

UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS – UNISINOS
PÓS-GRADUAÇÃO LATO SENSU

ESPECIALIZAÇÃO EM LL.M EM DIREITO DOS NEGÓCIOS

FELIPE LUÍS REBECHI

A PROBLEMÁTICA DA AQUISIÇÃO DE IMÓVEL RURAL POR ESTRANGEIROS
E SUA INFLUÊNCIA NAS OPERAÇÕES DE CAPTAÇÃO DE RECURSOS AO
AGRONEGÓCIO BRASILEIRO: breve análise do Parecer nº 01/2010 da Advocacia-Geral
da União sob a perspectiva de Direito & Economia

Porto Alegre

2014

FELIPE LUÍS REBECHI

A PROBLEMÁTICA DA AQUISIÇÃO DE IMÓVEL RURAL POR ESTRANGEIROS E
SUA INFLUÊNCIA NAS OPERAÇÕES DE CAPTAÇÃO DE RECURSOS AO
AGRONEGÓCIO BRASILEIRO: breve análise do Parecer nº 01/2010 da Advocacia-Geral
da União sob a perspectiva de Direito & Economia

Artigo apresentado como requisito parcial
para obtenção do título de *Master of Laws*
(LL.M) em Direito dos Negócios, pela
Especialização em LL.M em Direito dos
Negócios da Universidade do Vale do Rio dos
Sinos – UNISINOS

Orientador: Prof. Ph.D. Luciano Benetti Timm

Porto Alegre

2014

**A PROBLEMÁTICA DA AQUISIÇÃO DE IMÓVEL RURAL POR
ESTRANGEIROS E SUA INFLUÊNCIA NAS OPERAÇÕES DE CAPTAÇÃO DE
RECURSOS AO AGRONEGÓCIO BRASILEIRO: breve análise do Parecer nº 01/2010
da**

Advocacia-Geral da União sob a perspectiva de Direito & Economia

Felipe Luís Rebechi *

Resumo: Através da aplicação do ferramental teórico e empírico desenvolvido pela Economia, principalmente, de sua teoria científica do comportamento humano, a Análise Econômica do Direito (ou *Direito & Economia*) busca ampliar a compreensão do fenômeno jurídico. Neste trabalho, propõe-se verificar, sob a perspectiva da Análise Econômica do Direito de Propriedade, a problemática que envolve a (im)possibilidade de aquisição de imóvel rural (sobretudo após a publicação do Parecer nº 01/2010 da Advocacia-Geral da União) por estrangeiros no Brasil. Uma das consequências dessa questão, no contexto do agronegócio brasileiro, é o sensível acréscimo aos *custos de transação* relacionados a operações de captação de investimentos por produtores nacionais, impedindo o desenvolvimento de projetos e, conseqüentemente, a geração de riqueza à sociedade como um todo.

Palavras-chave: Análise Econômica do Direito. Direitos de Propriedade. Estrangeiro. Agronegócio.

1 INTRODUÇÃO

Vivemos um momento de crescente demanda internacional por produtos agrícolas, as oportunidades de crescimento às nações produtoras dessas *commodities* são extremamente significativas. O Brasil, nesse cenário, igualmente vive um momento de pujante crescimento, o qual, paradoxalmente, é limitado por fatores internos de natureza não econômica.

Neste trabalho, ainda que brevemente, busca-se demonstrar como a aplicação do ferramental teórico das ciências econômicas possibilita aos legisladores e aos aplicadores do Direito uma compreensão aprofundada do fenômeno jurídico, não só de sua formação, mas, sobretudo, do impacto que as instituições jurídicas têm na Economia.

* Advogado. Graduado em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS. Especialização em LL.M em Direito dos Negócios em andamento pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS. Correspondência: rebechi.felipe@gmail.com

Com efeito, a análise é direcionada à disciplina dos direitos de propriedade, dando-se ênfase à tutela que a Lei nº 5.709/71 confere à aquisição de imóveis rurais por estrangeiros e à problemática gerada pelo Parecer nº 01/2010 da Advocacia-Geral da União.

2 DESENVOLVIMENTO

2.1 Análise Econômica dos Direitos de Propriedade

O conceito jurídico de propriedade, segundo COOTER e ULEN, é “o de um conjunto de direitos sobre recursos que o proprietário é livre para exercer e cujo exercício é protegido da interferência e intromissão de outros.”¹ Sendo assim, afirmar-se que o Direito de Propriedade “determina a distribuição da riqueza e do poder dentro de um sistema econômico.”²

Destarte, para entendermos a função e importância dos direitos de propriedade privada em um sistema econômico, faz-se necessário, primeiramente, imaginarmos uma situação institucional em que tais direitos não existam, sem descuidar, contudo, dos pressupostos basilares da abordagem econômica ao comportamento humano, a saber, de que os **indivíduos respondem a incentivos, são autointeressados e buscam a maximização dos seus interesses.**

Nesse cenário hipotético, consideram MERCURO e MEDEMA que,

exceto onde a oferta supera a demanda a um preço zero, a ausência de direitos de propriedade gera perdas coletivas em razão da superexploração dos recursos coletivos, pois a ausência de direitos privados reduz os incentivos para que os indivíduos considerem a totalidade do custo social de suas ações.³

Ou seja, ausentes os direitos de propriedade – em uma situação em que os recursos são coletivos – há poucos incentivos para investimentos no desenvolvimento desses recursos, pois são evidentes as dificuldades que o investidor enfrentaria para captar os resultados de seu investimento nessas condições.⁴

TIMM e CAOVIALLA, apreendendo toda a extensão dessa problemática, expõem que

¹ COOTER, Robert; ULEN, Thomas. **Direito & Economia**. Porto Alegre: Bookman, 2010. p. 92.

² MERCURO, Nicholas; MEDEMA, Steven G. **Economics and the Law: from Posner to Post-Modernism**. Princeton: Princeton University Press, 1997. p. 133. (Traduzi).

³ Ibid., p. 133. (Traduzi).

⁴ Ibid., p. 133.

