



A Segurança Alimentar como Princípio Implícito da Ordem Econômica: O Regime do Art. 190 da Constituição Federal após o Julgamento da ADPF 342

Food Security as an Implicit Principle of the Economic Order: The Legal Framework of Article 190 of the Federal Constitution Following the ADPF 342 Decision

Welington Batista Lourenço

Luis Alberto de Jesus

Simony Jin

Resumo: O resumo analisa as interfaces entre o regime jurídico de aquisição de imóveis rurais por estrangeiros, disciplinado pela Lei nº 5.709/71, e a proteção da segurança alimentar, à luz do julgamento conjunto da ADPF nº 342 e da ACO nº 2463 pelo Supremo Tribunal Federal, em 23 de abril de 2026. Por análise dogmática combinada com as fontes audiovisuais das sessões plenárias, reconstrói-se o ciclo das quatro inflexões hermenêuticas do regime entre 1994 e 2020 e examina-se a consolidação interpretativa operada pelo STF em 2026. Argumenta-se que a segurança alimentar operou como vetor hermenêutico intermitente nesse ciclo, encontrando-se agora respaldada como princípio implícito da ordem econômica brasileira, deduzido por interpretação sistemática da Constituição. Esta formulação articula três funções regulatórias próprias dos princípios normativos — interpretativa, delimitadora e integradora — e inaugura agenda dogmática para a conformação infralegal e legislativa pós-2026.

Palavras-chave: imóveis rurais; estrangeiros; segurança alimentar; land grabbing; ADPF 342.

Abstract: This study analyses the interfaces between the legal regime governing the acquisition of rural real estate by foreigners, regulated by Law nº 5,709/71, and the protection of food security, in light of the joint ruling of ADPF nº 342 and ACO nº 2463 by the Brazilian Supreme Court (STF) on April 23, 2026. Through doctrinal analysis combined with audiovisual sources of the plenary sessions, the article reconstructs the cycle of the four hermeneutic inflections of the regime between 1994 and 2020 and examines the interpretive consolidation operated by the STF in 2026. It argues that food security operated as an intermittent hermeneutic vector throughout this cycle and is now supported as an implicit principle of the Brazilian economic order, deduced by systematic interpretation of the Constitution. This formulation articulates three regulatory functions proper to normative principles — interpretive, delimiting, and integrative — and inaugurates a doctrinal agenda for post-2026 infra-legal and legislative conformation.

Keywords: rural properties; foreign ownership; food security; land grabbing; ADPF 342.

INTRODUÇÃO

Em 23 de abril de 2026, o Supremo Tribunal Federal concluiu, por unanimidade, o julgamento conjunto da Arguição de Descumprimento de Preceito

Fundamental nº 342 e da Ação Cível Originária nº 2463, assentando a recepção do §1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 7 de outubro de 1971, pela Constituição Federal de 1988 e a nulidade, por ilegalidade, do Parecer nº 461/12-E da Corregedoria-Geral de Justiça do Estado de São Paulo. O dispositivo recepcionado equipara, para os fins do regime restritivo aplicável à aquisição de imóveis rurais por estrangeiros, a pessoa jurídica brasileira da qual participem, a qualquer título, pessoas estrangeiras físicas ou jurídicas que detenham a maioria do capital social e residam ou tenham sede no exterior, à pessoa jurídica estrangeira propriamente dita. Este julgamento encerrou um ciclo hermenêutico iniciado em 1994 — quando o Parecer GQ nº 22 da Advocacia-Geral da União fixou, pela primeira vez na esfera administrativa brasileira pós-Constituição de 1988, entendimento pela não recepção do dispositivo — e atravessado por quatro inflexões sucessivas, examinadas na seção 3 deste estudo.

A oportunidade analítica que se abre com o desfecho do julgamento é o ponto de partida deste trabalho. A consolidação do regime do art. 190 da Constituição Federal pela autoridade máxima do controle concentrado de constitucionalidade reorganiza, em perspectiva dogmaticamente vinculante, o quadro normativo e interpretativo que a literatura especializada, a administração pública federal e os tribunais estaduais vinham tentando estabilizar há três décadas.

A despeito disso, o desfecho do julgamento não esgotou as questões que o ciclo revelou. Pelo contrário: o silêncio nos votos orais dos ministros sobre o conceito de segurança alimentar — categoria expressamente mobilizada pela Procuradoria-Geral da República em 2015, pelo Parecer LA-01/2010 da AGU, e, durante as sessões plenárias de março e abril de 2026, pelas sustentações orais do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, da Advocacia-Geral da União e dos amici curiae — revela que essa categoria jurídica ainda não penetrou o suficiente os debates sobre o tema na corte. A esse silêncio na fundamentação dos votos somam-se a defasagem da regulamentação infralegal e a ausência de base empírica consolidada sobre a configuração concreta da ocupação estrangeira de imóveis rurais no território brasileiro.

A pergunta de pesquisa que orienta este estudo pode ser assim sintetizada: como se articulam, na configuração jurídica brasileira pós-2026, o regime constitucional e infraconstitucional de aquisição de imóveis rurais por estrangeiros e a proteção da segurança alimentar nacional?

O enfrentamento deste problema de pesquisa exige duas definições preliminares. A primeira é conceitual: trabalha-se aqui com a categoria da segurança alimentar em sentido estrito (food security), com lastro na Cúpula Mundial de Alimentação da FAO de 1996, cujo conceito gravita em torno de quatro pilares: disponibilidade, acesso, utilização e estabilidade. A segunda é normativa: o regime examinado é aquele disciplinado pela Lei nº 5.709/71 e pelo art. 23 da Lei nº 8.629/93, articulado constitucionalmente aos arts. 1º, I; 5º, XXII e XXIII; 6º; 170, I; 172; 186 e 190 da Constituição Federal — não se trata, portanto, dos regimes especiais aplicáveis a imóveis em faixa de fronteira, a terras tradicionalmente ocupadas ou a unidades de conservação, regidos por matrizes normativas próprias.

A hipótese central deste estudo é a de que a segurança alimentar deve operar, no regime jurídico brasileiro de aquisição de imóveis rurais por estrangeiros, como vetor hermenêutico e axiológico que, embora mobilizado de modo intermitente nas quatro inflexões do ciclo regulatório de 1994 a 2020, encontra-se agora, após o julgamento conjunto da ADPF 342 e da ACO 2463, respaldada como princípio implícito da ordem econômica brasileira.

Esta hipótese desdobra-se em duas dimensões articuladas no decorrer do texto. A primeira é descritivo-analítica: a leitura do ciclo das quatro inflexões — Pareceres GQ nº 22/1994 e GQ nº 181/1998 (primeira inflexão); Parecer LA-01/2010 (segunda inflexão); Parecer nº 461/12-E da CGJSP e MS nº 0058947-33.2012.8.26.0000 do TJSP (terceira inflexão); art. 51 da Lei nº 13.986/2020 (quarta inflexão) — como disputa hermenêutica em que a segurança alimentar opera como argumento intermitente, expressa em 2010 e silenciada nas demais inflexões. A segunda é dogmático-propositiva: a formulação do status principiológico implícito da segurança alimentar, deduzida da articulação sistemática dos arts. 1º, I; 5º, XXII e XXIII; 6º; 170, I; 172; 186 e 190 da Constituição Federal, com três funções regulatórias específicas — interpretativa, delimitadora e integradora — aplicáveis à conformação infralegal do regime e ao controle de constitucionalidade da legislação subsequente.

O percurso metodológico do estudo atravessa a análise dogmático-jurídica em sentido estrito¹: leitura sistemática da legislação de regência, da regulamentação infralegal aplicável, das decisões e pareceres da AGU, das decisões do Supremo Tribunal Federal e da literatura jurídica especializada, com particular atenção à doutrina constitucional sobre soberania, ordem econômica e função social da propriedade rural, à doutrina agrarista sobre o regime da Lei nº 5.709/71, e à literatura crítica nacional e internacional sobre o fenômeno do *land grabbing*. Além disso, abrange a análise documental: leitura das peças processuais da ADPF nº 342 e da ACO nº 2463 — incluindo a manifestação da Procuradoria-Geral da República, a decisão liminar do Ministro Marco Aurélio, a medida cautelar do Ministro André Mendonça, o acórdão da medida cautelar, e o acervo audiovisual das sessões plenárias de 18 e 19 de março e de 23 de abril de 2026 —, fontes primárias utilizadas para reconstrução das sustentações orais e da fundamentação dos votos enquanto não publicado o inteiro teor do acórdão de mérito.

A justificativa do artigo é tripla. No plano teórico, oferece reconstrução analítica do ciclo regulatório do regime da Lei nº 5.709/71 que a literatura especializada, até a presente data, tratou predominantemente sob a ótica cronológico-descritiva, sem articular as quatro inflexões como disputa hermenêutica em torno do vetor

¹ Este artigo é desdobramento da dissertação de mestrado *Interfaces entre a segurança alimentar e a aquisição de imóveis rurais por estrangeiros, defendida pelo primeiro autor junto ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" (UNESP), campus de Franca, em 2024 (Lourenço, 2024). As reflexões aqui desenvolvidas avançam sobre os achados descritivos da dissertação, à luz do desfecho do julgamento da ADPF nº 342 e da ACO nº 2463 ocorrido em abril de 2026, propondo um novo recorte sobre o ciclo regulatório de 1994-2020 e desenvolvendo a tese do status principiológico implícito da segurança alimentar.*

da segurança alimentar. No plano dogmático, propõe a formulação do status principiológico implícito da segurança alimentar deduzido da Constituição Federal, contribuição que pretende preencher lacuna identificada na produção brasileira sobre Direito Constitucional Econômico e Direito Agrário. No plano prático-regulatório, apresenta agenda articulada para o pós-2026 capaz de orientar a atuação do legislador, da administração pública e da própria Suprema Corte em decisões subsequentes.

Quanto à estrutura, o artigo se desenvolve em cinco seções, além desta introdução e da conclusão. A seção 2 apresenta o marco conceitual e normativo: os pilares da segurança alimentar conforme consolidados na literatura especializada e na Lei nº 11.346/2006 (LOSAN); o regime jurídico brasileiro de aquisição de imóveis rurais por estrangeiros, em sua matriz constitucional e infraconstitucional; e a interface entre o regime fundiário e a segurança alimentar à luz do fenômeno do *land grabbing*, ilustrada por dois casos paradigmáticos da experiência brasileira recente. A seção 3 reconstitui o ciclo das quatro inflexões hermenêuticas entre 1994 e 2020, identificando o modo como a segurança alimentar comparece, intermitentemente, no repertório argumentativo de cada inflexão. A seção 4 examina a consolidação operada pelo julgamento conjunto da ADPF 342 e da ACO 2463 em 2026 sob três perspectivas: percurso processual, julgamento de mérito e segurança alimentar como vetor hermenêutico consolidado. A seção 5, núcleo propositivo deste texto, formula a tese do status principiológico implícito da segurança alimentar e articula a agenda regulatória que o julgamento inaugura. A conclusão sintetiza os achados e indica desdobramentos para a pesquisa subsequente.

