

RESUMO EXECUTIVO

ADPF nº 342

Supremo Tribunal Federal – 6ª Sessão Ordinária, de 18 de março de 2026.

Consulente: Associação Brasileira das Indústrias Exportadoras de Carnes (ABIEC)

É compatível com a Constituição Federal de 1988 a imposição de limites à aquisição, por pessoa física ou jurídica estrangeira, de terra rural brasileira, porquanto essa restrição ao direito fundamental à propriedade – que tem *âmbito de proteção marcado pelo direito* (Gilmar Mendes; Thorsten Kingreen e Ralf Poscher) – encontra fundamento de validade expresso no art. 190 da CF.

O §1º do art. 1º da Lei n. 5.709/71, ao dispor que “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” dialoga com a realidade constitucional, ao prevenir que estruturas societárias artificiais, formalmente administradas por pessoas alheias ao desenvolvimento do objeto social (“laranjas”), contornem a efetividade do regime jurídico especial – cuja instituição é, repita-se, requerida pelo art. 190 da CF.

A norma impugnada dialoga, ainda, com o histórico brasileiro de abusos no campo, protagonizados pelo capital estrangeiro, tal como revelado no Relatório Velloso, de 1968, que reúne as conclusões de Comissão Parlamentar de Inquérito instalada a propósito.

Teste de proporcionalidade. Restrição que satisfaz aos requisitos da adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito.

PARECER JURÍDICO

SUMÁRIO: 1. A Consulta. – 2. Síntese da questão constitucional em apreciação.– 3. Exame da recepção da Lei nº 5.709/1971 pela Constituição Federal de 1988 à luz da segurança alimentar.

Dispositivo legal impugnado guarda consonância com o objetivo do Art. 190 da CF. Equívoco em lê-lo à luz do Art. 171 da CF. – 4. Pleno respeito às situações previamente estabelecidas: da inverossímil ofensa à “segurança jurídica”. 5. Territorialidade como expressão de proteção da soberania nacional na Constituição Federal de 1988. Arts. 1º, I, 20, 22, XII, 176 e 177, I da CF. O Estado e os agentes econômicos privados na ordem internacional. 6. Conclusão.

PALAVRAS-CHAVE: controle abstrato de constitucionalidade – ADPF – soberania nacional – territorialidade – segurança alimentar – arrendamento – aquisição de terras por estrangeiros.

1. A CONSULTA

Honra-nos a Associação Brasileira das Indústrias Exportadoras de Carnes – ABIEC (“Consultante”), que por seu Presidente, Sr. Roberto Serroni Perosa, nos formula consulta a propósito da pretensão deduzida na ADPF 342, proposta pela Sociedade Rural Brasileira.

A Consultante expõe sua preocupação com eventual acolhimento da tese que está a ser embalada pela Sociedade Rural Brasileira, no sentido de que a Constituição de 1988 não autoriza o poder público a traçar limites à aquisição de terras rurais quando em tela arranjos societários que, embora formalmente brasileiros, são controlados por pessoas físicas ou jurídicas estrangeiras. Se acolhida essa premissa, o Supremo Tribunal Federal julgaria procedente a ADPF 342 para declarar não recepcionado o §1º do art. 1º da Lei n. 5.709/1971. Teme pelos impactos negativos a serem sentidos pelo mercado agropecuário brasileiro se, ao atual cenário internacional de abundância de recursos financeiros, somar-se uma permissão de acesso irrestrito, em favor de pessoas jurídicas estrangeiras, ao mercado de terras agriculturáveis.

Nesse contexto, a Consulta que nos é formulada – e que será respondida ao fim deste Parecer Jurídico – perquire acerca da compatibilidade do §1º do art. 1º da Lei n. 5.709/1971 com a Constituição Federal de 1988.

2. SÍNTESE DA QUESTÃO CONSTITUCIONAL EM APRECIÇÃO

1. Em abril de 2015, a Sociedade Rural Brasileira (SRB) propôs a ADPF 342, pela qual aponta que a Constituição Federal de 1988 estaria a ser violada: (i) pelo §1º do art. 1º da Lei n. 5.709/1971, que disciplina a aquisição de terras rurais por estrangeiros¹; (ii) bem como pela compreensão que a Advocacia-Geral da União emprestou a tal dispositivo no Parecer AGU LA-01/2008 (aprovado em 2010).
2. O dispositivo legal enuncia que o regime diferenciado de aquisição de imóvel rural, ao qual se submete tanto o estrangeiro residente no Brasil quanto a pessoa jurídica estrangeira autorizada a funcionar no país (art. 1º, *caput*), estende-se às **pessoas jurídicas brasileiras** “*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*” (art. 1º, § 1º, Lei n. 5.709/71). Como se vê, o § 1º do art. 1º da Lei n. 5.709/71 tem forte conotação prática, ao inserir no âmbito de incidência da restrição do *caput* aqueles muito conhecidos arranjos societários titularizados por terceiros absolutamente alheios ao objeto social (“laranjas”).
3. A Requerente consegue ver, nessa espécie de norma antifraude, uma violação ao revogado art. 171 da Constituição Federal de 1988. Em sua redação original o dispositivo, diferenciava dois tipos societários. A “*empresa brasileira*” (inc. I, *caput*), que é aquela constituída sob as leis brasileiras e com sede e administração no país; e a “*empresa brasileira de capital nacional*” (inc. II, *caput*), que se diferenciava da primeira por requisito especial: seu controle societário efetivo precisava ser detido por pessoas físicas domiciliadas e residentes no País ou por entidades de direito público. Segundo os (também já revogados) §§ 1º e 2º do art. 171 da CF – prossegue a Autora – o poder público estava habilitado a instituir, em favor do tipo “*empresa brasileira de capital nacional*”, **benefícios**, não restrições.
4. Nesse raciocínio, se o critério *participação de capital estrangeiro* apenas autorizava a legislação ordinária a veicular **benefícios**, então **restrições**, como aquelas postas pelo § 1º do art. 1º da Lei n. 5.709/71 seriam necessariamente contrárias à CF, a **repercutir na não recepção do dispositivo impugnado em 1988**.

¹ “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.”

5. A propósito, estima a Requerente que a revogação do art. 171 da CF, por obra da Emenda Constitucional n. 6, de 1995, e conseqüente supressão, no texto constitucional, da diferença entre “empresa brasileira” e “empresa brasileira de capital nacional” seria, aliás, irrelevante, na narrativa sugerida pela Sociedade Rural Brasileira: “*mesmo com o advento da Emenda Constitucional n.º 6/1995 que, dentre outras alterações, revogou o artigo 171, da Constituição Federal, não há que se falar em reprivatização do artigo 1º, §1º, da Lei 5.709/1971, haja vista a ausência de autorização legislativa a este fato*” (fl. 21). Em outras palavras, uma vez não recepcionadas, em 1988, as restrições encartadas na lei ordinária de 1971 sempre foram incompatíveis com a Constituição vigente.

6. Com apoio nesses fundamentos, a Autora conclui ser vedado ao poder público obstar a aquisição de imóveis rurais por parte de pessoas jurídicas estrangeiras, independentemente de as restrições serem postas por lei ou por entendimentos formulados em opinativos exarados pelo órgão de assessoramento jurídico do Poder Executivo.

7. E por opinativos oriundos da consultoria jurídica do Executivo leia-se o **Parecer AGU LA-01/2010**, que, aprovando o Parecer CGU/AGU n. 01-2008-RVJ, sustentou:

a) que o § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 1971, foi recepcionado pela Constituição Federal de 1988, seja em sua redação originária, seja após a promulgação da Emenda Constitucional nº 6, de 1995, por força do que dispunha o art. 171, § 1º, II e do que dispõem o art. 1º, I; art. 3º, II; art. 4º, I; art. 5º, caput; art. 170, I e IX; art. 172 e art. 190;

b) para que a equiparação de pessoa jurídica brasileira com pessoa jurídica estrangeira prevista no dispositivo legal citado no item anterior ocorra, a fim de que sejam estabelecidos limites e restrições à aquisição e ao arrendamento de imóveis rurais é necessário que: i. o estrangeiro, pessoa física, seja não-residente ou a pessoa jurídica não possua sede no país; ii. o estrangeiro, pessoa física ou jurídica, descrito no item anterior, participe, a qualquer título, de pessoa jurídica brasileira; e iii. essa participação assegure a seus detentores o poder de conduzir as deliberações da assembléia geral, de eleger a maioria dos administradores da companhia e de dirigir as atividades sociais e orientar o funcionamento dos órgãos da companhia.

c) que em face do entendimento contido nos itens anteriores, o Parecer nº GQ-181, de 1998, e o Parecer GQ-22, de 1994, merecem a revogação, devendo, para tanto, ser o presente Parecer submetido à aprovação do Exmº Sr. Presidente da República, após a aprovação de V. Exª, e, posteriormente, publicado no Diário Oficial da União para que, por força do art. 40 da Lei Complementar nº 73, de 1993, produza efeitos vinculantes para toda a administração pública federal;”²

8. Em apenso à ADPF 342 tramita a ACO 2.463, pela qual a União busca ver reconhecida a nulidade do Parecer n. 461-12-E, da Corregedoria-Geral de Justiça do Estado de São Paulo³, cujo efeito prático é o de desobrigar tabeliães e oficiais de registro do Estado de São Paulo a seguirem as exigências postas na Lei n. 5.709/71.

