



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - UnB
Faculdade de Direito

KAYO EDUARDO DE ALBUQUERQUE LUZ

**AQUISIÇÃO DE IMÓVEIS RURAIS POR ESTRANGEIROS NO BRASIL: ANÁLISE
DE PARECES DA ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO SOBRE
CONSTITUCIONALIDADES NORMATIVAS**

Brasília - DF
2025



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - UnB
Faculdade de Direito

KAYO EDUARDO DE ALBUQUERQUE LUZ

**AQUISIÇÃO DE IMÓVEIS RURAIS POR ESTRANGEIROS NO BRASIL:
ANÁLISE DOS PARECES DA ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO SOBRE
CONSTITUCIONALIDADES NORMATIVAS**

Monografia apresentada à Faculdade de
Direito da Universidade de Brasília como
requisito parcial à obtenção do título de
Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. João Costa-Neto.

Brasília - DF

2025

CIP - Catalogação na Publicação

EL979a Eduardo de Albuquerque Luz, Kayo .
AQUISIÇÃO DE IMÓVEIS RURAIS POR ESTRANGEIROS NO BRASIL:
ANÁLISE DE PARECES DA ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO SOBRE
CONSTITUCIONALIDADES NORMATIVAS / Kayo Eduardo de
Albuquerque Luz;

Orientador: João Costa-Neto. Brasília, 2025.
43 f.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação - Direito)
Universidade de Brasília, 2025.

1. O TERRITÓRIO E A LEI N° 5.709/71. 2. MANIFESTAÇÕES DA
ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO: ASPECTOS CRÍTICOS. 3. STATUS
JURÍDICO PÓS PARECERES E AÇÕES PENDENTES NO SUPREMO
TRIBUNAL FEDERAL. I. Costa-Neto, João , orient. II. Título.

FOLHA DE AVALIAÇÃO

Monografia apresentada à banca examinadora abaixo qualificada em 5 de dezembro de 2025, para fins de avaliação.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. João Costa-Neto
Orientador

José Humberto Pereira Muniz Filho
Examinador

Rafael Papini Ribeiro
Examinador

Aprovado em: 05 de dezembro de 2025.

AGRADECIMENTOS

Ao meu pai: saiba que sem o seu fiel apoio, eu não teria chegado aqui. Essa conquista também é sua! Obrigado pelo apoio contínuo durante todo esse período, sou eternamente grato pelo seu companheirismo. Seguiremos juntos conquistando os nossos respectivos sonhos, sempre apoiando um ao outro, seja na correria do dia, em uma maratona e até em um TCC.

Em nome do meu pai, estendendo esses agradecimentos a toda minha Família Luz, que, assim como ele, me ensinou o real valor de uma família e sempre me apoiaram independente das circunstâncias. Fazer parte dessa família me faz ter a certeza de que eu sou protegido e amado. Vocês são incríveis.

Aos meus irmãos Pedro e Mariana e à minha prima Jade: crescer ao lado de vocês foi fundamental para aprender o significado de irmandade. Obrigado por me acompanharem em cada fase da minha vida, seguiremos comemorando cada conquista de nós três.

Não poderia deixar de agradecer individualmente à tia Técia, que esteve no meu dia a dia durante anos e, mesmo que as circunstâncias da vida fizeram com que o nosso convívio diminuísse, a nossa relação segue sendo construída com maestria, assim como a construção de uma peça em crochê.

À minha mãe, agradeço por ter me concebido nesse mundo e por ter mostrado que o amor de mãe ultrapassa fronteiras se for preciso.

Agradeço também aos meus amigos, aqueles que vieram lá da escola e me acompanharam na aprovação na UnB e, agora, na conclusão do curso. Ver que a nossa amizade durou todos esses anos só mostra que nada mais nos separa, seguiremos juntos nessa caminhada.

Ao Daniel, que chegou no final dessa etapa, mas me acompanhou durante as madrugadas na escrita desse trabalho e nos estudos para a OAB, muito obrigado!

Por fim, agradeço ao meu orientador pelo apoio e pela paciência nesse último semestre.

RESUMO

Este trabalho analisa a evolução do regime jurídico da aquisição de imóveis rurais por estrangeiros no Brasil, com ênfase nas mudanças interpretativas da Advocacia-Geral da União em momentos distintos. A Lei nº 5.709/1971 impôs restrições à aquisição de terras por estrangeiros e empresas brasileiras controladas por capital estrangeiro, mas a respectiva constitucionalidade tem sido objeto de intensos debates, inclusive de pareceres daquele órgão. A ausência de decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal mantém a insegurança jurídica, dificultando investimentos e a governança fundiária. O estudo foi desenvolvido por meio de uma pesquisa bibliográfica e documental, e concluiu-se pela necessidade de soluções normativas que conciliem segurança jurídica, desenvolvimento econômico e proteção da soberania nacional.

Palavras-chave: Imóvel rural, estrangeiro, capital estrangeiro, restrições, Advocacia-Geral da União, segurança jurídica.

ABSTRACT

This work examines the evolution of the legal framework governing the acquisition of rural real estate by foreigners in Brazil, with particular emphasis on the interpretive shifts adopted by the Office of the Attorney General of the Union (Advocacia-Geral da União – AGU) at different points in time. Law No. 5,709/1971 imposed restrictions on the acquisition of land by foreigners and by Brazilian companies controlled by foreign capital, but its constitutionality has been the subject of intense debate, including in formal opinions issued by that office. The absence of a definitive decision by the Supreme Federal Court (Supremo Tribunal Federal) sustains legal uncertainty, hindering investment and land governance. The study was conducted through bibliographical and documentary research and concludes that normative solutions are required to reconcile legal certainty, economic development, and the protection of national sovereignty.

Keywords: rural real estate, foreigner, foreign capital, restrictions, Office of the Attorney General of the Union, legal certainty.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	7
1 O TERRITÓRIO E A LEI Nº 5.709/71.....	9
1.1 Breves aspectos históricos	9
1.2 Lei nº 5.709/71: o marco legal.....	10
2 MANIFESTAÇÕES DA ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO: ASPECTOS CRÍTICOS.....	16
2.1 Parecer GQ-22/1994.....	16
2.2 Parecer GQ-181/98.....	19
2.3 Parecer LA-01/10.....	24
3 STATUS JURÍDICO PÓS PARECERES E AÇÕES PENDENTES NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.....	32
3.1 Breve análise comparativa dos Pareceres GQ-22/94, GQ-181/98 e LA-01/10.....	32
3.2 Ações no Supremo Tribunal Federal.....	36
CONCLUSÃO.....	39
REFERÊNCIAS.....	41

INTRODUÇÃO

A aquisição de imóveis rurais por estrangeiros no Brasil se mostra como tema central em diversos debates de cunho jurídico, político e econômico, de modo a refletir a complexidade do tema e dificuldade em relacionar a soberania nacional, com o desenvolvimento econômico a partir da entrada de capital estrangeiro, com a segurança do território diante das pessoas jurídicas estrangeiras e inserção do país no contexto globalizado.

A regulação desse fenômeno, marcada por sucessivas inflexões normativas e interpretativas, revela-se um dos pontos centrais da política fundiária brasileira, especialmente diante do papel estratégico que a terra desempenha na estrutura produtiva, na segurança alimentar e na proteção dos interesses nacionais.

O marco legal fundamental que disciplina a matéria é a Lei nº 5.709, de 7 de outubro de 1971, editada durante o regime autoritário no país, o qual tinha fortes preocupações com a defesa do território e a proteção do capital nacional. Essa lei foi regulamentada pelo Decreto nº 74.965/74, ainda sob o mesmo regime.

Essa lei estabeleceu um regime restritivo para a aquisição e o arrendamento de imóveis rurais por pessoas físicas e jurídicas estrangeiras, bem como para empresas brasileiras controladas por capital estrangeiro. Impôs limites quantitativos, condicionamentos territoriais e exigências formais, além de prever mecanismos de controle administrativo e sanções severas para a inobservância de suas disposições.

Porém, a promulgação da Constituição Federal de 1988 inaugurou uma nova ordem jurídica, pautada por princípios democráticos, pela valorização da função social da propriedade e pela abertura regulada ao capital estrangeiro.

Essa mudança suscitou intensos debates acerca da compatibilidade material e formal da Lei nº 5.709/71 com a nova Constituição, especialmente no que tange à equiparação, para fins restritivos, entre empresas brasileiras controladas por estrangeiros e pessoas jurídicas estrangeiras. A Emenda Constitucional (EC) nº 6/95 contribuiu para a intensidade do debate, e órgãos da República foram instados a conceder orientações. O assunto continua pendente de regulamentação efetiva.

Este trabalho se insere nessa problemática e tem como objetivo analisar, de forma crítica e sistemática, o regime jurídico da aquisição de imóveis rurais por estrangeiros no Brasil, com especial atenção à evolução normativa e à interpretação

conferida pela Advocacia Geral da União em 1994, 1999 e 2010 à polêmica em questão.

A abordagem do tema é relevante, porque ele, por si só, tem relação com aspectos fundamentais associados ao sentido de existência de um território: a soberania, a independência e o desenvolvimento que nele ocorre. Em termos institucionais, a falta de solução para o problema acarreta insegurança jurídica e prejuízos para os setores econômicos envolvidos, como o agrícola. Academicamente, essa abordagem tem um cunho interdisciplinar, ao envolver história, Direito e fatores socioeconômicos, o que pode contribuir para o desenvolvimento de uma visão sistêmica do problema.

Metodologicamente, o trabalho foi desenvolvido por meio de uma pesquisa bibliográfica, sendo consultadas publicações sobre o tema, e de uma pesquisa documental, com exame de pareceres institucionais.

O estudo se encontra estruturado em três capítulos. No primeiro, parte-se de uma exposição do marco legal estabelecido pela Lei nº 5.709/1971 e seu regulamento, destacando seus principais dispositivos, limites e fundamentos. Em seguida, examina-se o contexto constitucional inaugurado em 1988 e as principais controvérsias doutrinárias e institucionais acerca da recepção da legislação anterior, com ênfase na distinção entre empresas brasileiras e estrangeiras e na disciplina dos investimentos de capital estrangeiro.

No segundo, são analisados em detalhe os três pareceres emitidos pela Advocacia Geral da União, identificando-se os fundamentos jurídicos, os métodos de interpretação adotados e as consequências práticas de cada orientação para o regime de aquisição de imóveis rurais por estrangeiros e por empresas brasileiras controladas por capital estrangeiro.

No terceiro, faz-se um resumo comparativo do teor dos pareceres e descrevem-se as ações atualmente pendentes de julgamento no Supremo Tribunal Federal, que buscam uma definição definitiva sobre a recepção do § 1º do artigo 1º da Lei nº 5.709/1971 pela Constituição de 1988 e sobre a validade de atos administrativos estaduais que dispensaram a observância desse dispositivo. Destaca-se a importância institucional dessas decisões para a uniformização do regime jurídico aplicável, a superação da fragmentação normativa e o reequilíbrio entre segurança jurídica, desenvolvimento econômico e proteção do interesse público.

