

UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS – UNISINOS
UNIDADE ACADÊMICA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
NÍVEL MESTRADO

FELIPE LUÍS REBECHI

ESTRANGEIRO E PROPRIEDADE RURAL:
Estudo da regulação da aquisição de propriedade rural por estrangeiros no Brasil
e respectivos impactos nos investimentos externos ao agronegócio
sob a perspectiva de Direito e Economia

SÃO LEOPOLDO

2018

FELIPE LUÍS REBECHI

ESTRANGEIRO E PROPRIEDADE RURAL:

Estudo da regulação da aquisição de propriedade rural por estrangeiros no Brasil
e respectivos impactos nos investimentos externos ao agronegócio
sob a perspectiva de Direito e Economia

Dissertação apresentada como requisito parcial
para obtenção do título de Mestre em Direito
da Empresa e dos Negócios, pelo Programa de
Pós-Graduação em Direito da Universidade do
Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS.

Orientador: Prof. Dr. Fabiano Koff Coulon.

SÃO LEOPOLDO
2018

R289e Rebechi, Felipe Luís.

Estrangeiro e propriedade rural: estudo da regulação da aquisição de propriedade rural por estrangeiros no Brasil e respectivos impactos nos investimentos externos ao agronegócio sob a perspectiva de Direito e Economia / por Felipe Luís Rebechi. -- São Leopoldo, 2018.

73 f. ; 30 cm.

Dissertação (mestrado) – Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Programa de Pós-Graduação em Direito, São Leopoldo, RS, 2016.

Área de Concentração: Direito da Empresa e dos Negócios.

Orientação: Prof. Dr. Fabiano Koff Coulon, Escola de Direito.

1.Direito agrário – Brasil. 2.Propriedade rural – Legislação – Brasil. 3.Estrangeiros. 4.Compra e venda de bens imóveis – Brasil. 5.Propriedade rural – Aspectos econômicos. 6.Agroindústria – Brasil. I.Coulon, Fabiano Koff. II.Título.

CDU 347.243(81)

347.243-054.6(81)

Catálogo na publicação:
Bibliotecária Carla Maria Goulart de Moraes – CRB 10/1252

UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS - UNISINOS
UNIDADE ACADÊMICA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO DA EMPRESA E DOS NEGÓCIOS
NÍVEL MESTRADO PROFISSIONAL

O Trabalho de Conclusão de Curso intitulado: "**ESTRANGEIRO E PROPRIEDADE RURAL: estudo da regulação da aquisição de propriedade rural por estrangeiros no Brasil e respectivos impactos nos investimentos externos ao agronegócio sob a perspectiva de Direito e Economia**" elaborada pelo mestrando Felipe Luis Rebechi, foi julgada adequada e aprovada por todos os membros da Banca Examinadora para a obtenção do título de MESTRE EM DIREITO DA EMPRESA E DOS NEGÓCIOS - Profissional.

São Leopoldo, 12 de março de 2018.


Prof. Dr. Wilson Engelmann

Coordenador do Programa de Mestrado Profissional em Direito da Empresa e dos Negócios

Apresentada à Banca integrada pelos seguintes professores:

Presidente: Dr. Fabiano Koff Coulon

Membro: Dr. Wilson Engelmann

Membro: Dr. Cristiano Machado Costa

Membro: Dra. Maria Claudia Cachapuz

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus pais, Luiz e Ione, pelo apoio incondicional, à Nathalia, pelo companheirismo, e ao meu orientador, Prof. Fabiano, pelas valiosas contribuições.

RESUMO

Utilizando o ferramental teórico (com destaque a Teoria da Escolha Racional) e empírico desenvolvido pela Ciência Econômica, a disciplina de Direito e Economia (ou Análise Econômica do Direito) proporciona uma compreensão aprofundada do fenômeno jurídico. Neste trabalho, sob a ótica de Direito e Economia, sobretudo da Análise Econômica dos Direitos de Propriedade, estuda-se o marco legal que disciplina a aquisição de imóveis rurais por estrangeiros no Brasil, Lei nº 5.709/1971, e a problemática gerada pelo Parecer AGU/LA nº 01/2010 da Advocacia-Geral da União, que representou um sensível acréscimo aos custos de transação relacionados a investimentos externos ao agronegócio brasileiro, impactando, inclusive, o rol de garantias disponíveis aos investidores estrangeiros. Estuda-se, ainda, com o objetivo de contribuir com a discussão, as atuais propostas legislativas para a matéria, Projeto de Lei nº 2.289/2007 e seu substitutivo, Projeto de Lei nº 4.059/2012. Identifica-se, ao fim, através da análise das principais diferenças dos referidos projetos, bem como de suas esperadas consequências no campo econômico, de acordo com a orientação de Direito e Economia, o Projeto de Lei nº 4.059/2012 como a resposta jurídica mais adequada à problemática resultante do atual posicionamento da Advocacia-Geral da União.

Palavras-Chave: Direitos de Propriedade. Estrangeiro. Agronegócio. Direito e Economia.

ABSTRACT

Using the theoretical (with emphasis on the Theory of Rational Choice) and empirical tools developed by Economic Science, Law and Economics (or Economic Analysis of Law) provides an in-depth understanding of the legal phenomenon. In this paper, from the perspective of Law and Economics, specially the Economic Analysis of Property Rights, we study the legal framework that governs the acquisition of rural properties by foreigners in Brazil, Law No. 5,709/1971, and the problem generated by Opinion AGU/LA No. 01/2010 issued by the Brazilian Attorney General's Office (*Advocacia-Geral da União*), which significantly increased the transaction costs related to foreign investments in the Brazilian agribusiness, impacting the list of guarantees available to foreign investors. In addition, with the intent to contribute to the discussion, we study the current legislative proposals for the matter, Bill No. 2,289/2007 and its substitute, Bill No. 4,059/2012. Finally, through the analysis of the main differences between both referred Bills, as well as their expected consequences in the economic field, in accordance with Law and Economics, Bill No. 4,059/2012 is identified as the more appropriate legal response to the problematic resulting from the current opinion of the Brazilian Attorney General's Office (*Advocacia-Geral da União*).

Key words: Property Rights. Foreigner. Agribusiness. Law and Economics.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	7
2 DIREITO E ECONOMIA: PRESSUPOSTOS CONCEITUAIS E ANÁLISE ECONÔMICA DOS DIREITOS DE PROPRIEDADE.....	10
2.1 A TEORIA DA ESCOLHA RACIONAL.....	10
2.2 O INTERCÂMBIO ENTRE O DIREITO E A ECONOMIA.....	12
2.2.1 A abordagem da Nova Economia Institucional	14
2.3 DIREITO E ECONOMIA APLICADA AOS DIREITOS DE PROPRIEDADE.....	18
2.3.1 Uma análise econômica da Função Social da Propriedade.....	25
2.4 CONTRIBUIÇÕES DE DIREITO E ECONOMIA	27
3 ESTRANGEIRO E PROPRIEDADE RURAL NO BRASIL: LEGISLAÇÃO E INTERPRETAÇÃO	30
3.1 O MARCO LEGAL QUE DISCIPLINA A AQUISIÇÃO DE IMÓVEL RURAL POR ESTRANGEIRO NO BRASIL E SUAS <i>CONSEQUÊNCIAS</i> SOBRE AS GARANTIAS DISPONÍVEIS AOS CREDORES ESTRANGEIROS.....	30
3.1.1 A Lei nº 5.709/1971	30
3.1.2 Aspectos jurídicos relacionados a utilização de imóveis rurais como garantia a operações financeiras internacionais: hipoteca e alienação fiduciária	33
3.2 ANÁLISE DOS PARECERES DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO RELACIONADOS À SUJEIÇÃO DA PESSOA JURÍDICA BRASILEIRA CONTROLADA POR ESTRANGEIROS À LEI DE 1971	37
3.3 AS CONSEQUÊNCIAS ECONÔMICAS DO PARECER AGU/LA Nº 01/2010: ANÁLISE DO ESTUDO PRODUZIDO PELAS CONSULTORIAS AGROCONSULT E MB AGRO	45
4 OS PROJETOS DE LEI QUE PROPÕEM A REVOGAÇÃO DA LEI Nº 5.709/1971	51
4.1 O PROJETO DE LEI Nº 2.289/2007	52
4.2 A PROPOSTA DE SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 2.289/2007, O PROJETO DE LEI Nº 4.059/2012	56
4.3 QUADRO COMPARATIVO DOS PROJETOS DE LEI Nº 2.289/2007 E Nº 4.059/2012 E DA LEI Nº 5.709/1971	61
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	66
REFERÊNCIAS	69

1 INTRODUÇÃO

É consabido o potencial brasileiro para o agronegócio. Entretanto, em que pese ter o País, nos últimos anos, otimizado significativamente sua produção agrícola, aumentando a produtividade de suas propriedades rurais, diante da crescente demanda internacional por alimentos, é fundamental para a adequada exploração desse potencial – de modo a tornar o Brasil protagonista definitivo do setor – investir na expansão da produção.

Não obstante o interesse do setor de desenvolver projetos para ampliação da capacidade produtiva nacional, o Brasil carece dos recursos necessários para sua implementação. Historicamente, em decorrência das altas taxas de juros¹ praticadas internamente e da limitada oferta de crédito, os investimentos externos contribuíram enormemente para o progresso do agronegócio brasileiro.

Por sua vez, investidores buscam segurança e previsibilidade para seus investimentos. Dessa forma, para ser atrativo, um país deve fornecer um ambiente institucional que garanta segurança e previsibilidade à percepção dos frutos desses investimentos pelos seus respectivos investidores. Dessa forma, como ensina Direito e Economia, o Direito – e a forma como este é interpretado e aplicado – em razão dos incentivos que cria aos agentes econômicos, ocupa papel determinante no modo como se apresentarão e evoluirão as instituições a que está relacionado.

Direito e Economia, nesse sentido, através da aplicação do arcabouço teórico e empírico desenvolvido pela Ciência Econômica, principalmente de sua teoria do comportamento humano, permite aprofundar a compreensão do fenômeno jurídico, sobretudo quando direcionada ao exame das consequências das instituições jurídicas no campo econômico.

Este trabalho, portanto, busca investigar os impactos do marco legal que regula a aquisição de imóveis rurais por estrangeiros no Brasil (e sua respectiva interpretação) nas operações de financiamento do setor do agronegócio através da ótica de Direito e Economia, principalmente, quando voltada aos Direitos de Propriedade.

Verifica-se o tratamento dado pela legislação brasileira, bem como sua interpretação, à aquisição de imóveis rurais por estrangeiros e respectivas consequências às operações de captação de recursos externos ao agronegócio, com o objeto de identificar as possíveis respostas jurídicas ao caso brasileiro.

¹ Fonte: Banco Central. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/Pec/Copom/Port/taxaSelic.asp>>. Acesso em: 17 abr. 2018).

Atualmente, e com maior vigor após a edição do Parecer AGU/LA nº 01/2010 da Advocacia-Geral da União, estrangeiros (pessoas físicas e jurídicas, incluindo-se, com relação a estas, aquelas que, ainda que constituídas no Brasil, possuem controle estrangeiro) têm rígidas restrições para adquirir a propriedade de imóveis rurais no País. O que resta à margem, porém, são os reflexos dessa orientação no rol de garantias disponível aos investidores estrangeiros.

Dessa forma, a primeira parte deste trabalho dedica-se aos pressupostos conceituais da Teoria da Escolha Racional da Economia, com destaque à percepção de que os indivíduos são autointeressados e respondem a incentivos, e aos desenvolvimentos da disciplina de Direito e Economia, sob a ótica de sua abordagem institucional, quando voltada à análise dos direitos de propriedade, identificando a importância de direitos de propriedade (privada) seguros e bem definidos para a existência de incentivos aos indivíduos para produzir e melhor explorar um determinado bem.

No que toca ao problema objeto deste estudo, dá-se ênfase, na segunda parte de seu desenvolvimento, à tutela que a Lei nº 5.709/1971 confere à aquisição de imóveis rurais por estrangeiros e seu impacto nos investimentos externos ao agronegócio brasileiro, sobretudo pela influência que tem no rol de garantias disponíveis aos investidores estrangeiros, com ênfase na hipoteca e na alienação fiduciária.

Aprofunda-se na problemática através da análise dos pareceres da Advocacia-Geral da União em relação a sujeição das empresas brasileiras controladas por estrangeiros às restrições do marco legal de 1971, com destaque ao atual Parecer AGU/LA nº 01/2010 e de seus impactos econômicos no cenário do agronegócio nacional, conforme identificados pelas consultorias especializadas Agroconsult e MB Agro, através de amplo estudo e levantamento de dados coletados da Organização das Nações Unidas (ONU), do Fundo Monetário Internacional (FMI), da Organização de Alimentos e Agricultura das Nações Unidas (*Food and Agriculture Organization of the United Nations* – FAO), do Departamento de Agricultura dos Estados Unidos da América (*United States Department of Agriculture* – USDA), da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), da Secretaria de Comércio Exterior (SECEX), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), do Banco Central do Brasil (BACEN), da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), dentre outras fontes.

A seu turno, na parte final deste trabalho, estuda-se os projetos de lei que buscam revogar a Lei de 1971, Projeto de Lei nº 2.289/2007 e seu respectivo substitutivo, o Projeto de Lei nº 4.059/2012, evidenciando os impactos jurídicos de cada um, com destaque à

possibilidade de utilização de imóveis rurais como garantia em operações financeiras internacionais, e analisando, através da ótica de Direito e Economia, as potenciais consequências no campo econômico.

A diferença na orientação de cada referido Projeto de Lei – identificando-se no Projeto de Lei nº 2.289/2007 uma redação significativamente mais restritiva que a de seu substitutivo, o Projeto de Lei nº 4.059/2012 – é realçada através de um quadro comparativo, contemplando as principais disposições destes e do marco legal vigente, a Lei nº 5.709/1971.

Com este trabalho, pois, tendo-se em vista o viés prático de um programa de Mestrado Profissional em Direito, busca-se estudar, valendo-se do ferramental teórico de Direito e Economia, através da percepção da importância de se analisar *ex ante* as potenciais externalidades – ou seja, efeitos de segunda ordem, positivos ou negativos – de determinada medida jurídica, a problemática que envolve a regulação da aquisição de propriedade rural por estrangeiro no Brasil, bem como o impacto econômico que esta tem sobre as operações internacionais de captação de recursos ao agronegócio brasileiro.

Finalmente, objetiva-se, ao se direcionar o foco às referidas propostas legislativas atualmente em tramitação (Projeto de Lei nº 2.289/2007 e Projeto de Lei nº 4.059/2012), trazer luzes às esperadas consequências da orientação de cada uma delas para, dessa forma, apontar a proposta ideal ao problema e oferecer reflexões que eventualmente contribuam com as discussões que, certamente (e necessariamente) decorrerão do processo legislativo do novo marco legal.

2 DIREITO E ECONOMIA: PRESSUPOSTOS CONCEITUAIS E ANÁLISE ECONÔMICA DOS DIREITOS DE PROPRIEDADE

Neste capítulo, estuda-se os pressupostos fundamentais relacionados à Teoria Escolha Racional da Economia e como suas percepções, voltadas à análise do fenômeno jurídico, inauguram o diálogo entre o Direito e a Economia, aqui, com destaque à abordagem na Nova Economia Institucional.

Avançando, estuda-se o tratamento dado por Direito e Economia à análise dos Direitos de Propriedade, evidenciando-se a importância de que tais direitos sejam seguros e bem definidos para a criação de incentivos à produção e melhor desenvolvimento do potencial do objeto da propriedade.

2.1 A Teoria da Escolha Racional

O objeto da Ciência Econômica, em seu nível mais fundamental, não se confunde, ao contrário do que o senso comum possa presumir, com dinheiro ou economia, mas volta-se à escolha racional (FRIEDMAN, 2000, p. 8, tradução nossa) – à escolha do indivíduo diante das opções e respectivos incentivos que se lhe apresentam. Assim, toda “questão econômica, no seu nível mais elementar, envolve escolha individual, decisões de um indivíduo sobre o que fazer e o que não fazer.” (KRUGMANN; WELLS, 2007, p. 5).

Desse modo, a denominada Teoria da Escolha Racional partirá de determinados princípios subjacentes, dos quais se destaca, primeiramente, o de que os recursos – “qualquer coisa que pode ser usada para produzir uma outra coisa” (KRUGMANN; WELLS, 2007, p. 5) – são escassos, ou seja, “sua quantidade disponível não é suficiente para satisfazer todos os seus usos produtivos.” (KRUGMANN; WELLS, 2007, p. 5).

Escassez significa que a sociedade tem recursos limitados e, portanto, não pode produzir todos os bens e serviços que as pessoas desejam ter. Assim como uma família não pode dar a seus membros tudo o que estes desejam, a sociedade não pode dar a cada pessoa o padrão de vida mais alto ao qual ela aspira. (MANKIWI, 2001, p. 3).

Logo, a necessidade de realizar escolhas é decorrência lógica da constatação de que os recursos são finitos (KRUGMANN; WELLS, 2007, p. 5), assim como o é a percepção do

denominado *custo de oportunidade*, que se trata do valor (não necessariamente monetário) atribuído ao que se renuncia no momento da escolha. Por exemplo, imagine-se um trabalhador que diminui sua jornada de trabalho para se dedicar aos estudos. Nessa hipótese, o custo de oportunidade equivalerá à parte do salário da qual se abre mão em prol dos estudos. Poder-se-ia, ainda, imaginar o mesmo trabalhador, porém, desta vez ele abdica de tempo com sua família para se dedicar ao trabalho. O custo de oportunidade, nesse caso, será equivalente ao prazer que ele atribui aos momentos que disfruta com sua família.

A escolha individual envolve também decisões de *quanto*, “decisões marginais. Elas envolvem um *trade-off*¹ na margem; compara custos e benefícios de um pouco mais em uma atividade *versus* um pouco menos.” (KRUGMANN; WELLS, 2007, p. 7). O processo decisório, assim, evolui conforme os custos e benefícios se apresentam em cada momento (KRUGMANN; WELLS, 2007, p. 7), através de alterações marginais, termo empregado pelos economistas “para descrever pequenos ajustes incrementais a um plano de ação incremental [...] de modo que alterações marginais são ajustamentos na beirada daquilo que você está fazendo. (MANKIWI, 2001, p. 6).

