

05/05/2023

PLENÁRIO

**REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA 2.463
DISTRITO FEDERAL**

RELATOR : **MIN. ANDRÉ MENDONÇA**
REDATOR DO : **MIN. ALEXANDRE DE MORAES**
ACÓRDÃO
AUTOR(A/S)(ES) : **UNIÃO**
PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**
AUTOR(A/S)(ES) : **INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E
REFORMA AGRÁRIA - INCRA**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL FEDERAL**
RÉU(É)(S) : **ESTADO DE SÃO PAULO**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO**
AM. CURIAE. : **SOCIEDADE RURAL BRASILEIRA - SRB**
ADV.(A/S) : **FRANCISCO DE GODOY BUENO**
AM. CURIAE. : **CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS
ADVOGADOS DO BRASIL**
ADV.(A/S) : **JOSE ALBERTO RIBEIRO SIMONETTI CABRAL**
ADV.(A/S) : **LIZANDRA NASCIMENTO VICENTE**
ADV.(A/S) : **BRUNA SANTOS COSTA**

EMENTA: CONSTITUCIONAL. AQUISIÇÕES DE IMÓVEIS RURAIS POR EMPRESAS BRASILEIRAS COM A MAIOR PARTE DO CAPITAL SOCIAL PERTENCENTE A PESSOAS FÍSICAS ESTRANGEIRAS RESIDENTES NO EXTERIOR OU JURÍDICAS QUE TENHAM SEDE NO EXTERIOR. ART. 1º, § 1º, DA LEI 5.709/1971. MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA PARA DETERMINAR A SUSPENSÃO DE TODOS OS PROCESSOS JUDUCIAIS EM TRÂMITE NO TERRITÓRIO NACIONAL ATÉ O JULGAMENTO FINAL DA ADPF 342 E DA ACO 2.463. AUSÊNCIA DOS PRESSUPOSTOS. NÃO REFERENDO DA MEDIDA CAUTELAR INCIDENTAL.

1. A controvérsia constitucional refere-se à recepção, ou não, pela Constituição Federal de 1988 do § 1º do art. 1º da Lei 5.709/1971, que equiparou as empresas brasileiras controladas por estrangeiros às empresas alienígenas para fins de aquisição de terras, submetendo-as às

ACO 2463 MC-REF / DF

disposições do referido diploma legal.

2. Medida cautelar deferida para suspender todos os processos judiciais em trâmite no território nacional que versem sobre a validade do §1º do art. 1º da Lei 5.709/1971, até o julgamento final da ADPF 342 e da ACO 2.463, em razão de cenário de insegurança decorrente de posicionamentos opostos no âmbito do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL acerca da matéria.

3. Limitação de qualquer discussão existente quanto à submissão das empresas brasileiras controladas por estrangeiros ao regramento do § 1º do art. 1º da Lei 5.709/1971, enquanto pendente pronunciamento deste SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.

4. Ausência de demonstração de que exista uma correlação entre a suspensão dos processos judiciais pendentes e atendimento positivo a um cenário de insegurança jurídica.

5. Desproporção entre a suspensão de todos os processos judiciais que versem sobre a recepção do dispositivo impugnado e a finalidade pretendida em se resguardar a segurança jurídica.

6. Não referendo da medida cautelar incidental.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, os Ministros do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, em Sessão Virtual do Plenário, sob a Presidência da Senhora Ministra ROSA WEBER, em conformidade com a certidão de julgamento, por empate na votação, não referendou a medida cautelar incidental deferida, nos termos do art. 146 do RI/STF. Votaram pelo referendo da decisão os Ministros ANDRÉ MENDONÇA (Relator), EDSON FACHIN, DIAS TOFFOLI, CÁRMEN LÚCIA e NUNES MARQUES. Votaram pelo não referendo da decisão os Ministros ALEXANDRE DE MORAES, ROBERTO BARROSO, LUIZ FUX, ROSA WEBER (Presidente) e GILMAR MENDES. Redigirá o acórdão o Ministro ALEXANDRE DE MORAES. Falou, pelo *amicus curiae* Conselho Federal

ACO 2463 MC-REF / DF

da Ordem dos Advogados do Brasil, a Dra. Silvia Virginia Silva de Souza.
Brasília, 05 de maio de 2023.

Ministro ALEXANDRE DE MORAES

Relator

Documento assinado digitalmente

05/05/2023

PLENÁRIO

**REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA 2.463
DISTRITO FEDERAL**

RELATOR : **MIN. ANDRÉ MENDONÇA**
REDATOR DO : **MIN. ALEXANDRE DE MORAES**
ACÓRDÃO
AUTOR(A/S)(ES) : **UNIÃO**
PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**
AUTOR(A/S)(ES) : **INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E
REFORMA AGRÁRIA - INCRA**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL FEDERAL**
RÉU(É)(S) : **ESTADO DE SÃO PAULO**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO**
AM. CURIAE. : **SOCIEDADE RURAL BRASILEIRA - SRB**
ADV.(A/S) : **FRANCISCO DE GODOY BUENO**
AM. CURIAE. : **CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS
ADVOGADOS DO BRASIL**
ADV.(A/S) : **JOSE ALBERTO RIBEIRO SIMONETTI CABRAL**
ADV.(A/S) : **LIZANDRA NASCIMENTO VICENTE**
ADV.(A/S) : **BRUNA SANTOS COSTA**

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA (RELATOR):

1. Trata-se de referendo do pedido de medida cautelar incidental formulado pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, que postulou sua habilitação no feito, na condição de *amicus curiae*, e requereu, ato contínuo, “a suspensão de todos os processos e negócios jurídicos que tenham como objeto a aplicação do art. 1º, § 1º, da Lei nº 5.709/71 até o julgamento final da ACP 2463 e da ADPF 342”, a fim de preservar a segurança jurídica sobre o tema (e-doc. 56, da ADPF nº 342/DF, e e-doc. 150, da ACO nº 2.463/DF).

ACO 2463 MC-REF / DF

2. O pedido foi formulado nos seguintes termos:

“(…). 4. NECESSÁRIA SUSPENSÃO DE PROCESSOS A FIM DE EVITAR DECISÕES CONFLITANTES E PRESERVAR A ORIENTAÇÃO FIRMADA POR ESTA SUPREMA CORTE

Em sede de medida cautelar foi proferida decisão no bojo da ACO nº 2463, que determinou a suspensão dos efeitos do parecer nº 461/12-E da Corregedoria-Geral da Justiça de São Paulo, de modo a obrigar os tabeliães ao cumprimento das exigências constantes na Lei n. 5.709/1971, reconhecendo a sua recepção pela Constituição de 1988 e plena compatibilidade com o Texto Maior.

Não obstante a plena vigência da medida liminar, impende registrar a existência de diversos negócios jurídicos firmados à margem da observância do comando decisório, bem como de processos que têm por objeto a aplicação da Lei n. 5.709/1971, com decisões divergentes entre si, muitas delas em oposição ao entendimento firmado por este Supremo Tribunal em sede cautelar.

