

# **III ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI**

**DIREITO, ECONOMIA E DESENVOLVIMENTO  
ECONÔMICO SUSTENTÁVEL II**

**EVERTON DAS NEVES GONÇALVES**

**MARCELO BENACCHIO**

**YURI NATHAN DA COSTA LANNES**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

**Diretoria - CONPEDI**

**Presidente** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

**Diretora Executiva** - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - UNIVEM/FMU - São Paulo

**Vice-presidente Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

**Vice-presidente Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

**Vice-presidente Sudeste** - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

**Vice-presidente Nordeste** - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

**Representante Discente:**

Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade - UNIMAR/FEPODI - São Paulo

**Conselho Fiscal:**

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - ESDHC - Minas Gerais

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM - Rio de Janeiro

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - Ceará

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR - São Paulo

**Secretarias**

**Relações Institucionais:**

Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes - UNB - Distrito Federal

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM - São Paulo

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie - São Paulo

**Comunicação:**

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - Paraíba

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC - Santa Catarina

**Relações Internacionais para o Continente Americano:**

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

**Relações Internacionais para os demais Continentes:**

Prof. Dr. José Barroso Filho - ENAJUM

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - São Paulo

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuitiba - Paraná

**Eventos:**

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - Minas Gerais

Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC - Paraná

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - Mato Grosso do Sul

**Membro Nato** - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UMICAP - Pernambuco

---

D597

Direito, economia e desenvolvimento econômico sustentável II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Everton das Neves Gonçalves ; Marcelo Benacchio; Yuri Nathan da Costa Lannes – Florianópolis: CONPEDI, 2021.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-326-9

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Saúde: segurança humana para a democracia

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Economia. 3. Sustentavel. III Encontro Virtual do CONPEDI (1: 2021 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



# III ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

## DIREITO, ECONOMIA E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO SUSTENTÁVEL II

---

### Apresentação

#### DIREITO, ECONOMIA E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO SUSTENTÁVEL II

Incrivelmente, chegamos à segunda metade do mês de junho de 2021. De especial?... a vida! Comemorar a vida, pois, indubitavelmente, somos sobreviventes, até aqui, de uma das maiores tragédias sanitárias mundiais dos últimos cem anos, ainda, relevados os tempos da “Gripe Espanhola” no início do Século passado. No dia 19 de junho de 2021, no Brasil, verificou-se a triste marca de 500.800 mortes por COVID-19 que, para além, de um número inaceitável em pleno Século XXI, é a prova de que ainda estamos fracassando no objetivo de preservar nossa humanidade. São tempos difíceis em que o Planeta sofre as agruras da incompreensão, da destruição, da desarmonia e do egoísmo insano para a acumulação; por fim, insólita, em à medida que caminhamos, a passos largos, rumo a um futuro catastrófico e de incertezas. Nesse cenário de um Planeta em mutações climáticas, ambientais e comportamentais, assim como, em vista dos perigosos e avassaladores avanços da COVID-19, não resta outra possibilidade de avanço pela vida que não a Ciência. Destarte, também, para nós, operadores e pesquisadores do Direito, compete o empenho para o crescimento da estabilidade Institucional no País, para a busca da justiça e para o necessário e oportuno desenvolvimento da doutrina pátria com vistas à inarredável contribuição para implementação de um processo legislativo oportuno e da benfazeja tomada de decisão no Judiciário. Vimos, então, novamente, registrar nossa humilde contribuição para a Ciência do Direito, nesta ímpar oportunidade do III Encontro Virtual do CONPEDI. Registram-se, portanto, aqui, os esforços de pesquisadores de toda parte do nosso Brasil que se dedicam ao tão apreciado, por todos nós, Direito Econômico, agora, ombreado pela Análise econômica do Direito e o ambientalismo para o desenvolvimento. Para além da vida, então, urge como necessário registrar que estamos, já, no III Evento Virtual do CONPEDI que possibilita, mais essa novel oportunidade para que nos encontremos nos GT’s I e II de Direito, Economia e Desenvolvimento Econômico Sustentável (DEDES). Fomos e somos resilientes e, aqui, estamos novamente para registrar os esforços de tão seletivo grupo de iniciados e pensadores do Direito Econômico e da Análise Econômica do Direito para a busca do desenvolvimento sustentável. Por ora apresentamos os seguintes trabalhos e seus autores divididos em 05 Subgrupos de apresentação a saber: a) DIREITO ECONÔMICO E O ESTADO PARA O DESENVOLVIMENTO; b) DIREITO AMBIENTAL ECONÔMICO; c) OS DIREITOS HUMANOS E ECONÔMICOS; d) OS DIREITOS SÓCIO-ECONÔMICOS e; e) DIREITO

ECONÔMICO E INTERVENÇÃO ESTATAL. Destarte, se passa a enaltecer e convidar o atento público para análise dos seguintes artigos, propedeuticamente organizados nos citados grupos de temas. DIREITO ECONÔMICO E O ESTADO PARA O DESENVOLVIMENTO: POLÍTICAS PÚBLICAS TRIBUTÁRIAS COMO INSTRUMENTO DE REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES SOCIAIS: RUMO AO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL de autoria de Joana D'arc Dias Martins e Maria de Fátima Ribeiro trata das políticas públicas tributárias como instrumento de combate a pobreza e redução das desigualdades sociais, objetivos preconizados na Agenda 2030 e na CRFB/88; ESTADO REGULADOR: MERCADO E O (SUB)DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO de Jeferson Souza Oliveira e Rafael Tubone Magdaleno estuda as razões que moldaram o Sistema Jurídico-Econômico Brasileiro buscando estabelecer um plano econômico de desenvolvimento eficiente a partir do mercado; ENTRE POPPER E MORIN: REFLEXÕES EPISTEMOLÓGICAS PARA A TEORIA DO DESENVOLVIMENTO escrito por Patrícia Karinne de Deus Ciríaco discute a possibilidade de as Teorias da Falseabilidade de Karl Popper e da Complexidade de Edgar Morin serem métodos capazes de repensar o desenvolvimento para além da multidisciplinariedade e da padronização de teorias segundo a ocidentalização das mais diversas culturas que compõem o globo; DIREITO AMBIENTAL ECONÔMICO: SUSTENTABILIDADE, DIREITO E ECONOMIA: DAS UTOPIAS ÀS POSSIBILIDADES PRÁTICAS IMEDIATAS apresentado por Everton das Neves Gonçalves e Felipe Guerin Leal sugere práticas jurídicas e econômicas viáveis para o desenvolvimento sustentável segundo interação entre Economia e Direito, responsabilidade socioambiental e a visão de mercado de economistas destacados, ainda, no campo teórico, abordando as diferenças entre a Economia Ambiental e a Economia Ecológica; O SISTEMA TRIBUTÁRIO COMO FERRAMENTA DE POLÍTICA PÚBLICA DE COMBATE À CRISE CLIMÁTICA apresentado por Raphaela Perez Mafra Barreto, Ana Carolina da Silva Barbosa e Mariana Hartleben Diel Santos, pensa a solução dos problemas sociais em meio ao desiderato de uma economia de baixo carbono através da tributação; COMPENSAÇÃO AMBIENTAL E RELAÇÕES DE MERCADO EM TEMPOS DE PANDEMIA, DANOS QUE O DINHEIRO NÃO PAGA elaborado por Tatiana Alves Carbone discute a tributação como importante instrumento para a efetivação do direito ao ambiente sadio para as presentes e futuras gerações em tempos de pandemia da COVID-19 pela internalização dos efeitos das externalidades negativas segundo Pigou e Coase; O ESTUDO DA MENSURAÇÃO DA REPARAÇÃO E INDENIZAÇÃO NOS DANOS AMBIENTAIS SOB A ÓTICA DA ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO E DAS DEMANDAS DA SOCIEDADE de Cesar Augusto Coradini Martins e Eduardo Augusto do Rosário Contani trata da LaE e sua aplicação na mensuração da reparação e indenização nos danos ambientais, ainda, apresentando o conceito de Análise Econômica do Direito Ambiental (AEDA); OS DIREITOS HUMANOS E ECONÔMICOS: OS PRINCÍPIOS ORIENTADORES DA ONU