1 O TERRITÓRIO E A LEI Nº 5.709/71

De acordo com Lourenço e Maniglia (2022, p. 3), um dos elementos que tornam um Estado soberano é o território. Ele se refere à “base geográfica” sobre a qual é exercido o poder do Estado sobre o povo e cuja proteção é fundamental para proteger os interesses do país.

Por isso, “diversos países adotam regimes restritivos à aquisição de imóveis por estrangeiros, em especial dos imóveis rurais”, calcados em razões como: evitar a dominação da infraestrutura, proteger a segurança da nação e prevenir e restringir a especulação estrangeira. E isso se faz, entre outros, por meio de exercícios de controle, a exemplo dos controles dos investimentos estrangeiros direto e da produção de alimentos, entre outros. “No Brasil, a Advocacia-Geral da União (AGU) reconheceu expressamente que a crise alimentar e o potencial estratégico do setor de biocombustíveis possuem relação com o regime especial de restrição à aquisição de imóveis rurais por estrangeiros [...]” (Lourenço; Maniglia, (2022, p. 3).

1.1 Breves aspectos históricos

Historicamente, no Brasil, Andrade (2019, p. 61) se refere a um longo período de incentivos à ocupação de terras por estrangeiros, regime esse que vigeu até 1969, quando as normas foram alteradas pelo então regime autoritário. As mudanças enfatizaram “condições, restrições, limitações e demais exigências” para a aquisição de propriedade rural por estrangeiros, materializando os objetivos de defesa do território, de preservação da soberania e de proteção econômico-social do acesso à terra.

De forma mais pormenorizada, embora de divisão ampla, a ocupação de terras rurais por estrangeiros seguiu paralelamente às “quatro fases identificadas pela doutrina como sendo as que compõem a história da formação da propriedade rural no Brasil”, quais sejam: a das sesmarias, a da posse, a iniciada com a Lei de Terras e a que teve início com a República (Lourenço; Maniglia, 2022, p. 4). Respectivamente e de forma sintética,

“No período colonial, a partir de 1534, passou a vigorar no Brasil um regime de ocupação de terras pelo qual a coroa, em virtude do direito

de conquista, reservava para si o direito de propriedade, e cedia, por datas de concessão, o direito de explorar o solo brasileiro àqueles que desejassem ocupá-lo. Era o regime de sesmarias, que já vinha sendo adotado em Portugal desde 1375, pelo qual “os donatários tinham para si um privilégio pessoal e não hereditário, já que o *dominium directum* era reservado à coroa portuguesa. [...] havia um forte interesse da coroa em estimular a imigração de seus nacionais para o território recém-descoberto a fim de promover a ocupação do solo brasileiro.” (Lourenço; Maniglia, 2022, p. 4).

Esse regime vigorou até antes da independência do Brasil, já que a Resolução 76, de 17 de julho de 1822, proibiu mais concessões de terras. Na fase das posses, não havia regulamentação específica nem para a ocupação nem para a apropriação de terras, o que levou a um alto nível de ocupação informal de terras, por meio de “simples atos possessórios, como o cultivo da terra e a moradia habitual”, ainda que a Constituição de 1824 assegurasse o direito de propriedade.

A outra fase começou em 1850, com a promulgação da Lei de Terras, Lei nº 601/1850, “que estabeleceu o regime jurídico para a aquisição de terras bem como para a regularização da propriedade imobiliária [...] e procurou estimular a imigração de estrangeiros [...] com financiamentos governamentais.” (Lourenço; Maniglia, 2022, p. 2, 3, 4).

Depois, com a Proclamação da República, entrou-se em outra fase histórica, com a transferência da propriedade de terras devolutas do governo central para os estados-membros. “Nesta fase não houve um tratamento específico à aquisição de terras por estrangeiros” Portanto, continuaram vigendo as disposições da Lei de Terras sobre o estímulo à imigração estrangeira (Lourenço; Maniglia, 2022, p. 2, 3, 4).

No entanto, conforme referido por Andrade (2019, p. 61), essa política de incentivo se manteve até 1969, quando o Ato Complementar 45 impôs restrições, condições e limitações e estabeleceu critérios e exigências “para a aquisição de imóvel rural por pessoa estrangeira, natural ou jurídica, por meio de lei especial.”

A título de exemplo, seu art. 3º traz as razões da restrição à aquisição de terras por estrangeiros no Brasil: “(i) a defesa do território nacional, (ii) a soberania e (iii) a proteção econômico-social do acesso à terra”. Após isso, veio a Lei n 5.709, de 1971.

1.2 Lei nº 5.709/71: o marco legal

Como referido, a Lei nº 5.709, de 7 de outubro de 1971 e sua regulamentação, pelo Decreto nº 74.965/74, constituem o marco jurídico que disciplina a aquisição de imóvel rural por pessoas estrangeiras no Brasil. (Ferri, 2022, p. 2)

Como sua temporalidade normativa é anterior à Constituição de 1988, torna-se relevante a análise de sua recepção e a compreensão de sua teleologia original, voltada à regulação prudencial do capital estrangeiro na estrutura agrária. Também importante para entender os motivos pelos quais a discussão desse tema se estende até os dias de hoje (Andrade, 2019, p. 58).

Sob o prisma material, a Lei nº 5.709/71 delimita, de forma sistemática, o campo de incidência subjetivo e objetivo, os limites dimensionais e territoriais das aquisições e os requisitos formais e procedimentais.

No campo subjetivo, o artigo 1º define como destinatários primários “o estrangeiro residente no País e a pessoa jurídica estrangeira autorizada a funcionar no Brasil”. Esse recorte projeta uma disciplina própria para atos *inter vivos* que transfiram domínio de imóvel rural, sem alcançar, em regra, a transmissão *causa mortis*. A exceção que se consolidou na prática normativa e infralegal sob a lógica de que a sucessão legítima e testamentária não traduz ingresso autônomo de capital estrangeiro no mercado fundiário (Andrade, 2019, p. 9).

A lei estrutura um regime de limites por área e por localização e estabelece um teto quantitativo para pessoas naturais estrangeiras em seu artigo 3º: “A aquisição de imóvel rural por pessoa física estrangeira não poderá exceder a cinquenta módulos de exploração indefinida, em área contínua ou descontínua”. O § 1º desse dispositivo confere tratamento diferenciado às pequenas áreas, ao dispor que “a aquisição de apenas um imóvel com área não superior a três módulos [...] independe de autorização ou licença”, ressalvadas as exigências gerais.

Essa distinção axiológica entre pequenas e grandes aquisições, afinada com os vetores de função social da propriedade e de política agrícola, é realçada pela doutrina ao assinalar que “áreas com 3 módulos ou menos poderão ser livremente adquiridas, salvo se estiverem localizadas dentro da faixa de fronteira” (Andrade, 2019, p. 63).

No plano das pessoas jurídicas estrangeiras, a lei vincula a aquisição à finalidade econômica comprovada, com seu artigo 5º exigindo que os imóveis rurais sejam destinados “à implantação de projetos agrícolas, pecuários, industriais ou de

colonização, vinculados aos objetivos estatutários”, com prévia aprovação ministerial pertinente. A diretriz visa à compatibilização entre o influxo de investimento e o ordenamento territorial produtivo, de modo a evitar movimentos especulativos e a assegurar que a ocupação do solo rural se integre às prioridades de desenvolvimento setorial.

Ademais, existe uma restrição quanto à extensão de terras em cada município, fundamentada claramente em razões de segurança e distribuição, nos termos do artigo 12, que dispõe:

“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, comprovada por certidão do Registro de Imóveis, com base no livro auxiliar de que trata o art. 10.

§ 1º - As pessoas da mesma nacionalidade não poderão ser proprietárias, em cada Município, de mais de 40% (quarenta por cento) do limite fixado neste artigo (Lei nº 5.709, 1971).”

Ainda: o § 2º do mesmo artigo exclui das restrições, entre outros, os imóveis “inferiores a três módulos” e as aquisições anteriores a 10 de março de 1969, devidamente registradas e cadastradas, além de situações familiares específicas. Isso revela uma válvula de equilíbrio para hipóteses de menor impacto ou de proteção à boa-fé. É uma limitação estrutural que, conforme sintetiza a literatura, “impõe diversas restrições à aquisição de terras aos estrangeiros”, um tipo de instrumento de “controle agrário nacional” (Andrade, 2019, p. 63).

No campo objetivo, dos requisitos formais e de controle administrativo, essa Lei nº 5.709 e seu regulamento consagram a publicidade, a rastreabilidade e a coordenação interinstitucional. É exigida uma escritura pública para os negócios jurídicos, com menção específica ao documento de identidade e à comprovação de residência, no caso de pessoa natural. No caso de pessoa jurídica, a menção é “à autorização para a aquisição da área rural, bem como aos documentos de sua constituição e da licença para funcionamento no Brasil” (art. 9º, parágrafo único).

Seu artigo 10, *caput*, determina, ainda, a manutenção, pelos cartórios de registro de imóveis, de “cadastro especial, em livro auxiliar”, com remessa periódica de dados a órgãos de supervisão administrativa e, em situações de segurança nacional, ao Conselho de Defesa Nacional.

Já o Decreto nº 74.965/74 estabelece, “de maneira mais minuciosa, competências, procedimentos e requisitos sobre aquisição de terras por estrangeiros”

e reproduz os eixos estruturantes da lei. Constitui, dessa forma, sua moldura executiva (Andrade, 2019, p. 64).

No que concerne às consequências jurídicas da inobservância, a Lei nº 5.709/71 adota um regime sancionatório severo: “A aquisição e o arrendamento de terras por estrangeiro que violem as prescrições legais são nulos de pleno direito” (Hage; Peixoto; Vieira Filho, 2012, p. 8). Tal nulidade opera como garantia institucional de integridade do sistema de controle e como dissuasor de operações à margem dos limites materiais e dos procedimentais estabelecidos.

Mas esse desenho normativo não se esgota em limites dimensionais e em cargas formais. É que, no plano da geografia sensível, há também condicionamentos específicos para áreas consideradas estratégicas.

Embora essa lei dialogue com o regime próprio da faixa de fronteira, há exigência de assentimento prévio da autoridade competente quando o imóvel “se situar em área considerada indispensável à segurança nacional”, reforçando a confluência entre ordenação agrária e defesa do território (Hage; Peixoto; Vieira Filho, 2012, p. 8). Esse enlace com a disciplina constitucional de segurança, bem como com a legislação de fronteira, configura uma densidade legal e institucional que transcende a pura regulação de mercado.

A origem histórica da disciplina, como já assinalado, remonta à guinada de 1969, quando o Ato Complementar 45, de 30 de janeiro de 1969, modificou o decreto real do século XIX, de incentivo à concessão de terras para estrangeiros (Andrade, 2019, p. 61). A Lei nº 5.709/1971, que concretiza essa mudança no plano ordinário, compõe uma política de Estado que, a partir de então, passou a condicionar a inserção fundiária estrangeira aos parâmetros de interesse público definidos pelo legislador.