MARCO CONCEITUAL E NORMATIVO

A análise do impacto do regime jurídico de aquisição de imóveis rurais por estrangeiros sobre a segurança alimentar pressupõe a delimitação de duas ordens de elementos: as categorias conceituais que estruturam a noção contemporânea de segurança alimentar e o quadro normativo brasileiro que regula a aquisição de imóveis rurais por estrangeiros. A esses dois eixos soma-se a interface entre eles — o fenômeno da estrangeirização da terra como ponto de fricção entre a regulação fundiária e a proteção alimentar. Esta seção apresenta esses três elementos na ordem indicada.

A Segurança Alimentar e seus Pilares

A noção de segurança alimentar percorreu, ao longo da segunda metade do século XX, trajetória de progressiva expansão semântica. O conceito formulado nos termos da Conferência Mundial sobre Alimentação de 1974 era estritamente quantitativo: centrava-se na disponibilidade de alimentos, na formação de estoques estratégicos e na garantia de oferta segura e adequada (Maniglia, 2009, p. 126). A ênfase recaía sobre o alimento, e não sobre o ser humano. Apenas com a Conferência de 1996 e os documentos subsequentes da Organização das Nações

Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), o conceito atinge a configuração multidimensional hoje consolidada na literatura especializada, articulada em torno de quatro pilares fundamentais — disponibilidade, acesso, utilização e estabilidade (Alabrese, 2019).

O pilar da disponibilidade refere-se à quantidade de alimentos disponíveis em determinada região ou país, abrangendo a produção agrícola, a oferta de alimentos nos mercados, os estoques formados e a capacidade de importar ou exportar alimentos. É elemento necessário, mas não suficiente, da segurança alimentar, pois a presença de alimentos em quantidade adequada não assegura, por si só, que toda a população tenha acesso efetivo a eles.

O pilar do acesso desdobra-se em três dimensões interconectadas. A primeira é o acesso físico ou logístico, que depende de infraestrutura de transporte e sistemas de distribuição capazes de fazer com que os alimentos cheguem efetivamente às comunidades, especialmente em áreas remotas. A segunda é o acesso econômico, que se relaciona à capacidade financeira das pessoas para adquirir alimentos — dimensão profundamente vinculada à distribuição de renda e à capacidade aquisitiva da população. A terceira é o acesso sociocultural, que considera as barreiras de gênero, tradições alimentares e inclusão social que podem limitar o acesso de grupos específicos².

O pilar da utilização concentra-se na qualidade e nos nutrientes dos alimentos consumidos. Para além da disponibilidade e do acesso, os alimentos devem ser seguros, nutritivos e adequados para atender às necessidades dietéticas da população — o que envolve práticas de armazenamento e preparo, educação nutricional e padrões de sanidade alimentar.

O pilar da estabilidade refere-se à proteção dos três pilares anteriores contra externalidades capazes de interromper o sistema alimentar — desastres naturais, conflitos armados ou choques econômicos. A estabilidade demanda sistemas de resiliência institucional capazes de assegurar que crises pontuais não se traduzam em colapsos estruturais do abastecimento.

A FAO ampliou essa configuração quadripartite, em 2003, para incorporar duas dimensões adicionais: sanidade alimentar (alimentos livres de contaminantes) e equilíbrio nutricional (qualidade e composição dos alimentos consumidos) (FAO, 2003).

De todas essas dimensões emerge uma categoria conceitual que pode ser desdobrada em duas vertentes analíticas distintas. A primeira é o que a literatura especializada denomina *food security* — segurança alimentar em sentido estrito, centrada na disponibilidade, no acesso e na estabilidade das fontes de recursos alimentares. A segunda é *food safety* — segurança dos alimentos, voltada à sanidade

2 A introdução do pilar do acesso, operada pela FAO a partir de 1983, decorreu da constatação de que os contínuos ganhos de produtividade na agricultura geraram excedentes de produção que não se traduziram em erradicação da fome, dado que a insegurança alimentar resulta primariamente de carência de acesso aos recursos necessários — em particular, acesso à renda e à terra (Piovesan, 2007, p. 33).

e qualidade dos produtos efetivamente consumidos³ (Carvalho Neto, 2018).

A doutrina jurídica brasileira sobre o tema acompanha esta evolução conceitual. Maluf (2007, p. 17) define segurança alimentar e nutricional como:

(...) a realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde, que respeitem a diversidade cultural e que sejam social, econômica e ambientalmente sustentáveis.

Esta formulação é recepcionada, com adaptações, pelo art. 3º da Lei nº 11.346/2006 (LOSAN). Grassi Neto (2013) articula a categoria à proteção do consumidor e à dimensão da sanidade alimentar. Wolff (2015, p. 116) demonstra que a efetividade do direito humano à alimentação adequada depende da promoção da dimensão cultural nas políticas públicas de segurança alimentar e nutricional.

Convém, por fim, distinguir analiticamente a segurança alimentar da soberania alimentar. A segurança alimentar é uma categoria de matriz técnica, formulada no âmbito da FAO e centrada no acesso aos alimentos: uma nação pode ter segurança alimentar mesmo importando integralmente os alimentos que consome. A soberania alimentar, em contraste, é categoria de matriz política, originada nos movimentos sociais do campo — em particular, na Via Campesina — e centrada no direito do povo a definir suas próprias políticas e estratégias de produção, distribuição e consumo de alimentos. A soberania alimentar valoriza o pequeno agricultor, a cultura local, a proteção do mercado interno contra a dependência externa e a não submissão das terras aos interesses do capital financeiro internacional. Os dois conceitos não são sinônimos, mas operam em planos complementares (Wolff, 2015).

O Regime Jurídico Brasileiro de Aquisição de Imóveis Rurais Por Estrangeiros

O regime jurídico brasileiro de aquisição de imóveis rurais por estrangeiros tem matriz constitucional dúplice e estrutura infraconstitucional consolidada na Lei nº 5.709/1971. A análise desse regime exige, antes, três delimitações conceituais de natureza preliminar: quem é estrangeiro nos termos da legislação, o que é imóvel rural para os fins do regime e qual a configuração societária relevante para a aplicação do § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709/71.

A primeira delimitação distingue o estrangeiro residente no País, sujeito ao regime quando pretender adquirir imóvel rural diretamente, do estrangeiro não residente, em geral inadmitido como adquirente direto. A segunda refere-se ao conceito de imóvel rural aplicável ao regime. Aqui prevalece o critério da destinação previsto no art. 4º da Lei nº 4.504/64 (Estatuto da Terra), e não o critério da localização

3 Este artigo, em coerência com o objeto da dissertação que lhe serve de base, trabalha com o eixo da food security: a análise do impacto do regime de aquisição de imóveis rurais por estrangeiros sobre a disponibilidade, o acesso e a estabilidade das fontes de recursos alimentares no contexto brasileiro.

geográfica adotado pela legislação tributária. Imóvel rural, para os fins da Lei nº 5.709/71, é aquele destinado a atividades agrícolas, pecuárias, extrativas vegetais, florestais ou agroindustriais, qualquer que seja a sua localização⁴ (Stefanini, 1978, p. 122). A terceira delimitação refere-se à pessoa jurídica brasileira da qual participe capital estrangeiro: o § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709/71 sujeita ao regime estabelecido pela 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 — equiparação que constitui o objeto central das ADPF nº 342 e ACO nº 2463.

No plano constitucional, a matriz do regime articula quatro dispositivos. O primeiro é o art. 1º, I, que consagra a soberania como fundamento da República. O segundo é o art. 170, I, que repete a soberania nacional como princípio da ordem econômica brasileira. O terceiro é o art. 172, segundo o qual a lei disciplinará, com base no interesse nacional, os investimentos de capital estrangeiro, incentivará os reinvestimentos e regulará a remessa de lucros. O quarto, mais específico ao tema deste texto, é o art. 190, em redação dada pelo constituinte de 1988: “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 esses dispositivos somam-se, como vetores hermenêuticos transversais, o art. 5º, XXII e XXIII (propriedade e função social da propriedade), o art. 6º (direitos sociais, com a alimentação inserida pela EC nº 64/2010) e o art. 186 (função social da propriedade rural).

O art. 190 da CF/88 não inova radicalmente em relação ao quadro pré-constitucional: o § 34 do art. 153 da Constituição de 1967, na redação dada pela Emenda Constitucional nº 1, de 1969, já dispunha sobre a aquisição de propriedade rural por brasileiro e estrangeiro residente no País, estabelecendo “condições, restrições, limitações e demais exigências, para a defesa da integridade do território, a segurança do Estado e a justa distribuição da propriedade”.

No plano infraconstitucional, o regime estrutura-se em torno da Lei nº 5.709/71, regulamentada pelo Decreto nº 74.965/74. A lei estabelece restrições materiais (limites de área que podem ser adquiridos por estrangeiros, em função do módulo de exploração indefinida do município, e limites por nacionalidade) e restrições formais (necessidade de autorização do INCRA, exigência de escritura pública, registro em livro auxiliar do registro de imóveis e comunicações dessas aquisições a órgãos públicos). O regime foi posteriormente complementado pelo art. 23 da Lei nº 8.629/93, que estendeu ao arrendamento as restrições aplicáveis à aquisição e estabeleceu, em seu § 2º, a necessidade de autorização do Congresso Nacional para aquisição ou arrendamento, por pessoa jurídica estrangeira, de área superior a 100 módulos de exploração indefinida. A esses dispositivos soma-se, mais recentemente, a Lei nº 13.986/2020 (Lei do Agro), cujo art. 51 introduziu novas exceções ao regime da Lei nº 5.709/71 — em particular, para autorizar a aquisição

4 A consagração, pela jurisprudência tributária do Superior Tribunal de Justiça, do critério da destinação para efeitos de incidência do ITR (em vez do IPTU) confirma a robustez dogmática dessa delimitação para o conjunto da disciplina agrarista.

de imóveis rurais por estrangeiros no contexto de constituição de garantia real ou recebimento em liquidação de transação.

Sobre essa estrutura normativa incidiu, entre 1994 e 2010, oscilação interpretativa relevante na esfera administrativa, examinada com mais detalhe na seção 3 deste artigo: os Pareceres GQ-22/1994 e GQ-181/1998 da AGU sustentaram a não recepção do § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709/71 pela Constituição de 1988 e a não repristinação do dispositivo após a Emenda Constitucional nº 6/95; o Parecer LA-01/2010 da AGU restaurou a aplicação do regime às empresas brasileiras de capital estrangeiro, com efeito vinculante para a administração pública federal. A oscilação interpretativa em sede administrativa foi acompanhada por divergência institucional na esfera registral — em particular, a partir do Parecer nº 461/12-E da Corregedoria-Geral de Justiça do Estado de São Paulo, que dispensou os tabeliães e oficiais de registro paulistas da observância do regime nos atos de aquisição por empresas equiparadas.

A interface entre o regime fundiário e a segurança alimentar: o *land grabbing*

A interface entre o regime jurídico de aquisição de imóveis rurais por estrangeiros e a segurança alimentar materializa-se, na literatura contemporânea, no fenômeno conhecido como *land grabbing* — categoria analítica que designa o processo massivo de aquisição e controle de extensas áreas rurais por atores estrangeiros (Estados, empresas transnacionais ou fundos de investimento), tipicamente em países do Sul Global, com finalidade especulativa, agroindustrial ou geopolítica (Gonçalves, 2018). A categoria, em espanhol, recebe a designação correspondente de *acaparamiento de tierras*. A FAO já havia identificado, desde 1995, que a regulação da aquisição de imóveis rurais por estrangeiros era tema prioritário na agenda regulatória de muitas nações (Hodgson; Cullinan; Campbell, 1999), reconhecimento que se consolidou após a crise alimentar mundial de 2007-2008, com aceleração da corrida internacional por terras agriculturáveis.