3. EXAME DA RECEPÇÃO DA LEI Nº 5.709/1971 PELA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 À LUZ DA SEGURANÇA ALIMENTAR. DISPOSITIVO LEGAL IMPUGNADO GUARDA CONSONÂNCIA COM O OBJETIVO DO ART. 19º DA CF. EQUÍVOCO EM LÊ-LO À LUZ DO ART. 171 DA CF.

9. O cenário posto é portanto esse: uma Sociedade Rural (dita) Brasileira pede que o tribunal de cúpula do Brasil garanta, em prol de empresas **estrangeiras**, total liberdade para adquirir terras rurais no Brasil. Uma contradição curiosa, mas cuja detecção não surpreende a doutrina, que houve por bem registrar que “*entidades representativas do agronegócio, localizadas no Brasil, atuam também na representação de empresas multinacionais que se viram diretamente afetadas pelo Parecer da AGU [LA-01/2010]*”⁴.

10. Talvez o objetivo de camuflar os excessos de simpatia ao capital especulativo estrangeiro seja o móvel que animou o recorte que a Requerente veio a imprimir à controvérsia constitucional: nos fundamentos jurídicos do pedido, predomina abordagem formalista para pleitear que o § 1º do art. 1º da Lei n. 5.709/71 seja declarado

² Diário Oficial da União, Seção I, n. 161, 23 de agosto de 2010, p. 9.

³ DJe de 11 de dezembro de 2012.

⁴ PINTO NETO, Geraldo Miranda. *Estrangeirização de terras: um estudo da atuação das entidades representativas do agronegócio na disputa normativa sobre a aquisição e o arrendamento de terras por estrangeiros*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020, p. 136.

como não recepcionado pela Constituição Federal de 1988 e, com isso, se possa pôr um fim a suposto estado de indefinição que só “gera insegurança jurídica”⁵.

11. A controvérsia que ora se coloca diante do Supremo Tribunal Federal, todavia, tem significado bem mais sério para nosso projeto nacional. A questão de fundo da ADPF 342 diz com grave tema da “estrangeirização de terras” ou “apropriação global de terras”, decorrentes financeirização do capital agrícola⁶. Cuida-se de fenômeno observável em escala mundial, particularmente após a crise agrícola-alimentar de 2008, quando foi desencadeada uma corrida mundial por terras, em que empresas de capital estrangeiro, sobretudo situadas no Norte Global, apropriam-se de territórios de países do Sul. O Brasil, particularmente, destaca-se nessa procura pelo seu potencial agrícola e por suas políticas públicas de incentivo fiscal e subsídios ao agronegócio⁷.

12. Embora essa presença estrangeira não seja propriamente nova em termos históricos⁸, bem mais recente é a imposição de limites normativos à aquisição da terra rural por não nacionais.

13. Foi apenas quando concluído, em 1966, o **primeiro cadastramento de imóveis rurais do país**, que o Brasil pôde colocar algum limite ao acesso estrangeiro a terras rurais, oportunidade em que foram revelados “*alguns escândalos em negociatas de*

⁵ Inexcedíveis os parágrafos da petição inicial dedicados à legitimidade *ad causam*: “No que se refere à legitimidade temática, cumpre asseverar que a entidade, enquanto representativa da classe rural, atua como agente negociador político do agronegócio frente aos públicos estratégicos do setor, trabalhando como polo disseminador de conhecimento, centro de serviços, gerador de oportunidades e negócios para a cadeia produtiva rural. (...) Assim, diante do enfoque às questões vitais ao agronegócio, a Sociedade Rural Brasileira, representando e defendendo o interesse dos seus associados, dentre os quais muitas empresas brasileiras sujeitas ao regime, tem interesse na uniformização do entendimento referente ao tratamento diferenciado conferido pelo artigo 1º, §1º da Lei 5.709/1971. Isto porque a indefinição quanto à constitucionalidade do referido tratamento gera insegurança jurídica, seja em relação às empresas que já adquiriram as terras e cujo registro será anulado, seja para aquelas que ainda pretendem adquirir, barrando qualquer investimento no setor, violando o direito de associação e o de propriedade.” (fls. 10-11). “*In casu*, o regime diferenciado tratado no artigo 1º, §1º, da Lei n.º 5.709/1971, ora impugnado, viola frontalmente a livre iniciativa dado que restringe a aquisição de terras por empresas brasileiras, impossibilitando o livre exercício de suas atividades. Não é demais lembrar que enquanto atuantes no setor do agronegócio brasileiro, as empresas nacionais associadas à SRB demandam a aquisição de terras para regular desenvolvimento de suas atividades.” (fl. 23)

⁶ A financeirização emerge exatamente nessas condições: a tendência crescente de tratar a terra como puro ativo financeiro, permitindo sua livre comercialização e a subordinação de seu valor e preço a processos de especulação e oscilações do capital portador de juros (representado, em parte, pelos fundos de investimento por trás das diversas empresas estrangeiras interessadas na aquisição).

⁷ PINTO NETO, Geraldo Miranda. *Estrangeirização de terras: um estudo da atuação das entidades representativas do agronegócio na disputa normativa sobre a aquisição e o arrendamento de terras por estrangeiros*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020, p. 52 e ss.

⁸ ANDRADE, Rodrigo Freitas. “A problemática jurídica da aquisição de terras brasileiras por estrangeiros”. *Revista de Doutrina e Jurisprudência*. 55. Brasília. 111 (1). P. 57-80 / jul-dez 2019.

terras”⁹. A gravidade das denúncias “*chamou a atenção da opinião pública, pelo que foi instituída uma CPI, da qual foi relator o **Brigadeiro Haroldo Velloso**, deputado pelo Pará, em que se comprovaram compra de mais de 20 milhões de hectares de terras, área um pouco inferior à do Estado do Rio Grande do Sul, adquirida por estrangeiros nos Estados da Bahia, Goiás, Mato Grosso, Maranhão, Pará, Amazonas e no Território Federal de Roraima*”¹⁰.

14. A Comissão Parlamentar de Inquérito que averiguou a alienação de terras a estrangeiros expôs suas conclusões no célebre **Relatório Velloso**, publicado em 31 de agosto de 1968, que “*fornece elementos informativos indispensáveis para se compreender o ambiente em que se gestou a política de proteção soberana das terras rurais no Brasil no final dos anos 1960*”¹¹. A peça identificou a presença de um cinturão em torno da Amazônia, formado por propriedades rurais adquiridas de forma ilegal e corrupta – majoritariamente por estadunidenses. Na Bahia, as terras nas mãos de estrangeiros perfaziam 5.600.000 hectares, o que correspondia a 10% do território do Estado, segundo informa Pinto Ferreira, que também rememora os repulsivos métodos utilizados pelos grileiros que atuavam a mando de companhias estrangeiras:

“A CPI comprovou o roubo de documentos antigos em velhas igrejas; os grileiros com seus façanhudos capangas repetiram as cenas de far-west bravio e violento, incendiando colheitas dos posseiros e suas casas, espancando-os, matando gado, usando a violência como arma de expulsão e intimidação. (...)”

*A venda de terras foi feita com base em escrituras falsas, forjadas com fundamentos em falsos e anteriores registros paroquiais”*¹².

15. Para além de apurar que mais de 20 milhões de hectares de terras brasileiras estavam sob controle de grupos estrangeiros, a CPI revelou que, especialmente entre 1964 e 1970, desenvolveu-se um processo intenso de corrupção, grilagens e venda ilegal

⁹ BORGES, Paulo Torminn. *O imóvel rural e seus problemas jurídicos*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 1981, p. 43.

¹⁰ PINTO FERREIRA. *Comentários à Constituição Brasileira*. Vol. VI: arts. 163-192. São Paulo: Ed. Saraiva, 1994, p. 520.

¹¹ RODRIGUES JÚNIOR, Otávio. “Propriedade da terra, estrangeiros e antecedentes da Lei n. 5.709/1971: entre liberalismo e nacionalismo na construção da soberania”. In: BERCOVICI, Gilberto; RODRIGUES JR., Otavio Luiz; LEONARDO, Rodrigo Xavier (orgs.). *Propriedade da terra e capital estrangeiro*. Avaré: São Paulo, 2026, p. 356-357.

¹² PINTO FERREIRA. *Comentários à Constituição Brasileira*. Vol. VI: arts. 163-192. São Paulo: Ed. Saraiva, 1994, p. 523

de terras para estrangeiros, envolvendo particulares e agentes públicos, seja no interior do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA) ou nos cartórios públicos.¹³

16. Com vistas a responder a esse problema concreto é que foi editado o **Ato Complementar n. 45, de 30 de janeiro de 1969**, que restringiu a aquisição de propriedade rural no país a brasileiro ou estrangeiro que resida permanentemente no país¹⁴; sua regulamentação se deu pelo **Decreto-Lei n. 494, de 10 de março de 1969**, que especificou os critérios de acesso à terra por estrangeiros e vedou a doação, a posse ou a venda de terras pertencentes à União ou aos Estados.

17. Desde então, o ordenamento jurídico brasileiro nunca mais deixou de contar com o estabelecimento de limites à aquisição de terra rural por parte de estrangeiros.