Apesar das mudanças introduzidas, o imóvel rural não foi conceituado de modo autônomo nessa Lei, mantendo-se o conceito disposto no Estatuto da Terra, Lei nº 4.504/64, qual seja: o prédio rústico, de área contínua, qualquer que seja a sua localização, que se destina à exploração extrativa, agrícola, pecuária ou agroindustrial”, definição que a doutrina reconhece como critério funcional de ruralidade (Andrade, 2019, p. 60). Essa noção, de caráter funcional, é central para a aplicação da Lei nº 5.709/71, pois delimita o objeto material dos negócios sob controle.

Outro traço distintivo do regime é a articulação com a política de reforma agrária e com o Direito Registral, uma vez que, no direito intertemporal, o legislador preservou

situações consolidadas, ao excluir do cômputo municipal aquisições pretéritas “devidamente protocoladas e cadastradas” (Lei nº 5.709/1971. No direito real, subordinou a eficácia aquisitiva ao registro do título no fôlio real, em harmonia com o Código Civil e com a Lei de Registros Públicos. A doutrina sublinha, nesse sentido, “que a propriedade imobiliária ocorre mediante registro do título de transmissão no Registro de Imóveis” (Andrade, 2019, p. 60).

Do ponto de vista constitucional, a Lei nº 5.709/1971 é anterior à Carta de 1988, o que é juridicamente relevante porque evidencia sua natureza de produto de uma etapa histórica específica de política agrária e de segurança, com objetivos e técnicas regulatórias coerentes com a diretriz de controle do território.

Além disso, pós 1988, é projetado como diploma a ser lido à luz do artigo 190 da Constituição, segundo o qual “a lei regulará e limitará a aquisição ou o arrendamento de propriedade rural por pessoa física ou jurídica estrangeira”, em sintonia com a diretriz de que a inserção estrangeira em imóveis rurais se submeta a balizas legais (Hage; Peixoto; Vieira Filho, 2012, p. 12).

Essa anterioridade, somada a seu teor substantivo e à regulamentação executiva, parte de uma tradição normativa inaugurada em 1971, regulamentada em 1974, e conforma o acesso estrangeiro à terra rural por razões de interesse nacional.

Em suma, a Lei nº 5.709/1971 apresenta uma arquitetura coerente com a ideia de restrição no processo de aquisição de imóveis rurais por estrangeiros e multifacetada, em relação ao controle da aquisição de imóveis rurais por estrangeiros. Seu conteúdo normativo combina limites quantitativos por módulo de exploração e por municípios, filtros finalísticos e aprobatórios para pessoas jurídicas, publicidade, cadastro, remessa de informações à administração e coordenação com a segurança nacional, com a política de fronteira e com a sanção de nulidade para negócios inobservantes.

A teleologia declarada - soberania, defesa e proteção do acesso à terra - emerge tanto do contexto histórico de sua criação, quanto da literalidade de seus dispositivos e de sua regulamentação. Sua anterioridade à Constituição de 1988 é elemento incontornável da exegese acadêmica do tema (Andrade, 2019, p. 61). Ela representa um ponto central para a compreensão das controvérsias jurídicas e institucionais que se seguiram à sua promulgação.

Por ter sido editada em um contexto normativo e político distinto, a lei foi concebida com fundamentos e objetivos próprios, voltados à defesa da soberania, à proteção do território e ao controle do capital estrangeiro no acesso à terra rural.

Com a promulgação da ordem constitucional em 1988, marcada por novos princípios e critérios para a definição de empresa brasileira e para a disciplina dos investimentos estrangeiros, tornou-se imprescindível reavaliar a compatibilidade material e formal da Lei nº 5.709/1971 com a Constituição vigente.

Essa necessidade de reinterpretação é evidenciada pela intensa produção doutrinária e pelo debate acadêmico, que reconhecem a anterioridade da lei como elemento incontornável para a exegese do tema.

Ao mesmo tempo, órgãos estatais de assessoramento e de orientação aos Poderes da República, como a Advocacia Geral da União, foram instados a cumprir esse papel em relação à problemática referida.

O Supremo Tribunal Federal, por sua vez, em sua tarefa ligada a questões de constitucionalidade, também integra as instâncias jurídicas envolvidas na busca de um deslinde seguro para as definições em xeque.

2 MANIFESTAÇÕES DA ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO: ASPECTOS CRÍTICOS

Como referido, à Advocacia-Geral da União (AGU) foi solicitada sua manifestação, em momentos distintos, sobre a recepção ou não artigo 1º da Lei 5.709/71 pela Constituição Federal de 1988. Disso resultou a elaboração de três pareceres, o GQ-22/94, o GQ-181/98 e o LA-01/10, cada um refletindo o contexto constitucional e político de sua época e demonstrando diferentes métodos de interpretação jurídica.

2.1 Parecer GQ-22/1994

No primeiro parecer, sobre a aquisição ou arrendamento de propriedade rural por pessoa física ou jurídica estrangeira, Parecer GQ-22/94, a AGU se propôs a esclarecer sobre a compatibilidade do § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709/1971 com a Constituição Federal de 1988, especificamente no que concerne à sujeição de pessoas jurídicas brasileiras da qual façam parte, sob qualquer forma de participação, pessoas físicas ou jurídicas estrangeiras, detentoras da maior parte do capital social e residentes ou com sede no exterior, ao regime restritivo da Lei de 1971.

Submetido à AGU pelo então Ministério da Agricultura, Abastecimento e Reforma Agrária, o exame tinha por objeto determinar se a equiparação legal entre empresas brasileiras com controle estrangeiro e pessoas jurídicas estrangeiras subsistira após a promulgação da nova ordem constitucional.

Nessa manifestação, a AGU registrou que, antes do advento da Constituição de 1988, o conceito de “empresa brasileira” ou “sociedade nacional” era construído exclusivamente à luz de normas infraconstitucionais. O Decreto-Lei nº 2.627/1940, que disciplinava as sociedades por ações, em seu art. 60 — dispositivo preservado pelo art. 300 da Lei nº 6.404/1976¹ — estabelecia critério formal e organizacional para a nacionalidade societária, de modo que eram “nacionais” as sociedades organizadas conforme a lei brasileira e com sede de administração no país².

Em uma interpretação contrária do referido art. 60, chegou-se a um conceito negativo de “sociedade estrangeira”, considerada como aquela que não preenchesse,

¹ Art. 300. Ficam revogados o Decreto-Lei n. 2.627, de 26 de setembro de 1940, com exceção dos artigos 59 a 73, e demais disposições em contrário.

² Art. 60. São nacionais as sociedades organizadas na conformidade da lei brasileira e que têm no país a sede de sua administração.

cumulativamente, os requisitos legais de organização segundo a lei brasileira e de sede administrativa em território nacional. Nesse modelo, a origem do capital, fosse nacional ou estrangeira, permanecia juridicamente irrelevante para a qualificação da sociedade como brasileira (Hage; Peixoto; Vieira Filho, 2012, p. 10).

Seguindo essa moldura infraconstitucional, a Lei nº 5.709/1971 introduziu, de forma específica e setorial, um critério material adicional, baseado na composição do capital social para fins de aplicação do regime restritivo à aquisição de imóvel rural. Embora não alterasse, em termos gerais, a definição formal de empresa brasileira, a lei equiparou, para seus fins, a sociedade brasileira com capital majoritariamente estrangeiro às sociedades estrangeiras, submetendo-a às mesmas restrições (Hage; Peixoto; Vieira Filho, 2012, p. 10).

Segundo o Parecer GQ-22/94, tal compatibilidade era amparada pela Constituição de 1969 que, no art. 153, § 34, conferia ampla liberdade ao legislador infraconstitucional para estabelecer condições, limites e exigências à aquisição de propriedade rural por pessoas naturais ou jurídicas, brasileiras ou estrangeiras, em tutela da integridade do território, da segurança do Estado e da justa distribuição da propriedade.

Mas com a promulgação da Constituição de 1988, houve inflexão relevante no parâmetro de controle, tendo em vista que o art. 171 da nova ordem constitucional positivou o conceito de “empresa brasileira” e, paralelamente, de “empresa brasileira de capital nacional”³. Com isso, de forma geral, a definição constitucional retomou o critério formal-organizacional consagrado desde o Decreto-Lei nº 2.627/1940, no art. 60, dissociando a qualificação de “empresa brasileira” da origem do capital. Passou-se, então, a se considerar que, para uma sociedade ser considerada brasileira, basta estar organizada conforme as leis do Brasil e sua administração estar localizada no território nacional.

Ou seja, esses dois requisitos, estar sujeita ao ordenamento jurídico brasileiro e ter a sede administrativa no país, são suficientes para definir a nacionalidade da empresa, enquanto a categoria de “empresa brasileira de capital nacional” passou a ser utilizada apenas para fins específicos, como concessão de benefícios, incentivos ou estímulos e não, para impor restrições ou limitações.

³ Art. 171. São consideradas: (Revogado pela Emenda Constitucional nº 6, de 1995) I – empresa brasileira a constituída sob as leis brasileiras e que tenha sua sede e administração no País ; (Revogado pela Emenda Constitucional nº 6, de 1995)

Assim, a distinção entre empresas brasileiras e empresas brasileiras de capital nacional serviria, principalmente, para políticas de apoio e não para restringir direitos ou atividades.

E com base nesse novo marco, o Parecer GQ-22/94 concluiu o seguinte: quaisquer limitações a empresas que, preenchendo os requisitos do art. 171, I, da Constituição, fossem “brasileiras”, inclusive aquelas com capital majoritariamente estrangeiro, só poderiam subsistir se ancoradas por comando constitucional expreso.

Subsidiariamente, as previsões dos §§ 1º e 2º do art. 171⁴ foram compreendidas como cláusulas de estímulo e de preferência à empresa de capital nacional, sem erigir, por si só, restrições às empresas brasileiras em sentido amplo.

Por esse mesmo motivo, assinalou-se que o art. 190 da Constituição, ao submeter à disciplina legal a aquisição de propriedade rural por estrangeiro e a condicionar determinados atos à autorização do Congresso Nacional, dirige-se a pessoas naturais ou jurídicas estrangeiras, não alcançando a “empresa brasileira” definida no inciso I do art. 171, ainda que sujeita a controle acionário estrangeiro.

Frente a esse alinhamento sistemático, o parecer firmou a tese de que o § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709/71, ao equiparar sociedade brasileira de capital majoritariamente estrangeiro à sociedade estrangeira para fins de restrição à aquisição de imóvel rural, colidia com o conceito constitucional de empresa brasileira, vigente no art. 171, I. Por isso, ele não teria sido recepcionado pela Carta de 1988.