**SOBRE EMPRESAS E DIREITOS HUMANOS PARA PROMOÇÃO DO DIREITO HUMANO AO DESENVOLVIMENTO E CONCRETIZAÇÃO DO CAPITALISMO HUMANISTA** elaborado por Emanuelle Clayre Silva Banhos e Marcelo Benacchio analisa se tais princípios podem ser utilizados como mecanismo de promoção do direito humano ao desenvolvimento pela efetivação do Capitalismo Humanista; **CAPITALISMO HUMANISTA: UMA NOVA ÉTICA UNIVERSALISTA PARA A ECONOMIA DE MERCADO** apresentado por Daniel Jacomelli Hudler e Ricardo Hasson Sayeg pugna pela construção dogmático-jurídica de um capitalismo humanizado, com esteio na fraternidade, que contemple questões econômicas, sociais e éticas, a partir dos Direitos Humanos; **OMC E A PANDEMIA. QUANDO SUA MISSÃO DE SOBREVIVÊNCIA ENVOLVE A DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS PARA ECONOMIA SUSTENTÁVEL** de autoria de Marlene Pinheiro Gonçalves demonstra a interação da promoção das atividades da OMC com as práticas dos princípios fundamentais dos Direitos Humanos nas relações comerciais mundiais após a eclosão da pandemia causada pelo Covid-19; **OS DIREITOS SÓCIO-ECONÔMICOS: O PENSAMENTO DE HAYEK E OS DESAFIOS DAS EMPRESAS BRASILEIRAS EM TEMPO DE CRISE ECONÔMICA CAUSADA PELA COVID-19** oportunizado por Márcia Assumpção Lima Momm e Viviane Coêlho de Séllos Knoerr traz como contribuição o debate do neoliberalismo no Brasil intensificado pela edição da Lei da Liberdade Econômica, evidenciando as concepções hayekianas da livre iniciativa; **OS REFLEXOS DO PARECER DA ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO Nº 01/2008 – RVJ NA AQUISIÇÃO E ARRENDAMENTO DE TERRAS RURAIS POR PESSOAS JURÍDICAS BRASILEIRAS QUE CONTAM COM SÓCIO MAJORITÁRIO ESTRANGEIRO** elaborado por Fabiana Cristina Arthur da Cunha, Ana Clara Amaral Arantes Boczar e Paulo Márcio Reis Santos analisa a insegurança jurídica causada pela falta de uniformidade de entendimento acerca da recepção ou não do § 1º, do art. 1º da Lei 5.709/71 pela CRFB/88, quando da aquisição e/ou arrendamento de imóveis rurais por pessoas jurídicas brasileiras com sócio majoritário estrangeiro e os reflexos no mercado; **REFLEXOS DA PANDEMIA NO TRANSPORTE AÉREO MUNDIAL: O FECHAMENTO DE FRONTEIRA PELO CÉU: O CASO DO AEROPORTO PINTO MARTINS EM FORTALEZA-CE** elaborado por Fernanda Cláudia Araújo da Silva discute o contingenciamento do fluxo de pessoas no mundo pelo fechamento do céu, a partir do conceito de “céu aberto” (open sky) e as mudanças ocorridas na aviação mundial e local por conta da Pandemia de COVID-19; **A UTILIZAÇÃO DA ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO COMO AUXÍLIO À SOLUÇÃO DA CRISE DOS DIREITOS SOCIAIS NA PÓS-MODERNIDADE** apresentado por Anamaria Pereira Moraes discute a efetividade dos direitos sociais no contexto pós-moderno; **JUSTIÇA SOCIAL NOS BLOCOS ECONÔMICOS, UMA ANÁLISE CRÍTICA, SOB O ENFOQUE DE NANCY FRASER** escrito por Marilda Tregues de Souza Sabbatine e Edinilson Donisete Machado demonstra a formação e dinâmica dos blocos econômicos

diante dos direitos fundamentais e realização da justiça social, apontando desafios para sua preservação e efetivação; LIBERDADE, DESENVOLVIMENTO SOCIAL E DEMOCRACIA: REFLEXÕES SOBRE O LIVRE MERCADO E LIVRE EXPRESSÃO trabalhado por Ana Cláudia Corrêa Zuin Mattos do Amaral e Adriel Borges Simoni realça a imprescindibilidade da liberdade econômica e da liberdade de expressão para a consecução do desenvolvimento social em íntima ligação com o ideal democrático; DIREITO ECONÔMICO E INTERVENÇÃO ESTATAL: FATOS “ESCONDIDOS” DO NEOLIBERALISMO: UMA LEITURA DA OBRA O NEOLIBERALISMO HISTÓRIA E IMPLICAÇÕES DE DAVID HARVEY da lavra de Bruno Alex Yurack, Samia Moda Cirino e Natália Maria Ventura da Silva Alfaya compreende, por meio da obra de David Harvey, o desenvolvimento do neoliberalismo e suas implicações no capitalismo da era da informação e do conhecimento; NOVAS TECNOLOGIAS EDUCACIONAIS EM TEMPOS DE PANDEMIA E A INTERVENÇÃO DO ESTADO escrito por Aline Maria Hagers e Oksandro Osdival Gonçalves aponta que as empresas do setor de educação precisaram se adaptar à nova realidade para não encerrarem suas atividades em meio à Pandemia de COVID-19 e o processo de intervenção Estatal no mercado de educação; MEDIDA PROVISÓRIA 579: ATO JURÍDICO PERFEITO E OS EFEITOS DA PRORROGAÇÃO DAS CONCESSÕES NO SISTEMA ELETROBRAS apresentado por Paulo Roberto Miguez Bastos da Silva estuda a Medida Provisória 579 e seus efeitos como a prorrogação das concessões de geração e transmissão de energia elétrica e a violação do direito adquirido das Empresas Eletrobras tendo em vista os contratos assinados quando da regularização das concessões com a edição da Leis 8.987/95 e 9.074/95; A IMPORTÂNCIA DE PROGRAMAS DE INTEGRIDADE EMPRESARIAL EM UM CENÁRIO DE CRISE ECONÔMICA de Beatriz Gomes da Silva Violardi, Emanuelle Clayre Silva Banhos e Renata Mota Maciel analisa os programas de integridade aplicados às atividades empresariais, a fim de verificar se constituem ferramenta que auxilie as empresas em momentos de desestabilização econômica. Desejando a todos (as) profícua leitura, reiteramos nossos votos para que todos (as) mantenham-se saudáveis e resilientes para que vençamos as agruras da Pandemia de COVID-19 e todas as desafiadoras experiências que teimam em nos fazer perder a maravilhosa dádiva de poder estar vivo e feliz. Que venhamos, todos (as) a nos reencontrar no IV Evento do CONPEDI Virtual.