Em busca realizada por decisões judiciais em todos os Tribunais na Justiça Estadual e Federal que tenham como objeto legislação específica: a Lei n. 5.709/1971 - Regulamentação para a Aquisição de Imóvel Rural por Estrangeiro Residente no País ou Pessoa Jurídica Estrangeira Autorizada a Funcionar no Brasil, grande parte das ações encontradas contrariavam a regulamentação das aquisições de imóvel rural por estrangeiros residentes no País e pessoa jurídica estrangeira autorizada a funcionar no Brasil, ferindo o disposto na Lei n. 5.709/1971. A título exemplificativo, pode-se citar os seguintes processos: (...).

(...). Assim, visando a uniformidade das decisões judiciais, a prevalência da segurança jurídica e o respeito à orientação já firmada em sede liminar por este Eg. Supremo Tribunal Federal no que tange à recepção do art. 1º, §1º, da Lei nº 5.709/71 pela Constituição de 1988, requer a determinação de suspensão de

ACO 2463 MC-REF / DF

todos os processos e negócios jurídicos que tenham como objeto a aplicação do referido dispositivo legal, até o julgamento final da ACO 2463 e da ADPF 342.” (e-doc. 56 da ADPF nº 342/DF, p. 12/13)

3. Na decisão monocrática ora submetida a referendo, admiti o ingresso do Conselho Federal da OAB, na condição de *amicus curiae*, e deferi, em parte, a medida cautelar requerida para determinar a suspensão de todos os processos judiciais, em trâmite no território nacional, que versem sobre a validade do § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 1971, até o julgamento final da ADPF nº 342/DF e da ACO nº 2.463/DF.

É o relatório.

Ministro ANDRÉ MENDONÇA

Relator

05/05/2023

PLENÁRIO

REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA 2.463
DISTRITO FEDERAL

VOTO

O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA (RELATOR):

1. Conforme relatado, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil postula sua habilitação no feito, na condição de *amicus curiae*, ao fundamento de que o objeto destas ações vincula-se com a defesa da ordem constitucional e com a soberania nacional. Requer, ainda, “a suspensão de todos os processos e negócios jurídicos que tenham como objeto a aplicação do art. 1º, § 1º, da Lei nº 5.709/71 até o julgamento final da ACP 2463 e da ADPF 342”, a fim de preservar a segurança jurídica sobre o tema (e-doc. 56, da ADPF nº 342/DF, e e-doc. 150, da ACO nº 2.463/DF).

2. O pleito foi reforçado em 10/04/2023 (e-doc. 66, da ADPF nº 342/DF, e e-doc. 160 da ACO nº 2.463/DF), ocasião em que foram listados diversos expedientes – processos administrativos e judiciais em trâmite no país – nos quais, de acordo com o requerente, se debate a aplicação do dispositivo legal impugnado, circunstância que sobrelevaria a importância da **imediata suspensão nacional** dos processos e negócios jurídicos que estejam em andamento, envolvendo a validade (ou não) do § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 1971.

3. Rememoro, por oportuno, que a ADPF nº 342/DF foi proposta em 16/04/2015 pela Sociedade Rural Brasileira - SRB, em face do **§ 1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 1971**, que estende o regime jurídico aplicável à aquisição de imóvel rural por estrangeiro, estabelecido na mesma lei, 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**, sob a alegação de que a

ACO 2463 MC-REF / DF

referida norma afrontaria os preceitos fundamentais da *livre iniciativa, desenvolvimento nacional, igualdade, propriedade, liberdade de associação e segurança jurídica*.

4. A ADPF também impugna o **Parecer AGU nº 01/2008-RVJ (Parecer LA-01)**, aprovado pelo Presidente da República em 19/08/2010 e publicado no DOU de 23/08/2010, o qual sustenta que o dispositivo legal em comento foi **integralmente recepcionado** pela Constituição da República de 1988, seja em sua redação originária, seja após a promulgação da Emenda Constitucional nº 6, de 1995, ao tempo em que estabelece parâmetros para o reconhecimento da equiparação da pessoa jurídica brasileira, controlada por capital alienígena, com a estrangeira.

5. A autora da ADPF nº 342/DF pleiteou a concessão de medida cautelar para suspender a eficácia do art. 1º, § 1º, da Lei nº 5.709, de 1971, e do Parecer AGU nº 01/2008-RVJ, bem assim a procedência final do pedido, no sentido de se reconhecer a incompatibilidade material do tratamento diferenciado conferido às empresas nacionais de capital estrangeiro com a Carta de 1988.

6. Finalizada a instrução, a ADPF nº 342/DF foi levada a julgamento pelo Plenário da Corte na Sessão Virtual iniciada em 26/02/2021, ocasião em que o eminente Relator, Ministro Marco Aurélio, apresentou voto pela improcedência do pedido. Na sequência, o eminente Ministro Alexandre de Moraes pediu vista dos autos, devolvendo-os na Sessão Virtual iniciada em 25/06/2021, com voto em sentido oposto. Após o eminente Ministro Nunes Marques acompanhar o voto do e. Relator, pediu destaque o eminente Ministro Gilmar Mendes, estando pendente a inserção do feito na pauta de julgamento do Plenário.

7. Já na Ação Cível Originária nº 2.463/DF, a União e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) pleiteiam a

ACO 2463 MC-REF / DF

declaração de nulidade da orientação normativa contida no Parecer nº 461-12-E, da Corregedoria-Geral de Justiça do Estado de São Paulo, publicado no Diário Eletrônico da Justiça de 11/12/2012, o qual foi elaborado após o Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, nos autos do Mandado de Segurança nº 0058947-33.2012.8.26.0000, considerar que o § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 1971, não foi recepcionado pela Constituição da República de 1988.

8. A referida orientação normativa dispensa os tabeliães e os oficiais de registro do Estado de São Paulo de aplicarem a Lei nº 5.709, de 1971, e o Decreto nº 74.965, de 1974, que a regulamenta, aos casos de aquisição de imóveis rurais por pessoas jurídicas brasileiras com maioria do capital social em poder de pessoas físicas ou jurídicas estrangeiras.

9. Em 1º/09/2016, o eminente Relator, Ministro Marco Aurélio, deferiu o pedido liminar formulado pelos autores para suspender os efeitos do Parecer nº 461-12-E, da Corregedoria-Geral de Justiça do Estado de São Paulo, bem como, ante a identidade de objetos, determinou o apensamento da ACO nº 2.463/DF à ADPF nº 342/DF, para julgamento conjunto.

10. Após devida instrução, a ACO nº 2.463/DF foi levada a julgamento pelo Plenário da Corte na Sessão Virtual iniciada em 26/02/2021, ocasião em que o eminente Relator, Ministro Marco Aurélio, apresentou voto pela procedência do pedido, a fim de assentar a nulidade do Parecer paulista impugnado, prejudicados os agravos regimentais interpostos. Na sequência, o eminente Ministro Alexandre de Moraes pediu vista dos autos, devolvendo-os na Sessão Virtual iniciada em 25/06/2021, com voto pela improcedência do pedido formulado na ACO. Após o eminente Ministro Nunes Marques acompanhar o e. Relator, pediu destaque o eminente Ministro Gilmar Mendes. O feito encontra-se aguardando inclusão na pauta do Plenário.