Outro princípio fundamental à escolha racional (e base de toda previsão sobre o comportamento individual) é o de que os indivíduos são autointeressados e, portanto, buscam a maximização do seu próprio bem-estar, exaurindo oportunidades que atendam seus próprios interesses. (KRUGMANN; WELLS, 2007, p. 7). Isto significa dizer que, com base na teoria econômica, a previsão mais segura sobre o comportamento de um indivíduo diante de determinada situação é a de que explorará plenamente, até o esgotamento, oportunidades de melhorar sua própria situação. (KRUGMANN; WELLS, 2007, p. 7). Essa noção será fundamental mais adiante na fundamentação da importância do Direito e, em especial, dos direitos de propriedade privada ao desenvolvimento econômico.

Contudo, como referido, ao mesmo tempo em que buscam a maximização do seu bem-estar, as pessoas, ao tomarem decisões, fazem ponderações de custo/benefício, de modo que “seu comportamento pode mudar quando os custos ou benefícios se alteram. Isto é, as pessoas respondem a incentivos.” (MANKIWI, 2001, p. 7). Nesse ponto o Direito, como “técnica da coexistência humana” (ABBAGNANO, 2007, p. 328), destaca-se como fonte desses incentivos por excelência, visto que,

¹ “[e]xpressão que define situação de escolha conflitante, isto é, quando uma ação econômica que visa à resolução de determinado problema acarreta, inevitavelmente, outros. Por exemplo, de acordo com as concepções keynesianas modernas, em determinadas circunstâncias a redução da taxa de desemprego apenas poderá ser obtida com o aumento da taxa de inflação, existindo portanto um *trade-off* entre inflação e desemprego.” (SANDRONI, 1999, p. 612).

[p]ara os economistas, as sanções se assemelham aos preços, e, presumivelmente, as pessoas reagem às sanções, em grande parte, da mesma maneira que reagem aos preços. As pessoas reagem a preços mais altos consumindo menos do produto mais caro; assim, supostamente, elas reagem a sanções legais mais duras praticando menos da atividade sancionada. (COOTER; ULEN, 2010, p. 25).

Dessa constatação, conclui Friedman:

quais leis são aprovadas, bem como a maneira como estas são interpretadas e impostas, em última instância, depende do comportamento que está no interesse racional dos legisladores, dos juizes e da polícia. (2000, p. 8, tradução nossa).

Isto, porque, “quando mudanças nas oportunidades disponíveis compensam aqueles que mudam seu comportamento, dizemos que as pessoas se defrontam com novos incentivos.” (KRUGMANN; WELLS, 2007, p. 8). Logo, os “formuladores de políticas públicas nunca deveriam esquecer os incentivos, visto que muitas políticas mudam os custos ou benefícios com que as pessoas se deparam e, portanto, alteram comportamentos.” (MANKIWI, 2001, p. 7). Essa percepção é importante (e reforça a relevância do diálogo entre Direito e Economia), sobretudo diante da possibilidade de se provocar, através de atos da esfera jurídica, consequências não intencionais, ou seja, não previstas em razão da ausência de uma reflexão abrangente dos seus efeitos nos incentivos que influenciam o comportamento dos indivíduos.

Portanto, é através desses princípios básicos da Teoria da Escolha Racional que se desenvolverá a análise deste trabalho, avaliando-se as normas legais “pela estrutura de incentivos que estabelecem, bem como pelas consequências da alteração do comportamento das pessoas em decorrência desses incentivos.” (FRIEDMAN, 2000, p. 11, tradução nossa).

2.2 O Intercâmbio entre o Direito e a Economia

Como ressaltado acima, os desenvolvimentos da Economia só fazem enriquecer o estudo do Direito. Aliás, a proposta da disciplina de Direito e Economia é justamente “utilizar procedimentos baseados em modelos econômicos para avaliar as relações entre pessoas que

vivem em sociedade, bem assim as instituições sociais vigentes” (SZTAJN, 2009, p. 222), o que não se alcança facilmente, pois, enquanto

o Direito é marcadamente hermenêutico, a Economia é marcadamente empírica; enquanto o Direito aspira ser justo, a Economia aspira ser científica; enquanto a crítica econômica se dá pelo custo, a crítica jurídica se dá pela legalidade. (SALAMA, 2008, p. 49).

Sendo assim, a Análise Econômica do Direito possibilita um alcance muito mais profundo do fenômeno jurídico, principalmente, das consequências de determinadas decisões normativas, pois a Economia, em conjunto com a teoria científica do comportamento (a Teoria da Escolha Racional), “fornece um padrão normativo útil para avaliar o direito e as políticas públicas.” (COOTER; ULEN, 2010, p. 26).

Nesse sentido,

[a]s leis não são apenas argumentos arcanos, técnicos; elas são instrumentos para atingir objetivos sociais importantes. Para conhecer os efeitos das leis sobre esses objetivos, os juízes e outros legisladores² precisam ter um método para avaliar os efeitos das leis sobre valores sociais importantes. (COOTER; ULEN, 2010, p. 26).

Identifica-se o mencionado “método” na Teoria da Escolha Racional e nos

variados ferramentais teóricos e empíricos econômicos e das ciências afins para expandir a compreensão e o alcance do direito e aperfeiçoar o desenvolvimento, a aplicação e a avaliação de normas jurídicas [...]. (GICO JR., 2010, p. 8).

A disciplina de Direito e Economia, portanto, oferece um aprimoramento ao estudo do Direito; surge com o objetivo de aperfeiçoar sua análise e seu desenvolvimento, de forma que seus fins últimos sejam atingidos de forma mais eficaz, evitando-se, simultaneamente, efeitos

² Contexto do sistema da *Common Law*, em que as decisões dos magistrados podem adquirir força de lei.

de segunda ordem não intencionados e imprevistos. Isto é, parte da “percepção da importância de recorrer a alguma espécie de avaliação ou análise econômica na formulação de normas jurídicas visando a torná-las cada vez mais eficientes.” (SZTAJN, 2005, p. 75).

Neste trabalho, o foco recairá na abordagem de Direito e Economia Institucional, que, dentre outras constatações, prescreve que o “comportamento econômico é fortemente condicionado pelo ambiente institucional em que a atividade econômica se desenvolve e, simultaneamente, o comportamento econômico afeta a estrutura do ambiente institucional.” (MERCURO; MEDEMA, 1997, p. 107, tradução nossa). Dentre as instituições que conformam o comportamento econômico, destacam-se, por óbvio, as legais.

2.2.1 A abordagem da Nova Economia Institucional

A perspectiva institucional de Direito e Economia parte da verificação de como,

por um lado, a economia influencia o direito, visto que o sistema econômico pressiona os sistemas político e legal por mudanças legais que facilitem uma direção particular de evolução e, por outro lado, como o direito influencia a economia – isto é, como mudanças legais facilitam o desenvolvimento da atividade econômica em uma direção particular. (MERCURO; MEDEMA, 1997, p. 109, tradução nossa).

As instituições, nesse contexto, são entendidas como o “conjunto de princípios e regras (jurídicas ou não), que configuram relações sociais ou grupo de relações sociais.” (SZTAJN; AGUIRRE, 2005, p. 228-229).

Para North, 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. (2009, p. 3, tradução nossa).

As instituições, portanto, são tanto formais, como as leis, quanto informais, como os costumes, as convenções e os códigos de conduta (MERCURO; MEDEMA, 1997); tanto

criadas, quanto o resultado de uma evolução natural. (NORTH, 2009, p. 4). Quanto a sua finalidade em uma sociedade, North identifica a de

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. (2009, p. 6, tradução nossa).

Dessa forma, as instituições (e o modo como se transformam) atuam diretamente na performance de uma determinada economia (NORTH, 2009, p. 3), uma vez que é no contexto dessas instituições que atuarão as organizações (políticas, econômicas, sociais e educacionais) – grupos de indivíduos ligados por um objetivo em comum. Quais organizações serão criadas e a forma como se desenvolverão serão decorrências diretas do ambiente institucional presente. Simultaneamente, essas mesmas organizações igualmente influenciarão o modo como o quadro institucional evoluirá, exercendo papel chave nas mudanças institucionais.

É a forma como essa interação entre instituições e organizações se desenvolve que molda as mudanças institucionais e permite compreender as diferentes performances de economias ao longo do tempo (NORTH, 2009, p. 5-7).

Acemoglu e Robinson ensinam, no que toca às instituições econômicas, que para serem *inclusivas* – entendidas como “aquelas que possibilitam e estimulam a participação da grande massa da população em atividades econômicas que façam o melhor uso possível de seus talentos e habilidades e permitem aos indivíduos fazer as escolhas que bem entenderem” – as instituições necessitam “incluir segurança da propriedade privada, sistema jurídico imparcial, e uma gama de serviços públicos que proporcionem condições igualitárias para que as pessoas possam realizar intercâmbios e estabelecer contratos.” (2012, p. 58-59).

Nesse contexto, as normas formais e, portanto, as instituições jurídicas, constituem parte importante da estrutura institucional de uma sociedade. Ademais, a existência de direitos de propriedade bem definidos e a segurança de que os contratos serão cumpridos exercem papel fundamental na performance de uma economia.

A busca por essas estruturas institucionais, que maximizam a capacidade de uma sociedade de produzir riqueza, é identificada por Mercurio e Medema como um dos pontos fundamentais na abordagem da Nova Economia Institucional, em conjunto com, sendo aspecto distintivo da Nova Economia Institucional,

a presunção de que todo indivíduo racionalmente busca seus próprios interesses, sujeito a limitações. Essas limitações são mais numerosas e severas do que aquelas da teoria econômica neoclássica. Estas incluem a definição (bem como existência) de direitos de propriedade e custos de transação, bem como a constatação da limitada capacidade computacional da mente humana [...] (1997, p. 130, tradução nossa).

Nesse sentido, conforme identificam, ainda, Furubotn e Richter, *custos de transação, direitos de propriedade e relações contratuais* constituem os elementos básicos na literatura da Nova Economia Institucional. O estudo das relações contratuais possui relação direta com ambos conceitos de direitos de propriedade e custos de transação, recaindo o foco, por sua vez, em problemas relacionados a *incentivos e assimetrias de informação* entre as partes contratantes ou entre estas e um terceiro (2011, p. 35).

Em relação ao sistema de direitos de propriedade de um determinado sistema econômico, como se verá mais adiante neste trabalho, é responsável por definir

as posições dos indivíduos em relação a utilização de recursos escassos. Como a alocação dos direitos de propriedade influencia os incentivos e o comportamento humano de maneiras geralmente previsíveis, há uma base para o estudo do impacto dos arranjos de direitos de propriedade nos resultados econômicos. (FURUBOTN; RICHTER, 2011, p. 36, tradução nossa).

A seu turno, os custos de transação

surgem em relação ao processo de troca, e sua magnitude afeta as formas através das quais a atividade econômica é organizada e desenvolvida. Inseridos na categoria geral de custos de transação estão os custos de pesquisa e informação, custos de barganha e decisão, e custos de supervisão e execução. A economia dos custos de transação preocupa-se particularmente com os efeitos desses custos na formação dos contratos. (FURUBOTN; RICHTER, 2011, p. 36, tradução nossa).

Coase, que, no seminal *The Nature of the Firm*, evidenciou a existência desses custos ao estudar o processo de escolha de uma empresa (*firm*) entre, de um lado, adquirir/contratar

determinado bem ou serviço no mercado e, de outro, internalizar sua respectiva prestação ou produção no âmbito da própria organização, mais tarde explicou que

A solução do enigma [...] era, como se percebeu, muito simples. Tudo o que era necessário era reconhecer que havia custos para a realização de transações no mercado e incorporá-los na análise, algo que os economistas falharam em fazer. Uma empresa, portanto, teria um papel a desempenhar no sistema econômico se fosse possível organizar as transações no âmbito desta por um custo inferior ao que seria suportado caso a mesma transação fosse realizada através do mercado. (1988, p. 19, tradução nossa).

O limite ao tamanho da empresa, portanto, seria encontrado quando, com relação ao escopo de sua operação, o custo de internalizar transações adicionais no âmbito da empresa excedesse o de realizar essas mesmas transações através do mercado ou em outra empresa. (COASE, 1988, p. 19).

Em *O problema do custo social*, Coase aborda mais diretamente os custos de transação, explicando que, para

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. (2008, p. 12).

Mercurio e Medema, ainda, ponderam que, em

uma perspectiva micro, custos de transação consistem nos custos associados à contratação entre partes privadas, enquanto que, em uma perspectiva macro, custos de transação podem ser ditos como os custos envolvidos no processo de barganha através do qual a estrutura institucional de uma sociedade é constituída ou modificada. (1997, p. 131, tradução nossa).

Como acima referido, além da percepção da existência dos custos de transação, na abordagem da Nova Economia Institucional, a escolha individual é concebida de forma diversa daquela do paradigma neoclássico, pois acrescenta dois novos fatores, a incerteza e a racionalidade limitada dos indivíduos. (SZTAJN; AGUIRRE, 2005, p. 240), o que, inclusive, por si só justifica a existência de custos de transação.

Nesse sentido,

[o]s atores [...] não possuem conhecimento perfeito e, muito menos, são capazes de processar plenamente as informações imperfeitas que detêm. Necessitam proceder segundo as percepções que têm a respeito da realidade e, devido a esse fato, a capacidade de decifrar o ambiente é elemento crucial na análise de North. (SZTAJN; AGUIRRE, 2005, p. 240).

Nesse cenário, as instituições têm o condão de reduzir ou de incrementar os custos de transação, afetando (e em certos casos determinando) a realização ou não dos negócios entre os atores em uma economia, como se verá no exemplo da regulação da aquisição de imóveis rurais por estrangeiros, objeto deste trabalho.

2.3 Direito e Economia aplicada aos Direitos de Propriedade

Cooter e Ulen conceituam a propriedade como “um conjunto de direitos sobre recursos que o proprietário é livre para exercer e cujo exercício é protegido da interferência e intromissão de outros.” (2010, p. 92). A seu turno, Barzel, voltando-se ao aspecto econômico da propriedade, define

os direitos de propriedade econômicos que um indivíduo possui sobre uma *commodity* (ou ativo) como a habilidade do indivíduo, em termos esperados, de consumir o bem (ou os benefícios do ativo) diretamente ou de consumi-los indiretamente através de transação. De acordo com essa definição, um indivíduo terá poucos direitos sobre uma *commodity* que está sujeita a roubo ou a restrições para sua circulação (1997, p. 3, tradução nossa).

No mesmo sentido, Soto, que, em excelente obra intitulada *The Mystery of Capital*, na qual busca identificar, através da análise dos sistemas de propriedade, as razões de desenvolvimento econômico de determinados países, assevera:

considere-se se é possível bens serem produtivamente utilizados, caso não pertençam a algo ou alguém. Onde confirmamos a existência desses ativos e as transações que os transformam e aumentam sua produtividade, senão no contexto de um sistema formal de propriedade? Onde registramos as características econômicas relevantes dos bens, senão nos registros e nos títulos que sistemas formais de propriedade fornecem? Onde estão os códigos de conduta que regem o uso e transferência dos ativos, senão na estrutura de sistemas formais de propriedade? É a propriedade formal que fornece o processo, as formas e as regras que fixam ativos em uma condição que nos permita realiza-los como capital ativo. (2000, p. 46, tradução nossa).

Mercurio e Medema são mais explícitos ao afirmar que os direitos de propriedade “determinam a distribuição da riqueza e do poder dentro de um sistema econômico.” (1997, p. 133, tradução nossa). Entretanto, para melhor compreender a importância da propriedade (privada) ao desenvolvimento de um sistema econômico, imagine-se um cenário em que não existem direitos de propriedade. Nessa hipótese,

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. (MERCURO; MEDEMA, 1997, p. 133, tradução nossa).

Portanto, sem direitos de propriedade, ou seja, sem a possibilidade de se conferir a alguém, com exclusividade e proteção à interferência dos demais, o exercício de direitos sobre determinado bem, haverá menos incentivos para investimentos. Isto, porque, sendo todos os bens e recursos coletivos, aqueles que decidirem por investir enfrentarão consideráveis dificuldades para perceber o resultado de seu investimento (MERCURO; MEDEMA, 1997, p. 133), visto que,

[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 à esta atividade destinados terão de competir com a finalidade de assegurar aquilo que já possuem. (TIMM; CAOVIALLA, 2010, p. 4).

A essa situação denominou-se *tragedy of the commons*, em decorrência de trabalho homônimo de Hardin (1968). Desenvolvendo o mesmo tema, Araújo, traduzindo a expressão para *tragédia dos baldios*, ensina que, na hipótese em que todos os recursos são 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. (2008, p. 70).

No mesmo sentido, Vera:

[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. (2014, p. 202).

Nota-se, portanto, que a existência de direitos de propriedade possibilita ao seu titular perceber (ou internalizar) as externalidades decorrentes de determinado bem, externalidades essas não só positivas, como eventuais frutos, mas também negativas, as responsabilidades que dele decorrem. Além disso, a definição da propriedade permite que os bens circulem na

sociedade através de negociações, possibilitando uma alocação mais eficiente dos recursos. (TIMM; CAOVILLA, 2010, p. 7-8).

Dessa forma, há incentivos à produção e ao melhor uso dos bens, possibilitando-se aos titulares destes, ainda, transferi-los a outros indivíduos que lhes dão maior valor, gerando-se, com as respectivas transações, riqueza à sociedade como um todo. (TIMM; CAOVILLA, 2010, p. 2).

Direitos de propriedade, portanto,

são cruciais, uma vez que somente quem os tiver assegurados vai se dispor a investir e aumentar a produtividade. Quem acreditar que corre o risco de ter sua produção roubada, expropriada ou exageradamente tributada terá pouco incentivo para trabalhar, e muito menos para investir e inovar. (ACEMOGLU; ROBINSON, 2012, p. 59).

Contudo, há uma série de fatores que afetam a realização das barganhas, impedindo que as negociações evoluam a um preço zero, são os já referidos custos de transação.

Ausentes tais custos,

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. (SZTAJN; ZYLBERSZTAJN; MUELLER, 2005, p. 85).³

A realidade, entretanto, é outra e a existência de custos de transação é inerente a qualquer economia. Nesse contexto, o sistema legal e as instituições jurídicas, sobretudo aquelas que dizem respeito aos direitos de propriedade e aos contratos têm influência direta nos custos de transação.