Junho de 2021

Everton Das Neves Gonçalves

Prof. Dr. Titular da Universidade Federal de Santa Catarina

Marcelo Benacchio

Prof. Dr. na UNINOVE

Yuri Nathan da Costa Lannes

Prof. Dr. na Universidade Presbiteriana Mackenzie

**OS REFLEXOS DO PARECER DA ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO Nº 01/2008 –  
RVJ NA AQUISIÇÃO E ARRENDAMENTO DE TERRAS RURAIS POR PESSOAS  
JURÍDICAS BRASILEIRAS QUE CONTAM COM SÓCIO MAJORITÁRIO  
ESTRANGEIRO**

**THE CONSEQUENCES OF THE OPINION UNION'S GENERAL COUNSEL NO. 01  
/2008 - RVJ ON THE ACQUISITION AND LEASING OF RURAL LAND BY  
BRAZILIAN LEGAL ENTITIES THAT HAVE A FOREIGN MAJORITY  
SHAREHOLDER**

**Fabiana Cristina Arthur da Cunha  
Ana Clara Amaral Arantes Boczar  
Paulo Marcio Reis Santos**

**Resumo**

Com fundamento no método hipotético-dedutivo, e marco teórico na Constituição, Código Civil e nas Leis nº 4.504/1964, 5.709/1971 e os pareceres da Advocacia Geral da União de nº AGU/LA-04/94, nº AGU GQ 181/1997, nº CGU/AGU n. 01/2008 – RVJ, objetiva o trabalho analisar a insegurança jurídica causada pela falta de uniformidade de entendimento acerca da recepção ou não do § 1º, do art. 1º da Lei 5.709/71 pela Constituição da República de 1988, quando da aquisição e/ou arrendamento de imóveis rurais por pessoas jurídicas brasileiras com sócio majoritário estrangeiro e os reflexos no mercado.

**Palavras-chave:** Insegurança jurídica, Terras rurais, Compra e venda, Arrendamento, Pessoa jurídica

**Abstract/Resumen/Résumé**

Based on the hypothetical-deductive method, and theoretical framework in Constitution, Civil Code and Laws No. 4,504 /1964, 5,709/1971 the opinions of Federal Attorney General's Office nº AGU / LA-04/94, nº AGU GQ 181 / 1997, nº CGU / AGU n. 01/2008 - RVJ, this analyze legal uncertainty caused by the lack of uniformity of understanding regarding the reception or not of § 1, of art. 1 of Law 5.709 / 71 by the Constitution of the Republic of 1988, when the acquisition and/or lease of rural properties by Brazilian legal entities with a foreign majority shareholder and this effects.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Legal uncertainty, Rural properties, Acquisition, Leasing, Legal entity

## 1. INTRODUÇÃO

A aquisição de terras rurais por estrangeiros é regulada pela Lei nº 5.709 de 1971 (BRASIL, 1971) e seu Decreto regulamentador nº 74.965 de 1974 (BRASIL, 1974), que estabelecem diversas restrições de ordem material e formal a serem observadas.

No entanto, o parágrafo 1º do seu artigo 1º da referida lei (BRASIL, 1971) estabelece que a “pessoa jurídica brasileira da qual participem, a qualquer título, pessoas estrangeiras físicas ou jurídicas que tenham a maioria do seu capital social e residam ou tenham sede no Exterior” também se sujeita ao regime restritivo por ela instituído.

Com isso, percebe-se que ocorreu uma equiparação das pessoas jurídicas que contam com sócios majoritários estrangeiros às pessoas estrangeiras propriamente ditas, conferindo-lhes um tratamento restritivo no que diz respeito à aquisição e arrendamento de terras rurais.

Com a promulgação da Constituição da República de 1988 (BRASIL, 1988) iniciou-se a discussão sobre a compatibilidade material desse dispositivo com as normas constitucionais. A partir de então, a Advocacia Geral da União emitiu alguns pareceres manifestando seu entendimento. Inicialmente entendeu pela não recepção do dispositivo. Mas anos depois, o órgão mudou seu entendimento, e emitiu parecer no sentido de que o parágrafo 1º do seu artigo 1º Lei nº 5.709 de 1971 foi recepcionado pela Constituição e está em pleno vigor.

Essa mudança de entendimento gerou uma preocupante insegurança jurídica quanto aos contratos firmados antes do último parecer, uma vez que a inobservância das exigências legais enseja nulidade dos atos, nos termos do artigo 15 da Lei nº 5.709/71 (BRASIL, 1971).

Diante da insegurança jurídica decorrente das mudanças de entendimento, a Sociedade Rural Brasileira propôs a Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 342 com o objetivo de pacificar o tema. Nessa ação o STF deverá decidir acerca da recepção ou não do § 1º, do art. 1º da Lei 5.709/71 pela Constituição da República de 1988. Essa ação segue em curso, não havendo decisão até o encerramento deste trabalho.

Com fundamento no método hipotético-dedutivo, tendo como marco teórico o disposto na Constituição, Código Civil e nas Leis nº 4.504/1964, 5.709/1971 e os pareceres da AGU de nº AGU/LA-04/94, nº AGU GQ 181/1997, nº CGU/AGU n. 01/2008 – RVJ, este trabalho tem como objetivo analisar a insegurança jurídica causada pela falta de uniformidade de entendimento acerca da recepção ou não recepção do § 1º, do art. 1º da Lei 5.709/71 (BRASIL, 1971) pela Constituição da República de 1988, quando da aquisição e ou arrendamento de imóveis rurais por pessoas jurídicas brasileiras que contam com sócio majoritário estrangeiro.

A proposição final do trabalho será no sentido de se defender a não recepção do referido dispositivo em razão da sua incompatibilidade com as normas constitucionais vigentes.

Finalmente, destaca-se a relevância do tema discutido neste trabalho em razão do crescimento exponencial do setor de energia elétrica no qual, inevitavelmente, empresas brasileiras de capital estrangeiro (dentre outras) firmam contratos de compra e venda ou arrendamento com proprietários de terras rurais para a instalação das usinas fotovoltaicas e eólicas. Portanto, essa atividade que depende de investimentos estrangeiros no Brasil, está sendo diretamente afetada pelas discussões sobre a recepção ou não do §1º do artigo 1º da Lei 5.709/1971 (BRASIL, 1971) e, conseqüentemente, pela insegurança jurídica e pela restritividade da interpretação ora imposta.

## **2. A AQUISIÇÃO E ARRENDAMENTO DE TERRAS RURAIS POR PESSOAS JURÍDICAS BRASILEIRAS CONTROLADAS DIRETA OU INDIRETAMENTE POR ESTRANGEIROS**

A aquisição de terras rurais é regulada pela Lei nº 5.709 de 1971 (BRASIL, 1971) e seu Decreto regulamentador nº 74.965 de 1974 (BRASIL, 1974), que estabelecem diversas restrições a esse negócio jurídico, tais como a limitação de se adquirir até 50 (cinquenta) módulos de exploração indefinida, seja em área contínua ou descontínua<sup>1</sup>; a exigência de autorização do INCRA quando a área adquirida tiver entre 3 e 50 módulos de exploração indefinida<sup>2</sup>; a exigência de escritura pública para a prática dos atos<sup>3</sup>; dentre outras.

As restrições estabelecidas na Lei nº 5.709/71 (BRASIL, 1971) se aplicam também ao arrendamento rural, por força do artigo 23 da Lei nº 8.629/93 (BRASIL, 1993), e devem ser observadas pelo Tabelião responsável pela lavratura da escritura pública, conforme dispõe o artigo 1º, § 1º do Provimento nº 43/2015 do Corregedoria Nacional de Justiça<sup>4</sup> (BRASIL, 2015), sob pena de nulidade do ato.

---

<sup>1</sup> Lei nº 5709 de 1971, Art. 3º - A aquisição de imóvel rural por pessoa física estrangeira não poderá exceder a 50 (cinquenta) módulos de exploração indefinida, em área contínua ou descontínua.

<sup>2</sup> Decreto nº 74.965 de 1974, art. 7º, § 2º A aquisição de imóvel rural entre 3 (três) e 50 (cinquenta) módulos de exploração indefinida dependerá de autorização do INCRA, ressalvado o disposto no artigo 2º.