18. Com a **EC n. 1/1969**, a restrição passou a constar no patamar hierárquico constitucional, mediante a inserção do seguinte **§ 34 no art. 153**, dedicado aos direitos e garantias individuais:

“Art. 153. A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:” [...]

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

19. Foi em atendimento ao **art. 153, § 34, da EC n. 1/1969** que o Congresso Nacional aprovou a **Lei n. 5.709/71**, que traça condições de validade para a aquisição de imóvel rural por parte de pessoas físicas ou jurídicas estrangeiras.

¹³ OLIVEIRA, Arioaldo Umbelino de. “A questão da aquisição de terras por estrangeiros no Brasil: um retorno aos dossiês”. *Agrária*, São Paulo, nº 12 (Propriedade da Terra e Questão Agrária 2), 2010, p. 3-113.

¹⁴ O artigo 3º do Ato Complementar n. 45 elencou os motivos de restringir-se o acesso à terra por estrangeiros: (i) a defesa do território nacional, (ii) a soberania e (iii) a proteção econômico-social do acesso à terra.

20. Bem examinada, a legislação não se ocupou de estabelecer proibição geral à aquisição por estrangeiros. Voltou-se, isso sim a compatibilizar o direito de propriedade (o que envolve, por certo, a faculdade jurídica de adquirir) com a normatividade constitucional¹⁵, forte nos **objetivos explicitados no citado §34 do art. 153 da EC n.1/1969**: a defesa da integridade do território, a segurança do Estado e a justa distribuição da propriedade – aquela que “*tem a finalidade de justiça social e de desenvolvimento nacional*”¹⁶.

21. Foi para contemplar tais objetivos que o diploma legislativo em referência contém dispositivos como o que: condiciona que “*a pessoa estrangeira, física ou jurídica*” apenas poderá adquirir imóvel situado em área de fronteira com o prévio assentimento (hoje) do Conselho de Defesa Nacional (art. 7º); prescreve que, na implantação de projetos agrícolas, pecuários industriais ou de colonização, pelo menos 30% da área reservada deve ser efetivamente destinada à ocupação por brasileiros (art. 4º), “*o que visa garantir um mínimo legal da presença de nacionais, evitando-se a formação de guetos de estrangeiros*”¹⁷; reza que “*a soma das áreas rurais pertencentes a pessoas estrangeiras, físicas ou jurídicas, não poderá ultrapassar a um quarto da superfície dos Municípios onde se situem*” (art. 12).

22. Como se vê, a aplicação das condicionantes postas por esse regime especial confunde-se com o **âmbito pessoal de incidência** do diploma legal em questionamento.

23. Quanto ao *estrangeiro pessoa física*, a doutrina que comentou o marco constitucional pretérito sempre foi uníssona no sentido de que a garantia prevista no art. 153, § 34, EC 1/1969 tem por pressuposto a residência do estrangeiro no Brasil¹⁸. Se, diferentemente, “*o estrangeiro não residir no Brasil, ficará impossibilitado de adquirir*

¹⁵ Direito fundamental à propriedade que, como pontificado pela melhor doutrina, tem âmbito de proteção marcado pelo direito. Assim: MENDES, Gilmar Ferreira. *Direitos Fundamentais e controle de constitucionalidade: estudos de direito constitucional*. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 19-23; KINGREEN, Thorsten; POSCHER, Ralf. *Direitos Fundamentais*. Trad. António Francisco de Sousa. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2025, p. 517.

¹⁶ PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda Constitucional n. 1 de 1969*. Tomo V. Rio de Janeiro: Forense, 1987, p. 654.

¹⁷ ROCHA, Ibraim et al. *Manual de direito agrário constitucional: lições de direito agroambiental*. 3ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 250.

¹⁸ BORGES, Paulo Torminn. *O imóvel rural e seus problemas jurídicos*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 1981, p. 44.

qualquer *imóvel rural, por mínima que seja a sua extensão*”¹⁹. O *caput* do art. 1º da Lei n. 5.709/71, nesse sentido, refere-se a “estrangeiro residente no País”; para este, não há – nem nunca houve – uma proibição absoluta para a aquisição de terras. Basta que ele possua residência e, se for esse o caso, será livre a aquisição de imóvel rural de até 3 (três) módulos; para áreas compreendidas entre 3 (três) e 50 (cinquenta) módulos, a transação condiciona-se à autorização do INCRA – acima desse limite, só se o Presidente da República excetuar (§ 3º do art. 3º)²⁰.

24. O § 34 do art. 153 da EC n. 1/1969 também menciona a aplicação do regime especial de aquisição de terras rurais em face das *personas jurídicas* e nem poderia ser diferente: “*Seria absurdo – e quem o qualifica é Pontes de Miranda – que se vedasse a estrangeiro, pessoa física (‘natural’), que não fosse residente no Brasil, adquirir propriedade rural, e se permitisse tal aquisição por empresa estrangeira, em que ele entrasse*”²¹.

25. É certo que a instituição e o funcionamento de uma pessoa jurídica no exterior é um fenômeno indiferente para o ordenamento jurídico brasileiro. Assim, o problema da aquisição de terra rural por pessoa jurídica apenas se coloca para aquelas *autorizadas a funcionar no Brasil*, situação prevista no *caput* do art. 1º da Lei 5.709/71. Não menos exato é afirmar que o diploma normativo requerido pelo art. 153, § 34, da EC n. 1/1969, apenas poderia se precaver do inconveniente antevisto por Pontes de Miranda caso dispusesse de regra apta a combater expedientes de engenharia societária voltados a burlar a restrição à titularidade rural estrangeira.

26. Foi assim que o art. 1º, §1º da Lei 5.709/71 cuidou de prever que as restrições à aquisição de terras alcançam também “*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*”.

¹⁹ MELLO FILHO, José Celso de. *Constituição Federal anotada*. 2ª ed. ampliada e atualizada até a EC n. 27/85. São Paulo: Saraiva, 1985, p. 486. No ponto, o § 34, ao falar de “estrangeiro residente no País”, não destoava do *caput* do art. 153, que também assegura as garantias ali previstas aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País. OPITZ, Sílvia; OPTIZ; Oswaldo. *Curso completo de direito agrário*. 11ª ed. São Paulo: Saraiva, 2017

²⁰ OPITZ, Sílvia; OPTIZ; Oswaldo. *Curso completo de direito agrário*. 11ª ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 241.

²¹ PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda Constitucional n. 1 de 1969*. Tomo V. Rio de Janeiro: Forense, 1987, p. 653.

27. É fundamental perceber que essa regra evita graves distorções e violações ao princípio da igualdade. Não fosse o §1º do art. 1º da Lei 5.709/71, teríamos de conviver com situações paradoxais: estrangeiros pessoas físicas, residentes no país, teriam restrições para a aquisição de terras, ao passo que empresas brasileiras controladas por fundos estrangeiros e por outros artefatos societários estariam livres para adquirir terras brasileiras sem qualquer limitação. Nesse sentido:

“Não foi sem razão a lei ao lançar tal disciplinamento em relação a empresa brasileira que se enquadra no dispositivo supracitado, pois, sem ele maiores privilégios teriam o estrangeiro não residente no país e a pessoa jurídica estrangeira com sede no exterior, do que propriamente o estrangeiro residente no país e a pessoa jurídica estrangeira autorizada a funcionar no Brasil em termos de aquisição de imóvel rural.

Sem a limitação em tela o estrangeiro residente no país poderia adquirir somente área correspondente a no máximo 25% (vinte e cinco por cento) da área do município de localização do imóvel rural (...), o não residente, que fosse participante de uma empresa brasileira com, por exemplo, 51 % (cinquenta e um por cento) do seu capital social, poderia adquirir o tanto de área rural que lhe conviesse.

O que não dizer então das empresas brasileiras onde o sócio local comparece com apenas 1% (um por cento) do seu capital social, enquanto o estrangeiro dela participa com 99% (noventa e nove por cento) caracterizando-se, em termos de interesse, como uma autêntica empresa estrangeira, embora constituída nos moldes da legislação brasileira.

Em essência, uma empresa assim constituída, ou em proporções próximas disto, é uma empresa estrangeira ainda que juridicamente se apresente como uma empresa nacional.”²²

²² PEREIRA, Lutero de Paiva. *Imóvel rural para estrangeiro*. 4ª ed. Curitiba: Juruá Editora, 2021, p. 74.

28. É basilar o postulado que ensina que a interpretação precisa integrar no seu escopo o objetivo visado pelo comando normativo (proibição, permissão, autorização)²³. Uma interpretação de boa-fé do § 1º do art. 1º da Lei 5.709/71, portanto, precisa levar na devida conta que **a norma em referência encampa o telos de obstar que um estrangeiro adquira, mediante interposta pessoa jurídica, terra rural que ele jamais poderia adquirir pessoalmente.**

29. Seria crível sustentar que esse regramento especial de aquisição de terras rurais por estrangeiros, surgido na vigência da EC n. 1/69, e o objetivo por ele encartado contrariam a Constituição Federal de 1988? Não é o que nos parece.

