

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 342
DISTRITO FEDERAL**

RELATOR : **MIN. ANDRÉ MENDONÇA**
REQTE.(S) : **SOCIEDADE RURAL BRASILEIRA - SRB**
ADV.(A/S) : **SEBASTIAO BOTTO DE BARROS TOJAL**
ADV.(A/S) : **SERGIO RABELLO TAMM RENAULT**
INTDO.(A/S) : **CONGRESSO NACIONAL**
PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**
INTDO.(A/S) : **PRESIDENTE DA REPÚBLICA**
PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**
INTDO.(A/S) : **UNIÃO**
PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**
INTDO.(A/S) : **CORREGEDOR NACIONAL DE JUSTICA**
PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**
AM. CURIAE. : **CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS
ADVOGADOS DO BRASIL**
ADV.(A/S) : **SILVIA VIRGINIA SILVA DE SOUZA**
ADV.(A/S) : **JOSÉ ALBERTO RIBEIRO SIMONETTI CABRAL**
ADV.(A/S) : **LIZANDRA NASCIMENTO VICENTE**
ADV.(A/S) : **BRUNA SANTOS COSTA**
AM. CURIAE. : **FEDERACAO DAS INDUSTRIAS DO ESTADO DE
MINAS GERAIS - FIEMG**
ADV.(A/S) : **LETICIA DE OLIVEIRA LOURENCO**
ADV.(A/S) : **MARIANA BARBOSA SALIBA MOREIRA**
ADV.(A/S) : **PEDRO HENRIQUE LACERDA MIRANDA COELHO**
AM. CURIAE. : **ASSOCIACAO BRASILEIRA DOS PRODUTORES E
EXPORTADORES DE FRUTAS E DERIVADOS**
ADV.(A/S) : **JUVELINO JOSE STROZAKE**
ADV.(A/S) : **CAROLINE PRONER**
ADV.(A/S) : **LUCIANO TENORIO DE CARVALHO**
ADV.(A/S) : **MARIA MARIANA CONCEICAO DA SILVA**
ADV.(A/S) : **JOAO MEIRELES MORAES**
ADV.(A/S) : **ENZO VITOR NOVACKI**
ADV.(A/S) : **EUMAR ROBERTO NOVACKI**
ADV.(A/S) : **RICARDO ALEXANDRE RODRIGUES PERES**

VOTO - VOGAL

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES: Trata-se de julgamento conjunto de Ação Cível Originária proposta pela União e pelo INCRA em face do Estado de São Paulo (ACO 2463/DF) e de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental proposta pela Sociedade Rural Brasileira - SRB (ADPF 342/DF), ambas tratando a respeito de controvérsia constitucional referente à recepção pela Constituição Federal de 1988 (CF/88) do § 1º do art. 1º da Lei 5.709/1971, que equiparou as empresas brasileiras que tenham a maioria de seu capital social titularizado por estrangeiros às empresas alienígenas para fins de aquisição de imóveis rurais, submetendo-as às disposições do referido diploma legal.

Desde já se destaca o teor do dispositivo em comento:

Lei 5.709, de 1971

“Art. 1º - O estrangeiro residente no País e a pessoa jurídica estrangeira autorizada a funcionar no Brasil só poderão adquirir imóvel rural na forma prevista nesta Lei.

§ 1º - Fica, todavia, sujeita ao regime estabelecido por esta Lei a pessoa jurídica brasileira da qual participem, a qualquer título, pessoas estrangeiras físicas ou jurídicas que tenham a maioria do seu capital social e residam ou tenham sede no Exterior.”

Faço uma breve síntese dos presentes casos.

I - Da Ação Cível Originária nº 2463 (ACO 2463/DF)

A ACO 2463, proposta em 25.06.2014, tem como objeto central a impugnação ao Parecer 461/12-E, da Corregedoria-Geral de Justiça do

ADPF 342 / DF

Estado de São Paulo, que dispensou os cartórios de observar as restrições da Lei nº 5.709/1971 e do Decreto nº 74.965/1974 nos casos de aquisição de terras rurais por empresas brasileiras com capital majoritariamente estrangeiro.

Após devida instrução, a ACO nº 2463/DF foi levada a julgamento pelo Plenário da Corte na Sessão Virtual iniciada em 26/02/2021, ocasião em que o Relator anterior, eminente Min. Marco Aurélio, apresentou voto pela procedência do pedido, a fim de assentar a nulidade do Parecer paulista impugnado.

Na sequência, o eminente Ministro Alexandre de Moraes pediu vista dos autos, devolvendo-os na Sessão Virtual iniciada em 25/06/2021, com voto pela improcedência do pedido formulado na ACO.

Após o eminente Ministro Nunes Marques acompanhar o Relator, pedi destaque para exame mais detalhado do caso.

II - Da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 342 (ADPF 342/DF)

Por sua vez, a ADPF 342, proposta pela Sociedade Rural Brasileira em 16/04/2015, tem como objeto o pedido do reconhecimento da não recepção do artigo 1º, § 1º, da Lei nº 5.709/1971 e a declaração de nulidade do Parecer CGU/AGU nº 01/2008 – RVJ, atos que estabelecem um regime restritivo para a aquisição de terras rurais por empresas brasileiras cujo capital social pertença majoritariamente a estrangeiros.