<sup>3</sup> Lei nº 5709 de 1971, Art. 8º - Na aquisição de imóvel rural por pessoa estrangeira, física ou jurídica, é da essência do ato a escritura pública.

<sup>4</sup> Provimento 43, CNJ, Art. 1º, §1º Os tabeliães responsáveis pela lavratura de escritura pública relativa a arrendamento de imóvel rural, por pessoa constante do *caput* deste artigo, observarão o disposto no art. 23 da Lei nº 8.629/1993, bem como os requisitos formais previstos nos artigos 92 e seguintes da Lei nº 4.504/1964, regulamentada pelo Decreto nº 59.566/1966, e o art. 215 do Código Civil de 2002.

A inobservância das normas contidas na Lei nº 5.709/71 (BRASIL, 1971) enseja a nulidade dos atos praticados bem como a responsabilidade civil e criminal do tabelião e do registrador de imóveis, nos termos do artigo 15 da referida lei:

Art. 15 - A aquisição de imóvel rural, que viole as prescrições desta Lei, é **nula de pleno direito**. O tabelião que lavrar a escritura e o oficial de registro que a transcrever **responderão civilmente pelos danos que causarem aos contratantes, sem prejuízo da responsabilidade criminal por prevaricação ou falsidade ideológica**. O alienante está obrigado a restituir ao adquirente o preço do imóvel. (Grifo nosso)

Mas a grande questão que é objeto de discussão na Lei nº 5.709/71 (BRASIL, 1971) diz respeito ao parágrafo 1º do seu artigo 1º, que merece ser transcrito, para maior aprofundamento:

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

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

O parágrafo primeiro do artigo supratranscrito equipara pessoa jurídica brasileira com sócio majoritário estrangeiro às pessoas jurídicas estrangeiras, aplicando-lhes as mesmas restrições. Mas, observa-se, que essa lei foi promulgada sob a vigência da Constituição de 1969 (BRASIL, 1969), que nada dispunha sobre o conceito de empresa brasileira ou sociedade nacional.

Entretanto, a Constituição da República de 1988 (BRASIL, 1988), sob os fundamentos do Estado Democrático, conceituou, em seu artigo 171, a empresa brasileira e a empresa brasileira de capital nacional e trouxe, ainda, outros regramentos referentes à nacionalidade das pessoas jurídicas.

A partir de então, o parágrafo primeiro do artigo primeiro da Lei 5.709/71 (BRASIL, 1971) passou a ser alvo de questionamentos sobre a sua (in)compatibilidade material com a Constituição atual.

O revogado artigo 171 da Constituição da República de 1988 dispunha o seguinte:

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;**  
II - **empresa brasileira de capital nacional** aquela cujo controle efetivo esteja em caráter permanente sob a titularidade direta ou indireta de **pessoas físicas domiciliadas e residentes no País** ou de entidades de direito público interno, entendendo-se por controle efetivo da empresa a titularidade da maioria de seu capital votante e o exercício, de fato e de direito, do poder decisório para gerir suas atividades. Revogado pela Emenda Constitucional nº 6, de 15/08/95

§ 1º - A lei poderá, em relação à empresa brasileira de capital nacional:  
I - conceder proteção e benefícios especiais temporários para desenvolver atividades consideradas estratégicas para a defesa nacional ou imprescindíveis ao desenvolvimento do País;

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

- a) a exigência de que o controle referido no inciso II do "caput" se estenda às atividades tecnológicas da empresa, assim entendido o exercício, de fato e de direito, do poder decisório para desenvolver ou absorver tecnologia;
- b) percentuais de participação, no capital, de pessoas físicas domiciliadas e residentes no País ou entidades de direito público interno.

§ 2º - Na aquisição de bens e serviços, o Poder Público dará tratamento preferencial, nos termos da lei, à empresa brasileira de capital nacional.

Esse dispositivo definia que “empresa brasileira” é aquela constituída sob as leis brasileiras, que tenha sua sede e administração no país, e que “empresa brasileira de capital nacional” é aquela em que o controle efetivo permanente seja de pessoas físicas **domiciliadas e residentes** no país. Percebe-se, portanto, que esse artigo não levava em conta a nacionalidade dos sócios para definir a nacionalidade da pessoa jurídica.

Além disso, esse dispositivo determinava que somente benefícios e privilégios poderiam ser concedidos às empresas brasileiras de capital nacional, não havendo qualquer restrição genérica prevista.

Ainda, no seu artigo 190, a Constituição de 1988 (BRASIL, 1988) determina que “a lei regulará e limitará a aquisição ou o arrendamento de propriedade rural por **pessoa física ou jurídica estrangeira**”, não fazendo qualquer ressalva para incluir a situação das pessoas jurídicas brasileiras com participação de capital estrangeiro.

Com base nessas informações e diante da possível incompatibilidade do parágrafo primeiro do artigo primeiro da Lei 5.709/71 (BRASIL, 1971) com a Constituição de 1988 (BRASIL, 1988), a Advocacia Geral da União foi chamada a se manifestar<sup>5</sup> pelo Ministério da Agricultura, Abastecimento e Reforma Agrária, no ano de 1994 (BRASIL, 1994), acerca da recepção ou não recepção desse dispositivo com a finalidade de orientar os contratos firmados por empresas nacionais de capital estrangeiro e os proprietários de terras rurais.

No parecer, com a seguinte fundamentação:

14. [...] Assim, havendo a Lei nº 5.709, de 1971, sido editada sob a égide da Constituição de 69, que nada dispunha sobre conceito de empresa brasileira ou sociedade nacional, parece-me que nada se poderia opor, àquela época, à validade do § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709/71, que, em última análise, para os efeitos dessa lei, equiparava a pessoa jurídica brasileira, com participação majoritária de estrangeiro, pessoas físicas ou jurídicas, à empresa estrangeira.  
[...]

19. Por outro lado, o art. 190 da Constituição de 1988 estabelece:

---

<sup>5</sup> A competência da Advocacia Geral da União para emitir os pareceres orientativos e interpretativos e prestar assessoramento jurídico ao Poder Executivo está prevista no artigo 131 da Constituição Federal de 1988 e também no art. 4º, inciso X c/c o art.10 da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993.

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

20. Verifica-se, de plano, que o que cabe à lei é regular e limitar a aquisição de propriedade rural por pessoa física ou jurídica **estrangeira**. [...] (Itens 14, 19 e 20 do parecer AGU/LA-04/94)

No ano de 1995 a Emenda Constitucional nº 6/95 (BRASIL, 1995) revogou o artigo 171 da Constituição da República de 1988 (BRASIL, 1988) que tratava dos conceitos de empresa brasileira e empresa brasileira de capital nacional. Com essa revogação, a Advocacia Geral da União foi novamente chamada a se manifestar sobre o tema.

A Advocacia Geral da União, então, emitiu novo parecer de nº AGU GQ 181/1997 (BRASIL, 1997), ratificando o entendimento anterior, no sentido de que o §1, do art. 1º, da Lei 5.709/1971 (BRASIL, 1971) não foi recepcionado pela Constituição de 1988. Fundamentou, ainda, que a revogação do artigo 171 não tem como efeito a repristinação, ou seja, não faz voltar à vigência os dispositivos por ele revogados. No entanto, ressalvou a possibilidade de lei futura dispor sobre restrições ao capital estrangeiro, com base no artigo 172 da CF/88 (BRASIL, 1988) e na revogação do seu artigo 171.