(n)a hipótese de não haver direitos de propriedade, os indivíduos que se dispõem a concretizar uma atividade produtiva terão, para **além de alocar tempo e recursos à produção, alocar tempo e recursos à preservação daquilo que possuem**. Por não existirem direitos de propriedade protegíveis pelo ordenamento jurídico, a dimensão da propriedade de um indivíduo será proporcional à sua capacidade de fornecer proteção àquilo sobre o que detém a posse. **Por conseguinte, alguns indivíduos, ao invés de produzir, preocupar-se-ão com a apropriação de recursos e aqueles interessados na produção, deixarão de produzir mais porque os recursos a esta atividade destinados terão de competir com a finalidade de assegurar aquilo que já possuem.**⁵

Tal cenário hipotético, aliás, é conhecida como *a Tragédia dos Baldios*, em razão da análise pioneira realizada por HARDIN, em artigo intitulado “The Tragedy of the Commons”.⁶

ARAÚJO, desenvolvendo o mesmo argumento, explica que, sendo os recursos comuns

de acesso livre, ou de acesso dificilmente restringível, (...) geram, entre aqueles que a eles têm acesso, problemas de rivalidade no uso, no sentido de a utilização que é dada por cada um poder conflitar, ao menos a partir de certo nível de intensidade, com a utilização que fica disponível para os demais (...) raiz de que partem problemas como congestionamento, degradação, esgotamento de recursos.⁷

Abordando a mesma problemática, VERA acrescenta que

(q)uando cuidamos de algo “nosso”, a definição de responsabilidade é clara e os benefícios também. Da mesma forma, o uso de bem público, que é de todos e também de ninguém particularmente, tem que estar protegido por regras claras e monitoramento, com sanções para maltrato, não importa o país. Esse comportamento é universal porque estamos tratando de indivíduos, que buscam, antes de tudo, maximizar o próprio bem-estar (ou de seus entes mais queridos), não importa a cultura, origem ou sistema legal.⁸

Portanto, demonstra-se a importância da existência de direitos de propriedade ao desenvolvimento de uma economia na medida em que permitem a circulação de bens na sociedade, proporcionando uma alocação mais eficiente dos recursos, bem como, com a

⁵ TIMM, Luciano Benetti; CAOVILLA, Renato Vieira. Propriedade e Desenvolvimento: análise pragmática da função social. In **Revista de Direito Empresarial**, Ed. Juruá, n. 14, jul./dez. 2010. p. 4. (Grifei).

⁶ HARDIN, Garret. **The Tragedy of the Commons**. In Science Magazine. v. 162, n. 3859, p. 1243-1248, dez. 1968. Disponível em: <<http://www.sciencemag.org/content/162/3859/1243.full>>. Acesso em: 01 mai. 2014. A tradução para *Tragédia dos Baldios* dá-se por conta de ARAÚJO, Fernando. **A Tragédia dos Baldios e dos Anti-Baldios**. Coimbra: Almedina, 2008.

⁷ ARAÚJO, Fernando. **A Tragédia dos Baldios e dos Anti-Baldios**. Coimbra: Almedina, 2008. p. 70.

⁸ VERA, Flávia Santinoni. **Análise Econômica do Direito de Propriedade**. Trabalho inédito em formato de arquivo Word. p. 2.

definição clara dos direitos de propriedade, as externalidades (tanto positivas, como negativas – *os benefícios e as responsabilidades*) são internalizadas.⁹

Direitos de propriedade bem definidos, pois, geram incentivos aos cidadãos para que produzam, fazendo o melhor uso do bem e, quando conveniente, transferi-lo a outra pessoa que lhe dará maior valor, alavancando a economia e gerando riqueza a uma nação.¹⁰

Particularmente nesse tocante, destaca-se a análise de COASE, nas palavras de SZTAJN e ZYLBERSZTAJN, quando asseveram que,

na ausência de “custos de transação”¹¹, a alocação ou distribuição inicial dos direitos de propriedade sobre as dimensões dos bens não terá importância, pois os agentes negociarão a transferência dos direitos a custo zero podendo realoca-los eficientemente.¹²

Contudo, a realidade é outra, há uma série de fatores que impedem a negociação dos direitos de propriedade a um *custo zero*. Um desses, por óbvio, é o sistema legal e, conseqüentemente, as instituições jurídicas, que afetam diretamente os custos de transação e, conseqüentemente, a Economia, podendo desencorajar investimentos e a utilização do capital disponível e, ao introduzirem fontes de risco adicionais, distorcer o sistema de preços.

Assim, constata-se que – para o exercício dos direitos de propriedade – ganha vital importância a necessidade de que esses direitos sejam seguros e bem definidos. Outrossim, sabendo-se que a faculdade de transferir os direitos de propriedade afeta diretamente seu valor econômico, este, igualmente, será influenciado pela existência ou não de sistemas de garantia e coerção ao exercício dos direitos, que podem (e devem) provir do Estado ou, inclusive, do âmbito privado¹³, como indica a análise da Nova Economia das Instituições.

Destarte, de forma geral, são os sistemas jurídicos que fixam o tipo de Direito de Propriedade, com mais ou menos restrições, sem olvidar do papel das normas sociais que

⁹ TIMM, CAOVILLA, op. cit., p. 7-8.

¹⁰ TIMM, Luciano Benetti; CAOVILLA, Renato Vieira. Propriedade e Desenvolvimento: análise pragmática da função social. In **Revista de Direito Empresarial**, Ed. Juruá, n. 14, jul./dez. 2010. p. 2.

¹¹ Conceito relacionado com os custos necessários para a realização de contratos de compra e venda de fatores num mercado composto por agentes formalmente independentes. Esses custos são comparados com aqueles necessários à internalização dessas atividades no âmbito da própria empresa e constituem um critério importante na tomada de decisão nas empresas modernas. O conceito tem relevância também nas teorias desenvolvidas por Ronald Coase que, mediante suas formulações, denominadas Teorema de Coase, estabeleceu que as externalidades (economias externas) não determinam uma alocação imperfeita de recursos desde que os custos de transação sejam nulos. (SANDRONI, Paulo (Org. e Suprv.). **Novíssimo Dicionário de Economia**. São Paulo: Best Seller, 1999. p. 153).

¹² SZTAJN, Rachel; ZYLBERSZTAJN, Décio; MUELLER, Bernardo. Economia dos Direitos de Propriedade. In ZYLBERSZTAJN, Décio; SZTAJN, Rachel (Orgs.). **Direito & Economia: Análise Econômica do Direito e das Organizações**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. p. 85.

¹³ Ibid., p. 86-87.

legitimam esses sistemas no estabelecimento do grau de Direito de Propriedade, que não pode ser conferido somente às leis e à jurisprudência.¹⁴

Da mesma forma, como a realocação desses direitos será regulada e dependerá de contratos eficientes, estes também dependerão de mecanismos institucionais legais que assegurem o cumprimento das promessas.¹⁵ A importância de instituições legais como as ora descritas, ademais, é realçada ante a percepção de que tais trocas são estabelecidas “em ambiente onde os agentes podem tomar decisões oportunísticas, em que as informações podem ser assimétricas e em que a racionalidade limitada impede a redação de contratos completos”¹⁶, em outras palavras, que apresenta *custos de transação*.