A requerente argumenta que a diferenciação entre empresas brasileiras conforme a titularidade do capital social viola preceitos fundamentais como a livre iniciativa, o desenvolvimento nacional, a igualdade, o direito de propriedade, a liberdade de associação e a segurança jurídica. A tese central sustenta que o conceito de empresa brasileira foi constitucionalizado pelo art. 171 da CF/88 (redação original), não admitindo restrições baseadas na origem do capital que não fossem as próprias exceções constitucionais, e que o artigo 190 da

ADPF 342 / DF

Constituição autoriza limites apenas para estrangeiros, não alcançando empresas brasileiras controladas por eles. Reforça que a Emenda Constitucional nº 6/1995 eliminou a distinção entre empresa brasileira e empresa de capital nacional, impedindo qualquer tratamento discriminatório e vedando a repriminção de normas já revogadas por não recepção.

A ADPF 342 foi levada a julgamento pelo Plenário da Corte na sessão virtual iniciada em 26/02/2021, ocasião em que o então Relator, eminente Ministro Marco Aurélio, apresentou voto pela improcedência do pedido, em linha de argumentação semelhante à ACO 2463.

Na sequência, o eminente Ministro Alexandre de Moraes pediu vista dos autos, devolvendo-os na Sessão Virtual iniciada em 25.06.2021, com voto em sentido oposto, também no mesmo sentido em que votou na ACO 2463.

Após o Ministro Nunes Marques acompanhar o voto do Relator, pedi destaque para exame mais detalhado da ação.

III - Decisão cautelar e ausência de ratificação pelo Plenário

Em 26/04/2023, o atual Relator, Ministro André Mendonça, proferiu decisão monocrática (eDOC 166 - ACO 2463; eDOC 74 - ADPF 342) deferindo, em parte, a medida cautelar requerida, *ad referendum* do Plenário (art. 21, inc. V, do RISTF), para determinar a suspensão de todos os processos judiciais, em trâmite no território nacional, que versavam sobre a validade do § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709/1971, até o julgamento final destas ações.

Em Sessão Virtual Extraordinária encerrada em 03/05/2023, o Tribunal, por empate na votação, não referendou a medida cautelar, nos termos do art. 146 do RISTF. Votaram pelo referendo da decisão os Ministros André Mendonça (Relator), Edson Fachin, Dias Toffoli, Cármen Lúcia e Nunes Marques. Votaram pelo não referendo da decisão os Ministros Alexandre de Moraes, Roberto Barroso, Luiz Fux, Rosa Weber e

Gilmar Mendes (eDOCs 174 e 185 - ACO 2463; eDOCS 86 e 100 - ADPF 342)

É o relatório conjunto. Passo ao voto.

I. Preliminares

Acompanho o Relator em relação ao conhecimento das duas ações.

II. Mérito

A fim de apresentar minha visão sobre o tema, divido o presente voto em: a) o regime jurídico instituído pela Lei 5.709/1971, b) a propriedade e uso da terra na Constituição Federal de 1988 e c) o juízo sobre a recepção da Lei 5.709/1971 pela Constituição Federal de 1988.

Antes, porém, faço algumas considerações preliminares.

De início, cabe registrar que em estudo aprofundado sobre o histórico da regulação da aquisição de terras por estrangeiros no Brasil, desde o período colonial até os dias de hoje, Otavio Luiz Rodrigues Jr. aponta a contingencialidade da regulação do tema conforme as necessidades políticas de então. (Otavio Luiz Rodrigues Jr., “Propriedade da terra, estrangeiros e antecedentes Lei 5.709/1971: entre liberalismo e nacionalismo na construção da soberania”, in Gilberto Bercovici, Otavio Luiz Rodrigues Jr e Rodrigo Xavier Leonardo (orgs.), *Propriedade da terra e capital estrangeiro*, Avaré, Contracorrente, 2026, pp. 317-393, p. 376-7).

Como destaca o autor, o Brasil passou por diferentes – hoje chamados – modelos regulatórios sobre a aquisição e utilização de terras por estrangeiros.

Durante certo período do Segundo Reinado e Primeira República, houve forte incentivo para que imigrantes, especialmente europeus e, posteriormente japoneses, viessem a residir no Brasil, inclusive concedendo-se cidadania a essas pessoas em razão da propriedade agrária. Emblemático nesse sentido é o art. 17 da Lei 601/1850 (Lei de Terras), que estabelecia: “Os estrangeiros que comprarem terras, e nelas se estabelecerem, ou vierem à sua custa exercer qualquer indústria no país, serão naturalizados querendo, depois de dois anos de residência (...)”

Já após a queda da Primeira República e ascensão de Getúlio Vargas ao poder, houve uma mudança de caráter mais nacionalista na regulação de aquisição de terras por estrangeiros, de modo que maiores restrições foram paulatinamente inseridas no ordenamento jurídico brasileiro. Como será visto abaixo, é nessa direção que se deu a edição da ora questionada Lei 5.709/1971.

Essas considerações iniciais já estabelecem o quadro para correta compreensão da questão postas nesses autos no sentido de que há uma marcante politicidade no estabelecimento de regras sobre aquisição e uso da propriedade rural. Longe de ser uma questão sobre a qual repousa um suposto consenso sobre direitos fundamentais relacionados à propriedade e à liberdade em paradigma liberal, tal questão foi e é marcada por contextos econômicos, sociais, políticos, ambientais, sanitários e alimentares – apenas para citar alguns – que exigem disciplina jurídica mutável conforme essas circunstâncias concretas.