Em consequência, reputou-se igualmente inviável estender a essas sociedades o regime do art. 23 da Lei nº 8.629/93⁵, que trata do arrendamento rural por estrangeiros e prevê a aplicação subsidiária da Lei nº 5.709/71. É que tais sociedades,

⁴ § 1º - A lei poderá, em relação à empresa brasileira de capital nacional: [\(Revogado pela Emenda Constitucional nº 6, de 1995\)](#) I - conceder proteção e benefícios especiais temporários para desenvolver atividades consideradas estratégicas para a defesa nacional ou imprescindíveis ao desenvolvimento do País; [\(Revogado pela Emenda Constitucional nº 6, de 1995\)](#) II - estabelecer, sempre que considerar um setor imprescindível ao desenvolvimento tecnológico nacional, entre outras condições e requisitos: [\(Revogado pela Emenda Constitucional nº 6, de 1995\)](#) 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; [\(Revogado pela Emenda Constitucional nº 6, de 1995\)](#) b) percentuais de participação, no capital, de pessoas físicas domiciliadas e residentes no País ou entidades de direito público interno. [\(Revogado pela Emenda Constitucional nº 6, de 1995\)](#) § 2º - Na aquisição de bens e serviços, o Poder Público dará tratamento preferencial, nos termos da lei, à empresa brasileira de capital nacional. [\(Revogado pela Emenda Constitucional nº 6, de 1995\)](#)

⁵ Art. 23. O estrangeiro residente no País e a pessoa jurídica autorizada a funcionar no Brasil só poderão arrendar imóvel rural na forma da [Lei nº 5.709, de 7 de outubro de 1971](#).

sendo brasileiras, não poderiam ser qualificadas como estrangeiras para fins restritivos sob a égide do art. 171 (Hage; Peixoto; Vieira Filho, 2012, p. 11).

Em uma linha direta, o Parecer GQ-22/94 foi favorável à maior flexibilização com base na não recepção da legislação de 1971 pela Constituição, afastando, porém, restrições legais às empresas brasileiras, ainda que controladas por capital estrangeiro.

É importante destacar que embora aprovado pelo presidente da República, o Parecer GQ-22/94 não foi publicado no Diário Oficial da União, o que, à luz do art. 40 da Lei Complementar nº 73/93, impediu que tal manifestação adquirisse eficácia vinculante para toda a Administração Pública federal, projetando seus efeitos de modo interno, especialmente sobre os órgãos jurídicos do Poder Executivo federal e, de maneira específica, sobre o então Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária. Isso fez com o que o resultado fosse uma vinculação administrativa restrita, sem irradiar, naquele momento, imperatividade geral no âmbito federal.

Entretanto, houve nova alteração no panorama constitucional, com a EC nº 6/95, que revogou o art. 171 da Constituição de 1988, parâmetro que fundamentou a conclusão sobre a não recepção do § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709/1971:

“Com a Emenda Constitucional nº 6/95, que revogou o artigo 171 da Constituição, a empresa brasileira detida por maioria de capital ou controle estrangeiro (Empresas Brasileiras de Capital Estrangeiro) foi equiparada à empresa brasileira de capital nacional. Dessa forma, os investidores estrangeiros que desejavam adquirir terras no Brasil deveriam constituir uma sociedade brasileira.” (Oliveira, 2023, p. 2).

Por esse motivo, a AGU promoveu, a partir de março de 1997, o reexame do entendimento contido no Parecer GQ-22/94, culminando na emissão do Parecer GQ-181/98, concebido para reavaliar a compatibilidade do regime legal de restrição — inclusive no tocante à equiparação da sociedade brasileira sob controle estrangeiro — com a ordem constitucional já sem o art. 171. Reabriu-se a discussão sobre o alcance e a validade das limitações estabelecidas pela Lei nº 5.709/1971 e sua aplicação subsidiária pela Lei nº 8.629/1993.

2.2 Parecer GQ-181/98

Conforme brevemente abordado, o panorama constitucional brasileiro sofreu uma alteração em razão da EC nº 6/95. Nesse sentido, o Parecer GQ-181/98 resulta

do reexame, pela AGU, quanto à recepção § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709/197 pela Constituição de 1988, no contexto superveniente da EC nº 6/95.

Ao contrário do anterior, o Parecer GQ-181/98 adotou, para os fins do art. 41 da Lei Complementar nº 73/93⁶, o Parecer AGU/LA-01/97, de 17 de março de 1997, submetendo-o à aprovação presidencial e, após sua aprovação em 17 de dezembro de 1998, promoveu sua publicação no Diário Oficial da União em 22 de janeiro de 1999, vinculando toda a Administração Pública Federal, nos termos do art. 40, § 1º, da Lei Complementar nº 73/93 (AGU, 1999, p.1).

O referido artigo da Lei Complementar dispõe sobre a submissão dos pareceres à aprovação pelo Presidente da República e, se aprovado, *vincula a Administração Federal, cujos órgãos e entidades ficam obrigados a lhe dar fiel cumprimento* (BRASIL, 1993).

Assim, como o primeiro, o Parecer GQ-181/98 insere-se em um debate clássico de Direito Constitucional e de Direito Econômico: quem pode adquirir imóveis rurais no Brasil e quais critérios, quando há participação de capital estrangeiro em empresas brasileiras.

O parecer perseguiu uma resposta por meio da teoria da recepção, da leitura sistemática dos arts. 171, 190⁷ e 172⁸ da Constituição de 1988 (nas fases com e sem art. 171), da comparação com o regime da Constituição de 1969 e da cuidadosa distinção entre restrições atualmente vedadas e limitações futuras, sustentáveis constitucionalmente.

Desde o início, a AGU se ocupou em recuperar a historicidade do tema, ao demonstrar que, antes de 1988, a definição de empresa brasileira era infraconstitucional, o que permitia ao legislador ordinário estabelecer equiparações e restrições com relativa liberdade, que foi restringida com a elevação do conceito a patamar constitucional em 1988 e com a posterior desconstitucionalização pela EC nº 6/1995, a moldura normativa mudou de forma determinante:

“Antes do advento da Constituição de 1988, o conceito de empresa brasileira ou de sociedade nacional estava inserido em normas

⁶ Art. 41. Consideram-se, igualmente, pareceres do Advogado-Geral da União, para os efeitos do artigo anterior, aqueles que, emitidos pela Consultoria-Geral da União, sejam por ele aprovados e submetidos ao Presidente da República.

⁷ 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.

⁸ Art. 172. A lei disciplinará, com base no interesse nacional, os investimentos de capital estrangeiro, incentivará os reinvestimentos e regulará a remessa de lucros.

infraconstitucionais. Assim, o Decreto-lei nº 2.627, de 26 de setembro de 1940, no art. 60, mantido pelo art. 300 da Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, estabelece: "Art. 60. São nacionais as sociedades organizadas na conformidade da lei brasileira e que têm no País a sede de sua administração" (AGU, 1999, p. 1).

Ao emitir o parecer, a AGU reconstruiu, de forma rigorosa, o itinerário interpretativo. No primeiro momento, destacou que o princípio utilizado para sua elaboração foi o de, segundo a recepção, deve-se verificar se há conflito material entre a norma pré-constitucional e a nova Constituição, caso em que a norma pretérita se considera revogada por incompatibilidade (AGU, 1999, p. 2).

Esse eixo sustenta a crítica ao § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709/71, sendo demonstrado que, a partir de 1988, o art. 171 passou a definir, no próprio texto constitucional, o conceito de empresa brasileira. Manteve, em linhas gerais, a fórmula tradicional, qual seja: é a sociedade constituída sob leis brasileiras, com sede e administração no país, prevendo vantagens específicas para a "empresa brasileira de capital nacional", mas não abrindo margem para o legislador ordinário restringir, no geral, a empresa brasileira em razão da origem do capital (AGU, 1999, p. 2).

Com isso, a equiparação infraconstitucional, que sujeitava empresas brasileiras controladas por estrangeiros ao regime jurídico de pessoas jurídicas estrangeiras, colidiu com o núcleo conceitual constitucional, ao se definir que a empresa é brasileira pelo preenchimento de requisitos formais constitucionais, não pela composição de seu capital.

O parecer reforça essa leitura ao cruzar o art. 171 com o art. 190 que, na Constituição de 1988, delimita o espaço de atuação do legislador, ao dispor que a lei pode regular e limitar a aquisição de propriedade rural por pessoa física ou jurídica estrangeira e estabelecer os casos que dependerão de autorização do Congresso.

Ao contrário da Constituição de 1969, cujo art. 153, § 34⁹ oferecia ampla abertura para "condições, restrições e limitações" inclusive para brasileiros, o art. 190 de 1988 é claramente dirigido aos estrangeiros.

⁹ 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 a justa distribuição da propriedade.

Daí a conclusão intermediária decisiva de que o § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709/71 não foi recepcionado pela Constituição de 1988 e, por consequência, dispositivos posteriores, que remetem à Lei nº 5.709/71 - como o art. 23 da Lei nº 8.629/93¹⁰ -, não se aplicam à sujeição de empresas brasileiras a exigências pensadas para pessoas jurídicas estrangeiras, nem para exigir autorização do Congresso no caso de aquisição ou arrendamento de imóvel rural por aquelas empresas.

A argumentação ganhou densidade quando o parecer enfrentou o impacto da EC nº 6/95, que revogou o art. 171, e analisou se a revogação, por si, alteraria o resultado antes alcançado ou poderia, de algum modo, repristinar o § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709/71 (AGU, 1999, p. 2).

Nesse sentido, a AGU respondeu negativamente em ambos os pontos, ao reafirmar que a recepção é teste de compatibilidade material no momento da promulgação da Constituição de 1988, concluindo que a norma pretérita incompatível já se achava revogada por não recepção; a revogação do art. 171 não repristinava a norma anterior.

Esse trecho ainda articula dois pilares dogmáticos sólidos: a natureza declaratória da não recepção, que opera em pé de igualdade com a entrada em vigor da nova Constituição, e a vedação de repristinação tácita, pelo simples decaimento de um parâmetro constitucional que, à época, impôs a incompatibilidade:

“A Emenda Constitucional nº 6, de 15 de agosto de 1995, em seu art. 3º, revogou o art. 171 da Constituição. Essa revogação, pura e simples, qualquer que seja a interpretação que se dê, para outros fins, ao dispositivo constitucional, não tem o condão de repristinar a norma que se entendera revogada. Desse modo, continua revogado o § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709/71, permanecendo inalterada a conclusão do referido Parecer nº AGU/LA-04/94.” (AGU, 1999, p. 2).

O parecer também dialoga com leituras administrativas e doutrinárias que enxergam na EC nº 6/95 um movimento de “igualdade de tratamento dos capitais”, por afirmar que “após longa análise da matéria, (o parecer) esclarece que a mens legis da EC 6/95 é permitir o tratamento igualitário dos capitais, independentemente de sua origem” (AGU, 1999, p. 2)

Sem negar essa diretriz, o parecer se aprofunda na análise a partir da EC 6/95 e declara o entendimento de que se o Congresso tivesse mantido em nível

¹⁰ Art. 23. O estrangeiro residente no País e a pessoa jurídica autorizada a funcionar no Brasil só poderão arrendar imóvel rural na forma da [Lei nº 5.709, de 7 de outubro de 1971](#).

constitucional uma nova conceituação de empresa brasileira, semelhante à anterior, poderia se discutir a intensidade dos limites infraconstitucionais. Porém, como a EC nº 6/95 desconstitucionalizou o conceito, retirando-o do texto, a Constituição volta a tratar a matéria setorialmente. E faz isso, de modo geral, no art. 172, que dispõe: “A lei disciplinará, com base no interesse nacional, os investimentos de capital estrangeiro, incentivará os reinvestimentos e regulará a remessa de lucros”.

