



O julgamento no STF e os desafios persistentes da Lei nº 5.709/1971

13/04/2026

Há poucas semanas, o plenário do Supremo Tribunal Federal deu continuidade ao julgamento da Ação Civil Originária (ACO) nº 2.463/2014 e da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 342/2015, com o objetivo de firmar a constitucionalidade ou declarar a inconstitucionalidade, por não recepção, do § 1º do artigo 2º da nº 5.709, de 7 de outubro de 1971.

Busca-se destacar aqui os argumentos constantes das referidas ações e dos votos já proferidos pelos eminentes ministros da Suprema Corte, bem como sugerir uma reflexão sobre a necessidade de atualização legislativa diante de outras questões que não se encontram no centro do referido julgamento.

Ações no STF

A Lei nº 5.709/1971, ainda vigente, disciplina a aquisição de terras por estrangeiros, sejam pessoas físicas ou jurídicas, e foi editada em cumprimento ao disposto no artigo 153, § 34 [1], inaugurado pela Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, à Constituição de 1967. Desde sua edição, o diploma legal, em seu § 1º do artigo 1º, equipara as pessoas jurídicas brasileiras controladas por capital estrangeiro às pessoas jurídicas estrangeiras, para fins de incidência de seus efeitos restritivos.

As duas ações, que tramitam apensadas no Supremo Tribunal Federal, referem-se a essa questão. A ADPF nº 342, de autoria da Sociedade Rural Brasileira, requer o reconhecimento da não recepção do § 1º do artigo 1º da Lei nº 5.709/1971 pela Constituição de 1988, à luz dos preceitos fundamentais da isonomia, da livre iniciativa, da segurança jurídica, da liberdade de associação e do desenvolvimento nacional. Requer, ainda, a declaração de nulidade do Parecer LA-01 da Advocacia-Geral da União (CGU/AGU nº 01/2008) [2], que considerou o referido dispositivo compatível com a Constituição de 1988, revogando o entendimento anteriormente firmado nos Pareceres GQ-22/1994 e AGU nº GQ-181 [1], restabelecendo, assim, as restrições às pessoas jurídicas brasileiras de capital estrangeiro.

A ACO nº 2.463/2014, de autoria da União e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), requer a anulação do Parecer nº 461-E da Corregedoria-Geral da Justiça de São Paulo, que dispensou os registradores e tabeliães da aplicação da norma de equiparação, por entender que o dispositivo é incompatível com a Constituição de 1988.

Fundamentos dos votos já proferidos

O Plenário do Supremo, em sessão realizada nos dias 18 e 19 de março, indicou a predominância de entendimento entre os ministros, com quatro votos alinhados ao posicionamento proferido, em 2021, pelo ministro Marco Aurélio, no sentido de reconhecer a

constitucionalidade da norma, em razão da necessidade de resguardar a soberania nacional e evitar a submissão do país a potências estrangeiras.

Os votos dos ministros Gilmar Mendes, Flávio Dino, Cristiano Zanin e Nunes Marques convergem ao sustentar a proteção da soberania nacional e ao destacar que tal princípio, previsto na Constituição como fundamento da República Federativa do Brasil (artigo 1º, inciso I) e como princípio da ordem econômica (artigo 170), legitima a imposição de restrições legais à aquisição de imóveis rurais por pessoas estrangeiras. Ademais, sustentam a compatibilidade do § 1º do artigo 1º da Lei nº 5.709/1971 com o artigo 172 da Constituição, norma de caráter programático que atribui à lei a disciplina dos investimentos de capital estrangeiro com base no interesse nacional [3].

Os eminentes ministros também recorreram ao direito comparado, citando exemplos de países com características territoriais e econômicas semelhantes às do Brasil que adotam restrições ou vedações à aquisição de terras por estrangeiros, como determinados estados dos Estados Unidos, bem como Austrália, China e Indonésia. Reafirmaram, ainda, que a lei não impede a aquisição, mas apenas a condiciona à prévia autorização estatal, mediante o cumprimento dos requisitos legais.