ACO 2463 MC-REF / DF

11. Pois bem. Após pontuar breves considerações sobre a Relatoria destes feitos, à luz do que decidido pelo Plenário da Corte na Questão de Ordem na ADI nº 5.399/SP, proferi a seguinte decisão acerca dos pedidos formulados pelo Conselho Federal da OAB, *verbis*:

“(…)

III - DO PEDIDO DE SUSPENSÃO NACIONAL DOS PROCESSOS E NEGÓCIOS JURÍDICOS QUE VERSAM SOBRE O DISPOSITIVO IMPUGNADO:

27. O Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil postula a suspensão dos processos que versem sobre o tema debatido nestes feitos, aduzindo o que segue, *verbis*:

“(…). 4. **NECESSÁRIA SUSPENSÃO DE PROCESSOS A FIM DE EVITAR DECISÕES CONFLITANTES E PRESERVAR A ORIENTAÇÃO FIRMADA POR ESTA SUPREMA CORTE**

Em sede de medida cautelar foi proferida decisão no bojo da ACO nº 2463, que determinou a suspensão dos efeitos do parecer nº 461/12-E da Corregedoria-Geral da Justiça de São Paulo, de modo a obrigar os tabeliães ao cumprimento das exigências constantes na Lei n. 5.709/1971, reconhecendo a sua recepção pela Constituição de 1988 e plena compatibilidade com o Texto Maior.

Não obstante a plena vigência da medida liminar, impende registrar a existência de diversos negócios jurídicos firmados à margem da observância do comando decisório, bem como de processos que têm por objeto a aplicação da Lei n. 5.709/1971, com decisões divergentes entre si, muitas delas em oposição ao entendimento firmado por este Supremo Tribunal em sede cautelar.

Em busca realizada por decisões judiciais em todos os Tribunais na Justiça Estadual e Federal que tenham como objeto legislação específica: a Lei n. 5.709/1971 -

ACO 2463 MC-REF / DF

Regulamentação para a Aquisição de Imóvel Rural por Estrangeiro Residente no País ou Pessoa Jurídica Estrangeira Autorizada a Funcionar no Brasil, grande parte das ações encontradas contrariavam a regulamentação das aquisições de imóvel rural por estrangeiros residentes no País e pessoa jurídica estrangeira autorizada a funcionar no Brasil, ferindo o disposto na Lei n. 5.709/1971. A título exemplificativo, pode-se citar os seguintes processos: (...).

(...). Assim, visando a uniformidade das decisões judiciais, a prevalência da segurança jurídica e o respeito à orientação já firmada em sede liminar por este Eg. Supremo Tribunal Federal no que tange à recepção do art. 1º, §1º, da Lei nº 5.709/71 pela Constituição de 1988, requer a determinação de suspensão de todos os processos e negócios jurídicos que tenham como objeto a aplicação do referido dispositivo legal, até o julgamento final da ACO 2463 e da ADPF 342.” (e-doc. 56 da ADPF nº 342/DF, p. 12/13).

28. Pois bem. Antes de se adentrar no mérito da postulação, há que se perquirir a legitimidade do CFOAB, aqui na condição de *amicus curiae*, para requerer provimento cautelar consistente na suspensão dos processos judiciais e negócios jurídicos em todo o país que tenham por objeto a aplicação da norma impugnada.

29. Sobre o tema, verifico que, no julgamento da ADPF nº 347 TPI-Ref/DF, o Plenário da Corte afastou tal possibilidade, reafirmando a jurisprudência de que “[O] *amicus curiae* não tem legitimidade ativa para pleitear provimento jurisdicional de concessão de medida cautelar em sede de controle abstrato de constitucionalidade” (ADPF nº 347-TPI-Ref/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, Red. do Acórdão Min. Alexandre de Moraes, j. 18/03/2020, p. 01/07/2020).

ACO 2463 MC-REF / DF

30. Entendo, porém, que o caso presente ostenta importantes distinções, a começar pelo fato de que, naquele julgamento, o *amicus curiae* era uma associação (Instituto de Defesa do Direito de Defesa – IDDD), pessoa jurídica que, **diversamente do Conselho Federal da OAB**, não possui legitimidade para propor ação direta. Além disso, buscava-se, por meio daquele pedido incidental, a *ampliação* do objeto da ação, o que não se confunde com a situação presente, que encerra simples pedido de suspensão nacional de processos, aliás, compreendido (ou no mínimo subentendido) **no pedido cautelar de suspensão da própria norma impugnada**, feito pelo autor da ADPF. E, por fim, a medida pleiteada, prevista tanto no sistema das ações de controle concentrado de constitucionalidade (art. 5º, § 3º, da Lei nº 9.882, de 1999; e art. 12-F, § 1º, e art. 21, *caput*, da Lei nº 9.868, de 1999) quanto, de forma até mais ampla, no sistema da repercussão geral (art. 1.035, § 5º, do CPC), constitui faculdade submetida à discricionariedade do Relator, que pode adotá-la inclusive de ofício, fundamentando-se, independentemente da legitimidade do requerente, **em razões de segurança jurídica e de excepcional interesse social**.

31. A esse respeito, cito o precedente constante do julgado no RE nº 966.177-RG-QO/RS, Rel. Min. Luiz Fux, cuja ementa, no que interessa, assim dispõe:

“QUESTÃO DE ORDEM NA REPERCUSSÃO GERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DIREITO PENAL E PROCESSUAL PENAL. CONTRAVENÇÕES PENAIS DE ESTABELECEM OU EXPLORAM JOGOS DE AZAR. ART. 50 DA LEI DE CONTRAVENÇÕES PENAIS. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA. POSSIBILIDADE DE SUSPENSÃO, CONFORME A DISCRICIONARIEDADE DO RELATOR, DO ANDAMENTO DOS FEITOS EM TODO TERRITÓRIO NACIONAL, POR FORÇA DO ART. 1.035, § 5º, DO

ACO 2463 MC-REF / DF

CPC/2015....”

(RE nº 966.177-RG-QO/RS, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, j. 07/06/2017, p. 1º/02/2019)

32. No mesmo sentido, verifico que, no âmbito da ADI nº 4.412/DF, o eminente Ministro Gilmar Mendes proferiu decisão determinando a suspensão nacional de processos que tratavam de determinada temática, **reconhecendo a fungibilidade das medidas cautelares previstas no sistema de controle concentrado de constitucionalidade**. Transcrevo o seguinte trecho da decisão:

“Da fungibilidade das medidas cautelares disponíveis no sistema de controle concentrado de constitucionalidade

Embora as Leis 9.868/99 e 9.882/99 não prevejam expressamente a fungibilidade, é fato que a jurisprudência desta Corte tem se utilizado de medidas liminares próprias de determinada ação direta em outras. Exemplo disso é a ADI 5.353, de relatoria do saudoso Ministro Teori Zavascki. Ao deferir a medida cautelar na ação que visa à declaração de inconstitucionalidade da Lei Estadual 21.720/15 do Estado de Minas Gerais, o Ministro determinou a suspensão de todos os processos em que se discute a constitucionalidade da lei impugnada. (ADI 5.353 MC-Ref, Relator: Ministro Teori Zavascki; Órgão julgador: Tribunal Pleno; Julgamento em 28.9.2016; Publicação em 1º.2.2018).