É possível verificar que esse fundamento constitucional e deslocado da matéria é central para a parte prospectiva do parecer, ao concluir que a Constituição de 1988, mesmo sem o art. 171, contém dispositivos que vedam ou condicionam a participação de capital estrangeiro em setores especificados (AGU, 1999, p. 3).

Ademais, ao enfatizar o art. 172 como cláusula geral de disciplina do investimento estrangeiro, ficou demonstrado que a desconstitucionalização do conceito de empresa brasileira não significa renúncia à definição de regime jurídico do capital estrangeiro. Na verdade, permite que o legislador infraconstitucional, com base na soberania, na independência e no interesse nacional, estabeleça limitações proporcionais e específicas ao capital estrangeiro em atividades sensíveis, sem uma equiparação generalizante e sem restrições incompatíveis com a Constituição (AGU, 1999, p. 3).

Nessa moldura, a Lei nº 4.131/62 – que disciplina a aplicação do capital estrangeiro e as remessas de valores para o exterior e dá outras providências - surge como referência, tanto por distinguir capital estrangeiro pelo domicílio ou sede no exterior, quanto por vedar discriminações não previstas em lei, o que reforça, por simetria, a premissa de que eventuais restrições devem ser legislativas, setoriais e justificadas pelo interesse nacional (AGU, 1999, p. 3).

Do ponto de vista hermenêutico, o parecer conjuga uma leitura sistemática dos textos constitucionais relevantes – a exemplo da Constituição de 1966 – com uma abordagem pragmática da política regulatória, para sustentar que nada impede o legislador de confeccionar, para frente, regras específicas de proteção de setores estratégicos, desde que ancoradas nos princípios constitucionais. Ressalta-se que é juridicamente indevida a sujeição de empresas brasileiras de capital estrangeiro ao regime de pessoas jurídicas estrangeiras nos termos da Lei nº 5.709/1971 (Hage; Peixoto; Vieira Filho, 2012, p. 13).

Em síntese, a conclusão, em consonância com toda a argumentação desenvolvida, reafirma que o § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709/1971 não foi incorporado pela Constituição de 1988, pois se mostra incompatível com o conceito de empresa brasileira estabelecido naquele texto constitucional. Ademais, a posterior revogação do art. 171 não modifica essa incompatibilidade, uma vez que não há retorno automático da norma anteriormente afastada. (Andrade, 2019, p. 71).

Em consequência, não cabe exigir autorização do Congresso Nacional para aquisição ou arrendamento de imóvel rural por empresa brasileira, ainda que de capital estrangeiro, com base na equiparação prevista naquele § 1º. Também não cabe aplicar o art. 23 da Lei nº 8.629/93 para alcançar empresas brasileiras que não se qualificam como estrangeiras.

O parecer ainda destaca que a EC nº 6/95 não instaurou um direito “sem fronteiras” para o capital estrangeiro, mas sim, deslocou o *locus* regulatório para a legislação infraconstitucional. Com isso, permitiu que, à luz do art. 172 e de dispositivos setoriais da Constituição, o legislador traçasse limites proporcionais e racionais à participação estrangeira em áreas estratégicas, legitimado pelo interesse nacional, pela soberania e pela independência do País (AGU, 1999, p. 2 e 3).

Percebe-se que se trata de uma solução de equilíbrio, ao rejeitar, por inconstitucionalidade, a equiparação genérica que pulverizava o conceito de empresa brasileira, mas preservar a competência legislativa, sobre base constitucional adequada, para modelar políticas de investimento estrangeiro que conciliem abertura econômica com tutela de bens públicos sensíveis (Hage; Peixoto; Vieira Filho, 2012, p. 14).

Desse modo, o parecer solucionou, ainda que temporariamente, o caso concreto com nitidez e apontou um possível caminho normativo consistente para o futuro, a fim de evitar o engessamento constitucional.

Contudo, em razão de fatores políticos e sociais, a AGU se viu convocada para reestabelecer uma nova posição em relação ao tema, ocasião em que surpreendeu o setor, ao apresentar um parecer que contrariou os últimos dois, aqui descritos.

A divergência de entendimentos entre esses pareceres, somada à ausência de definição definitiva do Poder Judiciário, contribuiu para a manutenção de um quadro de insegurança jurídica, especialmente quanto à recepção do § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709/1971 pela Constituição de 1988.

2.3 Parecer LA-01/10

No plano das razões práticas, a necessidade do novo parecer emergiu da evidência empírica de um vácuo regulatório e de controle, verificada desde a linha interpretativa inaugurada em 1994, com o GQ-22/94, que afastou a aplicação do § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709/71 às empresas brasileiras com capital majoritariamente estrangeiro.

O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), em manifestações públicas e técnicas, apontou que esse entendimento inviabilizou o monitoramento efetivo de aquisições indiretas de terras rurais por estruturas societárias domésticas, controladas por não residentes ou por pessoas jurídicas sediadas no exterior, expondo o país a riscos que transcendem a dimensão patrimonial (AGU, 2010, p. 3).

Em 27 de setembro de 2007, a Portaria nº 1.282 constituiu Grupo de Trabalho para revisar pareceres vinculantes (AGU, 2010, p. 3). Em audiência conjunta no Senado, em 5 de março de 2008, a Consultoria-Geral da União antecipou a linha de revisão e colheu, inclusive, as referidas manifestações do INCRA, destacando como o entendimento vigente estimulava ocupações desenfreadas e inviabilizava mecanismos de controle registral e cadastral (AGU, 2010, p. 3).

Somaram-se a isso manifestações formais do Grupo de Trabalho que, no relatório final de 24 de março de 2008, apontou a necessidade de revisão dos mencionados Pareceres GQ-22 e GQ-181, entre outros, bem como o diálogo institucional com o Senado Federal, com o Tribunal de Contas da União e com setores produtivos como o de celulose e papel. Evidenciou o grau de relevância e controvérsia da matéria para o interesse público e para a previsibilidade regulatória.

Em paralelo, atores do setor privado, como a Associação Brasileira de Celulose e Papel (BRACELPA), demonstraram preocupações com eventual insegurança jurídica.

Destaca-se, assim, que a elaboração desse novo parecer foi precedida por eventos decisivos de tomada de decisão e de construção de consenso institucional. É que, em 15 de junho de 2007, uma reunião na Casa Civil inaugurou a reavaliação da política de aquisição de terras por estrangeiros, motivada pelos fatores estratégicos já mencionados, principalmente o papel da terra na estrutura produtiva, na segurança alimentar e na proteção dos interesses nacionais.

Em meio a essa problemática, a motivação para um novo parecer não surgiu como mero exercício hermenêutico; ela é fruto de um rearranjo estratégico do contexto econômico e institucional do país. Tal contexto é marcado pela crise global de alimentos, pela ascensão dos biocombustíveis na matriz energética nacional e pela constatação de uma perda efetiva da capacidade estatal de fiscalização sobre a apropriação do território por estruturas societárias brasileiras sob controle estrangeiro, conforme o INCRA e outros órgãos de controle (AGU, 2010, p. 1):

“A crise de alimentos no mundo e a possibilidade de adoção, em larga escala, do biocombustível como importante fonte alternativa de energia, apta a diversificar, com grande vantagem, a matriz energética nacional, são os principais vetores dessa nova abordagem da questão da propriedade da terra no Brasil, especialmente dos imóveis rurais. [...] Segundo os dados do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, desde 1994, data da primeira manifestação da Advocacia-Geral da União sobre o tema (Parecer GQ-22), ratificada em 1998 (Parecer GQ181), [...] o Estado brasileiro perdera as condições objetivas de proceder a controle efetivo sobre a aquisição e o arrendamento de terras realizadas por empresas brasileiras cujo controle acionário e controle de gestão estivessem nas mãos de estrangeiros não-residentes no território nacional.” (AGU, 2010, p. 2).

Sob esse pano de fundo, para a elaboração do novo parecer, revisitou-se, com densa argumentação constitucional e infraconstitucional, a recepção do § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709/1971 pela Constituição de 1988 e reexaminou o entendimento consolidado nos Pareceres GQ-22/94 e GQ-181/98 (AGU, 2010, p. 1).

A estrutura argumentativa refletiu um esforço de reconstrução sistemática desse entendimento consolidado e de parte dos princípios gerais da ordem econômica e dos fundamentos da República, integra dispositivos setoriais da política agrária e da disciplina de capitais estrangeiros, e enfrenta com rigor os métodos de interpretação constitucional, contrapondo a leitura estritamente literal a uma compreensão teleológica, de unidade e máxima efetividade da Constituição.

No itinerário metodológico, foram afastadas leituras isoladas “em tiras” e recolocou-se o art. 190 como manifestação específica da soberania econômica, harmonizado com a disciplina dos investimentos estrangeiros e com a proteção de setores estratégicos do desenvolvimento nacional. (AGU, 2010, p. 11)

O núcleo dogmático do parecer desenvolveu-se em duas frentes complementares, quais sejam: a reconstrução da compatibilidade constitucional do § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709/1971, com a Constituição de 1988 (tanto em sua redação

originária quanto após a EC nº 6/95), e a redefinição hermenêutica do alcance do dispositivo legal em face da evolução do direito societário.

Na primeira, o parecer desmontou o pressuposto do GQ-22/94 e demonstrou, com base nos métodos da unidade da Constituição e da máxima efetividade, que o próprio § 1º do art. 171, II (na redação original) autorizava, por via legislativa, a reserva de setores imprescindíveis ao desenvolvimento tecnológico às empresas brasileiras de capital nacional. Isso implicava, por via de interpretação a *contrario sensu*, uma restrição genérica às empresas brasileiras não qualificadas como de capital nacional.

Significa que, conforme o parecer LA-01/10, havia, sim, no texto constitucional originário, espaço normativo para diferenciar o tratamento a empresas brasileiras sob controle não nacional em setores definidos em lei, o que repercutiu no debate sobre aquisição de terras, quando considerado o conjunto de princípios e de regras constitucionais pertinentes (AGU, 2010, p. 10).

Ainda nessa frente, o parecer reinterpretou o art. 190 da Constituição, segundo o qual a lei devia regular e limitar a aquisição ou o arrendamento de propriedade rural por pessoas físicas ou jurídicas estrangeiras.

Longe de se encerrar numa leitura gramatical que vedaria a extensão a empresas brasileiras controladas por estrangeiros, a abordagem teleológica evidenciou que o objetivo da norma era prover instrumentos de controle sobre a apropriação do território, por agentes cujo poder decisório último fosse estrangeiro, direta ou indiretamente por meio do controle societário de entes nacionais. ref

Essa leitura foi reforçada pelo art. 172 da Constituição, que admite disciplina legislativa sobre investimentos de capital estrangeiro com base no interesse nacional; distingue o capital de empresa e corrobora a legitimidade dos limites, quando o investimento, mesmo de pessoa jurídica brasileira, tem controle efetivo externo.