³ Em outras palavras, o chamado Teorema de Coase “sustenta que as externalidades não provocam a alocação imperfeita de recursos, desde que os custos de transação (para a elaboração de contratos e negociações de acordos) sejam nulos, e os direitos de propriedade, bem definidos e respeitados. Nesse caso, as partes – o produtor e o consumidor da externalidade – teriam um incentivo de mercado para negociar um acordo em benefício mútuo, de tal forma que a externalidade (economias externas) fosse ‘internalizada’. O teorema estabelece que o resultado desse processo de troca seria o mesmo, qualquer que fosse – o produtor ou o consumidor de externalidade – aquele que possuísse poder de veto ou direito de propriedade de usar ou não o recurso.” (SANDRONI, 1999. p. 596).

Instituições que tratam de forma precária os direitos de propriedade e que não garantam segurança de que os contratos serão respeitados, na medida em que apresentam riscos adicionais à realização dos negócios, desencorajam investimentos.

Soto identifica seis efeitos, todos decorrentes de um sistema formal de direitos de propriedade, que permitem aos indivíduos gerar capital⁴.

O primeiro, é *fixar o potencial econômico dos ativos*; a partir do momento em que se foca no título de propriedade de um imóvel e não no próprio imóvel, automaticamente, distancia-se do mundo material, adentrando-se no universo conceitual habitado pelo “capital”. (SOTO, 2000, p. 50). “A propriedade formal força-nos a pensar o imóvel como um conceito econômico e social. Convida-nos a ir além da visão de uma casa como mero abrigo – e, portanto, um ativo morto – para vê-la como capital vivo.” (SOTO, 2000, p. 50, tradução nossa).

O segundo efeito é *integrar informações dispersas em um único sistema*, permitindo aos indivíduos obterem informações sobre as qualidades econômicas e sociais de um determinado bem sem necessariamente vê-lo pessoalmente. Ademais, permite conhecer os bens que estão disponíveis e quais oportunidades existem para a criação de valor superavitário, ou seja, torna a avaliação e transação do potencial de um ativo mais fáceis, incrementando a geração de capital. (SOTO, 2000, p. 54).

Outro efeito, já mencionado neste trabalho, é *tornar as pessoas responsáveis*.

Grande parte do valor potencial de uma propriedade legal deriva da possibilidade de perdê-la. Consequentemente, grande parte do seu poder vem da responsabilidade que cria, das restrições que impõe, das regras que engendra, e das sanções que pode gerar. Ao permitir às pessoas verem o potencial econômico e social dos ativos, a propriedade formal alterou nas sociedades avançadas a percepção, não apenas das possíveis recompensas da utilização dos ativos, mas também dos perigos. Propriedade legal implicou comprometimento. (SOTO, 2000, p.56, tradução nossa).

Essa constatação decorre, ainda, da possibilidade de utilização do bem como garantia a obrigações do proprietário, o que confere segurança aos negócios, permitindo que estes se

⁴ O termo “capital”, para Soto, exerce dois papéis simultaneamente: o de capturar a dimensão física do ativo, bem como seu potencial de gerar valor superavitário. “Capital”, portanto, é algo dormente, sendo necessário para a sua percepção que se verifique os ativos não só como se apresentam, mas como poderão vir a ser (seu potencial econômico) (2000, p. 41-45).

realizem entre pessoas fora de um determinado “círculo de confiança” (família e amigos, por exemplo) das partes envolvidas.

O quarto efeito identificado por Soto é *tornar fungíveis os ativos*. Cabe, contudo, esclarecer que o significado do termo “fungível”, como utilizado por Soto, não deve ser confundido com o conferido pelo Código Civil brasileiro em seu art. 85 (“*móveis que podem substituir-se por outros da mesma espécie, qualidade e quantidade*”). Para Soto, a fungibilidade dos ativos em um sistema formal de propriedade decorre do fato de, na medida em que se transpõe as características de um ativo do seu estado físico para uma representação do bem (por exemplo, a matrícula de um imóvel), ser possível comparar os ativos construídos para o mesmo propósito de forma mais rápida e barata. (SOTO, 2000, p. 56).

Assim, através de registros padronizados, indivíduos podem determinar como explorar um imóvel em particular da forma mais rentável, podendo combiná-los ou dividi-los sem tocá-los. “Graças à propriedade formal, uma única fábrica pode ser detida por incontáveis investidores, que podem desfazer-se de sua propriedade sem afetar a integridade do ativo físico.” (SOTO, 2000, p. 57, tradução nossa).

Soto refere também o efeito de *criar uma rede de relacionamentos entre as pessoas*, visto que o sistema de propriedade combina os cidadãos em uma rede de agentes econômicos individualmente identificáveis e responsáveis, encorajando prestadores de serviços, como fornecedores de água e energia elétrica, a investir na produção e distribuição desses serviços. Ao vincularem legalmente os imóveis que receberão os serviços aos seus respectivos proprietários, beneficiários e responsáveis pelo pagamento desses serviços, um sistema de propriedade formal reduz o risco de furto de serviços. (2000, p. 59).

Como de outra forma poderiam as instituições financeiras identificar em grande escala tomadores em potencial confiáveis? Como poderiam objetos físicos, como madeira no Oregon, garantir investimento industrial em Chicago? Como poderiam as empresas de seguros encontrar e contratar consumidores que pagarão seus prêmios? Como poderiam serviços de informação de corretagem, ou de inspeção e análise, serem prestados de forma eficiente e barata? Como a cobrança de tributos funcionaria? É o sistema de propriedade que atrai o potencial abstrato dos imóveis e os fixa em representações que nos permitem ir além de passivamente utilizar os imóveis como abrigos. Muitos sistemas de registro em nações em desenvolvimento falham em produzir capital por não reconhecerem que a propriedade pode ir muito além da posse (SOTO, 2000, p. 60, tradução nossa).

O sexto e último efeito é o *de proteger as transações*; na medida em que os registros de propriedade (títulos, escrituras, garantias e contratos que descrevem os aspectos econômicos significativos dos ativos) são continuamente acompanhados e protegidos, alertam qualquer um que desejar utilizar determinado ativo sobre aspectos que possam restringir seu uso, como gravames. (SOTO, 2000, p. 61).

O objetivo final é “produzir confiança nas transações, de modo que as pessoas possam mais facilmente fazer com que seus ativos desenvolvam uma vida paralela como capital.” (SOTO, 2000, p. 62). Em outras palavras, a faculdade de transferir os direitos de propriedade afeta diretamente seu valor econômico (SZTAJN; ZYLBERSZTAJN; MUELLER, 2005, p. 86).

Portanto, para o exercício dos direitos de propriedade, é fundamental que estes sejam seguros e bem definidos, o que, entretanto, não significa que serão absolutos, visto que

alguns atributos do bem permanecerão no domínio público, o que gera incentivos para que outros agentes despendam recursos para tentar capturá-los. Essa perspectiva afeta a forma como o proprietário usará e investirá na proteção do Direito de Propriedade sobre o recurso. Direitos de propriedade que não são perfeitamente seguros desestimulam os investimentos, o que traz, portanto, importantes conseqüências sobre a *performance* econômica, que é a questão central de interesse dos economistas. (SZTAJN; ZYLBERSZTAJN; MUELLER, 2005, p. 92).

Logo, é o sistema jurídico que fixará, com mais ou menos restrições, sem descuidar das normas sociais que legitimarão esse sistema, os direitos de propriedade (VERA, 2014, p. 203), sobretudo, “em ambiente onde os agentes podem tomar decisões oportunistas, em que as informações podem ser assimétricas e em que a racionalidade limitada impede a redação de contratos completos” (SZTAJN; ZYLBERSZTAJN; MUELLER, 2005, p. 88), ou seja, que apresenta custos de transação.

Nesse contexto, é através das transações comerciais, na medida em que promovem a circulação dos bens de indivíduos que os valorizam menos para outros que os valorizam mais, que se gera “riqueza não só entre as partes da transação, mas para a sociedade.” (VERA, 2014, p. 206).

Quanto mais as pessoas transacionam, mais a sociedade se enriquece. O papel primordial do Estado nesse caso (incluindo o sistema jurídico) é facilitar as transações, reforçando relações de confiança e a redução de custos de transação. Algumas ações nesse sentido são: o estabelecimento de regras para a divulgação mínima de informação entre o comprador e o vendedor (Código de Defesa do Consumidor), a redução de custos (impostos ou taxas de transferência e dos registros públicos) e o provimento da garantia de cumprimento dos contratos. (VERA, 2014, p. 208).

Portanto, percebe-se o papel primordial do Estado no “asseguramento dos serviços públicos, leis, direitos de propriedade e da liberdade de firmar contratos e relações de troca”, visto que “instituição detentora da capacidade coercitiva de impor a ordem, impedir roubos e fraudes e fazer valer contratos entre partes privadas.” (ACEMOGLU; ROBINSON. 2012, p. 59).

Ou seja, em última análise, é o Estado (e instituições relacionadas) que determina o incremento ou a redução dos seus respectivos custos de transação.

2.3.1 Uma análise econômica da Função Social da Propriedade

Considerando-se sua relevância ao objeto deste estudo e, sobretudo, a aparente contradição entre os fins do princípio da função social da propriedade e de desenvolvimento econômico, expõe-se brevemente as contribuições de Direito e Economia para o debate.

A Constituição Federal, em seu art. 5º, inciso XXIII, prescreve que “a propriedade atenderá a sua função social”, enunciado que, por sua natureza abstrata, ainda hoje gera debates acerca de sua delimitação e consequente aplicação prática.

A inspiração do enunciado decorre da ideia solidarista de propriedade como dever e não direitos, de modo que somente estaria sujeita à proteção do ordenamento a propriedade que observasse sua função social. (TIMM; CAOVILO, 2010, p. 10). Porém, sendo cláusula geral, catalisa decisões judiciais contraditórias, que “tornam as regras pouco claras, gerando custo e retratação dos investimentos privados.” (TIMM; CAOVILO, 2010, p. 18).

A abstração do instituto, percebe-se, cria incentivos para comportamentos oportunistas, dos quais decorrem consequências socioeconômicas indesejadas, como assevera Vera, sobre invasões e esbulhos de imóveis rurais no contexto da problemática reforma agrária brasileira:

O conceito de função social é aplicado muitas vezes para beneficiar um pequeno grupo, mas os efeitos para a sociedade como um todo, principalmente o cidadão menos favorecido, são tratados de forma superficial [...] o que por si só fragiliza a garantia de propriedade privada em níveis nunca vistos no País. (VERA, 2014, p. 218).

A acumulação de terras para fins exclusivos de especulação, certamente, é condenável e deve ser adequadamente prevenida, inclusive, a depender do caso, com a desapropriação da terra para fins de reforma agrária, porém, deve-se fazê-lo por meio de critérios objetivos e buscando-se antever as consequências da respectiva medida, que, não raro, vão além das partes imediatamente envolvidas.

Veja-se, como exemplo, um processo de despejo, no qual, com fundamento na justiça social, o juiz decide em favor do locatário que não paga o aluguel há meses, visto que este é idoso, parte pretensamente mais fraca. A consequência imediata da ação do Estado (através do juiz) é a criação de incentivos aos proprietários de imóveis para evitarem alugar a idosos, ou seja, para beneficiar um único indivíduo, acabou-se por prejudicar de forma indireta a totalidade do grupo que se pretendia proteger. (VERA, 2014, p. 218).

Outro exemplo, em sentido oposto, trata de uma fábrica emissora de gases poluentes, prejudiciais aos moradores vizinhos; a atividade fabril, portanto, gera externalidades negativas à vizinhança e, uma vez que a fábrica “não tem incentivos para indenizar os moradores sem que haja uma intervenção exógena (como a imposição judicial pelo Estado) ou alguma ação que afete a sua reputação” (VERA, 2014, p. 219), é desejável que o Estado intervenha através da “implementação de políticas que induzam ou mesmo obriguem o proprietário a ‘internalizar’ o custo gerado por esta externalidade.” (MATTOS, 2008, p. 7).

“O conceito de propriedade, portanto, não só é um direito, mas envolve um dever, uma responsabilidade. Esse é um caráter social da propriedade.” (VERA, 2014, p. 219). É dizer, há “um poder-dever do proprietário de dar à propriedade um destino determinado, vinculado a um objetivo conectado ao interesse coletivo da sociedade e não unicamente ao interesse individual.” (MATTOS, 2008, p. 2).

Ainda que a Economia identifique o direito de propriedade como condição essencial à maximização da riqueza e bem estar de uma sociedade (MATTOS, 2008, p. 6-7), a Análise Econômica do Direito não o considera absoluto, a ser explorado sem restrições pelo proprietário. Nesse sentido, percebidas falhas de mercado, é dever do Estado corrigi-las.

Contudo, essa intervenção deve necessariamente objetivar o aumento da eficiência da Economia, não a distribuição de renda, como se busca com a funcionalização da propriedade,

que redundando no enfraquecimento da estrutura do direito de propriedade em determinada economia, “comprometendo os ganhos de eficiência a ele associados e, especialmente, reduzindo os incentivos para investir.” (MATTOS, 2008, p. 7-9).

Veja-se, portanto, a função social da propriedade rural sob o prisma de Direito e Economia: o inciso I do art. 186 da Constituição Federal prescreve o “aproveitamento racional e adequado”, enquanto que o art. 6º da Lei nº 8.629/1993 (que dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária) define a propriedade produtiva como aquela que atinge grau de utilização da terra igual ou superior a 80% (§ 1º) e grau de eficiência na exploração da terra igual ou superior a 100% (§ 2º), conforme fórmulas de cálculo apresentadas na Lei.

Como se vê, a Lei de 1993 fornece “um objetivo basicamente econômico (e não social): a produção agrícola deve ocorrer da forma mais eficiente possível⁵” (MATTOS, 2008, p. 10), de modo que é esperado que “grande parte dos agentes econômicos agirá naturalmente respeitando tais postulados de racionalidade econômica, o que implica que a intervenção estatal [...] se aplicaria apenas às exceções”. (MATTOS, 2008, p. 12).

Paradoxalmente, a função social da propriedade em um sistema de mercado não diverge muito, em uma perspectiva de análise econômica do Direito, da função privada. É protegendo e não relativizando a propriedade que há ganho de bem-estar social. Por certo, podem existir exageros, mas para isso existe a função corretiva do instituto do abuso de direito (cujo remédio jurídico é, tipicamente, perdas e danos e não *desapropriação às avessas*). (TIMM; CAOVIOLA, 2010. p. 15).

Portanto, percebe-se que, em seu nível mais fundamental, a Função Social da Propriedade prescreve justamente a busca da eficiência na utilização do bem, sem abusos ou excessos prejudiciais a terceiros. (LOYOLA, 2007, p. 42).

2.4 Contribuições de Direito e Economia

Como referido, a disciplina de Direito e Economia, ao aplicar o instrumental teórico e empírico da Economia ao estudo do Direito, proporciona uma visão holística do fenômeno

⁵ Cooter e Ulen definem um processo de produção eficiente como aquele no qual se verifica qualquer das seguintes hipóteses: (i) não é possível gerar a mesma quantidade de produção usando uma combinação de insumos de custo menor, ou (ii) não é possível gerar mais produção usando a mesma combinação de insumos. (2010, p. 38).

jurídico, sobretudo a partir da percepção deste como fonte de incentivos a pautar o comportamento dos indivíduos. Quanto ao argumento que defende serem contraditórias as noções de justiça e eficiência – respectivamente identificadas como fins do Direito e da Economia – Gico Jr. responde, asseverando que a Análise Econômica do Direito contribui

para (i) a identificação do que é injusto – toda regra que gera desperdício (é ineficiente) é injusta, e (ii) é impossível qualquer exercício de ponderação se quem o estiver realizando não souber o que está efetivamente em cada lado da balança, isto é, sem a compreensão das conseqüências reais dessa ou daquela regra. A juseconomia nos auxilia a descobrir o que realmente obteremos com uma dada política pública (prognose) e o que estamos abrindo mão para alcançar aquele resultado (custo de oportunidade). Apenas detentores desse conhecimento seremos capazes de realizar uma análise de custo-benefício e tomarmos a decisão socialmente desejável. (2010, p. 27).

Logo, na medida em que o desperdício será sempre injusto, pois marginaliza necessidades humanas, “toda definição de justiça deveria ter como condição necessária, ainda que não suficiente, a eliminação de desperdícios.” (GICO JR., 2010, p. 24). Mesmo políticas públicas com fins de redistribuição devem buscar ser eficientes, ponderando a estrutura de incentivos que cria, pois o

simples fato de uma medida redistribuir riqueza não é suficiente para caracterizá-la como moralmente boa ou ruim em si, muito menos como socialmente desejável. É necessário identificar e ponderar suas conseqüências para o agente afetado e para os demais grupos afetados. Lembrem-se, pessoas respondem a incentivos e mudarão seu comportamento se as regras mudarem. Nesse contexto, a AED [Análise Econômica do Direito] pode contribuir para o julgamento informado. (GICO JR., 2010, p. 25).⁶

Em atenção ao todo aqui exposto, não se defende a aplicação da Análise Econômica do Direito de forma absoluta, mas sim as vantagens do diálogo interdisciplinar em direção ao

⁶ Enriquece a discussão as ponderações de Sandel sobre duas abordagens rivais de Justiça: a primeira, que prescreve que a moralidade de uma determinada ação depende apenas das conseqüências que produz, de modo que a medida certa a ser tomada será a que produzir a melhor situação, considerando-se todas as implicações relacionadas; e a segunda, que ensina que, em termos morais, não se deve preocupar apenas com as conseqüências a serem produzidas por uma determinada medida, visto que há certos deveres e direitos que devem comandar nossa atuação, independentemente das conseqüências sociais. (2009).

desenvolvimento de um conhecimento que auxilie os juristas a “identificar, prever e explicar as conseqüências sociais de escolhas políticas imbuídas em legislações (*ex ante*) e decisões judiciais (*ex post*)” (GICO JR., 2010, p. 26).

3 ESTRANGEIRO E PROPRIEDADE RURAL NO BRASIL: LEGISLAÇÃO E INTERPRETAÇÃO

Passa-se, portanto, a análise da Lei nº 5.709/1971 – com destaque ao problemático § 1º do seu art. 1º – e da forma como esta é aplicada, evidenciando os impactos percebidos no rol de garantias disponíveis aos estrangeiros, através de um comparativo entre a hipoteca e a alienação fiduciária.

Verifica-se, ainda, as mudanças na orientação da Advocacia-Geral da União nos últimos anos, culminando com o famigerado Parecer AGU/LA nº 01/2010 e seus impactos no setor do agronegócio brasileiro.