30. Na ordem constitucional vigente, há previsão em tudo semelhante àquela que, no marco da EC n. 1/1969, serviu de fundamento de validade para a Lei n. 5.709/71. Cuida-se do **art. 190 da Constituição Federal de 1988**, que expressamente remete à lei ordinária a imposição de restrições à aquisição de propriedade rural por **pessoa física** ou **jurídica estrangeira**:

*“Art. 190. A lei regulará e limitará a **aquisição ou o arrendamento de propriedade rural por pessoa física ou jurídica estrangeira** e estabelecerá os casos que dependerão de autorização do Congresso Nacional.”*

31. Por essa razão – e por muitas outras que não calha elencar – mostra-se pueril invocar isoladamente o art. 5º, *caput*, da Constituição Federal para disso sacar um direito do capital estrangeiro de se assenhorar ilimitadamente das terras rurais brasileiras. A uma, porque o que está a ser objeto de restrição “não é a dignidade do sujeito, mas a amplitude de uma capacidade específica: a de adquirir ou fruir, por via negocial, de uma categoria determinada de bens”²⁴. A duas, porque se é certo que o art. 5º da CF assegura a igualdade para brasileiros e estrangeiros residentes, não menos

²³ SCHAUER, Frederick. *Thinking Like a Lawyer: A New Introduction to Legal Reasoning*. Cambridge/MA: Harvard University Press, 2009, p. 26-28.

²⁴ LEONARDO, Rodrigo Xavier. “A liberdade de contratar e o acesso à propriedade imobiliária por estrangeiros: a conformidade da Lei 5.709/71 à Constituição de 1988”. In: BERCOVICI, Gilberto; RODRIGUES JR., Otavio Luiz; LEONARDO, Rodrigo Xavier (orgs.). *Propriedade da terra e capital estrangeiro*. Avaré: São Paulo, 2026, p. 203.

verdadeiro é que “a própria Constituição (art. 190) prevê um tratamento especial para a aquisição de imóveis por parte de estrangeiros”²⁵.

32. Como bem recorda a melhor doutrina, a topografia do **art. 190 da CF** em muito importa para a compreensão de seu programa normativo²⁶. O art. 190 encontra-se em capítulo dedicado à Política Agrária; um simples exame dos dispositivos constitucionais reservados ao tema permite verificar que eles “expressam uma solução de compromisso entre várias tendências. E a polarização que influenciou os debates constituintes também tende a influenciar a interpretação desses artigos até hoje”²⁷. Também marcadamente conciliatório é o Título VII, dedicado à Ordem Econômica e Financeira, no qual se encontra o capítulo da Constituição Federal devotado à política agrária. O título em referência equilibra regras e finalidades em normas-objetivo de caráter constitucionalmente conformador²⁸, imbuídas da exigente missão de assegurar existência digna a todos, conforme os ditames da justiça social, harmonizando de forma ótima a manutenção da soberania nacional (inc. I, art. 170) com a garantia da propriedade privada (inc. II, art. 170) ao prever que a última cumprirá função social (inc. III, art. 170), tudo isso num quadro maior, de busca pela redução das desigualdades regionais e sociais (inc. VII, art. 170, inc. III, art. 4º).

33. Nessa senda, “o preceituado pelo art. 190 da Constituição Federal levou em conta, portanto, a importância do imóvel rural para o país, de modo que o estrangeiro dele não se assenhere indiscriminadamente como proprietário ou arrendatário”²⁹. A recepção da Lei n. 5.709/71 ocorre, por isso, com base no art. 190 da Constituição Federal, primeira figura (“proprietário”)³⁰. Quanto à segunda, concernente ao arrendamento de terras rurais por estrangeiros (pessoa física ou jurídica), o comando do art. 190 da CF é atendido pela Lei n. 8.629/93, que manda aplicar a esse contrato rural

²⁵ ROCHA, Ibrahim et al. *Manual de direito agrário constitucional: lições de direito agroambiental*. 3ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 248

²⁶ PEREIRA, Lutero de Paiva. *Imóvel rural para estrangeiro*. 4ª ed. Curitiba: Juruá Editora, 2021, p. 27.

²⁷ SILVA, Virgílio Afonso da. *Direito Constitucional Brasileiro*. São Paulo: Ed. USP, 2021, p. 225.

²⁸ GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 12ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007, pp. 225-226.

²⁹ PEREIRA, Lutero de Paiva. *Imóvel rural para estrangeiro*. 4ª ed. Curitiba: Juruá Editora, 2021, p. 28.

³⁰ PINTO NETO, Geraldo Miranda. *Estrangeirização de terras: um estudo da atuação das entidades representativas do agronegócio na disputa normativa sobre a aquisição e o arrendamento de terras por estrangeiros*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020, p. 78.

todos os limites, restrições e condições aplicáveis à aquisição de imóveis rurais por estrangeiros, constantes na Lei n. 5.709/71 (art. 23)³¹.

34. A essa altura revela-se a artificialidade da tese elucubrada, em 2015, pela Sociedade Rural Brasileira, no sentido de que a *não recepção* do art. 1º, § 1º, da Lei 5.709/71 deu-se por força do **art. 171 da CF**, que – ao aviso da Requerente – limitou a discricionariedade do legislador ordinário no manejo do critério da participação de capital estrangeiro, pelo que facultou-lhe apenas estabelecer benefícios, nunca sanções:

“Esta previsão impõe que somente leis que conferissem proteção/benefício especial à empresa de capital nacional ou ainda imposições àquelas relacionadas ao desenvolvimento tecnológico atenderiam ao quanto determinado pelo texto constitucional e seriam constitucionais, se posteriores, ou recepcionadas, se anteriores.

Qualquer tratamento discriminatório que não atenda a este objetivo constitucional, afronta, materialmente, à Constituição e, somente por esta razão já é suficiente para considerar o tratamento desigual constante do artigo 1º, §1º, da Lei 5.709/1971, não recepcionado pela Constituição Cidadã, na sua redação original.” (fl. 27).

35. Temos diante dos olhos típico caso no qual aquilo que é silenciado revela-se mais eloquente do que aquilo que é dito e repetido. A insistência da Autora na sua muito peculiar hermenêutica do art. 171 da CF gera um resultado oposto àquele por ela intentado, porquanto **infunde no leitor, isso sim, a percepção de que a controvérsia constitucional que se coloca diante do Supremo Tribunal Federal, nesta ADPF 342, não guarda relação alguma com o art. 171, caput e parágrafos, da Constituição Federal de 1988.**³²

³¹ OPITZ, Silvia; OPTIZ; Oswaldo. *Curso completo de direito agrário*. 11ª ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 242.

³² É até verdade que a petição inicial aponta violação alguns preceitos fundamentais: da livre iniciativa (art. 1º, inc. IV); do desenvolvimento nacional, enquanto objetivo fundamental da República (art. 3º, inc. II); da igualdade (art. 5º, *caput*); da propriedade (art. 5º inc. XXII); e da livre associação (art. 5º, inc. XVII). **Não menos exato é que a argumentação produzida em cada uma dessas seções orbita ao redor da tese de que a redação primitiva do art. 171 da Constituição Federal conduz ao juízo negativo de recepção do § 1º do art. 1º da Lei n. 5.709/71.**

36. E não guarda mesmo. Consoante avalia o preclaro Ministro Eros Grau, a presença, na Constituição de 1988, da distinção entre **empresa nacional** e **empresa nacional de capital nacional** é tributária a debate político-econômico travado nos anos 1970 e 1980, no qual “*a dissociação entre tecnologia usada e tecnologia concebida internamente era artificialmente tolerável*”³³. Como uma das principais formas de prestigiar o mercado interno se dava pela via das compras públicas, essa ordem de ideias explicava que o art. 171 da CF contivesse norma autorizativa para que o poder público desse tratamento preferencial, na aquisição de bens e serviços, às empresas brasileiras de capital nacional. Ao fim e ao cabo, pontifica o Min. Eros Grau, sobre o art. 171 da Constituição Federal, “*o preceito não inovava o ordenamento, senão na medida em que importava consagração da regra no nível constitucional: da matéria já tratava o § 2º do art. 3º do Decreto-Lei n. 2.300/86, com a redação que lhe foi atribuída pelo Decreto-lei n. 2.360/87*”³⁴.

37. É assim que a redação original do **art. 171 da CF** imputava ao poder público um **dever de tratamento privilegiado** a empresas brasileiras de capital nacional (**no § 2º**: “*na aquisição de bens e serviços, o Poder Público dará tratamento preferencial, nos termos da lei, à empresa brasileira de capital nacional*”) e uma **permissão** para selecionar quais setores receberiam essa proteção de mercado (**§ 1º, I**), situação que igualmente autorizava que algumas exigências fossem cobradas em contrapartida (**§ 1º, II, “a” e “b”**)³⁵.

38. O art. 171 da CF, portanto, tinha seu programa normativo voltado a viabilizar o poder público a adotar medidas protecionistas de mercado, sendo premente concluir que o dispositivo nem autoriza nem proíbe o estabelecimento de restrições à aquisição e ao arrendamento de terras rurais por parte de estrangeiros – matéria estranha ao âmbito normativo desse dispositivo constitucional.

39. Se é assim, com mais razão devemos convir que – ao contrário do que sustentado pela Autora e por respeitáveis representantes de nossa doutrina – a **revogação do art. 171 da Constituição Federal, por obra da Emenda Constitucional n. 6/1995, não**

³³ GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 12ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007, pp. 259-260.

³⁴ GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 12ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 267.

³⁵ GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 12ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 274.

trouxe impacto algum sobre as restrições à aquisição e arrendamento de terra rural por parte de estrangeiro.