Os impactos do *land grabbing* sobre a segurança alimentar manifestam-se nas quatro dimensões do conceito examinadas na subseção 2.1, mas com particular intensidade sobre a disponibilidade e o acesso. A literatura especializada documenta que o *land grabbing* opera, como regra geral, em direção à substituição de modelos de produção voltados ao abastecimento interno por modelos de monocultura para exportação — soja, cana-de-açúcar, dendê, eucalipto para celulose, entre outras commodities. Nessa configuração, a expansão da fronteira agrícola controlada por capital estrangeiro tende a redirecionar terras antes dedicadas à produção de alimentos para o mercado interno em direção a commodities para atender à demanda internacional, com impacto direto sobre as populações rurais — em particular, sobre a agricultura familiar. O fenômeno tem sido analisado, na literatura crítica, como modalidade contemporânea de “acumulação por espoliação”: estratégia de acumulação capitalista que opera não pela atividade produtiva, mas pela apropriação de recursos e ativos preexistentes⁵. Estudos empíricos estimam que

5 Sobre o conceito de acumulação por espoliação, ver Almeida Filho e Paulani (2016).

aproximadamente 12 milhões de pessoas, em escala global, são economicamente afetadas pelos efeitos do *land grabbing*, com perda de renda agregada da ordem de 34 bilhões de dólares e ampliação dos níveis de pobreza rural (Davis; D'odorico; Rulli, 2014).

A correlação entre *land grabbing* e insegurança alimentar evidencia-se, no Brasil, em casos documentados de aquisição irregular de terras por capital estrangeiro mediante interposição de pessoa jurídica nacional. Dois casos são particularmente ilustrativos.

O primeiro é o caso da Empresa Florestal da Amazônia, também conhecido como caso Eliasch, que foi examinado pelo Tribunal de Contas da União no Acórdão nº 2.045/2008. Em 2005, a Empresa Florestal da Amazônia, sociedade constituída em São Paulo em 2003, adquiriu lotes que totalizavam 340.910.105 m² no município de Manicoré, no Amazonas — equivalentes a cerca de 34 mil hectares, integrantes do conjunto de aproximadamente 160 mil hectares de terras na região atribuídos ao nacional sueco Johan Eliasch. A configuração societária da Empresa Florestal da Amazônia, conforme registros da Junta Comercial do Estado de São Paulo, exibia disparidade extrema entre os sócios: a sócia majoritária — Amazon Forestry Company — detinha participação de R\$ 12.119.239,00, enquanto o sócio brasileiro detinha participação de R\$ 1,00. A operação configurou, na avaliação da PGR formulada na manifestação relativa à ADPF nº 342, exemplo paradigmático da burla que o § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709/71 busca coibir: a aquisição direta por estrangeiro estaria sujeita ao regime; a aquisição mediada por sociedade brasileira em que o sócio nacional detém participação simbólica reproduz a substância material da operação proibida, mas em forma jurídica que pretende escapar à incidência da norma.

Este caso ilustra, com nitidez ímpar, por que a interpretação teleológica do art. 190 acolhida pelo STF em 2026 — incluindo, na locução “estrangeiro”, as entidades nacionais controladas por capital alienígena — não é construção dogmática especulativa, mas exigência hermenêutica de efetividade.

O segundo é o caso Stora Enso (Fazenda Tarumã), ocorrido no Rio Grande do Sul a partir de 2006. A empresa estrangeira Stora Enso iniciou, por intermédio de subsidiária, a aquisição de imóveis rurais próximos à fronteira brasileira, com vistas à expansão da monocultura de eucalipto para o setor de papel e celulose. A constatação pelo INCRA da irregularidade das aquisições, somada à mobilização

Tal conceito foi cunhado por David Harvey em sua obra O novo imperialismo (2003) para caracterizar a persistência e a recorrência de práticas predatórias típicas da “acumulação primitiva” no capitalismo contemporâneo. Argumenta-se que quando as tradicionais ordenações espaço-temporais falham em absorver produtivamente os excedentes de capital, este busca insumos a custos extremamente baixos ou nulos, apossando-se de ativos já existentes para convertê-los em uso lucrativo. Tais expedientes assumem frequentemente um caráter destrutivo e incluem a privatização de bens públicos, a dilapidação de ativos orquestrada pelo capital financeiro e o aprisionamento de populações inteiras a pesadas dívidas estatais. Nesses processos, o Estado deixa de ser um mero garantidor legal do mercado e assume o papel de agente ativo e necessário, mobilizando seu poder discricionário, sua prerrogativa de formular leis e o seu monopólio da violência para conduzir e viabilizar a transferência de riqueza.

da Via Campesina e de outros movimentos sociais — culminando na ocupação da Fazenda Tarumã em março de 2008 —, deu visibilidade pública à dimensão social e ambiental do *land grabbing*: êxodo rural, modificações na paisagem, esgotamento de nutrientes do solo e dos recursos hídricos, concentração fundiária, formação de cinturões de pobreza, entre outros. À época, a empresa estrangeira já detinha cerca de 46 mil hectares de terras no estado, em operação realizada durante o período de vigência do entendimento dos Pareceres GQ-22/1994 e GQ-181/1998 (Lerrer; Wilkinson, 2016).

Esses dois casos exemplificam dimensões complementares do mesmo fenômeno⁶. O caso Eliasch demonstra a engenharia societária da burla — a constituição de pessoa jurídica brasileira como veículo formal para aquisição substantivamente estrangeira. O caso Stora Enso demonstra os impactos socioeconômicos e ambientais concretos da estrangeirização da terra — concentração fundiária, expulsão de produtores locais, substituição de matrizes produtivas alimentares por monoculturas de exportação. Em conjunto, fundamentam empiricamente a tese que orienta este estudo: o regime jurídico de aquisição de imóveis rurais por estrangeiros não é matéria de regulação econômica neutra, mas instrumento de proteção de bens jurídicos constitucionalmente relevantes, entre os quais — como argumentam as seções subsequentes — a segurança alimentar nacional ocupa posição estrutural. É sobre esse pano de fundo — conceitual, normativo e empírico — que se desenvolve a análise hermenêutica e dogmática nas seções que se seguem.

O CICLO HERMENÊUTICO DO § 1º DO ART. 1º DA LEI Nº 5.709/71: QUATRO INFLEXÕES (1994–2020)

A reconstrução analítica do regime de aquisição de imóveis rurais por estrangeiros desde a redemocratização não se confunde com sua descrição cronológica. O que importa, para os fins da hipótese aqui sustentada, é identificar o modo como o § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709/71 — dispositivo que equipara, para efeito do regime restritivo da lei, a pessoa jurídica brasileira controlada por capital estrangeiro à pessoa jurídica estrangeira propriamente dita — foi sucessivamente afastado, restaurado, novamente afastado e parcialmente flexibilizado entre 1994 e 2020.

Cada uma dessas quatro inflexões mobilizou um repertório argumentativo distinto. Em duas delas, a segurança alimentar comparece expressamente como fundamento; nas outras duas, é silenciada.

⁶ A própria CPI da Câmara dos Deputados de 1968, que precedeu a Lei nº 5.709/71, já documentava a utilização de fraudes na aquisição de imóveis rurais por estrangeiros, especialmente na Amazônia, e a apropriação de terras públicas mediante expedientes de grilagem (Oliveira, 2010, p. 11-12). A persistência do fenômeno, em diferentes configurações, ao longo de mais de meio século, atesta que a regulação fundiária não pode ser tratada como matéria conjuntural: trata-se de questão estrutural da configuração jurídico-econômica do território brasileiro.

A leitura que agora se propõe é ler este ciclo não como uma trajetória linear da regulação, mas como uma disputa hermenêutica em que a segurança alimentar operou como vetor argumentativo intermitente.

Primeira Inflexão: A Flexibilização Administrativa pela AGU (Pareceres GQ nº 22/1994 e GQ nº 181/1998)

A primeira inflexão do regime ocorreu pela via administrativa. O Parecer GQ nº 22, de 7 de julho de 1994, da Advocacia-Geral da União, fixou o entendimento de que o § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709/71 não havia sido recepcionado pela Constituição Federal de 1988 (AGU, 1994). O argumento central apoiava-se na revogação implícita do dispositivo pelo art. 171 da Constituição em sua redação originária, que estabelecia distinção entre empresa brasileira e empresa brasileira de capital nacional, restringindo a este último tipo determinados benefícios e proteções⁷. Para a AGU, a equiparação entre pessoa jurídica brasileira controlada por estrangeiros e pessoa jurídica estrangeira, prevista no § 1º, conflitava com o desenho constitucional de tratamento da empresa brasileira.

Quatro anos depois, o Parecer GQ nº 181, de 17 de dezembro de 1998, revisitou a questão diante de fato superveniente relevante: a revogação integral do art. 171 da Constituição pela Emenda Constitucional nº 6, de 1995. A AGU concluiu, então, que essa revogação não produzira o efeito repristinatório do § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709/71 (AGU, 1998). O resultado prático, para o conjunto da administração pública federal, foi a consolidação de uma interpretação favorável à aquisição irrestrita de imóveis rurais por pessoas jurídicas brasileiras controladas por capital estrangeiro, equiparadas, no plano jurídico, às demais pessoas jurídicas brasileiras de capital nacional⁸.

O repertório argumentativo dos dois pareceres é predominantemente formal. Mobilizaram-se categorias de hermenêutica constitucional (não recepção, repristinação), princípios de tratamento isonômico entre empresas brasileiras (livre iniciativa, igualdade material no domínio econômico) e considerações sobre a atratividade do investimento estrangeiro direto em um cenário pós-Plano Real de abertura econômica. Ausente, em ambos os pareceres, qualquer menção à segurança alimentar — e a ausência é significativa, porque o tema já constava da agenda internacional desde a Declaração de Roma sobre a Segurança Alimentar

⁷ Em sua redação originária, o art. 171 da Constituição de 1988 distinguia “empresa brasileira” de “empresa brasileira de capital nacional”, reservando a esta última o gozo de proteções e benefícios específicos. A Emenda Constitucional nº 6, de 15 de agosto de 1995, revogou integralmente esse dispositivo, eliminando, no plano constitucional, a distinção entre empresas brasileiras conforme a origem do capital. Sobre a controvérsia interpretativa decorrente, consultar Bastos e Martins (1990) e, no contexto pós EC 6/95, Tavares (2012).

⁸ A vinculatividade dos pareceres normativos da AGU decorre dos arts. 40 e 41 da Lei Complementar nº 73/93. Uma vez aprovado pelo Advogado-Geral da União e pelo Presidente da República, e publicado no Diário Oficial, o parecer torna-se obrigatório para toda a administração pública federal, incluindo o INCRA, autarquia executora da política de restrição à aquisição de imóveis rurais por estrangeiros. Esse desenho institucional explica a centralidade dos pareceres da AGU na configuração concreta do regime, como demonstra o ciclo aqui reconstituído.

