas segundo a lei brasileira e com sede no País, sendo o conceito de sociedade estrangeira obtido por exclusão (Brasil, 1998).

Não havendo disposição sobre o tema na EC n.º 1/1969, seria legítimo que leis ordinárias alterassem ou complementassem esse conceito, ainda que parcialmente. Demais disso, em seu artigo 153, § 34, essa mesma Carta delegava ao legislador infraconstitucional ampla liberdade para dispor sobre aquisição de propriedade rural por brasileiros e estrangeiros residentes no País, estipulando condições, restrições, limitações e demais exigências necessárias à defesa da integridade territorial, à segurança do Estado e à justa distribuição da terra. Assim, a Lei n.º 5.709/1971 teria validamente equiparado, para seus fins, as empresas brasileiras controladas por estrangeiros a empresas estrangeiras (Brasil, 1998).

Sob a égide da CRFB/88, contudo, o artigo 190 passou a determinar que a lei deveria regular e limitar a aquisição ou o arrendamento de propriedade rural especificamente por pessoas físicas ou jurídicas estrangeiras, além de definir os casos em que será necessária a autorização do Congresso Nacional. Em cotejo com a Constituição de 1969, seria possível depreender que a CRFB/88 restringiu a atuação do legislador infraconstitucional quanto à matéria, uma vez que o texto constitucional abrangia um espectro mais restrito de situações; dessa forma, as restrições do § 1º do artigo 1º da Lei n.º 5.709/1971 não se amoldavam à nova Constituição (Brasil, 1998).

Além disso, aponta-se que o artigo 171⁴ da CRFB/88 fixou os conceitos de empresa brasileira (inciso I), mantendo, em linhas gerais, o critério do Decreto-lei n.º 2.627/1940, e de empresa brasileira de capital nacional (inciso II), inspirado na Lei n.º 7.232/1984 (Lei da Informática). Ademais, em seus § 1º e § 2º, o artigo 171, previu algumas vantagens para empresas brasileiras de capital nacional, sem, no entanto, impor qualquer restrição às empresas brasileiras. Quanto ao conceito de empresa estrangeira, este permaneceu sendo definido de forma indireta, isto é, seria considerada estrangeira aquela que não atendesse aos critérios exigidos para ser reconhecida como empresa brasileira (Brasil, 1998).

Dessa forma, tendo a própria CRFB/88 definido o conceito de empresa brasileira, concluiu-se no parecer que qualquer limitação a essas empresas somente poderia ser admitida nos casos expressamente previstos no texto constitucional. Logo, diante da ausência de restrições na Carta, não haveria margem para que o legislador infraconstitucional as criasse. É nesse contexto que se insere o § 1º do artigo 1º da Lei n.º 5.709/1971, que, ao estabelecer uma

⁴ Eis o teor do artigo:

Art. 171. São consideradas:

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

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

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

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

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

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

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

§ 2º Na aquisição de bens e serviços, o poder público dará tratamento preferencial, nos termos da lei, à empresa brasileira de capital nacional (Brasil, 1988).

limitação específica às empresas brasileiras de capital estrangeiro, contrariaria essa lógica³ (Brasil, 1998).

Confrontada com a doutrina produzida à época, a referida perspectiva quanto ao artigo 171 mostra-se defensável, estando alinhada às interpretações que os doutrinadores conferiram a esse dispositivo. Para esses autores, o artigo em questão reporta-se fundamentalmente à questão dos benefícios a serem concedidos à empresa brasileira de capital nacional, sendo mínimas quaisquer restrições às empresas brasileiras.

A esse respeito, assevera Martins (1989, p. 78-81) que o artigo 171 definia um tríplice objetivo a ser preservado - a defesa nacional, o desenvolvimento econômico e o desenvolvimento tecnológico do país. Nessa direção, só se justificaria conceder tratamento privilegiado às empresas nacionais em relação às de capital estrangeiro quando estas representarem risco a esses três objetivos. Caso contrário, se as empresas estrangeiras contribuírem para alcançá-los, não poderiam sofrer restrições, já que princípios constitucionais maiores, como a liberdade de concorrência, a isonomia jurídica, o direito adquirido e a oportunidade de trabalho, prevalecem. Portanto, o § 1º do artigo 171 apenas autorizava restrições futuras, mediante lei, caso houvesse ameaça aos objetivos constitucionais, e, ademais, a única limitação efetiva às empresas de capital estrangeiro estava no § 2º, que dispunha sobre o tratamento preferencial às empresas brasileiras de capital nacional na aquisição de bens e serviços, mas de forma bastante restrita.

Contudo, mesmo as supraditas benesses às empresas brasileiras deveriam ser interpretadas restritivamente, limitando-se o legislador infraconstitucional ao que a Lei Maior previa. Nusdeo (1990, p. 28), acerca disso, aduz:

O texto do artigo é claro ao dizer o que o legislador infra-constitucional poderá fazer com relação as sociedades brasileiras de capital nacional. E qualquer medida a elas referente não poderá se afastar desses ditames, inclusive a lei regulamentadora do capital estrangeiro cuja previsão se encontra no art. 172. A matéria, como já assinalado comporta interpretação restritiva, e não extensiva, pois excepciona princípios gerais consagrados pela própria Constituição, como os da livre concorrência e o da isonomia.

Filho (1993, p. 417), no mesmo sentido, ratifica:

A distinção que é feita entre as empresas brasileiras em função de seu capital ser ou não nacional, tem por motivo ensejar um favorecimento à de capital nacional. Este favorecimento aparece nos §§ 1º e 2º do art. 171. O primeiro o limita a atividades “estratégicas para a defesa nacional ou imprescindíveis ao desenvolvimento do

País”, mormente ao “desenvolvimento tecnológico nacional”, e não admite senão a concessão de benefícios temporários. O segundo dá “tratamento preferencial”, nos termos da lei, à empresa brasileira de capital nacional”.

Observa-se, portanto, que a referida interpretação do artigo 171 encontrava respaldo na doutrina constitucional brasileira, o que não implica, todavia, a inexistência de posicionamentos divergentes, nem impede que estes, ainda que minoritários, afigurem-se como mais adequados ou juridicamente abalizados.

Nesse sentido, o jurista Eros Roberto Grau, que participou ativamente da redação e dos esforços em torno da inclusão do artigo 171 no texto constitucional (2008, p. 241-244), explica que o propósito do referido dispositivo era conferir proteção ao capital nacional, especialmente ao então emergente setor de informática, e, de modo mais amplo, dar concretude imediata aos princípios da soberania econômica e do desenvolvimento nacional (Grau, 2010, p. 264).

Por isso, não parece inteiramente precisa a convicção de que o artigo 171, ao menos quando considerado de forma isolada, teria o condão de afastar a restrição imposta pelo § 1º do artigo 1º da Lei n.º 5.709/1971, vez que ela não incide sobre todas as empresas brasileiras com participação de capital estrangeiro, mas apenas sobre aquelas efetivamente controladas por estrangeiros. Trata-se, destarte, de uma limitação que visa à proteção da soberania econômica e do desenvolvimento nacional, em consonância com os objetivos do artigo 171, conforme explicitado por um dos juristas responsáveis por sua formulação e defesa durante o processo constituinte.