3.1 O marco legal que disciplina a aquisição de imóvel rural por estrangeiro no Brasil e suas *consequências* sobre as garantias disponíveis aos credores estrangeiros

A Constituição Federal, em seu art. 190, prescreve que 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.”

O marco legal que atualmente disciplina a matéria é a Lei nº 5.709, de 7 de outubro de 1971. A seguir, analisa-se suas principais disposições e seus respectivos impactos na utilização dos imóveis rurais como garantia a operações financeiras firmadas com credores estrangeiros.

3.1.1 A Lei nº 5.709/1971

A Lei nº 5.709/1971, que regula a aquisição de imóvel rural por estrangeiro no Brasil, em seu art. 1º, estipula que o “estrangeiro residente no País e a pessoa jurídica estrangeira autorizada a funcionar no Brasil só poderão adquirir imóvel rural” nos termos e condições que prescreve.

Assim, no que toca às pessoas físicas, em seu art. 3º, limita a área a ser adquirida a 50 (cinquenta) módulos de exploração indefinida⁷, em área contínua ou descontínua, com

⁷ O Módulo de Exploração Indefinida (MEI) “é uma unidade de medida, expressa em hectares [...] para o imóvel com exploração não definida. A dimensão do MEI varia entre 5 e 100 hectares, de acordo com a Zona Típica de Módulo (ZTM) do município de localização do imóvel rural.” (Fonte: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA. Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/estrutura->

exceção a imóveis com área não superior a 3 (três) módulos, em que a aquisição é livre, porém, “ressalvadas as exigências gerais determinadas em lei.”

Com relação às pessoas jurídicas, a Lei em referência estabelece (art. 5º) que somente poderão adquirir imóveis rurais “destinados à implantação de projetos agrícolas, pecuários, industriais, ou de colonização, vinculados aos seus objetivos estatutários”, devendo os projetos serem previamente submetidos à aprovação do Ministério da Agricultura, ouvindo-se, ainda, o órgão federal competente na respectiva área, e, quando se tratar de projetos de caráter industrial, o Ministério da Indústria e Comércio (§§ 1º e 2º do art. 5º).

Analisando a intenção do legislador, Cysneiros pondera:

Com esta vinculação, o que pretendeu o legislador foi obstaculizar a aquisição por estrangeiro de imóveis rurais, que não coadjuvassem, ou fossem empregados como suporte à atividade precípua para os quais fossem autorizados a funcionar no país, prevenindo a imobilização de capital em terras rurais e especulação fundiária, com danosas conseqüências 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. (1985, p. 35).

Além disso, para áreas em que exista concentração de terras pertencentes a estrangeiros, a Lei fixa as seguintes exigências:

Art. 12 – A soma das áreas rurais pertencentes a pessoas estrangeiras, físicas ou jurídicas, não poderá ultrapassar a um quarto da superfície dos Municípios onde se situem, comprovada por certidão do Registro de Imóveis, com base no livro auxiliar de que trata o art. 10.

§ 1º – As pessoas da mesma nacionalidade não poderão ser proprietárias, em cada Município, de mais de 40% (quarenta por cento) do limite fixado neste artigo.

§ 2º – Ficam excluídas das restrições deste artigo as aquisições de áreas rurais:

I – inferiores a 3 (três) módulos;

II – que tiverem sido objeto de compra e venda, de promessa de compra e venda, de cessão ou de promessa de cessão, mediante escritura pública ou

fundiar/regularizacao-fundiar/aquisicao-e-arrendamento-de-terras-por-estrangeiro/file/1114-modulo-de-exploracao-indefinida-mei>. Acesso em: 11 mar. 2018).

instrumento particular devidamente protocolado no Registro competente, e que tiverem sido cadastradas no INCRA em nome do promitente comprador, antes de 10 de março de 1969;

III – quando o adquirente tiver filho brasileiro ou for casado com pessoa brasileira sob o regime de comunhão de bens.

§ 3º – O Presidente da República poderá, mediante decreto, autorizar a aquisição além dos limites fixados neste artigo, quando se tratar de imóvel rural vinculado a projetos julgados prioritários em face dos planos de desenvolvimento do País.

Não obstante as restrições impostas pela referida Lei, a disposição que mais suscitou debates, inclusive com a manifestação da Advocacia-Geral da União, como se verá adiante, encontra-se no § 1º do seu art. 1º, que submete ao seu regime “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”.

Dessa forma, sujeitou-se às disposições da Lei nº 5.709/1971 todas as empresas que, ainda que constituídas e existentes em conformidade com as leis brasileiras, apresentassem, “a qualquer título”, a maioria do seu capital social em mãos estrangeiras.

Antecipando a dificuldade de fiscalização do previsto no referido § 1º em se tratando de sociedades anônimas, a Lei de 1971 determina (art. 6º) a adoção da forma nominativa para as ações daquelas:

I – que se dediquem a loteamento rural;

II – que explorem diretamente áreas rurais; e

III – que sejam proprietárias de imóveis rurais não vinculados a suas atividades estatutárias.

Além disso, complementando o disposto em seu art. 6º, determina o art. 16 da Lei, *in verbis*:

Art. 16. As sociedades anônimas, compreendidas em quaisquer dos incisos do caput do art. 6º, que já estiverem constituídas à data do início da vigência

desta Lei, comunicação, no prazo de 6 (seis) meses, ao Ministério da Agricultura a relação das áreas rurais de sua propriedade ou exploração.

§ 1º – As sociedades anônimas, indicadas neste artigo, que não converterem em nominativas suas ações ao portador, no prazo de 1 (um) ano do início da vigência desta Lei, reputar-se-ão irregulares, ficando sujeitas à dissolução, na forma da lei, por iniciativa do Ministério Público.

Quanto ao foco deste trabalho, qual seja, o impacto do marco legal nas operações de captação de recursos ao agronegócio brasileiro, pontuam-se alguns aspectos de ordem prática no que toca as garantias disponíveis aos credores estrangeiros.

3.1.2 Aspectos jurídicos relacionados a utilização de imóveis rurais como garantia a operações financeiras internacionais: hipoteca e alienação fiduciária

A Lei de 1971, como exposto, restringiu a “aquisição” de imóveis rurais por estrangeiros, ou seja, a limitação recaiu tão somente sobre a transferência da “propriedade plena”. Consequentemente, restou permitida a constituição de garantias que não implicassem a transferência da “propriedade” aos advenas, ressalvando-se, contudo, aqueles imóveis situados em Faixa de Fronteira⁸, sujeitos às disposições da Lei nº 6.634, de 02 de maio de 1979, que, nos incisos V e VI do art. 2º, determina:

Art. 2º. – Salvo com o assentimento prévio do Conselho de Segurança Nacional, será vedada, na Faixa de Fronteira, a prática dos atos referentes a:

[...]

V – transações com imóvel rural, que impliquem a obtenção, por estrangeiro, do domínio, da posse ou de qualquer direito real sobre o imóvel;

VI – participação, a qualquer título, de estrangeiro, pessoa natural ou jurídica, em pessoa jurídica que seja titular de direito real sobre imóvel rural;

[...].

⁸ A Faixa de Fronteira, tida como “área indispensável à Segurança Nacional”, é a “faixa interna de 150 Km (cento e cinquenta quilômetros) de largura, paralela à linha divisória terrestre do território nacional”. (art. 1º da Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979).

Cabe destacar, contudo, que o § 4º do art. 2º acima citado excetua “do disposto no inciso V, a hipótese de constituição de direito real de garantia em favor de instituição financeira”.

Portanto, pela análise da legislação vigente, ao estrangeiro seria viável ter constituída em seu favor apenas garantia hipotecária sobre imóvel rural, visto que não implica na “alienação” do imóvel ao credor. Ocorre que a hipoteca, além de não proporcionar celeridade no processo de execução, não protege o respectivo credor dos efeitos de uma eventual recuperação judicial ou falência do devedor⁹, o que, em tempos de instabilidade econômica, no qual se verifica um crescimento significativo nos pedidos de recuperação judicial¹⁰ por empresas brasileiras dos mais diversos setores, inclusive, do agronegócio, é primordial ao investidor estrangeiro.

Em contrapartida, o mesmo não se verifica no caso da alienação fiduciária, garantia mais eficaz em relação à hipoteca, pois, além de possuir um procedimento de execução mais célere, simultaneamente, protege o credor fiduciário da hipótese de sobrevir recuperação judicial ou falência do devedor.

Isto, porque, em se tratando de falência, o bem alienado fiduciariamente, posto que deixa a esfera patrimonial do devedor, não será arrecado em favor da massa, enquanto que, em uma eventual recuperação judicial, estará o credor fiduciário, nos termos do disposto no §3º do art. 49 da Lei nº 11.101, de 9 de fevereiro de 2005¹¹, expressamente excluído de seus efeitos.

No entanto, uma vez que a Lei nº 5.709/1971 restringe a aquisição da propriedade rural por estrangeiro e que a alienação fiduciária, ao contrário da hipoteca, implica na alienação (ainda que em caráter fiduciário) do respectivo imóvel ao credor, impedia-se a perfectibilização da garantia fiduciária em favor de estrangeiro, situação que perdurou até que

⁹ Tanto na falência, em o que o bem hipotecado será arrecadado em favor da massa, quanto na recuperação judicial, cujo tratamento será objeto do plano de recuperação, o credor hipotecário estará sujeito aos efeitos dos respectivos procedimentos.

¹⁰ Indicadores da Serasa Experian apontam que, apenas entre março de 2016 e setembro de 2017 foram protocolados, no Brasil, 2.699 requerimentos de recuperação judicial (Fonte: Serasa Experian. Disponível em: <<http://noticias.serasaexperian.com.br/indicadores-economicos/falencias-e-recuperacoes>>. Acesso em: 11 mar. 2018).

¹¹ “Art. 49. Estão sujeitos à recuperação judicial todos os créditos existentes na data do pedido, ainda que não vencidos. [...] § 3º Tratando-se de credor titular da posição de proprietário fiduciário de bens móveis ou imóveis, de arrendador mercantil, de proprietário ou promitente vendedor de imóvel cujos respectivos contratos contenham cláusula de irrevogabilidade ou irretroatividade, inclusive em incorporações imobiliárias, ou de proprietário em contrato de venda com reserva de domínio, seu crédito não se submeterá aos efeitos da recuperação judicial e prevalecerão os direitos de propriedade sobre a coisa e as condições contratuais, observada a legislação respectiva, não se permitindo, contudo, durante o prazo de suspensão a que se refere o § 4º do art. 6º desta Lei, a venda ou a retirada do estabelecimento do devedor dos bens de capital essenciais a sua atividade empresarial.”

a Lei nº 13.043, de 13 de novembro de 2014, alterou a redação do art. 1.367 do Código Civil, que passou a vigorar com a seguintes redação:

Art. 1.367. A propriedade fiduciária em garantia de bens móveis ou imóveis sujeita-se às disposições do Capítulo I do Título X do Livro III da Parte Especial deste Código e, no que for específico, à legislação especial pertinente, **não se equiparando, para quaisquer efeitos, à propriedade plena** de que trata o art. 1.231. (Grifos nossos).

Desse modo, ao estabelecer a distinção entre a propriedade fiduciária e a propriedade plena, a Lei nº 13.043/2014 permitiu – uma vez que a Lei nº 5.709/1971 limita exclusivamente a aquisição da “propriedade plena” de imóvel rural por ádvenas – a constituição de alienação fiduciária sobre propriedades rurais em favor de credores estrangeiros.

Entretanto, ainda que se tenha avançado com o Código Civil, persiste um flagrante descompasso entre este e a Lei de 1971, qual seja, o fato de, impondo-se a execução da alienação fiduciária ao credor estrangeiro, este, tendo em vista as restrição a que está sujeito, fica impedido de ter a propriedade consolidada em seu nome, conforme previsão do art. 26 e seguintes da Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997, que dispõe sobre o Sistema de Financiamento Imobiliário, institui a alienação fiduciária de coisa imóvel e dá outras providências.

Isto, na prática, torna necessário ao estrangeiro, no momento da execução, obter a autorização governamental, conforme imposto pela Lei de 1971, ou nomear terceiro, pessoa física brasileira ou jurídica com maioria de capital nacional, para avançar com a execução, atuando na qualidade de agente fiduciário do credor, o que, considerando a ausência de regulação específica à matéria e as diferentes orientações adotadas pelos Registros de Imóveis brasileiros, onera o processo ao incrementar os custos de transação relacionados, sendo fator de insegurança jurídica.

Portanto, é fundamental, ao se analisar a problemática acima exposta, considerar duas perspectivas, ambas, a seu turno, identificadas com os perfis dos investidores estrangeiros que destinam recursos ao agronegócio brasileiro.

O primeiro perfil relaciona-se a investimentos diretos no País, que objetivam desenvolver projetos em que a aquisição do imóvel rural é determinante. Normalmente, são

investimentos vinculados a empreendimentos de longo prazo e, sendo assim, é imprescindível um ambiente institucional que proporcione segurança jurídica à aquisição da propriedade.

Em contrapartida, o segundo perfil diz respeito a investimentos essencialmente financeiros. Em razão da escassez de crédito, bem como das altas taxas de juros praticadas no Brasil, a captação de recursos no exterior, sobretudo por empresas exportadoras de commodities agrícolas, exerce um papel fundamental no setor do agronegócio.

O País, inclusive, disponibiliza modalidades para captação de recursos externos, oferecendo incentivos fiscais para estimular e atrair investimentos estrangeiros, caso da operação financeira denominada *recebimento antecipado de exportação*, regulada pelo Banco Central do Brasil¹², em que o credor estrangeiro (que pode ser o próprio importador ou qualquer pessoa jurídica no exterior, inclusive instituições financeiras) antecipa a exportadores brasileiros recursos para financiamento de exportações futuras.

Como estímulo, nessas operações, há redução a zero das alíquotas do Imposto de Renda Retido na Fonte – IRRF em relação às parcelas pagas a título de juros (conforme inciso XI do art. 1º da Lei nº 9.481, de 13 de agosto de 1997) e para o Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro ou relativas a Títulos ou Valores Mobiliários – IOF (conforme inciso XI do art. 15-B do Decreto nº 6.306, de 14 de dezembro de 2007).

Note-se, portanto, que há uma diferença fundamental entre o investidor financeiro e o investidor direto, qual seja, o fato de não ser relevante ao investidor financeiro adquirir a propriedade do imóvel, mas tão somente ter em seu favor constituída garantia segura e eficaz para um eventual inadimplemento.

Assim, a questão que se coloca é: tendo em vista o papel das instituições, de reduzir incertezas em uma sociedade, poderia a legislação pátria que regula a aquisição de imóvel rural por estrangeiro neutralizar ou, ao menos, minimizar suas consequências sobre as garantias disponíveis às operações internacionais predominantemente financeiras, sem, ao mesmo tempo, descuidar do seu propósito de resguardar os interesses nacionais, limitando as aquisições de terras por estrangeiros? Adiante, analisar-se-á as sugestões dos Projetos de Lei nº 2.289/2007 e nº 4.059/2012 (atualmente tramitando apensados), que buscam regular a matéria.

¹² “A regulamentação sobre o recebimento antecipado de exportação com prazo até 360 dias pode ser consultada na Circular nº 3.691, de 16 de dezembro de 2013, Título IV, Capítulo I. Já a regulamentação sobre o recebimento antecipado de exportação com prazo superior a 360 dias pode ser consultada na Resolução nº 3.844, de 23 de março de 2010 e na Circular nº 3.689, de 16 de dezembro de 2013, Título II, Capítulo III, Seção II, Subseção II.” (Fonte: Banco Central do Brasil – BACEN. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/pre/bc_atende/port/expImp.asp#6>. Acesso em: 5 abr. 2018).

Porém, antes de avaliar os referidos projetos de lei, importa estudar o posicionamento da Advocacia-Geral da União no tocante à problemática relacionada ao citado § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709/1971 e seus decorrentes impactos econômicos.

3.2 Análise dos Pareceres da Advocacia-Geral da União relacionados à sujeição da pessoa jurídica brasileira controlada por estrangeiros à Lei de 1971

O § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709/1971, como mencionado, submeteu ao seu regime “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”.

Ocorre que, ao entrar em vigor, a Constituição Federal de 1988, em seu art. 171, trouxe os conceitos de “empresa brasileira” e de “empresa brasileira de capital nacional”, conforme abaixo:

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.

Tendo em vista o conflito que se verificou entre a Lei nº 5.709/1971 e a Constituição Federal de 1988, decorrente do fato de a Lei de 1971 tratar como estrangeiras empresas que a Constituição considerava brasileiras, a Advocacia-Geral da União (AGU), através do Parecer GQ-22/1994, concluiu que o referido § 1º do art. 1º da Lei de 1971 fora revogado, pois não recepcionado pela Carta de 1988.

Em 1995, porém, através da Emenda Constitucional nº 6, revogou-se o art. 171 da Constituição Federal, reavivando a discussão sobre a vigência do mencionado § 1º do art. 1º da Lei de 1971. Para dirimir a questão, a Advocacia-Geral da União editou o Parecer GQ-181/1998, reafirmando que o retromencionado parágrafo não fora recepcionado pela Constituição de 1988 e esclarecendo que a revogação do art. 171 da Constituição pela

Emenda Constitucional nº 6/1995 “não tem o condão de repristinar a norma que se entendera revogada.”¹³

Além disso, considerando que o art. 172 da Constituição Federal estabelece que “[a] lei disciplinará, com base no interesse nacional, os investimentos estrangeiros, incentivará os reinvestimentos e regulará a remessa de lucros”, dispõe o Parecer de 1998:

parece evidente que a EC nº 6/95 não constitui empecilho a que o legislador ordinário limite, no futuro, a aplicação de capital estrangeiro¹⁴ em determinadas atividades reputadas estratégicas para o País, com fundamento na soberania, na independência ou no interesse nacionais [...].

Dessa forma, o Parecer GQ-181/1998, ainda que admitindo a possibilidade de o legislador impor limites aos investimentos estrangeiros no Brasil, determinou a não recepção do § 1º do art. 1º da Lei de 1971 pela Constituição Federal de 1988.

Sendo assim, a partir da publicação do Parecer em referência¹⁵, as empresas brasileiras (constituídas sob as leis brasileiras e com sede no País) – independentemente de seu controle estar ou não em mãos estrangeiras – encontraram-se autorizadas a adquirir imóveis rurais no Brasil, livres das restrições e exigências impostas pela Lei nº 5.709/1971.