No mesmo sentido, o Ministro Luiz Fux, relator da ADI 5.316, entendeu cabível a cumulação dos pedidos de declaração de inconstitucionalidade com medida cautelar típica de ADC, ponderando que “não há nada na noção de processo objetivo que seja inconciliável com a cumulação objetiva de demandas de fiscalização abstrata, em particular ADI e ADC” (ADI 5.353 MC, Rel. Min. Luiz Fux, Pleno, DJe 6.8.2015).

ACO 2463 MC-REF / DF

Também o Ministro Edson Fachin, na ADI 5.409, determinou a suspensão dos processos relacionados à lei impugnada. (...).”

(ADI nº 4.412-MC/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 25/11/2019, p. 27/11/2019).

33. Em vista do exposto, e considerando as alegações trazidas pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, **indicadoras de cenário de grave insegurança jurídica**, considero impositivo conhecer do pedido de suspensão nacional dos processos.

34. Quanto ao cabimento da medida no caso concreto, observo que o início do julgamento destes processos no Plenário Virtual ensejou a inserção e divulgação de dois judiciosos votos que guardam, entre si, **diametral oposição**. O eminente Relator, Ministro Marco Aurélio, propugnou, em seu voto (*que será mantido, reitero*), no que já acompanhado pelo e. Ministro Nunes Marques, a **recepção plena** do dispositivo impugnado (art. 1º, § 1º, da Lei nº 5.709, de 1971), o que, se vencedor, **submeterá toda empresa brasileira de capital estrangeiro, no que toca à aquisição de imóvel rural, ao restritivo regime jurídico da Lei nº 5.709, de 1971.**

35. Por outro lado, o não menos brilhante voto apresentado pelo eminente Ministro Alexandre de Moraes entendeu que, a partir da Emenda Constitucional nº 6, de 1995, *“a distinção entre empresas brasileiras com base na nacionalidade do capital deixou de existir no texto constitucional, a demonstrar que o texto constitucional não mais admite o tratamento discriminatório de empresas brasileiras pelo ordenamento jurídico”*. Sua Excelência defende, portanto, a procedência do pedido contido na ADPF nº 342/DF (e a conseqüente improcedência do pedido feito na ACO nº 2.463/DF), com o reconhecimento expresso de que o art. 1º, § 1º, da Lei nº 5.709, de 1971, **não foi recepcionado pela Constituição da República de 1988.** Caso seja esta a posição

ACO 2463 MC-REF / DF

vencedora, **as empresas nacionais de capital alienígena não estarão sujeitas aos condicionamentos da Lei nº 5.709, de 1971.**

36. Ora, a simples verificação de haver dois votos contendo, ambos, sólidos fundamentos jurídicos, os quais, contudo, direcionam para resultados totalmente distintos, já me parece ser claro indicativo do **quadro de insegurança jurídica que paira sobre a matéria**, uma vez que, havendo duas posições juridicamente plausíveis, é grande o risco de, *até que o Plenário da Suprema Corte ultime o veredito final*, surgirem **decisões judiciais conflitantes, em prejuízo da isonomia**, já que algumas empresas terão que se submeter às condicionantes previstas na Lei nº 5.709, de 1971, enquanto outras, na mesma situação jurídica, não.

37. É bem verdade que, no âmbito da ACO nº 2.463/DF, o e. Ministro Relator deferiu o pedido liminar formulado pela União e determinou a suspensão dos efeitos do Parecer nº 461-12-E, da Corregedoria-Geral de Justiça do Estado de São Paulo, que havia dispensado os tabeliães e os oficiais de registro paulistas de observarem a Lei nº 5.709, de 1971, nos casos de aquisição de imóveis rurais por empresas brasileiras com capital social majoritário estrangeiro.

38. Também é certo que, de acordo com os autos, a Corregedoria do Conselho Nacional de Justiça expediu recomendação no sentido de que os serviços registrares observem fielmente o Parecer AGU nº 01/2008-RVJ (Parecer LA-01), o que, *presumivelmente*, está sendo seguido pelos cartórios em todos os estados da federação.

39. Entretanto, os efeitos da decisão proferida na ACO nº 2.463/DF restringem-se às partes que integram aquela relação jurídica, não possuindo efeitos *erga omnes*. Outrossim, a recomendação expedida pela Corregedoria Nacional de Justiça possui natureza administrativa, não vinculando os órgãos do

ACO 2463 MC-REF / DF

Poder Judiciário que, em tese, poderão proferir decisões em sentido diverso, **sobretudo diante da plausibilidade dos fundamentos jurídicos que assistem ambas as teses postas à apreciação da Suprema Corte.**

40. Dessa forma, presente cenário de insegurança jurídica, afigura-se impositiva, sob a minha óptica, a **suspensão nacional dos processos judiciais que versem sobre a recepção ou não do dispositivo impugnado na ADPF nº 342/DF**, até que o Supremo Tribunal Federal se pronuncie, pelo seu colegiado maior, de maneira definitiva sobre a questão.

41. Por outro lado, entendo desnecessário estender a suspensão aos “negócios jurídicos” em curso, pois, conforme exposto acima, presumem-se vigentes o Parecer AGU nº 01/2008-RVJ e a recomendação da Corregedoria do Conselho Nacional de Justiça, que consideram recepcionado o § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 1971, a afastar, *prima facie*, situação de insegurança jurídica no âmbito extrajudicial.

Dispositivo

42. Ante todo o exposto, **admito** o ingresso do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil como *amicus curiae* nas ações ADPF nº 342/DF e ACO nº 2.463/DF, e **defiro, em parte, a medida cautelar requerida, ad referendum do Plenário (art. 21, inc. V, do RISTF), para determinar a suspensão de todos os processos judiciais, em trâmite no território nacional, que versem sobre a validade do § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 1971, até o julgamento final destas ações.**

(...)”

12. Ante o exposto, voto por **referendar a medida cautelar incidental deferida, em parte, para determinar a suspensão de todos os processos judiciais, em trâmite no território nacional, que versem sobre a validade do § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 1971, até o julgamento final**

ACO 2463 MC-REF / DF

destas ações.

É como voto.