A convergência com o art. 170, I (soberania nacional), com o art. 1º, I (soberania), com o art. 3º, II (garantia do desenvolvimento nacional) e com o art. 4º, I (independência nacional) trouxe densidade à leitura sistemática, ao compreender que controlar juridicamente a aquisição de terras por estruturas com comando estrangeiro é uma concreção de princípios constitucionais, que funcionam como normas-objetivo e diretrizes conformadoras da ordem econômica (AGU, 2010, p. 17)

Além disso, o parecer abordou a isonomia do art. 5º, *caput*, salientando que, embora brasileiros e estrangeiros residentes desfrutem, em regra, dos mesmos

direitos fundamentais, a própria Constituição prevê mitigações proporcionais quando estão em jogo a soberania, a segurança e o desenvolvimento, especialmente no campo agrário e na disciplina de capitais.

A análise histórica legislativa, por sua vez, reforçou a recepção à Lei nº 8.629/93, que regulamenta dispositivos da reforma agrária, e remeteu explicitamente à Lei nº 5.709/71, impondo, ao arrendamento por estrangeiros, os limites aplicáveis à aquisição e determinando a competência do Congresso para autorizar operações além dos limites legais.

Se houvesse incompatibilidade material do § 1º do art. 1º da Lei de 1971 com a Constituição de 1988, seria razoável esperar que o legislador ordinário a tivesse expurgado em 1993. Mas isso não ocorreu, e o regime se estendeu ao arrendamento, sinalizando recepção e integração sistêmica do marco regulatório anterior.

Conforme já exposto, com a EC nº 6/95 e a revogação do art. 171, o GQ-181/98 reafirmou a não repristinação do § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709/1971, mantendo, porém, a premissa material de que restrições ao capital estrangeiro são legítimas por lei nova com base no art. 172.

Mas o parecer de 2010 contesta a necessidade de enquadrar o problema como repristinação, pois, ao sustentar que a norma de 1971 foi recepcionada pela Constituição de 1988, desloca o eixo hermenêutico para indagar se a EC nº 6/95, ao suprimir a distinção entre empresa brasileira e empresa brasileira de capital nacional, teria revogado, por incompatibilidade superveniente, o §1º.

A resposta é negativa, quando se reconstrói a estrutura constitucional remanescente e se percebe que a soberania, a disciplina de capital estrangeiro, a política agrária e os limites à aquisição de terras por estrangeiros continuam a oferecer base normativa suficiente para manter a equiparação legal entre empresas brasileiras controladas por não residentes ou por pessoas jurídicas sediadas no exterior e empresas estrangeiras, para fins de aplicação das restrições fundiárias. Essa equiparação se dá por compatibilidade material e teleológica (AGU, 2010, p. 10).

Na segunda frente, foi reinterpretado, tecnicamente, o requisito “maioria do capital social” do § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709/71, à luz da evolução do Direito societário, com a transição do regime do acionista majoritário para a figura do acionista controlador na Lei nº 6.404/76 – que dispõe sobre as sociedades por ações.

Nos termos do exposto pela AGU, a equiparação legal não é acionada em qualquer participação estrangeira, nem “a qualquer título”. É necessário o controle efetivo, isto é, a titularidade permanente de votos que assegurem o poder de eleger a maioria dos administradores e de dirigir as atividades sociais¹¹ e o uso real desse poder para orientar o funcionamento da companhia.

Com isso, o parecer afastou leituras que veriam a incidência da equiparação com base em participações simbólicas e, simultaneamente, fechou espaços por onde o controle estrangeiro poderia se disfarçar em estruturas interpostas. Assim, preservou o foco jurídico na substância do poder societário que decide sobre os destinos da empresa brasileira e, por consequência, sobre a aquisição e gestão de imóveis rurais (AGU, 2010, p. 20)

Por fim, o trâmite formal de aprovação culminou no despacho do advogado-geral da União e na submissão ao presidente da República, determinando-se a publicação e a ampla divulgação institucional e conferindo efeito vinculante à orientação, nos termos dos arts. 40 e 41 da Lei Complementar nº 73/93 (AGU, 2010, p. 24)

Em síntese, o Parecer LA-01/10, de 19 de agosto de 2010, adotou integralmente o Parecer CGU/AGU nº 01/2008-RVJ, reinserindo, no centro do debate jurídico e de políticas públicas, a aquisição de terras por estrangeiros e por empresas brasileiras controladas por capital estrangeiro.

Na revisitação à densa argumentação constitucional e infraconstitucional sobre a recepção do § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709/1971 pela Constituição de 1988 e no reexame dos Pareceres GQ-22/94 e GQ-181/98, a conclusão foi de que havia compatibilidade material e formal da equiparação entre as empresas brasileiras controladas por estrangeiros e as empresas estrangeiras para fins de incidência das restrições à aquisição e ao arrendamento de imóveis rurais

Sobre a preocupação de atores quanto à insegurança jurídica, o parecer respondeu referindo-se ao fenômeno da mutação constitucional e à legitimidade de revisões hermenêuticas, fundadas em novas circunstâncias econômicas e sociais. Isso, sem desprezar a necessidade de políticas complementares e de eventual

¹¹ LEI DAS S.A. Art. 116. Entende-se por acionista controlador a pessoa, natural ou jurídica, ou o grupo de pessoas vinculadas por acordo de voto, ou sob controle comum, que: a) é titular de direitos de sócio que lhe assegurem, de modo permanente, a maioria dos votos nas deliberações da assembleia-geral e o poder de eleger a maioria dos administradores da companhia; e b) usa efetivamente seu poder para dirigir as atividades sociais e orientar o funcionamento dos órgãos da companhia.

iniciativa legislativa para cobrir hipóteses não alcançadas pela equiparação (AGU, 2010, p. 24)

No plano da teoria constitucional, o parecer robusteceu sua conclusão por meio de uma hermenêutica que privilegia a unidade da Constituição, a máxima efetividade das normas e a proporcionalidade na limitação de direitos, articulando princípios econômicos e agrários com fundamentos e objetivos da República.

Na ponderação pela proporcionalidade — dimensão essencial ao “limite dos limites” dos direitos fundamentais — conclui que as restrições legalmente previstas não excedem o necessário para proteger bens constitucionais de alta densidade, com soberania, segurança, desenvolvimento, função social da propriedade e regularidade da política agrária (AGU, 2010, p. 23).

Do ponto de vista da interpretação, não há dúvidas de que o parecer LA-01 evidenciou uma “virada hermenêutica”, responsável e necessária em um cenário econômico e institucional que expôs vulnerabilidades sérias na capacidade do Estado brasileiro de controlar a apropriação do território por estruturas com comando estrangeiro.

E com base em uma leitura sistemática e teleológica da Constituição de 1988, o documento demonstrou que o § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709/71 foi recepcionado tanto na redação originária, quanto após a EC nº 6/95. E longe de afrontar direitos fundamentais de maneira desproporcional, a equiparação de empresas brasileiras controladas por estrangeiros às empresas estrangeiras é uma expressão concreta dos princípios de soberania nacional, de independência, de interesse nacional e de disciplina dos investimentos de capital estrangeiro (AGU, 2010, p. 7)

Ao reconectar o art. 190 com o art. 172 e com os princípios e objetivos da ordem econômica e da República, o parecer superou o reducionismo literal que sustentou os pareceres de 1994 e 1998 e resolveu o falso dilema da repriminção, recolocando o debate no terreno correto da compatibilidade material (AGU, 2010, p. 17).

Ao mesmo tempo, qualificou tecnicamente o alcance da equiparação em consonância com a Lei das S.A., exigindo controle efetivo e uso real do poder societário por não residentes ou por pessoas jurídicas sediadas no exterior, o que evita tanto a generalização xenófoba, quanto o formalismo que abriria espaço para fraudes.

Quando comparou o problema com experiências estrangeiras, como a norte-americana e a mexicana, o parecer reforçou a legitimidade de limites à aquisição de terras por estrangeiros em democracias consolidadas sem implicar isolacionismo, mas como mecanismo de garantir autonomia decisória e integridade territorial (AGU, 2010, p. 22).

A conclusão prática é clara: ao revogar as orientações dos Pareceres GQ-22/94 e GQ-181/98, o Parecer LA-01/10 restabeleceu o regime de restrições da Lei nº 5.709/71 às empresas brasileiras controladas por estrangeiros não residentes ou por pessoas jurídicas sediadas no exterior nas operações de aquisição e de arrendamento de imóveis rurais, reativando instrumentos essenciais de cadastro, de autorização, de limites territoriais e de proteção de áreas sensíveis.

Além disso, com o realismo institucional, reconheceu que algumas hipóteses demandarão legislação subsequente para ampliar o raio de controle além do alcance da equiparação legal. Isso, sem perder de vista que o passo dado é constitucionalmente sólido, metodologicamente consistente e politicamente indispensável para remodelar a política fundiária brasileira segundo o interesse público.

A divergência de entendimentos entre esses pareceres, somada à ausência de definição definitiva do Poder Judiciário, contribuiu para a manutenção de um quadro de insegurança jurídica, especialmente quanto à recepção do § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709/1971 pela Constituição de 1988.

3 STATUS JURÍDICO PÓS PARECERES E AÇÕES PENDENTES DE JULGAMENTO NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Conforme exposto, em que pesem os pareceres da AGU, a discussão sobre a aquisição de imóveis rurais gera discussão no judiciário até os dias atuais, passando também pelo Projeto de Lei nº 2.963/2019, que tramita no Congresso Nacional, visando a regulamentar “a aquisição, posse e o cadastro de propriedade rural por pessoa física ou jurídica estrangeira” (Ferri, 2020, p. 1).

Relembre-se que o principal marco legal que regula a aquisição de imóveis rurais por estrangeiros no Brasil é a Lei nº 5.709/1971 e estabelece as condições para que estrangeiros residentes e pessoas jurídicas estrangeiras autorizadas a operar no Brasil possam adquirir propriedades rurais. Além disso, por força do § 1º de seu artigo 1º, equipara-se ao regime restritivo aplicável aos estrangeiros a pessoas jurídicas brasileiras, cujo capital majoritário pertença a estrangeiros residentes ou sediados no exterior.

Fundamentalmente, a controvérsia em torno dessa equiparação decorre de três fatores: primeiro, das sucessivas mudanças interpretativas da AGU, em especial do Parecer LA-01/2010, que reafirmou a incidência das restrições legais às pessoas jurídicas brasileiras equiparadas; segundo, das divergências administrativas e judiciais e acerca da recepção constitucional desse regime restritivo e, terceiro, dos impactos federativos e registrais advindos de orientações locais, que afastaram a aplicação da lei federal, gerando um quadro de insegurança jurídica e de fragmentação normativa.

Como o Parecer LA-01/2010 tem relação temática e de finalidade com os dois anteriores, o GQ-22/94 e o GQ-181/98, será feita uma breve análise comparativa de alguns dos três documentos, a fim de se entender o estado da arte da problemática e do que gerou ações impetradas no Supremo Tribunal Federal (STF).

3.1 Breve análise comparativa dos Pareceres GQ-22/94, GQ-181/98 E LA-01/10

A análise comparativa dos Pareceres GQ-22/94, GQ-181/98 e LA-01/10, todos emitidos pela AGU, permite verificar um percurso interpretativo complexo e multifacetado sobre a aquisição de imóveis rurais por estrangeiros e, especialmente, sobre a equiparação entre empresas brasileiras controladas por capital estrangeiro e

peças jurídicas estrangeiras, para fins de incidência das restrições da Lei nº 5.709/1971.