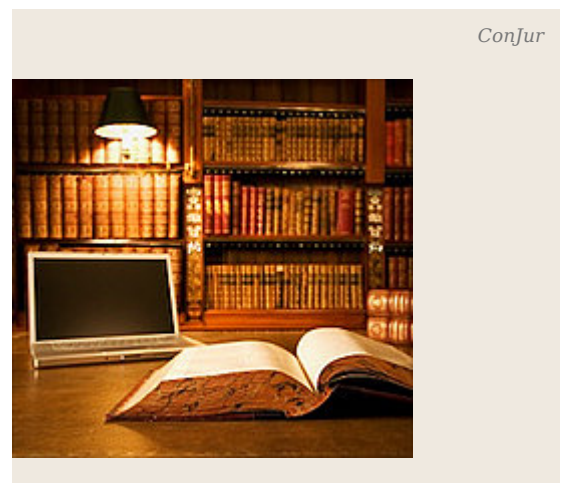
Destaca-se, no voto do ministro Gilmar Mendes, a referência aos apontamentos do professor Otavio Luiz Rodrigues Jr., constantes de obra *Propriedade da Terra e Capital Estrangeiro* [4], por ele coorganizada com Gilberto Bercovici e Rodrigo Xavier Leonardo.

No capítulo XII, intitulado “Propriedade da terra, estrangeiros e antecedentes da Lei nº 5.709/1971: entre liberalismo e nacionalismo na construção da soberania”, o autor desenvolve análise aprofundada acerca da evolução histórica da regulação da aquisição de terras por estrangeiros no Brasil, desde o período colonial até a contemporaneidade, evidenciando o caráter contingencial dessa disciplina normativa, moldada conforme as necessidades políticas de cada época.

O estudo aponta, por exemplo, a adoção de políticas de incentivo durante o Segundo Reinado e a Primeira República — ilustradas pelo artigo 17 da Lei nº 601/1850 (Lei de Terras) —, em contraste com o período posterior à queda da Primeira República e à ascensão de Getúlio Vargas, marcado por uma orientação mais nacionalista e pela progressiva imposição de restrições à aquisição de terras por estrangeiros, culminando na edição da Lei nº 5.709/1971 [5].

O voto enfatizou a natureza politizada da questão fundiária, historicamente influenciada por contextos econômicos, políticos, ambientais, sanitários e alimentares.

Por sua vez, o ministro Flávio Dino, em seu voto, ressaltou que a longevidade da Lei nº 5.709/1971 constitui indicativo de elevado grau de segurança jurídica, de modo que seu



afastamento demandaria razões particularmente robustas — o que, a seu ver, não se verifica, especialmente diante do amparo conferido pelo princípio da soberania nacional.

Enfatizou, ainda, que não é a lei que se revela anacrônica, mas as interpretações que dela se fazem para assim qualificá-la, sobretudo aquelas fundadas em uma concepção ultrapassada do direito de propriedade como valor absoluto. Assinalou que o contexto contemporâneo é marcado pela intensificação de práticas protecionistas, inclusive de natureza bélica, voltadas à defesa de interesses econômicos e estratégicos, com relevantes desdobramentos no plano geopolítico. Sublinhou, ademais, a centralidade do território como elemento constitutivo do Estado, afirmando que não há pátria sem território.

Segundo o ministro, no Brasil há uma cadeia produtiva aberta ao capital estrangeiro, combinada com uma regulação mais cautelosa em relação à base física, o que afasta a alegação de que a preservação da norma representaria hostilidade a investimentos estrangeiros.

Os votos proferidos convergiram no entendimento de que a equiparação das pessoas jurídicas brasileiras controladas por capital estrangeiro, para fins de aplicação das restrições previstas na Lei nº 5.709/1971, encontra amparo no artigo 190 da Constituição de 1988, que dispõe:

“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.”

Sustentou-se, ainda, que a norma anteriormente prevista no artigo 171 da Constituição, que estabelecia distinção entre empresa brasileira e empresa brasileira de capital nacional — posteriormente revogada pela Emenda Constitucional nº 6, de 16 de agosto de 1995 —, não repercute na vigência do § 1º do artigo 1º da Lei nº 5.709/1971.

Houve consenso entre os ministros que se pronunciaram nas duas sessões quanto ao reconhecimento de que o cenário geopolítico atual demanda cautela, bem como a reafirmação da soberania territorial e alimentar.