Ministro ANDRÉ MENDONÇA
Relator

05/05/2023

PLENÁRIO

REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA 2.463
DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. ANDRÉ MENDONÇA
REDATOR DO ACÓRDÃO : MIN. ALEXANDRE DE MORAES
AUTOR(A/S)(ES) : UNIÃO
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AUTOR(A/S)(ES) : INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E
REFORMA AGRÁRIA - INCRA
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL FEDERAL
RÉU(É)(S) : ESTADO DE SÃO PAULO
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO
AM. CURIAE. : SOCIEDADE RURAL BRASILEIRA - SRB
ADV.(A/S) : FRANCISCO DE GODOY BUENO
AM. CURIAE. : CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS
ADVOGADOS DO BRASIL
ADV.(A/S) : JOSE ALBERTO RIBEIRO SIMONETTI CABRAL
ADV.(A/S) : LIZANDRA NASCIMENTO VICENTE
ADV.(A/S) : BRUNA SANTOS COSTA

VOTO

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES: Trata-se de Referendo de Medida Cautelar na ADPF 342 e na ACO 2.463, das relatorias do Ministro André Mendonça, deferindo medida cautelar, submetida a referendo do Plenário desta CORTE, nos seguintes termos:

“Ante todo o exposto, **admito** o ingresso do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil como *amicus curiae* nas ações ADPF nº 342/DF e ACO nº 2.463/DF, e **defiro, em parte, a medida cautelar requerida, ad referendum do Plenário (art. 21, inc. V, do RISTF), para determinar a suspensão de todos os processos judiciais, em trâmite no território nacional,**

ACO 2463 MC-REF / DF

que versem sobre a validade do § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 1971, até o julgamento final destas ações.”

Na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 342 o Requerente é a Sociedade Rural Brasileira - SRB, tendo como objeto § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 1971 (transcrição abaixo) e ,por arrastamento, o **Parecer AGU nº 01/2008-RVJ (Parecer LA-01)**, aprovado pelo Presidente da República em 19/08/2010, que considerou o dispositivo recepcionado pela Constituição Federal.

“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.”

A Ação Civil Originária 2.463, por sua vez, foi ajuizada pela União e pelo INCRA em face do Estado de São Paulo, com o objetivo de anular o Parecer 461-12-E, de 3/12/2012, da Corregedoria-Geral de Justiça do Estado de São Paulo, que dispensou os tabeliães e os oficiais de registro de observarem o que previsto no art. 1º, § 1º, da Lei 5.709/1971, e no Decreto 74.965/1974, em relação às aquisições de imóveis rurais por empresas brasileiras com a maior parte do capital social pertencente a pessoas físicas estrangeiras residentes no exterior ou jurídicas que tenham sede no exterior.

Em sede de medida cautelar proferida na ACO 2.463, o então Ministro Relator MARCO AURÉLIO determinou a suspensão dos efeitos do parecer 461/12-E da Corregedoria-Geral da Justiça de São Paulo, de modo a obrigar os tabeliães ao cumprimento das exigências constantes na Lei 5.709/1971, reconhecendo a sua recepção pela Constituição de 1988 e plena compatibilidade com ela.

ACO 2463 MC-REF / DF

A ADPF 342 e a ACO 2.463 estiveram em pauta para julgamento, oportunidade em que apresentei votos divergindo do Min. Relator MARCO AURÉLIO, tendo ocorrido, após, pedidos de destaque pelo Ministro GILMAR MENDES.

A presente decisão cautelar, ora submetida a referendo, suspendeu todos os processos judiciais, em trâmite no território nacional, que versem sobre a validade do § 1º do art. 1º da Lei 5.709, de 1971, até o julgamento final destas ações.

O Ministro Relator consignou em seu voto que o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, admitido como *amicus curiae*, alegou que, mesmo diante da plena vigência da medida liminar, há “*diversos negócios jurídicos firmados à margem da observância do comando decisório, bem como de processos que têm por objeto a aplicação da Lei n. 5.709/1971, com decisões divergentes entre si, muitas delas em oposição ao entendimento firmado por este Supremo Tribunal em sede cautelar*”.

O Min. Relator considera que há indicação de um cenário de grave insegurança e, nesse sentido, defere a medida cautelar. Consigna a existência de posicionamentos opostos deste SUPREMO TRIBUNAL TRIBUNAL acerca da matéria. De um lado, o proferido pelo Ministro MARCO AURÉLIO, acompanhado pelo Ministro NUNES MARQUES, no sentido da recepção plena do art. 1º, § 1º, da Lei 5.709/1971. Em sentido diverso, o posicionamento por mim proferido pela não recepção da norma pela Constituição de 1988.

É o relatório do essencial.

Quanto ao Conselho Federal da Ordem dos Advogados, na qualidade de *amicus curiae*, requerer a concessão de medida cautelar, entendo que, uma vez admitido como amigo da corte, não há limitação para tal pretensão. A jurisprudência desta CORTE (ADPF 347 TPI-Ref) é pela ilegitimidade de *amicus curiae* para pleitear medida cautelar quando lhe seria ausente a própria legitimação para propor a ação constitucional. Sucede que, no caso, trata-se de entidade com tamanha envergadura

ACO 2463 MC-REF / DF

constitucional que sequer lhe foram opostas barreiras quanto à legitimidade no controle abstrato. Concordo com Sua Excelência no tocante à legitimidade do *amicus curiae*.

A concessão de medida cautelar nas ações de jurisdição constitucional concentrada exige a comprovação de perigo de lesão irreparável (IVES GANDRA MARTINS, Repertório IOB de jurisprudência, n 8/95, p. 150/154, abr. 1995), uma vez que se trata de exceção ao princípio segundo o qual os atos normativos são presumidamente constitucionais (ADI 1.155-3/DF, Pleno, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, DJ de 18/5/2001). Conforme ensinamento de PAULO BROSSARD, segundo axioma incontroverso, a lei se presume constitucional, porque elaborada pelo Poder Legislativo e sancionada pelo Poder Executivo, isto é, por dois dos três poderes, situados no mesmo plano que o Judiciário (*A constituição e as leis a ela anteriores*. Arquivo Ministério da Justiça. Brasília, 45 (180), jul./dez. 1992. p. 139).

A análise dos requisitos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, para sua concessão, admite maior discricionariedade por parte do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, com a realização de verdadeiro juízo de conveniência política da suspensão da eficácia (ADI 3.401 MC, Rel. Min. GILMAR MENDES, Pleno, decisão em 3/2/2005), pelo qual deverá ser verificada a conveniência da suspensão cautelar da lei impugnada (ADI 425 MC, Rel. Min. PAULO BROSSARD, Pleno, decisão em 4/4/1991; ADI 467 MC, Rel. Min. OCTÁVIO GALLOTTI, Pleno, decisão em 3/4/1991), permitindo, dessa forma, uma maior subjetividade na análise da relevância do tema, bem assim em juízo de conveniência, ditado pela gravidade que envolve a discussão (ADI 490 MC, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno, decisão em 6/12/1990; ADI 508 MC, Rel. Min. OCTÁVIO GALLOTTI, Pleno, decisão em 16/4/1991), bem como da plausibilidade inequívoca e dos evidentes riscos sociais ou individuais, de várias ordens, que a execução provisória da lei questionada gera imediatamente (ADI 474 MC, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Pleno, decisão em 4/4/1991), ou, ainda, das prováveis repercussões pela manutenção da eficácia do ato impugnado (ADI 718 MC, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno, decisão

ACO 2463 MC-REF / DF

em 3/8/1992), da relevância da questão constitucional (ADI 804 MC, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Pleno, decisão em 27/11/1992) e da relevância da fundamentação da arguição de inconstitucionalidade, além da ocorrência de *periculum in mora*, tais os entraves à atividade econômica (ADI 173 MC, Rel. Min. MOREIRA ALVES, Pleno, decisão em 9/3/1990), social ou político.