E qual seria o momento atual sobre o tema? Como bem destacado em estudo recente por Mônica Sapucaia, há no Brasil e em diversos países especialmente do Sul Global um processo de “land grabbing”, ou seja, um processo massivo de aquisição e de determinação da forma de utilização de terras rurais por países estrangeiros que impacta decisivamente as bases do Estado e da sociedade. (Mônica Sapucaia Machado, “Land grabbing e a estrangeirização da terra no Brasil: financeirização do agronegócio, geoeconomia e tutela constitucional do território”, in Gilberto Bercovici, Otavio Luiz Rodrigues Jr e Rodrigo Xavier Leonardo (orgs.), *Propriedade da terra e capital estrangeiro*, Avaré, Contracorrente, 2026, pp. 125-148, p. 126)

Não se trata, evidentemente, de fenômeno restrito ao Brasil. Embora não se tenham números oficialmente unificados, em estudo recente sobre o tema, constatou-se que, com base em dados de 2021, o Brasil é o quarto país que apresenta maior área objeto de negócios jurídicos sobre terras com participação de capital estrangeiro (Jaime Cesar Coelho e Fábria Muneon Busatto, “Financeirização e internacionalização da agricultura: o land grabbing no Brasil”, *Revista Carta Internacional* 19 (2024), pp. 1-25, p. 12).

Esse diagnóstico atual é relevante, pois ajuda a delinear o quadro constitucional à presente questão. Não se trata apenas de compreender o significado da dimensão econômica da “soberania nacional” (art. 170, inciso I, da Constituição Federal), mas também suas mais amplas dimensões ambientais, sociais e, especialmente, políticas.

Aqui cabe lembrar as considerações do Ministro Victor Nunes Leal feitas em clássico trabalho acadêmico apresentado em 1948 sobre a posição do município brasileiro na primeira metade do século XX no Brasil. Nessa obra está registrada a relevância da propriedade de imóveis rurais como instrumento para exercício de poder político. Em suas palavras, não seria possível compreender nossa situação política e social “*sem referência à nossa estrutura agrária, que fornece a base de sustentação das manifestações de poder privado ainda tão visíveis no interior do Brasil*”. (Victor Nunes Leal, *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*, Companhia das Letras, 2012, p. 44).

Essa perspicaz observação aponta com clareza que, no Brasil, propriedade rural e poder político sempre estiveram associados em algum grau. Não afirmo que vivemos o mesmo quadro histórico daquela ocasião. O Brasil mudou e muito, com a progressiva expansão da democratização do acesso à terra, mediante diversos programas de reforma agrária, com o acesso facilitado ao crédito para produtores rurais e com o importante desenvolvimento do setor do agronegócio brasileiro, que atualmente corresponde a parcela muito significativa da economia nacional. **O ponto aqui é apenas registrar, em caráter de considerações iniciais, que a questão da propriedade rural não envolve apenas uma questão econômica, mas muito mais ampla, como o pensamento de Victor Nunes Leal já revelava.**

II.1 O regime jurídico instituído pela Lei 5.709/1971

Cabe lembrar que a Lei 5.709/1971 foi editada em contexto histórico

marcado por diversas fraudes, uso de violência e fragilidades jurídicas nos processos de aquisição de terras rurais por pessoas estrangeiras. Nesse contexto, nos idos de 1968, por requerimento formulado pelo então Deputado Márcio Moreira Alves, foram finalizados os trabalhos de Comissão Parlamentar de Inquérito na Câmara dos Deputados, *“destinada a apurar a venda de terras brasileiras a pessoas físicas ou jurídicas estrangeiras”*.

Conforme o Relatório do Deputado Haroldo Veloso, formulado após uma série de oitivas, pedidos de informações e visitas *in loco*, foi constatado que *“Do anteriormente exposto, podemos concluir que, possivelmente desde a década de 50, vastas áreas do território nacional têm sido vendidas a pessoas ou grupos estrangeiros, sem a menor fiscalização.”* (Relatório apresentado pelo Deputado Haroldo Valadão à CPI publicado no Correio da Manhã, 01/09/1968, p. 16)

E, entre as diversas sugestões formuladas no âmbito da Comissão Parlamentar de Inquérito, estava a *“consolidação de toda a legislação existente sobre terras no Brasil, de modo a reunir em um conjunto harmônico de princípios e dispositivos legais tudo o que concerne ao problema de terras, evitando, deste modo, mandamentos conflitantes e anacrônicos.”*

Revela-se nessas observações que já existia a clara compreensão de que a questão de aquisição de terras por estrangeiros no Brasil poderia levantar problemas sociais, econômicos e de soberania nacional, sem descuidar-se do fato de que pode haver diversos benefícios, caso essa prática fosse regulada.

Após o encerramento dos trabalhos da CPI, houve a edição do Ato Complementar 45/1969 e o Decreto-Lei 494/1969, que trataram da matéria, mas sua conformação mais clara deu-se por sua constitucionalização mediante a Emenda Constitucional 1/1969. Desse modo, o art. 153, § 34, da Constituição Federal de 1967 passou a dispor:

“Art. 153 (...)