Posteriormente, no ano de 2008, a Advocacia Geral da União emitiu um terceiro parecer mudando seu entendimento para o sentido oposto. No parecer de **nº CGU/AGU n. 01/2008 – RVJ** (BRASIL, 2008) o órgão passou a entender que o §1, do art. 1º, da Lei 5.709/1971 foi recepcionado pela Constituição da República de 1988 e que está em plena vigência no ordenamento jurídico atual. A mudança de entendimento foi fundamentada no direito comparado, no princípio da soberania nacional e na proporcionalidade, como se vê:

247. Indaga-se, então, seguindo a trilha aberta pelo Exmº Sr. Ministro Presidente da Corte Guardiã da Constituição Federal: terá o legislador ordinário de 1971 agido sob a égide do princípio da proporcionalidade ao limitar a aquisição da propriedade de estrangeiros e de pessoas jurídicas brasileiras cujo controle do capital social esteja nas mãos de estrangeiros não residentes ou de pessoas jurídicas não sediadas?

248. A resposta parece-me positiva. Os limites impostos não ultrapassam o necessário para que o regime da propriedade rural não malfira a soberania nacional econômica, a independência nacional e o objetivo fundamental de se promover o desenvolvimento nacional.

249. As restrições não transbordam das balizas mínimas a fim de que a apropriação de parcelas do território nacional não vilipendie o interesse nacional expresso na definição de áreas estratégicas e de setores imprescindíveis ao objetivo de assegurar a todos os cidadãos brasileiros existência digna.

(Itens 247, 248 e 249 do Parecer **nº CGU/AGU n. 01/2008 – RVJ**)

A mudança repentina de entendimento, sem modulação de efeitos, afeta a segurança jurídica dos contratos celebrados entre as pessoas jurídicas brasileiras que contam com sócios

majoritários estrangeiros e os proprietários de terras rurais anteriormente a essa decisão. Isso porque a Lei nº 5.709/71 (BRASIL, 1971) determina, em seu artigo 15, que a inobservância dos seus requisitos enseja a nulidade dos atos praticados. Como anteriormente era dispensada a observância desses requisitos pelas pessoas do §1, do art. 1º e em seguida passou a ser exigido o seu cumprimento, isso pode ensejar a nulidade dos atos praticados antes do último parecer.

De se ponderar com a dicção de Ronald Dworkin (2019):

“Proponho dois seguintes princípios de atuação justa do governo. Primeiro, qualquer decisão política deve tratar todos os cidadãos como iguais, isto é, como tendo direitos iguais a interesse e respeito. (omiss). O segundo princípio refere-se à equidade de sujeitar-se a compromissos abertos, justos quando adotados – à equidade de, por exemplo, acatar resultado de um lance de cara ou coroa quando ambas as partes concordaram razoavelmente quando do lance.”( p.124).

O último parecer da Advocacia Geral da União foi aprovado pelo presidente da República, e, por despacho publicado no diário Oficial da União em 23 de agosto de 2010 o **Parecer nº LA 01** vinculou as entidades integrantes da Administração Pública Federal (BRASIL, 2010).

Ainda, o Corregedor Nacional de Justiça expediu recomendação no pedido de providências nº 002981-80.2010.02.00.0000 (BRASIL, 2010) para que as Corregedorias locais, juntamente com os Tribunais, determinem aos “Cartórios de Registro de Imóveis e Tabelionatos de Notas que façam observar rigorosamente as disposições da Lei nº 5.709 de 1971 quando se apresentarem ou tiverem de lavrar atos de aquisição de terras rurais” por empresas brasileiras com participação majoritária de estrangeiros (pessoas físicas ou jurídicas).

Em 2015 a Corregedoria Nacional de Justiça editou o Provimento nº 43 que regulamenta o arrendamento de imóvel rural por estrangeiro residente no país “ou autorizado a funcionar no Brasil, bem como por pessoa jurídica brasileira da qual participe, a qualquer título, pessoa estrangeira física ou jurídica que resida ou tenha sede no exterior e possua a maioria do capital social”. Esse provimento determina que os tabeliães deverão observar os requisitos da lei 5.709/71 (BRASIL, 1971) ao lavrar uma escritura pública envolvendo as pessoas constantes do caput do seu artigo 1º<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> **Art. 1º** Os contratos de arrendamento de imóvel rural serão necessariamente formalizados por escritura pública, quando celebrados por:

I - pessoa física estrangeira residente no Brasil;

II - pessoa jurídica estrangeira autorizada a funcionar no Brasil;

III - pessoa jurídica brasileira da qual participe, a qualquer título, pessoa estrangeira física ou jurídica que resida ou tenha sede no exterior e possua a maioria do capital social.

**§1º** Os tabeliães responsáveis pela lavratura de escritura pública relativa a arrendamento de imóvel rural, por pessoa constante do *caput* deste artigo, observarão o disposto no art. 23 da Lei nº 8.629/1993, bem como os requisitos formais previstos nos artigos 92 e seguintes da Lei nº 4.504/1964, regulamentada pelo Decreto nº 59.566/1966, e o art. 215 do Código Civil de 2002.

No ano de 2020 foi aprovada a Lei nº 13.986/2020 (BRASIL, 2020) que alterou a redação do parágrafo 2º do artigo 1º da lei nº 5.709/71<sup>7</sup> (BRASIL, 1971) para estabelecer situações que devem ser excluídas da aplicação da lei.

Em atenção às discussões acerca da recepção ou não recepção da lei nº 5.709/71 (BRASIL, 1971) pela Constituição da República de 1988 (BRASIL, 1988), foi proposto o **Projeto de Lei nº 2.963/2019** (BRASIL, 2019) que visa trazer nova regulamentação à aquisição de terras rurais por estrangeiros, com maior flexibilidade e previsibilidade do direito que a lei até então vigente. O projeto foi aprovado pelo Senado em 15 de dezembro de 2020 (BRASIL, 2020) e segue para votação na Câmara dos Deputados.

Importante destacar que os efeitos dessa discussão e da insegurança jurídica por ela causada, afetam diretamente os empreendimentos de geração de energia solar e de energia eólica, que estão em plena ascensão no Brasil em razão do alto potencial energético. Esse setor tem atraído muitos investimentos estrangeiros, sendo comum que as pessoas jurídicas brasileiras contem com sócios majoritários estrangeiros.

Um dos momentos cruciais desses empreendimentos é da instalação das usinas de geração de energia, que, no caso da energia solar, ocorrem especialmente nas áreas rurais do país. É necessário que as pessoas jurídicas geradoras de energia estabeleçam contratos com os proprietários de terras rurais para viabilizar a implementação dessas usinas, sendo muito utilizados, dentre outros, a compra e venda e o arrendamento rural.

Portanto, quando for o caso de enquadramento da pessoa jurídica que pretende firmar ou que firmou contrato de compra e venda ou arrendamento de terras rurais para viabilizar a instalação das suas usinas de geração de energia, ela estará sujeita às discussões e à insegurança jurídica que paira acerca do parágrafo 1º, do art. 1º, da Lei 5.709/1971 (BRASIL, 1971). E essa situação de incerteza pode afetar diretamente os investimentos estrangeiros no Brasil, travando o crescimento desses setores de geração de energia elétrica, por exemplo.

Em conclusão, a situação atual (até o encerramento deste trabalho em abril de 2021) é de plena vigência do §1, do art. 1º, da Lei 5.709/1971 (BRASIL, 1971) que até então tem sido

---

<sup>7</sup> Art. 1º, § 2º As restrições estabelecidas nesta Lei não se aplicam: (Redação dada pela Lei nº 13.986, de 2020)

I - aos casos de sucessão legítima, ressalvado o disposto no art. 7º desta Lei; (Incluído pela Lei nº 13.986, de 2020).

II - às hipóteses de constituição de garantia real, inclusive a transmissão da propriedade fiduciária em favor de pessoa jurídica, nacional ou estrangeira; (Incluído pela Lei nº 13.986, de 2020).