O que deve ser apreendido é que, uma vez que as transações comerciais possibilitam a circulação de bens de indivíduos que os valorizam menos para outros que os valorizam mais, estas trocas sempre vão gerar valor adicionado e, em decorrência, “riqueza não só entre as partes da transação, mas para a sociedade.”¹⁷

2.2 Estrangeiro e Propriedade Rural no Brasil: breve análise da Lei nº 5.709/71 e do Parecer nº 01/2010 da Advocacia-Geral da União

Antes de adentrarmos na discussão que gira em torno da aquisição de propriedade rural por estrangeiros e da Lei nº 5.709/71, sobretudo após a publicação do Parecer nº 01/2010 da Advocacia-Geral da União (AGU), vejamos o texto do art. 190 da Constituição Federal:

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.¹⁸

¹⁴ VERA, Flávia Santinoni. **Análise Econômica do Direito de Propriedade**. Trabalho inédito em formato de arquivo *Word*. p. 5.

¹⁵ SZTAJN, Rachel; ZYLBERSZTAJN, Décio; MUELLER, Bernardo. Economia dos Direitos de Propriedade. In ZYLBERSZTAJN, Décio; SZTAJN, Rachel (Orgs.). **Direito & Economia: Análise Econômica do Direito e das Organizações**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. p. 87.

¹⁶ *Ibid.*, p. 88.

¹⁷ VERA, Flávia Santinoni. **Análise Econômica do Direito de Propriedade**. Trabalho inédito em formato de arquivo *Word*. p. 9.

¹⁸ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, 5 de outubro 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao_compilado.htm>. Acesso em: 01 mai. 2014.

Embora aparente, não há contradição entre o citado art. 190 e o art. 5º da Constituição (que garante o direito de propriedade com igualdade a brasileiros e a estrangeiros residentes no Brasil), visto que o art. 190, tão somente, vincula a aquisição por estrangeiros a requisitos a serem delineados por lei.

Nesse sentido, a Lei nº 5.709/71, que disciplinou *a aquisição de imóvel rural por estrangeiro residente no país ou pessoa jurídica estrangeira autorizada a funcionar no Brasil*, dispôs em seu art. 1º: “O estrangeiro residente no País e a pessoa jurídica estrangeira autorizada a funcionar no Brasil só poderão adquirir imóvel rural na forma prevista nesta Lei.”¹⁹

Como se percebe, fixou dois requisitos: a *residência permanente* para a pessoa física estrangeira, e a *autorização para funcionar no Brasil* para a pessoa jurídica.

Em seguida, em seu art. 3º, limitou a área a ser adquirida a, no máximo, 50 (cinquenta) módulos de exploração indefinida, em área contínua ou descontínua, sendo livre a aquisição de imóvel com área não superior a 3 (três) módulos.

Sem embargo, igualmente restringiu o total da soma das áreas rurais pertencentes à estrangeiros, que não deve ultrapassar um quarto da superfície dos municípios onde se situem (art. 12) e impediu que pessoas estrangeiras de mesma nacionalidade tornem-se proprietárias ou arrendatárias de áreas correspondentes a mais de 40% do município onde estejam localizadas as propriedades (art. 12, §1º).

No caso específico das pessoas jurídicas, estipula a lei, em seu artigo 5º, que:

Art. 5º. As pessoas jurídicas estrangeiras referidas no art. 1º desta Lei só poderão adquirir imóveis rurais destinados à implantação de projetos agrícolas, pecuários, industriais, ou de colonização, vinculados aos seus objetivos estatutários.²⁰

Como se infere, pretendeu o legislador prevenir a

imobilização de capital em terras rurais e especulação fundiária, com danosas consequências à nossa economia. Vinculada a aquisição à sua destinação, assegurou o uso do imóvel zelando para que a terra utilizada preencha a sua função econômica.²¹

¹⁹ BRASIL. **Lei nº 5.709, de 7 de outubro de 1971**. Regula a Aquisição de Imóvel Rural por Estrangeiro Residente no País ou Pessoa Jurídica Estrangeira Autorizada a Funcionar no Brasil e dá outras Providências. Brasília, DF, 7 de outubro de 1971. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5709.htm>. Acesso em: 01 mai. 2014.

²⁰ Ibid.

²¹ CYSNEIROS, Vicente Cavalcanti. **O estrangeiro e a propriedade rural**. Porto Alegre: Fabris, 1985. p. 35.

Entretanto, a discussão originada pela Lei nº 5.709/71 decorreu do §1º do seu art. 1º, a saber:

§1º. Fica, todavia, sujeita ao regime estabelecido por esta Lei a **pessoa jurídica brasileira da qual participem, a qualquer título, pessoas estrangeiras físicas ou jurídicas que tenham a maioria do seu capital social e residam ou tenham sede no Exterior.**²²

A discussão, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, ganhou tamanho apelo, que motivou a audiência da Advocacia-Geral da União para que dirimisse a questão da recepção do referido § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709/71.

Como resultado, editou-se o Parecer nº 181/1997²³, o qual concluiu que o citado parágrafo não teria sido recepcionado pela Constituição Federal. Isto, porque a Carta de 1988, em seu art. 171 – revogado pela Emenda Constitucional nº 6, de 15 de agosto de 1995 – trouxera o conceito de *empresa brasileira* (inciso I) e de *empresa brasileira de capital nacional* (inciso II), *in verbis*:

Art. 171. São consideradas:

I. empresa brasileira a constituída sob as leis brasileiras e que tenha sua sede e administração no País;

II. empresa brasileira de capital nacional aquela cujo controle efetivo esteja em caráter permanente sob a titularidade direta ou indireta de pessoas físicas domiciliadas e residentes no País ou de entidades de direito público interno, entendendo-se por controle efetivo da empresa a titularidade da maioria de seu capital votante e o exercício, de fato e de direito, do poder decisório para gerir suas atividades.²⁴

Nessa lógica, o conceito de *empresa estrangeira*, segundo esse parecer, seria fornecido por exclusão, ou seja, empresa estrangeira será aquela que não preencher os requisitos de empresa brasileira, não tendo a legislação infraconstitucional, no caso, a Lei nº 5.709/71, condão para dispor sobre a matéria.

²² BRASIL. **Lei nº 5.709, de 7 de outubro de 1971**. Regula a Aquisição de Imóvel Rural por Estrangeiro Residente no País ou Pessoa Jurídica Estrangeira Autorizada a Funcionar no Brasil e dá outras Providências. Brasília, DF, 7 de outubro de 1971. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5709.htm>. Acesso em: 01 mai. 2014.