A análise, contudo, enveredaria por outros caminhos a partir da revogação do artigo 171 pela Emenda Constitucional n.º 6, de 1995, fato que reacendeu o debate sobre a aplicação do § 1º do artigo 1º da Lei n.º 5.709/1971, porquanto a principal barreira a fundamentar o entendimento de que tal dispositivo não teria sido recepcionado pela CRFB/88 deixara de existir.

Diante desse novo cenário, a AGU manifestou-se novamente sobre o tema por meio do Parecer n.º GQ-181/1998, precedido pelo Parecer n.º AGU/LA-01/1997. Naquela ocasião, reconheceu-se a eliminação do obstáculo que inviabilizava a aplicação da restrição prevista no § 1º do artigo 1º da Lei n.º 5.709/1971; contudo, ressaltou-se que a revogação do artigo 171, por si só, não teria o efeito de repristinar norma anteriormente tida por revogada, de modo que se manteve o entendimento de que o aludido dispositivo da Lei de 1971 permanecia sem vigência (Brasil, 1998).

Ainda assim, o Parecer n.º GQ-181/1998 reconheceu, com fundamento no artigo 172 da CRFB/88, a possibilidade de que, em determinados contextos, a legislação ordinária estabelecesse limitações à participação do capital estrangeiro em atividades econômicas no País. Observa-se, contudo, que o referido artigo já estava em vigor desde a promulgação da Carta de 1988, muito embora no primeiro parecer sobre a matéria, Parecer n.º GQ-22/1994, não houvesse menção a ele, sob a justificativa de que seu alcance era limitado pelo artigo 171 (Brasil, 1998).

Monteiro (2021, p. 98-99) confirma essa observação, pontuando que a AGU fundamentou-se, em seu segundo posicionamento sobre a matéria, em dispositivos já presentes no texto original da CRFB/88, especialmente no já referenciado artigo 172, demonstrando que a possibilidade de o legislador ordinário estabelecer limitações à participação do capital estrangeiro em certos âmbitos já existia na época da elaboração do Parecer de 1994, a despeito das conclusões apresentadas nesse mesmo documento sobre o artigo 1º, § 1º, da Lei n.º 5.709/1971.

Entretanto, não se alongará a discussão em torno das considerações do Parecer de 1998, principalmente no que toca à repristinação, vez que se sustenta, em consonância com o entendimento firmado ulteriormente pela AGU no Parecer CGU/AGU n.º 01/2008-RVJ, aprovado pelo Parecer n.º LA-01/2010, que o § 1º do artigo 1º da Lei n.º 5.709/1971 foi devidamente recepcionado pela ordem constitucional instituída em 1988, tanto sob a redação original da CRFB/88, anterior à EC n.º 6/1995, quanto posteriormente.

Dessa forma, frente às fragilidades interpretativas observadas, entende-se que as conclusões apresentadas no Parecer n.º LA-01/2010 revelam-se mais abalizadas, visto que, diferentemente das manifestações emitidas pela AGU durante a década de 1990, ele conferiu à matéria um novo enfoque, centrando-se no fator terra como elemento justificativo de suas conclusões (Monteiro, 2021, p. 103). Ademais, o referido parecer possibilitou identificar, além do já mencionado artigo 172, outros dispositivos constitucionais aptos a corroborar a recepção do artigo 1º, § 1º, da Lei n.º 5.709/1971, conforme ressalta Monteiro (2021, p. 116):

[...] O novo enfoque permitiu, no entanto, encontrar cláusulas constitucionais que, independentemente da eliminação ou manutenção do conceito de empresa brasileira no ordenamento constitucional, assegurassem tal disciplina e regulação tendo por base o investimento de capital estrangeiro, nesse caso, no mercado de terras nacional. O exemplo mais emblemático dessas cláusulas foi o artigo 172, CRFB/1988. Outros dispositivos poderiam, de semelhante modo, ser utilizados para fundamentar o entendimento atual, abrangendo ainda o aspecto agrário [...]

Cumpra-se destacar, ainda, que o Parecer n.º LA-01/2010 adota, em sua empreitada interpretativa, métodos clássicos de hermenêutica aplicados à interpretação constitucional, conjugando-os com instrumentos próprios da hermenêutica constitucional. Entre esses, destacam-se o princípio da unidade da Constituição, o princípio da máxima efetividade das normas constitucionais e os demais princípios consagrados pela CRFB/88, pertinentes à matéria em análise. Ademais, confere-se especial relevo à interpretação teleológica, orientada pela finalidade das disposições constitucionais (Brasil, 2010).

Acerca dos princípios da unidade da constituição e da máxima efetividade das normas constitucionais, estes integram os princípios da interpretação constitucional, na terminologia adotada por Marinoni, Mitidiero e Sarlet (2018, p. 229), e os princípios instrumentais de interpretação constitucional, na dicção de Barroso (2020, p. 295-296).

Segundo este autor, os princípios instrumentais de interpretação constitucional são fundamentos de natureza conceitual, metodológica ou teleológica que devem orientar, de forma prévia, o raciocínio do intérprete constitucional antes da resolução prática do problema apresentado, e, embora não estejam expressamente previstos no texto da CRFB/88, são amplamente aceitos pela doutrina e pela jurisprudência (Barroso, 2020, p. 295).

Marinoni, Mitidiero e Sarlet (2018, p. 229), por sua vez, acrescentam que esses princípios foram inicialmente propostos por Konrad Hesse, sendo posteriormente revisados, adaptados e difundidos na doutrina constitucional de língua portuguesa por José Joaquim Gomes Canotilho. Outrossim, salientam que eles não esgotam todas as possibilidades interpretativas, além de não possuírem hierarquia entre si.

Quanto ao princípio da unidade da constituição, este expressa, na visão de Barroso (2020, p. 299-300), uma especificação da interpretação sistemática do texto constitucional, de modo que se parte da noção de que a constituição orienta o sentido e o alcance de todas as demais normas do sistema jurídico e, por conseguinte, impõe ao intérprete o dever de compatibilizar eventuais tensões e contradições entre as elas. Todavia, o princípio defronta-se com desafios, sendo o maior deles o equilíbrio das tensões internas do próprio texto constitucional, já que as constituições advêm de um processo político e dialético, em que coexistem valores e interesses diversos e, por vezes, opostos.

Marinoni, Mitidiero e Sarlet (2018, p. 230) adiciona à discussão o fato de o princípio em comento também se relacionar à construção de uma unidade política no Estado, sendo que

esta deve ser interpretada à luz de uma teoria democrática da interpretação constitucional, a qual implica reconhecer a pluralidade de concepções e posições possíveis acerca do texto constitucional e admitir a participação, no processo interpretativo, não apenas dos órgãos formalmente legitimados, mas de outros atores sociais que contribuem para a formação do sentido e da efetividade da constituição.

Relativamente ao princípio da máxima efetividade das normas constitucionais, Marinoni, Mitidiero e Sarlet (2018, p. 238), referindo-se a ele como princípio da máxima eficácia e efetividade da constituição, explicam que a questão da eficácia e da efetividade constitucional relaciona-se ao processo de concretização da constituição, buscando aproximar ao máximo o dever-ser das normas jurídicas da realidade social. Nesse contexto, esse princípio impõe ao intérprete e ao aplicador do direito o dever de adotar a interpretação que garanta o maior grau possível de eficácia às normas constitucionais.