A concessão de medida cautelar exige a presença do *fumus boni iuris* e a comprovação de perigo de lesão irreparável. No caso em análise, estão ausentes os necessários *fumus boni iuris* e *periculum in mora* para o deferimento da medida cautelar, nos termos em que proferida pelo eminente Min. Relator. Com todas as vênias, antecipo que vou divergir do Relator, Ministro ANDRÉ MENDONÇA, no sentido de não referendar a medida cautelar.

A controvérsia constitucional refere-se à recepção, ou não, pela Constituição Federal de 1988 do § 1º do art. 1º da Lei 5.709/1971, que equiparou as empresas brasileiras controladas por estrangeiros às empresas alienígenas para fins de aquisição de terras, submetendo-as às disposições do referido diploma legal.

A decisão ora submetida a referendo, suspende todos os processos judiciais, em trâmite no território nacional, que versem sobre a validade do §1º do art. 1º da Lei 5.709/1971, até o julgamento final das respectivas Ações. Há de se perquirir se a decisão cautelar tem o condão de efetivar o pretendido, que é minorar a insegurança jurídica causada por decisões judiciais, considerando que a sua consequência é a caracterização de um tratamento discriminatório entre empresas brasileiras de capital nacional e de capital estrangeiro.

O resultado que se avizinha com a manutenção da medida cautelar será o de um agravamento no atual estado de coisas, com consequências negativas na estabilização das relações econômicas. Observe-se que há uma desproporção entre a suspensão de todos os processos judiciais que versem sobre a recepção do dispositivo impugnado e a finalidade pretendida em se resguardar a segurança jurídica.

Ao serem suspensos todos os processos judiciais que tratam da

ACO 2463 MC-REF / DF

matéria, sem perspectiva quanto à resolução da controvérsia, estar-se-á diante de cenário em que o deferimento da medida cautelar terá causado uma situação de insegurança muito mais agravada do que a aventada pelo Ministro Relator. Não há dúvida quanto à louvável preocupação em se apaziguar os conflitos sociais. Todavia, a medida a ser implementada, para tanto, não pode ser excessiva a ponto de ocasionar o inverso. Suspender todos os processos judiciais sobre a matéria limitará qualquer discussão existente quanto à submissão das empresas brasileiras controladas por estrangeiros ao regramento do § 1º do art. 1º da Lei 5.709/1971, enquanto pendente pronunciamento deste SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Não há a demonstração de que exista uma correlação entre a suspensão dos processos judiciais pendentes e atendimento positivo a um cenário de insegurança jurídica.

Enquanto viger a medida cautelar, mais do que exigir que as empresas nacionais de capital estrangeiro sujeitem-se aos condicionamentos da Lei 5.709/1971, tais empresas, na prática, estarão diante de limitação ainda maior para a aquisição de imóvel rural.

A despeito de se ter compreendido como desnecessária a suspensão dos “negócios jurídicos” em curso, certo é que se está a interferir em diversas relações negociais, com impactos econômicos sequer estimados.

Diante dessa perspectiva, a decisão submetida a referendo, ocasiona uma situação de insegurança jurídica substancialmente maior do que a manutenção do estado a ela anterior.

Diante do exposto, ausentes os pressupostos para a sua concessão, voto por NÃO REFERENDAR a medida cautelar incidental deferida.

É o voto

05/05/2023

PLENÁRIO

**REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA 2.463
DISTRITO FEDERAL**

RELATOR : **MIN. ANDRÉ MENDONÇA**
REDATOR DO : **MIN. ALEXANDRE DE MORAES**
ACÓRDÃO
AUTOR(A/S)(ES) : **UNIÃO**
PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**
AUTOR(A/S)(ES) : **INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E**
REFORMA AGRÁRIA - INCRA
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL FEDERAL**
RÉU(É)(S) : **ESTADO DE SÃO PAULO**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO**
AM. CURIAE. : **SOCIEDADE RURAL BRASILEIRA - SRB**
ADV.(A/S) : **FRANCISCO DE GODOY BUENO**
AM. CURIAE. : **CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS**
ADVOGADOS DO BRASIL
ADV.(A/S) : **JOSE ALBERTO RIBEIRO SIMONETTI CABRAL**
ADV.(A/S) : **LIZANDRA NASCIMENTO VICENTE**
ADV.(A/S) : **BRUNA SANTOS COSTA**

VOTO-VOGAL:

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO:

Acompanho as conclusões do Ministro Alexandre de Moraes, sem que isso importe, de modo algum, antecipação de meu posicionamento quanto ao mérito da demanda.

05/05/2023

PLENÁRIO

**REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA 2.463
DISTRITO FEDERAL**

RELATOR : **MIN. ANDRÉ MENDONÇA**
REDATOR DO : **MIN. ALEXANDRE DE MORAES**
ACÓRDÃO
AUTOR(A/S)(ES) : **UNIÃO**
PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**
AUTOR(A/S)(ES) : **INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E**
REFORMA AGRÁRIA - INCRA
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL FEDERAL**
RÉU(É)(S) : **ESTADO DE SÃO PAULO**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO**
AM. CURIAE. : **SOCIEDADE RURAL BRASILEIRA - SRB**
ADV.(A/S) : **FRANCISCO DE GODOY BUENO**
AM. CURIAE. : **CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS**
ADVOGADOS DO BRASIL
ADV.(A/S) : **JOSE ALBERTO RIBEIRO SIMONETTI CABRAL**
ADV.(A/S) : **LIZANDRA NASCIMENTO VICENTE**
ADV.(A/S) : **BRUNA SANTOS COSTA**

VOTO-VOGAL

(ACO 2.463 e ADPF 342)

O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES: Trata-se de referendo da medida cautelar concedida pelo eminente Relator, ministro André Mendonça, no bojo da ACO 2.463 e da ADPF 342.

A ACO 2.463 foi ajuizada pela União e pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) em face do Estado de São Paulo, visando à declaração de nulidade da orientação normativa contida no parecer n. 461/12-E da Corregedoria-Geral de Justiça de São Paulo, datado de 3 de dezembro de 2012, no que dispensada a observância da Lei n. 5.709/1971 pelos titulares de serventias extrajudiciais localizadas no Estado.

ACO 2463 MC-REF / DF

Os autores pretendem ver mantida sua atribuição de autorizar, ou não, a aquisição de propriedade rural, no Brasil, por pessoas jurídicas brasileiras cuja maioria do capital social pertença a estrangeiros residentes no exterior ou com sede em outro país.

Em 1º de setembro de 2016, o então Relator, ministro Marco Aurélio, deferiu pedido de tutela provisória, assim fundamentando seu pronunciamento:

A norma em jogo, embora controvertida no âmbito administrativo, não foi declarada inconstitucional pelo Supremo em processo objetivo. Ou seja, milita em favor do dispositivo a presunção de constitucionalidade das leis regularmente aprovadas pelo Poder Legislativo, tal como preconiza o Estado de Direito. É impróprio sustentar a não observância de diploma presumidamente conforme ao Diploma Maior com alicerce em pronunciamento de Tribunal local em processo subjetivo – mandado de segurança. Notem, a ressaltar essa óptica, que o ato atacado afastou a incidência, em apenas um Estado da Federação, de preceito de lei federal por meio da qual regulamentado tema inserido na competência da União – artigo 190 da Constituição Federal –, atentando contra o pacto federativo.