²³ ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. **Parecer nº GQ – 181, de 17 de março de 1997**. Brasília, DF, 17 de março de 1997. Disponível em: <<https://sistema.planalto.gov.br/asprevweb/exec/parecerAGU181.cfm>>. Acesso em: 01 mai. 2014.

²⁴ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, 5 de outubro 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao_compilado.htm>. Acesso em: 01 mai. 2014.

Explica, ainda, no tocante à revogação do art. 171 da Constituição pela Emenda Constitucional nº 6/95, a teor do que prescreve art. 2º, §3º, do Decreto-Lei nº 4.657/42 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), que

(e)ssa revogação, pura e simples, qualquer que seja a interpretação que se dê, para outros fins, ao dispositivo constitucional, não tem o condão de repriminar a norma que se entendera revogada. Desse modo, continua revogado o § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709/71.²⁵

No Parecer nº 181/1997, ao argumento contrário à recepção do indigitado parágrafo, assomava-se a circunstância de o art. 190 da Constituição, anteriormente transcrito, dispor, de forma expressa, sobre a possibilidade de limitação à aquisição de propriedade rural por *estrangeiro*, e não por *empresa brasileira equiparada à estrangeira*, conforme disposto na Lei de 1971.

Contudo, mesmo ante a desconstitucionalização do conceito de empresa brasileira, o art. 172 da Constituição deixa espaço à regulação dos investimentos realizados por estrangeiros, ao dispor: “A lei disciplinará, com base no interesse nacional, os investimentos estrangeiros, incentivará os reinvestimentos e regulará a remessa de lucros.”²⁶

Nesse contexto, arremata o parecer, afirmando que

parece evidente que a EC nº 6/95 não constitui empecilho a que o legislador ordinário limite, no futuro, a aplicação de capital estrangeiro em determinadas atividades reputadas estratégicas para o País, com fundamento na soberania, na independência ou no interesse nacionais (...).²⁷

Portanto, em última análise, constata-se que o Parecer nº 181/1997 – ao qual foi conferido efeito vinculante para toda a administração pública federal, em face da aprovação pelo Presidente da República e posterior publicação no Diário Oficial da União, em 22/01/1999, consoante o contido no art. 40 da Lei Complementar nº 73, de 1993²⁸ – não obstante advogar pela possibilidade de, em certos casos, a legislação ordinária estabelecer

²⁵ ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. **Parecer nº GQ – 181, de 17 de março de 1997**. Brasília, DF, 17 de março de 1997. Disponível em: <<https://sistema.planalto.gov.br/asprevweb/exec/parecerAGU181.cfm>>. Acesso em: 01 mai. 2014.

²⁶ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, 5 de outubro 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao_compilado.htm>. Acesso em: 01 mai. 2014.

²⁷ ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. op. cit.

²⁸ BRASIL. **Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993**. Institui a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União e dá outras providências. Brasília, DF, 10 de fevereiro de 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp73.htm>. Acesso em: 01 mai. 2014.

limitações à aplicação do capital estrangeiro no País, tornou inequívoca a não recepção do §1º do art. 1º da Lei nº 7.709/71, que, conseqüentemente, fora revogado.

Contudo, a Advocacia-Geral da União – sob o argumento de que o Estado brasileiro perdera as condições de controle sobre a aquisição e o arrendamento de terras realizadas por empresas brasileiras controladas por estrangeiros – reformando o entendimento consolidado pelo Parecer nº 181/1997, lança o Parecer nº 01/2010.

Ante o alegado contexto, a Advocacia-Geral da União passa a defender, de forma sistemática e com irretocável retórica, a compatibilidade do §1º do art. 1º da Lei nº 5.709/71 com a Constituição Federal de 1988, relacionando-o, em um primeiro momento, com o inciso II do §1º do art. 171 da Carta de 1988, na interpretação de que

a redação original do art. 171 da Constituição Federal afirmava que em setores imprescindíveis ao desenvolvimento tecnológico nacional as empresas brasileiras²⁹ não poderiam atuar. Somente as empresas brasileiras de capital nacional e, ainda assim, se cumprissem requisitos adicionais aos necessários à sua conceituação como tal. Trata-se (...) de clara restrição genérica – na medida em que não se pode saber de antemão quais serão os setores imprescindíveis ao desenvolvimento tecnológico nacional a serem fixados em lei.³⁰

Vejamos a redação dada ao parágrafo em comento (§1º, art. 171, CF/88):

§1º A lei poderá, em relação à empresa brasileira de capital nacional:

I. conceder proteção e benefícios especiais temporários para desenvolver atividades consideradas estratégicas para a defesa nacional ou imprescindíveis ao desenvolvimento do País;

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

a) a exigência de que o controle referido no inciso II do “caput” se estenda às atividades tecnológicas da empresa, assim entendido o exercício, de fato e de direito, do poder decisório para desenvolver ou absorver tecnologia;

b) percentuais de participação, no capital, de pessoas físicas domiciliadas e residentes no País ou entidades de direito público interno. (...).³¹

O parecer, seguindo sua logicidade, escorado no Princípio da Proporcionalidade, aduz que os limites impostos às pessoas jurídicas brasileiras enquadradas no §1º do art. 1º da Lei

²⁹ Cujo conceito encontrava-se no inciso I do art. 171 da CF/1988, ou seja, empresa “constituída sob as leis brasileiras e que tenha sua sede e administração no País”.

³⁰ ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. **Parecer nº LA 01, de 19 de agosto de 2010**. Brasília, DF, 19 de agosto de 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/AGU/PRC-LA01-2010.htm>. Acesso em: 01 mai. 2014.

³¹ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, 5 de outubro 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao_compilado.htm>. Acesso em: 01 mai. 2014.

de 1971, trazidos com a nova orientação, não ultrapassam aqueles necessários para salvaguardar a *soberania nacional econômica*, a *independência nacional* e, sobretudo, o *desenvolvimento nacional*, todos dispostos na Constituição Federal.