Barroso (2020, p. 301-302), no que lhe toca, pontua que, em razão desse princípio, o intérprete constitucional, entre interpretações alternativas e plausíveis, deverá prestigiar aquela que melhor realize os objetivos e a vontade constitucional, evitando, sempre que possível, soluções que se reportem ao argumento da não autoaplicabilidade da norma ou da ocorrência de omissão do legislador.

No tocante aos demais princípios constitucionais, Barroso (2020, p. 322-325) ressalta a ampla aplicabilidade destes na experiência jurídica contemporânea e os divide em fundamentais, gerais e setoriais. Os princípios fundamentais, como o republicano, a separação de poderes e a dignidade da pessoa humana, expressam valores nucleares da constituição e orientam decisões que buscam coibir privilégios indevidos, preservar a independência institucional e assegurar a proteção da pessoa humana. Os princípios gerais, de menor grau de abstração, permitem aplicação mais direta na tutela de direitos, destacando-se a isonomia, a segurança jurídica e o devido processo legal. Já os princípios setoriais, incidem em esferas específicas, como, por exemplo, a anterioridade tributária, a moralidade e impessoalidade administrativas, e a livre concorrência na ordem econômica, assegurando coerência interna aos distintos ramos do direito.

Por fim, sobre a interpretação teleológica, Barroso (2020, p. 287) esclarece que ela integra um dos elementos tradicionais da interpretação jurídica, os quais originaram-se desde as ideias de Friedrich Carl von Savigny, figura central da ciência jurídica do século XIX, que identificou três aspectos fundamentais para a compreensão dos textos normativos, os quais, na

terminologia moderna, consistem no aspecto gramatical, histórico e sistemático. Posteriormente, acrescentou-se um quarto elemento, o teleológico. Nenhum deles, entretanto, atua de forma isolada, resultando a interpretação da combinação e do equilíbrio entre todos. Em outros termos, o intérprete deve considerar a literalidade da norma (interpretação gramatical), sua relação com o conjunto normativo (interpretação sistemática), sua finalidade (interpretação teleológica) e o contexto de sua elaboração (interpretação histórica).

Após breve exposição acerca dos métodos interpretativos empregados para fundamentar a principal conclusão do Parecer n.º LA-01/2010, qual seja, a de que o artigo 1º, § 1º, da Lei n.º 5.709/1971 foi recepcionado pela CRFB/88, com a qual se concorda, passa-se, a seguir, à análise da argumentação apresentada no referido Parecer, com mais algumas reflexões da doutrina.

O primeiro argumento presente no Parecer consiste na afirmação de que o artigo 171 da CRFB/88, posteriormente revogado pela EC n.º 6/1995, mostrava-se plenamente compatível com o artigo 1º, § 1º, da Lei n.º 5.709/1971, refutando, assim, a tese de que a diferenciação entre empresa brasileira e empresa brasileira de capital nacional teria como única finalidade a criação de estímulos e incentivos à segunda categoria (Brasil, 2010).

Defende-se que o § 1º, inciso II, do artigo 171 da CRFB/88 possuía caráter eminentemente restritivo, de modo que, em setores definidos em lei como imprescindíveis ao desenvolvimento tecnológico nacional, somente poderiam atuar empresas brasileiras de capital nacional. Ademais, a norma exigia que tais empresas mantivessem o controle efetivo sobre as atividades tecnológicas, podendo ainda ser estabelecida a obrigatoriedade de participação mínima de pessoas físicas domiciliadas no país ou de entidades de direito público interno. Dessa forma, empresas formalmente brasileiras, isto é, constituídas de acordo com a legislação nacional e sediadas no território nacional, mas controladas por estrangeiros, encontravam-se impedidas de atuar nesses setores estratégicos, o que configurava restrição de caráter geral (Brasil, 2010).

Portanto, uma vez que o dispositivo constitucional em exame estabelecia que apenas empresas brasileiras de capital nacional poderiam desempenhar atividades em setores considerados essenciais ao desenvolvimento tecnológico do país, não se vislumbraria qualquer incompatibilidade em relação à imposição de restrições mais específicas às empresas brasileiras. Essa conclusão seria ainda mais pertinente no caso das empresas brasileiras

controladas por capital estrangeiro, situação que se harmonizaria com a restrição prevista no artigo 1º, § 1º, da Lei n.º 5.709/1971 (Brasil, 2010).

No entanto, esse argumento não parece totalmente válido, pois aparenta se tratar de uma interpretação excessivamente radical ao texto do artigo 171, ainda que situada dentro dos parâmetros interpretativos delineados pelo Parecer. Nesse sentido, Monteiro (2021, p. 12) corrobora tal entendimento:

Neste texto, discorda-se desse entendimento, ao menos à luz do artigo 171, CRFB/1988 como um todo, uma vez que não havia vedação expressa ou tácita da atuação da empresa brasileira nos setores voltados ao desenvolvimento tecnológico nacional nesse dispositivo. O que se estabeleceu foram apenas condições e requisitos para os casos em que a empresa atuante no setor de desenvolvimento tecnológico nacional fosse, porventura, brasileira e, ainda, de capital nacional, relativos às suas atividades tecnológicas e à determinação de percentuais específicos de participação no capital já majoritariamente nacional. O dispositivo sequer trazia uma proibição à atuação de empresas estrangeiras nessas situações, por exemplo, pois, de fato, não possuía caráter restritivo, senão condicional dentro das circunstâncias previstas [...]

O segundo argumento de que se ocupa o Parecer é a defesa da compatibilidade entre o §1º do artigo 1º da Lei n.º 5.709/1971 e o artigo 190 da CRFB/88. Contrariamente ao Parecer n.º GQ-22, o qual entendia que o artigo 190 da CF previa restrições apenas a pessoas físicas ou jurídicas estrangeiras, não alcançando empresas brasileiras equiparadas a estrangeiras pela Lei de 1971, compreende-se, dada uma interpretação teleológica do texto constitucional, a privilegiar valores como a segurança, a justiça, o bem-estar social e a soberania nacional, que o objetivo da CRFB/88 é limitar e controlar a apropriação de terras por estrangeiros, seja de forma direta, seja indireta, como no caso de empresas brasileiras cujo controle efetivo esteja em mãos de estrangeiros não residentes ou de pessoas jurídicas não sediadas no País (Brasil, 2010).

Enfatiza-se, desse modo, que o artigo 190 não pode ser interpretado isoladamente, mas no contexto constitucional, pois integra o capítulo da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária, situado no título Da Ordem Econômica e Financeira; este, por sua vez, inicia-se com o princípio da soberania nacional (artigo 170, I), o que reforçaria que o artigo 190 deve ser compreendido como expressão da proteção da soberania do País no tocante ao controle de terras rurais.