40. Claro, porque essas **restrições**, repita-se, são **expressamente requeridas** pelo **art. 190** da Constituição Federal:

“Art. 190. A lei regulará e limitará a aquisição ou o arrendamento de propriedade rural por pessoa física ou jurídica estrangeira e estabelecerá os casos que dependerão de autorização do Congresso Nacional.”

41. Ora, as normas constitucionais exigem hermenêutica informada pelo senso de conjunto, segundo o postulado da unidade da Constituição³⁶. Postulado que é irremediavelmente ferido numa leitura que declara não recepcionado o art. 1º, § 1º, da Lei n. 5.709/71, com apoio no revogado art. 171 da CF, sem levar na devida conta que o **art. 190 da CF é norma habilitante específica para a oposição das restrições que a Sociedade Rural Brasileira está a combater** – assim também sob o marco pretérito, por força do § 34 do art. 153, EC 1/1969.

42. Pelo quanto até aqui exposto, o art. 190 da CF dialoga diretamente com o histórico nacional de grilagens de terra promovidas por empreendimentos financiados por capital estrangeiro. Precisamente por isso não desborda o âmbito facultado ao legislador ordinário uma regra explicativa como o do § 1º do art. 1º da Lei n. 5.709/71, que em atenção à realidade constitucional aponta que as restrições à aquisição de terras rurais atingem também *“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”*.

43. Dessa maneira, o dispositivo legal impugnado guarda consonância com o objetivo do art. 190 da CF. Possui uma **finalidade constitucionalmente permitida**. A fórmula legislativa é sábia: pressupõe ser ilimitada a imaginação humana para tais arranjos societários intermédios.

44. A fórmula normativa passa no teste da **adequação**. A restrição implementada pelo legislador é idônea, sim, para produzir os efeitos desejados. Assim depõe o

³⁶ HESSE, Konrad. *Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha*. Trad. Luis Afonso Heck. Porto Alegre: Sergio Fabris Editor, 1998, p. 39.

Professor Titular de Geografia Agrária da FFLCH/USP, Ariovaldo Umbelino de Oliveira, que pontifica que “*neste período de vigência da lei, o número de imóveis rurais de estrangeiros caiu de 43.406 em 1972 para 23.967 em 1992, e, a área ocupada também caiu de 7,161 milhões de hectares em 1972 para 2,615 milhões em 1992*”³⁷.

45. Ademais, a **necessidade** da restrição também se verifica. Apesar de Autora ter cogitado haver “inúmeras outras formas de se alcançar os fundamentos constitucionais de desenvolvimento nacional que não impliquem em restrições tão severas ao direito fundamental de propriedade” (fl. 35), o fato é que não indicou que formas seriam essas – sem falar que o problema nem é de “desenvolvimento regional”, mas sim de um mandamento contido no art. 190 da Constituição Federal, que requer a imposição de limites à aquisição de terras rurais por estrangeiros (seja pessoa física, jurídica ou por arranjos intermediários), atinente, em última análise, à tutela da soberania nacional.

46. O art. 1º, § 1º, da Lei n. 5.709/71 passa também, com sobras, no teste da **proporcionalidade em sentido estrito**. Os benefícios trazidos pela restrição compensam, em muito, os custos. Benefícios que se referem a necessidades mais prementes, como segurança alimentar.

47. Ilustrativamente. No atual cenário agropecuário brasileiro, a decisão de um produtor brasileiro de cultivar determinada espécie de grão obedece, em primeiro lugar, aos incentivos advindos do mercado interno. Os incentivos externos obviamente existem e possuem grande relevância, mas precisam ser muito vantajosos a ponto de tornarem a exportação a melhor decisão empresarial-econômica, não obstante a inclusão dos custos de logística. Em termos mais diretos: em condições normais de mercado, o preço de mercado de um produto alimentício como o feijão é condição suficiente para um produtor rural investir no cultivo. Se a terra rural pertence, todavia, a uma companhia de outro país, é bem possível que, embora seja economicamente mais rentável o plantio de feijão, a decisão em favor de uma cultura como a da linhaça pode se dar simplesmente por questões afetas ao mercado consumidor de potência externa (quando tal decisão não é, na verdade, imposta direta ou indiretamente pelo país em questão).

48. É de **segurança alimentar**, portanto, que estamos a tratar. Valor que aqui se entrecruza com a soberania nacional, e que é protegida na medida em que as

³⁷ OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. “A questão da aquisição de terras por estrangeiros no Brasil: um retorno aos dossiês”. *Agrária*, São Paulo, nº 12, 2010, p. 18.

prioridades agropecuárias do mercado nacional não se submetam a direcionamentos impostos por agentes estrangeiros.

49. **Segurança alimentar** que é conhecidamente suscetível à variação na oferta interna de gêneros alimentícios, que por menor que seja será suficiente para gerar pressão inflacionária de alimentos. Não só pela introdução de outras variáveis no processo de tomada de decisão do produtor rural, mas pela automática elevação do custo da terra rural. Diz-se automática porque a vigência por tanto tempo da norma impugnada certamente está a criar uma demanda reprimida à procura da aquisição de terras, tanto o mais no atual cenário de excesso de liquidez de ativos, no mundo. Com o aumento na procura de um bem que, por definição, é inelástico, é medida de rigor concluir que a elevação do custo da terra agriculturável será majorado e, com ele, o dos alimentos.

50. Eis um dado de realidade constitucional que graficamente retrata que o abalo à segurança jurídica advirá, isso sim, se a tese de proveta da Sociedade Rural Brasileira lograr êxito. Segurança jurídica, a propósito, é o tema da próxima seção.

4. PLENO RESPEITO ÀS SITUAÇÕES PREVIAMENTE ESTABELECIDAS: DA INVEROSSÍMIL OFENSA À "SEGURANÇA JURÍDICA".

51. O exame até aqui empreendido milita em favor da compatibilidade do § 1º do art. 1º da Lei n. 5.709/71 com a Constituição de 1988. Resta saber se a orientação jurídica exarada pela Advocacia-Geral da União, em 2010, teria de alguma forma incorrido em violação à segurança jurídica ao adotar semelhante compreensão. Passemos, então, a exame do outro ato do poder público impugnado na presente ADPF.

52. O **Parecer AGU LA-01, de 2010** considerou recepcionado pela Constituição Federal o § 1º do art. 1º da Lei n. 5.709/71; reformou, com isso, entendimentos anteriores da Advocacia-Geral da União, que até então compreendiam o dispositivo legal incompatível com o art. 171 da Constituição em sua redação original (**Parecer AGU GQ-22, de 1994**), bem como que a revogação do mesmo art. 171, por obra da EC n. 6/1995, seria indiferente para o assunto, ao argumento de que uma norma revogada não poderia ser ripristinada (**Parecer AGU GC-181, de 1998**).

53. É perfeitamente compreensível que, no desenvolvimento de sua elevada competência de assessorar o Presidente da República, o Advogado-Geral da União adote fundamentação que possa contemplar, na maior medida possível, o objetivo buscado pelo Chefe do Poder Executivo; e que, concomitantemente, proteja a autoridade assessorada: (i) de eventuais questionamentos no âmbito do Poder Judiciário, e de (ii) futuras, e certas, gestões que serão vocalizadas (muitas vezes legitimamente) pelos representantes políticos de setores sociais atingidos com a conclusão adotada no opinativo. Não se poderia esperar nada de diferente de um Ministro de Estado.

54. Nessa senda, a linha argumentativa desenvolvida pelo então eminente Advogado-Geral da União, Dr. Geraldo Quintão, nos Pareceres de 1994 e 1998, foram ineludivelmente eficazes para o atingimento do objetivo perseguido. As peças opinativas não se preocuparam em realizar cotejo integral e desinteressado do § 1º do art. 1º da Lei n. 5.709/71 em relação à Constituição Federal de 1988. Nem precisavam – não são artigos acadêmicos. Por mais que outros dispositivos da Constituição tenham sido citados nos Pareceres, o foram de modo absolutamente lateral, e nem precisava ser diferente: com apoio no art. 171 da Constituição, o Chefe de Governo de então tinha um argumento jurídico definitivo para desobrigar os órgãos e entidades do Poder Executivo federal de cumprir os limites postos no § 1º do art. 1º da Lei n. 5.709/71.

55. Não se pode emprestar à menção que um parecer da AGU tece ao art. 171 da Constituição (a título de pressuposto de direito) uma importância maior do que realmente possui. Os Pareceres da AGU de 1994 e 1998 não são funcionalmente equivalentes a uma declaração de inconstitucionalidade em abstrato, com efeitos *erga omnes*. Tampouco a revisão de entendimentos firmados em pareceres vinculantes – sendo procedimento de rotina no âmbito da Advocacia-Geral da União – não faz as vezes da atividade legiferante (menos ainda para “repristinar” a vigência de algum texto normativo). O opinativo que um Advogado-Geral da União emite acerca da constitucionalidade de um dispositivo legal não vincula o sistema judiciário brasileiro na extensão imaginada pela Sociedade Rural Brasileira.

56. O que certamente se exige, de outra banda, é que a prolação do novo entendimento não desrespeite situações plenamente constituídas, em observância aos

postulados da segurança jurídica e da confiança legítima, do que o art. 24 da LINDB é regra meramente expletiva³⁸. E tal foi observado, sim, *in casu*.