Outrossim, em interpretação extensiva do texto constitucional, defende que o dispositivo em questão, §1º do art. 1º da Lei nº 5.709/71, “nada mais é do que uma manifestação concreta, positivada, dentre as diversas possíveis, de se buscar a efetivação do princípio específico da soberania nacional aplicado à ordem econômica.”³² Demonstra esse raciocínio, sobretudo, com base na interpretação que dá ao art. 172 da Constituição³³, segundo a qual este disciplinaria,

a bem do interesse nacional, os investimentos de capital estrangeiro realizados por empresa brasileira controlada por estrangeiros não residentes, no que concerne à aquisição ou arrendamento de imóveis rurais.³⁴

Além disso, justifica a compatibilidade do §1º do art. 1º da Lei de 1971 com o *caput* do art. 5º da Constituição Federal, através do argumento de que a regra isonômica nele contida “sofre algumas mitigações em face da necessidade de ponderação com outros bens e direitos fundamentais”, valendo-se, como exemplos, da “análise sistêmica (...) do *caput* do art. 5º com o art. 172”, que se refere a investimentos de capital estrangeiro, bem como do disposto no art. 190, que possibilita o estabelecimento de limitações à aquisição ou ao arrendamento de propriedade rural por pessoa física ou jurídica estrangeira.³⁵

Perseguindo o fim de demonstrar a constitucionalidade do retromencionado parágrafo, também se argumentou no parecer que o legislador, ao debater o projeto de lei que resultou na publicação da Lei nº 8.629/93, que, em seu art. 23, dispõe que o “estrangeiro residente no País e a pessoa jurídica autorizada a funcionar no Brasil só poderão arrendar imóvel rural na forma da Lei nº 5.709, de 7 de outubro de 1971”³⁶, teria recepcionado expressamente a Lei de 1971, em que pese a discussão residir, exclusivamente, na sujeição da *pessoa jurídica*

³² ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. **Parecer nº LA 01, de 19 de agosto de 2010**. Brasília, DF, 19 de agosto de 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/AGU/PRC-LA01-2010.htm>. Acesso em: 01 mai. 2014.

³³ Art. 172 A lei disciplinará, com base no interesse nacional, os investimentos de capital estrangeiro, incentivará os reinvestimentos e regulará a remessa de lucros.

³⁴ ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. op. cit.

³⁵ Idem.

³⁶ BRASIL. **Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993**. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. Brasília, DF, 25 de fevereiro de 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8629.htm>. Acesso em: 01 mai. 2014.

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 ao estabelecido nesta Lei. Ou seja, não se discute sua aplicação ao estrangeiro residente e àquela pessoa jurídica autorizada a funcionar no Brasil.

Finalmente, segue o parecer, no tocante à impossibilidade de repristinação do indigitado §1º do art. 1º da Lei de 1971, em desconsideração ao estabelecido pelo Parecer nº 181/1997 – da própria AGU – afirmando que, “se o presente Parecer (nº 01/2010) sustenta a recepção do dispositivo da Lei de 1971, em face da redação original do texto constitucional, não há que se adentrar na discussão sobre repristinação.”³⁷

Frente a tudo isto, defende-se o importante contraponto que a visão da Análise Econômica do Direito proporciona, sobretudo no que toca a sua abordagem institucional, que tem as instituições estatais – aqui em destaque as jurídicas e, especificamente, os direitos de propriedade – como chave para a promoção do desenvolvimento econômico de um país.

2.3 Instituições Jurídicas e Economia: o impacto do novo Parecer da Advocacia-Geral da União sobre o agronegócio brasileiro

O Brasil, como é consabido, é um dos maiores exportadores de *commodities* agrícolas, sendo conhecido como o *celeiro do mundo*. Com efeito, o agronegócio é responsável pela movimentação de bilhões de dólares em investimentos externos, fundamentais não só à produção, mas também ao desenvolvimento de projetos destinados à expansão do setor, sobretudo diante da alta demanda do mercado internacional.

O investidor estrangeiro (e os investidores de modo geral), no momento de decidir onde investir, busca, além da maior possibilidade de retorno, *previsibilidade e segurança*.

Nesse contexto, é imprescindível a existência de uma matriz institucional favorável à geração de riqueza. NORTH, em excelente obra intitulada *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* (sem tradução ao português), define que

instituições são as regras do jogo ou, mais formalmente, são as limitações concebidas pelo homem que conformam a interação humana. Em consequência, elas estruturam incentivos no intercâmbio humano, quer seja político, social ou econômico.³⁸

³⁷ ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. **Parecer nº LA 01, de 19 de agosto de 2010**. Brasília, DF, 19 de agosto de 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/AGU/PRC-LA01-2010.htm>. Acesso em: 01 mai. 2014.

³⁸ NORTH, Douglass C. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009. p. 3. (Traduzi).

Como se percebe, as instituições – na medida em que definem e limitam o conjunto de escolhas dos indivíduos, os quais, em uma abordagem econômica, respondem a incentivos e buscam a maximização do seu bem-estar – afetam diretamente a performance econômica. Logo, é fundamental *segurança* na observância das regras do jogo, do arcabouço jurídico vigente, de que os pactos serão cumpridos e na exequibilidade das garantias constituídas, além de *previsibilidade* de que tais regras não serão alteradas no meio do jogo.

Em consequência, é igualmente incontroverso que o modo pelo qual as instituições evoluem ao longo do tempo tem influência direta nas diferentes performances de uma economia.³⁹

Outrossim, tais instituições, destaque-se, não se constituem tão somente de regras formais, como o direito, mas também compõem-se de mecanismos informais, como são os costumes, as convenções e os códigos de conduta.⁴⁰

Sobre a finalidade das instituições, NORTH esclarece que

O principal papel das instituições em uma sociedade é reduzir incertezas através do estabelecimento de uma estrutura estável (mas não necessariamente eficiente) à interação humana. Porém, essa estabilidade das instituições, de maneira alguma, contradiz o fato de que as mesmas estão em constante transformação.⁴¹

Nesse cenário, a qualidade das instituições jurídicas possui importância fundamental ao desenvolvimento econômico de um país, principalmente, pelo seu papel de garantir direitos de propriedade e de fazer cumprir os contratos.

Tal noção parte da percepção de que a Economia não se desenvolve em um ambiente “neutro”, independentemente, mas sim inserida em um determinado contexto, em que o Direito possui influência latente. Portanto, o foco da análise da Nova Economia Institucional recai sobre três conceitos centrais, quais sejam, Direitos de Propriedade, Contratos e Custos de Transação.

Uma vez que estranho à esfera jurídica, cabe esclarecer, conforme já brevemente exposto neste artigo, que, por custos de transação, compreendem-se os custos que envolvem a contratação entre partes privadas, ao passo que, em uma abordagem mais ampla, consistem

³⁹ NORTH, Douglass C. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009. p. 3.

⁴⁰ MERCURO, Nicholas; MEDEMA, Steven G. **Economics and the Law: from Posner to Post-Modernism**. Princeton: Princeton University Press, 1997. p. 131. (Traduzi).