A par desse aspecto, vê-se, em exame inicial, a existência de fundamentos na Carta Federal para o alcance das restrições previstas na Lei nº 5.709/1971. O Texto Maior, conquanto agasalhe os princípios da isonomia e da livre iniciativa, reservou ao legislador ferramentas aptas a assegurar a soberania, pressuposto da própria preservação da ordem constitucional.

A soberania, além de fundamento da República Federativa do Brasil, também constitui princípio da ordem econômica, evidenciando o papel no arranjo institucional instaurado em 1988. Expressou-se preocupação com a influência do capital estrangeiro em assuntos sensíveis e intrinsecamente vinculados

ACO 2463 MC-REF / DF

ao interesse nacional. Daí o tratamento diferenciado previsto no artigo 190 da Lei Básica da República:

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.

A efetividade dessa norma pressupõe que, na locução “estrangeiro”, sejam incluídas entidades nacionais controladas por capital alienígena. A assim não se concluir, a burla ao texto constitucional se concretizará, presente a possibilidade de a criação formal de pessoa jurídica nacional ser suficiente à observância dos requisitos legais, mesmo em face da submissão da entidade a diretrizes estrangeiras – configurando a situação que o constituinte buscou coibir.

3. Defiro a liminar pleiteada para suspender os efeitos do parecer nº 461/12-E da Corregedoria-Geral da Justiça de São Paulo, até o julgamento definitivo desta ação.

Na ocasião, Sua Excelência determinou o apensamento daquele processo aos autos da ADPF 342, em função da identidade de objetos.

Sobrevieram agravos internos contra a decisão cautelar. Em parecer, a Procuradoria-Geral da República preconizou a procedência do pedido formulado e o prejuízo dos recursos.

A ADPF 342, por sua vez, proposta pela Sociedade Rural Brasileira (SRB), impugna o art. 1º, § 1º, da Lei n. 5.709, de 7 de outubro de 1971, que fixa regime diferenciado às empresas nacionais de capital estrangeiro. A proponente sustenta violação aos preceitos fundamentais da livre iniciativa, do desenvolvimento nacional, da igualdade, da propriedade, da liberdade de associação e da segurança jurídica. Postula seja declarada a não recepção do preceito legal.

ACO 2463 MC-REF / DF

Tanto a Advocacia-Geral da União como a Procuradoria-Geral da República manifestaram-se pelo não conhecimento, e, no mérito, pela improcedência da arguição.

Ambas as ações foram incluídas na pauta da sessão virtual de julgamentos do Plenário de 26 de fevereiro a 5 de março de 2021. O ministro Marco Aurélio pronunciou-se pela **procedência do pedido formulado na ACO 2.463** para assentar a nulidade do parecer n. 461/12-E da Corregedoria-Geral de Justiça do Estado de São Paulo, por ilegalidade e ante a recepção, pela Constituição Federal, do art. 1º, § 1º, da Lei n. 5.709/1971, assegurando à União e ao Incra a atribuição de conceder a pessoa jurídica estrangeira ou equiparada autorização para adquirir imóvel rural. Quanto à **ADPF 342, assentou a improcedência do pedido formalizado**, reputando condizente com a Lei Maior a imposição de regime diferenciado a empresas nacionais de capital estrangeiro e pontuando a preocupação do constituinte com a influência em assuntos sensíveis e intrinsecamente vinculados ao interesse nacional, consoante tratamento distintivo revelado nos arts. 172 e 190 da Carta Política. Sua Excelência anotou, ademais, que o afastamento pela Emenda Constitucional n. 6/1994 do art. 171, mediante o qual discriminados os conceitos de empresa nacional e empresa nacional com maioria de capital estrangeiro, não alcançou aqueles preceitos (arts. 172 e 190). Concluiu inexistentes as alegadas violações a preceitos fundamentais.

O eminente ministro Alexandre de Moraes pediu vista dos autos, devolvendo-os para continuidade do julgamento na sessão virtual de 25 de junho a 2 de agosto de 2021, quando proferiu voto divergindo do Relator para declarar não recepcionado o art. 1º, § 1º, da Lei n. 5.709/1971 e julgar procedente o pedido formalizado na ADPF e improcedente o contido na ACO, reconhecendo a legalidade do parecer n. 461/12-E da Corregedoria-Geral de Justiça do Estado de São Paulo. Sua Excelência fez ver que as alterações promovidas pela Emenda de n. 6/1995 à Constituição de 1988 “claramente pretenderam extirpar do ordenamento

ACO 2463 MC-REF / DF

jurídico a diferenciação de tratamento de empresas brasileiras com base na nacionalidade do capital”.

No mérito, acompanhei o eminente Relator, no sentido da procedência da pretensão revelada na ACO e da improcedência do quanto pleiteado na ADPF.

Houve, então, destaque a pedido do ministro Gilmar Mendes.

Em 29 de março de 2023, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB) postulou o ingresso como *amicus curiae* em ambos os processos, ao argumento de que a questão discutida mantém importante vínculo com a defesa da ordem constitucional e da soberania nacional. Noticiou a existência de diversos negócios jurídicos firmados à margem da decisão cautelar proferida na ação cível e de processos judiciais tendo por objeto a aplicação da Lei n. 5.709/1971, com pronunciamentos divergentes e, por vezes, contrários ao do Relator original no âmbito da ACO. Pediu, assim, “visando a uniformidade das decisões judiciais, a prevalência da segurança jurídica e o respeito à orientação já firmada em sede liminar por este Eg. Supremo Tribunal Federal no que tange à recepção do art. 1º, § 1º, da Lei nº 5.709/71 pela Constituição de 1988”, a suspensão dos processos e dos efeitos dos negócios jurídicos envolvendo a aplicação daquele preceito legal, até o julgamento final das ações aqui examinadas.

No dia 26 de abril seguinte, o atual Relator das ações, ministro André Mendonça, deferiu a participação do CFOAB nos feitos, ante a legitimidade universal da entidade para a propositura das ações de controle concentrado. Concedeu, ainda, o provimento cautelar requerido, consistente na suspensão nacional dos processos judiciais que versem sobre a recepção ou não do dispositivo impugnado na ADPF 342. Fundamentou o pronunciamento no fato de haver duas posições diametralmente opostas de Ministros desta Corte, a sinalizar quadro de

ACO 2463 MC-REF / DF

insegurança jurídica acerca da matéria, com risco de “surgirem decisões judiciais conflitantes, em prejuízo da isonomia, já que algumas empresas terão que se submeter às condicionantes previstas na Lei nº 5.709, de 1971, enquanto outras, na mesma situação jurídica, não”. Reputou desnecessário, contudo, “estender a suspensão aos ‘negócios jurídicos’ em curso, pois [...] presumem-se vigentes o Parecer AGU nº 01/2008-RVJ e a recomendação da Corregedoria do Conselho Nacional de Justiça, que consideram recepcionado o § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 1971, a afastar, *prima facie*, situação de insegurança jurídica no âmbito extrajudicial”.