Mundial, de 1996, adotada pela Cúpula Mundial de Alimentação da FAO. A primeira inflexão é, portanto, hermeneuticamente cega ao vetor que esta análise reconstitui: a liberalização opera-se sob argumento estritamente formal-constitucional e econômico-liberal, sem que a função alimentar da terra ingresse no debate.

Segunda Inflexão: A Restauração Restritiva pelo Parecer LA-01/2010 da AGU

A segunda inflexão é o núcleo dogmático deste artigo. Entre 2008 e 2010, a AGU foi novamente provocada a reexaminar os pareceres GQ nº 22/1994 e GQ nº 181/1998. O resultado dessa revisão é o Parecer CGU/AGU nº 01/2008-RVJ, aprovado pelo Advogado-Geral da União por meio do Parecer nº LA-01/2010, posteriormente endossado pelo Presidente da República e publicado no Diário Oficial da União em 23 de agosto de 2010 (AGU, 2010). A partir dessa publicação, o parecer adquiriu, nos termos dos arts. 40 e 41 da Lei Complementar nº 73/93, eficácia normativa vinculante para todos os órgãos da administração pública federal⁹.

A conclusão substantiva do Parecer LA-01/2010 foi diametralmente oposta à dos pareceres anteriores: o § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709/71 fora, sim, recepcionado pela Constituição Federal de 1988, e não havia sido revogado pela Emenda Constitucional nº 6/95. As pessoas jurídicas brasileiras controladas por capital estrangeiro permaneciam, portanto, sujeitas ao regime restritivo da lei. Mas o que importa, para os fins desta análise, é a fundamentação invocada para sustentar o giro hermenêutico — e é nesse ponto que a segurança alimentar comparece, junto a outros, como argumento expresso da administração pública federal brasileira em matéria de aquisição de imóveis rurais por estrangeiros.

O parecer mobiliza explicitamente a “crise alimentar mundial” como um dos fundamentos do reexame. A literatura especializada já havia documentado, à época, o fenômeno de elevação dos preços internacionais de alimentos entre 2007 e 2008, com efeitos catastróficos sobre populações de baixa renda em países importadores¹⁰. A AGU articula esse cenário internacional com a especificidade do território brasileiro, identificando-o como destino preferencial para investimentos estrangeiros voltados à produção agrícola — sobretudo de biocombustíveis, em razão do potencial estratégico do setor sucroalcooleiro nacional. O resultado é um repertório argumentativo distinto do dos pareceres anteriores: ao formalismo da hermenêutica constitucional, soma-se uma consideração substantiva sobre a função estratégica da terra agrícola brasileira diante do cenário de insegurança alimentar global.

9 A entrada em vigor do efeito vinculante deu-se exatamente em 23 de agosto de 2010 — data que opera, neste artigo, como marco temporal da segunda inflexão. A vinculatividade não decorre da publicação do parecer originário (Parecer CGU/AGU nº 01/2008-RVJ), mas da aprovação presidencial (Parecer LA-01/2010) e da subsequente publicação no Diário Oficial da União, conforme exigem os arts. 40 e 41 da Lei Complementar nº 73/93.

10 A título ilustrativo, o caso paradigmático da elevação dos preços da farinha de milho no México em 2006, em consequência do redirecionamento da produção estadunidense para etanol, é analisado por Runge e Senauer (2007). A literatura brasileira sobre o impacto da financeirização da terra durante o mesmo período é desenvolvida por Reydon e Fernandes (2017).

A segunda inflexão é, por isso, hermenêuticamente densa em um sentido em que a primeira não foi. Ela inscreve no repertório institucional brasileiro a tese de que o regime restritivo da Lei nº 5.709/71 protege não apenas a soberania nacional em sentido territorial — argumento clássico desde a edição da lei, em pleno período militar — mas também a capacidade do Estado de assegurar disponibilidade, acesso e estabilidade alimentares à sua população, no sentido conceitual fixado pela Cúpula Mundial de Alimentação e posteriormente positivado, no plano interno, pela Lei nº 11.346/2006 (LOSAN).

A partir de 2010, portanto, a segurança alimentar não é mais apenas categoria descritiva da política pública nacional: torna-se categoria interpretativa do regime constitucional do art. 190 e do regime infraconstitucional da Lei nº 5.709/71.

Terceira Inflexão: A Resistência Paulista (Parecer 461/2012-E da CGJSP e MS 0058947-33.2012.8.26.0000)

A vinculatividade do Parecer LA-01/2010 não suprimiu a controvérsia. Em sentido diametralmente oposto, e em uma manifestação significativa de tensão federativa em matéria registral, o Estado de São Paulo passou a operar segundo um regime hermenêutico próprio. O ponto de inflexão paulista consolidou-se em duas frentes.

No plano judicial, o Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo julgou, em 2012, o Mandado de Segurança nº 0058947-33.2012.8.26.0000. A decisão consignou expressamente que o § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709/71 “não foi recepcionado pela Constituição de 1988”, o que tornaria o dispositivo inaplicável às pessoas jurídicas brasileiras com participação de capital estrangeiro, e que não seria possível “a repristinação do referido artigo, com a revogação integral do art. 171 da Constituição Federal pela Emenda Constitucional nº 06/95” (TJSP, MS 0058947-33.2012.8.26.0000, 2012). A fundamentação da decisão retomava, em essência, a linha argumentativa dos pareceres GQ nº 22/1994 e GQ nº 181/1998 — afastados pela AGU dois anos antes —, mas sem qualquer enfrentamento substantivo dos argumentos novos introduzidos pelo Parecer LA-01/2010, em particular o argumento de segurança alimentar.

No plano administrativo correicional, e em coordenação com a decisão do Órgão Especial, a Corregedoria-Geral de Justiça do Estado de São Paulo editou o Parecer nº 461/2012-E, com a seguinte ementa:

IMÓVEL RURAL – Aquisição por pessoa jurídica brasileira cuja maioria do capital social pertence a estrangeiros residentes fora do Brasil ou a pessoas jurídicas com sede no exterior – Equiparação com a pessoa jurídica estrangeira para fins de sujeição ao regime estabelecido pela Lei nº 5.709/1971 – § 1º do artigo 1º da Lei nº 5.709/1971 – Não recepção pela Constituição” (TJSP/CGJ, Parecer nº 461/12-E, 2012).

O parecer da CGJSP estabeleceu entendimento com caráter normativo e vinculante para as serventias extrajudiciais paulistas — isto é, dispensou, no âmbito

do Estado de São Paulo, tabeliães e oficiais de registro de imóveis da observância das exigências da Lei nº 5.709/71 nas aquisições por pessoas jurídicas brasileiras controladas por estrangeiros¹¹.

A terceira inflexão configurou, assim, um conflito hermenêutico de natureza federativa: de um lado, a posição vinculante da AGU, fundamentada inclusive em segurança alimentar, com efeitos para a administração pública federal e para o INCRA; de outro, a posição vinculante da Corregedoria paulista, com efeitos sobre todos os registros imobiliários do Estado economicamente mais relevante da Federação.

Quarta inflexão: a Flexibilização Legislativa Pontual (art. 51 da Lei nº 13.986/2020)

A quarta inflexão deslocou-se da via interpretativa para a via legislativa. Em 2020, foi promulgada a Lei nº 13.986 — a chamada Lei do Agro —, que, entre outros dispositivos, alterou pontualmente o art. 1º da Lei nº 5.709/71 para nele introduzir duas novas exceções ao regime restritivo. A primeira refere-se à constituição de garantia real em favor de pessoa jurídica, nacional ou estrangeira, permitindo a transmissão da propriedade fiduciária no contexto de operações de financiamento agrícola. A segunda abrange o recebimento de imóvel rural em liquidação de transação por meio de realização de garantia real, dação em pagamento ou qualquer outra forma equivalente. Essas duas hipóteses passaram a integrar o art. 1º, §2º, da Lei nº 5.709/71 como exceções legais expressas, somando-se às hipóteses já previstas (notadamente a sucessão legítima)¹².

O propósito declarado da Lei do Agro foi viabilizar mecanismos de fomento à economia agrícola brasileira, melhorar o ambiente negocial imobiliário e facilitar o tráfego jurídico no contexto de investimentos no setor agropecuário, inclusive estrangeiros. As exceções introduzidas, particularmente a relativa à constituição de garantia real, permitem que entidades estrangeiras concedam crédito ao setor agrícola brasileiro com lastro em imóveis rurais sem que essa operação esbarre, na fase de constituição da garantia, no regime da Lei nº 5.709/71.

O exame do iter legislativo da Lei do Agro revela, entretanto, um silêncio significativo: o argumento da segurança alimentar, expressamente mobilizado

11 Para os fins desta análise, importa registrar dois aspectos. Primeiro, o repertório argumentativo paulista regrediu ao registro estritamente formal-constitucional dos pareceres de 1994 e 1998, sem mobilizar o vetor da segurança alimentar — o que confirma o caráter intermitente do uso desse argumento no ciclo. Segundo, a divergência institucional projetou-se no plano nacional por meio das ações constitucionais subsequentes, em particular a Ação Cível Originária nº 2463, ajuizada pela União e pelo INCRA em face do Estado de São Paulo, com o objetivo específico de declarar a nulidade do Parecer nº 461/12-E, e a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 342, ajuizada pela Sociedade Rural Brasileira em 2015 — ambas analisadas na seção 4 deste artigo.

12 A Lei nº 5.709/71, em sua redação atual, prevê em seu art. 1º, §2º, hipóteses excepcionais de afastamento do regime restritivo, dentre as quais figuram, após a Lei nº 13.986/2020: a sucessão legítima (excluída, portanto, a testamentária), a constituição de garantia real e o recebimento de imóvel em liquidação de transação.

pela AGU em 2010 para sustentar a interpretação restritiva, não comparece como contraponto à flexibilização introduzida em 2020. As exceções foram debatidas e aprovadas predominantemente sob o registro do fomento econômico, da segurança jurídica das operações de crédito rural e da atração de investimento estrangeiro — repertório semelhante, em sua estrutura argumentativa, ao dos pareceres da AGU de 1994 e 1998 e ao da resistência paulista de 2012. A quarta inflexão é, portanto, novamente cega ao vetor da segurança alimentar, embora, diferentemente das duas inflexões anteriores, opere por via legislativa pontual, sem deslocar o regime geral do § 1º do art. 1º — que permanecia, em 2020, sub judice perante o Supremo Tribunal Federal.

O ciclo das quatro inflexões descrito nesta seção configura, em síntese, uma disputa hermenêutica em que a segurança alimentar funciona como argumento intermitente: ausente em 1994 e 1998 (primeira inflexão), expressa em 2010 (segunda inflexão), silenciada em 2012 (terceira inflexão) e novamente silenciada em 2020 (quarta inflexão).

A pergunta que se coloca, então, é como o Supremo Tribunal Federal — provocado a se manifestar conjuntamente sobre a constitucionalidade do § 1º do art. 1º (ADPF 342) e sobre a legalidade do Parecer nº 461/12-E da CGJSP (ACO 2463) — operou diante desse repertório argumentativo dividido. A próxima seção responde a essa questão.

A CONSOLIDAÇÃO NO STF: ADPF 342 E ACO 2463

A reconstrução do ciclo hermenêutico realizada na seção anterior pressupõe um ponto de chegada institucional — o pronunciamento definitivo do Supremo Tribunal Federal sobre a recepção do § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709/71 pela Constituição Federal de 1988. Esse ponto chegou com o julgamento conjunto da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 342 e da Ação Cível Originária nº 2463¹³.