57. É fundamental recuperar, no ponto, a **Portaria Interministerial n. 4, de 25 de fevereiro de 2014**, assinada pelo então Advogado-Geral da União (Luís Inácio Adams) e pelo Ministro de Estado do Desenvolvimento Agrário da época (Pepe Vargas)³⁹.

58. O ato normativo secundário determinou que **o entendimento exposto no Parecer de 2010 não seja aplicado a situações jurídicas aperfeiçoadas, temporalmente situadas entre 7 de junho de 1994 e 22 de agosto de 2010 – ou seja, quando em voga a orientação da AGU proposta nos Pareceres de 1994 e de 1998.**

59. Se é assim, é com algum constrangimento que percebemos que, salvo melhor juízo, **a Sociedade Rural Brasileira induz o Supremo Tribunal Federal a erro quando afirma que:**

“Em flagrante desrespeito ao princípio da segurança jurídica – não bastassem as impropriedades técnicas –, passados 14 (catorze) anos de estabilidade jurídica, em que se reconhecia de forma pacífica que a Constituição Federal de 1988 não recepcionou o artigo 1º, §1º, da Lei nº 5.709/71 sobreveio, no ano de 2010, novo parecer pela Advocacia Geral da União, reavaliando o anteriormente fixado (Parecer CGU/AGU nº 01/2008 – RVJ aprovado pela Presidência da República). (fl. 8).

60. Ou quando vocifera:

“Além do mais, não bastasse a violação à segurança jurídica na esfera teórica, diante da inexistência de entendimento sólido sobre o assunto, é de registrar as situações de insegurança jurídicas práticas.

Veja-se que a insegurança gerada pela mudança – desarrazoada – de entendimento por parte da AGU não se restringe às futuras aquisições e arrendamento de imóveis rurais por empresas brasileiras com capital estrangeiro.

³⁸ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; FREITAS, Rafael Vêras. *Comentários à Lei n. 13.655/2018*. Belo Horizonte: Fórum, 2020, pp. 89 e ss.

³⁹ Diário Oficial da União, Seção 1, de 26 de fevereiro de 2014, p. 1.

Ela atinge, ainda, situações em que os imóveis já foram objeto de contratos particulares de compra e venda, antes da publicação do Parecer AGU 01/2008-RVJ, cujos trâmites finais de aquisição encontram-se pendentes para posterior lavratura da escritura pública.

No mesmo sentido, a insegurança jurídica paira sobre (i.) os imóveis comprados e já escriturados em nome das empresas nacionais com capital estrangeiro, na pendência de registro nas respectivas matrículas em razão do processamento do georreferenciamento, (ii.) os imóveis em cuja escritura foi feita exigência para conclusão do registro em nome das empresas com participação de capital estrangeiro – como, por exemplo, correção de matrícula, de certificado de Cadastro no INCRA e de Imposto Territorial Rural, liberação de hipoteca, usucapião, entre outros – e (iii.) imóveis com escrituras pendentes de registro quando da publicação do referido parecer” (fl. 68)

61. Nada menos exato. É fundamental repisar: quando do ajuizamento da **ADPF 342, em abril de 2015**, há muito vigorava a **Portaria Interministerial n. 4, de 25 de fevereiro de 2014**, cujos artigos não deixam margem para duvidar que seu principal efeito é o de respeitar situações jurídicas consolidadas. É ler para crer:

PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 4, DE 25 DE FEVEREIRO DE 2014

Regulamenta a aplicação do Parecer GQ22, de 1994 e do Parecer nº GQ-181, de 1998, às situações jurídicas aperfeiçoadas antes da publicação do Parecer AGU/LA - 01/2010.

O ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO e o MINISTRO DE ESTADO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO, no uso da atribuição que lhes conferem os incisos I e II do parágrafo único do art. 87 da Constituição Federal e os incisos I, X, XIII e XVIII do art. 4º da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993,

Considerando a revogação do Parecer GQ-22, de 7 de junho de 1994, e do Parecer nº GQ-181, de 1998, publicado em 22 de janeiro de 1999, pelo Parecer AGU/LA - 01/2010, de 19 de agosto de 2010, publicado em 23 de agosto de 2010, por cujo entendimento o § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 7 de outubro de 1971, consta recepcionado pela Constituição Federal de 1988, a teor do que dispunha

o inciso II do § 1º do seu art. 171 e do que dispõem o inciso I do seu art. 1º, inciso II do seu art. 3º, inciso I do seu art. 4º, caput do seu art. 5º, incisos I e IX do seu art. 170 e seus artigos 172 e 190,

Considerando que para os fins de aquisição de imóvel rural a conclusão do Parecer AGU/LA - 01/2010 firma-se no sentido de que o § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 1971, equipara à pessoa jurídica estrangeira a pessoa jurídica brasileira em que a qualquer título haja participação dirigente de pessoa ou capital estrangeiro que residam ou tenham sede no exterior,

Considerando que entre a vigência do Parecer GQ-22/1994 e do Parecer AGU/LA-01/2010 diversas transações envolvendo livre aquisição de imóveis rurais por pessoa jurídica equiparada à estrangeira se encontravam em distintas fases de aperfeiçoamento, consoante a anterior interpretação da lei,

Considerando que o disposto no inciso XIII do parágrafo único do art. 2º da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, limita os efeitos da nova interpretação firmada no Parecer AGU/LA - 01/2010 às situações jurídicas aperfeiçoadas a partir de sua publicação,

Considerando dispor o art. 8º da Lei nº 5.709, de 1971, que "na aquisição de imóvel rural por pessoa estrangeira, física ou jurídica, é da essência do ato a escritura pública", resolvem:

Art. 1º A presente Portaria regula a aplicação do Parecer AGU/LA-01/2010 em processos ou procedimentos administrativos quando verificadas situações jurídicas aperfeiçoadas entre as datas de 7 de junho de 1994 e 22 de agosto de 2010.

Art. 2º Para os fins desta Portaria será considerada situação jurídica aperfeiçoada a alienação de imóvel rural a pessoa jurídica equiparada a estrangeira quando:

I - objeto de escritura pública lavrada no período previsto no art. 1º, ainda que não registrada;

II - decorrer de aquisição de empresa, cujo instrumento de sucessão empresarial tenha sido depositado na Junta Comercial até a data de 22 de agosto de 2010, sem prejuízo da autorização ou escrituração que seja legalmente exigida,

inclusive eventual aprovação da operação pelo Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência; e

III - feita no período previsto no art. 1º, porém cuja escrituração ou depósito tenha estado ou esteja na dependência de ato ou decisão a cargo de órgão da Administração Pública, a cuja demora não tenha dado causa a interessada.

Parágrafo único. Sobrevindo em qualquer tempo evidência de falseio documental ou ideológico, a aquisição será tida por nula de pleno direito, nos termos do art. 15 da Lei nº 5.709, de 7 de outubro de 1971, e do art. 166 do Código Civil Brasileiro.

Art. 3º Esta Portaria entrará em vigor na data de sua publicação.

LUÍS INÁCIO LUCENA ADAMS

Advogado-Geral da União

PEPE VARGAS

Ministro de Estado do Desenvolvimento Agrário

62. Percorrer os *consideranda* e dispositivos da **Portaria Interministerial n. 4, de 25 de fevereiro de 2014** parece suficiente para concluir que o dispositivo legal impugnado ou o Parecer de 2010 da AGU não importam em qualquer violação ao preceito fundamental da segurança jurídica. Mais: nota-se que **o repentino (e tardio) interesse da Sociedade Rural Brasileira no teor da redação original do art. 171 da CF parece ser o de eternizar, com efeitos erga omnes, a compreensão esposada nos opinativos de 1994 e de 1998, da AGU.** A jurisdição constitucional, todavia, não pode se prestar a esse fim, o de colocar em vigor entendimentos pretéritos que agradem determinado setor do agronegócio brasileiro afinado com os interesses do capital internacional.

63. Não por último, recuperar, aqui, a **Portaria Interministerial n. 4, de 25 de fevereiro de 2014**, ainda tem o efeito positivo de sugerir bom parâmetro temporal para a eventualidade de uma modulação de efeitos. Realmente, **se** for o caso de este E. Supremo Tribunal Federal, por razões de segurança jurídica ou excepcional interesse público, **modular** os efeitos da recepção do § 1º do art. 1º da Lei n. 5.709/71, um **marco** coerente para tanto **é 22 de agosto de 2010**, dia imediatamente anterior à publicação do Parecer AGU/LA - 01/2010 no DOU; até então, ficariam preservadas as **situações**

jurídicas consolidadas nos termos definidos no art. 2º da referida Portaria Interministerial n. 4, de 25 de fevereiro de 2014.

5. TERRITORIALIDADE COMO EXPRESSÃO DE PROTEÇÃO DA SOBERANIA NACIONAL NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988. ARTS. 1º, I, 20, 22, XII, 176 E 177, I DA CF. O ESTADO E OS AGENTES ECONÔMICOS PRIVADOS NA ORDEM INTERNACIONAL.

64. A recepção da norma impugnada se justifica por sua conformidade com o art. 190 da CF, pela desimportância que o art. 171 da CF assume para o caso, pela dimensão atinente à segurança alimentar que a questão revela e, mais: por se mostrar consoante ao fortalecimento da soberania nacional⁴⁰. Não poderia ser diferente quando se recorda que *“o controle sobre o território por parte do Estado é componente essencial da soberania nacional”*⁴¹.