§ 34. A lei disporá sobre a aquisição da propriedade rural por brasileiro e estrangeiro residente no País, assim com por

pessoa natural ou jurídica, estabelecendo condições, restrições, limitações e demais exigências, para a defesa da integridade do território, a segurança do Estado e justa distribuição da propriedade.”

Já na vigência desse dispositivo e em linha com as conclusões do trabalho da referida CPI, o Presidente da República apresentou o Projeto de Lei 127/1971, que daria origem à ora questionada Lei 5.709/1971. Da Exposição de Motivos do Projeto destaco o seguinte trecho:

“O texto, que ora submetemos à alta apreciação de Vossa Excelência, visa proteger a Segurança Nacional sem, no entanto, exceder-se no rigor das restrições impostas aos estrangeiros, uma vez que o Brasil não só tem recebido contribuições valiosas de várias partes do mundo, como também a tecnologia alcançada por nações mais desenvolvidas deve ser carreada para o nosso País, como contribuição necessária ao nosso desenvolvimento.”

Também se deve registrar que os debates legislativos à época não objetivam interditar em absoluto a aquisição de imóveis rurais no Brasil por estrangeiros. Na verdade, já desde então, reconhecia-se o potencial de que capitais externos fossem investidos no Brasil em favor dos interesses econômicos e sociais nacionais. Desse modo, resulta claro que o objetivo da legislação em questão foi estabelecer um possível equilíbrio entre os diversos interesses em questão.

Isso é refletido no regime jurídico da Lei 5.709/1971. Como ressaltado nas informações prestadas pela Presidência da República nas presentes ações, a Lei não veda em absoluto a aquisição de imóveis rurais por estrangeiros, mas apenas estabelece determinadas condições para tanto.

Especificamente em relação às pessoas jurídicas estrangeiras, a Lei 5.709/1971 e seu decreto regulamentar, Decreto 74.965/1974, estabelecem,

entre outras: a) exigência de aprovação de projeto junto a autoridades do Poder Executivo federal, incluído o INCRA (art. 5º da Lei), b) “*nos loteamentos rurais efetuados por empresas particulares de colonização, a aquisição e ocupação de, no mínimo, 30% (trinta por cento) da área total serão feitas obrigatoriamente por brasileiros*” (art. 4º da Lei), c) limite máximo de aquisição de imóveis rurais a 25% da área do respectivo Município, sendo desse percentual no máximo 40% de pessoas estrangeiras de mesma nacionalidade (art. 12 da Lei).

Acrescente-se que, já sob a égide da Constituição de 1988, o art. 23, § 2º, da Lei 8.629/1993, estabelece a necessidade de autorização do Congresso Nacional para a aquisição ou arrendamento, por pessoa jurídica estrangeira, de área superior a cem módulos de exploração indefinida. Também mais recentemente, a Lei 13.986/2020 afastou as restrições da Lei 5.709/1971 para casos de sucessão legítima ou estabelecimento de direito real de garantia sobre o imóvel.

Desse modo, deve restar cristalino que o regime jurídico instituído pela Lei 5.709/1971, desde sua origem, não veda a aquisição ou arrendamento de imóveis rurais por estrangeiros, mas apenas estabelece condições para tanto. Essa constatação é de central relevância para avaliar a recepção ou não da norma impugnada que definiu os contornos do que são consideradas pessoas jurídicas estrangeiras para essa finalidade.

II.2 A propriedade e uso da terra na Constituição Federal de 1988

Tendo em vista essas considerações, cabe compreender o regramento da matéria à luz da Constituição Federal de 1988. De antemão, a leitura de seus dispositivos já aponta para um significado constitucional ímpar da propriedade, especialmente a rural, no marco constitucional brasileiro vigente e, também, do investimento externo em atividades econômicas em território nacional. Transcrevem-se os dispositivos:

“Constituição Federal

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à **propriedade**, nos termos seguintes:

(...)

XXII - é garantido o direito de propriedade;

XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;

(...)”

“Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

I - soberania nacional;

II - propriedade privada;

III - função social da propriedade;

IV - livre concorrência;

V - defesa do consumidor;

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;

VII - redução das desigualdades regionais e sociais;

VIII - busca do pleno emprego;

IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.

(...)”

“Art. 172. A lei disciplinará, com base no interesse nacional, os investimentos de capital estrangeiro, incentivará os reinvestimentos e regulará a remessa de lucros.”

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.” (grifado)

Como já tive a oportunidade de registrar em obra doutrinária sobre o direito à propriedade:

“Embora, teoricamente, não se possa caracterizar toda e qualquer disciplina normativa desses institutos como restrição, não há como deixar de reconhecer **que o legislador pode, no uso de seu poder de conformação, redesenhar determinado instituto, com sérias e, não raras vezes, gravosas consequências para o titular do direito.**

Caberia indagar se, nesses casos, poder-se-ia falar, propriamente, de conformação ou concretização ou se há, efetivamente, uma restrição, que poderá revelar-se legítima, caso seja adequada para garantir a função social da propriedade, ou ilegítima, se desproporcional, desarrazoada, ou incompatível com o núcleo essencial desse direito.

(...)