Contudo, em 2010, esse entendimento é revisado através da aprovação pela Advocacia-Geral da União do Parecer CGU/AGU nº 01/2008-RVJ, de 03 de setembro de 2008, por meio do Parecer AGU/LA nº 01/2010, o qual, posteriormente, também fora aprovado pelo Presidente da República e devidamente publicado, vinculando, assim, a Administração Federal.

¹³ Conforme §3º do art. 2º do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro), *in verbis*: “Art. 2º Não se destinando à vigência temporária, a lei terá vigor até que outra a modifique ou revogue. [...] § 3º Salvo disposição em contrário, a lei revogada não se restaura por ter a lei revogadora perdido a vigência.”

¹⁴ O conceito de “capital estrangeiro” pode ser encontrado no art. 1º da Lei 4.131, de 3 de setembro de 1962, a saber: “Art. 1º Consideram-se capitais estrangeiros, para os efeitos desta lei, os bens, máquinas e equipamentos, entrados no Brasil sem dispêndio inicial de divisas, destinados à produção de bens ou serviços, bem como os recursos financeiros ou monetários, introduzidos no país, para aplicação em atividades econômicas desde que, em ambas as hipóteses, pertençam a pessoas físicas ou jurídicas residentes, domiciliadas ou com sede no exterior.”

¹⁵ Os pareceres da Advocacia-Geral da União, após aprovação do Presidente da República e publicação no Diário Oficial da União, vinculam toda a Administração Federal, devendo seus respectivos órgãos e entidades dar-lhes fiel cumprimento, conforme disposto no art. 40 da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993. Cabe aqui destacar que o Parecer GQ-22/1994, anteriormente citado, não adquiriu efeito vinculante em razão de ausência de publicação.

O novo Parecer, em síntese, altera o posicionamento até então vigente, expresso no Parecer GQ-181/1998, para novamente estender os limites e restrições da Lei de 1971 às empresas brasileiras, cuja maioria do capital social esteja sob controle estrangeiro, argumentando essencialmente que, com a orientação decorrente do Parecer de 1998, o Brasil perdera

as condições objetivas de proceder a controle efetivo sobre a aquisição e o arrendamento de terras realizadas por empresas brasileiras cujo controle acionário e controle de gestão estivessem em mãos de estrangeiros não-residentes no território nacional.

Apresenta, ainda, como decorrentes da referida ausência de controle, os seguintes efeitos:

- a) expansão da fronteira agrícola com o avanço do cultivo em áreas de proteção ambiental e em unidades de conservação;
- b) valorização desarrazoada do preço da terra e incidência da especulação imobiliária gerando aumento do custo do processo de desapropriação voltada para a reforma agrária, bem como a redução do estoque de terras disponíveis para esse fim;
- c) crescimento da venda ilegal de terras públicas;
- d) utilização de recursos oriundos da lavagem de dinheiro, do tráfico de drogas e da prostituição na aquisição dessas terras;
- e) aumento da grilagem de terras;
- f) proliferação de “laranjas” na aquisição dessas terras;
- g) incremento dos números referentes à biopirataria na Região Amazônica;
- h) ampliação, sem a devida regulação, da produção de etanol e biodiesel;
- i) aquisição de terras em faixa de fronteira pondo em risco a segurança nacional.

Desse modo, a Advocacia-Geral da União, valendo-se do Parecer AGU/LA nº 01/2010, passa a advogar – através de extensa construção hermenêutica – em favor da recepção do § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709 pela Constituição Federal.

Inicialmente, busca estabelecer relação entre o referido § 1º da Lei de 1971, com o inciso II do § 1º do art. 171 da Constituição de 1988 (revogado pela Emenda Constitucional nº 6/1995), cujo inteiro teor segue:

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.

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

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

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

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

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

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

Assim, interpreta o Parecer que

a redação original do art. 171 da Constituição Federal afirmava que em setores imprescindíveis ao desenvolvimento tecnológico nacional as empresas brasileiras 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.

Sendo assim, conclui o Parecer AGU/LA nº 01/2010 que

diferentemente do sustentado pelo Parecer nº GQ-22 de 1994, havia, sim, no texto constitucional, de 1988, restrições genéricas às empresas brasileiras com sede e administração país.

Avançando, defende também a compatibilidade do § 1º do art. 1º da Lei de 1971 com o disposto no art. 190 da Constituição Federal – que prescreve que “[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” (Grifos nossos) – questionando: “será a interpretação literal que possibilitará a extração de sua verdadeira *ratio*, ou o hermenauta terá que se esforçar um pouco mais a fim de encontrar o *telos* da norma?”

A resposta é a de que o

comando da norma tem claro intuito de dotar o Estado brasileiro de mecanismos de controle sobre a apropriação por **estrangeiros, diretamente, ou indiretamente**, como na hipótese de pessoas jurídicas cujo controle de fato e de direito, cujo poder de escolha dos dirigentes e fixação dos rumos esteja nas mãos de estrangeiros. (Grifos nossos).

Além disso, aduz a recepção do referido § 1º pela Constituição de 1988, tendo em vista que o “dispositivo [...] 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.” Nesse sentido, essa interpretação também encontraria amparo no art. 172 da Constituição Federal.¹⁶

De acordo com o Parecer em referência, ainda, sua orientação vai ao encontro do prescrito no *caput* do art. 5º da Constituição Federal¹⁷, concebido como

regra geral que sofre algumas mitigações em face da necessidade de ponderação com outros bens e direitos fundamentais tutelados pelo texto constitucional, como soberania nacional, interesse nacional e proteção a setores estratégicos da economia.

Nesse sentido, os direitos fundamentais, objeto do citado art. 5º, relativizar-se-iam quando confrontados com o texto do art. 190 da Constituição Federal, sendo

absolutamente razoável, pois, extrair [...] o entendimento que restrições aplicáveis a empresas brasileiras controladas por estrangeiros não residentes [...] é absolutamente compatível com o texto originário e atual da Constituição de 1988.

Outrossim, argumenta o Parecer que a constitucionalidade do § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709/1971 é consequência lógica do processo legislativo que resultou na publicação da Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, que dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal.

Isto, em razão do disposto no art. 23 da referida Lei, *verbis*:

Art. 23. 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.

¹⁶ Art. 172 A lei disciplinará, com base no interesse nacional, os investimentos de capital estrangeiro, incentivará os reinvestimentos e regulará a remessa de lucros.

¹⁷ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade [...].

§ 1º Aplicam-se ao arrendamento todos os limites, restrições e condições aplicáveis à aquisição de imóveis rurais por estrangeiro, constantes da lei referida no caput deste artigo.

§ 2º Compete ao Congresso Nacional autorizar tanto a aquisição ou o arrendamento além dos limites de área e percentual fixados na Lei nº 5.709, de 7 de outubro de 1971, como a aquisição ou arrendamento, por pessoa jurídica estrangeira, de área superior a 100 (cem) módulos de exploração indefinida.

Dessa forma, aduz o Parecer que

o legislador ordinário, ao debater o projeto de lei que deu ensejo à publicação da Lei nº 8.629, de 1993, que dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, de uma forma geral, e disciplina, em seu art. 23, de forma específica, o arrendamento de imóvel rural por estrangeiro residente no país ou por pessoa jurídica autorizada a funcionar no Brasil, declara de forma expressa a recepção da Lei de nº 5.709, de 1971.

Verifica-se, porém, que a Lei nº 8.629/1993 sujeita expressamente o “estrangeiro residente no País e a pessoa jurídica autorizada a funcionar no Brasil” aos “limites, restrições e condições aplicáveis à aquisição de imóveis rurais” da Lei de 1971, não tratando da pessoa jurídica controlada por estrangeiro.

No que toca à impossibilidade de repriminção do § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709/1991, o Parecer AGU/LA nº 01/2010, considerando sua linha argumentativa em prol da compatibilidade desse dispositivo com a Constituição Federal de 1988, é categórico: “se o presente Parecer 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 repriminção.”

O Parecer vale-se até do denominado “fenômeno da mutação constitucional”, de acordo com o qual “jurisprudências pacificadas e cristalizadas são alteradas por força de um novo olhar hermenêutico lançado pelos julgadores sobre a tríade norma-fato-circunstâncias”, com o intuito de demonstrar que se trata de

adotar os recursos próprios da hermenêutica constitucional e, a partir do princípio da unidade da Constituição e da interpretação sistemática, extrair a

máxima efetividade dos princípios e normas constitucionais elencadas no presente parecer, de modo a produzir, como efeito imediato, a transcendência da literalidade de alguns dispositivos, como por exemplo, a redação original do art. 171 da CF.

Tal interpretação literal deu azo à construções de falsas premissas, como a que entendia que a partir da constitucionalização do conceito de empresa brasileira e de empresa de capital nacional, não era mais possível a sobrevivência de diplomas legais que impunham restrições a empresas brasileiras. (Grifos nossos).

Por fim, conclui estabelecendo requisitos para que ocorra a equiparação da pessoa jurídica brasileira à pessoa jurídica estrangeira para fins de sujeição à disciplina da Lei de 1971, a seguir elencados:

- i. o estrangeiro, pessoa física, seja não-residente ou a pessoa jurídica não possua sede no país;
- ii. o estrangeiro, pessoa física ou jurídica, descrito no item anterior, participe, a qualquer título, de pessoa jurídica brasileira; e
- iii. essa participação assegure a seus detentores o poder de conduzir as deliberações da assembléia geral, de eleger a maioria dos administradores da companhia e de dirigir as atividades sociais e orientar o funcionamento dos órgãos da companhia.

Pelo todo acima exposto, é forçoso concluir que o Parecer AGU/LA nº 01/2010, em que pese seu esforço retórico, falha ao estabelecer uma ligação clara entre as razões que conduziram a Advocacia-Geral da União a rever seu posicionamento – das quais, frise-se as alegações de “expansão da fronteira agrícola com o avanço do cultivo em áreas de proteção ambiental e em unidades de conservação”, de “crescimento da venda ilegal de terras públicas”, de “utilização de recursos oriundos da lavagem de dinheiro, do tráfico de drogas e da prostituição na aquisição dessas terras”, de “aumento da grilagem de terras” etc. – e a atuação de empresas controladas por estrangeiros (ou mesmo de empresas estrangeiras) no Brasil, as quais, lembre-se, são constituídas de acordo com as leis brasileiras e submetidas a estas, estando, inclusive, sujeitas as mesmas penalidades em caso de identificação de ilícitos, como os acima mencionados.

O resultado do novo Parecer – como já indicaria uma análise de Direito e Economia – foi o imediato incremento dos custos de transação relevantes e da insegurança jurídica no País¹⁸, sobretudo sob o ponto de vista dos investidores estrangeiros. Ao dificultar a percepção pelo investidor estrangeiro dos frutos de seus investimentos, na medida em que restringiu seus direitos de propriedade, o citado Parecer retirou os incentivos para novos investimentos, muitos dos quais já previamente destinados ao Brasil, como se verá pela análise do estudo elaborado pelas consultorias especializadas Agroconsult e MB Agro.

3.3 As consequências econômicas do Parecer AGU/LA nº 01/2010: análise do estudo produzido pelas consultorias Agroconsult e MB Agro

Como reação à edição do Parecer AGU/LA nº 01/2010, em 2011, as consultorias especializadas em agronegócio Agroconsult e MB Agro elaboraram, para a Associação Brasileira de Marketing Rural & Agronegócio – ABMR&A, o trabalho intitulado *Impactos Econômicos do Parecer da AGU (Advocacia Geral da União), que impõe restrições à aquisição e arrendamento de terras agrícolas por empresas brasileiras com controle do capital detido por estrangeiros*.

Trata-se de estudo realizado com dados de diversas fontes, dentre as quais se encontram a Organização das Nações Unidas (ONU), o Fundo Monetário Internacional (FMI), a Organização de Alimentos e Agricultura das Nações Unidas (*Food and Agriculture Organization of the United Nations* – FAO), o Departamento de Agricultura dos Estados Unidos da América (*United States Department of Agriculture* – USDA), a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a Secretaria de Comércio Exterior (SECEX), o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), o Banco Central do Brasil (BACEN), a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), entre outras.

Inicialmente, o estudo traça um panorama do agronegócio mundial, com ênfase no potencial de protagonismo do Brasil, destacando, em síntese, que:

¹⁸ Para mitigar a insegurança jurídica originada pelo Parecer, a Advocacia-Geral da União, através da Portaria Interministerial nº 04/2014, considerou “situação jurídica aperfeiçoada” as vendas de imóveis rurais às pessoas jurídicas equiparadas às estrangeiras, entre os anos de 1994 e 2010, quando “I – objeto de escritura pública lavrada no período previsto no art. 1º [7 de junho de 1994 a 22 de agosto de 2010], ainda que não registrada; II – decorrer de aquisição de empresa, cujo instrumento de sucessão empresarial tenha sido depositado na Junta Comercial até a data de 22 de agosto de 2010, sem prejuízo da autorização ou escrituração que seja legalmente exigida, inclusive eventual aprovação da operação pelo Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência; e III – feita no período previsto no art. 1º, porém cuja escrituração ou depósito tenha estado ou esteja na dependência de ato ou decisão a cargo de órgão da Administração Pública, a cuja demora não tenha dado causa a interessada.”

A demanda passou a ditar o ciclo de expansão e os preços dos alimentos devem seguir elevados na próxima década.

[...] Será preciso ampliar a área plantada para suportar o consumo de alimentos, fibras e biocombustíveis da humanidade.

No contexto de um mercado agrícola em desequilíbrio, a importância geopolítica da agricultura brasileira cresce enormemente. O país apresenta área agrícola disponível para expansão. Possui grande oferta de água. A insolação e temperatura permitem, na presença de água, produção agrícola quase o ano todo. Nos últimos 30 anos o país desenvolveu a melhor e mais avançada tecnologia de agricultura tropical no mundo.

[...] O Brasil já representa parcela expressiva das exportações mundiais em vários produtos e a cada ano cresce a dependência de diversos países com relação à produção brasileira. [...] Crescentemente a segurança alimentar de inúmeros países no mundo encontra-se atrelada à produção brasileira.

[...] Temos capacidade de ampliar significativamente a produção de todas as cadeias relevantes de alimentos. [...] Não obstante esta elevada expectativa em relação ao grande potencial de expansão da agricultura brasileira, os últimos anos foram marcados pela manutenção da área plantada no país.

[...] A área cultivada com grãos em 1980 alcançou 40,4 milhões de hectares, sendo que as lavouras plantadas no verão ocuparam 34,0 milhões de hectares e as lavouras de outono/inverno, reutilizaram 6,4 milhões de hectares no mesmo ano agrícola. No ano de 2010, a área plantada com grãos atingiu seu nível mais alto, equivalente a 49,3 milhões de hectares, sendo 38,9 milhões de hectares com lavouras de verão e outros 10,5 milhões de hectares com lavouras de outono/inverno. **Para um país continental essa variação, de apenas 4,9 milhões de hectares, em 3 décadas, é muito modesta.**

[...] O enigma se explica parcialmente ao se ter em conta a má infraestrutura interna do país (que rouba rentabilidade dos produtores), às crescentes restrições ambientais impostas nos últimos anos e à baixa disponibilidade e alto custo de capital. A velocidade do processo de incorporação de novas áreas produtivas depende da disponibilidade de capital, necessário para cobrir investimentos com compra de terra, abertura de área e montagem da infraestrutura operacional adequada à produção eficiente em larga escala.

[...] Há uma relação histórica e umbilical entre o Brasil e diversos países no mundo. Seria impossível dissociar a origem e o crescimento da agricultura brasileira da participação do capital estrangeiro.

[...] Evidente que em se tratando de assunto de segurança nacional de nossos parceiros comerciais, é de se esperar que esses países recebam do Brasil garantias de suprimentos de alimentos. Em outras palavras esperam estreitar as relações comerciais de ambos os lados, participando também do processo de produção.

[...] trabalhos recentes de respeitadas organizações internacionais tais como OCDE e FAO atestam para o papel definitivo a ser desempenhado pelo Brasil na oferta mundial de alimentos nos próximos anos. **O país necessitará de um volume respeitável de investimento para assegurar sua presença no mundo. Caso o Brasil não aproveite essa oportunidade,**

é certo que outros países irão fazê-lo. É equivocada a impressão comum de que o Brasil é o único lugar do mundo que ainda possui terra agrícola a ser explorada. A cada ano constata-se expansão da produção agrícola em diversos países da América Latina. [...] Recentemente a África passou a ser um novo pólo de investimento agrícola. [...] A cada dia cresce o investimento externo na agricultura do Leste Europeu. As oportunidades perdidas pelo Brasil serão aproveitadas por nossos concorrentes. (BARROS; PESSÔA, 2011, p. 3-6, grifos nossos.).

Portanto, tendo em vista a crescente demanda por alimentos no mercado internacional, verifica-se – pela capacidade produtiva e potencial de desenvolvimento que apresenta¹⁹ – a importância do Brasil no cenário do agronegócio mundial, porém, para ser devidamente explorado, esse potencial exige investimentos, o que, conseqüentemente, demanda um ambiente institucional atrativo aos investidores, sobretudo diante da limitada oferta de capital e das altas taxas de juros praticadas internamente.

Reforce-se, porém, que, além de investimentos preponderantemente financeiros, são igualmente necessários “recursos na forma de *equity* [investimento estrangeiro direto], uma vez que os setores agrícolas [...] já estão com elevado nível de endividamento e portanto com capacidade reduzida para tomar novos financiamentos.” (BARROS; PESSÔA, 2011, p. 44).

Nesse sentido, ante as restrições (novamente) impostas pelo Parecer AGU/LA nº 01/2010, verifica o estudo da Agroconsult e da MB Agro, em conclusão que vai ao encontro de uma análise de Direito e Economia, que

o impedimento de compra de terras por empresas controladas por estrangeiros cria complicações não desprezíveis. A terra é o colateral [garantia] mais importante nas operações de crédito ao agricultor. Na medida em que a empresa estrangeira não pode deter o ativo terra, esse colateral torna-se um risco. A **conseqüência** desse fato é o encarecimento do crédito aos produtores rurais. (BARROS; PESSÔA, 2011, p. 7, grifos nossos).