Esse argumento, por adotar perspectiva valorizadora do telos do texto constitucional, revela-se consistente e compatível com outros dispositivos da CRFB/88, uma vez que

interpretação meramente gramatical do mencionado dispositivo implicaria a neutralização da Lei n.º 5.709/1971, conforme esclarece Monteiro (2021, p. 92):

A remoção do fator terra do núcleo da disputa normativa acerca da aquisição de terras por estrangeiros, a princípio, uma temática essencialmente agrária, pode converter-se em um esvaziamento do conteúdo da própria lei a ser interpretada, na medida em que uma discussão centrada apenas nos aspectos materiais e formais da legislação corrente prescinde de uma avaliação das implicações da interpretação eleita mediante aquela disputa. No caso em tela, a dúvida que se suscita diz respeito à própria efetividade da Lei 5.709/1971: com a retirada da empresa brasileira de capital estrangeiro do regime jurídico da aquisição de terras por estrangeiros, era factível afirmar que ainda existia uma restrição ou um controle sobre a venda e o arrendamento de imóveis rurais a estrangeiros na prática?

Sustentando essa tese de neutralização da referida lei, caso se interpretasse o artigo 190 da CRFB/88 de forma meramente gramatical, convém trazer à discussão uma prática comum no mercado de terras brasileiro: as simulações nos negócios jurídicos.

A simulação, vício social do negócio jurídico, caracteriza-se por um acordo enganoso, objetivando gerar efeitos distintos daqueles que aparecem de forma explícita. Pode ocorrer na forma de simulação absoluta, quando as partes fingem a existência de um negócio que, na realidade, nunca aconteceu, ou de simulação relativa, quando se apresenta formalmente um negócio jurídico, mas o que de fato se pretende é outro (Castro; Hershaw; Sauer, 2017, p. 87).

A utilização dessas práticas, em especial as simulações relativas, tem sido amplamente utilizadas em aquisições de terras por estrangeiros, de modo que, em contratos de alienação e arrendamento, usa-se a figura do intermediário, também chamado de testa-de-ferro ou laranja, que negocia com o verdadeiro titular e formaliza o negócio, separando a transação oficial (entre brasileiros) da finalidade concreta (o uso, gozo e posse destinados ao estrangeiro). Em outros casos, a operação é ainda mais sofisticada: mantém-se, nos registros cartoriais, os antigos proprietários como titulares, mas a posse efetiva é transferida para o estrangeiro (Castro; Hershaw; Sauer, 2017, p. 87).

Diante disso, se a interpretação do artigo 190 fosse restrita à literalidade, defendendo-se a não recepção do §1º do artigo 1º da Lei n.º 5.709/1971, o efeito prático seria o de facilitar a aquisição de terras por estrangeiros sem qualquer observância aos limites legais estabelecidos pela referida lei. Em tal cenário, estrangeiros poderiam adquirir propriedades rurais de forma direta, apenas constituindo uma pessoa jurídica brasileira, tornando desnecessárias as simulações utilizadas para contornar a legislação.

O terceiro argumento constante no Parecer aponta para a conformidade do § 1º do artigo 1º da Lei n.º 5.709/1971 com o princípio da soberania nacional (artigo 170, I), um dos princípios da atividade econômica - que também se conecta ao artigo 1º, I (soberania), ao artigo 3º, II (garantir o desenvolvimento nacional) e ao artigo 4º, I (independência nacional) - e, também, com o artigo 172, o qual determina que a lei deve disciplinar, com base no interesse nacional, os investimentos de capital estrangeiro, incentivar reinvestimentos e regular remessas de lucros (Brasil, 2010).

Afirma-se que, segundo magistério de Eros Grau, a soberania nacional é ao mesmo tempo instrumento e objetivo, devendo orientar as políticas públicas. Trata-se de princípio impositivo que, além de assegurar existência digna, funciona como norma-objetivo. Ademais, o princípio vincula-se à vários outros dispositivos da CRFB/88, já mencionados supra (Brasil, 2010).

Posto isso, o § 1º do artigo 1º da Lei n.º 5.709/1971 concretizaria esse princípio e os demais dispositivos com os quais ele se relaciona ao restringir a apropriação de parcelas do território nacional, elemento essencial do Estado, por estrangeiros ou por empresas sob controle estrangeiro, equiparando-as para que o Brasil possa ordenar a distribuição de suas terras conforme suas convicções soberanas, não havendo nenhum caráter xenófobo ou pretensões de isolamento econômico nessas restrições (Brasil, 2010).

O argumento em exame mostra-se igualmente plausível, especialmente quando se realiza uma leitura detida do princípio da soberania econômica nacional e se observa que este, longe de perspectivas alarmistas ou interpretações imprecisas, não implica o isolamento econômico do país. Ao contrário, pressupõe a modernização da economia, e, por consequência, da própria sociedade, assim como a superação da condição de dependência histórica do Brasil em relação às nações desenvolvidas (Grau, 2010, p. 230). Ademais, a mesma lógica se aplica à interpretação do artigo 172 da CRFB/88. Nesse contexto, o princípio da soberania econômica nacional, tomado como fundamento para as restrições previstas nesse artigo, estabelece um regime de controle, e não de dissuasão, sobre os investimentos de capital estrangeiro. Não se trata, pois, de hostilizá-los, mas de impor ao legislador ordinário o dever de assegurar a primazia do interesse nacional na sua regulamentação (Grau, 2010, p. 281).

O quarto argumento ventilado no Parecer reporta-se ao artigo 5º da CRFB/88 e sua relação com as restrições dos artigos 172 e 190 da mesma Carta. Nessa direção, tem-se que o

caput do artigo 5º assegura igualdade de direitos entre brasileiros e estrangeiros residentes no País, inclusive quanto ao direito de propriedade. Contudo, defende-se no Parecer que essa regra pode sofrer mitigações diante da necessidade de compatibilização com outros princípios constitucionais, como soberania nacional, interesse público e proteção econômica, sendo um exemplo dessa relativização as restrições dos artigos 172 e 190. Conclui o Parecer que, ainda que a isonomia seja a regra, a própria sistemática constitucional autoriza exceções, inclusive quando se trata de empresas brasileiras controladas por estrangeiros não residentes ou empresas estrangeiras não sediadas, como é o caso tratado no § 1º do artigo 1º da Lei n.º 5.709/1971 (Brasil, 2010).

O supramencionado argumento revela-se, também aceitável, dada a já consagrada convicção de que os valores tutelados na Constituição não são absolutos, de maneira que, por vezes, ocorrem colisões entre princípios constitucionais, direitos fundamentais e outros valores e interesses constitucionais, as quais precisam ser solucionadas a fim de que toda essa estrutura possa coexistir (Barroso, 2020, p. 326).

Além disso, em relação ao polêmico dispositivo da Lei n.º 5.709/1971 em análise, não há que se falar em afronta à igualdade fixada no artigo 5º, pois pessoas jurídicas de capital nacional e pessoas jurídicas brasileiras cujo capital é majoritariamente estrangeiro são, evidentemente, distintas. Acerca disso, Grau (2010, p. 280), discorrendo sobre as alegações de inconstitucionalidade no tratamento diferenciado a empresas brasileiras, a depender da origem de seu capital, logo após a EC n.º 6/1995, não deixa espaço para dúvidas: “[...] não vejo como se possa afirmar exceção constitucional ao princípio da igualdade quando se o relacione a coisas distintas entre si, empresas brasileiras e empresas brasileiras de capital nacional. Se uma e outra não são iguais entre si, não se reclama, a pretexto de acatamento ao princípio da igualdade, a atribuição de tratamento jurídico igual a ambas.”