Não existe, todavia, um conceito constitucional fixo, estático, de propriedade, afigurando-se, fundamentalmente, legítimas não só as novas definições de conteúdo, mas também a fixação de limites destinados a garantir a sua função social. É que embora não aberto, o conceito constitucional de propriedade há de ser necessariamente dinâmico.

(....)

Por outro lado, as considerações expendidas sobre a natureza eminentemente jurídica do âmbito de proteção do direito de propriedade estão a realçar a dificuldade de distinguir, precisamente, a concretização ou conformação do direito de propriedade da imposição de restrições ou de limitações a esse direito.

Tem-se, pois, que a distinção entre disposições de carácter conformativo e disposições de cunho restritivo cede lugar, no âmbito do direito de propriedade, para uma outra diferenciação, indubitavelmente mais relevante.

Trata-se da distinção entre as medidas de índole conformativa ou restritiva, de um lado, e aquelas providências de inequívoca natureza expropriatória, de outro. Enquanto as primeiras são dotadas de abstração, generalidade e impõem apenas restrições às posições jurídicas individuais, considera-se que as providências expropriatórias têm conteúdo concreto, individual, e importam na retirada total ou parcial do objeto da esfera de domínio privado.” (Gilmar Ferreira Mendes / Paulo Gustavo Gonet Branco, *Curso de Direito Constitucional*, 13a ed., 2018, p. 345-8).

Essas considerações são relevantes, pois o direito de propriedade é passível de maior conformação legislativa, tendo em vista que se trata de garantia institucional que necessariamente depende de normas jurídicas para sua estruturação constitucional.

No presente caso é, também, relevante diferenciar com mais clareza as diferentes dimensões do direito de propriedade previstos no texto constitucional e sua relação com a livre iniciativa. Como ressaltava Alcides Tomasetti Jr.:

“A propriedade privada dos bens de produção redundam em

poder sobre os bens que também se projeta e se exercita sobre homens. Não é por outra razão que a propriedade privada sobre os bens de produção – a qual dá suporte decisivo à livre iniciativa empresarial, configuradora, por excelência, da atividade econômica, consoante o modelo constitucional (arts. 1a, III; 170, II e 173, caput) – está funcionalizada à meta de “assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social” (art. 170, caput), e não, meramente, à acumulação da riqueza, e à apropriação individual do lucro, pelo empresário. A “função social da propriedade”, no que diz respeito aos bens produtivos, ressalta.” (Alcides Tomasetti Jr., “A ‘propriedade privada’ entre o Direito Civil e a Constituição”, Revista de Direito Civil Contemporâneo 42 (2025), pp. 405-411).

Esse raciocínio aponta para a compreensão de que especialmente os bens de produção de riqueza estão, do ponto de vista da Constituição Federal de 1988, submetidas a um especial regime jurídico que tem por centralidade sua função social que estrutura as condições e limites para exercício desse direito. No caso da propriedade imobiliária rural, isso é ainda mais claro tendo em vista a detalhada pormenorização das normas constitucionais em um Capítulo próprio: seu Capítulo III do Título VII (“Da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária”).

Nesse quadro constitucional, o dispositivo que ganha maior relevo é o art. 190, que expressamente estabelece a competência de o Poder Legislativo disciplinar e eventualmente limitar a aquisição e utilização de imóveis rurais por estrangeiros, bem como estabelecer os casos em que será necessária autorização do Congresso Nacional.

Durante a Assembleia Nacional Constituinte, a primeira versão mais próxima do atual art. 190 da Constituição Federal foi estabelecida na Fase “N”, qual seja, no primeiro substitutivo apresentado pelo Relator na Comissão de Sistematização, o Constituinte Bernardo Cabral. Foram apresentadas diversas emendas ao substitutivo, seja para ampliar as

possibilidades de aquisição de terras por estrangeiros, seja para restringi-las.

Como exemplo, a Emenda 31.373, do Constituinte José Egreja (PTB/SP), propunha a revogação do dispositivo, sob argumento de que “*É absurda a exigência, quando o regime é de livre iniciativa e de economia de mercado*”, tendo sido rejeitada pelo Parecer da Comissão, “*pois a aquisição de terras por estrangeiros já é tradicionalmente regulada no País, inclusive por motivo de segurança nacional.*”

De outro lado, a Emenda 27.662, do Constituinte Aldo Arantes (PCdoB/GO), propunha que “*Pessoas físicas estrangeiras e pessoas jurídicas cujo capital não pertençam exclusivamente a brasileiros não poderão possuir terras no País cujo somatório, ainda que por interposta pessoa seja superior a 100 hectares. Parágrafo único - Serão desapropriadas imediatamente e sem indenização as áreas excedentes de imóveis rurais de estrangeiros.*” O Parecer da Comissão, ao rejeitá-la, entendeu que “*A limitação da propriedade rural de estrangeiro deverá ser regulada por legislação ordinária. O parágrafo único proposto é um verdadeiro confisco, que não é da tradição brasileira.*”

Essa breve menção a elementos da gênese do art. 190 da Constituição Federal mostra que havia visões e propostas conflitantes em relação ao tema na Constituinte, sendo que prevaleceu redação próxima à do já apontado art. 153, § 34, da Constituição Federal de 1967, na redação da Emenda Constitucional 1/1969, cabendo ao legislador ordinário uma considerável mas não ilimitada margem de discricionariedade para disciplinar o tema.