O Percurso Processual (2015–2026)

A ADPF nº 342 foi proposta em 2015 pela Sociedade Rural Brasileira (SRB), tendo por objeto o § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709/71 e, por arrastamento, o Parecer CGU/AGU nº 01/2008-RVJ (Parecer LA-01/2010), sob a alegação de afronta aos

¹³ A análise que se segue se baseia na documentação disponível nas páginas de acompanhamento processual do STF, tais como: certidões de julgamento das duas ações, acórdão da medida cautelar de referendo julgada em maio de 2023 (com inteiro teor publicado), decisões liminares dos Ministros Marco Aurélio (2016) e André Mendonça (2023) e manifestação da Procuradoria-Geral da República (2015). Registra-se, para fins de transparência metodológica, que à data de fechamento deste artigo o inteiro teor do acórdão de mérito do julgamento de abril de 2026 ainda não havia sido publicado; as referências aos votos proferidos lastreiam-se, portanto, nas certidões oficiais de julgamento, em registros documentais consolidados em peças processuais anteriores que sintetizam fielmente os votos depositados nas sessões virtuais de 2021 e nos registros audiovisuais das sessões plenárias de 18 e 19 de março de 2026 e 23 de abril de 2026.

preceitos fundamentais da livre iniciativa, do desenvolvimento nacional, da igualdade, da propriedade, da liberdade de associação e da segurança jurídica. ACO nº 2463 foi ajuizada pela União e pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) em face do Estado de São Paulo, com pedido de declaração de nulidade do Parecer nº 461/12-E da Corregedoria-Geral de Justiça do Estado de São Paulo, por ilegalidade.

Em 2016, o Ministro Marco Aurélio, relator originário das duas ações, deferiu a medida cautelar pleiteada na ACO 2463 para suspender os efeitos do Parecer nº 461/12-E e, ante a identidade de objetos, determinou o apensamento da ACO à ADPF para julgamento conjunto. Esta decisão monocrática, embora cautelar e lavrada em cognição sumária, antecipou os três eixos argumentativos que orientariam todo o ciclo decisório subsequente¹⁴.

O primeiro eixo é o da presunção de constitucionalidade das leis regularmente aprovadas, mobilizado para afastar a eficácia de ato estadual infralegal que suprimiu os efeitos de dispositivo de lei federal não declarado inconstitucional pelo STF em processo objetivo. O segundo é o do pacto federativo: a competência do art. 190 da Constituição é da União, e o afastamento estadual da incidência de lei federal regulamentadora dessa competência atenta contra a integridade da Federação. O terceiro, e mais relevante para os fins deste artigo, é o da interpretação teleológica do art. 190: para o relator, “a efetividade dessa norma pressupõe que, na locução ‘estrangeiro’, sejam incluídas entidades nacionais controladas por capital alienígena”, sob pena de “burla ao texto constitucional” (STF, ACO nº 2463 MC/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, decisão de 1.9.2016). Esse argumento — que mobiliza a soberania (art. 1º, I, da CF/88) como fundamento da República e como princípio da ordem econômica (art. 170, I, da CF/88) — é o mesmo que fundamentaria, em 2026, a unanimidade do Plenário no STF.

Em 2015, antes da decisão liminar, a Procuradoria-Geral da República já havia se manifestado pela improcedência da ADPF. A articulação proposta pela PGR foi precisa: o § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709/71 é leitura constitucionalmente exigida pelo art. 190 da CF, à luz dos arts. 1º, I e 170, I (soberania como fundamento e como princípio econômico) e do art. 172 (regulação de capital estrangeiro). O parecer destaca, ademais, a doutrina de Eros Grau sobre a EC nº 6/95 — para quem a revogação do art. 171 da CF/88 “não importou vedação à concessão, pela lei ordinária, de incentivos à empresa brasileira diferenciada pela circunstância de ser pessoa jurídica constituída e com sede no Brasil” — e o Acórdão nº 2.045/2008 do Tribunal de Contas da União, identificado como exemplo paradigmático da burla que o § 1º busca coibir.

Iniciado o julgamento em 2021, o Ministro Marco Aurélio votou pela improcedência da ADPF e procedência da ACO, mantendo a linha argumentativa da liminar de 2016. Após pedido de vista, o Ministro Alexandre de Moraes votou no

14 A liminar deferida pelo Ministro Marco Aurélio em 1.9.2016 permaneceu em vigor até o julgamento de 23.4.2026, sob fundamento da presunção de constitucionalidade da Lei nº 5.709/71 e da vinculatividade do Parecer LA-01/2010 da AGU para a administração pública federal. Essa permanência prolongada, ainda que de origem cautelar, contribuiu para a estabilidade da prática registral durante o longo intervalo entre 2016 e 2026.

sentido de que, a partir da Emenda Constitucional nº 6, de 1995, a distinção entre empresas brasileiras com base na nacionalidade do capital teria deixado de existir no texto constitucional, não admitindo o ordenamento jurídico, sob esta nova ordem, tratamento discriminatório.

Após pedido de destaque, os processos saíram do plenário virtual para julgamento em sessão plenária física. E tendo superado jurisprudência anterior da corte, o STF admitiu — conforme Questão de Ordem na ADI nº 5.399/SP — que o voto do Min. Marco Aurélio, depositado no ambiente virtual, fosse mantido no julgamento físico. Essa orientação foi decisiva para o desfecho de 2026, ao preservar o voto do relator originário que orientaria a unanimidade¹⁵.

O Julgamento de Mérito: A Unanimidade e seus Fundamentos

A retomada do julgamento ocorreu em três sessões plenárias presenciais. Nas sessões de 18 e 19 de março de 2026, foram realizadas as sustentações orais e proferidos os votos dos Ministros Gilmar Mendes, Flávio Dino, Cristiano Zanin e Kassio Nunes Marques, todos acompanhando o voto preservado do relator originário. Na sessão de 19 de março, o Ministro Alexandre de Moraes pediu vista para reanalisar seu voto de 2021, justificando-o pelas razões geopolíticas ligadas à soberania expostas, sobretudo, pelos Ministros Flávio Dino, Cristiano Zanin e Gilmar Mendes (STF, ADPF 342). A sessão de 23 de abril de 2026 concluiu a votação por unanimidade. O Ministro Alexandre de Moraes — que em 2021 havia divergido — apresentou voto-vista pelo acompanhamento do relator originário; na sequência, votaram no mesmo sentido os Ministros Luiz Fux, Dias Toffoli e Edson Fachin (Presidente).

O dispositivo da ADPF nº 342 julgou improcedente o pedido formulado na arguição de descumprimento de preceito fundamental, assentando, por consequência lógica, a recepção do § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709/71 pela Constituição Federal de 1988. O dispositivo da ACO nº 2463 julgou procedente o pedido formulado pela União e pelo INCRA, assentando a nulidade do Parecer nº 461/12-E da Corregedoria-Geral de Justiça do Estado de São Paulo, por ilegalidade, “tendo em conta a recepção, pela Constituição Federal, do artigo 1º, §1º, da Lei nº 5.709/1971, assegurando à União e ao INCRA a atribuição de conceder a pessoa jurídica estrangeira ou equiparada autorização para adquirir imóvel rural”¹⁶. A leitura dos fundamentos consolidados nas sessões plenárias revela três perspectivas correlacionadas.

15 A Questão de Ordem na ADI nº 5.399/SP (Rel. Min. Roberto Barroso, j. 9.6.2022) alterou jurisprudência anterior segundo a qual o pedido de destaque “zerava” o julgamento virtual, desconsiderando os votos eventualmente depositados. A nova orientação, ao preservar os votos já proferidos, foi decisiva para o desfecho da ADPF 342: o voto do Ministro Marco Aurélio, depositado em sessão virtual de 26.2 a 5.3.2021, foi mantido apesar da aposentadoria posterior do relator, e veio a constituir o núcleo argumentativo seguido pela unanimidade em 2026. Sobre a questão de ordem, ver também o AgR no MS nº 28.801/DF (Rel. Min. Celso de Mello, Red. Min. Nunes Marques, j. 8.11.2022).

16 STF, ACO nº 2463, certidão de julgamento, sessão de 23.4.2026.

A primeira é a soberania, mobilizada em três planos distintos: como fundamento da República (art. 1º, I, CF/88), como princípio da ordem econômica (art. 170, I, CF/88) e como pressuposto de preservação da própria ordem constitucional. O voto do Ministro Marco Aurélio articula esses três planos como camadas concêntricas: a soberania nacional não é apenas declaração programática, mas exigência substantiva que se projeta sobre a regulação econômica e justifica restrições ao capital estrangeiro em setores sensíveis. O Ministro Gilmar Mendes desenvolveu esse eixo em sua dimensão histórica e dogmática. Em sua exposição demonstrou a contingencialidade do tema conforme as necessidades políticas e econômicas de cada época, e utilizou a função social da propriedade para demonstrar que os bens de produção, especialmente a terra rural, submetem-se a regime constitucional especial de conformação pelo Estado, no qual a nacionalidade de quem detém o controle é critério legítimo de diferenciação. Segundo seu voto oral, a soberania não se exaure no ato eleitoral, mas se realiza em processo discursivo dinâmico no qual o controle sobre o território influencia a tomada de decisão coletiva.

A segunda perspectiva é a da efetividade: a interpretação do termo “estrangeiro” no art. 190 deve incluir as entidades nacionais controladas por capital alienígena, sob pena de tornar inócua a competência regulatória que o constituinte conferiu à União. Esse argumento, originalmente formulado pelo relator em 2016, assenta-se em técnica hermenêutica de combate à fraude à lei: a autonomia formal da pessoa jurídica nacional não pode ser instrumentalizada para subtrair, ao controle constitucional, situações materialmente equivalentes às que o constituinte buscou regular. O Ministro Flávio Dino reforçou essa perspectiva ao destacar o art. 4º da CF/88 — independência nacional e autodeterminação dos povos — como fundamento adicional da competência regulatória, e ao demonstrar, em direito comparado, que regimes mais severos vigoram em jurisdições como Austrália, Estados Unidos, Argentina e China.

O Ministro Alexandre de Moraes, no voto-vista que reverteu sua posição de 2021, reformulou esse eixo em chave dogmaticamente precisa: manteve a premissa de que a Emenda Constitucional nº 6/95 vedou tratamento puramente discriminatório entre empresas brasileiras com base na origem do capital, mas reconheceu que o § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709/71 não institui vedação absoluta — institui regulação razoável e pertinente, expressamente autorizada pelo art. 190 da CF/88, em compatibilização com o art. 170, IX. A distinção entre vedação absoluta (inconstitucional) e regulação com *discrimen* (constitucional) é, nessa leitura, a chave que reconcilia o regime infraconstitucional com a desconstitucionalização operada pela EC nº 6/95, e o fundamento dogmático para reversão do voto do ministro.

A terceira perspectiva é a da articulação entre soberania nacional e dimensões materiais da segurança nacional, entre as quais destacamos a segurança alimentar. Esta articulação não foi consagrada nos votos dos Ministros como categoria autônoma, mas foi expressamente mobilizada pelos representantes da União, do INCRA e dos *amici curiae* nas sustentações orais, e parcialmente acolhida no voto do Ministro Gilmar Mendes.