⁴¹ Ibid., p. 6. (Traduzi).

nos custos envolvidos no processo de barganha através do qual a estrutura institucional de uma sociedade é estabelecida ou modificada.⁴²

COASE, sobre os custos de transação, explica que

(p)ara que alguém realize uma transação, é necessário descobrir quem é a outra parte com a qual essa pessoa deseja negociar, informar às pessoas sobre sua disposição para negociar, bem como sobre as condições sob as quais deseja fazê-lo, conduzir as negociações em direção à barganha, formular o contrato, empreender meios de inspeção para se assegurar que os termos do contrato estão sendo cumpridos, e assim por diante. Tais operações são, geralmente, extremamente custosas. Custosas o suficiente para evitar a ocorrência de transações que seriam levadas a cabo em um mundo em que o sistema de preços funcionasse sem custos.⁴³

É a partir desse conceito de custos de transação que se analisa as consequências que a mudança no posicionamento da AGU trouxe à economia brasileira. O Parecer nº 01/2010, ao inviabilizar a aquisição de terras por empresas controladas por estrangeiros, ainda que registradas no Brasil, represou operações e projetos no setor do agronegócio de aproximadamente 60 bilhões de reais, que seriam investidos até 2017.⁴⁴

Além da insegurança gerada entre investidores estrangeiros, a mudança nas regras inviabilizou o uso da terra como garantia ao capital repassado por bancos, empresas e fundos estrangeiros, o que encareceu o crédito ao produtor brasileiro e, inclusive, impediu o fechamento de operação nas quais a aquisição da terra era relevante.

Para ilustrar o impacto de tal mudança nos negócios, destaca-se excerto de matéria publicada no jornal Valor Econômico à época:

A mudança na interpretação feita a partir dos mesmos diplomas denota e reforça a sensação de insegurança jurídica em nosso sistema, o que é prejudicial não só aos investidores (locais ou de outras origens), mas a todos os brasileiros. **Não é positivo que o mesmo grupo de regras possa ser ora interpretado de uma forma e ora de outro, pelo mesmo órgão**, a Advocacia-Geral da União.⁴⁵

Como se nota, a insegurança trazida pelo novo parecer da AGU – cuja própria constitucionalidade pode ser discutida por suprimir o debate com a sociedade e a definição da questão pelo Congresso Nacional – ao inviabilizar a aquisição de propriedades rurais por

⁴² MERCURO, Nicholas; MEDEMA, Steven G. **Economics and the Law: from Posner to Post-Modernism**. Princeton: Princeton University Press, 1997. p. 131.

⁴³ COASE, Ronald. O Problema do Custo Social. *Journal of Law and Economics*, 1960. p. 12.

⁴⁴ Fontes: Agroconsult, MB Agro, Única, Associação Brasileira de Produtores de Florestas Plantadas (ABRAF), USDA e *HighQuestPartners Consulting*.

⁴⁵ TREVELIM, Ivandro Ristum. O investimento estrangeiro no agronegócio brasileiro. **Jornal Valor Econômico**, 23 ago. 2011. Disponível em: <<http://clippingmp.planejamento.gov.br/cadastrados/noticias/2011/8/23/o-investimento-estrangeiro-no-agronegocio-brasileiro>>. Acesso em: 31out. 2011. (Grifei).

empresas com controle estrangeiro, além de desestimular os investimentos destas, tem impacto direto nas garantias para concessão de crédito às empresas *brasileiras de capital nacional*. Isto, na perspectiva de companhias especializadas no desenvolvimento do agronegócio brasileiro, que geram riqueza ao setor, impede que à propriedade seja conferida a sua função social.⁴⁶

Contudo, em resposta ao impacto econômico e à irrisignação que seguiram a mudança de posição da AGU – situação esta que, ressalte-se, seria evitada fosse utilizado o ferramental da Análise Econômica para uma análise *ex ante* dos efeitos dessa alteração – demonstrando louvável, ainda que tardia, lucidez, a AGU, por meio da Portaria Interministerial nº 04/2014, assinada em 25/02/2014, amparou juridicamente a compra de imóveis rurais por estrangeiros entre 1994 e 2010, conferindo segurança jurídica às aquisições imobiliárias de empresas que já atuavam ou planejavam atuar no Brasil durante o referido período.

Outrossim, a reboque dessa problemática, atualmente tramitam em apenso dois Projetos de Lei, o PL 2289/07, de autoria do Deputado Beto Faro, e sua proposta substitutiva, o PL 4059/12, aprovado pela Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural.

De início, percebem-se grandes diferenças entre as propostas, sendo o PL 2289/07 extremamente restritivo aos estrangeiros, de modo que inviabilizaria não só investimentos nos quais a aquisição da terra é relevante, como também financiamentos com garantias reais constituídas sobre imóveis rurais.

A seu turno, o PL 4059/12 demonstra-se, em consonância com o relatório da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, cujo relator é o Deputado Homero Pereira, muito mais sensível ao impacto econômico da respectiva lei – especialmente pela relevância do Brasil no agronegócio internacional e pela possibilidade de desenvolvimento frente a demanda crescente por produtos agrícolas.

Nesse contexto, identifica o relatório que

⁴⁶ É importante ressaltar que a teoria econômica, ao defender o Direito de Propriedade, não o considera algo absoluto e irrestritamente a serviço dos interesses individuais do proprietário em detrimento da sociedade. Ao contrário, para os economistas, como já referido, o Direito de Propriedade constitui instrumento essencial à maximização – na esteira da ideia de “eficiência” – da riqueza e bem estar da sociedade como um todo. (MATOS, César C. A. Uma análise econômica da função social da propriedade na Constituição brasileira. In ARAÚJO, José Cordeiro de et al. **Ensaio sobre os impactos da Constituição Federal de 1988 na sociedade brasileira**. Vol. 2, Brasília, Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2008. p. 6-7 apud DE SOTO, Hernane. **The Mystery of Capital**. Basic Books, 2000.).

o Brasil é o país com melhores condições de propiciar um rápido aumento na oferta de produtos agrosilvopastoris. O país conta com terra, tecnologia, capacidade empreendedora e, muito importante, grande disponibilidade de água (...). **Mas nos falta o capital para investir nesse aumento de produção.**

O Brasil necessita do capital externo para aproveitar essa oportunidade representada pela mudança no mercado mundial de produtos agrícolas.

Investimentos externos trazem, também tecnologia e inovação.⁴⁷

Ao argumento chave do Parecer nº 01/2010 da AGU, de salvaguarda da Soberania Nacional frente ao capital estrangeiro, esclarece o Deputado Pereira que

o fato de uma área pertencer a estrangeiro (ou empresa brasileira de capital estrangeiro), a chamada “estrangeirização das terras” não implica perda da soberania. O Estado continua com a faculdade de desapropriar a área se não estiver cumprindo sua função social⁴⁸ (...).⁴⁹

Além disso, cabe salientar que o proprietário dessas terras, seja quem for, estará sujeito ao ordenamento jurídico brasileiro, sobretudo, no que diz respeito a questões tributárias, trabalhistas e ambientais.