O quinto e último argumento invocado pelo Parecer refere-se à Lei n.º 8.629/1993, que regulamentava dispositivos constitucionais da reforma agrária e, em seu artigo 23, remetia ao regime da Lei n.º 5.709/1971 a disciplina sobre o arrendamento de imóveis rurais por estrangeiros, determinando que os limites, restrições e condições aplicáveis à aquisição por estrangeiros se estendem também ao arrendamento, além de atribuir ao Congresso Nacional a competência para autorizar operações que ultrapassem os limites legais. Defende o aludido Parecer que o legislador, ao aprovar a supradita Lei, reconheceu expressamente a recepção da Lei n.º 5.709/1971 pela CRFB/88, inclusive do § 1º do artigo 1º. Caso não houvesse ocorrido

a recepção, o Congresso teria promovido a revogação, mas, ao contrário, ampliou a aplicação do controvertido dispositivo da Lei de 1971 (Brasil, 2010).

Concernentemente a esse último argumento, observa-se que o fato de a Lei n.º 8.629/1993 submeter a disciplina do arrendamento de imóveis rurais por estrangeiros aos ditames da Lei n.º 5.709/1971 poderia, com efeito, indicar a adesão do legislador infraconstitucional à interpretação de que o § 1º do artigo 1º da referida lei foi recepcionado pela CRFB/88. Todavia, cabe destacar que, à época da promulgação da Lei n.º 8.629/1993, ainda não havia manifestação da AGU acerca da compatibilidade desse dispositivo com a nova ordem constitucional, posicionamento que somente seria formalizado em 1994. Diante desse cenário, persistia incerteza quanto à validade do dispositivo em questão, razão pela qual o argumento analisado não se revela dotado de consistência ou relevância suficientes para conferir maior sustentação à tese favorável à recepção do § 1º do artigo 1º da Lei n.º 5.709/1971 pela CRFB/88.

Após a apresentação dos já citados e analisados argumentos, o Parecer n.º LA-01/2010 dedica-se, ainda, a delimitar de forma precisa o alcance da restrição prevista no § 1º do artigo 1º da Lei n.º 5.709/1971, objetivando refutar interpretações indevidas que buscam caracterizar as limitações impostas por esse dispositivo legal como desarrazoadas, excessivas ou motivadas por sentimentos xenofóbicos.

Nesse sentido, vê-se que o caput do artigo 1º da Lei n.º 5.709/1971 dispõe que apenas o estrangeiro residente no Brasil e a pessoa jurídica estrangeira autorizada a funcionar no país podem adquirir imóvel rural, seguindo os requisitos legais. Já o §1º equipara a empresa brasileira, cujo capital social seja majoritariamente detido por estrangeiros residentes ou sediados no exterior, ao estrangeiro residente ou à pessoa jurídica estrangeira, submetendo-a ao mesmo regime restritivo para aquisição de imóveis rurais. Desse dispositivo, extrai-se as seguintes conclusões: a) estrangeiros não residentes e pessoas jurídicas estrangeiras não autorizadas não podem adquirir imóveis rurais no Brasil; b) as restrições da Lei n.º 5.709/1971 (e da Lei n.º 8.629/1993) aplicam-se apenas a imóveis rurais, não abrangendo os urbanos (Brasil, 2010).

Para que haja a equiparação legal prevista, são exigidos estes requisitos cumulativos: a) participação a qualquer título de estrangeiros, pessoas físicas ou jurídicas, no capital da empresa brasileira, podendo ser direta - se a própria pessoa detiver ações ou quotas - ou indireta - caso quem detiver as ações ou quotas for interposta pessoa jurídica, a exemplo das

empresas controladas, cuja maioria do capital social esteja nas mãos de estrangeiros; b) maioria do capital social nas mãos de estrangeiros não residentes ou sediados no exterior, com a ressalva de que essa maioria deve ser suficiente para configurar controle, conforme os parâmetros da Lei n.º 6.404/1976 (Lei das S.A.); ou seja, a interpretação atual do §1º da Lei n.º 5.709/1971 deve considerar a lógica da aludida lei de 1976, em que o controle societário é identificado, pelo artigo 116, como o poder de dirigir de fato as atividades da empresa, e não apenas pela titularidade formal da maioria do capital social (Brasil, 2010).

Com base nisso, concluiu o Parecer que só haverá incidência da equiparação entre pessoa jurídica brasileira e estrangeira, para fins de aquisição ou arrendamento de imóveis rurais, se: a) o estrangeiro for pessoa física não residente ou pessoa jurídica com sede no exterior; b) houver participação na composição acionária de pessoa jurídica brasileira; e c) essa participação caracterizar o controle de fato da sociedade, conferindo poder para conduzir deliberações, eleger administradores e dirigir a companhia (Brasil, 2010).

Vê-se que não é qualquer participação acionária de estrangeiros que gera a restrição, mas apenas aquela que configure controle societário. Afigura-se, portanto, como restrição razoável, não discriminatória ou xenófoba, que visa tão somente assegurar que empresas brasileiras sob controle efetivo de estrangeiros não residentes sejam tratadas, para esses fins, como estrangeiras, já que decisões fundamentais da companhia são tomadas fora do país (Brasil, 2010).

Em suma, viu-se, inicialmente, que a recepção é instituto pelo qual normas preexistentes permanecem válidas na nova ordem constitucional desde que compatíveis com ela, procedimento que, no ordenamento jurídico-constitucional brasileiro, enseja revogação automática quando há incompatibilidade, e não inconstitucionalidade superveniente.

Quanto ao debate acerca da compatibilidade do § 1º do artigo 1º da Lei n.º 5.709/1971 com a CRFB/88, tema central das discussões travadas nas ações ACO n.º 2.463 e ADPF n.º 342, observou-se que os pareceres da AGU conferiram distintas interpretações à questão ao longo do tempo.

Inicialmente, os Pareceres n.º GQ-22/1994 e n.º GQ-181/1998 da AGU concluíram pela não recepção do dispositivo legal em questão, sob o argumento de sua incompatibilidade com o artigo 171 da CRFB/88. Ademais, com a revogação desse artigo pela EC n.º 6/1995, sustentou-se a impossibilidade de repristinação do dispositivo controvertido da Lei n.º 5.709/1971.

Entretanto, o Parecer LA-01/2010 promoveu uma revisão desse entendimento, passando a defender a recepção do dispositivo, com base em distinta interpretação constitucional. O novo posicionamento apoiou-se: na primazia do fator terra; em nova leitura acerca do alcance do artigo 171; no princípio da soberania nacional (artigo 170), que estrutura a ordem econômica e fundamenta tanto a disciplina dos investimentos estrangeiros (artigo 172) quanto a limitação à aquisição de imóveis rurais por estrangeiros (artigo 190); nas questões relativas à isonomia (artigo 5º); e em uma interpretação preponderantemente teleológica do texto constitucional e do processo legislativo correspondente.

Em termos de alcance, observou-se que o controvertido dispositivo da Lei de 1971 deve ser interpretado de maneira restrita, ao contrário do que sugerem algumas interpretações alarmistas. Sua aplicação limita-se exclusivamente a imóveis rurais e somente quando houver comprovação de controle societário efetivo por estrangeiros não residentes ou por pessoas jurídicas com sede no exterior, em conformidade com a lógica do direito societário, que considera o controle de fato.