65. É assim para os países industrializados, por razões ligadas à “preocupação com a escassez de recursos naturais estratégicos”, mas também para os países subdesenvolvidos, que manejam a noção de “soberania permanente sobre os recursos naturais” na qualidade de “garantia legal para evitar a violação de sua soberania econômica em virtude de direitos contratuais ou do direito de propriedade reclamado por outros Estados ou por companhias estrangeiras”⁴². O solo é a grande matriz energética do mundo; é da terra que são produzidos o bioplástico, biodiesel, álcool,

⁴⁰ Claro deve ficar que longe estamos de nos referir a soberania como valor meramente abstrato. De outro lado, talvez não seja demasiado consignar que o enfoque que tem na soberania a manifestação concreta da autodeterminação de um povo não consegue ser (seriamente) desqualificado pela acusação de que encarna abordagem “metajurídica”. A posição ocupada pela soberania no catálogo de princípios fundamentais da República Federativa do Brasil (art. 1º, I, CF) é vetor hermenêutico – e portanto jurídico-positivo – a revelar o projeto de Nação subjacente ao texto constitucional. A referência à soberania confere peso especial a orientar diversas dimensões da proteção ao território nacional tecidas pela trama constitucional ao longo de seu texto, tais como: (a) a caracterização dos componentes do substrato geofísico do território como bens da União (art. 20);⁴⁰ (b) a competência privativa da União para legislar sobre jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia (art. 22, XII); (c) a constituição como propriedade da União distinta da do solo, para efeito de exploração ou aproveitamento, as jazidas, em lavra ou não, bem como os demais recursos minerais e os potenciais de energia hidráulica (art. 176, *caput*); e (d) a constituição, como monopólio da União, da pesquisa e da lavra das jazidas de petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos (art. 177, I).

⁴¹ BERCOVICI, Gilberto. “Soberania, propriedade da terra e capital estrangeiro”. In: BERCOVICI, Gilberto; RODRIGUES JR., Otavio Luiz; LEONARDO, Rodrigo Xavier (orgs.). *Propriedade da terra e capital estrangeiro*. Avaré: São Paulo, 2026, p. 23.

⁴² BERCOVICI, Gilberto. “Soberania, propriedade da terra e capital estrangeiro”. In: BERCOVICI, Gilberto; RODRIGUES JR., Otavio Luiz; LEONARDO, Rodrigo Xavier (orgs.). *Propriedade da terra e capital estrangeiro*. Avaré: São Paulo, 2026, p. 27.

biomassa para usinas de energia elétrica, projetos de geração de energia solar, além de o solo representar, como visto no tópico anterior, a própria condição de possibilidade da segurança alimentar de um país. Visto dessa forma, o território liga-se não só à ordem econômica de um Estado como, também, à própria manutenção da dignidade humana de seus cidadãos.

66. Nesse contexto, como podemos observar a aquisição e o *animus* de permanência de grandes atores econômicos no território de um Estado? Em que medida isso condiciona o exercício de sua soberania, a liberdade de determinação de seu povo?

67. Esse incômodo é antigo. Num artigo de junho de 1998, no *Le Monde Diplomatique*, o jornalista e sociólogo galego Ignacio Ramonet anotou algo de uma lucidez desconcertante: “na virada do milênio, assistimos a um estranho espetáculo: o crescente poder dos gigantes empresariais planetários, contra os quais os tradicionais poderes de compensação (governos, partidos, sindicatos, etc.) parecem cada vez mais impotentes.”⁴³ Realmente, estamos a falar de empresas cujo “volume de negócios é por vezes superior ao PNB [produto nacional bruto] de alguns países industrializados”⁴⁴.

68. A soberania nacional, hoje, não tem por adversário natural somente outros Estados soberanos; seu principal desafiante, aliás, são agentes privados, cujo acúmulo de capital, influência e conhecimento os interpõe nas relações entre Estados. No limite,

⁴³ RAMONET, Ignacio. “Giant corporations, dwarf states”, in: *Le Monde Diplomatique*, junho de 1998. Tradução livre. Disponível em: <https://mondediplo.com/1998/06/01/leader>. No original: “In the run-up to the millennium, we are witnessing a strange spectacle: the growing power of planetary business giants, against which the traditional countervailing powers (governments, parties, trade unions etc.) seem increasingly impotent.”

⁴⁴ RAMONET, Ignacio. “Giant corporations, dwarf states”, cit. Destaques nossos, no ponto desenvolvendo as teses de: CHESNAIS, François. *La Mondialisation du capital*, Paris: Les Éditions Syros, 1994. No mesmo sentido é a observação de Joshua Karliner, para quem: “À medida que o mundo navega para o novo milênio, não há dúvida de que as empresas transnacionais estão no comando, pilotando e impulsionando a geopolítica global e o processo de globalização econômica. **Na verdade, muitas empresas têm mais poder político e econômico do que os Estados-nação através das fronteiras das quais operam.** Um indicador simples do poder comparativo das empresas e dos governos é a riqueza econômica que cada um gera, medida pelas vendas das empresas e pelo produto interno bruto (PIB) de um país. Utilizando este valor de referência, verifica-se que as receitas combinadas apenas da General Motors e da Ford – as duas maiores empresas automóveis do mundo – excedem o PIB combinado de toda a África Subsaariana. Da mesma forma, as vendas combinadas da Mitsubishi, Mitsui, ITOCHU, Sumitomo, Marubeni e Nissho Iwai, as seis principais sogo shosha, ou empresas comerciais, do Japão, são quase equivalentes ao PIB combinado de toda a América do Sul. No geral, cinquenta e uma das cem maiores economias do mundo são empresas.” Cf. KARLINER, Joshua. *The Corporate Planet: Ecology and Politics in the Age of Globalization*, San Francisco: Sierra Club Books, 1997, p. 4-5. Tradução livre. Destaques nossos.

os agentes externos capturam o interesse nacional, o que assume a forma de uma paradoxal capitulação, em que “o Estado esvazia o conteúdo da sua própria soberania”⁴⁵

69. Isso deveria ser suficiente para comprovar que a menção ao conceito de soberania dialoga com realidades bem palpáveis para nosso povo. Afinal, com Dieter Grimm, a função mais importante desempenhada pela soberania, nos dias de hoje, consiste em “proteger a autodeterminação democrática de uma sociedade politicamente unida no que diz respeito à ordem que melhor lhe convém”⁴⁶. Articular com “soberania”, portanto, é perquirir pelas condições de possibilidade do regime democrático como um todo, e isso inclui sua proteção em face de quaisquer formas de intervenção e controle estrangeiros na política local⁴⁷.

70. Levar tudo isso na devida conta não implica, evidentemente, em abraçar postura xenófoba, como se todas as soluções para as mazelas que vivemos pudessem se revolver ao proibir as grandes empresas estrangeiras de se instalarem em território nacional e – especificamente – impedi-las de adquirir terras rurais nas quais possam se instalar. O ponto é, tão somente, valorar positivamente os critérios postos – tais como aqueles previstos pela Lei n. 5.709/1971 – justamente porque a presença estrangeira em território nacional com *animus* de permanência representa uma inequívoca mudança nos horizontes de poder relativamente à autodeterminação democrática, relativamente ao exercício do poder soberano no sentido que modernamente lhe emprestamos⁴⁸.

⁴⁵ BERCOVICI, Gilberto. “Soberania, propriedade da terra e capital estrangeiro”. In: BERCOVICI, Gilberto; RODRIGUES JR., Otavio Luiz; LEONARDO, Rodrigo Xavier (orgs.). *Propriedade da terra e capital estrangeiro*. Avaré: São Paulo, 2026, p. 40.

⁴⁶ GRIMM, Dieter. *Sovereignty: The Origin and Future of a Political and Legal Concept*. Nova York: Columbia University Press, 2015, p. 128.

⁴⁷ Sobre o assunto, anotou Randall Baker, ainda nos anos 2000, que: “[à] medida que o Estado encolhe e os seus poderes diminuem, crescem também as grandes corporações e também cresce a privatização. de cada vez mais funções ‘tradicionais’ do Estado – até mesmo prisões em algumas partes dos EUA. Mas o que são as implicações de ter o enorme poder econômico das multinacionais operando, essencialmente, ‘fora’ do mundo tradicional da soberania? Qual é o “pertencimento” de uma empresa. A nova ordem evita lealdade aos produtos dos trabalhadores, estrutura corporativa, negócios, fábricas, comunidades, sim, até mesmo à nação’ (Morris, 1998). Peter Drucker observou há alguns anos que ‘Numa empresa transnacional existe apenas uma unidade econômica, o mundo. Para esta empresa, as fronteiras nacionais tornaram-se em grande parte irrelevantes’. Pelo que por exemplo, faz da Ford Motor Company uma empresa americana? À medida que os países correm para novas multinacionais configurações como a UE e o NAFTA, pelo que o sector privado está a fundir-se e a expandir-se. Mas onde está tudo vai? Serão estes passos para o livre comércio e governo globais, ou serão a formação de megabloques de rivais gigantescos como as divisões do mundo no 1984 de Orwell?” (BAKER, Randall. “Challenges to traditional concepts of sovereignty”, in: *Public Administration and Development*, 20(1), p. 1-15, p. 13. Tradução livre.)