O julgamento foi suspenso em razão de pedido de vista do ministro Alexandre de Moraes, para melhor análise após a exposição dos votos já proferidos. O ministro havia se manifestado anteriormente, em sessão virtual, pela procedência da ADPF nº 342 e pela improcedência da ACO nº 2.463/2014, declarando a não recepção do § 1º do artigo 1º da Lei nº 5.709/1971 em razão do então artigo 171 da Constituição — posteriormente revogado —, o qual vedava tratamentos discriminatórios entre empresas brasileiras e empresas brasileiras de capital nacional, salvo para concessão de benefícios temporários. Assentou, ainda, a impossibilidade de repristinação da norma em decorrência da Emenda Constitucional nº 6, de 1995.

O Plenário deverá encerrar o julgamento no próximo dia 15, conferindo solução definitiva à controvérsia, que, no âmbito das presentes ações, restringe-se à aplicação das limitações legais às pessoas jurídicas brasileiras controladas por capital estrangeiro.

Desafios regulatórios contemporâneos

Contudo, como já anunciado, o objetivo deste artigo é chamar a atenção para diversas situações relacionadas à aquisição de terras por estrangeiros que não se encontram em discussão no âmbito da Suprema Corte, mas que evidenciam a obsolescência da norma.

Dentre essas situações, assinala-se a impossibilidade de extensão da norma a direitos diversos da aquisição da propriedade e do arrendamento, tendo em vista que disposições de caráter restritivo não comportam interpretação extensiva. Assim, as limitações impostas aos estrangeiros quanto à aquisição de terras rurais não se estendem, por exemplo, a institutos como o usufruto e o direito de superfície.

Ademais, cumpre ressaltar que as complexas estruturas societárias contemporâneas dificultam — quando não inviabilizam — a identificação da composição do capital social e, sobretudo, do efetivo controle societário, o que fragiliza a aplicação das restrições previstas na Lei nº 5.709/1971.

Nesse contexto, pode-se cogitar, por exemplo, da utilização de pessoas jurídicas por estrangeiros residentes no país, mediante a constituição de sociedades empresárias unipessoais, como estratégia para contornar os limites legais de aquisição de imóveis rurais, notadamente o teto de cinquenta módulos de exploração indefinida. Acresce-se a isso a ainda ineficiente atuação dos mecanismos de controle da ocupação estrangeira pelos órgãos competentes, especialmente diante das exceções previstas no § 2º do artigo 1º da Lei nº 5.709/1971, o que evidencia, uma vez mais, as limitações práticas e a insuficiência do modelo normativo vigente.

De outra parte, a reflexão aprofundada e a adequada solução das questões envolvendo a aquisição e o uso de terras por estrangeiros devem ocorrer no âmbito do Poder Legislativo, espaço próprio para a construção de uma disciplina normativa atualizada, coerente e compatível com as demandas contemporâneas, sem prejuízo da proteção à soberania nacional.

**Esta coluna é produzida pelos membros e convidados da Rede de Pesquisa de Direito Civil Contemporâneo (USP, Humboldt-Berlim, Coimbra, Lisboa, Porto, Roma II — Tor Vergata, Girona, UFMG, UFPR, UFRGS, UFSC, UFPE, UFF, UFC, UFMT, UFBA, UFRJ e UFAM).*

[1] “**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 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.”



[2] O Parecer CGU/AGU 01/2008-RVJ, aprovado pelo Advogado-Geral da União (Parecer LA-01) e pelo Exmo. Sr. Presidente da República, publicado no Diário Oficial da União de 23.08.2010, tem força vinculante para a Administração Federal nos termos dos arts. 40 e 41 da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993.

[3] As sessões dos julgamentos do Plenário do STF podem ser conferidas [aqui](#)

[4] A obra “ Propriedade da terra e capital estrangeiro” é resultado dos debates promovidos no Simpósio Internacional sobre Propriedades e Estrangeiros realizado na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, entre 29 e 30 de setembro de 2025 que reuniu estudiosos e ilustres pesquisadores do tema, com enfoque na interdisciplinariedade.

[5] RODRIGUES JR., Otavio Luiz. Propriedade da terra, estrangeiros e antecedentes da Lei n. 5.709/1971: entre liberalismo e nacionalismo na construção da soberania. In: BERCOVICI, Gilberto; RODRIGUES JR., Otavio Luiz; LEONARDO, Rodrigo Xavier (org.). *Propriedade da terra e capital estrangeiro*. Avaré: Editora Contracorrente, 2026. p. 317-393.

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2026-abr-13/o-julgamento-no-stf-e-os-desafios-persistentes-da-lei-no-5-709-1971/>