III - aos casos de recebimento de imóvel em liquidação de transação com pessoa jurídica, nacional ou estrangeira, ou pessoa jurídica nacional da qual participem, a qualquer título, pessoas estrangeiras físicas ou jurídicas que tenham a maioria do seu capital social e que residam ou tenham sede no exterior, por meio de realização de garantia real, de dação em pagamento ou de qualquer outra forma. (Incluído pela Lei nº 13.986, de 2020).

considerado como recepcionado pela Constituição da República de 1988 (BRASIL,1988). Porém, diante da evidente insegurança jurídica e dos significativos questionamentos sobre a recepção ou não recepção do §1, do art. 1º, da Lei 5.709/1971 (BRASIL,1971), a Sociedade Rural Brasileira propôs uma Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 342 para que o STF decida e pacifique a questão em âmbito nacional. A referida ação será analisada no item 3.

## **2.1. O Projeto de Lei nº 2.963/2019**

Os inúmeros questionamentos e mudanças de entendimentos acerca do §1, do art. 1º, da Lei 5.709/1971 (BRASIL, 1971) e as críticas que essa lei já sofre por não ter acompanhado o movimento de uma economia globalizada, culminaram na propositura do projeto de lei nº 2.963 de 2019, pelo Senador Irajá (PDS/TO).

Esse projeto visa regulamentar o art. 190 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), disciplinando “a aquisição, todas as modalidades de posse, inclusive o arrendamento, e o cadastro de imóvel rural em todo o território nacional por pessoas físicas e jurídicas estrangeiras, sendo estas aquelas constituídas e estabelecidas fora do território nacional” (art. 1º caput).

Percebe-se que, diferentemente da Lei nº 5.709/71 (BRASIL, 1971), o caput do artigo 1º da redação original do projeto traz a definição de quem são consideradas pessoas jurídicas estrangeiras.

O parágrafo segundo do artigo 1º exclui da aplicação da lei as “pessoas jurídicas brasileiras, ainda que constituídas ou controladas direta ou indiretamente por pessoas privadas, físicas ou jurídicas estrangeiras”. Essa disposição é de extrema importância, uma vez que pacifica a situação das empresas brasileiras com participação de capital estrangeiro e permite que elas adquiram e arrendem imóveis rurais sem restrições, como regra.

O artigo 3º estabelece a necessidade de aprovação, pelo Conselho de Defesa Nacional, da aquisição de imóveis rurais ou o mero exercício de posse em determinadas hipóteses. Já o parágrafo primeiro do mesmo artigo dispensa expressamente do cumprimento dessa exigência quando se tratar de atividades de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica, o que condiz com o cenário atual de estudos e investimentos no setor.

Além disso, o artigo 4º estabelece diversas vedações, mas, novamente, no parágrafo 3º excepciona as atividades de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica da aplicação dessas disposições.

Percebe-se que há uma flexibilização no regime de aquisição e arrendamento de terras rurais, especialmente quando se trata da exploração de energia solar.

Finalmente, o artigo 16 do projeto revoga expressamente a Lei nº 5.709/71 (BRASIL, 1971) e ainda convalida “as aquisições e os arrendamentos de imóveis rurais celebrados por pessoas físicas ou jurídicas brasileiras, ainda que constituídas ou controladas direta ou indiretamente por pessoas privadas, físicas ou jurídicas estrangeiras, durante a vigência da Lei nº 5.709 de 7 de outubro de 1.971.” (art. 16, § 1º, PL 2.963/2019)

O projeto foi aprovado pelo Senado em 15 de dezembro de 2020 e segue para votação na câmara dos Deputados.

A revogação da Lei nº 5.709/71 e a convalidação dos atos praticados na sua vigência faria restaurar a segurança jurídica sobre o tema, sendo de extrema relevância o projeto de lei proposto.

### **3. A AÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL Nº 342**

Após a análise do contexto e da evolução normativa e de entendimentos acerca do juízo de recepção do §1, do art. 1º, da Lei 5.709/1971 (BRASIL, 1971), se faz necessário analisar a Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 342 e os fundamentos dos autores da ação que defendem a declaração pelo Supremo Tribunal Federal da não recepção desse dispositivo pela Constituição da República de 1988, e sua consequente revogação do ordenamento jurídico brasileiro.

A Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental<sup>8</sup>, prevista no art. 102, parágrafo 1º da CF (BRASIL, 1988) e regulamentada pela lei nº 9.882/99 (BRASIL, 1999), é uma forma de controle concentrado de constitucionalidade perante o STF “que visa evitar ou reparar lesão a preceito fundamental da Constituição em virtude de ato do Poder Público ou de controvérsia constitucional em relação à lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, inclusive os anteriores à Constituição” (FERNANDES, 2016, p.1429).

Nas hipóteses em que a ADPF tiver como objeto a análise da compatibilidade material entre norma anterior e a Constituição atual, prevalece o entendimento de que deve ser feito o juízo de recepção ou não recepção da referida norma. Com isso, o STF<sup>9</sup> entende que se uma norma anterior não foi recepcionada pela Constituição por haver incompatibilidade entre elas, ocorrerá a sua revogação do ordenamento jurídico (FERNANDES, 2016, p.130).

---

<sup>9</sup> Entendimento consolidado no julgamento da ADI nº 02-DF em 1997.

A Sociedade Rural Brasileira ajuizou a ADPF nº 342 (BRASIL, 2015) com a finalidade de ver reconhecida pelo STF a não recepção do §1, do art. 1º, da Lei 5.709/1971 (BRASIL, 1971) pela Constituição da República de 1988 e, assim, sanar a insegurança jurídica que paira sobre o tema em âmbito nacional. Essa ADPF tem como objetivo demonstrar a violação de diversos preceitos fundamentais pelo regime diferenciado estabelecido no dispositivo impugnado entre empresas nacionais - que não têm limitações – e empresas nacionais de capital estrangeiro.

Um dos objetivos dessa ação é evitar que pessoas jurídicas brasileiras que contam com sócios majoritários estrangeiros que adquiriram ou arrendaram imóveis rurais antes da emissão do último parecer da Advocacia Geral da União, tenham seus registros anulados em razão da inobservância da Lei nº 5.709/71 (BRASIL, 1971). Além disso, a pacificação do tema e o entendimento pela não recepção do dispositivo impugnado poderá favorecer os investimentos no setor energético no país, uma vez que haverá maior previsibilidade de direitos e deveres e, assim, maior segurança jurídica para todas as partes envolvidas.

Na petição inicial, a Sociedade Rural Brasileira apontou como preceitos violados pelo §1, do art. 1º, da Lei 5.709/1971 (BRASIL, 1971), a livre iniciativa, o desenvolvimento nacional, a igualdade, a propriedade e a livre associação, todos previstos na Constituição de 1988 (BRASIL, 1988).

O preceito fundamental da **livre iniciativa** está previsto no artigo 1º, IV da Constituição de 1988 (BRASIL, 1988) e propõe liberdade na criação de empresas e no exercício da atividade econômica, de trabalho, ofício ou profissão pelos cidadãos (CERVO, 2014). Os autores da ação entendem que esse preceito foi violado pelo dispositivo impugnado uma vez que restringe a aquisição (e o arrendamento) de terras rurais por empresas brasileiras “impossibilitando o livre exercício de suas atividades”<sup>10</sup>.