¹⁹ “A representatividade do Brasil, que em 1980 era de 2,5% na produção mundial, hoje está em 6,5%. Embora tenha mais que dobrado sua participação na produção mundial, ao contrário do senso comum e do enorme potencial que ainda pode ser explorado, o Brasil não figura entre os maiores produtores agrícolas mundiais.” (BARROS; PESSÔA, 2011, p. 22). Além disso, note-se que “praticamente todo saldo líquido da balança comercial brasileira é oriundo do agronegócio. Os demais setores da economia geram um déficit comercial com o resto do mundo. Não fosse o agronegócio brasileiro, não haveria saldo comercial no país.” (BARROS; PESSÔA, 2011, p. 31).

Ademais, como acima exposto, as restrições à aquisição de imóveis rurais obrigam os estrangeiros, na hipótese de inadimplemento, a leiloar (e necessariamente vender) as terras em garantia, de modo que, considerando-se a perda de valor que decorre da venda forçada, “algumas destas empresas e bancos passaram a elevar a quantidade de terra exigida em garantia, ou até mesmo deixaram de aceitar este ativo como garantia.” (BARROS; PESSÔA, 2011, p. 60).

É evidente, pois, que restrições à constituição de garantias, principalmente em um momento de instabilidade econômica, serão encaradas pelos potenciais investidores como incremento do risco (e, por consequência, dos custos de transação relacionados a manutenção e execução dos contratos) relacionados a investimentos destinados a produtores nacionais. Como efeito, ocasiona-se o repasse desse “risco adicional” aos eventuais tomadores, encarecendo o crédito, e a retração de novos investimentos.

Dados levantados à época indicam que a mudança nas regras “encareceu o crédito para o produtor brasileiro em cerca de 20%” e prejudicou a expansão do agronegócio brasileiro, que, nos dez anos seguintes, precisaria “de investimentos estrangeiros em áreas plantadas de grãos, cana e florestas da ordem de 47 bilhões de reais.” Apurou-se, ainda, que foram “represados 60 bilhões de reais que deveriam ser investidos até 2017 em quatro setores: grãos (soja e milho), algodão, papel e celulose e açúcar e álcool.” (SALOMÃO; VITAL. Revista Exame, 2011, p. 53-54).

Outrossim, cabe abordar a problemática, sopesando a importância do agronegócio ao desenvolvimento nacional, como o faz o estudo em referência, asseverando que

as novas regiões de fronteira agrícola no Brasil [...] são regiões muito pobres, sem muitas alternativas de desenvolvimento econômico social fora do contexto do agronegócio. As empresas que investiram recentemente na região, nacionais e estrangeiras, operando em larga escala, têm sido responsáveis pela aceleração da geração de renda e emprego [...]. Empresas com operações de larga escala e gestões modernas contribuem e podem contribuir ainda mais para elevar significativamente o IDH [Índice de Desenvolvimento Humano] dessas regiões pobres [...]. (BARROS; PESSÔA, 2011, p. 7).

Portanto, o desenvolvimento do agronegócio brasileiro está diretamente relacionado ao desenvolvimento dessas regiões, que, notadamente, são “pobres, sem muitas alternativas

de desenvolvimento econômico social fora do contexto do agronegócio.” (BARROS; PESSÔA, 2011, p. 51).

Analisando como a renda da agropecuária determina a renda dos demais setores econômicos, a dinâmica demográfica e o bem-estar das populações, observou-se que, a cada 1,00% de aumento da renda agropecuária ocorreu 1,07% de crescimento da renda não-agropecuária, confirmando a hipótese do poder multiplicador que a expansão da renda da agropecuária tem sobre as demais atividades. Além disso, há uma forte sugestão de que existe uma ordem de precedência, em que a renda da agropecuária antecede e causa a renda urbana. (BARROS; PESSÔA, 2011, p. 52-53).

No tocante ao debate relacionado à preservação da soberania nacional, argumento que alicerça o Parecer AGU/LA nº 01/2010, o trabalho demonstra que a orientação anteriormente vigente afinava-se com esse fim, pois, ainda que se reconheça ser legítimo o receio de apropriação dos recursos nacionais pelo capital externo,

no caso específico da terra, não faz sentido. A terra é um recurso renovável se bem preservada. [...] Manter a terra produzindo de forma sustentável exige especialmente recursos e conhecimento. Esta é a exigência fundamental, independente do operador ser pessoa física ou jurídica, nacional ou estrangeira. [...].

Segunda característica do ativo terra é que ele não é móvel. A não mobilidade do ativo faz com que seu potencial produtivo não seja deslocado do Brasil. Independente do titular da terra, a produção será sempre brasileira.

O importante no que tange a terra é que ela produza. A origem do titular da terra se desvincula do uso da mesma e, nesse sentido, cabe a legislação do país assegurar que o papel social da terra seja cumprido, ou seja, que a produção se efetue. A lei brasileira é bastante forte no que diz respeito ao uso da terra. Terra não produtiva é passível de desapropriação. Os índices de produtividade exigidos pela lei brasileira fazem com que o detentor do ativo tenha que produzir em níveis relativamente altos se comparado a diversas agriculturas no mundo. (BARROS; PESSÔA, 2011, p. 8).

Percebe-se, portanto, que, muito além de se regular e restringir a aquisição por estrangeiros, trata-se de fiscalizar o uso das propriedades rurais, visto que, como anteriormente descrito neste trabalho, a legislação brasileira impõe ao proprietário da terra,

independentemente da sua nacionalidade, que a explore observando sua função social, estando a terra não produtiva, inclusive, sujeita à desapropriação.

Logo, como afirma Roberto Rodrigues, ex-ministro da Agricultura: “Precisamos de uma nova legislação, clara e coerente com a realidade do agronegócio brasileiro, para resgatar a segurança jurídica perdida com o parecer da AGU.” (SALOMÃO; VITAL. Revista Exame, 2011, p. 55).

Isto, porque, ainda que o Brasil reúna

as melhores características para uma rápida expansão da agricultura [...] o mundo tem pressa para expandir a oferta de alimentos e vai buscar alternativas, mesmo que menos eficientes, para investir pesadamente na expansão da oferta. (BARROS; PESSÔA, 2011, p. 46-47).

Por fim, aplicando-se o arcabouço desenvolvido por Direito e Economia, constata-se, como efeito imediato da política restritiva adotada pelo Brasil em relação à aquisição (e, conseqüentemente, a livre circulação) de propriedades rurais por estrangeiros, o sensível acréscimo aos custos de transação relacionados a investimentos e operações de captação de recursos por produtores nacionais, comprometendo uma alocação mais eficiente dos recursos e, não raro, inviabilizando o desenvolvimento dos projetos relacionados.

Disto, como ensina a lógica econômica, decorre o repasse à sociedade dos custos gerados por esses “novos riscos”, afetando a geração de riqueza e resultando, ao fim, em perda à sociedade como um todo.

4 OS PROJETOS DE LEI QUE PROPÕEM A REVOGAÇÃO DA LEI Nº 5.709/1971

De início, interessa realçar que, antes mesmo da edição do Parecer AGU/LA nº 01/2010, já havia Projetos de Lei com orientação restritiva à aquisição de imóveis rurais por pessoas físicas e jurídicas estrangeiras (e equiparadas a estrangeiro), a saber, o Projeto de Lei nº 2.289/2007 (que *regulamenta o art. 190 da Constituição Federal, altera o art. 1º da Lei nº 4.131, de 3 de setembro de 1962 e dá outras providências*), de autoria do Deputado Beto Faro, ao qual foram apensados o Projeto de Lei nº 2.376/2007 (que *proíbe a compra de terra por pessoa física ou jurídica estrangeira que se destine ao plantio de cultivares para a produção de agroenergia*), de autoria do Deputado Carlos Alberto Canuto, o Projeto de Lei nº 3.483/2008 (que *altera a Lei nº 5.709, de 07 de outubro de 1971, que regula a aquisição de imóvel rural por estrangeiro residente no País ou Pessoa Jurídica estrangeira autorizada a funcionar no Brasil e dá outras Providências*), da Deputada Vanessa Grazziotin, e o Projeto de Lei nº 4.240/2008 (que *regulamenta o artigo 190 da Constituição Federal, limitando a aquisição e o arrendamento de propriedade rural por pessoa física ou jurídica estrangeira*), do Deputado Antônio Carlos Mendes Thame.

O mencionado Projeto de Lei 2.376/2007 limita-se, em 3 artigos, a proibir a compra ou o arrendamento de terras por pessoas físicas ou jurídicas estrangeiras que se destinem ao plantio de cultivares para a produção de agroenergia e a estabelecer que dependerá de autorização do Congresso Nacional a compra ou o arrendamento de terras, para fins de produção de agroenergia, por pessoas jurídicas constituídas sob as leis brasileiras e com sede no País que tiverem participação de estrangeiros, em seu capital total ou no capital votante, igual ou superior 50%.

A seu turno, o Projeto de Lei nº 3.483/2008 intenciona alterar a Lei nº 5.709/1971, limitando para 50 módulos fiscais²⁰, ou 2,5 mil hectares, a extensão de imóvel rural a ser adquirida por estrangeiro, mantendo-se a condicionante de destinação do imóvel à implantação de projetos agrícolas, pecuários, industriais ou de colonização e aprovação pelo Ministério da Agricultura.

²⁰ “Unidade de medida expressa em hectares, fixada para cada município, considerando os seguintes fatores: tipo de exploração predominante no município; renda obtida com a exploração predominante; outras explorações existentes no município que, embora não predominantes, sejam significativas em função da renda ou da área utilizada; conceito de propriedade familiar.” (Fonte: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA. Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/content/perguntas-frequentes-0>>. Acesso em: 14 mar. 2018).

O Projeto de Lei nº 4.240/2008 propõe-se a revogar a Lei nº 5.709/1971. Cabe frisar que, quando este fora proposto, o entendimento vigente era o de que as pessoas jurídicas brasileiras com maioria do capital social detido por estrangeiros não estavam submetidas à Lei de 1971. Portanto, com seu viés restritivo, o Projeto submete expressamente a suas limitações as pessoas jurídicas brasileiras, da qual participem, a qualquer título, pessoas estrangeiras físicas ou jurídicas que tenham a maioria do seu capital social e residam ou tenham sede no exterior.

A redação, seguindo a orientação da Lei de 1971, dispõe que as pessoas jurídicas estrangeiras (e equiparadas) só poderão adquirir imóveis rurais destinados à implantação de projetos agrícolas, pecuários, industriais ou de colonização vinculados aos seus objetivos estatutários, estabelecendo, ainda, obrigações aos Cartórios de Registro de Imóveis relacionadas a essas aquisições.

Também limita a área total disponível a estrangeiros a um quarto da área de cada respectivo município e, no tocante às pessoas de mesma nacionalidade, proíbe serem proprietárias, em cada município, de mais de 25% do limite anteriormente referido (o mesmo limite, na Lei nº 5.709/1971, é de 40%). O mesmo Projeto nº 4.240/2008, entretanto, prevê que o Presidente da República, ouvido o Congresso Nacional, poderá autorizar a aquisição além dos seus limites, tratando-se de projetos prioritários para o desenvolvimento do País.

Neste trabalho, contudo, o foco recairá sobre o Projeto de Lei nº 2.289/2007 e seu respectivo substitutivo, o Projeto de Lei nº 4.059/2012 (que *regulamenta o art. 190 da Constituição Federal, altera o art. 1º da Lei nº 4.131, de 3 de setembro de 1962, o art. 1º da Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972, o art. 6º da Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e dá outras providências*), proposto pela Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, este significativamente mais sensível aos impactos econômicos da regulação da matéria.

4.1 O Projeto de Lei nº 2.289/2007

O Projeto de Lei nº 2.289/2007²¹, como os demais Projetos propostos antes da vigência da orientação do Parecer AGU/LA nº 01/2010, objetiva aumentar o controle sobre as aquisições de terras por estrangeiros, como logo se verifica na sua justificação, *verbis*:

²¹ O Projeto de Lei nº 2.289/2007 está em trâmite na Câmara dos Deputados desde sua apresentação, em 25 de outubro de 2007. Atualmente, aguarda constituição de Comissão Temporária pela Mesa. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=373948>>. Acesso em: 25 abr. 2018.

A maior prova da ineficácia da Lei nº 5.709/71 está na incapacidade da mesma [...] de instrumentalizar o governo para o controle das áreas rurais do Brasil sob a posse de pessoas estrangeiras.

[...] a propositura adquire relevância por possibilitar regramento ao [...] processo, em curso, de crescente desnacionalização do espaço fundiário rural brasileiro. Processo este derivado da atração comercial exercida pelo Brasil pelas suas potencialidades singulares na economia do agronegócio mundial, em especial, dos biocombustíveis, para as medidas de mitigação do aquecimento global e, ainda, pelo fato de ostentar o maior estoque da biodiversidade do planeta.

Portanto, de início, no § 1º do seu art. 2º, o Projeto lista aqueles que, para seus efeitos, considerar-se-ão estrangeiros, *in verbis*:

I – a pessoa física que não atenda as condições fixadas no artigo 12 da Constituição Federal²²;

II – a sociedade estrangeira autorizada a funcionar no Brasil consoante o disposto na Sessão III, do Capítulo V²³, da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002;

III – organização não governamental estabelecida no Brasil com sede no exterior;

IV – organização não governamental estabelecida no Brasil cujo orçamento anual seja proveniente, na sua maior parte, de uma mesma pessoa física estrangeira, ou empresa com sede no exterior ou de entidades previstas nos incisos III e V ou, ainda, proveniente de mais de uma dessas fontes quando coligadas;²⁴

²² “Art. 12. São brasileiros: I – natos: a) os nascidos na República Federativa do Brasil, ainda que de pais estrangeiros, desde que estes não estejam a serviço de seu país; b) os nascidos no estrangeiro, de pai brasileiro ou mãe brasileira, desde que qualquer deles esteja a serviço da República Federativa do Brasil; c) os nascidos no estrangeiro de pai brasileiro ou de mãe brasileira, desde que sejam registrados em repartição brasileira competente ou venham a residir na República Federativa do Brasil e optem, em qualquer tempo, depois de atingida a maioridade, pela nacionalidade brasileira; II – naturalizados: a) os que, na forma da lei, adquiram a nacionalidade brasileira, exigidas aos originários de países de língua portuguesa apenas residência por um ano ininterrupto e idoneidade moral; b) os estrangeiros de qualquer nacionalidade, residentes na República Federativa do Brasil há mais de quinze anos ininterruptos e sem condenação penal, desde que requeiram a nacionalidade brasileira.”

²³ Com relação a este inciso II, entende-se que há uma incorreção na redação do Projeto de Lei, visto que a referida Sessão III (*Da Sociedade Estrangeira*), no Código Civil brasileiro (Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002), não se encontra em “Capítulo V”, mas no Capítulo XI (*Da Sociedade Dependente de Autorização*), do Subtítulo II (*Da Sociedade Personificada*), do Título II (*Da Sociedade*).

²⁴ Frise-se que a Emenda na Comissão – EMC 2/2011, do Deputado Raimundo Gomes de Matos, propõe suprimir os incisos III e IV do § 1º do art. 2º do Projeto de Lei nº 2.289/2007.

V – fundação particular quando os seus instituidores forem pessoas enquadradas no disposto no inciso I e/ou empresas estrangeiras ou empresas estrangeiras autorizadas a funcionar no Brasil com sede no exterior.

Veja-se que – provocando estranhamento, tendo em vista a clara intenção de controlar a participação dos ádvenas na propriedade dos imóveis rurais – o Projeto não equipara, como faz o § 1º do art. 1º da Lei de 1971, a empresa brasileira com controle estrangeiro à empresa estrangeira, sendo presumível que, para fins do Projeto de Lei nº 2.289/2007, o conceito de empresa estrangeira será obtido por exclusão à regra do art. 1.126 do Código Civil, o qual dispõe que:

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

Portanto, sociedades *organizadas em conformidade com a lei brasileira e que tenham no País a sede de sua administração*, independentemente da composição de sua participação societária, não se submetem às disposições do Projeto em referência. Não obstante, este impõe rígidas restrições às sociedade estrangeiras propriamente ditas, ou seja, aquelas constituídas de acordo com lei estrangeira e sediadas no exterior, inclusive aquelas autorizadas a funcionar no Brasil.

A limitação à aquisição e ao arrendamento de imóvel rural por estrangeiros, nos termos do Projeto, não poderá exceder 35 (trinta e cinco) módulos fiscais, em área contínua ou descontínua, limitando-se, contudo, a 2.500 (dois mil e quinhentos) hectares (art. 4º). Posteriormente, a Emenda na Comissão – EMC 1/2010, do Deputado Fernando Coelho Filho, acrescentou um parágrafo ao art. 4º do Projeto, dispondo que, em se tratando de imóveis rurais localizados no semiárido nordestino, o limite seja de 100 (cem) módulos fiscais, limitados a 10.000 (dez mil) hectares, justificando que naquela região é necessário maior extensão de área para viabilizar a agropecuária de forma sustentável.

De acordo com o Projeto, também, dispensa-se qualquer autorização ou licença quando se tratar de aquisição e arrendamento, respectivamente, de imóveis com áreas não superiores a 4 (quatro) e a 10 (dez) módulos fiscais, “ressalvadas as exigências gerais determinadas em Lei” (parágrafo único do art. 4º).

Além disso, o Projeto, em seu art. 5º, estabelece como “requisito básico para a aquisição e o arrendamento [...] o cumprimento do art. 186 da Constituição Federal”, sob pena de anulação do contrato de arrendamento, desapropriação ou, nos casos em que não seja suscetível a desapropriação, anulação do contrato de compra e venda (incisos I, II e III do parágrafo único do art. 5º). Ora, como visto acima, o atual arcabouço legal já impõe ao proprietário do imóvel rural, independentemente de sua nacionalidade, explorá-lo de acordo com sua função social, sujeitando-o, inclusive, a desapropriação.

No que se refere ao total das terras em mãos de estrangeiros, não poderão ultrapassar um quarto da superfície dos municípios onde se situem (art. 7º), impedindo-se, ainda, a pessoas de mesma nacionalidade, serem proprietárias ou arrendatárias de mais de 40% desse limite (§ 1º do art. 7º).

Permanecem também as exigências de destinação dos imóveis à “implantação, ampliação ou modernização de projetos agropecuários, florestais, industriais e agroindustriais” (art. 8º), a serem aprovados pelos Ministérios do Desenvolvimento Agrário, da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e do Meio Ambiente (§ 1º do art. 8º) e, em se tratando de projetos de caráter industrial, pelos Ministérios do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e do Meio Ambiente (§ 2º do art. 8º).