Porém, desde 2010, o crescimento está comprometido pelo parecer da AGU. Só o setor florestal (incluindo os segmentos de papel e celulose, siderurgia e painéis de madeira) já perdeu investimentos de R\$ 37,32 bilhões desde a edição do Parecer de 2010. São novos empreendimentos suspensos ou não realizados, paralisação de empreendimentos já existentes e em fase de desenvolvimento, ou já aprovados pelos empreendedores e em fase de aquisição ou registro em cartório. Estima-se que R\$ 3,5 bilhões em tributos vão deixar de ser recolhidos no 7º ano (que é quando se dá o corte das floretas plantadas) e que 40 mil empregos deixaram de ser gerados.⁵⁰

Entretanto, conforme acima mencionado, para atrairmos o capital estrangeiro, precisamos fornecer um cenário institucional favorável, com segurança quanto às regras do jogo, pois “(a) insegurança jurídica, enquanto perdura o Parecer AGU LA-01/2010, está gerando um atraso em investimentos que certamente estão migrando para outros países.”⁵¹

Assim, a proposta de substitutivo propõe duas mudanças que considero chaves para reversão do cenário atual.

⁴⁷ CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Relatório da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural ao Projeto de Lei nº 2.289, de 2007.** (Grifei).

⁴⁸ Ainda com relação ao Princípio da Função Social da Propriedade, independente da crítica às cláusulas gerais, como restou demonstrado acima, a existência de direitos de propriedade seguros e bem definidos, ao permitir a internalização das externalidades (tanto positivas como negativas), traz incentivos aos cidadãos para que produza, fazendo o melhor uso possível do bem, o que, em última análise, além de ir ao encontro do que prescreve a Função Social da Propriedade, evitando desperdícios, traz como efeito a geração de riqueza à sociedade como um todo.

⁴⁹ CÂMARA DOS DEPUTADOS. op. cit.

⁵⁰ Ibid.

⁵¹ Ibid.

A primeira está expressa no §2º do seu art. 1º, que põe um ponto final à discussão sobre a sujeição ou não das empresas brasileiras com controle estrangeiro (ainda que indireto) às limitação para aquisição de imóveis rurais, *verbis*:

§2º. As restrições estabelecidas nesta Lei não se aplicam às pessoas jurídicas brasileiras, ainda que constituídas ou controladas direta ou indiretamente por pessoas privadas, físicas ou jurídicas estrangeiras, ressalvado o disposto no art. 3º.

Contudo, a maior inovação, é o constante no art. 5º, tendo em vista o atendimento de uma carência que se perpetua no ordenamento jurídico, qual seja, a de modernização das garantias à operações financeiras estruturadas, principalmente, com a criação de garantias imunes a eventual procedimento de recuperação judicial e/ou pedido de falência (tal qual a alienação fiduciária), hipóteses que mais preocupam credores estrangeiros.

Vejamos, pois a redação do citado artigo:

Art. 5º. Não se aplicam as restrições previstas nesta lei nos casos de direitos reais ou pessoais de garantia.

Parágrafo único. **Caso a concessão de garantia por instrumento público ou particular importe na aquisição da propriedade por credor atingido por esta lei, essa propriedade será sempre resolúvel e deverá ser alienada no prazo de 1 (um) ano, a contar da adjudicação do bem, sob pena de perda de eficácia da aquisição e reversão do bem ao proprietário original com desconstituição da garantia.** (Grifei).

Como se vê, a sistemática do Projeto de Lei, sob uma leitura de Direito & Economia, é muito mais sensível ao seu impacto econômico, conferindo-se muito mais segurança ao credor estrangeiro, que estará assegurado contra a insolvência do devedor, o que terá impacto direto no custo do financiamento sem, todavia, descuidar da preocupação do legislador com o controle da aquisição desses imóveis e com a segurança nacional.

3 CONCLUSÃO

Diante do todo aqui brevemente exposto, percebe-se que a Análise Econômica do Direitos, de fato, permite aos seus *operadores* do Direito, expandir sua compreensão do fenômeno jurídico, sobretudo – uma vez que possibilita uma visão mais aprofundada, amparada em estudos empíricos, do comportamento humano – de suas possíveis (e prováveis) consequências, a partir da estrutura de *incentivos* que cria aos indivíduos, os quais, como evidenciado pelas ciências econômicas, respondem à incentivos e são autointeressados, ou seja, buscam a maximização do seus interesses.

Com relação ao antagonismo aparente, baseado no senso comum, entre os conceitos de *justiça* e *eficiência*, veja-se que, utilizando como exemplo privilegiado a problemática aqui, ainda que superficialmente, analisada, a implementação de uma política pública (ou a aprovação de uma lei) deverá buscar, para além da justiça, a eficiência, pois não há justificativa – seja moral ou ética – para que sua implementação se dê de forma a gerar desperdícios, ou impedir a geração do máximo de riqueza para uma sociedade.

Sabemos, porém, da dificuldade de se conhecer e de se definir o que é justo ou injusto, porém, sabemos que o desperdício (ou a ineficiência), na medida em que marginaliza necessidades humanas, é sempre injusto.

Dessa forma, a existência de direitos de propriedade seguros e bem definidos, ao permitir a internalização das externalidades (tanto positivas como negativas), traz incentivos aos cidadãos para que produzam, fazendo o melhor uso possível do bem, o que, em última análise, além de ir ao encontro do que prescreve a Função Social da Propriedade, evitando desperdícios, traz como efeito a geração de riqueza à sociedade como um todo.

Outrossim, é necessário um contexto institucional que proporcione segurança aos agentes econômicos, principalmente aos empreendedores, para que possam investir e perceber os frutos de seus investimentos, visto que não só a lei escrita, mas também a forma como esta é interpretada e aplicada, gera *incentivos* aos indivíduos para agir de uma ou de outra maneira.

Nesse ponto, a Análise Econômica do Direito indica que, frente a escolhas políticas – sabendo-se que têm o condão de alterar as *regras do jogo* e, assim, incentivar determinados comportamentos – faz-se necessário identificar e ponderar *ex ante* as consequências que terão sobre os agentes afetados.