Foi apontada violação ao **desenvolvimento nacional**, previsto como objetivo fundamental da República no artigo 3º, II, da Constituição (BRASIL, 1988), uma vez que as restrições estabelecidas na lei 5.709 e as discussões a seu respeito inibem os investimentos estrangeiros no país no setor. Na página 24 da petição inicial da ADPF nº 342 é destacado que “o agronegócio brasileiro, que conta com capital estrangeiro, responde por 28% (vinte e oito por cento) do PIB nacional, 40% (quarenta por cento) das exportações e 30% (trinta por cento) dos empregos”. Os autores ainda ressaltam:

Ao limitar as aquisições de terras por empresas **nacionais** com capital estrangeiro, dificulta-se o financiamento da atividade agropecuária e diminui-se a liquidez dos

---

<sup>10</sup> Petição inicial da ADPF 342, pág. 23.

ativos imobiliários, com perda de valor para as empresas agrárias, cujos valores poderão ser destinados para outros países (como, por exemplo, Paraguai, Uruguai, Bolívia, Colômbia só para relacionar os da América Latina), em detrimento do desenvolvimento nacional.

Por tudo isso é que o artigo 1º, §1º, da Lei 5.709/1971 viola o preceito constitucional da livre iniciativa e do desenvolvimento nacional, devendo, por tanto, ser considerado incompatível com o texto constitucional.  
(Petição inicial da ADPF nº 342, pág. 25)

A violação ao preceito da **igualdade**, previsto no artigo 5º, caput da Constituição de 1988 (BRASIL, 1988), se dá em razão da discriminação de tratamento entre as empresas nacionais e as empresas nacionais com participação de capital estrangeiro, e entre essas empresas e as pessoas jurídicas estrangeiras. Os autores da ação ainda defendem que segundo o revogado parágrafo 1º do artigo 171 da Constituição (BRASIL, 1988), somente poderiam ser estipulados benefícios e privilégios às empresas nacionais e as nacionais de capital estrangeiro, sem qualquer ressalva. Com isso, as restrições do dispositivo impugnado seriam incompatíveis com a previsão original da CF/88 (BRASIL, 1988).

A Sociedade Rural Brasileira entende que o §1, do art. 1º, da Lei 5.709/1971 (BRASIL, 1988) também viola o preceito fundamental de **propriedade** uma vez que estabelece restrições desproporcionais e contrárias a disposição expressa da Constituição. Isso porque o artigo 190 da CF/88 (BRASIL, 1988) dispõe que “a lei regulará e limitará a aquisição ou o arrendamento de propriedade rural por pessoa física ou jurídica **estrangeira**[...]”, não abrangendo as pessoas jurídicas brasileiras que contam com sócios majoritários estrangeiros. Com isso os autores da ação entendem que as restrições impostas pelo §1, do art. 1º, da Lei 5.709/1971 (BRASIL, 1971) são incompatíveis com a Constituição de 1988.

O último preceito indicado como violado é o da **livre associação**. Na petição inicial, os proponentes da ação defendem que as restrições impostas pelo dispositivo impugnado prejudicam as pessoas físicas ou jurídicas estrangeiras que pretendem se associar a pessoas jurídicas brasileiras previamente constituídas, ou até para constituir uma nova sociedade. Além disso, ressaltam que as sociedades já constituídas sofrem limitação na sua autonomia em razão dessas restrições.

Além da análise da violação de cada um desses preceitos, a parte autora ainda apresentou um parecer elaborado pelo nomeado constitucionalista português José Joaquim Gomes Canotilho, que fez uma análise detalhada do §1, do art. 1º, da Lei 5.709/1971 (BRASIL, 1971) e da Constituição Federal de 1988 e fundamenta seu entendimento pela não recepção do dispositivo impugnado.

Canotilho explora no seu parecer a questão da nacionalidade das pessoas jurídicas, fazendo uma interpretação sistemática da Constituição Federal de 1988 e das regras de direito internacional. Ele conclui que prevalece o critério da definição da nacionalidade de uma pessoa jurídica conforme o local (Estado) de sua incorporação ou sede, tanto no direito internacional como no Brasil, conforme artigos 170, IX<sup>11</sup>, CF, Art. 222<sup>12</sup>, CF (BRASIL, 1988) e do Art. 1.126, CC<sup>13</sup>(BRASIL, 2002). Ou seja, segundo esse critério, é irrelevante a origem do capital ou a nacionalidade dos sócios para determinar a nacionalidade de uma pessoa jurídica.

Além de fazer uma análise aprofundada de cada preceito violado pelo dispositivo impugnado, Canotilho avalia o panorama histórico de mudanças de entendimentos acerca da recepção ou não recepção do §1, do art. 1º, da Lei 5.709/1971 e destaca a situação de insegurança jurídica latente no tema. Segundo o constitucionalista “o histórico dos fatos e da situação normativa revela a existência de um grau de incerteza, imprevisibilidade e insegurança jurídica incompatíveis com as exigências de um Estado de Direito”. Ele ainda utiliza a expressão “estado de coisas inconstitucional” para chamar a atenção da gravidade da situação de incertezas (CANOTILHO, 2015).

Até o fechamento deste trabalho, em abril de 2021, a ADPF nº 342 ainda não teve julgamento definitivo. O Procurador Geral da República opinou pelo não conhecimento da ação e, sucessivamente, pela improcedência do pedido. No mesmo sentido foi a manifestação da Advocacia Geral de União. E ainda foi apensada a Ação Civil Originária nº 2463 (BRASIL, 2014) que visa a declaração de nulidade do parecer nº 462 da Corregedoria Geral do Estado de São Paulo (SÃO PAULO), que entendeu pela não recepção do artigo 1º, §1º da Lei 5.709/1971 (BRASIL, 1971).

Finalmente, os autores entendem que deve ser reconhecida a não recepção do §1º do artigo 1º da Lei 5.709/1971 (BRASIL,1971), em razão de todos os fundamentos desenvolvidos na ADPF nº 342 e analisados acima.

Além disso, o reconhecimento da não recepção do referido dispositivo garante a segurança jurídica dos contratos firmados antes do último parecer emitido pela Advocacia Geral

---

<sup>11</sup> Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:  
[...]

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

<sup>12</sup> Art. 222. A propriedade de empresa jornalística e de radiodifusão sonora e de sons e imagens é privativa de brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos, ou de pessoas jurídicas constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sede no País. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 36, de 2002)

<sup>13</sup> Art. 1.126. É nacional a sociedade organizada de conformidade com a lei brasileira e que tenha no País a sede de sua administração.

da União. Isso porque, como visto no item anterior, a Lei nº 5.709/71 (BRASIL, 1971) determina a nulidade dos atos praticados com inobservância dos requisitos nela previstos. Como anteriormente era dispensada a observância desses requisitos pelas pessoas do §1, do art. 1º e em seguida passou a ser exigido o seu cumprimento, isso pode ensejar a nulidade dos atos praticados antes do último parecer.

No entanto, se eventualmente, o Supremo Tribunal Federal entender o contrário, será indispensável a modulação dos efeitos dessa decisão para que ocorra a convalidação dos contratos firmados antes do terceiro parecer da Advocacia Geral da União, e de acordo com o entendimento vigente na época. Mas, enquanto a Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 342 (BRASIL, 2015) não é julgada, pende a insegurança jurídica sobre o tema.

#### **4. CONCLUSÃO**

A Lei nº 5.709/71 (BRASIL, 1971) estabelece diversas restrições à aquisição (e ao arrendamento) de terras rurais por estrangeiros e estende a sua aplicação à “pessoa jurídica brasileira da qual participem, a qualquer título, pessoas estrangeiras físicas ou jurídicas que tenham a maioria do seu capital social e residam ou tenham sede no Exterior” (§1º, art. 1º, Lei nº 5.709/71). Mas com a entrada em vigor da Constituição da República de 1988 (BRASIL, 1988), se passou a questionar sobre a recepção (ou não) desse dispositivo.

A partir de então, a Advocacia Geral da União emitiu pareceres orientativos no sentido da não recepção do §1º do artigo 1º da Lei nº 5.709/71 (BRASIL, 1971), mas anos depois, emitiu um novo parecer mudando seu entendimento para o sentido contrário, que se tornou vinculante por despacho do Presidente da República.