Por fim, o Projeto de Lei impõe (arts. 10, 11 e 14) uma série de regras aos Tabelionatos e Registros de Imóveis, com a finalidade de assegurar o cumprimento das suas disposições e controlar os negócios envolvendo imóveis rurais e estrangeiros.

Como se percebe, pouco avança o referido Projeto de Lei nº 2.289/2007 em relação a Lei nº 5.709/1971, persistindo, aliás, a insegurança sobre a submissão ou não da pessoa jurídica brasileira (entendida como aquela constituída sob as leis brasileiras e com sede no País) controlada por estrangeiros a suas restrições. O que se nota, porém, é um incremento na burocracia relacionada aos negócios envolvendo ádvenas.

Em última análise, o Projeto de Lei em referência, considerando-se o todo aqui desenvolvido, pouco aperfeiçoaria os incentivos a investimento e operações de captação de recursos envolvendo estrangeiros no setor do agronegócio nacional, pois atuaria como um catalisador dos custos de transação relacionados.

4.2 A proposta de substitutivo ao Projeto de Lei nº 2.289/2007, o Projeto de Lei nº 4.059/2012

Posteriormente a edição do Parecer AGU/LA nº 01/2010 – e da percepção dos seus impactos econômicos no agronegócio brasileiro, expostos no estudo da Agroconsult e da MB Agro, acima analisado – foi proposto o Projeto de Lei nº 4.059/2012, de autoria da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural da Câmara dos Deputados²⁵.

Em seu relatório, a referida Comissão esclarece que estabeleceu uma Subcomissão Especial, destinada a analisar e a “propor medidas sobre o processo de aquisição de áreas rurais e suas utilizações, no Brasil, por pessoas físicas e jurídicas estrangeiras”, presidida pelo Deputado Homero Pereira. Inicialmente, nota-se que o processo que resultou na elaboração do Projeto de Lei nº 4.059/2012 considerou, não só o contexto do agronegócio mundial e o potencial do Brasil de ser (cada vez mais) protagonista nesse mercado, mas também os impactos econômicos da lei que regerá a matéria, como se infere da leitura do relatório, *in verbis*:

[...] de forma crescente, observa-se um aumento da demanda por produtos agroflorestais dado, principalmente, o crescimento econômico dos países emergentes com as consequentes mudanças nas dietas das populações que passam a consumir mais carnes. Some-se a isso a destinação de maiores parcelas de terras a produção de biocombustíveis e chega-se ao cenário atual de grande valorização das commodities agrícolas.

A Lei 5.709/71, que regula a aquisição de imóvel rural por estrangeiro no Brasil, estabelece uma série de restrições e limites aos estrangeiros residentes no país e às pessoas jurídicas estrangeiras autorizadas a funcionar no país.

Após um breve histórico da problemática envolvendo a Lei nº 5.709/1971 e os Pareceres da Advocacia-Geral da União, o citado relatório traz dados oficiais sobre a participação de estrangeiros na propriedade de imóveis rurais no Brasil, dados esse que,

²⁵ O Projeto de Lei nº 4.059/2012 está em trâmite na Câmara dos Deputados desde sua apresentação, em 13 de junho de 2012. Atualmente, encontra-se apensado ao Projeto de Lei nº 2.289/2007. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=548018>>. Acesso em: 25 abr. 2018.

curiosamente, não constaram nas argumentações que defendiam a fragilidade da soberania nacional frente ao alegado descontrole das aquisições de terras por estrangeiros.

O INCRA informa que a quantidade de terras em mãos de estrangeiros (incluindo empresas brasileiras de capital estrangeiro) é, certamente, bem superior aos números oficiais, que são os seguintes: 34.371 imóveis rurais em 4.348.822 hectares, o **equivalente a 0,51% do território nacional. Ainda que subestimados os dados do INCRA mostram que a questão está longe de representar uma ameaça à soberania nacional.**

[...] Além disso, o fato de uma área pertencer a estrangeiro (ou empresa brasileira de capital estrangeiro), a chamada “estrangeirização das terras” não implica em perda de soberania. O Estado continua com a faculdade de, desapropriar a área, se não estiver cumprindo sua função social (indenizando em Títulos da Dívida Agrária), ou desapropriar por interesse social (indenizando em dinheiro), como o faz se o proprietário é um brasileiro. Essa constatação, **no caso de empresas nacionais controladas por estrangeiros, é até redundante, uma vez que, sendo empresas nacionais, estão sujeitas à lei do Brasil como as empresas de capital nacional.** (Grifos nossos).

Cabe, dessa forma, salientar que o proprietário de imóveis rurais, seja brasileiro ou estrangeiro, estará submetido ao ordenamento jurídico brasileiro e, portanto, às legislações tributárias, trabalhistas e ambientais. Nesse sentido, em atenção ao alardeado risco de desabastecimento do País em decorrência da participação externa na produção agrícola nacional, também esclarece o relatório:

O Brasil é, de longe, o maior exportador líquido de alimentos do mundo (considerando o total de exportações menos o total de importações do setor). O país é, no sentido da oferta de alimentos à população um dos de menor insegurança alimentar do mundo, senão o de menor insegurança. [...] Se, ainda assim, ocorresse uma improvável situação de desabastecimento, o Estado possui instrumentos para limitar exportações. Poderia, por exemplo, impor imposto de exportação dos produtos em questão.

Outrossim, considerando o cenário de crescente demanda mundial por *commodities* agrícolas e o baixo crescimento da capacidade produtiva, que tem incentivado o aumento dos respectivos preços, identifica-se o Brasil como

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 país precisa de ingressos de capital externo. Para isso precisamos de segurança jurídica. (Grifos nossos).

Portanto, após analisar os quatro Projetos de Lei referidos no item anterior, mas utilizando como base o Projeto de Lei 2.289/2007, propõe-se o Substitutivo Projeto de Lei nº 4.059/2012 (que *regulamenta o art. 190 da Constituição Federal, altera o art. 1º da Lei nº 4.131, de 3 de setembro de 1962, o art. 1º da Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972, e o art. 6º da Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e dá outras providências*), o qual se revela muito mais coerente com o contexto do mercado em que se insere e sensível aos seus respectivos efeitos econômicos, sem descuidar da necessidade de salvaguardar os interesses nacionais.

Assim, já em seu art. 1º, esclarece o Projeto de Lei que, *peças jurídicas estrangeiras são aquelas constituídas e estabelecidas fora do território nacional* e, no § 2º do mesmo art. 1º, encerra a discussão sobre a sujeição das empresas brasileiras com controle estrangeiro (ainda que indireto) às restrições de aquisição de imóveis rurais, estabelecendo que:

§ 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. 3º²⁶.

Avançando, estabelece o Projeto, em seu art. 2º, que:

²⁶ Art. 3º. Não podem adquirir imóveis rurais, ainda que sob a forma indireta, mediante a aquisição direta ou indireta de controle societário, constituição de fundo de investimento imobiliário ou contratação de consórcios, as seguintes pessoas jurídicas: I – a organização não-governamental com atuação no território brasileiro que tenha sede no exterior ou organização não-governamental estabelecida no Brasil cujo orçamento anual seja proveniente, na sua maior parte, de uma mesma pessoa física estrangeira, ou empresa com sede no exterior ou, ainda, proveniente de mais de uma dessas fontes quando coligadas; II – a fundação particular quando os seus instituidores forem pessoas enquadradas no disposto no inciso I ou empresas estrangeiras ou empresas estrangeiras autorizadas a funcionar no Brasil com sede no exterior; III – os fundos soberanos constituídos por estados estrangeiros. § 1º – A proibição mencionada neste artigo não se aplica às Companhias de Capital Aberto com ações negociadas em bolsa de valores no Brasil ou no exterior. § 2º – Sob pena de responsabilidade civil e criminal da pessoa do representante legal da adquirente, as circunstâncias relacionadas no § 1º deverão ser declaradas no ato da escritura pública de aquisição do imóvel rural e averbada na matrícula do imóvel.

Art. 2º. Os imóveis rurais adquiridos por sociedade estrangeira no país deverão obedecer aos princípios da função social da propriedade e quando assim autorizar expressamente o ato do Poder Executivo mencionado no Art. 1.134 da Lei no 10.406, de 10 de janeiro de 2002.

O citado art. 1.134 do Código Civil sujeita a sociedade estrangeira, para funcionar no Brasil, à autorização do Poder Executivo, entretanto, a redação do art. 2º do Projeto de Lei não esclarece se a sociedade estrangeira já autorizada a funcionar no País deve obter nova autorização do Poder Executivo para cada aquisição de imóveis rurais, ou se essa autorização deve ser previamente solicitada, de forma única, em conjunto com o requerimento de autorização para funcionar no Brasil.

Entende-se, entretanto, considerando que o relatório da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural da Câmara dos Deputados deixa expresso que o “controle prévio ou aprovação prévia dos investimentos é indesejável”, que se trata de autorização única, concomitante a de funcionar no País.

Fundamental, ainda, para o objeto deste estudo, é o disposto no art. 5º do Projeto, que supre a carência do ordenamento jurídico brasileiro em relação às garantias disponíveis a investidores estrangeiros. A redação prescreve que:

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. (Grifos nossos).

Entretanto, cabe fazer a seguinte ressalva: ainda que a redação proposta seja clara e confira, expressamente, segurança jurídica à “constituição” de garantias reais sobre imóveis rurais em favor de estrangeiros, o disposto no seu parágrafo único, ainda que coerente com a logicidade do Projeto, é fator de insegurança no tocante à “execução” dessas garantias, pois tem potencial para incentivar comportamento oportunista por parte dos possíveis adquirentes das terras dadas em garantia no momento de eventual execução movida por credor estrangeiro.

Via de regra, o preço de venda forçada (urgente) de um bem, como ocorre nas alienações decorrentes de execução, é inferior ao da venda normal, na qual se espera comprador disposto a pagar o preço de mercado – isto, aliás, já é considerado pelos credores no momento de receber um determinado bem em garantia. Contudo, a imposição de prazo determinado para alienação da propriedade do imóvel rural adjudicado, sob pena de reversão deste ao seu proprietário original, pode agravar tal situação, pois os interessados em adquirir o respectivo imóvel, sabedores dessa particularidade em relação ao credor estrangeiro, poderão permitir o decurso do prazo legal, forçando o credor a vender o bem a preço inferior.

Seguramente, essa hipótese – pois custo de transação – será considerada pelo estrangeiro ao analisar potencial investimento e será computada como um risco na operação, o qual, conseqüentemente, será repassado aos tomadores através de exigência de garantia adicional ou aumento do custo do financiamento.

Nesse aspecto, interessa a reflexão do estudo da Agroconsult e da MB Agro:

A terra é o colateral [garantia] mais importante nas operações de crédito ao agricultor, largamente aceito por bancos, *tradings* e empresas de insumos nas operações de financiamento de custeio e investimento. Na medida em que a empresa controlada por estrangeiros não pode deter o ativo terra, esse colateral torna-se um risco, pois é necessário promover o imediato leilão deste ativo numa eventual inadimplência. O valor do ativo terra nesses leilões cai substantivamente, forçando o credor a exigir uma ampliação da quantidade de terra dada em garantia ou mesmo a sua substituição por outra forma de garantia. A consequência desse fato é o encarecimento do crédito junto aos produtores rurais. (BARROS; PESSÓA, 2011, p. 47).

Avançando, a teor do Projeto de Lei nº 2.289/2007, o Substitutivo, em seu art. 6º, igualmente, dispensa qualquer autorização ou licença quando se tratar de aquisição e arrendamento, respectivamente, de imóveis com áreas não superiores a 4 (quatro) e a 10 (dez) módulos fiscais, “ressalvadas as exigências gerais determinadas em Lei”. A diferença, porém, está no fato de o Substitutivo tão somente prever a necessidade de assentimento do Conselho de Defesa Nacional para a aquisição por estrangeiro de imóvel rural situado em área indispensável à segurança nacional (art. 9º).

Em seu art. 7º (também de acordo com o Projeto de Lei nº 2.289/2007), o Substitutivo faz nova referência ao cumprimento da função social da propriedade rural (art. 186 da Constituição Federal), sob pena de anulação do contrato de arrendamento, desapropriação ou,

nos casos em que não seja suscetível a desapropriação, anulação do contrato de compra e venda (incisos I, II e III do parágrafo único do art. 7º), mantendo, da mesma forma, o limite, do total das terras em mãos de estrangeiros, de um quarto da superfície dos municípios onde se situem (art. 8º), e de 40% desse limite às pessoas de mesma nacionalidade (§ 1º do art. 8º).

O Substitutivo, igualmente, impõe (arts. 10 e 11) regras aos Tabelionatos e Registros de Imóveis, visando assegurar o cumprimento de suas disposições e controlar as aquisições de imóveis rurais por estrangeiros.

Em conclusão, percebe-se que a sistemática do Substitutivo é incontestavelmente mais sensível aos seus impactos econômicos, indo ao encontro de uma análise de Direito e Economia. Nesse sentido, o novo texto, feitas as ressalvas acima, confere a tão desejada segurança jurídica aos investidores estrangeiro, sem descuidar, em contrapartida, dos interesses nacionais de controle da aquisição dos imóveis rurais e proteção da soberania nacional.

Outrossim, não se exige que os investimentos estejam necessariamente vinculados ao desenvolvimento de projetos específicos (ainda que se exija expressamente a observância da função social da propriedade rural), e a aprovação prévia governamental, desburocratizando enormemente o processo, burocracia esta que, não raro, por si só, inibia a realização de investimentos do setor.

4.3 Quadro Comparativo dos Projetos de Lei nº 2.289/2007 e nº 4.059/2012 e da Lei nº 5.709/1971

A seguir, para visualização dos principais aspectos da Lei nº 5.709/1971 em relação ao Projeto de Lei nº 2.289/2007 e de seu substitutivo, Projeto de Lei nº 4.059/2012, elabora-se a seguinte tabela comparativa:

	Lei nº 5.709/1971	Projeto de Lei nº 2.289/2007	Projeto de Lei nº 4.059/2012
Quanto às pessoas submetidas à Lei:	(i) o estrangeiro residente no País, (ii) a pessoa jurídica estrangeira autorizada a funcionar no Brasil e (iii) a pessoa jurídica brasileira da qual participem, a qualquer título,	(i) a pessoa física que não atenda as condições fixadas no art. 12 da Constituição Federal, (ii) a sociedade estrangeira autorizada a funcionar no Brasil, (iii) a organização	Pessoas físicas e jurídicas estrangeiras, sendo estas aquelas constituídas e estabelecidas fora do território nacional (art. 1º). Não estão submetidas às restrições as

	<p>peças estrangeiras físicas ou jurídicas que tenham a maioria do seu capital social e residam ou tenham sede no Exterior (art. 1º e respectivo § 1º)</p>	<p>não governamental estabelecida no Brasil, com sede no exterior, (iv) a organização não governamental estabelecida no Brasil, cujo orçamento anual seja proveniente, na sua maior parte, de uma mesma pessoa física estrangeira, ou empresa com sede no exterior, ou de entidades previstas nos itens (iii) e (v) ou, ainda, proveniente de mais de uma dessas fontes quando coligadas, e (v) a fundação particular quando os seus instituidores forem pessoas enquadradas no disposto no item (i) e/ou empresas estrangeiras ou empresas estrangeiras autorizadas a funcionar no Brasil com sede no exterior (§ 1º do art. 2º e incisos I, II, III, IV e V).</p>	<p>peças jurídicas brasileiras, ainda que constituídas ou controladas direta ou indiretamente por pessoas privadas, físicas ou jurídicas estrangeiras (§ 2º do art. 1º).</p> <p>Não poderão adquirir imóveis rurais, ainda que sob a forma indireta, as seguintes pessoas jurídicas: (i) a organização não-governamental com atuação no território brasileiro que tenha sede no exterior ou organização não-governamental estabelecida no Brasil, cujo orçamento anual seja proveniente, na sua maior parte, de uma mesma pessoa física estrangeira, ou empresa com sede no exterior ou, ainda, proveniente de mais de uma dessas fontes quando coligadas, (ii) a fundação particular quando os seus instituidores forem pessoas enquadradas no disposto no item (i) ou empresas estrangeiras ou empresas estrangeiras autorizadas a funcionar no Brasil com sede no exterior, e (iii) os fundos soberanos constituídos por estados estrangeiros (art. 3º e incisos I, II e III).</p>
--	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<p>Quanto aos limites para aquisição e arrendamento:</p>	<p><u>Pessoa física:</u> (i) limita-se a 50 módulos de exploração indefinida, em área contínua ou descontínua (art. 3º), (ii) aquisição livre, independentemente de qualquer autorização ou licença, se imóvel com área não superior a 3 módulos de exploração indefinida (§ 1º do art. 3º), (iii) aquisição de imóvel com área entre 3 e 50 módulos de exploração indefinida fica sujeita a normas do Poder Executivo.</p> <p><u>Pessoa jurídica:</u> não há limite predefinido; a soma das áreas rurais pertencentes a estrangeiros não deve ultrapassar um quarto da superfície dos municípios onde se situem, sendo que pessoas da mesma nacionalidade não poderão ser proprietárias, em cada município, de mais de 40% desse limite (art. 12 e respectivo § 1º).</p>	<p><u>Pessoas estrangeiras:</u> (i) limita-se à dimensão de até 35 módulos fiscais, em área contínua ou descontínua, observado o limite de até 2.500 hectares (art. 4º), (ii) dispensa-se qualquer autorização ou licença para a aquisição e o arrendamento quando se tratar, respectivamente, de imóveis com áreas não superiores a 4 módulos fiscais e a 10 módulos fiscais (parágrafo único do art. 4), (iii) a soma das áreas rurais sob controle estrangeiro não poderá ultrapassar um quarto da superfície dos municípios onde se situem, sendo que pessoas da mesma nacionalidade não poderão deter, em cada município, mais de 40% desse limite (art. 7º e respectivo § 1º).</p>	<p><u>Pessoas estrangeiras:</u> (i) dispensa qualquer autorização ou licença para aquisição e arrendamento quando se tratar, respectivamente, de imóveis com áreas não superiores a quatro módulos fiscais e a dez módulos fiscais (art. 6º), (ii) a soma das áreas rurais sob controle estrangeiro não poderá ultrapassar um quarto da superfície dos municípios onde se situem, sendo que pessoas da mesma nacionalidade não poderão deter, em cada município, mais de 40% desse limite (art. 8º e respectivo § 1º).</p> <p>Não se aplicam as restrições nos casos de direitos reais ou pessoais de garantia (art. 5º).</p>
<p>Quanto à destinação do imóvel rural:</p>	<p><u>Pessoas jurídicas:</u> devem destinar à implantação de projetos agrícolas, pecuários, industriais, ou de colonização, vinculados aos seus</p>	<p><u>Pessoas estrangeiras:</u> devem (i) destinar à implantação, ampliação ou modernização de projetos agropecuários,</p>	<p>Não há destinação específica, apenas exigência de que cumpra o disposto no art. 186 da Constituição Federal (Função Social da</p>

	objetivos estatutários (art. 5º).	florestais, industriais e agroindustriais tidos como ambientalmente sustentáveis (art. 8º), e (ii) cumprir o disposto no art. 186 da Constituição Federal (Função Social da Propriedade Rural) (art. 5º).	Propriedade Rural) (art. 7º).
Quanto à necessidade de aprovação governamental prévia:	<p>Projetos referidos no art. 5º deverão ser aprovados pelo Ministério da Agricultura, ouvido o órgão federal competente de desenvolvimento regional na respectiva área (§ 1º do art. 5).</p> <p>Projetos de caráter industrial deverão ser avaliados pelo Ministério da Indústria e Comércio (§ 2º do art. 5).</p> <p>Aquisição de imóvel situado em área considerada indispensável à segurança nacional depende do assentimento prévio da Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional (art. 7º).</p>	<p>Projetos referidos no <i>caput</i> do art. 8º deverão ser aprovados pelos Ministérios do Desenvolvimento Agrário, da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e do Meio Ambiente (§ 1º do art. 8º).</p> <p>Projetos de caráter industrial deverão ser aprovados pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e o Ministério do Meio Ambiente (§ 2º do art. 8º).</p> <p>Em se tratando de imóvel situado na Amazônia Legal e em área indispensável à segurança nacional, dependerá do assentimento prévio do Conselho de Defesa Nacional (art. 9º).</p>	<p>Apenas em se tratando de imóvel situado em área indispensável à segurança nacional, em que dependerá do assentimento prévio do Conselho de Defesa Nacional (art. 9º).</p>

Como se percebe da comparação entre a Lei vigente, nº 5.609/1971, e dos Projetos de Lei que se propõe a revogá-la, respectivamente nº 2.289/2007 e nº 4.059/2012, não só a orientação do Projeto de Lei de 2012 é flagrantemente mais sensível a suas consequências econômicas ao setor do agronegócio brasileiro, tornando-o a proposta mais próxima da ideal, mas também sua redação é mais clara, resultando em maior segurança jurídica na sua aplicação e interpretação.