O INCRA sustentou na tribuna que a Lei nº 5.709/71 cumpre o papel de mitigar riscos estratégicos — entre eles, especulação fundiária, expansão desordenada de produção de biocombustível, grilagem, biopirataria, aquisição em faixas de fronteira — observando os postulados constitucionais de soberania nacional, segurança alimentar, desenvolvimento nacional e função social da propriedade.

A Advocacia Geral da União, por sua vez, sustentou o nexo entre *land grabbing* e soberania alimentar: a captura de grandes extensões de terra por investidores estrangeiros transformaria o território em ativo financeiro desvinculado das necessidades do mercado interno, expulsaria pequenos e médios produtores e fragilizaria a capacidade estatal de resposta a crises de desabastecimento — porquanto a desapropriação, nessas condições, seria remédio absolutamente tardio.

A Abrafutas, por fim, articulou o conceito de segurança alimentar global para demonstrar a posição estratégica do Brasil — quarto maior produtor mundial de alimentos, detentor de cerca de 15% das terras produtivas do planeta — e sustentou que a flexibilização das restrições resultaria em especulação fundiária sem precedentes e risco direto de desabastecimento.

Em sua manifestação oral, o Ministro Gilmar Mendes destacou que a dimensão alimentar é um dos vetores integrantes do conceito amplo de soberania nacional. O Ministro demonstrou que a nacionalidade dos titulares ou controladores das terras rurais é elemento decisivo, com impactos sociais, econômicos, políticos, alimentares e ambientais relevantes. Em aparte na sessão de 19 de março, ao reforçar o voto do Ministro Flávio Dino, Gilmar Mendes desenvolveu o argumento mais explícito do julgamento sobre a interface entre regime de aquisição de imóveis rurais por estrangeiros e segurança alimentar: a possibilidade de que potências estrangeiras, ao adquirirem vastas extensões de terra produtiva — como ocorre no continente africano —, promovam paralisações deliberadas da produção (lockout) com o objetivo de influenciar a segurança ou insegurança alimentar de outros países. Essa dimensão foi consolidada quando o Ministro destacou o fato de o Brasil ser soberano na produção de alimentos como exemplo da relevância estratégica do controle sobre o território no contexto de tensões tarifárias internacionais recentes.

A articulação operada pelo Ministro Gilmar Mendes — única manifestação expressa de algum integrante da Corte sobre a interface entre o regime do art. 190 e a segurança alimentar — não esgota o tema, mas confere ao argumento a chancela dogmática necessária para que a literatura especializada possa desenvolvê-lo como concretização material do princípio constitucional da soberania nacional na ordem econômica. É essa operação dogmática que a subseção seguinte explicita.

A Segurança Alimentar como Vetor Hermenêutico Consolidado

A reconstrução do ciclo realizada na seção 3 demonstrou que a segurança alimentar funcionou como argumento intermitente entre 1994 e 2020: ausente nos pareceres GQ nº 22/1994 e GQ nº 181/1998, expressa no Parecer LA-01/2010, silenciada no Parecer 461/12-E da CGJSP e na Lei nº 13.986/2020. O julgamento conjunto da ADPF 342 e da ACO 2463 em 2026 produz, nesta matéria, três deslocamentos de natureza dogmática que merecem registro analítico.

O primeiro deslocamento é a abertura constitucional do vetor. Convém precisar o que o julgamento efetivamente operou e o que não operou. Os Ministros, em seus votos orais, não consagraram, em sua maioria, a “segurança alimentar” como categoria autônoma de fundamentação. Mas o conjunto da fundamentação preservada do voto do relator originário, e dos votos que o acompanharam, reconheceu o art. 190 da CF/88 como instrumento da soberania nacional na sua dimensão de princípio da ordem econômica (art. 170, I), com impactos expressamente reconhecidos como sociais, econômicos, políticos, alimentares e ambientais, nos termos do voto do Ministro Gilmar Mendes.

A interface entre as categorias de segurança alimentar e soberania alimentar e a soberania nacional foi articulada nas sustentações orais pelo INCRA (segurança alimentar), pela AGU (soberania alimentar) e pela Abrafutas (segurança alimentar global), mobilizadas como categorias dogmáticas estabelecidas e centrais ao debate.

Após o julgamento, a posição que emerge é a seguinte: a segurança alimentar não foi consagrada nas manifestações orais dos ministros como fundamento autônomo, mas o repertório constitucional consolidado pela unanimidade — soberania como fundamento e como princípio econômico, função social da propriedade, art. 190 como cláusula expressa de competência regulatória — chancela dogmaticamente a leitura que reconhece a segurança alimentar como concretização material desses valores.

O nexó argumentativo é o seguinte: o art. 190 regula propriedade rural, instrumento por excelência da produção agrícola; a soberania nacional, na sua dimensão de princípio da ordem econômica (art. 170, I), abrange a soberania alimentar como concretização material; logo, o art. 190 é instrumento constitucional de proteção da segurança alimentar nacional. Essa cadeia, que a literatura especializada havia construído de modo fragmentário, encontra-se agora respaldada pelo conjunto dos fundamentos chancelados pelo STF.

O segundo deslocamento é a estabilização institucional. A divergência interpretativa entre AGU (federal) e CGJSP (estadual), que marcou a terceira inflexão do ciclo (subseção 3.3), foi formalmente superada: o Parecer nº 461/12-E foi declarado nulo por ilegalidade, e a competência de autorização das aquisições retornou expressamente à União e ao INCRA. O efeito prático é o restabelecimento da unidade hermenêutica do regime em todo o território nacional. O efeito dogmático é a definição de que o conflito federativo em matéria registral, neste caso específico, encontra solução constitucional — não política — na competência do art. 190.

O terceiro deslocamento é a incorporação dogmática do *land grabbing* e da geopolítica da terra. Pela primeira vez, em controle concentrado de constitucionalidade, o STF reconheceu o fenômeno da estrangeirização da terra como problema constitucionalmente relevante, articulando-o à soberania nacional e à competência regulatória do art. 190. A citação nominal, no voto do Ministro Gilmar Mendes, dos estudos de Mônica Sapucaia sobre *land grabbing* e estrangeirização da terra no Brasil; a articulação, no aparte do mesmo Ministro, da possibilidade de *lockout* alimentar como instrumento de pressão geopolítica; o reconhecimento,

pelo Ministro Alexandre de Moraes, de razões geopolíticas ligadas à soberania como fundamento da reconfiguração argumentativa que o levou a alterar o voto de 2021; e a invocação, pelo Ministro Flávio Dino, do art. 4º da CF/88 (independência nacional, autodeterminação dos povos) — articulam um repertório dogmático novo, que recoloca o regime do art. 190 sob luz contemporânea. Esse repertório é dogmaticamente compatível com a categoria da segurança alimentar nacional e oferece a base constitucional para que a doutrina, a regulamentação infralegal e a futura conformação legislativa explorem essa interface.

A consolidação institucional do regime do art. 190 não significa, contudo, fechamento da agenda regulatória. O art. 51 da Lei nº 13.986/2020, examinado na subseção 3.4, permanece como ponto de tensão. As novas exceções introduzidas — aquisição em razão de constituição de garantia real e recebimento em liquidação de transação — operam dentro do regime, mas em direção potencialmente contrária ao princípio que o STF acaba de consagrar. O Ministro Cristiano Zanin, durante o julgamento, sinalizou expressamente esse espaço de tensão como objeto de futura conformação legislativa. O Ministro Gilmar Mendes, em sua manifestação, sugeriu que o Congresso revise o tema diante da dinâmica contemporânea global. Essa tensão, e a margem regulatória que o julgamento abre ou fecha para alterações legislativas futuras, são objeto da seção 5.

O REGIME CONSOLIDADO E A AGENDA REGULATÓRIA PÓS-2026

A consolidação institucional operada após o julgamento da ADPF e ACO produz, simultaneamente, fechamento e abertura. Fecha o ciclo hermenêutico de três décadas analisado nas seções precedentes: a recepção do §1º do art. 1º da Lei nº 5.709/71 está agora chancelada pela autoridade do controle concentrado de constitucionalidade, e o conflito federativo em matéria registral encontra solução definitiva na competência do art. 190 da CF/88. Mas abre, no mesmo movimento, uma agenda regulatória que o julgamento não esgotou — porque não poderia esgotar, dado o gênero da decisão, e porque as fricções internas do regime, antes contornadas por leituras administrativas e decisões cautelares, agora se manifestam sob luz constitucional plena.

Esta seção articula, em três eixos, a configuração dogmática que emerge desse novo quadro: as tensões internas do regime consolidado, a função regulatória da segurança alimentar como princípio implícito da ordem econômica, e os eixos da agenda regulatória que a decisão de 2026 inaugura.

O Regime Consolidado e suas Tensões Internas

O regime que emerge do julgamento de 2026 não é um regime jurídico coerente em sentido formal. É uma matriz constitucional consolidada que convive com fricções normativas significativas, das quais três merecem registro analítico.

A primeira fricção é o art. 51 da Lei nº 13.986/2020. A análise realizada na subseção 3.4 demonstrou que esse dispositivo introduziu, no ordenamento, novas exceções à lei: aquisições em razão de constituição de garantia real e recebimento em liquidação de transação. A justificação econômica das exceções, ancorada na ampliação dos instrumentos de financiamento agropecuário, é legítima e foi parcialmente reconhecida pelo Ministro Cristiano Zanin durante as sessões plenárias. Mas a coerência dessa abertura com o princípio da soberania nacional na ordem econômica, agora chancelado em sua dimensão substantiva pelo STF, não é trivial. A tensão é especialmente evidente na hipótese da garantia real: a constituição de penhor, hipoteca ou alienação fiduciária sobre imóvel rural em favor de credor estrangeiro pode resultar, em caso de execução, na aquisição da propriedade pelo credor sem submissão ao regime de autorização do INCRA — operação que, por construção, pode replicar a lógica de fraude estrutural que o relator originário, Ministro Marco Aurélio, identificou na liminar de 2016 como justificativa central da interpretação teleológica do art. 190. O legislador de 2020 não enfrentou esta tensão de forma expressa; o STF, em 2026, não tinha o art. 51 da Lei do Agro como objeto direto de impugnação. A constitucionalidade do dispositivo, à luz dos fundamentos consolidados pelo julgamento, é, portanto, questão aberta.

A segunda fricção é a defasagem da regulamentação infralegal. A Instrução Normativa que disciplina, no âmbito do INCRA, o procedimento de autorização das aquisições, e os Provimentos da Corregedoria Nacional de Justiça aplicáveis aos serviços extrajudiciais, foram editados em momentos distintos do ciclo hermenêutico examinado neste artigo, sob pressupostos que o julgamento de 2026 reconfigurou. Os parâmetros de análise dos pedidos de autorização, os limites de área aplicáveis a pessoas jurídicas equiparadas, os critérios de identificação do controle estrangeiro em estruturas societárias complexas, os requisitos de transparência sobre a destinação da produção: todos esses elementos demandam revisão à luz do quadro consolidado. As perguntas formuladas pelo Ministro Cristiano Zanin ao INCRA durante o julgamento — em particular, sobre a inexistência de dados consolidados quanto à destinação da produção (mercado interno versus exportação) das aquisições autorizadas — revelaram, em ambiente público, lacunas regulatórias que o desfecho da causa não corrige por si. A regulamentação infralegal precisa, agora, ser reescrita sob os fundamentos que o STF consagrou.