A mudança de entendimento da Advocacia Geral da União sem uma modulação de efeitos causou uma grave crise de segurança jurídica sobre o setor de energia solar, uma vez que a inobservância das disposições da Lei nº 5.709/71 (BRASIL, 1971) enseja nulidade dos contratos firmados.

Uma medida que visa corrigir esse cenário instável, foi a propositura do Projeto de Lei nº 2.963 de 2019 (BRASIL, 2019) pelo Senador Irajá (PDS/TO) que, em seu texto original, revoga a Lei nº 5.709/71 (BRASIL, 1971) e traz nova regulamentação para a matéria por ela tratada.

Também na tentativa de restaurar a segurança jurídica para o setor, a Sociedade Rural Brasileira ajuizou a Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 342 (BRASIL, 2015),

pela qual o STF deverá decidir se o §1º do artigo 1º da Lei nº 5.709/71 (BRASIL, 1971) foi ou não recepcionado pela Constituição da República de 1988 (BRASIL, 1988), e assim, pacificar o tema sobre as pessoas jurídicas brasileiras com participação de capital estrangeiro.

Observou-se que a discussão apresentada no trabalho afeta diretamente o setor de geração de energia solar e eólica, que está em pleno crescimento no Brasil. Os contratos de compra e venda ou de arrendamento rural firmados entre as pessoas jurídicas geradoras de energia que contam com sócio majoritário estrangeiro e os proprietários de terras rurais para a implementação das usinas podem ter sua validade afetada em razão das mudanças de entendimento da Advocacia Geral da União. Além disso, tal insegurança jurídica pode desestimular os investimentos estrangeiros nesse setor no Brasil.

Finalmente, os autores defenderam que seja reconhecida a não recepção do §1º do artigo 1º da Lei nº 5.709/71 (BRASIL, 1971) pela Constituição da República de 1988 por ser com ela incompatível e para garantir a segurança jurídica dos contratos firmados anteriormente. Se, no entanto, o Supremo Tribunal Federal entender o contrário, será indispensável a modulação dos efeitos dessa decisão para que ocorra a convalidação dos contratos firmados antes do terceiro parecer da Advocacia Geral da União e de acordo com o entendimento vigente na época.

## REFERÊNCIAS

**A história da energia Solar no Brasil.** Órigo Energia, 01 Ago 2020. Disponível em: <<https://origoenergia.com.br/blog/a-historia-da-energia-solar-no-brasil#:~:text=No%20entanto%2C%20a%20primeira%20usina,extremamente%20relevante%20para%20a%20C3%A9poca>> Acesso em 15 Jan 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Recomendação no Pedido de Providências nº 0002981-80.2010.2.00.0000.** 2010. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/dl/decisao-cnj-cartorios-informarem-compra.doc>> acesso em jan 2021.

BRASIL. Corregedoria Nacional de Justiça. **Provimento nº 43 de 17 de abril de 2015.** Dispõe sobre o arrendamento de imóvel rural por estrangeiro residente ou autorizado a funcionar no Brasil, bem como por pessoa jurídica brasileira da qual participe, a qualquer título, pessoa estrangeira física ou jurídica que resida ou tenha sede no exterior e possua a maioria do capital social. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2506>> Acesso em 16 dez 2020.

BRASIL. **Parecer GQ 22 de 07 de julho de 1994 da Advocacia Geral da União** (e parecer AGU/LA-04/94 em anexo). Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=8256660&prcID=4756470&ad=s#>> acesso em Jan 2021

BRASIL. **Parecer GQ 181 da Advocacia Geral da União**. Planalto, 17 mar. 1997. Disponível em: <https://www.sistema.planalto.gov.br/asprevweb/exec/parecer/parecerAGU181.html>> Acesso em 12 jan 2021.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Constituição (1967). **Emenda Constitucional nº1, de 17 de outubro de 1969**. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc\\_anterior1988/emc01-69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm)> Acesso em 17 dez 2020.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)> Acesso em 17 dez 2020.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 4.504 de 30 de novembro de 1964**. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/14504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14504.htm)> Acesso em 19 Jan 2021.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto nº 59.566 de 14 de novembro de 1966**. Regulamenta as Seções I, II e III do Capítulo IV do Título III da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, Estatuto da Terra, o Capítulo III da Lei nº 4.947, de 6 de abril de 1966, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/antigos/d59566.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d59566.htm)> Acesso em 16 dez 2020.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto nº 74.965 de 26 de novembro de 1974**. Regulamenta a Lei nº 5.709, de 7 de outubro de 1971, que dispõe sobre a aquisição de imóvel rural por estrangeiro residente no País ou pessoa jurídica

estrangeira autorizada a funcionar no Brasil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1970-1979/D74965.htm#:~:text=DECRETO%20No%2074.965%2C%20DE,autorizada%20a%20funcionar%20no%20Brasil](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/D74965.htm#:~:text=DECRETO%20No%2074.965%2C%20DE,autorizada%20a%20funcionar%20no%20Brasil)> Acesso em 16 dez 2020.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 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. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/15709.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15709.htm)> Acesso em 16 dez 2020.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 8.629 de 25 de fevereiro de 1993**. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8629.htm#art23%C2%A72](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8629.htm#art23%C2%A72)> Acesso em 16 dez 2020.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 13.986 de 17 de abril de 2020**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2020/Lei/L13986.htm#art51](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Lei/L13986.htm#art51)> Acesso em 17 dez 2020.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Despacho do Presidente da República. **Parecer LA 01/ 2010** (que aprovou o parecer CGU/AGU nº 01/2008-RVJ em anexo no mesmo arquivo). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/agu/prc-la01-2010.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/agu/prc-la01-2010.htm)> Acesso em 13 jan 2021.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de lei nº 2.963 de 2019**. Regulamenta o art. 190 da Constituição Federal, altera o art.1º da Lei nº. 4.131, de 3 de setembro de 1962, o art. 1º da Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972 e o art. 6º da Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996 e dá outras providências. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7955264&ts=1608131843269&disposition=inline>> Acesso em 17 dez 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Civil Originária nº 2463**. Rel. Min. Marco Aurélio. 2014. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4598070>> Acesso em 13 jan 2021

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 342**. Rel. Min. Marco Aurélio. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4756470>> Acesso em 17 dez 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 342**. Rel. Min. Marco Aurélio. Petição inicial. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=8256650&prcID=4756470&ad=s#>> Acesso em 13 Jan 2021.

CANOTILHO. José Joaquim Gomes. **Parecer solicitado pela Sociedade Rural Brasileira**. 18 Fev 2015. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=8256668&prcID=4756470&ad=s#>> Acesso em Jan 2021.

CERVO. Fernando Antonio Sacchetim. **A livre iniciativa como princípio da ordem constitucional econômica análise do conteúdo e das limitações impostas pelo ordenamento jurídico**. Jus, fevereiro de 2014. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/26778/a-livre-iniciativa-como-principio-da-ordem-constitucional-economica>> Acesso em jan 2021.

DWORKIN, Ronald. **Uma questão de princípio**. 3ªed – São Paulo: Martins Fontes, 2019.

FERNANDES. Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 8ª ed. Salvador: JusPodivm, 2016.

FREITAS. Olívia Garcia de Carvalho. **Utilização de terras rurais na exploração de energia solar e eólica**. Energia Hoje, 25 Mar 2020. Disponível em: <<https://energiahoje.editorabrasilenergia.com.br/utilizacao-de-terras-rurais-na-exploracao-de-energia-solar-e-eolica/>> Acesso em 23 Set 2020.

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 43<sup>a</sup> ed. São Paulo: Malheiros, 2020.