Cada parecer refletiu não apenas o contexto normativo e político de sua época, mas também diferentes métodos de leitura constitucional, resultando em conclusões que ora se aproximam, ora se distanciam em relação à recepção e aplicabilidade do § 1º do art. 1º da referida lei.

Conforme explicitado, o Parecer GQ-22/94 inaugurou o debate sob a égide da Constituição Federal de 1988, partindo da premissa de que a nova ordem constitucional, ao positivizar o conceito de “empresa brasileira” no art. 171, rompeu com a tradição infraconstitucional que permitia, ao legislador ordinário, equiparar empresas brasileiras de capital estrangeiro a empresas estrangeiras.

O parecer sustentou que, a partir de 1988, a nacionalidade da empresa passou a ser definida exclusivamente por critérios formais (organização segundo as leis brasileiras e sede administrativa no país), tornando irrelevante a origem do capital para fins de restrição à aquisição de imóveis rurais.

Assim, limitações, como as previstas no § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709/1971, que equiparavam empresas brasileiras com capital majoritariamente estrangeiro a estrangeiras, não teriam sido recepcionadas pela nova Constituição. Isso, porque colidiriam com o conceito constitucional de empresa brasileira.

O parecer, portanto, defendeu uma flexibilização do regime restritivo, restringindo a incidência das limitações apenas a pessoas naturais ou jurídicas estrangeiras, conforme o art. 190 da Constituição, e não às empresas brasileiras, ainda que controladas por estrangeiros.

O Parecer GQ-181/98, emitido após a EC nº 6/95, que revogou o art. 171 da Constituição, revisitou a questão à luz da nova moldura constitucional e, embora tivesse reconhecido a desconstitucionalização do conceito de empresa brasileira, manteve a conclusão de seu antecessor: o § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709/1971 não foi recepcionado pela Constituição de 1988, e a revogação do art. 171 não teve o condão de reprivar a norma anteriormente tida por incompatível.

O GQ-181/98 aprofundou a análise hermenêutica, destacando que a teoria da recepção exigia a verificação de compatibilidade material no momento da promulgação da Constituição e que a revogação posterior de um parâmetro constitucional não reativava normas já consideradas não recepcionadas.

O parecer também ressaltou que, embora a Constituição de 1988, após a EC nº 6/95, tivesse orientado o *locus* regulatório para a legislação infraconstitucional, permanecia legítima a imposição de restrições ao capital estrangeiro por meio de lei. Para tanto, elas deveriam estar ancoradas em princípios constitucionais, como soberania, independência e interesse nacional, especialmente no âmbito do art. 172.

Assim, o GQ-181/98 reafirmou a impossibilidade de sujeitar empresas brasileiras de capital estrangeiro ao regime de pessoas jurídicas estrangeiras. Porém, reconheceu a possibilidade de o legislador estabelecer, para o futuro, limitações proporcionais e específicas.

Já o Parecer LA-01/10 representou uma inflexão significativa no entendimento da AGU, motivada por mudanças no contexto econômico e institucional, como a crise global de alimentos, a ascensão dos biocombustíveis e a constatação de perda de capacidade estatal de controle sobre a apropriação do território por empresas brasileiras sob comando estrangeiro.

O parecer adotou uma abordagem sistemática e teleológica da Constituição, reinterpretando o § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709/1971 à luz dos princípios de soberania nacional, de desenvolvimento, de independência e de disciplina dos investimentos estrangeiros.

Divergindo dos pareceres anteriores, o LA-01/10 concluiu que a equiparação legal de empresas brasileiras controladas por estrangeiros a empresas estrangeiras é compatível com a Constituição de 1988, tanto em sua redação originária quanto após a EC nº 6/95.

O documento argumentou que o controle efetivo do capital estrangeiro sobre empresas nacionais justificaria a incidência das restrições fundiárias, não apenas por uma leitura literal do art. 190, mas por uma compreensão teleológica, que visa proteger bens constitucionais de alta densidade, como soberania, segurança e desenvolvimento.

Além disso, o LA-01/10 qualificou tecnicamente o alcance da equiparação, exigindo o controle societário efetivo nos termos do art. 116 da Lei das S.A., afastando interpretações que poderiam levar a generalizações indevidas ou a fraudes estruturais.

Ao comparar os três pareceres, observa-se que o GQ-22/94 e o GQ-181/98 convergiram na defesa da não recepção do § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709/1971,

fundamentando-se em uma leitura formalista e restritiva da Constituição. Tal leitura privilegiou a segurança jurídica e a previsibilidade normativa para empresas brasileiras, independentemente da origem do capital.

Ambos rejeitaram a equiparação genérica entre empresas brasileiras de capital estrangeiro e pessoas jurídicas estrangeiras, entendendo que tal restrição só seria possível por meio de um comando constitucional expresso ou por legislação infraconstitucional específica, devidamente justificada pelo interesse nacional.

Em sentido contrário, o LA-01/10 rompeu com essa tradição, ao adotar uma hermenêutica de máxima efetividade e de unidade da Constituição, reconhecendo a legitimidade de restrições fundiárias a empresas brasileiras sob controle estrangeiro como expressão concreta dos princípios constitucionais.

O parecer destacou a necessidade de instrumentos de controle estatal diante de vulnerabilidades identificadas no contexto contemporâneo e propôs uma leitura que privilegiou a substância do poder societário em detrimento de formalismos que poderiam esvaziar a eficácia das normas de proteção do território nacional.

Em síntese, a principal convergência entre os pareceres reside no reconhecimento da importância de se balizar a participação estrangeira em setores estratégicos à luz do interesse nacional, ainda que por caminhos hermenêuticos distintos.

Enquanto os pareceres GQ-22/94 e GQ-181/98 optaram por uma postura mais restritiva, quanto à incidência das limitações fundiárias sobre empresas brasileiras, o LA-01/10 avançou no sentido de uma proteção mais robusta à soberania e ao controle estatal, reativando o regime restritivo da Lei nº 5.709/1971 para empresas brasileiras controladas por estrangeiros.

A divergência fundamental entre eles está, portanto, no método de interpretação constitucional e na avaliação do papel do Estado na regulação do capital estrangeiro, refletindo, em última análise, as tensões entre abertura econômica e defesa do interesse público no contexto da política fundiária brasileira.

A discussão não está pacificada, uma vez que há ações pendentes de julgamento pelo STF, as quais buscam obter definição dessa Corte sobre a recepção do § 1º do artigo 1º da Lei nº 5.709/1971 e sobre a validade de ato correcional estadual que dispensou sua observância no estado de São Paulo. Atualmente, o STF examina ações de grande relevância para o setor, buscando pacificar a questão e uniformizar

o regime jurídico aplicável à aquisição de imóveis rurais por estrangeiros e por empresas brasileiras controladas por capital estrangeiro.

3.2 Ações no Supremo Tribunal Federal

No contexto de uma questão que se iniciou em 1969, com o Ato Complementar nº 45, e que evoluiu com base em fatores supervenientes, conforme referido ao longo do texto, chega-se ao presente com ações relativas ao tema.

Destacam-se duas ações de grande relevância atualmente em trâmite no STF: a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 342 e a Ação Cível Originária (ACO) 2463. Ambas buscam uma definição definitiva quanto à recepção do § 1º do artigo 1º da Lei nº 5.709/71 pela Constituição de 1988, bem como da validade de atos administrativos estaduais que dispensaram a observância desse dispositivo, como ocorreu no estado de São Paulo (STF, 2016, p. 1)

A ADPF 342, proposta pela Sociedade Rural Brasileira (SRB) em 2021, tem como objeto central a discussão sobre a compatibilidade entre o § 1º do artigo 1º da Lei nº 5.709/1971 e a Constituição vigente. Esse dispositivo estende o regime jurídico restritivo da aquisição de imóvel rural por estrangeiro a pessoas jurídicas brasileiras, em cujo quadro societário figurem pessoas físicas ou jurídicas estrangeiras, residentes ou sediadas no exterior, detentoras da maioria do capital social.

Em suas razões, a SRB sustenta que tal limitação compromete o financiamento ao setor agropecuário, reduz a liquidez dos ativos imobiliários e pode provocar a migração de investimentos para países vizinhos, em detrimento do desenvolvimento nacional, da economia e do emprego no agronegócio.

Já a ACO 2463, ajuizada pela União e pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) também em 2021, visa à anulação de parecer da Corregedoria-Geral de Justiça do Estado de São Paulo, o qual dispensou tabeliães e oficiais de registro da aplicação da norma restritiva nos casos de aquisição de imóvel rural por empresas brasileiras controladas por capital estrangeiro (STF, 2023, p. 1).

O relator originário, Ministro Marco Aurélio, deferiu medida cautelar para suspender a eficácia do parecer paulista, fundamentando sua decisão na presunção de constitucionalidade da lei federal e no risco de afronta ao pacto federativo, uma vez que a matéria em questão é de competência exclusiva da União (STF, 2023, p. 1).

No andamento processual, em abril de 2023, o relator atual Ministro André Mendonça concedeu liminar para suspender, em âmbito nacional, todos os processos judiciais que envolvessem a aquisição de imóveis rurais por empresas brasileiras com participação societária majoritária de estrangeiros. Essa medida foi motivada pelo pedido do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), ante as decisões judiciais conflitantes e o quadro de grave insegurança jurídica instaurado.

O pedido foi submetido ao Plenário do STF em sessão virtual encerrada em 4 de maio de 2023, resultando em empate: cinco votos favoráveis e cinco contrários. “[...] no caso, o empate se deu por falta de um ministro na composição da Corte após a aposentadoria do ministro Ricardo Lewandowski”. Pelo art. 146 do Regimento Interno do STF, o empate em matéria que exige maioria absoluta implica a não confirmação da liminar (STF, 2023, p. 1).

No voto vencido, o Ministro Alexandre de Moraes destacou que a suspensão nacional de todos os processos, sem perspectiva de resolução próxima, poderia acentuar a insegurança jurídica e gerar impactos econômicos negativos, ao criar limitações adicionais à aquisição e ao arrendamento de imóveis rurais por empresas nacionais de capital estrangeiro. Ele reforçou “a manutenção da cautelar criaria limitações ainda maiores para as empresas nacionais de capital estrangeiro na aquisição de imóvel rural” e teria interferência em distintas relações de negócio, com impactos econômicos. A Ministra Rosa Weber (presidente) e os Ministros Luís Roberto Barroso, Luiz Fux e Gilmar Mendes votaram nesse sentido (STF, 2023, p. 1).

O julgamento de mérito, iniciado em ambiente virtual, foi transferido para o Plenário físico, sem data prevista para sua retomada, ressalte-se.

Em síntese, a situação atual é: a ADPF 342 e a ACO 2463 permanecem pendentes de julgamento de mérito, e a cautelar de suspensão nacional dos processos não foi referendada em razão do empate. Em consequência, subsiste a suspensão dos efeitos do parecer da Corregedoria-Geral de Justiça paulista, por decisão cautelar proferida pelo relator originário na ACO 2463.