Finalmente, adota-se a conclusão de que o § 1º do artigo 1º da Lei n.º 5.709/1971 foi recepcionado pela CRFB/88, posição que se revela mais harmoniosa com a totalidade e a intenção do texto constitucional, sobretudo no que concerne à proteção da soberania nacional e à promoção do desenvolvimento do país, sendo certo que as restrições previstas no referido dispositivo se mostram razoáveis e compatíveis com os princípios constitucionais, direitos fundamentais e outros valores e interesses presentes no texto da Constituição de 1988, conforme evidenciado ao longo deste tópico.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho, destacou-se, em primeiro lugar, a problemática da aquisição de terras rurais por estrangeiros no Brasil, abordando-se esses temas a partir da noção de estrangeirização da terra, entendida como um processo de controle territorial exercido por agentes estrangeiros que suscita impactos de ordem social, ambiental e política, dentre os quais se pode citar a intensificação da concentração fundiária, a desterritorialização de comunidades locais, a degradação ambiental e a perda de controle sobre áreas relevantes do território nacional.

Demonstrou-se, também, que a formação histórica da propriedade rural no Brasil percorreu distintas fases, nas quais a preocupação com a regulação da aquisição de terras por estrangeiros já se fazia presente, em maior ou menor grau, de modo que havia, na maioria das Constituições que vigoraram ao longo da história brasileira, disposições acerca dessa matéria. Contudo, foi apenas durante o Regime Militar, ante os escândalos de massivas aquisições de terras na Amazônia por estrangeiros, que se instituiu um marco legal mais sólido. Naquele contexto, aprovou-se a Lei n.º 5.709/1971, estabelecendo um regime restritivo, mas não proibitivo, à presença estrangeira no campo brasileiro.

Examinou-se, depois, o conjunto de dispositivos constitucionais, infraconstitucionais e atos infralegais que atualmente disciplinam a questão. No plano constitucional, destacam-se os arts. 5º, 170, 172 e 190. No âmbito infraconstitucional, a regulação da matéria envolve a Lei n.º 5.709/1971, principal diploma legal sobre o tema, bem como as Leis n.º 6.634/1979, n.º 8.629/1993 e n.º 13.986/2020, e os Decretos n.º 74.965/1974 e n.º 85.064/1980, os quais regulamentam aspectos específicos do tema.

A interpretação e aplicação dessas normas foram objeto de três pareceres da AGU, que trataram especialmente da controvérsia sobre a recepção do § 1º do artigo 1º da Lei n.º 5.709/1971 pela CRFB/88. Durante a década de 1990, os Pareceres n.º GQ-22/1994 e n.º GQ-181/1998 sustentaram a não recepção do dispositivo. Contudo, o Parecer LA-01/2010, atualmente vigente, defendeu sua recepção e plena aplicabilidade, entendimento com o qual este trabalho se alinha.

Além disso, a matéria foi, no decurso dos anos, objeto de apreciação pelos TJs, TRFs, STJ e STF, tendo as divergências interpretativas em um desses tribunais, o TJSP, suscitado o ajuizamento das importantes ações constitucionais, a ACO n.º 2.463 e a ADPF n.º 342, que

tratam diretamente da compatibilidade do § 1º do artigo 1º da Lei n.º 5.709/1971 com a CRFB/88.

Por fim, examinou-se a controvérsia relativa à recepção do referido dispositivo da Lei n.º 5.709/1971 pela CRFB/88, com base nas ações ACO n.º 2.463 e ADPF n.º 342, nos votos proferidos no primeiro julgamento conjunto dessas demandas e, especialmente, nos pareceres emitidos pela AGU. A partir de uma análise destes últimos, à luz da doutrina constitucional contemporânea, concluiu-se que o entendimento mais abalizado quanto à recepção do referido dispositivo é aquele consagrado no Parecer AGU n.º LA-01/2010, o qual adota uma interpretação de natureza sistemática e, sobretudo, teleológica, reconhecendo o fator terra como elemento central da controvérsia e conferindo centralidade a princípios constitucionais importantes - a exemplo da soberania e do desenvolvimento nacional. Ressalte-se, contudo, que o reconhecimento da recepção desse dispositivo não implica sua aplicação automática e irrestrita; ao contrário, impõe-se que sua interpretação e aplicação sejam realizadas em conformidade com o seu real alcance, adstrito aos parâmetros da Lei n.º 6.404/1976.

Portanto, embora este trabalho endosse a tese da recepção do § 1º do artigo 1º da Lei n.º 5.709/1971 pela CRFB/88, cumpre reconhecer que a decisão definitiva sobre o tema cabe ao STF, no julgamento das ações ACO n.º 2.463 e ADPF n.º 342. Entretanto, conforme destacado ao longo deste estudo, o julgamento virtual desses processos foi interrompido em razão do pedido de destaque formulado pelo Ministro Gilmar Mendes, devendo ser retomado em sessão presencial, em data ainda indefinida. De qualquer forma, espera-se que o STF delibere com a devida cautela e considere que a eventual negativa quanto à recepção do polêmico dispositivo da Lei n.º 5.709/1971 pela CRFB/88 resultaria em um cenário de neutralização do referido diploma, situação que, como demonstrado, favoreceria a expansão do controle territorial por agentes estrangeiros e acarretaria numerosas consequências, por vezes negativas, de ordem ambiental, econômica, social e política.

REFERÊNCIAS

ARAS, Augusto Souza de. **Aquisição de imóveis rurais por estrangeiros: o conflito entre a soberania nacional e a propriedade privada**. 2018. Dissertação (Mestrado em Direito Agrário) – Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília, 2018. Disponível em: <<https://repositorio.idp.edu.br/handle/123456789/2694>>. Acesso em: 01 out. 2025.

BARACHO, Hertha Urquiza; MUNIZ, Iranice Gonçalves. **História e Formas Jurídicas de Distribuição de Terras no Brasil**. Revista Brasileira de História do Direito, v. 1, n.º 2, p. 367-382, 2015. Disponível em: <<https://core.ac.uk/download/pdf/210567613.pdf>>. Acesso em: 01 out. 2025.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional**. 9. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

BELAIDI, Rabah; DE LIMA, Renata Reis. **Mercantilização da terra e o investimento estrangeiro no campo agrícola**. Revista de Estudos Jurídicos da UNESP, v. 21, n.º 33, 2017. Disponível em: <<https://ojs.franca.unesp.br/index.php/estudosjuridicosunesp/article/view/2987>>. Acesso em: 01 out. 2025.

BICALHO, Bruna. **A terra como ativo financeiro: mecanismos, práticas e instrumentos**. Revista Tamoios, v. 18, n.º 1, 2022. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/tamoios/article/view/63925>>. Acesso em: 01 out. 2025.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**. 15. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 24 de fevereiro de 1891)**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm>. Acesso em: 01 out. 2025.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de julho de 1934)**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em: 01 out. 2025.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm>. Acesso em: 01 out. 2025.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946)**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em: 01 out. 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao67EMC69.htm>. Acesso em: 01 out. 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Publicação Original.

Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1988/constituicao-1988-5-outubro-1988-322142-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 01 out. 2025.

BRASIL. **Decreto n.º 74.965, de 26 de novembro de 1974.** Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/D74965.htm>. Acesso em: 01 out. 2025.