No presente caso, há argumento relevante de que a diferenciação entre empresa brasileira controlada por brasileiros e a empresa brasileira controlada por estrangeiros não poderia mais subsistir nos marcos da Lei 5.709/1971, tendo em vista o art. 171 da Constituição Federal - posteriormente revogado pela Emenda Constitucional 6/1995. Segue a transcrição do dispositivo em sua redação original:

“ 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."

Entendo que tal dispositivo guardava um sentido normativo diferenciado em relação ao art. 190, da Constituição Federal – este mais

específico ao presente caso.

Como revela o Ministro Eros Grau em trabalho acadêmico, a origem do art. 171 da Constituição Federal esteve diretamente ligada à circunstância, à época, de se criarem políticas públicas de favorecimento de empresas brasileiras controladas por brasileiros em setores estratégicos, especialmente relacionados à tecnologia. Tanto assim que, conforme pontua, o contexto político e a inspiração da redação desse dispositivo constitucional foram auridos da Lei 7.232/1984 (Lei da Política Nacional de Informática) (Eros Roberto Grau, “Breve nota histórica sobre o artigo 171 da Constituição de 1988”, *Revista de Informação Legislativa* 45 (2008), pp. 241-4.

Ao comentar sobre a origem do art. 171 da Constituição de 1988 e sua ausência de relação direta com seu art. 190, Gilberto Bercovici pontua:

“O texto do artigo 171 da Constituição, portanto, não dizia respeito à atuação de empresas brasileiras ou estrangeiras no setor agrícola, mas tratava de setores estratégicos, especialmente os ligados à tecnologia, dada sua origem no debate sobre a política nacional de informática. Não há nenhuma incompatibilidade formal ou material entre o texto constitucional revogado do artigo 171 e o texto da Lei n. 5.709/1971.” (Gilberto Bercovici, “Soberania, propriedade da terra e capital estrangeiro”, in Gilberto Bercovici, Otavio Luiz Rodrigues Jr e Rodrigo Xavier Leonardo (orgs.), *Propriedade da terra e capital estrangeiro*, Avaré, Contracorrente, 2026, pp. 21-81, p.62-7)

Em face desse percurso, é forçoso concluir que, desde o início da vigência da Constituição Federal de 1988, o principal dispositivo constitucional de regência da aquisição e utilização de imóveis rurais por estrangeiros é seu art. 190 e não o revogado art. 171. Houve clara opção do poder constituinte originário pela possibilidade de disciplinar os

requisitos e limites para que estrangeiros adquirissem e utilizassem imóveis rurais, inclusive o que deve ser considerado pessoa jurídica estrangeira para essa finalidade específica.

Além da redação original do dispositivo, argumenta-se que sua revogação pela Emenda Constitucional 6/1995 teria extirpado do texto constitucional a possibilidade de diferenciar empresas brasileiras a partir da nacionalidade da composição de seu quadro societário ou do poder de controle nela exercida.

Contudo, deve ser constatado que a partir dessa modificação, a Constituição Federal não mais trata do tema. Não há uma regra abrangente como expressada na redação original de seu art. 171. Tendo em vista os já mencionados dispositivos constitucionais relativos à função social da propriedade sobre os bens de produção, a soberania nacional também do ponto de vista econômico, e o art. 190 da Constituição Federal, isso leva à conclusão de que houve um verdadeiro fenômeno de desconstitucionalização, em que se confere mais flexibilidade para o legislador ordinário disciplinar o tema.

Essa compreensão é inclusive reforçada pelo exame da Exposição de Motivos que acompanhou a Proposta de Emenda à Constituição 5/1995, que, uma vez aprovada, gerou a Emenda Constitucional 6/1995. Como destacado na Mensagem 193/1995 dessa Proposta: *“Note-se que as alterações propostas não impedem que legislação ordinária venha a conferir incentivos e benefícios especiais setores considerados estratégicos, inexistindo qualquer vedação constitucional neste sentido.”*

Também no parecer da Comissão Especial da Câmara dos Deputados sobre a Proposta, foi expressamente consignado que caberia ao legislador ordinário disciplinar a matéria: *“Concordamos, portanto, com a proposta de desconstitucionalização do tema consubstanciada na proposição em tela. As definições de setores considerados estratégicos para o País, bem assim as medidas de proteção apropriadas para cada um deles, estão sujeitas a constantes reavaliações, mercê da contínua evolução tecnológica que caracteriza a época atual.”* (Diário do Congresso Nacional, 20/05/1995, pp. 10614-5).

Esse quadro revela que a melhor compreensão da Emenda Constitucional 6/1995, à luz de sua literalidade, dos demais dispositivos constitucionais pertinentes acima destacados e de seu histórico de elaboração, aponta para a desconstitucionalização da matéria, sem a necessária fixação de uma regra *a priori* de proibição absoluta de diferenciações entre pessoas jurídicas conforme a nacionalidade daqueles que exercem nela o poder de controle, ainda mais no caso de aquisição e utilização de imóveis rurais, regidas por dispositivo constitucional próprio – o art. 190 da Constituição de 1988.