A terceira fricção é entre segurança jurídica e efetividade. As aquisições realizadas durante o período de vigência dos pareceres GQ nº 22/1994 e GQ nº 181/1998, e durante a vigência do Parecer nº 461/12-E da Corregedoria-Geral de Justiça do Estado de São Paulo, mobilizaram engenharias societárias que, à luz do quadro hermenêutico consolidado em 2026, podem caracterizar fraude à lei. A pretensão de revisão dessas operações esbarra em princípios consolidados — segurança jurídica, proteção da confiança, modulação dos efeitos da declaração de constitucionalidade, entre outros. Mas a inação institucional perante essas operações, quando identificáveis, esvazia retrospectivamente a finalidade do art. 190.

As três fricções têm um elemento comum: nenhuma delas é resolvida pela só consolidação do regime. Todas demandam mediação dogmática — interpretação coerente do conjunto normativo aplicável — e, em alguns casos, conformação legislativa expressa. É essa mediação que a literatura especializada deve agora oferecer ao Direito brasileiro.

A Segurança Alimentar como Princípio Implícito da Ordem Econômica

A análise realizada na subseção 4.3 demonstrou que a segurança alimentar, embora não consagrada nos votos do STF como categoria autônoma de fundamentação, encontra-se dogmaticamente ancorada no repertório constitucional consolidado pelo julgamento. A próxima operação dogmática — e a contribuição central deste artigo — consiste em formular essa ancoragem como princípio jurídico de status constitucional implícito.

A construção repousa sobre articulação sistêmica. A Constituição de 1988 não consagra a expressão “segurança alimentar” em dispositivo expresso. O constituinte derivado introduziu, pela Emenda Constitucional nº 64/2010, o direito à alimentação como direito social no art. 6º; o legislador ordinário institucionalizou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional pela Lei nº 11.346/2006 (LOSAN). O julgamento de 2026 não mobilizou nenhum desses dispositivos. Mas mobilizou, em sua fundamentação, o conjunto normativo do qual a segurança alimentar é inferência hermenêutica necessária: a soberania como fundamento da República (art. 1º, I) e como princípio da ordem econômica (art. 170, I); a função social da propriedade e da propriedade rural (arts. 5º, XXII e XXIII; 186, II); a competência regulatória da União sobre aquisição e arrendamento de propriedade rural por estrangeiros (art. 190); a disciplina dos investimentos de capital estrangeiro com base no interesse nacional (art. 172).

A segurança alimentar emerge desse conjunto como princípio implícito por três caminhos convergentes. O primeiro é o caminho da soberania substantiva: se a soberania, na sua dimensão econômica, é princípio constitucional explícito (art. 170, I), e se a capacidade de assegurar a própria alimentação é dimensão material indissociável da soberania de qualquer Estado contemporâneo — como o aparte do Ministro Gilmar Mendes sobre a possibilidade de lockout alimentar geopoliticamente induzido tornou explícito —, então a segurança alimentar é concretização necessária do princípio da soberania na ordem econômica.

O segundo é o caminho da função social: se a propriedade rural é o instrumento por excelência da produção agrícola, e se a função social condiciona, por mandamento constitucional expresso (art. 186), o aproveitamento racional e adequado e a observância das relações de trabalho que assegurem o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores, então a função social da propriedade rural inclui, materialmente, a função alimentar — a aptidão da terra para produzir alimentos para a sociedade brasileira.

O terceiro é o caminho do direito social à alimentação: se o art. 6º da CF/88, na redação dada pela EC nº 64/2010, consagra a alimentação como direito social fundamental, e se os direitos sociais demandam, para sua efetivação, condições materiais de fruição — entre as quais, no caso da alimentação, a existência de uma base produtiva controlada nacionalmente —, então a segurança alimentar é pressuposto institucional da efetividade do direito social à alimentação.

Os três caminhos convergem para a mesma conclusão: a segurança alimentar é princípio implícito da ordem constitucional brasileira, dedutível por interpretação sistemática do conjunto normativo articulado pela CF/88.

Reconhecer status principiológico implícito à segurança alimentar tem três consequências dogmáticas práticas, que constituem as funções regulatórias da categoria.

A primeira é a função interpretativa. Quando aplicado a casos concretos — pedidos de autorização ao INCRA, decisões registrais sobre aquisições por equiparadas, qualificação jurídica de operações de garantia real envolvendo credor estrangeiro —, o regime do art. 190 deve ser lido à luz da segurança alimentar, e não apenas das categorias formais de soberania territorial e segurança nacional que tradicionalmente o orientaram. Isto significa, entre outras coisas, que a análise do impacto da aquisição sobre a destinação da produção (mercado interno versus exportação), sobre a composição da matriz produtiva regional, sobre a presença e a viabilidade da agricultura familiar nas áreas afetadas, deixa de ser consideração de política pública discricionária para tornar-se exigência hermenêutica do regime constitucional.

A segunda é a função delimitadora. O reconhecimento de status principiológico à segurança alimentar oferece parâmetro substantivo de controle de constitucionalidade da conformação legislativa futura. O Congresso Nacional, ao revisitar o regime do art. 190 — como o Ministro Gilmar Mendes sugeriu —, opera com margem de conformação ampla, mas não ilimitada. A introdução de exceções, flexibilizações ou regimes paralelos que comprometam a aptidão estrutural do regime para proteger a segurança alimentar incorre em vício de inconstitucionalidade material — não por contrariar a segurança alimentar isoladamente, mas por contrariar o princípio implícito que articula soberania, função social da propriedade e direito social à alimentação. Esta é, em última análise, a chave dogmática para o exame futuro do art. 51 da Lei nº 13.986/2020.

A terceira é a função integradora. Como princípio implícito, a segurança alimentar articula, em uma matriz dogmática única, dispositivos que o ordenamento jurídico brasileiro tratou, durante décadas, como compartimentos separados: a regulação da aquisição de imóveis rurais por estrangeiros (Lei nº 5.709/71), a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (Lei nº 11.346/2006), o direito social à alimentação (art. 6º da CF/88, com redação dada pela EC nº 64/2010), e os compromissos internacionais do Brasil em matéria de direito humano à alimentação adequada — em particular, o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e os documentos da Cúpula Mundial de Alimentação da FAO. A integração, longe de ser exercício acadêmico, tem efeitos concretos: permite que

a regulação do art. 190 seja informada pela LOSAN; que a aplicação da LOSAN considere o regime fundiário; que ambos sejam lidos à luz dos compromissos internacionais. Esta integração, ausente até 2026 no debate brasileiro sobre o regime de aquisição de imóveis rurais por estrangeiros, é pressuposto institucional para que a chancela do STF em 2026 produza efeitos regulatórios consequentes.

A Agenda Regulatória Pós-2026

A estrutura conceitual desenvolvida nos tópicos precedentes dá início a uma agenda de regulação organizada em três eixos.

O primeiro eixo é a revisão crítica do art. 51 da Lei nº 13.986/2020. Diante da consolidação do regime do art. 190 sob a chave da soberania nacional na ordem econômica, e do reconhecimento dogmático da segurança alimentar como princípio implícito que dele se deduz, as exceções introduzidas pela Lei do Agro — em particular, a constituição de garantia real e o recebimento em liquidação de transação — devem ser reexaminadas. O reexame não conduz necessariamente à inconstitucionalidade integral do dispositivo: pode resultar, por exemplo, em interpretação conforme que sujeite a aquisição derivada da execução da garantia ou da liquidação ao mesmo regime de autorização aplicável às aquisições diretas; ou na adoção de regime especial de transparência e monitoramento; ou na criação de cláusulas de salvaguarda específicas para áreas de relevância alimentar estratégica. A escolha entre essas alternativas é, propriamente, matéria de conformação legislativa — mas a omissão, à luz do quadro consolidado, é insustentável.

O segundo eixo é a reescrita da regulamentação infralegal. A Instrução Normativa do INCRA aplicável às autorizações deve incorporar critério expresso de avaliação do impacto da aquisição sobre a produção e a destinação de alimentos — em diálogo direto com as perguntas que o Ministro Cristiano Zanin formulou e que o INCRA não pôde responder na tribuna. A ausência de dados consolidados sobre destinação da produção das aquisições autorizadas, revelada durante o julgamento, não é apenas lacuna empírica: é falha regulatória estrutural.

Nesse mesmo sentido, os Provimentos aplicáveis aos serviços extrajudiciais devem ser revistos para assegurar que os procedimentos de qualificação registral capturem, com precisão técnica, as estruturas societárias complexas e as operações por interposta pessoa que o § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709/71, à luz da interpretação teleológica chancelada em 2026, busca alcançar. A regulamentação deve, inclusive, prever mecanismos de comunicação interinstitucional entre o INCRA, a Receita Federal, o Banco Central e os órgãos de inteligência fiscal, capazes de identificar configurações de controle estrangeiro que escapem à análise documental imediata.

O terceiro eixo é a instituição de monitoramento e transparência sobre a ocupação estrangeira do território. O regime do art. 190 não pode operar — e, à luz do julgamento de 2026, não deve mais operar — sem base empírica consolidada sobre a configuração concreta da ocupação estrangeira de imóveis rurais no território nacional. Cabe ao Estado, por meio do INCRA e do Sistema Nacional de Cadastro Rural, manter base de dados pública, atualizada e desagregada, que

permita ao legislador, à comunidade jurídica e à sociedade civil acompanhar a evolução do fenômeno e avaliar a efetividade do regime. A criação de um sistema de monitoramento da estrangeirização da terra, articulado ao Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), constitui resposta institucional adequada ao reconhecimento dogmático do *land grabbing* como problema constitucionalmente relevante, e oferece, simultaneamente, base empírica para a futura conformação legislativa e para o controle de constitucionalidade subsequente.

A formulação aqui apresentada delimita aquilo que se afigura como agenda mínima imediata, decorrente da configuração que o julgamento de 2026 consolidou. Cabe agora à doutrina, ao legislador, à administração pública e à própria Suprema Corte desenvolver as consequências regulatórias de uma decisão cujo significado material extravasa, com folga, o dispositivo formal de improcedência da ADPF 342 e de procedência da ACO 2463.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pergunta que orientou este artigo é a de como se articulam, na configuração jurídica brasileira pós-2026, o regime constitucional e infraconstitucional de aquisição de imóveis rurais por estrangeiros e a proteção da segurança alimentar nacional. A resposta construída ao longo das seções precedentes pode ser sintetizada nas três proposições a seguir articuladas.

A primeira proposição é descritiva-analítica. O regime do § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709/71 atravessou, entre 1994 e 2020, ciclo de quatro inflexões hermenêuticas sucessivas — flexibilização administrativa pelos Pareceres GQ nº 22/1994 e GQ nº 181/1998 da AGU; restauração restritiva pelo Parecer LA-01/2010; resistência paulista pelo Parecer nº 461/12-E da CGJSP e pelo MS nº 0058947-33.2012.8.26.0000 do TJSP; e flexibilização legislativa pontual pelo art. 51 da Lei nº 13.986/2020. A leitura desse ciclo como disputa hermenêutica revelou um elemento estrutural: a segurança alimentar compareceu como vetor argumentativo intermitente, expressamente mobilizado apenas na segunda inflexão e silenciado nas demais. Esse silêncio não foi neutro. Ele indicou a permanência, no debate institucional brasileiro, de matriz argumentativa que tratou o regime do art. 190 da Constituição predominantemente como instrumento de soberania territorial e de regulação econômica, sem incorporar a dimensão alimentar como vetor estruturante.