A definição constitucional a ser proferida pelo STF reveste-se de grande relevância institucional, pois será determinante para estabelecer, de forma definitiva, a recepção ou não do § 1º do artigo 1º da Lei nº 5.709/1971 pela Constituição de 1988. Nessa perspectiva, também se definem: o regime de restrições aplicável às pessoas jurídicas brasileiras com maioria de capital estrangeiro; a uniformização do tratamento

registrar e cartorário em todo o território nacional, superando as orientações dissonantes em âmbito estadual; o reequilíbrio, de modo adequado, da segurança jurídica, do desenvolvimento econômico e da proteção da soberania e, por fim, a previsibilidade regulatória em matéria sensível da ordem econômica e agrária.

Tais aspectos têm sido amplamente reconhecidos, tanto no histórico institucional dos processos, quanto nos estudos acadêmicos e diagnósticos econômicos que evidenciam a inter-relação entre o marco normativo, a atuação do Incra e os efeitos sistêmicos sobre o investimento, a governança fundiária e o controle estatal, especialmente após a adoção do Parecer AGU/LA-01/2010.

Relativamente ao ponto central da questão, Oliveira (2024, p. 3) defende: “não é possível acolher um parecer que possa dar interpretação restritiva à Constituição, esvaziando inclusive o que o próprio legislador pretendeu ao revogar o artigo 171 da Constituição, quando aprovou a Emenda Constitucional nº 6/95.” O parecer da LA 01/2010 da AGU recuperou o texto constitucional revogado pela EC 69/95; sua vigência necessitaria de um processo legislativo.

Em termos das definições que advirão com a solução a ser dada pelo STF, especialmente no tocante aos diagnósticos econômicos – desenvolvimento e previsibilidade regulatória em matéria sensível da ordem econômica e agrária– em sua relação com o marco normativo, o aguardo dessa resposta tem implicações.

Os impactos econômicos dessas mudanças são evidentes, e as restrições impostas acabam impactando o mercado e diminuindo os investimentos no país. [...] os investimentos estrangeiros representam um papel importante na economia e trazem impactos fundamentais no crescimento e no desenvolvimento [...]. São evidentes o influxo de recursos financeiros, o fortalecimento da indústria e dos serviços e a geração de empregos em áreas como agricultura e manufatura. Não se pode esquecer que esses investimentos são acompanhados de novas tecnologias e processos de produção modernizados. Além disso, proporcionam o acesso do Brasil a mercados internacionais, com mais investimentos e parcerias comerciais, aumentando as exportações e diversificando as fontes de receitas (Oliveira, 2023, p. 4).

O teor da decisão esperada pode ter influências significativas no mercado nacional, quanto a investimentos estrangeiros na área agrícola e, de resto, na economia do país como um todo (Oliveira, 2024, p. 4).

Inclusive, também é nesse sentido o Projeto de Lei nº 2.963/2019, em cuja justificativa ressalta que a matéria é considerada de relevância para o agronegócio do país, “setor que sustenta a economia [...] e até hoje não conta com a segurança jurídica necessária para seu pleno desenvolvimento” (Ferri, 2020, p. 1).

CONCLUSÃO

A análise da aquisição de imóveis rurais por estrangeiros no Brasil, à luz da evolução normativa e dos pareceres da AGU, emitidos em 1994, 1999 e 2010, revela a complexidade do problema e a dinamicidade do regime jurídico aplicável ao tema.

O estudo demonstrou que a Lei nº 5.709/1971, concebida em um contexto de forte preocupação com a soberania nacional e com o controle do capital estrangeiro, instituiu um sistema restritivo e detalhado para a aquisição e o arrendamento de terras rurais por estrangeiros e por empresas brasileiras controladas por capital estrangeiro.

Essa lei, embora anterior à Constituição Federal de 1988, permaneceu no centro dos debates jurídicos e políticos, especialmente diante das mudanças constitucionais e das diferentes interpretações conferidas pela AGU ao longo das décadas.

A promulgação da Constituição de 1988 e, posteriormente, a EC nº 6/1995, que revogou seu art. 171, alteraram significativamente o panorama normativo, reorientando o *locus* regulatório para a legislação infraconstitucional e suscitando dúvidas quanto à recepção do § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709/1971. É que, a partir dessa EC, empresas nacionais com maioria de capital estrangeiro ou sob controle externo terminaram por ser equiparadas a empresas brasileiras de capital somente nacional. O resultado é que investidores estrangeiros, desejosos de investir em terras no país, teriam que criar uma empresa brasileira (Oliveira, 2024, p. 2).

Os pareceres GQ-22/94 e GQ-181/98, em consonância com uma leitura formalista e restritiva da Constituição, defenderam a não recepção daquele dispositivo, afastando a equiparação entre empresas brasileiras de capital estrangeiro e pessoas jurídicas estrangeiras, para fins de incidência das restrições fundiárias.

Já o Parecer LA-01/10, 12 anos depois, motivado por mudanças no contexto econômico, institucional e pela necessidade de fortalecer os mecanismos de controle estatal, adotou uma abordagem teleológica e sistemática do problema, reconhecendo a compatibilidade constitucional da equiparação e restabelecendo o regime restritivo para empresas brasileiras de controle estrangeiro.

A divergência entre os pareceres da AGU, somada à ausência de decisão definitiva do STF, perpetuou um cenário de insegurança jurídica, de fragmentação normativa e de incerteza quanto ao regime aplicável, com impactos diretos no

ambiente de negócios, na governança fundiária e na capacidade estatal de proteger interesses estratégicos.

As ações atualmente pendentes de julgamento no STF evidenciam a urgência de uma definição institucional que pacifique a controvérsia, uniformize o tratamento registral e reequilibre os vetores de segurança jurídica, de desenvolvimento econômico e de proteção da soberania nacional.

Diante desse quadro, conclui-se que a questão da aquisição de imóveis rurais por estrangeiros no Brasil transcende o mero debate jurídico-formal, inserindo-se no âmbito das políticas públicas de desenvolvimento, de segurança e de soberania.

A experiência brasileira demonstra a necessidade de soluções normativas e institucionais que conciliem a abertura ao investimento estrangeiro com a defesa do interesse público, a proteção do território e a promoção de um ambiente regulatório estável e previsível.

O desafio consiste em construir um regime jurídico que, sem desconsiderar a soberania e do controle estatal, seja capaz de atrair investimentos produtivos, fomentar o desenvolvimento sustentável e garantir a justa distribuição da propriedade rural, em consonância com os princípios e objetivos constitucionais.

A superação da insegurança jurídica e a construção de um marco regulatório equilibrado dependem, em última análise, da atuação coordenada dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, bem como do engajamento da sociedade civil e dos setores produtivos, em prol de um modelo de desenvolvimento que respeite a soberania, promova a justiça social e assegure a sustentabilidade do território nacional.

Espera-se que o presente trabalho possa contribuir para o debate acadêmico e institucional, ao evidenciar a importância de uma abordagem crítica, comparativa e contextualizada, capaz de iluminar os fundamentos, os limites e as perspectivas de evolução do regime jurídico da aquisição de imóveis rurais por estrangeiros no Brasil. Ao mesmo tempo, que ele sirva de estímulo a novas pesquisas sobre o assunto, afinal, sua complexidade remete não só à história do país, como à função da terra e ao uso social dela.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Rodrigo Freitas. A problemática jurídica da aquisição de terras brasileiras por estrangeiros. **Revista de Doutrina e Jurisprudência, Brasília**, v. 55, n. 111(1), p. 57-80, 2019.

ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO. **Parecer no GQ – 22**. Brasília: AGU, 1994. Disponível em: <https://www.sistema.planalto.gov.br/asprevweb/exec/parecer/parecerAGU181.html>. Acesso em: 25 out. 2025.

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. **Parecer no GQ – 181**. Brasília: AGU, 1999. Disponível em: <https://www.sistema.planalto.gov.br/asprevweb/exec/parecer/parecerAGU181.html>. Acesso em: 25 out. 2025.

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. **Parecer no LA – 01**. Brasília: AGU, 2010. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AGU/PRC-LA01-2010.htm. Acesso em: 25 out. 2025.

BURANELLO, Renato; SOUZA, André Ricardo Passos; PERIN JR., Ecio. **Direito do agronegócio: mercado, regulação, tributação e meio ambiente**. São Paulo: Quartier Latin, 2013.

FERRI, Stefano. **Aquisição de imóvel rural por estrangeiro**. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/> Acesso em: 20 out. 2025.

GOMES, Victor Menezes Lopes. **Proibir estrangeiros de comprarem terras é danoso**. 2010. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2010-dez-17/proibicao-aquisicao-imoveis-rurais-estrangeiros-danosa/>. Acesso em 16 out. 2025.

HAGE, Fábio Augusto Santana; PEIXOTO, Marcus; VIEIRA FILHO, José Eustáquio Ribeiro. **Aquisição de terras por estrangeiros no Brasil: uma avaliação jurídica e econômica**. Brasília: Senado Federal, Núcleo de Estudos e Pesquisas (Textos para Discussão, n. 114), 2012. Disponível em: <https://portalantigo.ipea.gov.br>. Acesso em: 20 out. 2025.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. **Instrução Normativa n.º 88**, de 13 de dezembro de 2017. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=353644>

LOURENÇO, Welington Batista; MANIGLIA, Elisabete. Análise histórica da aquisição de imóveis rurais por estrangeiros no Brasil: contribuição aos estudos agrários críticos. **Mundo Agrário**, v. 23, n. 53, e191, 2022. Disponível em: <https://www.scielo.org.ar/> Acesso em: 18 nov 2025.

NASSAR, A. M. Terras agrícolas na alça de mira. **O Estado de São Paulo**, coluna Espaço aberto, p. A2, edição de 20 de outubro de 2010.

ODILLA, F. Estrangeiros compram 22 campos de futebol por hora. **Folha de São Paulo**, edição de 02 de novembro de 2010.

OLIVEIRA, Robson de. Compra e arrendamento de imóvel rural por estrangeiro: o que se espera do julgamento do STF? **Consultor Jurídico**, 2024. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/> Acesso em: 4 out. 2025.

OPITZ, Silvia C. B; OPITZ, Oswaldo. Curso Completo de Direito Agrário. 11. Ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2017.

PRETTO, J. M. Imóveis rurais sob propriedade de estrangeiros no Brasil. **Relatório de Projeto de cooperação técnica Apoio às políticas e à participação social no desenvolvimento rural** (PCT IICA/NEAD). Brasília, NEAD, 2009 (relatório de pesquisa).

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. STF não referenda liminar sobre compra de terras por empresas com sócio majoritário estrangeiro. **Notícias STF**, Brasília, 5 maio 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/>. Acesso em: 25 out. 2025.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Suspenso parecer sobre aquisição de imóveis rurais por estrangeiros. **Notícias STF**, Brasília, 13 setembro 2016. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/>. Acesso em: 25 out. 2025.

LISTA DA LEGISLAÇÃO

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Lei n. 4.504, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências.

Lei n. 8.629, de 25 de fevereiro de 1993. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título

Lei n. 5.709, de 7 de outubro de 1971. Regula a Aquisição de Imóvel Rural por Estrangeiro Residente no País ou Pessoa Jurídica Estrangeira Autorizada a Funcionar no Brasil, e dá outras Providências.