BRASIL. **Decreto n.º 85.064, de 26 de agosto de 1980.** Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d85064.htm>. Acesso em: 01 out. 2025.

BRASIL. **Lei n.º 5.709, de 7 de outubro de 1971.** Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5709.htm>. Acesso em: 01 out. 2025.

BRASIL. **Lei n.º 6.634, de 2 de maio de 1979.** Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6634.htm>. Acesso em: 01 out. 2025.

BRASIL. **Lei n.º 8.629, de 25 de fevereiro de 1993.** Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18629.htm>. Acesso em: 01 out. 2025.

BRASIL. **Lei n.º 13.986, de 7 de abril de 2020.** Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113986.htm>. Acesso em: 01 out. 2025.

BRASIL. **Parecer n.º GQ-181.** Disponível em: <<https://www.sistema.planalto.gov.br/asp/prevweb/exec/parecer/parecerAGU181.html>>. Acesso em: 01 out. 2025.

BRASIL. **Parecer n.º LA-01, de 19 de agosto de 2010.** Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AGU/PRC-LA01-2010.htm>. Acesso em: 01 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Relatório da ACO 2463.** 2025a. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4598070>>. Acesso em: 01 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Relatório da ADPF 342.** 2025b. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4756470>>. Acesso em: 01 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Informativo n.º 1044/2022,** 2022. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/informativoSTF/anexo/Informativo_PDF/informativo_STF_1044.pdf>. Acesso em: 01 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Minuta de voto do Ministro Alexandre de Moraes** (Ação Cível Originária n.º 2463). Data do voto: 25 de junho de 2021d. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4756470>>. Acesso em: 01 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Minuta de voto do Ministro Alexandre de Moraes** (Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 342). Data do voto: 25 de junho

de 2021c. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4756470>>. Acesso em: 01 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Minuta de voto do Ministro Marco Aurélio Mello** (Ação Cível Originária n.º 2463). Data do voto: 26 de fevereiro de 2021b. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4756470>>. Acesso em: 01 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Minuta de voto do Ministro Marco Aurélio Mello** (Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 342). Data do voto: 26 de fevereiro de 2021a. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4756470>>. Acesso em: 01 out. 2025.

CASTRO, Luís Felipe Perdigão de; HERSHAW, Eva; SAUER, Sérgio. **Estrangeirização e internacionalização de terras no Brasil: oportunidades para quem?** Estudos Internacionais: Revista de Relações Internacionais da PUC Minas, v. 5, n.º 2, p. 74-102, 2017. Disponível em: <<https://periodicos.pucminas.br/estudosinternacionais/article/view/P.2317-773X.2017v5n2p74>>. Acesso em: 01 out. 2025.

CNN BRASIL. **Entenda a disputa entre J&F e Paper Excellence pela Eldorado Celulose.** Publicado em 15 de maio de 2025. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/economia/macroeconomia/entenda-a-disputa-entre-jf-e-paper-excellence-pela-eldorado-celulose/>. Acesso em: 01 jun. 2024.

ELDORADO BRASIL. **Fato Relevante.** Publicado em 2 set. de 2017. Disponível em: <https://www.eldoradobrasil.com.br/wp-content/uploads/2022/11/2017-09-02-fato-relevante-eldorado.pdf>. Acesso em: 01 out. 2025.

FARIA, Paulo Henrique. **Aquisição de imóveis rurais por estrangeiros e os efeitos do land grabbing no Brasil: uma análise legal e jurisprudencial no período de 2012 a 2023.** 2023. Dissertação (Mestrado em Direito Agrário) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Goiás (UFG), Goiânia, 2023. Disponível em: <<https://repositorio.bc.ufg.br/tedeserver/api/core/bitstreams/c14b867e-0d8c-4cc3-b02c-90ae638f5a9e/content>>. Acesso em: 01 out. 2025.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Aspectos fundamentais da Constituição de 1988.** Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, v. 88, p. 397-420, 1993. Disponível em: <<https://scholar.google.com/scholar?hl=pt-sdt=0%2C5&q=Aspectos+fundamentais+da+Constitui%C3%A7%C3%A3o+de+1988.&btnG=>>>. Acesso em: 01 out. 2025.

FL JOURNAL. **MPF diz que Paper Excellence não pode comprar Eldorado, da J&F.** Marcio Aith. Publicado em 28 de out. de 2023. Disponível em: <https://flj.com.br/empresas/mpf-diz-que-paper-excellence-nao-pode-comprar-eldorado-da-j-f/>. Acesso em: 01 jun. 2024.

FLEXOR, Georges; LEITE, Sergio Pereira. **Land market and land grabbing in Brazil during the commodity boom of the 2000s.** Contexto Internacional, v. 39, n.º 2, p. 393-420, 2017. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/cint/a/LXsjvhLFf4QGh4xJ9ghbcZy/?>>

format=html&lang=en>. Acesso em: 01 out. 2025.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988: interpretação e crítica**. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

GRAU, Eros Roberto. **Breve nota histórica sobre o artigo 171 da Constituição de 1988**. Revista de Informação Legislativa, v. 45, n.º 179, p. 241-244, 2008. Disponível em: <<https://repositorio.usp.br/item/002123638>>. Acesso em: 01 out. 2025.

KÜNZLI, Willi Sebastian.º **Investimento estrangeiro em terras no Brasil à luz do direito internacional**. 2014. Tese (Doutorado em Direito Internacional) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, 2014. Disponível em: <<https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2135/tde-17122015-081241/en.º.php>>. Acesso em: 01 out. 2025.

LOURENÇO, Welington Batista; MANIGLIA, Elisabete. **Análise histórica da aquisição de imóveis rurais por estrangeiros no Brasil: contribuição aos Estudos Agrários Críticos**. Mundo Agrário, v. 23, n.º 53, p. 191-191, 2022. Disponível em: <https://www.scielo.org.ar/scielo.php?pid=S1515-59942022000200191&script=sci_arttext&tlng=en>. Acesso em: 01 out. 2025.

MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel; SARLET, Ingo Wolfgang. **Curso de direito constitucional**. 7. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

MARTINS, Ivis Gandra da Silva. **A constituição aplicada - 1**. 1. ed. Belém: CEJUSP, 1989. Disponível em: <<https://gandramartins.adv.br/livro/a-constituicao-aplicada-vol-1/>>. Acesso em: 01 out. 2025.

MONTEIRO, Jéssica Silva. **A aquisição de terras por estrangeiros como fator de (in)segurança nacional e conflitos agrários no Brasil**. 2021. Dissertação (Mestrado em Direito Agrário) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Goiás (UFG), Goiânia, 2021. Disponível em: <<https://repositorio.bc.ufg.br/tede/items/d01b9c5f-d4d3-4f34-bcfe-d0f838bfb281>>. Acesso em: 01 out. 2025.

NUSDEO, Fábio. **A empresa brasileira de capital nacional: extensão e implicações do artigo 171 da Constituição Federal**. Revista de Direito Mercantil, Industrial, Econômico e Financeiro, v. 77, n.º 29, p. 15-28, 1990. Disponível em: <https://rdm.org.br/wp-content/uploads/2024/09/015-028.-NUSDEO-Fabio.-A-empresa-brasileira-de-capital-nacional_-Extensao-e-implicacoes-do-art.-171-da-Constituicao-Federal.pdf>. Acesso em: 01 out. 2025.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. **A questão da aquisição de terras por estrangeiros no Brasil: um retorno aos dossiês**. Agrária, São Paulo, n.º 12, p. 3-113, 2010. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/agraria/article/view/702/711>>. Acesso em: 01 out. 2025.