A segunda proposição é dogmático-interpretativa. O julgamento conjunto da ADPF nº 342 e da ACO nº 2463 opera três deslocamentos articulados sobre esse quadro. Consolida a recepção do § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709/71 pela Constituição Federal de 1988, em interpretação teleológica do art. 190, que alcança as entidades nacionais controladas por capital alienígena. Resolve a divergência federativa em matéria registral, com o reconhecimento da nulidade do Parecer nº 461/12-E da CGJSP e o restabelecimento da competência exclusiva da União e do INCRA para autorização das aquisições por equiparadas. Incorpora, ainda que de modo implícito, o fenômeno do *land grabbing* ao repertório dogmático brasileiro — em

particular pela manifestação do Ministro Gilmar Mendes sobre os impactos sociais, econômicos, políticos, alimentares e ambientais da nacionalidade do controle das terras rurais, e pela articulação, no aparte do mesmo Ministro, da possibilidade de paralisação geopoliticamente induzida da produção alimentar. Os votos não consagraram a segurança alimentar como categoria autônoma de fundamentação; mas o repertório constitucional chancelado pela unanimidade — soberania como fundamento da República e como princípio da ordem econômica, função social da propriedade rural, art. 190, como cláusula expressa de competência regulatória — oferece a base normativa em que a categoria se ancora.

A terceira proposição é dogmática-propositiva e constitui o núcleo da contribuição autoral deste artigo. A segurança alimentar pode ser formulada, no quadro consolidado pelo julgamento, como princípio implícito da ordem econômica brasileira, deduzido por interpretação sistemática dos arts. 1º, I; 5º, XXII e XXIII; 6º; 170, I; 172; 186 e 190 da Constituição Federal, por três caminhos convergentes: a soberania substantiva, a função social da propriedade rural e o direito social à alimentação.

Reconhecer status principiológico à segurança alimentar tem três consequências práticas. Funciona como vetor interpretativo do regime do art. 190, tornando necessária a consideração do impacto da aquisição sobre a produção e a destinação de alimentos. Funciona como parâmetro substantivo de controle de constitucionalidade da conformação legislativa futura. E funciona como matriz integradora dos dispositivos hoje compartimentados — Lei nº 5.709/71, Lei nº 11.346/2006, art. 6º da CF/88, compromissos internacionais —, permitindo que a regulação do art. 190 diálogos, de modo orgânico, com o conjunto do direito brasileiro da alimentação.

A configuração dogmática construída neste artigo abre, no plano regulatório, agenda em três eixos imediatos: a revisão do art. 51 da Lei nº 13.986/2020 à luz dos fundamentos consagrados pelo STF; a reescrita da regulamentação infralegal aplicável — Instrução Normativa do INCRA e Provimentos da Corregedoria Nacional de Justiça —, em particular para incorporar critério expresso de avaliação do impacto sobre a produção e a destinação de alimentos; e a instituição de sistema público de monitoramento e transparência sobre a ocupação estrangeira do território, articulado ao Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Essa agenda não é projeção especulativa: é exigência que decorre, de modo necessário, desse quadro consolidado.

Apesquisa que este artigo encerra abre, por sua vez, questões que demandam desenvolvimento subsequente. A primeira é a análise da constitucionalidade do art. 51 da Lei do Agro à luz do princípio implícito da segurança alimentar. A segunda é o exame das aquisições realizadas durante o período de oscilação interpretativa — em particular, durante a vigência dos pareceres da AGU de 1994 e 1998 e do Parecer nº 461/12-E da CGJSP —, à luz da tensão entre segurança jurídica e efetividade da norma. A terceira é a articulação do regime do art. 190 com os regimes especiais aplicáveis a imóveis em faixa de fronteira, a terras tradicionalmente ocupadas e a unidades de conservação — articulação cuja complexidade aumenta no quadro

pós-2026. A quarta é a análise empírica, atualizada e desagregada, da configuração concreta da ocupação estrangeira de imóveis rurais no território brasileiro — análise sem a qual o regime continuará a operar sob lacuna empírica estrutural, identificada pelas próprias autoridades durante o julgamento.

O julgamento de 2026 fechou um ciclo. A configuração dogmática que dele emerge, e a agenda regulatória que ela inaugura, abrem outro. O tema da aquisição de imóveis rurais por estrangeiros passa a ser, a partir de agora, indissociável do da segurança alimentar — e a doutrina, a administração pública, o legislador e a própria Suprema Corte são chamados, no quadro consolidado, a desenvolver as consequências regulatórias dessa articulação.

REFERÊNCIAS

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO (AGU). **Parecer AGU/CGU GQ nº 22, de 07 de julho de 1994**. Brasília, 1994.

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO (AGU). **Parecer AGU/CGU GQ nº 181, de 17 de dezembro de 1998**. Diário Oficial de 22 de janeiro de 1999, p. 7-10.

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO (AGU). **Parecer AGU/CGU LA nº 01/2010**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/agu/prc-la01-2010.htm. Acesso em: 09 mai. 2026.

ALABRESE, M. Os contornos da segurança alimentar no âmbito do sistema jurídico multilateral de comércio: the shape of food security under the multilateral trading legal system. **Revista da Faculdade de Direito da UFG**, Goiânia, v. 43, 2019. DOI: 10.5216/rfd.v43.60125. Disponível em: <https://revistas.ufg.br/revfd/article/view/60125>. Acesso em: 09 mai. 2026.

ALMEIDA FILHO, N.; PAULANI, L. M. **Regulação social e acumulação por espoliação – reflexão sobre a essencialidade das teses da financeirização e da natureza do Estado na caracterização do capitalismo contemporâneo**. Economia e Sociedade, Campinas, SP, v. 20, n. 2, p. 243–272, 2016. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8642348>. Acesso em: 11 mai. 2026.

BASTOS, C. R.; MARTINS, I. G. **Comentários à Constituição do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988**. vol. 7. São Paulo: Saraiva, 1990.

CARVALHO NETO, G. R. de. **Segurança alimentar e cultivos transgênicos: um binômio para a sustentabilidade?** Dissertação (Mestrado em Direito). Faculdade de Ciências Humanas e Sociais (FCHS) da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca. São Paulo, p. 29, 2018.

DAVIS, K. F.; D’ODORICO, P.; RULLI, M. C. **Land grabbing: a preliminary quantification of economic impacts on rural livelihoods**. Population and Environment, v. 36, p. 180-192, 2014. DOI: <https://doi.org/10.1007/s11111-014-0215-2>

FAO. **Trade Reforms and Food Security: conceptualizing the linkages**. Roma, 2003. Disponível em: <http://www.fao.org/3/y4671e/y4671e.pdf>. Acesso em: 09 mai. 2026.

GONÇALVES, P. P. T. **O fenômeno land grabbing como objeto de estudo: complexidade e diversidade**. 2018. Dissertação (Mestrado em Direito Agrário) — Universidade Federal de Goiás, Goiás, 2018.

GRASSI NETO, R. **Segurança Alimentar: da produção agrária à proteção do consumidor**. São Paulo: Saraiva, 2013.

HODGSON, S.; CULLINAN, C.; CAMPBELL, K. **Land ownership and foreigners: a comparative analysis of regulatory approaches to the acquisition and use of land by foreigners**. FAO, 1999.

LERRER, D.; WILKINSON, J. **Stora Enso e movimentos sociais: luta no campo e nas instituições**. Estudos Sociedade e Agricultura (UFRRJ), v. 24, n. 1, abr-set. 2016. Disponível em: <https://revistaesa.com/ojs/index.php/esa/article/view/704>. Acesso em: 11 mai. 2026.

LOURENÇO, W. B. **Interfaces entre a segurança alimentar e a aquisição de imóveis rurais por estrangeiros**. 2024. 172 f. Dissertação (Mestrado em Direito) — Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, 2024.

MALUF, R. S. J. **Segurança alimentar e nutricional**. Petrópolis: Vozes, 2007.

MANIGLIA, E. **As interfaces do direito agrário e dos direitos humanos e da segurança alimentar**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009.

OLIVEIRA, A. U. **A questão da aquisição de terras por estrangeiros no Brasil - um retorno aos dossiês**. Agrária (São Paulo. Online), [S. l.], n. 12, p. 3–113, 2010. DOI: 10.11606/issn.1808-1150.v0i12p3-113. Disponível em: <https://revistas.usp.br/agraria/article/view/702>. Acesso em: 11 maio. 2026.

PIOVESAN, F. **Proteção dos direitos econômicos, sociais e culturais e do direito à alimentação adequada: mecanismos nacionais e internacionais**. In: PIOVESAN, Flávia; CONTI, Irio Luiz (Coord.). *Direito humano à alimentação adequada*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

REYDON, B. P.; FERNANDES, V. B. **Financialization, land prices and land grab: a study based on the Brazilian reality**. Economia e Sociedade (UNICAMP), v. 26, p. 1149-1179, 2017.

RUNGE, C. F.; SENAUER, B. **How Biofuels Could Starve the Poor – The Ethanol Bubble**. *Foreign Affairs*. Disponível em: <https://www.foreignaffairs.com/articles/2007-05-01/how-biofuels-could-starve-poor>. Acesso em: 11 mai. 2026.

STEFANINI, L. de L. **A propriedade do direito agrário**. São Paulo: RT, 1978.

TAVARES, A. R. **Curso de Direito Constitucional**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

SÃO PAULO. **Tribunal de Justiça (Corregedoria Geral de Justiça)**. Parecer 461/12-E. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/gecon/parecer/visualizar/LVmjRMJmwe>. Acesso em: 11 mai. 2026.

SÃO PAULO. **Tribunal de Justiça**. Mandado de Segurança n. 0058947-33.2012.8.26.0000. Relator Guerrieri Rezende. São Paulo, 12 set. 2012. DJe n. 1268, 18 set. 2012.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **Ação Civil Originária n. 2463**. Relator Ministro Marco Aurélio. DJ 21 abr. 2026.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 342**. Relator Ministro Marco Aurélio. DJ 21 abr. 2026.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **Sessão Plenária - 18/03/2026**. YouTube, 18 abr. 2026. Disponível em: https://www.youtube.com/live/ZZQocng8f_0?si=To4dVLUL1iPUiBMy. Acesso em: 9 mai. 2026.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **Sessão Plenária - 19/03/2026**. YouTube, 19 abr. 2026. Disponível em: <https://www.youtube.com/live/Hvt4M90RLN8?si=0fo-hbzK8NZHznOy>. Acesso em: 10 mai. 2026.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **Sessão Plenária - 23/04/2026**. YouTube, 23 abr. 2026. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=0yy2Z-iSUH8>. Acesso em: 10 mai. 2026.

WOLFF, A. C. **Direito à soberania alimentar e ao patrimônio cultural: perspectivas para uma alimentação identitária**. 2015. 135 f. Dissertação (Mestrado em Direito). Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, 2015.