Cabe ressaltar que também no direito comparado se encontram semelhantes tipos de restrição aos estrangeiros. Novamente nos termos da manifestação da Presidência da República nos presentes autos (eDOC 33 – ADPF 342, p. 9-18), em levantamento realizado pelo Ministério das Relações exteriores à época revelam que dezenas de países apresentavam diversos tipos de restrição à aquisição de terras por estrangeiros, passando por proibições, limites territoriais e autorizações prévias. Apenas como exemplo, menciona-se o caso da Austrália, em que há uma apreciação administrativa de cada aquisição de terras por estrangeiros, ou o caso de diversos Estados dos Estados Unidos da América, que estabelecem limites e condições para esses negócios jurídicos.

Não é, portanto, necessário fazer um exame pormenorizado de cada um desses ordenamentos para concluir que o caso brasileiro adota um modelo regulatório sobre tema que encontra semelhança em diversos países.

É evidente que não se trata de afirmar que o legislador pode realizar diferenciações arbitrárias e injustificadas entre pessoas jurídicas brasileiras, mas que, conforme as particularidades do setor social ou econômico regulado, podem ser realizadas distinções desde que devidamente justificadas. É o que se passa a examinar no próximo item.

II.3 O juízo sobre a recepção da Lei 5.709/1971 pela Constituição Federal de 1988

À luz dessas considerações, cabe perquirir se o art. 1º, § 1º, da Lei 5.709/1971 foi recepcionado pela Constituição Federal.

Relembro que a Constituição Federal de 1988 adotou postura de criar instrumentos efetivos de superação do tradicional estado de omissão legislativa inconstitucional que marcou a história do direito brasileiro, estabelecendo deveres constitucionais de legislar em seus diversos dispositivos. Seu art. 190 é um desses dispositivos. A partir dele, cria-se uma verdadeira obrigação legislativa de regulação da aquisição e utilização de imóveis rurais por pessoas físicas e jurídicas estrangeiras.

Nesse ponto, deve-se investigar se o dispositivo impugnado, ao determinar a equiparação de pessoa jurídica brasileira com maioria de seu capital social titularizado por estrangeiros à pessoa jurídica estrangeira, é compatível com o princípio da isonomia.

Não se deve esquecer o que Alexy trata como o paradoxo da igualdade, no sentido de que toda igualdade de direito tem por consequência uma desigualdade de fato, e toda desigualdade de fato tem como pressuposto uma desigualdade de direito (Robert Alexy, *Teoría de los derechos fundamentales*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales; 2001).

Assim, o mandamento constitucional de reconhecimento e proteção igual das diferenças impõe um tratamento desigual por parte da lei, inclusive em sua incidência particular no presente caso, como determinado pelo art. 190 da Constituição Federal. O paradoxo da igualdade, portanto, suscita problemas dos mais complexos para o exame da constitucionalidade das leis em sociedades plurais.

Com efeito, Celso Antônio Bandeira de Mello, ao analisar a problemática quanto ao âmbito de incidência do princípio da igualdade, acentua a compatibilidade do estabelecimento de critérios discriminatórios, desde que existente correlação lógica e

constitucionalmente legítima entre o fator de *discrímen* e a situação que se almeja alcançar. (Celso Antônio Bandeira de Mello, *O conteúdo jurídico do princípio da igualdade*. São Paulo: Malheiros Editores, 3. ed. 2006, p. 17).

Assim, indispensável que exista plausível justificativa às diferenciações normativas para que possam ser consideradas não discriminatórias, com fulcro em juízos valorativos amplamente aceitos, além de uma razoável relação de proporcionalidade entre os meios empregados e a finalidade perseguida.

Não há, pois, incompatibilidade entre discriminação e igualdade quando o critério tiver supedâneo em uma realidade cujo fator de desigualação seja verificável e, com base nesse critério, seja possível exprimir correlação lógica e abstrata (justificativa racional) para acolher, no ordenamento jurídico, essa desigualação. E mais, é imprescindível a adequação, *in concreto*, do critério de diferenciação ao texto constitucional.

Voltando ao presente caso, entendo que o critério de diferenciação eleito pelo legislador (a nacionalidade dos titularizam a maioria do capital social de uma empresa, exercendo nela o poder de controle) guarda estrita pertinência com o objeto regulado à luz do próprio art. 190 da Constituição Federal.

Como o exame do histórico da elaboração da Lei 5.709/1971 acima retratado revela, a nacionalidade das pessoas que são proprietárias ou que, em última análise, podem determinar como e para quais finalidades pode ser utilizada a propriedade rural é um elemento decisivo e que pode ter impactos sociais, econômicos, políticos, alimentares e ambientais muito relevantes. Isso, em última análise, pode impactar a própria soberania de um país em definir suas políticas públicas e regras de convivência sem a indevida interferência excessiva de atores estrangeiros.

Essa relação constitucionalmente adequada é ainda mais clara no momento presente em que se vivem situações de urgência climática, elevados riscos epidemiológicos e de avanço descontrolado da tecnologia, permeados em um cenário internacional em que a geopolítica

se mostra fortemente atrelada a dimensões territoriais do exercício do poder político.

É importante ressaltar que, no presente caso, não se discute a alienação de parcela da soberania do Estado brasileiro. A aquisição de imóveis rurais não acarreta abdicação dos poderes típicos do Estado em nenhuma de suas dimensões e, portanto, é correta a afirmação de que, por si só, a alienação de imóveis não significa necessariamente alienação da soberania.