PEREIRA, Lorena Izá. **Estrangeirização da terra**. In: CARDOSO, Alan Dutra et al. Novo Dicionário da Terra. Niterói: Proprietas, 2023, p. 271-272.

SAUER, Sérgio; LEITE, Sergio Pereira. **Expansão agrícola, preços e apropriação de terra por estrangeiros no Brasil**. Revista de Economia e Sociologia Rural, v. 50, p. 503-524, 2012. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/resr/a/HZrSybsxDJ6Hf5hSNB9GGXk/>>. Acesso em: 01 out. 2025.

SILVA, Antônia Maria da. **Paradigmas jurídicos de controle na regulamentação da aquisição de terras por estrangeiros nos países do Mercosul**. 2013. Dissertação (Mestrado em Direito Agrário) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Goiás (UFG), Goiânia, 2013. Disponível em: <<https://repositorio.bc.ufg.br/tede/items/d01b9c5f-d4d3-4f34-bcfe-d0f838bfb281>>. Acesso em: 01 out. 2025.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

TEIXEIRA, Priscila Péclat Gonçalves. **O fenômeno land grabbing como objeto de estudo: complexidade e diversidade**. Dissertação (Mestrado em Direito Agrário) - Faculdade de Direito, Universidade Federal de Goiás (UFG), Goiânia, 2023. Disponível em: <<https://repositorio.bc.ufg.br/tede/items/00e06c13-d80e-4d3a-be1b-33cfd1eabb1e>>. Acesso em: 01 out. 2025.



Termo de Autenticidade

Eu, **ANTÔNIO JOSÉ FRANCO RIBEIRO**, acadêmico regularmente apto a proceder ao depósito do Trabalho de Conclusão de Curso intitulado **“UMA ANÁLISE DA RECEPÇÃO DO §1º DO ARTIGO 1º DA LEI N.º 5.709/1971 PELA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988”**, declaro, sob as penas da lei e das normas acadêmicas da UFMS, que o Trabalho de Conclusão de Curso ora depositado é de minha autoria e que fui instruído pela minha orientadora acerca da ilegalidade do plágio, de como não o cometer e das consequências advindas de tal prática, sendo, portanto, de minha inteira e exclusiva responsabilidade, qualquer ato que possa configurar plágio.

Três Lagoas/MS, 28 de outubro de 2025.



Documento assinado digitalmente
ANTONIO JOSE FRANCO RIBEIRO
Data: 28/10/2025 16:20:32-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Assinatura do(a) acadêmico(a)



República Federativa do Brasil
Ministério da Educação

Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul



Orientações: O acadêmico ou acadêmica deverá preencher e assinar este documento e, após, uni-lo ao TCC e ao Termo de Depósito e Composição da Banca Examinadora em um único arquivo PDF. O acadêmico ou acadêmica deverá, então, proceder ao depósito desse arquivo PDF único, observando a data limite estipulada pelo Colegiado de Curso.



Termo de Depósito e Composição da Banca Examinadora

Eu, professora **SILVIA ARAÚJO DETTMER**, orientadora do acadêmico **ANTÔNIO JOSÉ FRANCO RIBEIRO**, autorizo o depósito do Trabalho de Conclusão de Curso intitulado “**UMA ANÁLISE DA RECEPÇÃO DO §1º DO ARTIGO 1º DA LEI N.º 5.709/1971 PELA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988**”.

Informo, também, a composição da banca examinadora e a data da defesa do TCC:

Presidente: SILVIA ARAÚJO DETTMER

1º avaliador(a): ADAILSON DA SILVA MOREIRA

2º avaliador(a): OSVALDO ALVES DE CASTRO FILHO

Data: 04/11/2025

Horário: 15:00 h

Três Lagoas/MS, 28 de outubro de 2025.

Documento assinado digitalmente
gov.br SILVIA ARAUJO DETTMER
Data: 28/10/2025 19:38:49-0300
Verifique em <https://validar.itl.gov.br>

Assinatura do(a) orientador(a)

Orientações: O acadêmico ou acadêmica deverá preencher e assinar este documento e, após, uni-lo ao TCC e ao Termo Autenticidade em um único arquivo PDF. O acadêmico ou acadêmica deverá, então, proceder ao depósito desse arquivo PDF único, observando a data limite estipulada pelo Colegiado de Curso.



Serviço Público Federal
Ministério da Educação
Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul



ATA Nº 20/2025 DA SESSÃO PÚBLICA DE DEFESA DO TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL, CAMPUS DE TRÊS LAGOAS – MS.

Aos quatro dias de novembro de dois mil e vinte e cinco, às 15h30, na sala de reuniões google meet (<https://meet.google.com/ccy-hcha-vqn?authuser=0>), realizou-se a sessão pública de defesa do Trabalho de Conclusão de Curso de Graduação em Direito, do acadêmico **ANTÔNIO JOSÉ FRANCO RIBEIRO**, sob o título: "**UMA ANÁLISE DA RECEPÇÃO DO §1º DO ART. 1º DA LEI Nº 5.709/1971 PELA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988**", na presença da banca examinadora composta pelos professores: Presidente: Profa. Dra. Silvia Araújo Dettmer, Avaliadores: Prof. Dr. Adailson da Silva Moreira e Prof. Dr. Osvaldo Alves de Castro Filho. Após os procedimentos de apresentação, arguição e defesa, a presidente suspendeu a sessão para deliberação. Retomados os trabalhos, foi divulgado o resultado, sendo o acadêmico considerado **APROVADO**. Terminadas as considerações e nada mais havendo a tratar, foi dada por encerrada a sessão, sendo lavrada a presente ata, que segue assinada pela Presidente da Banca Examinadora e pelos demais examinadores presentes na sessão pública.

Três Lagoas, 04 de novembro de 2025.

Profa Dra. Silvia Araújo Dettmer

NOTA
MÁXIMA
NO MEC

UFMS
É 10!!!



Documento assinado eletronicamente por **Silvia Araujo Dettmer, Professora do Magistério Superior**, em 04/11/2025, às 16:06, conforme horário oficial de Mato Grosso do Sul, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).

NOTA
MÁXIMA
NO MEC

UFMS
É 10!!!



Documento assinado eletronicamente por **Adailson da Silva Moreira, Professor do Magisterio Superior**, em 04/11/2025, às 16:09, conforme horário oficial de Mato Grosso do Sul, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).

NOTA
MÁXIMA
NO MEC

UFMS
É 10!!!



Documento assinado eletronicamente por **Osvaldo Alves de Castro Filho, Professor do Magisterio Superior**, em 04/11/2025, às 16:12, conforme horário oficial de Mato

Grosso do Sul, com fundamento no § 3º do art. 4º do
[Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.](#)



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site
https://sei.ufms.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **6017075** e o código CRC **A4021BB4**.

CÂMPUS DE TRÊS LAGOAS

Av. Ranulpho Marques Leal, 3484

Fone: (67)3509-3700

CEP 79613-000 - Três Lagoas - MS

Referência: Processo nº 23448.005474/2018-21

SEI nº 6017075