⁴⁸ Cf. MÖLLERS, Christoph. *Der vermisste Leviathan: Staatstheorie in der Bundesrepublik*, Frankfurt am Main: Suhrkamp, 2008, p. 87 e ss; VESTING, Thomas. *Staatstheorie: Ein Studienbuch*, Munique: C.H. Beck, 2018, p. 184 e ss; STARCK, Christian. “A Teoria Geral

71. Essa análise da presença estrangeira permanente em território nacional é especialmente importante em países como o Brasil em que há uma ampla promessa das garantias do Estado de bem-estar social, o que significa que há uma intervenção estatal significativa nas decisões de mercado⁴⁹ e, conseqüentemente, uma grande aproximação entre as grandes empresas e os processos políticos. Sob essa luz, o estabelecimento de regras racionalizadoras para a presença estrangeira no país é, mais que uma questão de conveniência do Congresso Nacional, um dever que o **art. 190 da CF** impõe à representação do povo.

72. É um dever que nos é imposto, também, por nossa história.

73. Quando da *Questão do Acre* (1902)⁵⁰, o talento de José Maria da Silva Paranhos Júnior revelou-se fundamental para se chegar ao Tratado de Petrópolis de 17 de novembro de 1903, documento que deu ao Brasil, de forma pacífica, cerca de 191 mil km² “do território onde se produzia a maior parte da borracha consumida no mundo”,⁵¹ mediante a contrapartida de algumas porções de território nas fronteiras com a Bolívia e o pagamento de indenização no valor de dois milhões de libras esterlinas, valor que o Brasil rapidamente recuperou com os tributos que continuou a embolsar.

74. Os ganhos, a propósito, foram muito maiores. O Barão do Rio Branco obstou o desenvolvimento da “pior forma de imperialismo anglo-americano que então se

do Estado nos tempos da União Europeia”, in: *Ensaios Constitucionais*, trad. Carlos Eduardo Leite Nunes et al, São Paulo: Saraiva, 2020, p. 11-35.

⁴⁹ HABERMAS, Jürgen. *Legitimation Crisis*, trad. Thomas McCarthy, Cambridge: Polity Press, 1988, p. 68 e ss.

⁵⁰ A controvérsia tem por início o recebimento, pelo Brasil, de comunicação oficial oriunda do governo da Bolívia, na qual era informado que a Amazônia boliviana seria arrendada por 30 anos à empresa *Bolivian Syndicate*, empresa fundada em 1901 e que contava com capitais estadunidenses, ingleses, franceses e belgas, além do projeto de angariar também capitais alemães. Pelo acordo, a empresa controlaria a movimentação alfandegária e militar da região, o que significava, na prática, controle total pelo capital estrangeiro de uma área de interesse brasileiro. A ambição nacional e internacional pela região foi súbita e decorreu da ampla oferta de borracha natural que era produzida em território reconhecidamente boliviano, mas fluía para Manaus e era taxada pelo governo brasileiro, o que implicava grandes perdas pecuniárias para a Bolívia. Nesse contexto, o arrendamento traria ao menos dois grandes benefícios para o governo boliviano. Em primeiro lugar, o país sul-americano poderia ampliar a presença de bolivianos no território do Acre e, com isso, gerar *uti possidetis de facto* que o amparasse no plano do direito internacional. Além disso, pelo acordo “ainda que 40% da renda decorrente da exportação da borracha passasse para as mãos do consórcio, a situação fiscal da Bolívia teria uma melhora significativa, pois até então nada recebia. Cf. SANTOS, Luís Cláudio Villafañe G. *Juca Paranhos, o Barão do Rio Branco*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. p. 313; RICUPERO, Rubens. “A Política Externa da Primeira República (1889-1930)”. In: *Pensamento Diplomático Brasileiro: Formuladores e Agentes da Política Externa (1750-1964)*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2013, v. II, p. 344 e ss.

⁵¹ SANTOS, Luís Cláudio Villafañe G. *Juca Paranhos, o Barão do Rio Branco*, cit., p. 328; ALVES, Flávia Lima e. “O Tratado de Petrópolis: Interiorização do Conflito de Fronteiras”. *Revista de Informação Legislativa*, v. 42, n. 166, abr./jun. 2005, p. 138.

esboçou na América do Sul”⁵² ao inviabilizar que a Amazônia boliviana fosse arrendada por 30 anos à empresa *Bolivian Syndicate*, empresa fundada em 1901 e que contava com capitais estadunidenses, ingleses, franceses e belgas, além do projeto de angariar também capitais alemães⁵³.

75. Nem isso, nem a monumental reputação do Barão do Rio Branco o imunizaram de ataques virulentos desferidos por seus desafetos. O Tratado de Petrópolis foi “*entre nós combatido bravamente, e nem sempre de boa-fé, por adversários que tentaram esgrimi-lo como arma de política interna: as suas estipulações provocaram apaixonadas discussões na imprensa e acalorados debates no Senado e na Câmara dos Deputados.*”⁵⁴ Os opositores de Rio Branco, acusando-o de falso patriotismo, discordavam da cessão recíproca de territórios e do pagamento de indenização sob o argumento de que o Brasil poderia obter uma vitória integral em eventual arbitragem, acomodação bastante popular, mas simplista e impraticável.

76. Se é verdade que a história possa ser, de alguma maneira, “professora da vida” (*magistra vitae*) então devemos observar com bastante reserva os criticismos vez por outra lançados por atores econômicos afinados com o capital estrangeiro. Hoje, mais que nunca, porque a soberania do Estado precisa ser reconfigurada à luz da presença política onipresente das grandes empresas, especialmente a partir de uma reconfiguração da importância da territorialidade como condição de preservação do interesse nacional⁵⁵.

77. Tudo isso leva a um só lugar: o de considerar recepcionado, porquanto constitucional, o art. 1º, §1º da Lei n. 5.709/1971. A propósito, é premente até mesmo asseverar que sua ausência é que representaria, isso sim, proteção deficiente da

⁵² FREYRE, Gilberto. *Ordem e Progresso*, São Paulo: Global, 2004. p. 187

⁵³ SANTOS, Luís Cláudio Villafañe G. *Juca Paranhos, o Barão do Rio Branco*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018, p. 252.

⁵⁴ JORGE, A. G. de Araújo. *Rio Branco e as Fronteiras do Brasil: Uma Introdução às Obras do Barão do Rio Branco*. Brasília: Senado Federal, 1999. p. 109-110 e 117.

⁵⁵ Não foram outras as conclusões extraídas por José Augusto Fontoura Costa a propósito das ameaças à soberania brasileira oriundas do *Bolivian Syndicate*: “*Resultam, daí, duas importantes lições: (1) a presença intensiva de estrangeiros ocupando terras, particularmente em áreas de fronteira, representam um risco efetivo à soberania nacional, como se vê na posterior anexação do Acre pelo Brasil e se discute, por outro lado, em relação à presença de brasileiros relacionados à produção de soja na fronteira paraguaia e (2) a presença de investimentos estrangeiros pode implicar restrições políticas e jurídicas ao tratamento de um território, levando à submissão do controle efetivo a interesses estrangeiros.*” (COSTA, José Augusto Fontoura. “Propriedade de estrangeiros e proteção internacional”. In: BERCOVICI, Gilberto; RODRIGUES JR., Otavio Luiz; LEONARDO, Rodrigo Xavier (orgs.). *Propriedade da terra e capital estrangeiro*. Avaré: São Paulo, 2026, p. 84-85.



ADVOCACIA

soberania nacional, e nessa medida importaria em violação da ordem constitucional objetiva.

78. Ruy Cirne Lima iniciou sua clássica monografia *Pequena História Territorial do Brasil* com os seguintes dizeres: “A história territorial do Brasil começa em Portugal.”⁵⁶ Diante de tudo o que foi dito acima, parece-nos seguro afirmar que, nos termos da Constituição Federal de 1988, a Lei n. 5.709/1971 é um esforço para que a história territorial do Brasil, que para cá efetivamente “migrou”, continue a ser escrita pelos brasileiros – e não pelo capital internacional e pelos objetivos de potências estrangeiras, em cenário geopolítico cada vez mais conturbado.

6. CONCLUSÃO

79. Os fundamentos acima expostos afiançam a que o §1º do art. 1º da Lei n. 5.709/71 foi **recepicionado** pela Constituição Federal de 1988.

80. Se o E. Supremo Tribunal Federal entender que razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse público aconselham **modular** os efeitos da recepção do § 1º do art. 1º da Lei n. 5.709/71, a fim de preservar situações jurídicas consolidadas, um **marco** adequado para tanto é **22 de agosto de 2010**, dia imediatamente anterior à publicação do Parecer AGU/LA-01/2010, como ademais o fez a **Portaria Interministerial n. 4, de 25 de fevereiro de 2014**.

81. É o parecer, salvo melhor juízo.

São Paulo, 17 de março de 2026

Georges Abboud

OAB/SP nº 290.069

Paulo Sávio Maia

OAB/DF nº 21.781

⁵⁶ LIMA, Ruy Cirne. *Pequena História Territorial do Brasil: Sesmarias e Terras Devolutas*, São Paulo: Secretaria de Estado de Cultura, 1990, p. 15.