Ocorre que, como destacam Georges Abboud e Paulo Sávio Maia em parecer sobre o presente caso publicado no Portal Consultor Jurídico, “*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.*” (<https://www.conjur.com.br/2026-mar-18/constituicao-limita-compra-de-terras-por-estrangeiros-aponta-parecer/>)

Isso aponta para o fato de que o exercício da soberania popular e suas projeções, inclusive a econômica, como consta do art. 1º, inciso I, art. 14, *caput* e art. 170, inciso I, da Constituição Federal, não deve ser entendida como fruto de um ato estático e que se manifesta somente em momentos específicos como as eleições ou aprovação de uma lei.

Na verdade, como destaca Jürgen Habermas, o exercício da soberania deve ser entendido como um processo, em que se entrecruzam diversos âmbitos de discursos da sociedade e diversos atores sociais participam da construção de sentido social, influenciando em maior ou menor grau o processo de tomada de decisão legislativa (Jürgen Habermas, “Soberania popular como procedimento: um conceito normativo de espaço público”, *Novos Estudos* 26 (1990), pp. 100-113).

Isso, portanto, ultrapassa em muito a compreensão de que a soberania do Estado é construída apenas pelos cidadãos no momento eleitoral. Diversos atores sociais, eleitores e não eleitores, participam desse fluxo discursivo da construção de decisões coletivas soberanas, sendo que, como já reafirmado acima, a propriedade de imóveis rurais é um dos fatores que

marca a estrutura do exercício do poder político no Brasil.

Desse modo, a Constituição Federal nos diversos dispositivos já mencionados, estabeleceu um regime jurídico diferenciado à aquisição e utilização de imóveis rurais, sendo que cabe ao legislador, dentro dessas balizas, avaliar em que medida a presença de estrangeiros nesse meio é ou não relevante para a soberania nacional nesse sentido mais amplo e quais são as regras politicamente adequadas para tanto.

Reitera-se que inclusive o contexto histórico em que se deu a edição da Lei 5.709/1971 aponta para esses possíveis profundos impactos políticos, sociais, econômicos e ambientais da aquisição de terras por estrangeiros que podem interferir no exercício da soberania popular. Nessa lei vigente há mais de quarenta anos, entendeu-se que a nacionalidade dos que exercem o poder de controle sobre uma pessoa jurídica é fator de discrimen relevante para fins de utilização de imóveis rurais, o que é compatível com a opção feita pelo poder constituinte originário ao editar o art. 190 da Constituição Federal.

Em meu entendimento, essas considerações são suficientes para afastar possíveis outros alegados vícios de não-recepção do dispositivo impugnado em face da Constituição Federal de 1988. Não vislumbro violações à livre iniciativa, ao desenvolvimento nacional, ao direito de propriedade ou à liberdade de associação, pois como exposto acima o próprio poder constituinte originário estabeleceu a necessidade de diferenciar brasileiros e estrangeiros em relação à aquisição e utilização de imóveis rurais, já de antemão permitindo maiores restrições nesse caso.

A simples equiparação à pessoa jurídica estrangeira de pessoa jurídica criada sob as leis brasileiras cuja maioria do capital social seja titularizado por pessoas estrangeiras não restringe diretamente as normas constitucionais mencionadas, sendo que as próprias regras que disciplinam a aquisição e utilização de imóveis rurais por estrangeiros em sua integralidade não são objeto das presentes ações.

Também não vislumbro violação à segurança jurídica, uma vez que se trata de norma em vigência há mais de quarenta anos. Embora tenha

ADPF 342 / DF

havido oscilação na interpretação jurídica pela Administração Pública federal a seu respeito, o próprio Parecer CGU/AGU nº 1/2008, adotado pelo Parecer AGU LA nº 1/2010, consignou que *“os efeitos do presente Parecer devem ser produzidos a partir de sua publicação no Diário Oficial da União, consoante o disposto no art. 2º, parágrafo único, inciso XIII da Lei nº 9.784, de 29.01.1999”*. (ADPF 342, eDOC 9, p. 38).

Por fim, sabe-se que o Congresso Nacional discute o tema há anos em diferentes propostas para que haja a atualização e modernização do quadro legislativo em face do atual cenário global desafiador. Deixo registrada oportunidade em se revisitar o tema em sede legislativa para que a dinâmica contemporânea global sobre propriedade e utilização de terras rurais seja devidamente considerada pelo Poder Legislativo brasileiro.

Portanto, à luz de tais considerações acompanho o voto do então Relator, Min. Marco Aurélio para:

a) na ACO 2463, julgar procedente o pedido para: “assentar a nulidade do Parecer nº 461/12-E da Corregedoria-Geral de Justiça do Estado de São Paulo, por ilegalidade e tendo em conta a recepção, pela Constituição Federal, do artigo 1º, § 1º, da Lei nº 5.709/1971, assegurando à União e ao Incra a atribuição de conceder a pessoa jurídica estrangeira ou equiparada autorização para adquirir imóvel rural” e condenar o réu a arcar “com as despesas processuais e os honorários advocatícios, os quais, a teor do artigo 85 do Código de Processo Civil”, fixadas em R\$ 20.000,00; e

B) na ADPF 342, julgar improcedente o pedido.

É como voto.