Nesse contexto, a alteração no posicionamento da Advocacia-Geral da União, exposta no Parecer nº 01/2010, além de reforçar a já famigerada insegurança jurídica brasileira no cenário internacional, trouxe um ambiente institucional desfavorável à captação de recursos por empresas – não só aquelas cujo controle está em mãos estrangeiras, mas, também, aquelas com capital nacional – que atuam no setor do agronegócio.

Isto, porque, além de significar um acréscimo aos custos de transação, fragilizou as garantias, encarecendo e, em muitas situações, inviabilizando o acesso ao crédito e desestimulando novos investimentos, que, em grande monta, proviriam do exterior. Tais perdas, como ensina a logicidade econômica, são externalizadas através do repasse dos custos desses novos riscos, o que, conseqüentemente, implica em perda social.

Persiste, portanto, o desafio lançado aos juristas de perceber o Direito, não como um sistema fechado em si, mas aberto, que influencia e, igualmente, é influenciado pelos demais sistemas, aqui, com destaque à Economia. O diálogo ganha relevo, sobretudo, em situações nas quais a intervenção estatal no espaço privado através do Direito traz como efeito colateral o desarranjo do espaço público do mercado e prejuízos aos interesses coletivos, como é o caso do panorama deixado pela nova orientação da Advocacia-Geral da União.

A lição, em parte já assimilada, como se depreende da Portaria Interministerial nº 04/2014 e do PL 4059/12, é consonante com DE SOTO, quando afirma que “uma das formas mais eficazes de privilegiar o bem-estar em uma sociedade é fortalecer seu sistema de Direitos de Propriedade, e não enfraquecê-lo.”⁵²

⁵² MATTOS, César C. A. Uma análise econômica da função social da propriedade na Constituição brasileira. In ARAÚJO, José Cordeiro de et al. **Ensaio sobre os impactos da Constituição Federal de 1988 na sociedade brasileira**. Vol. 2, Brasília, Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2008. p. 26 apud DE SOTO, Hernane. **The Mystery of Capital**. Basic Books, 2000.

Abstract: Trough the theoretic and empiric tools provided by Economics, especially its theory of human behavior, *Law and Economics* pursues to develop the comprehension of Law and its respective consequences. Therefore, this paper purpose is to study, under the perspective of the Economic Analysis of Property Law, the problem involving the (im)possibility (particularly after the issuance of the Opinion n. 01/2010 of the Brazilian “Advocacia-Geral da União”) of foreigners to acquire rural real estate in Brazil. In respect of the Brazilian agribusiness, one of the main consequences generated by such issue is the increment in the *transaction costs* related to facility agreements negotiated with Brazilian borrowers, affecting the development of ongoing projects and, consequently, the country’s economic growth.

Key words: Law & Economics. Property Rights. Foreign Lenders. Agribusiness.

REFERÊNCIAS

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. **Parecer nº GQ – 181, de 17 de março de 1997**. Brasília, DF, 17 de março de 1997. Disponível em: <<https://sistema.planalto.gov.br/asp/prevweb/exec/parecerAGU181.cfm>>. Acesso em: 01 mai. 2014.

_____. **Parecer nº LA 01, de 19 de agosto de 2010**. Brasília, DF, 19 de agosto de 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/AGU/PRC-LA01-2010.htm>. Acesso em: 01 mai. 2014.

ARAÚJO, Fernando. **A Tragédia dos Baldios e dos Anti-Baldios**. Coimbra: Almedina, 2008. p. 70.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, 5 de outubro 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 01 mai. 2014.

_____. **Lei nº 5.709, de 7 de outubro de 1971**. Regula a Aquisição de Imóvel Rural por Estrangeiro Residente no País ou Pessoa Jurídica Estrangeira Autorizada a Funcionar no Brasil e dá outras Providências. Brasília, DF, 7 de outubro de 1971. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5709.htm>. Acesso em: 01 mai. 2014.

_____. **Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993**. Institui a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União e dá outras providências. Brasília, DF, 10 de fevereiro de 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp73.htm>. Acesso em: 01 mai. 2014.

_____. **Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993**. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. Brasília, DF, 25 de fevereiro de 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8629.htm>. Acesso em: 01 mai. 2014.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Relatório da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural ao Projeto de Lei nº 2.289, de 2007**.

COOTER, Robert; ULEN, Thomas. **Direito & Economia**. Porto Alegre: Bookman, 2010.

COASE, Ronald. O Problema do Custo Social. *Journal of Law and Economics*, 1960.

CYSNEIROS, Vicente Cavalcanti. **O estrangeiro e a propriedade rural**. Porto Alegre: Fabris, 1985.

HARDIN, Garret. **The Tragedy of the Commons**. In Science Magazine. v. 162, n. 3859, p. 1243-1248, dez. 1968. Disponível em: <<http://www.sciencemag.org/content/162/3859/1243.full>>. Acesso em: 01 mai. 2014. A tradução para *Tragédia dos Baldios* dá-se por conta de ARAÚJO, Fernando. **A Tragédia dos Baldios e dos Anti-Baldios**. Coimbra: Almedina, 2008.

MATTOS, César C. A. Uma análise econômica da função social da propriedade na Constituição brasileira. In ARAÚJO, José Cordeiro de et al. **Ensaio sobre os impactos da Constituição Federal de 1988 na sociedade brasileira**. Vol. 2, Brasília, Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2008.

MERCURO, Nicholas; MEDEMA, Steven G. **Economics and the Law: from Posner to Post-Modernism**. Princeton: Princeton University Press, 1997.

NORTH, Douglass C. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

SANDRONI, Paulo (Org. e Suprv.). **Novíssimo Dicionário de Economia**. São Paulo: Best Seller, 1999. p. 153).

SZTAJN, Rachel; ZYLBERSZTAJN, Décio; MUELLER, Bernardo. Economia dos Direitos de Propriedade. In ZYLBERSZTAJN, Décio; SZTAJN, Rachel (Orgs.). **Direito & Economia: Análise Econômica do Direito e das Organizações**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

TIMM, Luciano Benetti; CAOVIALLA, Renato Vieira. Propriedade e Desenvolvimento: análise pragmática da função social. In **Revista de Direito Empresarial**, Ed. Juruá, n. 14, jul./dez. 2010.

TREVELIM, Ivandro Ristum. O investimento estrangeiro no agronegócio brasileiro. **Jornal Valor Econômico**, 23 ago. 2011. Disponível em: <<http://clippingmp.planejamento.gov.br/cadastros/noticias/2011/8/23/o-investimento-estrangeiro-no-agronegocio-brasileiro>>. Acesso em: 31out. 2011.

VERA, Flávia Santinoni. **Análise Econômica do Direito de Propriedade**. Trabalho inédito em formato de arquivo *Word*.