Há, por óbvio, questões a serem analisadas com mais atenção, como o referido incentivo a comportamentos oportunistas dos eventuais interessados em adquirir imóveis adjudicados por estrangeiros, tendo em vista o prazo de 1 (um) ano para alienação. Isto torna fundamental que o novo marco legal seja o resultado de amplo debate, com participantes dos diversos setores a serem afetados pela nova lei, buscando-se não só atender aos interesses nacionais de proteção da soberania, mas também de desenvolvimento econômico e social, que passa por criar um ambiente institucional de segurança e, sobretudo, de previsibilidade quanto às “regras do jogo” – ou seja, atrativo para novos investimentos no País.

Logo, deve-se atentar, nesse debate, como ensina Direito e Economia, às consequências (não apenas diretas, mas também indiretas) desse novo marco legal nos diversos campos por ele abrangidos, conferindo-se, dessa forma, legitimidade ao processo como um todo.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Direito e Economia ensina a importância da existência de direitos de propriedade seguros e bem definidos para a criação de incentivos adequados aos indivíduos para que produzam e, conseqüente, gerem riqueza, posto que, no momento em que lhes é assegurado internalizar as externalidades (frutos e responsabilidades) decorrentes de seus bens, cria-se incentivos para que estes sejam melhores explorados, evitando-se, inclusive, desperdícios.

Nesse sentido, deve-se fortalecer o sistema de Direitos de Propriedade em uma sociedade, não fragilizá-lo, e, para tanto, é fundamental a existência de um ambiente institucional redutor de incertezas, que proporcione segurança e previsibilidade aos agentes para que invistam, questão em que o Direito, ao buscar conformar o comportamento humano, atuando como gerador por excelência dos mencionados incentivos, possui papel fundamental.

Assim, sob a perspectiva da disciplina de Direito e Economia, principalmente da sua análise dos Direitos de Propriedade, investigou-se o impacto das disposições (e respectiva interpretação) da Lei nº 5.709/1971, que atualmente regula a aquisição de imóveis rurais por estrangeiros no País, no incremento dos custos de transação relacionados aos investimentos externos ao setor do agronegócio brasileiro.

Tais custos se revelam não só através da burocracia atrelada às aquisições de imóveis rurais por estrangeiros, mas também como decorrência da insegurança jurídica motivada pela edição do Parecer AGU/LA nº 01/2010 da Advocacia-Geral da União, que, alterando entendimento pretérito da própria Advocacia-Geral da União, sujeitou (novamente) às limitações da Lei de 1971 as pessoas jurídicas brasileiras – constituídas sob as leis brasileiras e com sede no País – controladas por estrangeiro. Como conseqüência, percebeu-se a retração imediata de investimentos destinados ao Brasil, bem como a fragilização do rol de garantias disponíveis aos investidores estrangeiros.

Ao dificultar uma alocação mais eficiente dos recursos, restringindo os direitos de propriedade, o novo Parecer inviabilizou o avanço de projetos destinados ao agronegócio nacional, resultando em perda expressiva ao setor e ao Brasil como um todo, como se verificou na análise do estudo elaborado pela Agroconsult e pela MB Agro.

Com o fim de evitar situações semelhantemente indesejadas, a disciplina de Direito e Economia demonstra a importância de se identificar, antecipadamente, através da aplicação dos desenvolvimentos da Ciência Econômica, em especial de sua teoria do comportamento humano, as conseqüências de determinada medida jurídica sobre os diversos setores a que se relaciona.

Com efeito, voltando-se à análise dos Projetos de Lei nº 2.289/2007 e nº 4.059/2012, que se propõem a regular a matéria, em cotejo com o cenário atual deixado pelo referido Parecer da Advocacia-Geral da União, percebeu-se a necessidade de uma regulação sensível não só aos interesses nacionais de proteção à Soberania Nacional, mas também de Desenvolvimento Nacional.

Nesse sentido, no tocante aos investimentos ao agronegócio brasileiro, deve-se considerar os incentivos do marco legal tanto sobre os investimentos diretos, em que a aquisição do imóvel rural pelo investidor, não raro, é determinante, quanto sobre aqueles essencialmente financeiros, em que não se almeja adquirir a propriedade da terra, mas receber garantia segura e eficaz para eventual inadimplemento.

Sendo assim, ante as propostas legislativas para substituir a defasada Lei de 1971, identifica-se no Projeto de Lei nº 4.059/2012 a proposta ideal e mais coerente com o atual cenário, representando uma redução expressiva aos custos de transação relacionados aos investimentos estrangeiros, na medida em que desburocratiza o processo de aquisição, reforçando os direitos de propriedade e criando incentivos aos investimentos externos, não só diretos, mas também os preponderantemente financeiros, tendo em vista que permite a constituição irrestrita de direitos reais de garantia sobre imóveis rurais.

Concomitantemente, sem descuidar dos interesses nacionais, impõe expressamente, como, aliás, é corolário do arcabouço jurídico brasileiro, a observância da Função Social da Propriedade Rural, evitando-se, assim, desperdícios e a acumulação de terras para fins meramente de especulação.

Todavia, o Projeto de Lei nº 4.059/2012, ainda que apresente o melhor modelo de tratamento ao problema exposto neste trabalho – pois permite uma alocação mais eficiente dos direitos de propriedade e, conseqüentemente, a criação de incentivos à produção – não está isento de críticas. A imposição, constante no parágrafo único do seu art. 5º, do prazo determinado de 1 (um) ano para a alienação do imóvel rural adjudicado por estrangeiro (cuja propriedade permanece resolúvel), sob pena de reversão deste ao seu proprietário original, possui potencial para a criação de comportamentos oportunistas por parte dos interessados em adquirir o respectivo imóvel, que, cientes dessa particularidade, poderão permitir o decurso do prazo legal, forçando o credor estrangeiro a vender o imóvel a preço inferior.

Buscou-se, por fim, com este trabalho, não só contextualizar e analisar, por meio das contribuições de Direito e Economia, a problemática que envolve a regulação da aquisição da propriedade rural por estrangeiro no âmbito dos investimentos que dela dependem (e custos de geração atrelados), em um esforço de se demonstrar a importância de, ao se implementar

determinada medida jurídica, atentar-se, *ex ante*, às consequências que irá trazer aos vários agentes que por ela serão atingidos, mas também identificar, dentre as atuais propostas normativas, a que melhor regula a problemática descrita, qual seja, o referido Projeto de Lei nº 4.059/2012, ressalvados os comentários aqui expressos.

REFERÊNCIAS

ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James. **Porque as nações fracassam**: as origens do poder, da prosperidade e da pobreza. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

ABBAGNANO, Nicola. **Dicionário de filosofia**. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO – AGU. Parecer **AGU/LA nº 01/2010, de 19 de agosto de 2010**. Brasília, DF, 19 de agosto de 2010. Disponível em: <<http://www.agu.gov.br/atos/detalhe/258351>>. Acesso em: 17 abr. 2018.

_____. Parecer **GQ – 181, de 17 de novembro de 1998**. Brasília, DF, 17 de novembro de 1998. Disponível em: <<http://www.agu.gov.br/page/atos/detalhe/idato/8360>>. Acesso em: 17 abr. 2018.

ARAÚJO, Fernando. **A Tragédia dos baldios e dos anti-baldios**: o problema económico do nível óptimo de apropriação. Coimbra: Almedina, 2008.

BARZEL, Yoram. **Economic analysis of property rights**. 2. ed. Cambridge University Press, 1997.

BARROS, Alexandre Mendonça de; PESSÔA, André (Coord.). **Impactos econômicos do Parecer da AGU (Advocacia Geral da União), que impõe restrições à aquisição e arrendamento de terras agrícolas por empresas brasileiras com controle do capital detido por estrangeiros**: trabalho realizado em conjunto pelas consultorias Agroconsult e MB Agro para a Associação Brasileira de Marketing Rural e Agronegócio – ABMR&A. 2011.

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.htm#art171>. Acesso em: 17 abr. 2018.

_____. **Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942**. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Brasília, DF, 4 de setembro de 1942. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/De14657.htm>. Acesso em: 17 abr. 2018.

_____. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, DF, 10 de janeiro de 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406compilada.htm>. Acesso em: 17 abr. 2018.

_____. **Lei nº 4.131, de 03 de setembro de 1962**. Disciplina a aplicação do capital estrangeiro e as remessas de valores para o exterior e dá outras providências. Brasília, DF, 03 de setembro de 1962. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4131.htm>. Acesso em: 17 abr. 2018.

_____. **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: 17 abr. 2018.

_____. **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: 17 abr. 2018.

_____. **Lei nº 11.101, de 9 de fevereiro de 2005.** Regula a recuperação judicial, a extrajudicial e a falência do empresário e da sociedade empresária. Brasília, DF, 9 de fevereiro de 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111101.htm>. Acesso em: 17 abr. 2018.

_____. **Lei nº 9.481, de 13 de agosto de 1997.** Dispõe sobre a incidência de imposto de renda na fonte sobre rendimentos de beneficiários residentes ou domiciliados no exterior, e dá outras providências. Brasília, DF, 13 de agosto de 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9481.htm>. Acesso em: 17 abr. 2018.

_____. **Decreto nº 6.306, de 14 de dezembro de 2007.** Regulamenta o Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro, ou relativas a Títulos ou Valores Mobiliários – IOF. Brasília, DF, 14 de dezembro de 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6306.htm>. Acesso em: 17 abr. 2018.

_____. **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: 17 abr. 2018.

_____. **Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997.** Dispõe sobre o Sistema de Financiamento Imobiliário, institui a alienação fiduciária de coisa imóvel e dá outras providências. Brasília, DF, 20 de novembro de 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9514.htm>. Acesso em: 17 abr. 2018.

CANUTO, Carlos Alberto. **Projeto de lei da Câmara nº 2.376, de 2007.** Proíbe a compra de terra por pessoa física ou jurídica estrangeira que se destine ao plantio de cultivares para a produção de agroenergia. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=520781&filename=PL+2376/2007>. Acesso em: 17 abr. 2018.

COASE, Ronald H. **The Nature of the Firm.** In: *Economica*, New Series, v. 4, n. 16. (nov., 1937), p. 386-405. Disponível em: <<https://www.colorado.edu/ibs/es/alston/econ4504/readings/The%20Nature%20of%20the%20Firm%20by%20Coase.pdf>>. Acesso em: 17 abr. 2018.

COASE, Ronald H. **The Nature of the Firm: Meaning.** In: *The Journal of Law, Economics, and Organization*, 1988, v. 4, Issue 1, p. 19–32. Disponível em: <<https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jleo.a036944>>. Acesso em: 17 abr. 2018.

COASE, Ronald H. **O problema do custo social**. In: The Latin American and Caribbean Journal of Legal Studies, 2008, v. 3, Issue 1.

COMISSÃO DE AGRICULTURA, PECUÁRIA, ABASTECIMENTO E DESENVOLVIMENTO RURAL. **Projeto de lei da Câmara nº 4.059, de 2012**.

Regulamenta o art. 190 da Constituição Federal, altera o art. 1º da Lei nº 4.131, de 3 de setembro de 1962, o art. 1º da Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972, o art. 6º da Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1001609&filename=PL+4059/2012>. Acesso em: 17 abr. 2018.

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

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

FARO, Beto. **Projeto de lei da Câmara nº 2.289, de 2007**. Regulamenta o art. 190 da Constituição Federal, altera o art. 1º da Lei nº 4.131, de 3 de setembro de 1962, e dá outras Providências. Disponível em:

<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=CD432061AECFF108935AB98B2051EF81.proposicoesWebExterno2?codteor=517056&filename=PL+2289/2007>. Acesso em: 17 abr. 2018.

FRIEDMAN, David. D. **Law's order – what economics has to do with law and why it matters**. Princeton: Princeton University Press, 2000.

FURUBOTN, Eirik G.; RICHTER, Rudolf. **Institutions and Economic Theory: the contribution of the new institutional economics**. 2. ed. The University of Michigan Press, 2011.

GICO JR., Ivo Teixeira. **Metodologia e epistemologia da análise econômica do direito**. In: Economic Analysis of Law Review, v. 1, n. 1, p. 7-33, jan./jun. 2010. Disponível em: <<https://portalrevistas.ucb.br/index.php/EALR/article/view/1460>>. Acesso em 17 abr. 2018.

GRAZZIOTIN, Vanessa. **Projeto de lei da Câmara nº 3.483, de 2008**. Altera a Lei nº 5.709, de 07 de outubro de 1971, que regula a aquisição de imóvel rural por estrangeiro residente no País ou Pessoa Jurídica estrangeira autorizada a funcionar no Brasil e dá outras Providências. Disponível em:

<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=569977&filename=PL+3483/2008>. Acesso em: 17 abr. 2018.

HARDIN, Garrett. **The tragedy of the commons**. In: Science Magazine, 1968, v. 162, Issue 3859, p. 1243-1248. Disponível em:

<<http://science.sciencemag.org/content/162/3859/1243.full>>. Acesso em: 17 abr. 2018.

KRUGMAN, Paul; WELLS, Robin. **Introdução à economia**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

LOYOLA, Luiza Maria Thomazoni. **O direito de propriedade sob o enfoque da teoria de direito e economia**. EOS Curitiba, v. 1, n. 1, jan./jun. 2007, p. 32-42.

MACKAAY, Ejan; ROUSSEAU, Stéphane. *Analyse économique du droit*. Dalloz, 2008.

MANKIWI, N. Gregory. **Introdução à economia**: princípios de micro e macroeconomia. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

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. v. 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.

SALAMA, Bruno Meyerhof. O que é “Direito e Economia”? In: TIMM, Luciano Benetti (Org.). **Direito & economia**. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

SALOMÃO, Alexa; VITAL, Nicholas. “**Temos US\$ 3 Bi. Se o Brasil não quiser...**”. Revista Exame, São Paulo, ed. 991, ano. 45, nº 8. 4 mai. 2011.

SANDEL, Michael J. **Justice**: what’s the right thing to do? 1st ed. New York: Farrar, Straus and Giroux, 2009.

SANDRONI, Paulo. **Novíssimo Dicionário de Economia**. São Paulo: Best Seller, 1999.

SOTO, Hernando de. **The mystery of capital**: why capitalism triumphs in the West and fails everywhere else. New York: Basic Books, 2000.

SZTAJN, Rachel. **Direito e economia**. In: Revista de Direito Mercantil. v. 144. São Paulo: Malheiros, 2009. fls. 221-235.

SZTAJN, Rachel. *Law and Economics*. In: ZYLBERSZTAJN, Décio; SZTAJN, Rachel (Orgs.). **Direito & economia**: análise econômica do direito e das organizações. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

SZTAJN, Rachel; AGUIRRE, Basília. Mudanças institucionais. In: ZYLBERSZTAJN, Décio; SZTAJN, Rachel (Orgs.). **Direito & economia**: análise econômica do direito e das organizações. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

SZTAJN, Rachel; ZYLBERSZTAJN, Décio; MUELLER, Bernardo. Economia dos Direitos de Propriedade. In: **Direito & economia**: análise econômica do direito e das organizações. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005

THAME, Antônio Carlos Mendes. **Projeto de lei da Câmara nº 4.240, de 2008**. Regulamenta o artigo 190, da Constituição Federal, limitando a aquisição e o arrendamento de propriedade rural por pessoa física ou jurídica estrangeira. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=610907&filename=PL+4240/2008>. Acesso em: 17 abr. 2018.

TIMM, Luciano Benetti (Org.). **Direito & economia**. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

_____ (Org.). **Direito e economia no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2014.

_____; CAOVILLA, Renato Vieira. **Propriedade e desenvolvimento**: análise pragmática da função social. In: Revista de Direito Empresarial, Ed. Juruá, n. 14, jul./dez. 2010.

VERA, Flávia Santinoni. Análise Econômica do Direito de Propriedade. In: TIMM, Luciano Benetti (Org.). **Direito e economia no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2014.

ZYLBERSZTAJN, Décio; SZTAJN, Rachel (Orgs.). **Direito & economia**: análise econômica do direito e das organizações. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.