Submetido o ato a referendo do Plenário na sessão virtual extraordinária de 28 de abril a 3 de maio último, acompanharam o Relator os eminentes ministros Edson Fachin e Dias Toffoli. O ministro Alexandre de Moraes abriu a divergência ao não referendar a medida cautelar incidental por entender mais gravoso à segurança jurídica a suspensão dos processos judiciais em sede liminar.

É o relato do essencial. **Passo ao voto.**

Em primeiro lugar, anoto que a liminar foi concedida em caráter de urgência, portanto em cognição sumária.

Dentro desse contexto, o cerne da controvérsia, nas duas ações, está na recepção, ou não, pela Constituição Federal de 1988, da Lei n. 5.709/1971, que trata da aquisição de terras rurais em território nacional.

Neste momento do processo, observo que o ilustre Relator reconheceu a diversidade de entendimentos nesta Suprema Corte a respeito do tema e, em razão disso, determinou a suspensão do andamento de demandas nas quais envolvida tal matéria.

É bem verdade que em sessão anterior acompanhei o raciocínio

ACO 2463 MC-REF / DF

trilhado no belíssimo voto do ilustre ministro Marco Aurélio, mas isso não afasta a possibilidade de revisitar, em ocasião oportuna, o mérito da questão.

Permito-me, então, fazer algumas ponderações que me levam a acompanhar o ponderado voto do ministro André Mendonça.

Conquanto haja a ordem de sobrestamento, penso que o número de processos afetados não seja apto a gerar impacto expressivo na realidade nacional. Ainda nessa ordem de ideias, anoto que a lei em questão está no ordenamento há mais 50 anos (desde 1971), de modo que o mercado se adaptou a ela, existindo amplo espectro de negócios jurídicos possíveis já realizados e outros tantos em andamento, mesmo com a aplicação de tal diploma normativo.

Por outro lado, a questão guarda extrema densidade e relevância constitucionais, abordando plexo de vetores e princípios previstos pela Constituição Federal; princípios os quais devem ser interpretados de forma harmônica e integrada por esta Corte.

Assim, como bem apontado pelo Conselho Federal da OAB na sustentação oral da Dra. Silvia Virginia Silva de Souza, a matéria abrange, para além do direito de propriedade, também outras, igualmente importantes, relativas, inclusive, à necessidade de proteção ao meio ambiente, mormente em áreas rurais.

Ainda, sem importar em discriminação indevida, são encontrados na Constituição Federal outros exemplos da busca do constituinte em ressaltar determinado ramo de atividades para brasileiros natos ou naturalizados, ou mesmo pessoas jurídicas constituídas sob as leis brasileiras, como a propriedade de empresa jornalística, de radiodifusão sonora e de sons e imagens prevista no art. 222, *caput* e §§ 1º a 4º, da Constituição da República, na redação da Emenda de n. 36/2002, a seguir

ACO 2463 MC-REF / DF

transcritos:

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.

§ 1º Em qualquer caso, pelo menos setenta por cento do capital total e do capital votante das empresas jornalísticas e de radiodifusão sonora e de sons e imagens deverá pertencer, direta ou indiretamente, a brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos, que exercerão obrigatoriamente a gestão das atividades e estabelecerão o conteúdo da programação.

[...]

§ 4º Lei disciplinará a participação de capital estrangeiro nas empresas de que trata o § 1º.

Nesse contexto, a fim de que a matéria de fundo – recepção ou não da Lei n. 5.709/1971 à luz dos valores e princípios previstos em nossa Lei Maior – venha a ser adequadamente debatida em momento oportuno, e, por outro lado, considerando os possíveis riscos de dano de difícil reparação caso não haja a suspensão determinada na liminar do ilustre Relator, reputo prudente a confirmação da decisão.

Ante o exposto, com respeitosas vênias à divergência, acompanho o Ministro Relator, referendando a liminar concedida.

É como voto.

05/05/2023

PLENÁRIO

**REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA 2.463
DISTRITO FEDERAL**

RELATOR : **MIN. ANDRÉ MENDONÇA**
REDATOR DO : **MIN. ALEXANDRE DE MORAES**
ACÓRDÃO
AUTOR(A/S)(ES) : **UNIÃO**
PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**
AUTOR(A/S)(ES) : **INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E**
REFORMA AGRÁRIA - INCRA
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL FEDERAL**
RÉU(É)(S) : **ESTADO DE SÃO PAULO**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO**
AM. CURIAE. : **SOCIEDADE RURAL BRASILEIRA - SRB**
ADV.(A/S) : **FRANCISCO DE GODOY BUENO**
AM. CURIAE. : **CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS**
ADVOGADOS DO BRASIL
ADV.(A/S) : **JOSE ALBERTO RIBEIRO SIMONETTI CABRAL**
ADV.(A/S) : **LIZANDRA NASCIMENTO VICENTE**
ADV.(A/S) : **BRUNA SANTOS COSTA**

VOTO – VOGAL

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES: Acompanho a divergência inaugurada pelo Eminentíssimo Ministro Alexandre de Moraes, que assentou a ausência de fundamentos para a concessão da medida cautelar. Faço-o, todavia, sem antecipação de meu posicionamento em relação à questão constitucional de fundo, que será enfrentada no julgamento do mérito.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA 2.463

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. ANDRÉ MENDONÇA

REDATOR DO ACÓRDÃO : MIN. ALEXANDRE DE MORAES

AUTOR(A/S) (ES) : UNIÃO

PROC.(A/S) (ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

AUTOR(A/S) (ES) : INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA
AGRÁRIA - INCRA

PROC.(A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL FEDERAL (00000/DF)

RÉU(É) (S) : ESTADO DE SÃO PAULO

PROC.(A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO

AM. CURIAE. : SOCIEDADE RURAL BRASILEIRA - SRB

ADV.(A/S) : FRANCISCO DE GODOY BUENO (257895/SP)

AM. CURIAE. : CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL

ADV.(A/S) : JOSE ALBERTO RIBEIRO SIMONETTI CABRAL (3725/AM, 45240/
DF)

ADV.(A/S) : LIZANDRA NASCIMENTO VICENTE (39992/DF)

ADV.(A/S) : BRUNA SANTOS COSTA (44884/DF)

Decisão: O Tribunal, por empate na votação, não referendou a medida cautelar incidental deferida, nos termos do art. 146 do RI/STF. Votaram pelo referendo da decisão os Ministros André Mendonça (Relator), Edson Fachin, Dias Toffoli, Cármen Lúcia e Nunes Marques. Votaram pelo não referendo da decisão os Ministros Alexandre de Moraes, Roberto Barroso, Luiz Fux, Rosa Weber (Presidente) e Gilmar Mendes. Redigirá o acórdão o Ministro Alexandre de Moraes. Falou, pelo *amicus curiae* Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, a Dra. Silvia Virginia Silva de Souza. Plenário, Sessão Virtual Extraordinária de 28.4.2023 a 3.5.2023.

Composição: Ministros Rosa Weber (Presidente), Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Roberto Barroso, Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Nunes Marques e André Mendonça.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário