



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS  
CAMPUS DE PALMAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
DOUTORADO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

**OCÉLIO NOBRE DA SILVA**

**A INSTABILIDADE FUNDIÁRIA NO ESTADO DO TOCANTINS: UMA ANÁLISE  
SOBRE O IMPACTO DA DEFRAUDAÇÃO DA CONFIANÇA NO  
DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

**PALMAS/TO**

**2023**

OCÉLIO NOBRE DA SILVA

**A INSTABILIDADE FUNDIÁRIA NO ESTADO DO TOCANTINS: UMA ANÁLISE  
SOBRE O IMPACTO DA DEFRAUDAÇÃO DA CONFIANÇA NO  
DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade Federal do Tocantins como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor em Desenvolvimento Regional.

Orientador: Prof. Dr. Airton Cardoso Cançado.

PALMAS/TO

2023

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)**  
**Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Tocantins**

---

S586i Silva, Océlio Nobre da.  
A instabilidade fundiária no Estado do Tocantins: uma análise sobre o impacto da defraudação da confiança no desenvolvimento regional. / Océlio Nobre da Silva. – Palmas, TO, 2023.  
150 f.

Tese (Doutorado) - Universidade Federal do Tocantins – Câmpus Universitário de Palmas - Curso de Pós-Graduação (Doutorado) em Desenvolvimento Regional, 2023.

Orientador: Ailton Cardoso Cançado

1. A formação do território brasileiro sob a perspectiva jurídica e sociológica. 2. A defraudação da confiança nas instituições agrárias do Estado do Tocantins: análises e perspectivas. 3. A defraudação da confiança nas instituições agrárias: o caso do Tocantins. 4. Conclusão. I. Título

**CDD 338.9**

---

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS – A reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio deste documento é autorizada desde que citada a fonte. A violação dos direitos do autor (Lei nº 9.610/98) é crime estabelecido pelo artigo 184 do Código Penal.

**Elaborado pelo sistema de geração automática de ficha catalográfica da UFT com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).**

## DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho à minha mamãe, que há mais de 40 anos disse: “meu filho vai ser dotô”. Talvez não soubesse a profecia que fazia, mas cuidou de alimentar minha alma com muito amor, inspirando sonhos, um dos quais aqui se realiza. Suas lições, mamãe, me trouxeram até aqui e serão luz a me guiar por toda a vida. Um dia estaremos juntos novamente para sorrir, para chorar, para cantar, para viver todos os instantes que a eternidade permitir. Gratidão por tudo!!!!

Agradecimentos,

A todas as pessoas que contribuíram para a conclusão deste trabalho.

À mamãe e papai, amados que sempre foram, acolhedores e amorosos, fonte de inspiração e força.

Aos irmãos, pelo apoio, torcida, incentivo e compreensão, pelas ausências nos momentos coletivos, em decorrência das aulas e estudos para conclusão deste curso.

Aos filhos Joaquim, Tayná, Nayá e Marcos, pelo carinho incondicional, combustível para avançar no processo de desenvolvimento pessoal.

À Vivi, porque nunca permitiu que o ânimo me deixasse cair, incentivadora e perspicaz para observar falhas de construção e ideias, encorajando à leitura e à escrita, contribuindo com pensamentos e ideias que melhoraram a qualidade deste trabalho. Nada vence a força do amor.

Aos professores, especialmente o meu orientador, Professor Doutor Airton Cançado, que nos lançou no oceano das pesquisas, sempre compreensivo com os percalços, sempre reconduzindo-me, ao caminho da obra, especialmente nos momentos de confusão e dúvida. Eterna gratidão!

Enfim, à obra divina e ao Divino criador de tudo, por permitir saúde física e mental para avançar nos estudos e poder refletir sobre temas tão sensíveis e relevantes para a vida em sociedade, como a confiança.

## RESUMO

A presente tese aborda a questão da defraudação da confiança nas instituições agrárias no Estado do Tocantins, analisando suas implicações socioeconômicas e jurídicas. A propriedade é um direito fundamental e essencial para o sistema econômico e social brasileiro, desempenhando um papel crucial no setor agropecuário. No entanto, a questão da propriedade da terra no Brasil é histórica e problemática, com casos de fraudes e irregularidades que abalam a confiança nas instituições agrárias. O Tocantins, como um importante estado agropecuário, também enfrenta problemas fundiários e processos de titulação com vícios de registros, resultando em falta de confiabilidade e insegurança no ambiente fundiário local. A quebra da confiança nas instituições agrárias afeta tanto o desenvolvimento regional quanto os agricultores e produtores rurais, prejudicando a produção, a implementação de melhorias e o acesso a recursos. Diante desses desafios, é crucial fortalecer a segurança jurídica e promover um ambiente fundiário confiável no Tocantins. O estudo propõe a análise de três capítulos: o primeiro analisa a formação do território brasileiro sob uma perspectiva jurídica e sociológica; o segundo investiga os casos de defraudação da confiança nas instituições agrárias no Tocantins, incluindo problemas fundiários e impactos socioeconômicos; e o terceiro aprofunda a análise do caso do Tocantins, considerando aspectos jurídicos, socioeconômicos e políticos, propondo medidas para prevenir futuras ocorrências. Espera-se que essa pesquisa contribua para o entendimento da defraudação da confiança nas instituições agrárias, estimulando o desenvolvimento de estratégias e políticas públicas que promovam a segurança jurídica, a confiabilidade das transações agrárias e o desenvolvimento sustentável do setor agrário no Tocantins.

**Palavras-chave:** Propriedade; Instituições agrárias; Insegurança jurídica; Defraudação, Tocantins.

## ABSTRACT

This thesis addresses the issue of defrauding trust in agrarian institutions in the State of Tocantins, analyzing its socioeconomic and legal implications. Property is a fundamental and essential right for the Brazilian economic and social system, playing a crucial role in the agricultural sector. However, the issue of land ownership in Brazil is historical and problematic, with cases of fraud and irregularities that undermine confidence in agrarian institutions. Tocantins, as an important agricultural state, also faces land problems and titling processes with bad records, resulting in unreliability and insecurity in the local land tenure environment. The breakdown of trust in agrarian institutions affects both regional development and farmers and rural producers, harming production, implementation of improvements and access to resources. Faced with these challenges, it is crucial to strengthen legal certainty and promote a reliable land tenure environment in Tocantins. The study proposes the analysis of three chapters: the first analyzes the formation of the Brazilian territory from a legal and sociological perspective; the second investigates cases of breach of trust in agrarian institutions in Tocantins, including land problems and socioeconomic impacts; and the third deepens the analysis of the case of Tocantins, considering legal, socioeconomic and political aspects, proposing measures to prevent future occurrences. It is hoped that this research will contribute to understanding the defrauding of trust in agrarian institutions, stimulating the development of strategies and public policies that promote legal certainty, the reliability of agrarian transactions and the sustainable development of the agrarian sector in Tocantins.

**Keywords:** Property; Agrarian institutions; Juridical insecurity; Fraud, Tocantins.

## LISTA DE FIGURAS

Gráfico 1 – Confiança nas Instituições.....	42
Quadro 1 – Diferença entre os princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança ..	72
Quadro 2 - Bloco de perguntas realizadas aos setores descritos nesse estudo. ....	94
Quadro 3 - associados da APROCHAMA com insegurança jurídica para financiamento. (Os nomes dos associados foram colocados em siglas, para proteção dos mesmos).....	98
Quadro 4 - medidas que devem ser adotadas pelas instituições agrárias para evitar a insegurança jurídica. ....	105
Quadro 5 - requisitos de aplicabilidade do Princípio da Confiança criado pelo Direito Alemão.....	110
Mapa 1 - Mapa do Estado do Tocantins representando as áreas de amostragens. (Ponto verde: Associação Aprochama; Ponto Azul: Granja Yakuta). ....	93

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

UFT	Universidade Federal do Tocantins
Km	quilômetros
Art.	Artigo
ACO	Ação Originária
CCIR	Certificado de Cadastro do Imóvel Rural
Há	hectare
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ITR	Imposto Territorial Rural
ITERTINS	Instituto de Terras do Estado do Tocantins
INCRA	Instituto de Colonização e Reforma Agrária
CGJUS/TO	Corregedoria Geral da Justiça do estado do Tocantins
TJTO	Tribunal de Justiça do estado do Tocantins
s.n.	Sem numeração
s.l.	Sem localização
STF	Supremo Tribunal Federal
p.	página
REsp	Recurso Especial



## SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO .....	10
2	A FORMAÇÃO DO TERRITÓRIO BRASILEIRO SOB A PERSPECTIVA JURÍDICA E SOCIOLÓGICA .....	14
<b>2.1</b>	<b>Uma breve história .....</b>	<b>18</b>
2.1.1	O regime de sesmarias .....	19
2.1.2	Do Período Republicano .....	25
<b>2.2</b>	<b>Os sistemas de registro de imóveis .....</b>	<b>26</b>
2.2.1	O Registro imobiliário brasileiro .....	30
<b>2.3</b>	<b>O registro imobiliário e sua relação com a confiança e segurança jurídica.....</b>	<b>35</b>
2.3.1	O registro imobiliário no Estado do Tocantins e a perda da confiança nas instituições agrárias	45
3	A DEFRAUDAÇÃO DA CONFIANÇA NAS INSTITUIÇÕES AGRÁRIAS NO ESTADO DO TOCANTINS: ANÁLISE E PERSPECTIVAS.....	50
<b>3.1</b>	<b>Enquadramento territorial .....</b>	<b>54</b>
<b>3.2</b>	<b>A função social da propriedade .....</b>	<b>57</b>
<b>3.3</b>	<b>A confiança .....</b>	<b>58</b>
<b>3.4</b>	<b>Confiança e sociedade.....</b>	<b>65</b>
<b>3.5</b>	<b>Segurança e o princípio da confiança .....</b>	<b>66</b>
<b>3.6</b>	<b>Segurança e Estado de Direito.....</b>	<b>71</b>
<b>3.7</b>	<b>Proteção da confiança.....</b>	<b>72</b>
3.7.1	Instrumentos de proteção da confiança.....	75
3.7.2	Desafios à proteção da confiança.....	79
<b>3.8</b>	<b>A defraudação da confiança nas instituições agrárias e seu impacto na economia tocantinense</b>	<b>80</b>
4	DEFRAUDAÇÃO DA CONFIANÇA NAS INSTITUIÇÕES AGRÁRIAS: O CASO DO ESTADO DO TOCANTINS .....	85
<b>4.1</b>	<b>Materiais e métodos .....</b>	<b>92</b>
4.1.1	Caracterização da área de estudo .....	92
4.1.2	Coleta dos Dados .....	93
4.1.3	Planejamento da aplicação dos questionários.....	94
4.1.4	Aplicação dos questionários e construção do banco de dados .....	94
4.1.5	Tratamento e análise dos resultados .....	95
<b>4.2</b>	<b>Resultados e discussão .....</b>	<b>95</b>
4.2.1	APROCHAMA.....	95
4.2.2	Granja Angico.....	101
4.2.3	Resposta dos órgãos: Avaliação do ITERTINS e Procuradoria Geral do Estado sobre as questões levantadas .....	103
4.2.4	Aplicabilidade do princípio da proteção da confiança e frustração da confiança aos órgãos agrários	109
	CONCLUSÃO.....	119
	REFERÊNCIAS .....	120
	APÊNDICE .....	130
	<b>APÊNDICE A - QUESTIONÁRIO APLICADO AO INTERTINS.....</b>	<b>130</b>
	<b>APÊNDICE B - QUESTIONÁRIO APLICADO A PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO</b>	<b>132</b>
	<b>APÊNDICE C - QUESTIONÁRIO APROCHAMA.....</b>	<b>133</b>

<b>ANEXO B – TABELA DE DADOS COSOLIDADOS FORNECIDOS PELOS ASSOCIADOS DA APROCHAMA .....</b>	<b>135</b>
<b>ANEXO D – PARECER TÉCNICO APROCHAMA .....</b>	<b>138</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A propriedade é um direito fundamental consagrado no artigo 5º, inciso XXII, da Constituição Federal de 1988, sendo um pilar essencial do sistema econômico e social brasileiro. No Brasil, a propriedade rural desempenha um papel crucial na produção de alimentos, na geração de empregos e no fortalecimento do Produto Interno Bruto (PIB). Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2020, o setor agropecuário representou 6,8% do PIB nacional e gerou mais de 20 milhões de empregos diretos e indiretos.

No Estado do Tocantins, a atividade agropecuária também desempenha um papel fundamental no desenvolvimento regional. Com uma extensão territorial significativa, o estado possui uma economia impulsionada pelo agronegócio. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2012), o agronegócio contribui com cerca de 20% do PIB do Tocantins, em comparação aos 6% do PIB nacional. A pecuária e a agricultura são as principais atividades, abrangendo grandes áreas e promovendo tanto a produção de bovinos, leite, soja, milho, arroz, feijão, entre outros cultivos.

No entanto, a questão da propriedade da terra no Brasil tem sido histórica e constantemente alvo de disputas. A definição de quem é o legítimo dono de uma determinada área de terra é um tema controverso e problemático até os dias atuais. A confiança nas instituições agrárias desempenha um papel crucial no desenvolvimento do setor e na garantia da segurança jurídica das atividades rurais e do acesso à terra. Infelizmente, casos de fraude e corrupção envolvendo essas instituições podem abalar a confiança da população e prejudicar a credibilidade do setor.

No Tocantins, também há problemas fundiários, existem irregularidades nos processos de titulação de propriedades rurais. Pesquisas revelam a anulação de diversos processos de regularização fundiária e a existência de vícios de registros, o que resulta em falta de confiabilidade e insegurança no ambiente fundiário local. Além disso, centenas de ações judiciais em trâmite no Supremo Tribunal Federal tem potencial para anular milhares de títulos de propriedade emitidos pelo Instituto de Terras do Tocantins.

Esses acontecimentos levantam discussões sobre a confiabilidade das instituições agrárias, incluindo o Poder Judiciário, e questionam a segurança jurídica oferecida aos

negócios jurídicos celebrados entre particulares, mesmo quando respaldados pelo poder público. O dilema entre a proteção da confiança e a estrita legalidade se apresenta, pois a confiança depositada em atos e negócios jurídicos muitas vezes é resolvida no âmbito do Poder Judiciário, afetando diretamente a disposição de investidores em aplicar recursos em um ambiente marcado pela incerteza.

A incerteza em relação à legitimidade das instituições agrárias tem um impacto direto no desenvolvimento regional. Conforme destacado por Marques (2019), o desenvolvimento regional envolve uma série de fatores sociais e econômicos de uma determinada região, impulsionando o capital por meio do trabalho e da inovação, o que pode reduzir as disparidades regionais, conforme estabelecido pela Constituição Federal.

No entanto, para que ocorra a movimentação de capital e trabalho de maneira eficiente, é necessário um nível adequado de segurança jurídica. Isso se traduz na proteção das expectativas legítimas criadas a partir de negócios jurídicos e atos estatais, como os títulos de propriedade emitidos pelos órgãos agrários competentes.

Nesse contexto, a quebra da confiança nas instituições agrárias representa um obstáculo significativo para o desenvolvimento econômico regional. Quando ocorrem casos de fraudes, corrupção ou irregularidades nos processos de titulação, a confiança dos investidores e empreendedores é abalada. Isso pode levar à redução dos investimentos no setor agrícola, à diminuição da produtividade e à perda de oportunidades de negócio.

Além disso, a falta de confiança nas instituições agrárias também afeta os agricultores e produtores rurais, que dependem de um ambiente seguro e estável para realizar suas atividades. A insegurança em relação à titularidade da terra pode resultar em conflitos, disputas e incertezas sobre os direitos de propriedade, o que prejudica a produção, a implementação de melhorias e o acesso a financiamentos e recursos.

Diante desses desafios, é fundamental fortalecer a segurança jurídica e promover um ambiente fundiário confiável no Estado do Tocantins. Isso envolve a implementação de políticas públicas eficazes, aprimoramento dos processos de regularização fundiária, a investigação e punição de casos de corrupção e a melhoria da transparência e prestação de contas por parte das instituições agrárias.

Este estudo tem como objetivo analisar como a defraudação da confiança impacta o processo de desenvolvimento econômico, fornecer subsídios teóricos e práticos para o aprimoramento das políticas públicas relacionadas às questões fundiárias no Estado do Tocantins. Busca-se não apenas compreender a importância da confiança nas instituições

agrárias, mas também identificar os desafios existentes e propor soluções que promovam a segurança jurídica, o desenvolvimento sustentável e atraiam investimentos para impulsionar a economia regional.

Em última análise, é essencial garantir um ambiente propício para que agricultores, produtores rurais, investidores e toda a sociedade tenham confiança nas instituições agrárias. Somente dessa forma será possível alcançar um desenvolvimento regional sólido, equilibrado e próspero, que beneficie a todos os envolvidos e contribua para o crescimento socioeconômico do Estado do Tocantins.

Na literatura pesquisada há uma forte defesa da confiança, o reconhecimento dela como instrumento propulsor das interações sociais e econômicas, mas não encontramos algo que meça o quanto do impacto que a sua defraudação causa no processo de desenvolvimento econômico. Preencher esta lacuna é o propósito deste trabalho, que busca, através da análise de casos concretos, medir, pontuar, demonstrar o impacto que a confiança quebrada causa na economia.

A presente tese é dividida em três capítulos, buscando abordar de forma abrangente a questão da defraudação da confiança nas instituições agrárias no Estado do Tocantins. O primeiro capítulo, intitulado "A Formação do Território Brasileiro sob a Perspectiva Jurídica e Sociológica", tem como objetivo analisar o contexto histórico e jurídico que influenciou a formação do território brasileiro, destacando a importância da propriedade e as questões relacionadas à posse da terra.

No segundo capítulo, "A Defraudação da Confiança nas Instituições Agrárias no Estado do Tocantins: Análise e Perspectivas", será realizada uma investigação detalhada sobre os casos de defraudação da confiança nas instituições agrárias no Estado do Tocantins. Serão examinados os problemas fundiários, as irregularidades nos processos de titulação de propriedades rurais e os impactos socioeconômicos decorrentes dessas situações. Serão também discutidas as perspectivas para superar tais desafios e fortalecer a segurança jurídica nas transações agrárias.

O terceiro capítulo, intitulado "Defraudação da Confiança das Instituições Agrárias: O Caso do Tocantins", irá aprofundar a análise do caso específico do Estado do Tocantins, examinando os eventos e as consequências da defraudação da confiança nas instituições agrárias. Serão considerados os aspectos jurídicos, socioeconômicos e políticos envolvidos, além de identificar as lições aprendidas e propor medidas para prevenir futuras ocorrências.

Por meio dessa estrutura, busca-se fornecer uma visão abrangente e aprofundada sobre a defraudação da confiança nas instituições agrárias, com um enfoque especial no Estado do Tocantins. Espera-se que essa análise contribua para o entendimento do tema e auxilie no desenvolvimento de estratégias e políticas públicas que promovam a segurança jurídica, a confiabilidade das transações agrárias e o desenvolvimento sustentável do setor agrário na região.

## **2 A FORMAÇÃO DO TERRITÓRIO BRASILEIRO SOB A PERSPECTIVA JURÍDICA E SOCIOLÓGICA**

No Brasil, a propriedade imobiliária e o registro de imóveis têm relação muito próxima, conforme expressa a máxima popular “quem não registra não é dono”, positivada no artigo 1247 do código civil. A existência de matrícula no Cartório de Registro de Imóveis é condição para se afirmar a existência da propriedade imobiliária, existindo a presunção, embora relativa, de que a existência do registro pressupõe a regularidade do título que atribui o domínio. Porém, a segurança oferecida pelo registro imobiliário, destacadamente no Estado do Tocantins, não tem produzido o efeito jurídico esperado.

O ambiente fundiário brasileiro, notadamente o tocantinense, sob o aspecto jurídico, é marcado por incertezas e insegurança. Há confusão quanto às competências das instituições agrárias, onde o órgão estadual invade a competência federal e emite títulos de domínio de terras em áreas sob domínio jurídico da União; títulos de propriedade são emitidos com sobreposição de áreas particulares, criando conflitos jurídicos que perduram por décadas.

Decorre deste cenário, que milhares de matrículas, nulas ou anuláveis, colocam os respectivos imóveis em situação de irregularidade, com prejuízos para investidores, proprietários e instituições bancárias que disponibilizaram crédito com garantia hipotecária. A solução dos problemas jurídicos, que comprometem o *status* de regularidade fundiária, passa por um processo burocrático e moroso, afetando a contribuição daqueles imóveis para o desenvolvimento regional. É buscando compreender este cenário jurídico fundiário, com revisões de fatos históricos, desde o início da ocupação portuguesa, que este capítulo será desenvolvido, a partir de uma revisão da literatura especializada, bem como analisando leis e catalogando processos judiciais e administrativos que discutem vícios de registros imobiliários no estado do Tocantins, por atuação contraditória das instituições agrárias.

O Brasil tem ambiente fundiário marcado por incertezas, dúvidas e insegurança, especialmente pela confusão quanto às competências para titular terras, erros no procedimento, deficiência administrativa para acompanhar os processos de regularização, dúvidas quanto aos limites dos imóveis e, até mesmo, das fronteiras de algumas unidades federadas, o que reflete uma débil política de governança de terras, em que o poder público sequer conhece a realidade de seu território.

Para melhor compreensão deste fenômeno, que marca a propriedade privada com a mácula de insegurança jurídica, é necessário conhecer o processo de ocupação do território brasileiro, a formação jurídica da propriedade rural e seus desdobramentos.

Segundo Max Weber (1982), a burocracia é uma forma de organização da administração com lastro em premissas racionais que reveste as relações interpessoais de legitimidade. O desempenho das atividades administrativas se realiza dentro de um roteiro normativo, cuja observância tornam hígidos os atos da Administração, decorrendo a vinculação *erga omnes*, inclusive à própria administração. A burocracia, portanto, é instrumento que protege o agente e torna impessoal sua atuação.

No que se refere às questões fundiárias, a conduta estatal é indispensável para se definir o status de proprietário à pessoa. A configuração jurídica da condição de proprietário imobiliário passa pela atuação inicial do órgão público competente para expedir títulos de domínio, seguida dos atos perante o cartório de registro de imóveis. É um procedimento burocrático que guarda relação direta com o direito fundamental à propriedade em toda a sua extensão constitucional e social, razão pela qual este agir administrativo deve ser eficiente e economicamente acessível.

Todavia, não existe burocracia com eficácia suficiente para solucionar problemas que decorrem de escolhas políticas realizadas em qualquer sociedade. É exatamente neste ponto que calha analisar a segunda categoria desenvolvida por Weber (1982), o patrimonialismo, concebido como uma maneira de dominação política onde as distinções entre o público e o privado não são claras.

No Brasil, três autores, apesar de existirem outros, contribuem para a compreensão do patrimonialismo: Raymundo Faoro, Sérgio Buarque de Holanda e Victor Nunes Leal.

O patrimonialismo é um conceito central para a compreensão da política e da administração pública brasileiras. Segundo Faoro (2013), o patrimonialismo é uma forma de organização política que se baseia na concentração do poder nas mãos de uma elite que o exerce de forma arbitrária e personalista, utilizando-o em benefício próprio e de seus interesses particulares.

Ainda segundo o autor, o patrimonialismo teve sua origem no período colonial, quando a Coroa portuguesa concedeu títulos de terras e poderes aos seus senhores, estabelecendo uma relação de clientelismo entre eles. Essa prática foi reforçada durante o período imperial, quando a elite agrária brasileira herdou as mesmas práticas patrimonialistas da Coroa portuguesa.



Na visão de Faoro, o patrimonialismo é um fenômeno que se perpetua até os dias atuais, uma vez que a elite brasileira continua a exercer o poder de forma personalista e clientelista, utilizando-o em benefício próprio e de seus interesses particulares. Essa prática se manifesta na política e na administração pública, onde cargos e recursos são distribuídos com base em relações de amizade, parentesco e lealdade pessoal, em vez de critérios objetivos e meritocráticos.

Assim, o patrimonialismo é uma forma de organização política que se baseia na concentração do poder nas mãos de uma elite que o exerce de forma arbitrária e personalista, utilizando-o em benefício próprio e de seus interesses particulares. Na visão de Faoro, essa prática tem suas raízes na colonização portuguesa e foi reforçada ao longo do tempo pela elite agrária brasileira.

Sérgio Buarque de Holanda (2018), por sua vez, contribuiu para a compreensão do patrimonialismo ao introduzir o conceito de "homem cordial" em sua obra *Raízes do Brasil*. Segundo ele, o brasileiro é um indivíduo que se relaciona de forma pessoal e emotiva com os outros, em contraposição ao distanciamento e à frieza característicos das sociedades modernas ocidentais. Esse traço cultural, que tem suas raízes na família patriarcal e rural brasileira, é responsável por uma série de características da sociedade brasileira, como a falta de impessoalidade na administração pública e a dificuldade em estabelecer uma distinção clara entre o domínio público e privado.

Ao assumir funções públicas, indivíduos formados no ambiente familiar patriarcal tendem a se apropriar dessas funções como assuntos de interesses particulares, atrofiando a distinção essencial entre os domínios público e privado. Isso contribui para a perpetuação do patrimonialismo e da corrupção na administração pública, uma vez que esses indivíduos tendem a privilegiar seus próprios interesses e os de seus familiares e amigos em detrimento do interesse público.

Já Victor Nunes Leal (2012), em sua obra *“Coronelismo, Enxada e Voto”*, refaz a trajetória política do Brasil desde o século XIX e constata que o poder público foi se afirmando sobre o poder privado. No entanto, a dependência do governo imperial em relação ao apoio dos latifundiários, que controlavam os currais eleitorais, acabava por influenciar significativamente as decisões estatais. Essa troca de favores entre o latifúndio e o Estado, embora não formalmente institucionalizada, levava a uma espécie de homologação dos poderes formais e informais desta categoria social, tornando-os influenciadores das decisões estatais, muitas delas tomadas em função de seus interesses.

Essa relação de troca de favores entre o Estado e os latifundiários, segundo Leal, acabou por criar um sistema de poder local conhecido como coronelismo, em que os coronéis, como eram chamados os líderes locais, exerciam um poder quase absoluto sobre as comunidades rurais. Esse sistema foi uma das principais formas de organização política do Brasil até o início do século XX e contribuiu para a perpetuação do patrimonialismo e da corrupção na administração pública.

A partir do pensamento de Faoro, Holanda e Leal, é possível afirmar que esta troca de interesses ainda marca os dias atuais, revelando uma crença de que o poder econômico é acessado pela via do poder político, revelado nas práticas de políticos que usam o cargo como coisa particular, não como instrumento a serviço e defesa dos interesses coletivos. Há nítida inversão de valores, em que o servidor público se serve do público, ao invés de a ele servir.

Esta lente de observação permite verificar que, a burocracia ineficiente e com a marca do autoritarismo, praticada pelas instituições públicas, seria um reflexo do modelo de gestão característico do patrimonialismo e a forma como concebe a coisa comum. Esta afirmação é corroborada pela forma como é tratada a questão fundiária, especialmente a governança de terras, com a diversidade de cadastros e registros vigentes, sem que se produza solução para os problemas crônicos, como os conflitos fundiários, ausência de demarcação de terras de comunidades vulnerabilizadas, como os indígenas, quilombolas e regularização dos assentamentos de reforma de agrária, concessão de títulos com sobreposição de áreas, o que desemboca na produção de insegurança jurídica, defraudação da confiança e atraso no processo de desenvolvimento econômico.

Apesar da compreensão do pensamento dos três autores e, para evitar uma construção com viés ideológico, é importante destacar que o modelo de formação territorial brasileiro não foi algo planejado ou desejado pelas oligarquias, mas fruto de um modelo de colonização que o Estado português adotou, à míngua de alternativas mais eficientes.

## 2.1 Uma breve história

O modelo de formação do território brasileiro, sob a perspectiva jurídica, pode ser compreendido a partir de vários fatores, a começar pelo próprio fenômeno do “descobrimento”, que se deu através de expedição financiada pela Ordem de Cristo<sup>1</sup>, que não integrava a estrutura administrativa da Coroa portuguesa, mas tinha como Grão-mestre o próprio Rei de Portugal, o que promovia certa confusão entre os interesses da coroa e os da ordem privada<sup>2</sup>.

Logo no começo da colonização, Portugal percebeu a necessidade de catequizar os moradores nativos e, fundamentalmente, povoar as novas terras, especialmente o litoral, como forma de protegê-las da cobiça estrangeira, pois algumas nações não aceitavam, de forma passiva, os domínios territoriais estabelecidos no tratado de Tordesilhas. A forma mais econômica e proveitosa de alcançar estes objetivos foi a concessão de capitânicas hereditárias ou capitânicas donatárias (MATTOS; INNOCENTINI; BENELLI, 2012).

Através do sistema de capitânicas, parcela do território era concedida aos capitães donatários, não como proprietários, mas como um gestor de província, vez que ele recebia competências próprias da Coroa, uma parcela da jurisdição real, de modo que algumas pessoas a ele se sujeitavam, administrativa e jurisdicionalmente.

Embora não fosse proprietário das terras, ao donatário era facultado explorar e aproveitar uma parte delas em seu próprio proveito, como cultivá-las, aforá-las<sup>3</sup>, arrendá-las ou conceder referidas terras em regime de sesmarias

---

<sup>1</sup> A Ordem de Cristo era formada por remanescentes da ordem dos Cavaleiros templários, expulsos da França, mas acolhidos em Portugal.

<sup>2</sup> Em razão do caráter privado das expedições, a apropriação inicial das terras brasileiras foi feita pela ordem de cristo, a quem era pago dízimo, inicialmente, no lugar de impostos à coroa. Com o tempo é que a Coroa foi assumindo o domínio das terras e regulando a sua distribuição.

<sup>3</sup> Aforamento, também denominado enfiteuse, é o direito real e perpétuo de possuir, usar e gozar de coisa alheia e de empregá-la na sua destinação natural sem lhe destruir a substância, mediante o pagamento de um foro anual invariável. Em outras palavras, o aforamento é um contrato de negociação entre partes, no qual, o proprietário (senhorio) transfere ao adquirente em caráter perpétuo, o domínio útil, a posse direta, o uso, o gozo e o direito de disposição sobre bem imóvel, mediante o pagamento de renda anual.

### 2.1.1 O regime de sesmarias

O regime de sesmarias marcou a história jurídica da governança do território brasileiro por 300 anos e projeta seus efeitos até os dias atuais, eis que estruturou um modelo de propriedade rural fundada na grande propriedade.

Desde o princípio de sua existência até a completa extinção, as sesmarias<sup>4</sup> sofreram várias modificações em sua formatação jurídica. As ordenações Filipinas<sup>5</sup> definiam o instituto como dadas de terras que foram, em tempos anteriores, lavradas ou aproveitadas, mas que deixaram de ser. Referidas terras eram concedidas pela autoridade a quem quisesse e pudesse aproveitá-las, inclusive terras aquelas que pertenciam a alguém que não as aproveitava<sup>6</sup>.

A aplicação do regime de sesmarias no Brasil divergiu daquele modelo originalmente concebido, pois as terras brasileiras eram virgens, improdutivas desde sempre, segundo a ótica do colonizador. Não eram terras produtivas que deixaram de produzir, mas terras a serem ocupadas, segundo o propósito diverso daquele que motivou sua implantação em solo português. O que se pretendia era ocupar e aproveitar as terras, com vistas a povoar o território e promover-lhe a defesa perante nações estrangeiras.

---

<sup>4</sup> No Brasil, as sesmarias foram introduzidas através do regime de Capitânicas hereditárias, onde o donatário estava autorizado a concedê-las. A origem do sistema remonta o direito medieval português (1375) e floresceu no contexto da peste negro, do processo de urbanização, marcado pelo crescimento das cidades. Assistia-se a um processo de esvaziamento do campo, provocando uma escassez de alimentos, desencadeando carestia, inflação, fome. Dom Fernando, adotou, por conseguinte, diversas medidas de cunho autoritário, como instituir a obrigação das pessoas trabalharem compulsoriamente, expropriação das terras abandonadas ou não abandonadas, isto é, que tivessem dono, mas que não as aproveitavam, destinando-as a pessoas que quisessem trabalhar, após o decurso de um prazo fixado. As medidas deram resultados benéficos, provocando o barateamento dos alimentos e, por esta razão, foram incorporadas às ordenações afonsinas e manuelinas e, antes de serem introduzidas no Brasil, já tinham sido experimentadas em Cabo Verde e Ilhas Canárias. No Brasil, as sesmarias foram introduzidas através do regime de Capitânicas hereditárias, onde o donatário estava autorizado a concedê-las.

<sup>5</sup> Como ensina Vícola: “as Ordenações Filipinas são (...) uma compilação das Ordenações Manuelinas e leis extravagantes que, por possuírem uma influência do direito romano-canônico, previam os interditos possessórios, que, conforme se demonstrou, representam um modo eficaz de proteção da ordem pública, quando se configura uma situação de ameaça, turbação ou esbulho da posse. Tendo, o legislador português de 1603 por objetivo adaptar a legislação então vigente aos preceitos das normas estipuladas pelo Concílio de Trento, as quais possuem, entre seus pilares, a proteção da família e da sociedade, não seria lógico supor que o legislador português da época deixasse de contemplar tal garantia à posse, que, além de exteriorizar o domínio, como preferem alguns, garante a ordem pública.” (2011, p.110)

<sup>6</sup> Semelhante a uma expropriação de terras improdutivas.

O sesmeiro recebia a parcela de terras sob a condição de ocupá-la e cultivá-la, de lhes dar destinação produtiva<sup>7</sup>. Se não cumprisse a condição, resolvia-se a doação e a terra retornava ao poder concedente, tornava-se devoluta, isto é, devolvida pelo implemento da condição resolutiva<sup>8</sup>. O regime não vedava a alienação das terras, desde que a condição de ocupação e aproveitamento fosse observada. As concessões realizadas neste período e que foram atendidos os requisitos, deram origem às cadeias filiatórias mais antigas da história do Brasil<sup>9</sup>.

Muitas terras concedidas, porém, não eram sequer ocupadas, pois muitos sesmeiros viviam em Portugal e não tinham interesses em vir explorar a terra, pelos riscos que envolviam o empreendimento, tais como os decorrentes da própria viagem, ataques dos nativos, doenças, além das incertezas, por se tratar de um mundo desconhecido. À vista disto, muitas concessões não saíram do papel.

Este regime, contudo, deu origem às grandes propriedades, isto é, aos latifúndios. Naquele momento, a formação do latifúndio foi uma necessidade estatal, uma forma encontrada pela coroa para povoar e defender o território, especialmente da cobiça estrangeira. A urgência era povoar, tomar a posse de fato das terras descobertas, porque o reconhecimento do domínio, para algumas nações, se dava pela posse, não pelo domínio decorrente do tratado de Tordesilhas.

Um dos grandes problemas que desafiavam a ocupação das terras era a abundância delas, decorrentes das grandes dimensões territoriais, ante uma demanda pequena de interessados e escassez de mão de obra para sua exploração. Ao longo do império, a grande preocupação sempre foi a força de trabalho, já que a escravidão representava um custo de produção muito alto, embora fosse altamente lucrativo para os mercadores de escravos. Contudo, para os produtores, o escravo tornava a atividade extremamente cara, pois muitos

---

<sup>7</sup> Esta condição constava da carta de doação da sesmaria e durava pelo prazo que variava de cinco a dez anos.

<sup>8</sup> Há uma discussão sobre a natureza dos direitos que a sesmaria conferia ao donatário. Alguns defendem que era posse, outros defendem que era proprietário. Mas a sesmaria concedia propriedade, mas era propriedade resolúvel, pois era condicionada à obrigação de ocupar e aproveitar a terra dentro de um prazo estabelecido, tornando-se plena após este interstício temporal.

<sup>9</sup> É importante destacar que rever tais documentos é tarefa difícil, pois são antigos. Assim, nada comprova que houve o cultivo da terra. Mas, formalmente, para a consolidação plena do direito de propriedade, bastava que houvesse a ocupação e cultivo e, não havendo questionamento no prazo da condição, tinha-se por afastada a possibilidade de resolução da propriedade.

morriam em decorrência das péssimas condições de trabalho, além das despesas com vigilância armada e reduzido tempo de vida laboral.

Noutro viés, a referida abundância de terras com baixa demanda, somado à escassez de mão de obra, fazia com que as terras brasileiras tivessem valor muito pequeno ou nenhum, exceto aquelas localizadas próximo às cidades. Desta forma, para atrair sesmeiros interessados em ocupar e aproveitar as terras, as concessões tinham por objeto grandes dimensões territoriais, sem que isto representasse problemas para a Coroa, cujo interesse era atrair colonos e se afirmar perante as nações estrangeiras.

Porém, a concessão de extensas áreas de terras gerou diversos problemas, como incertezas na definição de limites, possibilidade de sobreposição de áreas, impossibilidade de fiscalização quanto à ocupação e efetivo aproveitamento. De início, estes fenômenos não se manifestaram, pelas razões já indicadas, como pequena demanda diante da grande oferta de terras, dificuldades para exploração pela escassa mão-de-obra ou de custo excessivo pelo modelo escravagista.

À medida que os problemas surgiram, a Coroa promoveu alterações no modelo de concessão das sesmarias e, em 1.695, Dom Pedro II de Portugal enviou uma Carta Régia ao Governador Geral João de Alencastro, recomendando que as novas sesmarias fossem limitadas a, no máximo, 4 léguas de extensão por 6 de largura<sup>10</sup>. Algumas concessões envolviam até 168.000 hectares, circunstância que tornava impossível não apenas ocupar, como também aproveitar esta área, além de não se saber onde começava e onde terminava<sup>11</sup> aquele imóvel.

Em 1698, o regime sofreu importante alteração, através de um Alvará Régio, com a criação do instituto da confirmação das sesmarias, como requisito a ser observado para consolidação da propriedade nela veiculada. Até então, a ocupação e exploração das terras não eram comprovadas, e a consolidação da propriedade se dava pelo decurso do tempo e ausência de questionamento.

Com o novel instituto, o sesmeiro deveria comparecer a uma repartição pública e comprovar a ocupação e exploração da terra. A confirmação, contudo, era difícil, pela

---

<sup>10</sup> Em medidas atuais, corresponde a 24 mil hectares.

<sup>11</sup> Em 1697, uma nova carta régia impôs novos limites às concessões de sesmarias, reduzindo de 4 léguas para 3, por uma de largura.

imprecisão quanto ao território ocupado pelo beneficiário, seja pela imprecisão e vagueza quanto aos limites das cartas de concessão, que muitas vezes tinham como referência cursos naturais, como margens de rios, circunstância que se agravava ante a extensão das doações.

Em 1753, novas regras foram adicionadas ao regime das sesmarias, condicionando a confirmação a um procedimento de medição e demarcação judicial das terras. A mera declaração perante o desembargo do paço era insuficiente para confirmar a concessão, exigindo-se um trabalho de medição em procedimento judicial. O Alvará régio de 1795, reforçou a exigência, estendendo o requisito do procedimento demarcatório judicial para a confirmação de sesmarias concedidas e ocupadas anteriormente.

Além de regulamentar o procedimento de medição e demarcação judicial de terras, o ato normativo instituiu dois livros de registro de sesmarias: um seria destinado ao registro da sesmaria e, no outro, a confirmação. Através dos livros de concessão e confirmação de sesmarias, permitia-se identificar e controlar as terras que ainda estavam disponíveis, isto é, que não estavam sob o domínio particular.

Este novo procedimento de confirmação das sesmarias também esbarrou em problemas: Primeiramente, não existiam geômetras treinados em número suficientes no Brasil. Os que se conheciam eram formados nas universidades europeias e o custo para que viessem realizar as medições era muito alto; em segundo lugar, as despesas de medição e demarcação, a depender do tamanho das terras, superavam o seu valor, além do que, a conclusão deste procedimento poderia durar muitos anos; por fim, nas propriedades menores, as despesas superariam os benefícios gerados pela regularização da sua propriedade.

Ante os referidos problemas, em 1796 uma nova ordem real suspendeu o alvará régio de 1795 e, em 1809, um novo Alvará excluiu as sesmarias antigas da exigência do procedimento de demarcação judicial, mantendo-o, porém, para a confirmação das novas concessões.

Todavia, este regime instituído em 1809 durou apenas até 1822, quando o príncipe regente Dom Pedro I julgou um recurso contra uma decisão do desembargo do paço e suspendeu a concessão de novas sesmarias até a convocação de uma constituinte para o império. Referida suspensão foi confirmada por uma provisão de 1823 e uma resolução de 1827. Estas três normas (decisão, provisão e resolução) puseram fim ao regime de sesmarias no Brasil.

A partir de 1822 não se concedia mais sesmarias no Brasil, mas também não foi eliminado o passivo de problemas gerados até então. Das sesmarias concedidas, algumas

foram confirmadas, outras não; algumas medidas e demarcadas, outras não; muitos posseiros sem título formal, sem qualquer ato administrativo que lhe reconhecesse o direito sobre a terra.

Nesse sentido, a propriedade rural brasileira é resultado de uma estruturação histórica baseada no regime de sesmarias (CARVALHO, 1981). A longa duração do regime, associada à extensão territorial do país, permitiu que a estrutura fundiária brasileira fosse moldada por essa forma específica de concessão de terras.

A independência do Brasil seguiu a discussão sobre a situação das terras do Brasil, sobre como solucionar a confusa situação causada pelo regime anterior, assim como a situação dos posseiros sem título algum.

Naquele momento, a preocupação primordial era a ausência crônica de mão de obra, até então eminentemente escrava, o que por si só já envolvia diversos problemas, como aspectos de desumanidade, baixo rendimento e alto custo, tornando o negócio desvantajoso. Em razão das péssimas condições de trabalho e maus-tratos, os escravos adoeciam ou morriam, o que representava prejuízos para o produtor. O grande benefício da escravidão era para os comerciantes de escravos, não propriamente para os proprietários das terras que, além da pressão internacional pelo fim do regime escravocrata, se endividavam perante os mercadores de pessoas.

O encerramento do ciclo da escravidão já era considerado como inevitável, especialmente após a lei do sexagenário e do ventre livre. A preocupação crescente era como substituir a mão de obra escrava, como continuar a produzir em um cenário diverso daquele que vigorou desde o início da colonização. Foi então que, através da lei 601, de 1850, inspirado nas ideias<sup>12</sup> de Edward Wakefield<sup>13</sup>, o Brasil adotou um novo regramento para a

---

<sup>12</sup> Para a consolidação do projeto colonial era necessário instituir o regime de venda das terras, pois, se fossem doadas aos imigrantes, estes deixariam de trabalhar para terceiros e passariam a trabalhar para si próprio, de modo que não resolveria o problema da mão de obra. Assim, as terras deveriam ser vendidas, por um preço significativo, evitando-se a compra imediata pelo imigrante, que seria forçado a trabalhar por um tempo e, somente depois é que conseguiria comprá-la. Desta forma, haveria um fluxo de mão de obra constante e o dinheiro seria destinado a financiar a vinda de mais imigrantes, que trabalhariam nas terras. Esta solução, em parte, foi pensada na lei 601, de 1850, como solução para ocupação progressiva do território brasileiro.

<sup>13</sup> Edward Wakefield desenvolveu vários esquemas para colonizar o sul da Austrália e suas ideias impressionaram John Stuart Mill, Robert Torrens. Ele acredita que a superpopulação era a causa de parte dos problemas sociais ingleses e, a emigração para as colônias seria uma solução duplamente benéfica, pois além de efetivamente povoar a colônia, resolvia o problema local de excesso populacional. Concebeu, então, um projeto



concessão das terras, estatuinto que, apenas por compra e venda era possível adquirir a propriedade imobiliária.

A lei 601/1850 entrou em vigência com o cenário fundiário bem diversificado: sesmeiros com sesmarias confirmadas, sem confirmação e posseiros sem título formal. Posseiros e proprietários de terras, sob regimes jurídicos diversos, conviviam no mesmo espaço territorial. A posse já era, há muito, tolerada pelas autoridades, a doutrina até reconhecia que os posseiros possuíam algum direito, segundo ela, aquele que tivesse ocupado terra abandonada ou terra virgem não poderia dela ser expulso. (REIS, 2015).

A situação dos posseiros sem título formal recebeu atenção na Lei nº 601/1850, que consolidou as sesmarias cultivadas, ainda que não confirmadas e reconheceu a propriedade aos posseiros sobre terrenos ocupados, desde que cultivados. O instituto da legitimação de posse foi instituído através do regulamento da Lei nº 601 em 1854.

A partir da vigência da Lei nº 601/1850, as terras devolutas somente eram passivas de venda, vedando-se a doação. Surge um novo conceito de terra devoluta, que na sistemática da nova lei não era mais a terra originariamente devolvida, mas toda terra que não se achasse no domínio particular, seja por concessão de sesmarias ou ocupada por posseiros. O conceito foi alargado e, a partir de então, fixado por exclusão, isto é, se não era particular e não estava destinada a um fim específico da administração, era terra devoluta.

A Lei nº 601/1850, bem como seu regulamento de 1854, instituiu o registro de terras possuídas, o registro do vigário, que não era bem um registro de terras, mas um cadastro de declarações sobre as terras possuídas. O ocupante de terras deveria, dentro de certo prazo, comparecer a uma paróquia e, perante o vigário<sup>14</sup>, declarar a ocupação das terras. Tratava-se de uma declaração unilateral, que dispensava qualquer comprovação, além de não trazer precisão quanto aos limites e dimensões.

A declaração de posse perante o vigário não qualifica o direito do posseiro, apenas representava um indício de posse, uma declaração unilateral de ocupação de terras sem título

---

que combinava a colonização com capital e mão de obra. Da venda de terras viriam os recursos que financiariam o apoio para atrair novas classes de imigrantes.

<sup>14</sup> O registro desta declaração se dava perante o vigário porque vigia a instituição do padroado. Por ela, o vigário, além de suas funções religiosas, era um funcionário público do império e, nestas condições é que colhia as declarações.

formal. Não é considerado um antecedente do registro de imóveis e, também não é indicador de propriedade<sup>15</sup>.

Em 1864 foi instituído o sistema de registro imobiliário brasileiro, tema que será desenvolvido no item seguinte.

### 2.1.2 Do Período Republicano

Durante o período republicano, diversas leis foram criadas no Brasil com o objetivo de regularizar a propriedade da terra e garantir o acesso à terra para a população rural. Uma das principais leis nesse sentido foi a Lei de Terras, de 1850, que estabeleceu a obrigatoriedade do registro de terras e restringiu a posse da terra apenas aos proprietários que tivessem títulos de propriedade válidos.

No entanto, a Lei de Terras não foi capaz de resolver os problemas de acesso à terra para a população pobre e os trabalhadores rurais, e ao longo do período republicano outras leis foram criadas para tentar solucionar essa questão. Uma das principais leis nesse sentido foi a Lei nº 4.504, de 1964, também conhecida como Estatuto da Terra. Esta lei foi criada com o objetivo de promover a reforma agrária e regularizar a propriedade da terra no Brasil.

De acordo com o Estatuto da Terra, a reforma agrária deveria ser feita por meio da desapropriação de terras improdutivas e da distribuição das terras desapropriadas para a população pobre e os trabalhadores rurais. Além disso, a lei estabeleceu regras para a

---

15 O Supremo Tribunal Federal decidiu que o título paroquial não é atributivo de domínio (RE 834535, Rel. Min. TEORI ZAVASCKI, julgado em 01/02/2016, publicado em 04/02/2016, disponível em [https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=decisoese&pesquisa\\_inteiro\\_teor=false&sinonimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&page=1&pageSize=10&queryString=t%C3%ADtulos%20paroquiais&sort=\\_score&sortBy=desc](https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=decisoese&pesquisa_inteiro_teor=false&sinonimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&page=1&pageSize=10&queryString=t%C3%ADtulos%20paroquiais&sort=_score&sortBy=desc)). “Destarte, realmente como consignou o MM Juiz, o Decreto 3501/1922 excluiu a possibilidade da formação de coisa julgada. (...) Restou incontroverso nos autos que todos os títulos exibidos pelos réus têm uma única filiação, e são desmembrados do imóvel Fazenda Pirapó-Santo Anastácio, cujo registro tem origem em registro Paroquial. Ocorre que há vício original na pretendida transferência de posse e domínio das terras à esfera privada. (...) Por outro lado, no caso concreto, não bastasse a ineficácia do Registro Paroquial, como título atributivo da propriedade, o fato é que a matéria relativa à origem da Fazenda Pirapó-Santo Anastácio já foi exaustivamente analisada em outras ações discriminatórias, inclusive até pelo Supremo Tribunal Federal, sempre com a conclusão no sentido de ser viciada a suposta passagem das terras para a esfera da propriedade privada. (...) Em tais circunstâncias a inequívoca e definitiva caracterização de vício de origem afeta inevitavelmente a cadeia de títulos e registros subsequentes, relativos às terras que são objetos da presente demanda, conforme logicamente concluiu o eminente julgador de primeiro grau. (...) Assentados.

aquisição de terras por estrangeiros, limitando a quantidade de terras que poderiam ser adquiridas por estrangeiros no Brasil.

Segundo Fábio Konder Comparato, em seu livro "A Reforma Agrária em Questão", "O Estatuto da Terra constitui uma síntese de princípios e diretrizes que visam à transformação da estrutura agrária brasileira, em bases democráticas e equitativas, para a solução do problema agrário, compreendido em sua dimensão econômica, social, política e jurídica" (COMPARATO, 2014, p. 23).

Por outro lado, a afirmação de Sérgio Buarque de Holanda de que "a história do Brasil começa com a privatização do solo" (HOLANDA, 2001, p. 39) deve ser vista com cautela, pois sugere uma continuidade entre o regime de sesmarias e o atual sistema de propriedade da terra no país. Embora a concessão de terras tenha sido fundamental para a formação da estrutura fundiária brasileira, é preciso reconhecer que essa estrutura foi sendo transformada ao longo do tempo, por meio de processos como a Lei de Terras de 1850 e a reforma agrária dos anos 1960 e 1970.

Outra lei importante criada durante o período republicano foi a Lei nº 8.629, de 1993, que criou o Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA) e estabeleceu as diretrizes para a reforma agrária no Brasil. Segundo o PNRA, a reforma agrária deve ser feita por meio da desapropriação de terras improdutivas ou que estejam sendo utilizadas de forma irregular, e da distribuição dessas terras para os trabalhadores rurais.

De acordo com a Lei nº 8.629/93, "a desapropriação de imóveis rurais, por interesse social, para fins de reforma agrária, será feita mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em regulamento" (BRASIL, 1993).

## **2.2 Os sistemas de registro de imóveis**

Segundo a doutrina, todo sistema de Registro de Imóveis tem por finalidade servir de base para a segurança jurídica das transmissões e do crédito real. A ideia de segurança jurídica foi divulgada por Rui Barbosa (1922) que a separou em dois planos: 1) segurança do aproveitamento do direito pelo seu titular, isto é, uma previsibilidade do titular de que seu direito será respeitado e ele poderá dele desfrutar. O pressuposto fundamental é que o conteúdo do direito não pode ser questionado, devendo haver uma prova pré-constituída do

seu direito; 2) segurança do tráfego, ou da circulação deste direito. Não basta proteger o conteúdo do direito, mas a circulação do direito. Isto envolve a proteção dos terceiros que eventualmente adquiram este direito" (REIS, 2015, p. 75).

Portanto, o sistema de registro de imóveis é fundamental para garantir a segurança jurídica das transações imobiliárias, contemplando tanto a proteção dos direitos dos titulares como a proteção dos terceiros que adquiram esses direitos.

No mundo, o sistema registral pode ser classificado em dois grandes gêneros: o primeiro é o de registro de documentos e o segundo é o de registro de direitos. Independentemente do enquadramento do sistema de Registro de Imóveis, o seu objetivo, essencialmente, é proteger as relações jurídicas que giram em torno da propriedade imobiliária com vistas a assegurar a confiabilidade e proteção a todos os atores envolvidos em negócios jurídicos imobiliários, ou seja, conferir segurança aos alienantes, adquirentes e financiadores.

No sistema de registro de documentos, que também pode ser conhecido como registro de títulos, o nascimento do direito real se dá com a existência da propriedade de fato sobre o bem imóvel. Nessa modalidade registral a garantia real surge antes mesmo do registro do título. A missão dessa espécie de registro é preservar o título e dar publicidade ao direito real que já existe. No registro de documentos a atividade dos cartórios é apenas publicitária, ou seja, tem a finalidade de dar conhecimento do status jurídico a terceiros, através da reunião em um mesmo banco de dados, de documentos que expressem a validade dos negócios jurídicos que guardem relação com direitos reais.

Nesta modalidade de registro, a qualidade do título exarado é meramente formal, de maneira a confirmar se o documento possui os requisitos formalmente exigidos pela lei. Sendo assim, não é possível se atestar a legitimidade e a validade do teor dos documentos, vez que não há nesta sistemática etapa de análise destinada a verificar se o conteúdo dos documentos se amolda a realidade. Assim, o sistema de registro de títulos não é capaz de geral situação que expresse um estado de segurança jurídica, por outro lado, por ser uma modalidade de registro mais simples e rápida, conseqüentemente, é também mais barata.

A ausência de qualificação jurídica anterior das informações publicadas, impede que a apuração do direito inserido no título, por isso, admite a coexistência de negócios jurídicos válidos e inválidos sobre um mesmo bem imóvel. A possibilidade de existir duplicidade na inscrição de propriedades no registro de documentos, reduz o nível de confiança depositado nas informações contidas nos títulos emitidos nesta modalidade registral.

Pertencem ao grupo do registro de documentos os sistemas de registro de imóveis da França e Alemanha que serão analisados a seguir.

O sistema de registro francês, segundo a diretriz assinalada por Malta (2017) leva em consideração o registro como simples ferramenta de publicidade e de oponibilidade contra terceiros, sendo com contrato como instrumento de transmissão do direito real, sendo assim, prestigia a autonomia da vontade, desconsiderando a transferência da propriedade de qualquer variável que se desvie da manifestação da vontade das partes.

Passando a análise dos aspectos funcionais da modalidade francesa de registro de títulos, Serra e Serra (2016) explicam que os títulos relacionados a direitos reais, são armazenados em ordem cronológica, em repartições organizadas pelo nome das pessoas, os documentos são declarados em duas vias, uma é arquivada no banco de dados do servido de registros e a outra é entregue ao declarante com a indicação do número de registro e da pasta de arquivo, os autores comunicam ainda que, mesmo o arquivamento sendo realizado em fólio pessoal, é possível se localizar os documentos por meio dos dados do imóvel. A publicidade dos documentos nessa modalidade de registro é limitada, pois as informações relativas a determinado bem só pode ser acessada por aquele que efetivamente demonstre interesse legítimo.

A presunção dos títulos extrajudiciais no sistema de títulos francês se trata de presunção simples de veracidade (*hominis*), ou seja, ela pode ser afastada por meio da simples contestação apresentada por terceiros, sem a necessidade da atuação do Poder Judiciário para que ela seja desconstituída, cabe salientar que esta presunção em nada se confunde com a presunção relativa de veracidade, também chamada de *iuris tantum*, que só pode ser afastada mediante a constituição de processo judicial que admita dilação probatória. Assim, caso aconteça venda duplicada de uma mesma propriedade imobiliária, o conflito entre adquirentes é resolvido pelo critério de anterioridade do registro do título. Tal disposição legal, apesar de afastar o duplo registro de título, não assegura a propriedade de modo incontestável do alienante nem do adquirente, apenas a inoponibilidade de títulos que não estejam previamente inscritos.

Pela ausência de anterior qualificação jurídica, o sistema registral francês se qualifica como simples registro de documentos, entre os autores, o registro francês, apesar das evoluções é considerado fraco, e na tentativa de se conferir segurança às transações imobiliárias, não raro é a contratação de seguros, com a finalidade de garantir a higidez dos negócios jurídicos

Quando se fala no sistema de registro de direitos, o surgimento do direito real se dá mediante a inscrição do título no Registro de Imóveis competente. O registro do título, diferentemente do que ocorre na sistemática anteriormente narrada, deve ser precedido de qualificação jurídica. Deste modo, é possível inferir que a transmissão do direito real nos sistemas que prestigiam o registro de direitos se dá em duas etapas, uma de direito obrigacional, frequentemente consubstanciada por meio de um contrato, e outra de natureza real, que se exprime pela escritura pública.

Ao contrário do que acontece no sistema de registro de documentos, o registro de direitos não comporta a formação de uma cadeia dominial dupla, por isso, não há possibilidade de publicação de direitos reais conflitantes sobre o mesmo bem. Deste modo, somente um dos títulos dará ensejo ao registro, e na hipótese de novas pretensões, o acesso de terceiros será negado. Tal qualidade viabiliza que a pesquisa de informações seja muito mais eficiente, assertiva, segura e financeiramente econômica, porque existe um limite, imposto por força legal, dos documentos aptos ao registro de imóveis.

Brandelli (2016) comunica que o registro de direitos, ao assegurar o direito inscrito bem como a sua publicação, não protege tão somente o direito de propriedade, mas também aquele que se coloca na posição de adquirente. Assim, pode-se concluir que o registro de direitos confere proteção também as transações imobiliárias, em outras palavras significa dizer que confere proteção ao indivíduo que confiou nas informações existentes no banco de dados do registro, mesmo que sejam elas divergentes com a realidade. Pertencem a categoria do registro de direitos os sistemas registrais da Alemanha e do Brasil.

Para o sistema registral da Alemanha o contrato que prevê a transmissão do direito real representa mero título de natureza obrigacional, não sendo ele capaz de transmitir de fato ou fazer surgir direito real. O parágrafo 873 do Código Civil da Alemanha dispõe que:

Para a transmissão do domínio de um imóvel, para gravar um imóvel com um direito, assim como para a transmissão ou o gravame de tal direito, são necessários o convênio do titular com a outra parte acerca da produção da modificação jurídica e a inscrição desta modificação no registro, sempre que a lei não disponha outra coisa.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Tradução de LOUREIRO, Luiz Guilherme. Registros públicos: teoria e prática. 7. Ed. Salvador: Editora Juspodivm, p.498, 2016.

Por esta leitura, depreende-se que o contrato obrigacional dá lugar a um contrato de natureza real que tem como objeto a transmissão e/ou modificação do direito real assinalado. O pacto obrigacional não integra o pacto real. Serra e Serra (2016) ensinam esse contrato intermediário desliga o título do registro para conceder presunção de veracidade absoluta ao registro. Por isso, uma vez registrado, o título passa a ser tido como verdadeiro, independentemente de se verificar posteriormente algum vício de validade sobre o negócio jurídico celebrado.

Arruñada (2013) explica as três fases da modalidade de registro de imóveis alemã. A primeira etapa consiste na simples contratação entre as partes, a segunda, por sua vez, possui como finalidade concentrar a manifestação de vontade de todo aqueles, que são titulares de direitos reais, e que tenham sido diretamente impactados pelo primeiro contrato celebrado. A terceira e última etapa é a do registro. Neste ponto é o momento ocorre a modificação, constituição ou transferência do direito real. O objeto do registro não é o simples negócio jurídico, mas o acordo real anteriormente mencionado.

O registro de imóveis na sistemática alemã elimina os vícios oriundos do negócio jurídico constituído pelo contrato particular, por isso, o registro de título, nesta modalidade goza de presunção absoluta de veracidade, ou seja, é uma presunção *iure et de iure*. Cabe anotar que o terceiro de boa-fé, que realizar compra de bem imóvel confiando nos dados registrais, não perde a propriedade caso futuramente descubra que o bem adquirido não pertencia a pessoa que o nome constava no assento de registro de imóveis.

Encerradas as considerações sobre as modalidades de registro de imóveis e as peculiaridades das sistemáticas adotadas nos modelos francês e alemão, passa-se agora a analisar o registro de imóveis no Brasil na sessão seguinte.

### 2.2.1 O Registro imobiliário brasileiro

O sistema de registro imobiliário é recente na história jurídica do Brasil, sendo inaugurado apenas em 1864. Antes, a propriedade imobiliária foi assegurada através do sistema de sesmarias, até sua completa extinção em 1822, o que foi responsável pelo modelo de formação jurídica da propriedade fundiária brasileira.

A história jurídica da propriedade registra, no Brasil, três formas de aquisição da propriedade imobiliária: as originárias (sesmarias), a prescrição aquisitiva (usucapião) e, as derivadas (sempre pressupondo uma aquisição originária do alienante). Até a criação do registro geral de imóveis, em 1864, não existia regra específica sobre a transmissão da

propriedade imobiliária, que se dava nos moldes do direito subsidiário, especialmente o direito romano Justiniano, que combinava um título e um modo de aquisição (AZEVEDO, 2021). O primeiro era um negócio jurídico obrigacional (uma compra e venda, doação), mais um modo de aquisição (tradição), que poderia ser ficta ou simbólica, mediante a adição, no título aquisitivo, de uma cláusula que efetivava a transmissão do domínio sobre o bem.

A origem do registro imobiliário está relacionada à demanda pela proteção do crédito hipotecário, não como forma de sistematizar o direito de propriedade. Desde o começo do século XIX já se debatia sobre a necessidade de criar um sistema de registro da hipoteca, que oferecesse maior segurança às transações creditícias (ALMEIDA, 2018).

A preocupação com a segurança do crédito se justificava, apesar do baixo valor dos imóveis rurais brasileiros, mas diversamente dos urbanos, que já tinham valores significativos. Demandava-se, portanto, um sistema que oferecesse publicidade ao crédito e, também organizasse o tráfego dele, com segurança, como a possibilidade de verificação se determinado imóvel já não era objeto de garantia dada a outro credor. O que se buscava era um sistema que produzisse segurança para a hipoteca, não com a pretensão de estabelecer um regime geral de regulação da propriedade imobiliária.

A lei hipotecária de 1846, que criou o registro de hipotecas, foi o primeiro esforço no sentido de produzir segurança ao crédito. O registro de hipotecas ganhou uma publicidade qualificada, que transcendia do acervo de livros, porque gerava efeitos materiais, eis que a hipoteca inscrita gerava efeitos em relação às não inscritas, estabelecia-se uma preferência, uma prioridade em relação a hipotecas não registradas<sup>17</sup>.

Porém, a base da segurança da hipoteca, que constituía a segurança do direito do hipotecante, exigia a certeza sobre quem era o proprietário do bem imóvel. O sistema, assim, não atingiu o objetivo desejado, porque não existia um controle da transmissão da propriedade imobiliária, o que gerava insegurança para o direito do credor, especialmente ante a existência de hipotecas ocultas, que não dependiam de registro, como aquelas decorrentes da lei, que

---

<sup>17</sup> Quando foi instituído o registro de hipotecas, foi fixado um prazo para o registro de hipotecas anteriores, para que pudessem desfrutar da preferência em relação às novas hipotecas.



reputava algumas pessoas credoras hipotecárias de outras (regimes dotais, tutores, funcionários públicos)<sup>18</sup>.

As discussões em torno da demanda pela segurança do crédito e das fragilidades do sistema introduzido pela lei de 1846, produziram a lei hipotecaria de 1864, que previa a transcrição do registro público para além das hipotecas, incluindo o ato de transmissão *inter vivos* de direitos reais, com foco, ainda, na segurança da hipoteca<sup>19</sup>.

O registro das transmissões de direitos reais entrou no projeto de Nabuco de Araújo para dar segurança ao crédito, não para acertar questões relativas ao domínio territorial do País. O registro das transmissões atestaria o fato da alienação, não a autenticidade ou veracidade do domínio de quem alienou. O registro atestava apenas que houve alienação, mas não garantia veracidade quanto à propriedade, não era causa de legitimidade da propriedade.

Com a criação do sistema de registro de imóveis, a forma de aquisição da propriedade passou da tradição para a transcrição<sup>20</sup>, sem o qual não ocorre a transmissão<sup>21</sup> solene da propriedade do bem, além do que, o direito não seria oponível a terceiro<sup>22</sup>.

O registro, entretanto, não tinha por objetivo consolidar o sistema de propriedade, dado a complexidade verificada naquele momento histórico, que dificultava a estruturação do sistema, como a multiplicidade de cadeias filiatórias, incertezas quanto aos limites e confrontações, possíveis sobreposição de áreas, dúvidas quanto aos atos de concessão do direito de propriedade.

---

<sup>18</sup> A hipoteca legal, que não precisava ser especializada, preferia hipotecas não legais, mesmo que registradas. Isto dava margem a fraudes, pois o devedor oferecia em garantia determinado bem, sem informar que sobre ele poderia existir uma hipoteca legal, deixando o credor em situação fragilizada.

<sup>19</sup> A matéria hipotecária era considerada a mais importante do direito civil. Era o instituto mais estudado, mais debatido, porque se entrelaçava com quase todas as transações econômicas. A legislação existente, herdada de Portugal, era lacunosa e confusa, pois não criava um sistema de registro e publicidade e não revestia o instituto da segurança esperada, além de permitir fraudes.

<sup>20</sup> No entanto, a doutrina (Teixeira de Freitas e Lafayete) veem no registro uma tradição solene do bem, o registro fará às vezes da *traditio*, fazia o que ela fazia. Esta visão é uma ruptura do direito subsidiário Justiniano, neste ponto, ao propor que o registro seria o ato pelo qual se transfere a propriedade, não bastando mais a tradição, ele seria a tradição solene do bem.

<sup>21</sup> A tradição envolve uma conduta do alienante de cumprir sua obrigação de vendedor. No sistema onde o contrato não tem efeitos reais, ele produz, para o vendedor, apenas obrigações, como a obrigação de transferir a coisa para o vendedor, desincumbindo-se com a tradição.

<sup>22</sup> O Brasil teria adotado ou não o sistema Frances de registro? Neste, o registro serve apenas para opor a terceiros o direito real. O contrato basta para criar direito real, mas o registro é que permitiria a oponibilidade a terceiros. O direito real, sem o registro, é manco, porque vale apenas entre as partes e perante terceiros não interessados. Perante terceiros interessados (adquirentes) só valeria se registrado. Lafayette ver, neste sistema, uma monstruosidade e propõe que não se repita no Brasil.

Apesar dos problemas, o sistema de 1864 foi bem sucedido, pois agregou segurança às hipotecas e, até, ajudou a produzir um pouco de segurança às propriedades. Muitas cadeias filiatórias tem suas origens no sistema de 1864, permanecendo até o código civil de 1916 e até o advento da Lei nº 6015 de 1976.

O registro de imóveis, já em seu momento original, observava o princípio da legalidade, pois o registrador verificava se o título apresentava os requisitos formais e materiais, isto é, os requisitos legais para validade do ato eram conferidos pelo tabelião. Em 1890, três decretos (169-A e 370), e o 451-B entraram em vigência, embora os dois primeiros não inovassem em relação à lei de 1.864, apenas lhe reproduzindo, com a diferença de impor a obrigação de incineração do registro de penhor dos escravos<sup>23</sup>. O decreto 451-B, contudo, inovou ao criar o sistema *torrens*<sup>24</sup>, totalmente diferente e que produzia segurança absoluta quanto à propriedade imobiliária.

O código civil de 1916 não inovou no aspecto formal do registro, trouxe pontos importantes no aspecto material, especialmente o que determinou a obrigação de registrar os títulos com origem judicial, como usucapião, *causa mortis*, em ação de demarcação, que até então não se sujeitavam ao registro. A partir de 1.916, o registro destes títulos passou a ser de registro obrigatório, para fundar o direito de propriedade dele decorrente, isto é, para que o adquirente pudesse ter disponibilidade do bem, sem produzir efeitos retroativos, de sorte que, os títulos expedidos anteriormente não eram obrigados a registrar.

Ponto de destaque, também do código civil de 1916, é o artigo 859, segundo o qual, o direito real pertence a quem transcreveu o título no cartório. A partir daí, com base neste

---

<sup>23</sup> Ao que parece, esta determinação tinha por fim destruir provas para possíveis pedidos de indenização, mas há quem acredite que era por vergonha, para apagar um passado de atrocidades que marcava a história do Brasil. Porém, muitos registradores não cumpriram a determinação guardaram os livros.

<sup>24</sup> Conforme explicação de Sanches: “conhecido pelo nome de seu criador, o irlandês Sir Robert Richard Torrens, o Registro Torrens foi criado na Austrália em meados do séc. XIX, sendo convertido em lei em 27 de janeiro de 1858 e mais profundamente prescrito por uma lei de agosto de 1861. Sua principal finalidade foi organizar os títulos de domínio, de transferência e aquisição de propriedades. Para tanto, o Registro Torrens fez da matrícula do imóvel uma prova bastante segura do direito de propriedade, dando à inscrição caráter constitutivo, e não meramente declaratório, como o era no registro paroquial. Reforçava-se, assim, a fé pública e restringiam-se os casos de ação contra terceiros adquirentes. O Registro Torrens resulta de um contencioso especial, dependendo, portanto, de intervenção judicial. Assim sendo, precederá ao assento do imóvel um processo preliminar, de caráter judiciário, onde haverá prévia discussão dos títulos exibidos ao oficial, abrindo-se prazo, dentro do qual aqueles títulos poderão ser impugnados, em contestação ao pedido.”

dispositivo, a discussão focou sobre qual sistema o Brasil adotou, o francês ou o alemão, isto é, se adotou o sistema da fé pública registral<sup>25</sup>.

Nos sistemas onde não se adota a fé pública registral o adquirente não se protege contra vícios anteriores. As conclusões doutrinárias são no sentido de que não foi implantado no Brasil a fé pública registral, mas o da legitimação registral, isto é, o registro desfruta da presunção de que, aquilo que está no registro vale enquanto o registro não for cancelado. Esta é a interpretação que prevaleceu a respeito do artigo 859 do código civil de 1916<sup>26</sup>.

Os Decretos nº 542, de 1928, e o nº 457, de 1939, mantêm o sistema formal da lei de 1864, assim como o decreto de 1890. A lei 6015/1973 é quem introduz inovações formais no sistema, pois cria a matrícula<sup>27</sup> do imóvel e instituiu o sistema de fôlio real, segundo o qual, o que não constar na matrícula não atinge o imóvel. O cartório passou a ser organizado por informações, a matrícula organiza a pesquisa sobre a situação jurídica do bem, é uma ficha que organiza a mecanização do registro.

O código civil de 2002 encerrou a discussão sobre a adoção ou não da fé pública registral do sistema alemão, ao estabelecer, no artigo 1247, parágrafo único, que, cancelado o registro, poderá o proprietário reivindicar o imóvel, independentemente da boa-fé ou do título do terceiro adquirente, sendo irrelevante a transferência do imóvel a terceiro ou a boa fé deste<sup>28</sup>.

---

<sup>25</sup> A fé pública registral não se confunde com a fé pública do registrador. A fé pública notarial é a fé que o tabelião tem para certificar o conteúdo dos seus livros, assim como atestar os fatos que ele presencia. Fé pública registral significa que o terceiro adquirente de boa-fé, que confia no registro, está protegido contra defeitos anteriores existentes na cadeia filiatória.

<sup>26</sup> Pontes de Miranda entendeu que houve fé pública registral e, mais, a abstração, isto é, separação absoluta entre os planos reais e pessoais. O que dá origem ao direito real não é o título obrigacional, mas o negócio jurídico do direito das coisas (inspiração no sistema alemão). Clóvis do Couto e Silva reconhece, porém, que o sistema brasileiro é causal, embora haja separação dos planos real e obrigacional. Para a propriedade é necessário, além do registro, a justa causa, que é o negócio jurídico obrigacional.

<sup>27</sup> A ideia da matrícula não é criação nova, pois nos anos 30 já havia sido apresentada a ideia da matrícula. Matrícula não é cadastro, pode até suprir deficiências da ausência de cadastro. Este envolve levantamento físico dos imóveis. A matrícula se origina no histórico de filiação jurídica do imóvel. Ela não se propõe a servir de base para o conhecimento seguro dos imóveis. Ela espelha a situação física dos imóveis.

<sup>28</sup> A discussão sobre a justiça ou injustiça da solução adotada pelo artigo 1247 do código civil vigente é histórica. Para compreendê-la, é necessário distinguir segurança jurídica estática e segurança jurídica dinâmica. A solução será sempre tormentosa, pois reflete a situação de um bem imóvel com duas pessoas ostentando interesses legítimos sobre ele, o proprietário originário, de um lado e o terceiro adquirente, do outro. Por influência do direito germânico medieval, havia uma maior proteção aos adquirentes. Desenvolveu-se a ideia da proteção do terceiro adquirente de boa-fé contra vícios anteriores ao registro, de modo a dar segurança ao fluxo dos negócios. Os sistemas que preferem proteger o proprietário anterior adotam a segurança jurídica estática. Os que protegem

No Brasil, o registro de imóveis é eminentemente privado, pois os imóveis públicos não se sujeitam ao registro, embora possam estar lá. Esta ausência de registro das terras públicas constitui um dado negativo para a realização de uma governança fundiária, pois dificulta identificar a dimensão do acervo imobiliário de que dispõe o poder público.

Apesar do registro imobiliário ter surgido para produzir segurança, a atuação das instituições agrárias, indispensáveis para a constituição do direito de propriedade, recorrentemente atentam contra os valores confiança e segurança jurídica, impactando investimentos. É sobre este tema que será tratado no tópico seguinte.

### **2.3 O registro imobiliário e sua relação com a confiança e segurança jurídica**

O direito de propriedade é uma garantia fundamental prevista no artigo 5º, XXII da Constituição Federal. O seu reconhecimento com nota de fundamentalidade é uma conquista histórica, mas sua regulamentação é dada pela legislação ordinária.

Segundo o artigo 172 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei de Registros Públicos), no Registro de Imóveis serão feitos o registro e a averbação dos títulos ou atos constitutivos, declaratórios, translativos e extintivos de direitos reais sobre imóveis reconhecidos em lei, *inter vivos* ou *mortis causa*, quer para sua constituição, transferência e extinção, quer para sua validade em relação a terceiros ou para a sua disponibilidade. Com efeito, o registro imobiliário, nos moldes assegurados por nosso ordenamento, terá tríplice finalidade: garantia de autenticidade, segurança e eficácia.

O Registro é o instrumento da publicidade da transmissão de propriedade e da constituição dos ônus reais sobre imóveis, garantindo, assim, disponibilidade do direito real. Já, a matrícula é o ato cadastral realizado pelo Registro de Imóveis, visando a perfeita identificação de um imóvel, caracterizando-o e confrontando-o, conferindo-lhe um número de ordem pelo qual será identificado, sem criar, conferir ou modificar direitos. Na matrícula são lançados os registros e as averbações em rigorosa ordem numérica sequencial.

---

o terceiro de boa-fé adotam a segurança jurídica dinâmica. O código civil de 2002 adotou a segurança jurídica estática, prejudicando o terceiro de boa-fé.

Para Ceneviva (2010, p. 359) a matrícula é “a inscrição numerada sequencialmente do imóvel, praticada sob responsabilidade do oficial do serviço de registro imobiliário, que o identifica e especifica situado no território de sua atribuição legal”. O registro decorre de uma necessidade sócio-econômica, ante o aumento das transações, tem por escopo dar clareza aos acordos, assim como segurança às declarações constitutivas de direito (NOBRE JÚNIOR, 2013).

Antes do advento da Lei nº 6.015/73, não existia a matrícula no Serviço de Registro Imobiliário. Os registros eram feitos no fôlio pessoal, ou seja, todas as transações eram registradas em nome da pessoa, não havendo separação quanto à unidade imobiliária. O foco era a pessoa, não o imóvel. Depois da Lei de Registros Públicos, passou-se a realizar os atos imobiliários no fôlio real. O foco passou a ser o patrimônio devidamente individualizado, razão pela qual se explica o princípio da unitariedade, consagrado no art. 176, § 1º, I<sup>29</sup>, da citada Lei de Registros Públicos, segundo o qual, a todo imóvel deve corresponder uma única matrícula, não podendo um imóvel ser matriculado mais de uma vez, e a cada matrícula corresponde um único imóvel. Assim, não é possível a descrição de mais de um imóvel em cada matrícula.

O serviço registral imobiliário figura como protetor da propriedade. A função social do Registro de Imóveis no Brasil reside na materialização da segurança jurídica em seus atos advinda da Fé Pública a eles conferidos.

A Fé Pública concedida ao Cartório de Registro de Imóveis decorre do Estado, o registrador de imóveis age como representante deste na condição de agente de fé. As atividades notariais e de registro são performados em caráter privado por delegação do Poder Público. Sobre isso, Ceneviva (2010) explica Fé Pública, ao dissertar sobre a atribuição conferida aos notários e registradores, como: a confiança conferida por lei de presumir como verdadeiros os atos e declarações, praticados pela pessoa delegada, no exercício da sua função. A Fé Pública ainda segundo o autor, é o sinal que confirma a eficácia e a segurança do negócio jurídico celebrado.

---

<sup>29</sup> Art. 176 - O Livro nº 2 - Registro Geral - será destinado, à matrícula dos imóveis e ao registro ou averbação dos atos relacionados no art. 167 e não atribuídos ao Livro nº 3. § 1º A escrituração do Livro nº 2 obedecerá às seguintes normas I - cada imóvel terá matrícula própria, que será aberta por ocasião do primeiro ato de registro ou de averbação caso a transcrição possua todos os requisitos elencados para a abertura de matrícula.

Conforma dita o art. 1º da Lei nº 8.935/94 os “os Serviços notariais e de registro são os de organização técnica e administrativa destinados a garantir a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos”, posto isso, torna-se nítido que a segurança jurídica figura como pedra de toque entre os objetivos a serem perseguidos pela atividade registral no Brasil, corroborando com essa assertiva, Almeida (2006) informa que o “Registro de Imóveis tem por função primordial proporcionar segurança para a sociedade a respeito da situação dominial de um determinado imóvel. O Registro de Imóveis encontra sua finalidade ao conferir às transações imobiliárias segurança jurídica<sup>30</sup> e consequentemente dificultar o império da má fé.

O registro de móveis é indispensável, vez que, o título que não é registrado pelo serviço registral, também não possui oponibilidade contra terceiros, pois é a única maneira de se obter o reconhecimento legal da propriedade sobre determinado bem imóvel. O Registro de Imóveis colabora para o desempenho do direito à propriedade, assim como para a concretização e proteção do direito em voga contra terceiros imbuídos de má-fé, o Código Civil determina em seu art. 1.227<sup>31</sup> a indispensabilidade do registro: “Os direitos reais sobre imóveis constituídos, ou transmitidos por atos entre vivos, só se adquirem com o registro no Cartório de Registro de Imóveis dos referidos títulos (arts. 1.245 a 1.247), salvo os casos expressos neste Código”. Na completude do raciocínio, o §1º do art. 1.245<sup>32</sup>, positiva que

---

<sup>30</sup> Alberto Malta (2017, p. 17/18) analisa a segurança jurídica imobiliária sob três dimensões: a) segurança jurídica do direito de propriedade; b) segurança jurídica do comércio imobiliário; e c) segurança jurídica do crédito imobiliário. Quanto ao direito de propriedade, pondera o autor que “aquele que possui um domínio de imóvel busca na sistemática instituída a segurança de que seu direito de propriedade somente será retirado de sua esfera por sua própria vontade e mediante o recebimento do valor que entenda cabível”. Quanto ao comércio imobiliário, destaca que “aquele que pretende adquirir um imóvel espera que a sistemática instituída permita-lhe verificar se o alienante é de fato o titular da coisa e, mediante o pagamento do preço, seja o bem efetivamente transmitido à sua propriedade e dali somente seja retirado por sua própria vontade”. Por fim, quanto ao crédito imobiliário, evidencia que “os agentes financiadores pretendem fornecer crédito àquele que deseja adquirir a propriedade do alienante, por um custo que lhe garanta o retorno do capital e faça frente aos riscos envolvidos. Esperam, portanto, que a transação imobiliária seja saudável, de modo a poder receber sua remuneração pelo capital cedido, ou, alternativamente, satisfazê-la através da garantia real instituída sobre o próprio imóvel financiado. É dizer: para o credor também é absolutamente indispensável que o alienante seja o real proprietário e que o adquirente tenha sua propriedade protegida”.

<sup>31</sup> Art. 1.227. Os direitos reais sobre imóveis constituídos, ou transmitidos por atos entre vivos, só se adquirem com o registro no Cartório de Registro de Imóveis dos referidos títulos (arts. 1.245 a 1.247), salvo os casos expressos neste Código.

<sup>32</sup> Art. 1.245. Transfere-se entre vivos a propriedade mediante o registro do título translativo no Registro de Imóveis. § 1º Enquanto não se registrar o título translativo, o alienante continua a ser havido como dono do imóvel.

“Enquanto não se registrar o título translativo, o alienante continua a ser havido como dono do imóvel”. O registro é uma prova de domínio, garantindo de forma inequívoca o direito de propriedade.

De acordo com Antônio Moura Borges (2014) as colaborações do serviço registral brasileiro se dividem em três grupos: garantia de autenticidade do título, eficácia e segurança jurídica. Segundo o autor, a autenticidade define-se como o reconhecimento da presunção relativa de veracidade decorrente do registro de título que constitui justa expressão da lei,

Sobre a eficácia, Borges ensina que ela “representa as circunstâncias que reveste de aptidão para o ato ou documento revestir de efeitos jurídicos, aptos para a prova do direito” (2014. p. 126). Assim, a eficácia se consubstancia no momento em que o direito de propriedade passa a ser conhecido, mas não somente conhecido, ele passa a ser oponível perante a sociedade.

Para Francisco Rezende (2017) a segurança jurídica nasce com a identificação do proprietário e com a possibilidade de se efetuar gravame de eventual ônus que recaia sobre o bem imóvel, e neste ponto, o autor destaca que a atividade registral, ao proporcionar segurança jurídica às transações imobiliárias, fez com que as propriedades imobiliárias possam ser utilizadas como garantias fidejussórias ativas e de elevado valor, mitigando os riscos que os credores se submetem na celebração de operações de crédito.

A segurança jurídica que recai sobre a propriedade imóvel por meio da atividade registral, confere ao bem uma personalidade paralela àquela que a sua natureza no mundo físico ostenta. O título de propriedade confere aos bens imóveis valor econômico. Hernando Soto (2011) em “O mistério do capital” descreve a riqueza representada pela propriedade formal. Em seu trabalho o autor nomeia essa representação como “efeito-propriedade”. Soto desenvolve seu estudo analisando países de “primeiro mundo”, em que boa parte dos bens imóveis neles presentes são representados por documentos, sinais visíveis do seu valor econômico; e analisa também países de “terceiro mundo” que ao contrário daqueles, os bens imóveis não estão registrados de maneira adequada, e, portanto, não representam força capital.

---

O “efeito-propriedade”, anunciado pelo autor, é a capacidade de a propriedade avançar além da sua representação física. É a representação da sua força econômica, e consequentemente a sua capacidade de relacionamento e inserção no campo econômico. Assim, para Soto (2011) “efeito-propriedade” é a possibilidade de se interpretar a representação do bem imóvel – título – como expressão de capital – ativo financeiro. Segundo o autor, os chamados “efeitos-propriedade” só existem a partir da regularização do bem imóvel.

O primeiro efeito é a fixação do potencial econômico dos ativos. Para o autor além da representação física, a formalização da propriedade concede ao bem, ou melhor dizendo, ao título que representa o bem, a qualidade de ativo financeiro. Desta feita o bem regular pode ser utilizado como garantia em operações de crédito. Para Becker (2012) este efeito nasce da atividade registral, uma vez que, diante da presunção de veracidade que recai sobre os registros públicos, os cartórios são os únicos legitimados para gravar ônus ou alienação imobiliária.

O segundo efeito-propriedade assinalado por Soto (2010) é a integração das informações imobiliárias em um único sistema. O autor explica que é uma tendência em grande parte dos Estados ocidentais a reunião das informações patrimoniais em um único banco de dados, nas nações em que esta característica não se enraizou o informalismo é a regra. Para o autor, este efeito irradiado pela propriedade faz com que se consolide no ordenamento jurídico regramento destinado a disciplinar formalidades necessárias para reunião das informações imobiliárias relacionadas a aquisição, transmissão e oneração de bens imóveis. No Brasil esse conceito foi incorporado por meio da Lei nº 13.097 de 2015 que combate a dispersão publicitária.

A responsabilização pessoal é o terceiro efeito-propriedade enunciado por Soto (2010). A formalização da propriedade permite o direcionamento de responsabilidades. A função da propriedade formal não se reduz a posse de um ativo financeiro, mas de assegurar a validade dos negócios jurídicos relacionados a esse título de propriedade, não importando a sua espécie, seja um direito de retenção, seja hipoteca, ou usufruto ou qualquer dos direitos reais de garantia, conferindo assim proteção ao contratante credor.

Já a transformação dos ativos em bens fungíveis é, por sua vez, o quarto efeito decorrente da formalização da propriedade. Os ativos passam a se desvincular da estrutura física do bem, desta maneira possuem a capacidade de serem utilizados na contratação de empréstimos e na integralização de capital social.



A integração das pessoas é, segundo Soto (2010), o quinto efeito-propriedade e se define ampliação das relações interpessoais. Com o aumento da possibilidade dos usos dos ativos relacionados à propriedade formal, houve a possibilidade de serem utilizadas por instituições financeiras como garantia na celebração de contratos de empréstimos, além disso, a propriedade passa a ser mecanismo de relações interpessoais entre estado e cidadãos, e pessoas e iniciativa privada (BECKER, 2012).

De fato, a propriedade é considerada um instrumento de interesse para a concretização de políticas públicas, assim, objeto revestido de função social. A regularização da propriedade desempenha papel crucial nesse contexto, pois permite identificar de forma inequívoca o seu proprietário, que se torna responsável por todas as obrigações associadas ao bem imóvel.

Dentre essas obrigações, cita-se o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR), que tem como fato gerador a propriedade e como sujeito passivo o proprietário. Além disso, há ainda a incidência da contribuição de melhoria, que é um tributo cobrado quando determinadas obras públicas beneficiam diretamente uma propriedade, e as obrigações ambientais, que envolvem o cumprimento de normas e regulamentações para a preservação do meio ambiente.

Essas obrigações são de responsabilidade do proprietário, vez que a regularização da propriedade atribui a ele a titularidade e os direitos sobre o bem. Portanto, é essencial que o proprietário esteja ciente de suas obrigações legais e cumpra com elas devidamente, contribuindo para o financiamento de políticas públicas, como a infraestrutura urbana, a preservação ambiental e o desenvolvimento da comunidade em geral.

Por fim, Soto (2010) anota o sexto e último efeito-propriedade, a proteção das transações. O registro público permite que a propriedade e seu proprietário sejam rastreados, ainda que representados por títulos, e tal contexto serve a ordem capitalista, vez que as instituições que se assentaram sobre esse modelo econômico encontraram prosperidade sobre um modo rígido de exercer suas operações, pois conforme ensina Becker (2012), a propriedade imobiliária é adequadamente segura a partir da atuação dos cartórios de registro de imóveis, pois todos os gravames registrados no histórico do imóvel gozam de presunção de veracidade e possuem eficácia *erga omnes*.

Apesar da influência da abordagem de Soto, é importante notar que outros autores enfocam o problema do desenvolvimento sob outras perspectivas, que não apenas sob a ótica da propriedade formal.

Amartya Sen (2000) afirma que o desenvolvimento não deve ser reduzido à ideia de acesso à propriedade, pois é necessário levar em consideração um conjunto de fatores que impactam a qualidade de vida das pessoas, como a saúde, educação e liberdade.

Joseph Stiglitz ver, na abordagem da desigualdade e distribuição da riqueza como ponto central das discussões sobre desenvolvimento econômico e faz crítica à ideia que coloca a propriedade imobiliária como fator único que impulsiona o progresso (Stiglitz, 2013).

Jeffrey Sachs (2005) desenvolve a ideia de desenvolvimento sustentável e propõe investimentos em educação, saúde e infraestrutura como instrumentos para alcançar este desenvolvimento.

Observa-se que Hernando Soto traz uma visão reducionista do processo de desenvolvimento, por colocar a propriedade formal como principal instrumento do desenvolvimento econômico, desprezando a importância da economia informal, muito comum em países em desenvolvimento. Contudo, não desprezo a importância de sua abordagem, pois deixa claro que a propriedade formal é um poderoso instrumento de inclusão econômica, especialmente se considerar que o acesso ao crédito depende desta formalidade.

Além dos pensamentos que contrapõem ao pensamento de Soto (2011), há que destacar que o seu elenco de efeitos da propriedade é insuficiente. Acrescenta-se a prevenção de litígios, a expressão da dignidade humana e a materialização do direito fundamental à propriedade.

A prevenção de litígios decorre do fato de que o registro imobiliário fixa a certeza sobre quem é o proprietário do bem e, com isso, evita-se a confusão possessória e os conflitos rurais. A atribuição formal do direito de propriedade, através do registro imobiliário, é uma expressão da dignidade da pessoa humana, que passa a ter direito a uma moradia digna ou à exploração pacífica de um imóvel rural, para produzir riqueza e prover segurança para a família.

É em função do direito de propriedade que o cidadão pode usufruir de todos os predicados do artigo 1228 do código civil, podendo fruir na totalidade o bem, suprindo as suas deficiências econômicas com a dinâmica dos contratos, como comodato, arrendamento, empréstimos.

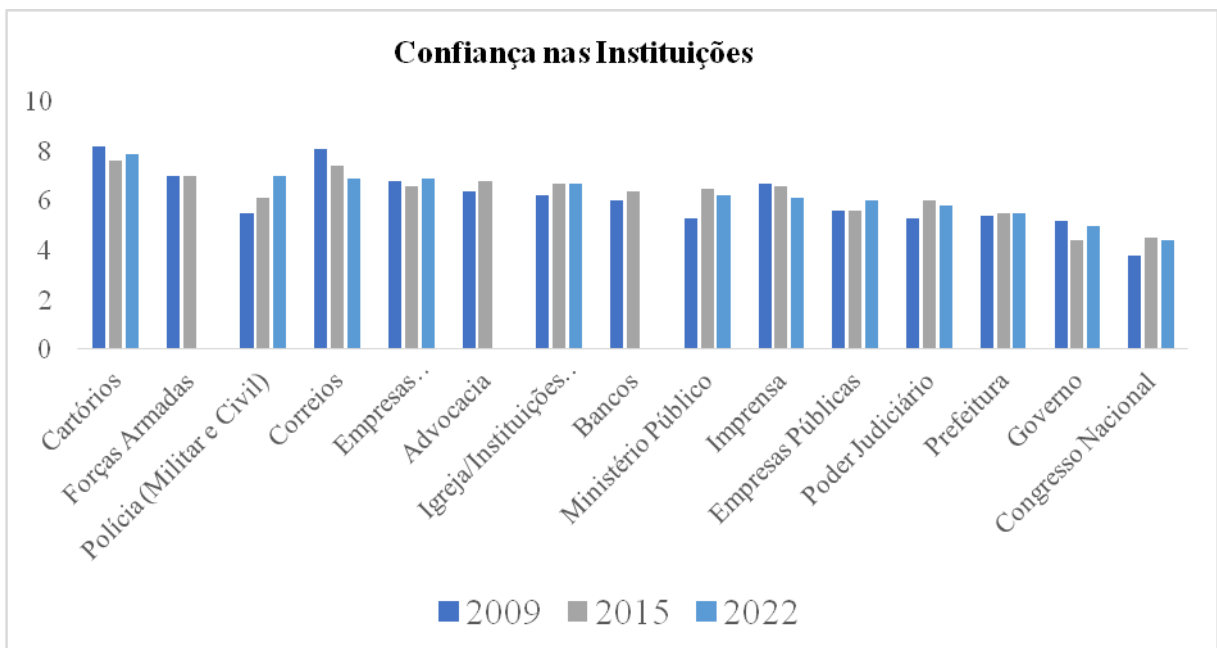
Todos os efeitos-propriedade, (ou seja, força capital) citados por Soto (2011) e os demais aqui anotados, só são possíveis com a regularização da propriedade perante o registro imobiliário competente. Assim, os cartórios de registro de imóveis no Brasil são instituições

que representam o desdobramento dos princípios da Segurança Jurídica, e por consequência, o da Confiança.

Segundo pesquisa Datafolha de julho de 2022, os cartórios são a instituição com maior nível de confiança entre os brasileiros. A pesquisa intitulada “Imagens dos Cartórios III”, foi aplicada com o objetivo de verificar como a população usuária de serviços notariais e registrais percebe a imagem do setor e avalia os serviços prestados pelos cartórios. Foram entrevistados usuários dos Cartórios, homens e mulheres com 18 anos ou mais, que foram ao cartório para uso próprio ou para alguém da família ou para uso da empresa em que trabalha.

O Instituto Datafolha entrevistou 944 pessoas divididas em 4 capitais e no Distrito Federal: São Paulo (312), Rio de Janeiro (200), Belo Horizonte (144), Curitiba (144) e Brasília (144) entre os dias entre 03 e 17 de maio de 2022. Os entrevistados foram exortados a avaliar diversas instituições com notas numa escala de 0 (zero) a 10 (dez) onde zero corresponde a pouca confiança e dez representa muita confiança. Num universo de 15 instituições, (entre elas Ministério Público, Poder Judiciário e Forças Armadas) os Cartórios figuram como a mais confiável entre todas com média geral de 7,9 no ano de 2022 (Fig 1).

Gráfico 1 – Confiança nas Instituições.



Fonte: Datafolha, (2022, p. 12).

A confiança depositada pelo povo brasileiro nos cartórios é reflexo dos objetivos legalmente consagrados a eles, que são a garantia dos princípios de publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos.

Os cartórios desempenham um papel fundamental na sociedade, pois são responsáveis por oficializar e registrar diversos atos jurídicos, tais como casamentos, divórcios, escrituras, testamentos, entre outros. Através desses registros, os cartórios asseguram a publicidade, ou seja, a ampla divulgação e acesso às informações sobre esses atos, garantindo transparência e facilitando a consulta por parte dos interessados.

Além disso, os cartórios são responsáveis pela autenticidade dos documentos, conferindo-lhes validade legal e garantindo sua integridade. Isso é de extrema importância para evitar fraudes e assegurar a confiabilidade dos registros.

Outro aspecto relevante é a segurança proporcionada pelos cartórios. Os registros realizados nesses órgãos possuem presunção de veracidade, o que confere maior segurança jurídica aos envolvidos. Isso significa que os atos registrados gozam de uma presunção legal de autenticidade, o que facilita sua utilização em processos judiciais e transações comerciais, por exemplo.

Por fim, a eficácia dos atos jurídicos também é uma preocupação dos cartórios. Ao realizar os registros de forma adequada, os cartórios contribuem para que esses atos produzam os efeitos desejados, conferindo-lhes validade perante terceiros.

Dessa forma, a confiança depositada pelos brasileiros nos cartórios é resultado da importância que essas instituições têm na garantia dos princípios de publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos, desempenhando um papel fundamental na organização e funcionamento do sistema jurídico do país.

Conforme dito anteriormente, para que o móvel seja formalizado a atividade registral é indispensável. É a partir do reconhecimento perante ao Cartório de Registro de Imóveis que o bem deixa de ser um ativo inoperante e passa a gerar riqueza no meio em que está inserido. É somente a partir do registro público que o bem atingirá a fungibilidade assinalada por Soto (2011), e conseqüentemente, haverá a possibilidade da exploração máxima do seu potencial econômico e social. É inerente à regularização da propriedade a existência de instituições sólidas e confiáveis, como os Cartórios de Registro de Imóveis, pois são elas que conferem segurança às transações, sendo indispensáveis ao pleno funcionamento da economia. De modo específico, a relação de segurança jurídica, confiança, o sistema registral e o desenvolvimento econômico é mundialmente reconhecida (GONZALES, 2002).

O Banco Mundial (1996) afirma que o registro imobiliário é indispensável para uma economia de mercado operante e funcional. Tal condição é responsável por melhorar a segurança da titularidade e do domínio, reduz os custos relacionado a transferência dos bens e

viabiliza mecanismos de baixo custo para solucionar eventuais conflitos relacionados aos bens. Deste modo quanto mais eficiente um sistema de registro de imóveis, mais significativa é sua contribuição pra a economia local. Tal condição se consolida pois, como ensina Gonzales (2002), países com maior eficiência no registro de imóveis, conseguem, seja em maior ou menor grau, impulsionar os desenvolvimentos de suas economias por meio do direcionamento dos seus ativos patrimoniais em atividades produtivas.

A configuração formal do direito de propriedade exige o registro do título aquisitivo perante o cartório de registro de imóveis<sup>33</sup> competente. O processo envolve a prática de vários atos e atuação de mais de um órgão público, a exemplo da expedição do título de domínio pelo órgão competente no Estado do Tocantins, como o INCRA, ITERTINS, Tocantins Parcerias, Município e seu respectivo registro no Cartório de Registro de Imóveis da circunscrição territorial onde o bem se localizar. Observado este procedimento, tem-se um formal direito de propriedade imóvel, apto a ser exercido pelo seu titular, em conformidade com a legislação vigente (CC, art. 1228)<sup>34</sup>.

A configuração do direito de propriedade, segundo o procedimento informado, deveria ser bastante para oferecer segurança jurídica ao investidor, pois exibindo um título de domínio, com origem no poder público e o respectivo registro no cartório de registro de imóveis competente, apto está para exercer todos os direitos previstos no artigo 1228 do código civil. Contudo, o cenário pesquisado no Estado do Tocantins mostra que a defraudação da confiança nas instituições agrárias afeta diretamente a segurança jurídica que elas deveriam guardar, revelando o ambiente fundiário confuso, inseguro e desconfiável.

Em centenas de casos, a emissão do título de domínio pelo poder público, através de um processo de aquisição originária da propriedade imobiliária, com o respectivo registro no cartório de registro de imóveis, não foram diligências suficientes para assegurar o direito de propriedade, resultando em transtornos materiais e jurídicos, com exposição dos investidores a prejuízo, o que gerou atrofiamiento de investimentos, e perda de receitas para o poder público, dentre outras consequências negativas.

---

<sup>33</sup> Só registra quem é dono.

<sup>34</sup> Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.

### 2.3.1 O registro imobiliário no Estado do Tocantins e a perda da confiança nas instituições agrárias

Abaixo serão apresentadas as inúmeras ocorrências onde a atuação das instituições atentou contra a confiança, produzindo um ambiente fundiário confuso e prejudicial aos investimentos.

No estado do Tocantins, a anulação administrativa de títulos que concederam a regularização fundiária pelo Instituto de Terras do Estado do Tocantins – ITERTINS é uma constante. Existe mais de 1210 (mil duzentos e dez) títulos, emitidos entre o mês de janeiro do ano de 2011 e o mês de abril do ano de 2014, que foram revistos e cancelados. Para esse processo de revisão, uma comissão técnica foi instituída pela Portaria/ITERTINS n.º 0002/2011, de 20 de janeiro de 2011, publicada no Diário Oficial do Estado do Tocantins n.º 3325, de 17 de fevereiro de 2011, alterada pela Portaria n.º 0011/2011, de 21 de fevereiro de 2011, publicada no DOE n.º 3332, de 28 de fevereiro de 2011 (CARVALHO, 2015).

Nos 1210 processos analisados foram verificados vícios sanáveis, insanáveis e processos completamente regulares. 707 (setecentos e sete) eram processos que possuíam vícios de natureza insanável, 423 (quatrocentos e vinte e três) possuíam vícios insanáveis e 80 (oitenta) estavam completamente regulares. Em Porcentagem, 58,42% dos processos pertenciam ao primeiro grupo de processos viciados, esse percentual representa 190.153,4387 hectares, distribuídos em 49 municípios tocantinenses. 34,59% pertenciam ao segundo e, que representa 117.253.761 hectares distribuídos em 45 municípios. E, apenas 6,62% pertenciam ao terceiro grupo, somando 9.643,7223 hectares em 22 municípios, ou seja, penas esses estavam devidamente regulares segundo a inspeção do INTERTINS.

A comissão técnica do INTERTINS exarou relatório informando que foram expedidos títulos de regularização fundiária em áreas de domínio da União em quatro municípios, situação que está em desacordo com a disposição contida no art. 11 da lei 4504/1964<sup>35</sup>. Foram também transferidas ao domínio privado áreas que superam o limite

---

<sup>35</sup> Art. 11. O Instituto Brasileiro de Reforma Agrária fica investido de poderes de representação da União, para promover a discriminação das terras devolutas federais, restabelecida a instância administrativa disciplinada pelo Decreto-Lei n. 9.760, de 5 de setembro de 1946, e com autoridade para reconhecer as posses legítimas

constitucional, estabelecido no art. 188, § 1º<sup>36</sup> assim como em desacordo com a norma estadual nº 87/1989 em seu art. 15<sup>37</sup> que impedem a alienação de área pública superior a 2500 hectares, é imprescindível consignar ainda que em áreas superiores a 1.500 hectares, a regularização com expedição de títulos requer processo licitatório, conforme disciplina o artigo 17, inciso I, alínea ‘i’, da Lei n.º 8.666/1993<sup>38</sup> Tal situação aumentou em muito o nível de irregularidade nos processos analisados pela comissão.

Em decorrência disso, tramitam no Supremo Tribunal Federal-STF, mais de 400 ações originárias, promovidas pela União contra o estado do Tocantins, porque este ente, através do ITERTINS, emitiu milhares de títulos de domínio de terras rurais, mas em imóveis que pertenciam à União. Dezenas de proprietários retomaram à condição de posseiros, eis que o STF determinou o cancelamento das respectivas matrículas, pela nulidade do título que deu origem (CGJUS/TO, SEI 18.0.000027343- 7) (CANÇADO; SILVA, 2022).

Um dos casos mais emblemáticos da atuação institucional incoerente, no estado do Tocantins, é o da “Granja de Angico”. O Instituto de Terras do Estado do Tocantins-ITERTINS, no ano de 2005, emitiu título de domínio em terras da União, com a agravante de o imóvel ser localizado no Assentamento Tamboril. O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária INCRA emitiu os documentos de regularidade cadastral daquele imóvel, que recebeu investimentos de mais de R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais), gerou dezenas de empregos na região norte do Tocantins, mais precisamente na microrregião

---

manifestadas através de cultura efetiva e morada habitual, bem como para incorporar ao patrimônio público as terras devolutas federais ilegalmente ocupadas e as que se encontrarem desocupadas

<sup>36</sup> Art. 188. A destinação de terras públicas e devolutas será compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária. § 1º - A alienação ou a concessão, a qualquer título, de terras públicas com área superior a dois mil e quinhentos hectares a pessoa física ou jurídica, ainda que por interposta pessoa, dependerá de prévia aprovação do Congresso Nacional.

<sup>37</sup> Art. 15. As terras serão alienadas a pessoas físicas ou jurídicas, de conformidade com a legislação vigente. § 1º. É assegurada a criação de sistemas agrárias adequados às condições de cada região do Estado e a destinação socioeconômico. § 2º. Não poderá ser alienada à pessoa física ou jurídica área superior a 2.500 hectares.

<sup>38</sup> Art. 17. A alienação de bens da Administração Pública, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas: I - quando imóveis, dependerá de autorização legislativa para órgãos da administração direta e entidades autárquicas e fundacionais, e, para todos, inclusive as entidades paraestatais, dependerá de avaliação prévia e de licitação na modalidade de concorrência, dispensada esta nos seguintes casos: i) alienação e concessão de direito real de uso, gratuita ou onerosa, de terras públicas rurais da União na Amazônia Legal onde incidam ocupações até o limite de 15 (quinze) módulos fiscais ou 1.500ha (mil e quinhentos hectares), para fins de regularização fundiária, atendidos os requisitos legais.

conhecida como “Bico do Papagaio”. Anos depois, o INCRA descobriu que aquele imóvel estava sobreposto no Projeto de Assentamento Tamboril, levando à paralisação das atividades, pela falta de regularidade documental, provocando a dispensa dos trabalhadores, inibição de novos investimentos, frustração de receita pública e o início de impasse jurídico entre o estado do Tocantins, a União e o particular (INCRA, proc. 54400.000572/2016-81). (CANÇADO; SILVA, p. 218, 2022).

Há também a história, um cidadão de Portugal que no ano de 1982 adquiriu, de particular, um imóvel rural no Município de Lizarda/TO, com área total de 2.413, 14.10 ha, sem prévia autorização do INCRA. Posteriormente, no ano 2004, o bem foi vendido a brasileiros, e, na sequência, foi objeto de processo de inventário, novamente alienado no mesmo ano. Desde 1983, o INCRA expediu os documentos de regularidade cadastral do imóvel, indispensável para que o mesmo atendesse sua função social até que, em 2015, a autarquia federal inibiu este documento, ao fundamento de que a aquisição pelo comprador português não havia sido precedida da autorização exigida no artigo 3º da Lei 5.709/71<sup>39</sup> (CGJUS/SEI 18.0.000027343-7) (CANÇADO; SILVA, p. 210, 2022).

Perante as varas da Fazenda pública da Comarca de Palmas, o Ministério Público ajuizou, no ano de 2011, 324 ações de Improbidade Administrativa para aplicação das sanções previstas na Lei n. 8.429/92<sup>40</sup> com pedidos cumulados de natureza condenatória, declaratória e desconstitutiva, com a finalidade de anular os negócios jurídicos de transferência de titularidade de 726 imóveis públicos para particulares. O órgão ministerial alega existir um esquema no Governo do Estado do Tocantins de comercialização ilegal mediante “venda em balcão” de centenas de lotes públicos localizado na cidade de Palmas, capital do Tocantins, incluindo 5 (cinco) imóveis públicos localizados na quadra ARSO 71 (704 Sul).

Dezenas de ações judiciais tramitam perante o Supremo Tribunal Federal, em que veiculam a pretensão da União em ver declarada a nulidade e, conseqüentemente o cancelamento, dos títulos de domínio de imóveis rurais expedidos pelo ITERTINS (Instituto de Terras do Estado do Tocantins) em terras de domínio jurídico da União; o caso da Granja

---

<sup>39</sup> Art. 3º - A aquisição de imóvel rural por pessoa física estrangeira não poderá exceder a 50 (cinquenta) módulos de exploração indefinida, em área contínua ou descontínua.

<sup>40</sup> Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências.



de Angico revela um atuação institucional criadora de expectativas, mas eivadas de vícios formais, com repercussões negativas no campo do desenvolvimento da região norte do estado do Tocantins; Em 1982, um cidadão de Portugal adquiriu uma propriedade rural no Município de Lizarda, com área total de 2.413,14.10 (dois mil, quatrocentos e treze hectares e quatorze ares e dez centiares), sem autorização do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária-INCRA<sup>32</sup>. Referido imóvel foi alienado a brasileiros em 2004, foi objeto de inventário, depois houve uma nova alienação em 2004. Desde 1983, o INCRA expediu o Certificado de Cadastro do Imóvel Rural- CCIR e o mesmo pode atender sua função social até que, em 2015, a autarquia federal inibiu este documento, tendo em vista que a aquisição pelo português não foi precedida da autorização exigida no artigo 3º da Lei 5.709/71 (CGJUS/TO, SEI 18.0.000027343-7).

Muitos trabalhos, como Marques (2003), Raó (1961) e Silva e Cançado (2022) indicam o caráter de instrumentalidade da confiança para a dinâmica das interações negociais da sociedade (ÁVILA, 2012). Desta forma, são vários os estudos que apontam o fenômeno confiança como fator estrutural da sociedade. A confiança adorna os discursos da política, está presente na fundamentação de decisões dos magistrados, é proclamada pelo mercado como o valor de desejo, enfim, é aclamada como condição para a economia se desenvolver, para atuação legítima das instituições. No estado do Tocantins, as interações entre as pessoas e as instituições agrárias é complexa, como visto a cima, são marcadas por ocorrências que defraudam a confiança.

Nas situações narradas acima, foi a conduta das instituições agrárias que gerou expectativas no administrado, que desfrutou publicamente do *status* jurídico de proprietário, embora anos depois foi surpreendido com decisão anulatória do registro, ao fundamento de sua origem ilegal. Decorrem deste desfecho a dúvida quanto à higidez institucional do âmbito fundiário, comprometendo a avaliação positiva da confiança em torno destas instituições.

A autoridade do valor legalidade estabelece o dever de a Administração agir conforme a lei e, o ato administrativo que viola a norma pode ser revogado pela própria administração (SÚMULA/STF 473). Contudo, a proteção da confiança, que também é valor fundamental da ordem jurídica, impõe limites à atividade de revisão dos atos administrativos (MAURER, 2006). A abordagem da validade de um negócio jurídico de compra de um bem imóvel pode se dá sob dupla perspectiva.

A de ordem positiva, submissa à literalidade da norma, faz prevalecer a lei, restabelecendo a validade formal imposta pelo legislativo. A segunda, analisa a situação de

forma global, pondera as consequências, analisa os efeitos no tráfego das interações sociais, a repercussão quanto à credibilidade das instituições (CANÇADO; SILVA, 2022).

Seguindo a direção apontada pelo princípio da legalidade, a declaração de invalidade dos registros ilegais resulta da mera submissão do fato à lei. Se, à instituição agrária era defeso emitir documento de propriedade sobre terras da União, a anulação deste documento é providência inevitável, prevalecendo a norma contida no artigo 37 da Constituição Federal, assim como a súmula 473 do STF (CANÇADO; SILVA, 2022).

Desfecho contrário, porém, resulta da abordagem orientada pelo princípio da proteção da confiança, segundo o qual, a conduta da administração deve observar outros valores além da estrita legalidade, como forma de realizar a justiça em seu sentido material. Sen (2011) construiu a ideia de justiça a partir da remoção de situações de injustiças identificadas. A Constituição Federal consagrou o princípio da inafastabilidade da jurisdição, determinando que a atuação do Poder Judiciário depende da identificação de situações injustas (CF, art. 5º, XXXV) (CANÇADO; SILVA, 2022).

O INCRA E ITERTINS são as principais instituições encarregadas da questão fundiária no estado do Tocantins, cujas competências incidem sobre as terras de propriedade do estado e da União, respectivamente. Com a expedição do título e seu respectivo registro no cartório de registro de imóvel, tem-se a consolidação da propriedade, com a presunção de veracidade do ato com efeitos erga omnes. É obrigatório o respeito à presunção de validade dos atos praticados pelas instituições agrárias, tanto pelo administrado quanto pelos demais entes administrativos (CF, 1988, art. 19, II) (SILVA; CANÇADO, 2022).

A confiança defraudada atinge as instituições encarregadas de oferecer segurança jurídica no ambiente fundiário. Decorrência direta deste comportamento contraditório foi a cessação das atividades empresariais, com o imediato desemprego daquele grupo de trabalhadores e frustração de receita para a fazenda pública. Ocorreu empobrecimento da região, com a perda de investimentos, fim das atividades agrárias e longo decurso de tempo sem solução para o impasse (INCRA, proc. 54400.000572/2016-81) (SILVA, CANÇADO, 2022).

Com base nas informações apresentadas, é possível constatar que a atuação das instituições responsáveis pela regularização fundiária no estado do Tocantins deixou a desejar em diversos aspectos, resultando em prejuízos para investimentos e arrecadação de tributos. No próximo capítulo, será discutido com mais detalhes a defraudação na confiança nas instituições agrárias.

### **3 A DEFRAUDAÇÃO DA CONFIANÇA NAS INSTITUIÇÕES AGRÁRIAS NO ESTADO DO TOCANTINS: ANÁLISE E PERSPECTIVAS**

A evolução da ciência e a crescente complexidade das instituições têm ampliado a necessidade de confiança institucional. A confiança nos sistemas, instituições e indivíduos desempenha um papel fundamental na geração de segurança e estabilidade. As pessoas confiam nas instituições devido ao seu comportamento normativo consistente, o qual cria expectativas e possibilita prever as ações que serão desenvolvidas. Esse tipo de confiança é depositado em agentes que atuam com competência e conhecimentos específicos (GIDDENS, 2002).

A confiança tem relação direta com a redução da complexidade social, especialmente aquela que decorre do exercício da liberdade dos indivíduos (LUHMANN, 1996). O desenvolvimento das relações sociais, a crescente urbanização, a amplitude dos campos de atuação do poder público, a impessoalidade elevada, que impede a formação de conhecimento profundo sobre o outro, torna a confiança elemento indispensável para evitar o apagão das interações da sociedade (Simmel, 2005).

Em seus estudos sobre a sociedade e as interações sociais, Simmel analisou a confiança como um dos fatores centrais das relações entre indivíduos e grupos sociais, pois ela permite o desenvolvimento da cooperação e gera estabilidade social.

Se por um lado a confiança constrói relações sociais íntegras, o seu abalo provoca o abalo da integridade destas relações, o que marca o caráter ambivalente deste fenômeno, como discutia Simmel (2005).

A concepção de confiança desenvolvida por Simmel (2005) constitui a base teórica para o desenvolvimento deste capítulo. Primeiramente, pela importância que dá ao fenômeno para as interações sociais. Em segundo lugar, porque ele introduz uma figura de linguagem bem adequada para facilitar a compreensão do fenômeno, “o salto da fé”. Para um trabalho de doutorado, em que a razão é sempre a lente do pesquisador, trabalhar com conceitos vagos, ou com aparente carga de misticismo, pode parecer contracientífico. Porém, trabalhar com a ideia do salto da fé não significa desgarrar da razão, porque é uma expressão que descreve muito bem o fenômeno da confiança é didática e facilita a sua compreensão e descrição.

O autor afirma que as interações humanas tem por base o fato de que as pessoas saibam coisas umas das outras (Simmel, 1977), ou seja, o processo decisório dos indivíduos é lastreado no conjunto de informações de que dispõem. Sem este conhecimento recíproco, as

interações sociais não acontecem e, sem as interações sociais, a própria sociedade não acontece. O autor vê a sociedade como algo que transcende do somatório de indivíduos, algo que resulta da interação entre eles e, é exatamente esta interação que constrói a sociedade.

Simmel (1977) observa que a modernidade fez florescer o fenômeno da impessoalidade, com pouco conhecimento profundo sobre as pessoas, o que não impede as interações sociais em razão da compensação pelo que ele chamou de “suspensão” (da exigência de conhecimento profundo), o que ocorre através do “salto da fé”.

Do pensamento simeliiano, são extraídos três elementos fundamentais: a) conhecimento superficial pelos indivíduos em interação; b) a suspensão; c) salto da fé.

O “salto da fé”, que surge em decorrência da suspensão, tem relevância porque explica a interação social, apesar da superficialidade do conhecimento recíproco. Se é certo que, para ocorrer a interação entre indivíduos, é necessário que eles saibam alguma coisa uns dos outros, como explicar a continuidade da interação quando este conhecimento é ausente? Simmel (1977) explica que ela ocorre por conta da suspensão, numa atitude que ele denominou salto da fé.

A abordagem que se faz da confiança nas instituições agrárias, parte do pressuposto de que o administrado, de modo geral, age com pouco conhecimento sobre as competências dos órgãos públicos ou de seus agentes, o funcionamento da máquina administrativa, sua burocracia, geralmente confusa e entranhada em complexidades não acessíveis ao público, em geral leigo e, às vezes analfabeto, com pouca vivência na cidade. Este cidadão interage com as instituições agrárias, movido, quase que unicamente, pela crença na legitimidade da atuação dos agentes que se apresentam como representantes do Estado. Portanto, apesar do conhecimento ser necessário, na relação indivíduo-instituição, a suspensão da exigência deste conhecimento é condição para que a interação aconteça, o salto da fé é que permite que os negócios jurídicos sejam realizados.

A confiança, que se materializa neste salto da fé, é fundamental para que a interação social aconteça, é indispensável para o processo de desenvolvimento de qualquer sociedade. Fukuyama (1996) lembra da relação entre confiança e desenvolvimento, destacando que o nível de competitividade tem ligação direta com a confiabilidade de que desfruta a sociedade.

Esta confiança é extensível às pessoas alheias ao ciclo de convivência individual. Ela decorre da existência de interesses coletivos e da disposição das pessoas em cooperar para a sua realização, através de ação transcendente dos objetivos individuais. A segurança no trânsito (por exemplo), que interessa à coletividade, leva à conduta colaborativa dos

indivíduos, que respeitam as regras e confiam que os “estranhos”, desconhecidos, também as respeitem. A interação com estranhos também está presente, por exemplo, quando o indivíduo realiza uma transação de compra em ambiente virtual, contrata uma apólice de seguro, deposita o salário em um banco. A parte em ação não busca conhecer com profundidade a idoneidade da loja virtual, a saúde financeira da seguradora, do banco onde se deposita o salário. Ela age na fé, na confiança, mesmo que do outro lado estejam pessoas ou instituições estranhos.

A confiança é fator estrutural da sociedade, pois é ela que torna possível as interações sociais (SIMMEL, 1977). Nas sociedades modernas, a organização social se desenvolveu através das instituições, superando o paradigma da comunidade mais simples, como centro da sociabilidade entre os indivíduos. Resulta daí, que a confiança das pessoas nas instituições é fundamental para legitimação da própria democracia, revelada através de sistemas, normas e valores. Os indivíduos fortalecem as instituições democráticas por meio da confiança, contrapondo-se a valores autoritários, desenhando uma relação sistêmica de reforço do comportamento institucional socialmente desejado. Nesta toada, a desconfiança dos indivíduos nas instituições representa a face contrária, o risco para a democracia e depõem a favor das manifestações autoritaristas (PUTNAM, 1993).

A instituição, na sociedade moderna, é o ambiente da realização da subjetividade. Apesar de ser constituída em função de fins especiais, tem na confiança a sua legitimação. O código de Bangalore é claro em prever a confiança do cidadão na instituição poder judiciário como fator de sua legitimação (ONU, 2008).

Até a privacidade, que ganhou relevância na sociedade moderna, se desenvolve em ambiente institucional, como ocorre dentro das sociedades secretas (SIMMEL, 1977). Para o autor, o ambiente da instituição abriga e tutela a privacidade do indivíduo e, a um só tempo, lhe permite participar da coletividade. O segredo, que é inerente a este tipo associativo, se torna uma instituição, em que o perfil de cada associado é o elemento valorável que lhe credencia a ingressar.

Outros pensadores seguiram estudando a confiança individual e institucional, com abordagens diversas, sem deslocá-lo do seu papel central para as interações pessoais e com as instituições.

Niklas Luhmann, (1996) responsável por desenvolver a teoria dos sistemas, aborda a o papel fundamental que tem a confiança e a comunicação para o bom funcionamento das instituições, através de uma abordagem sobre as interações entre os diversos sistemas sociais;

Anthony Giddens 1984, no trabalho intitulado a “teoria da estruturação”, aborda a confiança como a base das instituições atuais, destacando a interconexão que existe entre as ações individuais e as estruturas sociais; Francis Fukuyama (1995) destaca o papel vital da confiança para a estabilidade social e econômica, assim como para o funcionamento das instituições; Robert Axelrod (1997) aborda a cooperação em ambientes de maior complexidade e sua importância para o desenvolvimento da confiança e engajamento nas instituições; Robert D. Putnam (1993) destaca a importância da confiança para o eficiente funcionamento das instituições democráticas.

Como exposto, apesar de os diversos pensadores abordarem o fenômeno da confiança nas instituições de maneira diferentes de Simmel, todos convergem em reconhecer a sua importância para as interações humanas e institucionais.

Luhmann (1996) estuda a confiança como função estruturante das relações sociais, destacando que as instituições obtêm sua legitimidade por meio de procedimentos estabelecidos, desenvolvendo processos de geração e proteção de expectativas que não se baseiam apenas na tradição. É por meio das normas e da confiança social na eficácia delas que os sistemas e as instituições obtêm sua legitimidade. A confiança vai além das pessoas e das relações individuais, alcançando os sistemas sociais e as instituições, desempenhando um papel crucial no desenvolvimento das interações sociais-institucionais.

A confiança é aferida por meio da opinião pública, observando-se a rotina institucional de cumprimento (ou não) das regras e procedimentos estabelecidos. Ela é alimentada pela crença no funcionamento adequado das instituições e dos sistemas, na capacidade dessas entidades de coordenar as expectativas geradas nas interações sociais. Em suma, a confiança representa a fé no funcionamento das instituições e dos sistemas, é a crença na sua capacidade de coordenar as expectativas geradas pelo tráfego social. Essa confiança é fundamental para o bom funcionamento da sociedade e para a legitimação das instituições, conforme destacado por Luhmann (1996).

Esta abordagem da confiança tem por escopo conhecer problemas que impactam a eficiência das instituições, de modo a otimizar seus recursos materiais e humanos, provocar a revisão de rotinas que ponham em risco o tráfego dos negócios e gerem impactos negativos no processo de desenvolvimento econômico. A atuação incoerente das instituições, isto é, quando agem em desacordo com o seu aparato normativo, gera desconfiança (OFFE, 1999).

A confiança surge da conjunção de diversos fatores, como o conhecimento social quanto ao arcabouço de normas e valores das instituições, somado à atuação coerente, isto é, conforme estas normas, reforçando o conjunto de expectativas individuais e coletivas.

A confiança institucional está atrelada à interpessoal (PUTNAM, 1996). O autor atribuiu à herança cultural, a justificativa para desempenhos diferentes entre instituições semelhantes, situadas em ambientes sociais diversos (Como exemplo o Norte e Sul da Itália). Percebeu ser mais acentuado o capital social do Norte, quando comparado com o Sul, notando seus reflexos sobre os níveis de desenvolvimento que as regiões apresentam. Ele apresenta esta justificativa através da ideia de “capital social”, em que a confiança entre as pessoas constitui fator que repercute no desenvolvimento institucional.

A relação entre confiança institucional e interpessoal é afirmada, também, por Cohen (2001), para quem este fenômeno ocorre em função das relações interpessoais, das pessoas com as instituições e destas com o contexto em que as relações se dão. A dificuldade de confiar no outro prejudica a confiança, assim como os laços de solidariedade, produzindo desconfiança generalizada, dificultando o empenhamento entre os indivíduos (BAUMAN, 2006).

Inglehart (1987) foca no papel da confiança interpessoal para reforço da democracia, destaca a importância no processo de envolvimento político das pessoas e pontua a estreita relação com o Produto Interno Bruto e o nível de democracia vigente em determinada nação. Neste aspecto, Norris (2011) observa que ela deve ser aferida sob duas vertentes. A primeira é aquela que se projeta nos políticos, nas autoridades. A segunda diz respeito às instituições, na eficiência do regime ou nos princípios da democracia.

### **3.1 Enquadramento territorial**

No Brasil, é perceptível a crise de confiança nas instituições. Escândalos sexuais abalam a imagem das igrejas, a corrupção macula a política, as instituições integrantes do sistema de justiça, grandes empresas envolvidas em escândalos de corrupção entram em processo de falência ou recuperação judicial, notícias falsas geram descrédito generalizado nas informações.

O nível de confiança nas instituições varia conforme a sua natureza, capacidade técnica e honestidade (COVELLO; PETERS 1996, DELICADO; GONÇALVES, 2007). Pesquisas de opinião pública confirmam que as instituições desfrutam de níveis de confiança

variados, sendo as mais bem posicionadas aquelas que se organizam com base na disciplina e hierarquia, como as Forças Armadas e a Igreja (IBOPE, 2018).

A erosão da confiança interpessoal e institucional impacta negativamente as relações econômicas, políticas e sociais (SIMMEL, 1977). Este processo, de quebra generalizada da confiança, torna complexa a vida em sociedade, onde pessoas ou instituições precisam investir em marketing como forma de recuperar imagem e manterem em interação. A propaganda de governos e parlamentares, de modo geral, mais busca realizar uma promoção pessoal que, propriamente, divulgar ações estatais.

A busca pelo resgate ou manutenção da confiança produz um elevado custo. Existem estudos que constatarem existir entre a confiança e os custos da transação uma relação direta, sendo que eles são maiores na medida em que o nível de confiança diminui. Os custos de transação envolvem, além de valores pecuniários, tempo gasto para levantamento de informações para subsidiar negociações, reforço de garantias, implementação e acompanhamento (ANDRADE et al., 2011).

O processo de desenvolvimento de um Estado demanda medidas de reforço da confiança institucional, através de investimentos interno e externo, tanto a nível individual quanto coletivo. A confiança que os atores econômicos internos e externos depositam nas instituições permite avaliar o próprio Estado, que tem seu valor medido pelo valor que se reconhece às suas instituições (HODGSON, 1994).

A confiança não é valor que decorre da autoridade ou da imposição do poder, ela resulta de avaliação comportamental das instituições, que se materializa através de ações humanas, de homens reais, com todas as circunstâncias e contingências da vida. A confiança que se deposita em uma Universidade, por exemplo, tem relação com a confiança nas pessoas que a representam. Esta mesma observação calha bem em relação à política, à Igreja, às empresas, ao Poder público. A ideia de que o serviço público é ineficiente, por exemplo, se deve a outra ideia, cuja validade não cabe discutir neste momento, de que o servidor público é preguiçoso, coisa intolerável na iniciativa privada. Afirma-se que, o servidor público, que deveria servir ao público, se serve do público para atender seus interesses pessoais em contrariedade ao interesse público prescrito na norma. Quando se critica a eficiência do serviço público e, portanto, das instituições públicas, é do servidor que se fala (RIBEIRO; MANCEBO, 2013).

As relações baseadas na confiança tendem a se expandir para além das fronteiras sociais, econômicas, culturais, da própria comunidade, instituição ou nação. Atualmente, os



níveis de confiança das economias são catalogados pelas agências de classificação de riscos, constituindo importante referência para os investidores internos e externos de um Estado. As turbulências políticas de um país, as intempéries econômicas, as pandemias são fatores que colocam em xeque a confiabilidade das instituições, como: investidores perdem dinheiro; comerciantes perdem produtos; há inadimplência de salários dos trabalhadores; fornecedores de produtos deixam de receber seus créditos; especuladores abandonam o cenário incerto e procuram economias estáveis, democracias sólidas, para fazer seus investimentos (SIMMEL, 1977). As depressões econômicas geram crises longas porque o processo de recuperação da confiança institucional é lento (HODGSON, 1994).

As relações entre homens decorrem do conhecimento entre os indivíduos em interação e, a falta deste saber, ou sua superficialidade, é suprida pelo “salto da fé”. Isto explica porque a baixa confiança nas instituições produz um fenômeno da redução da interação entre os indivíduos ou destes para com as instituições, tendendo para que se desenvolvam perante aquelas de conhecimento pessoal ou de referências feitas por pessoas conhecidas. Acrescenta-se, ainda, que a erosão ou elevação da confiança é variável segundo a origem das informações, cultura das pessoas, idoneidade, transparência (SIMMEL, 1977).

Como exemplo recente, desde o início da pandemia pela COVID-19, campanhas de informação e desinformação foram desencadeadas, notícias falsas foram divulgadas, declarações de importantes autoridades foram publicadas. O próprio presidente da República afirmou ser contra as medidas de distanciamento social e a vacina. Sua posição como líder de uma nação influenciou milhares de pessoas, especialmente aquelas de escasso conhecimento técnico, muitos dos quais se recusaram a tomar a vacina e seguir medidas de proteção. O que se instalou foi uma crise de confiança institucional, onde o cidadão tinha, de um lado, os estados afirmando a necessidade de vacinar e, do outro, representantes da União afirmando o contrário (GALHARDI et al., 2020).

A confiança das pessoas nas instituições está relacionada à fiabilidade da informação veiculada e à transparência constatada em seu histórico de atuação, mas, também, ao cumprimento das decisões e ajustes das quais fizeram parte. O segredo que impera na Coreia do Norte e no Irã, por exemplo, decresce o nível de confiança nas informações divulgadas por seus governos; a anulação de documentos ou decisões oriundos dos órgãos públicos reduz a confiança das pessoas nestas instituições, revelando ao público a existência de um quadro de pessoal sem preparo técnico ou que agem motivados por interesses escusos (VIZENTINE; PEREIRA, 2014).

Apesar da farta literatura sobre a temática da confiança, não há estudos voltados para mensurar o impacto da defraudação da confiança no desenvolvimento econômico. Este é o ponto a partir do qual desenvolvemos esse trabalho.

O ponto de partida é a crença de que a confiança nas instituições é fundamental para as interações sociais e, assim, para o desenvolvimento econômico, e que, a confiança institucional está diretamente atrelada à confiança interpessoal, onde surge a primeira interrogação: Como a defraudação da confiança pelas instituições agrárias impacta o processo de desenvolvimento regional? Entende-se como instituições agrárias, para os fins deste estudo, o ITERTINS – Instituto de Terras do Estado do Tocantins, INCRA – Instituto de Colonização e Reforma Agrária, Cartórios de Registro de Imóveis, Corregedoria Geral da Justiça. Em se tratando de questões fundiárias, o Tocantins oferece um cenário confiável para o investidor? Existem arranjos institucionais para prevenir os erros decorrentes da atuação das instituições agrárias no Estado do Tocantins, relacionados à expedição de documentos de reconhecimento de domínio de imóveis rurais? Qual a extensão do impacto da defraudação da confiança nas instituições agrárias no processo de desenvolvimento econômico?

O cumprimento da função social da propriedade passa pela sua configuração jurídica, pelo reconhecimento da validade do domínio, passa pela proteção da confiança. É este tema que se abordará no tópico seguinte, mas sua análise mais profunda será feita no capítulo 3, que se ocupará da abordagem da propriedade.

### **3.2 A função social da propriedade**

A Constituição Federal estabelece como fundamental o direito de propriedade (art. 5º, XXII), mas condicionando o seu exercício ao cumprimento da função social (art. 5º, XXXIII). Resulta desta garantia que a carga semântica do direito em questão tem o dever de ser dado a ele uma destinação que atenda aos interesses do indivíduo, mas também da coletividade, como a observância das normas ambientais e o desenvolvimento de atividades produtivas.

Mattos Neto (apud Barros, 2008, p. 63), ensina que “a função social é paradigma que congrega duas atribuições: a social propriamente dita e a econômica. Ambos os aspectos – o social e o econômico – fazem parte do conceito função social da propriedade”.

A função social da propriedade constitui direito da coletividade de que todos os bens particulares devem produzir para o proprietário, mas também para a sociedade. Trata-se de

limitação às quais se submetem os titulares dos direitos individuais, mas por diversas razões, elas são desrespeitadas (ARAÚJO, 2009). O cumprimento da função social da propriedade está prevista no artigo 186 da Constituição Federal:

Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:

I – Aproveitamento racional e adequado;

II – Utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;

III – Observância das disposições que regulam as relações de trabalho, e;

IV – Exploração que favoreça o bem estar social dos proprietários e dos trabalhadores.

Apesar do comando inserido no bojo da Constituição, o cumprimento da função social da propriedade passa por inúmeros desafios, alguns imbricados com a temática da confiança. Em primeiro lugar, o reconhecimento do direito de propriedade passa pela atuação das instituições agrárias. Em segundo lugar, o desenvolvimento de atividades produtivas passa pela regularidade dos documentos atribuidores de domínio e regularidade cadastral. Em terceiro lugar, são milhares de casos em que a atuação incoerente das instituições agrárias acabou por impedir a destinação produtiva de propriedades rurais, afetando diretamente o cumprimento da sua função social.

Quanto ao mais, a confiança nas instituições agrárias desempenha um papel fundamental na efetivação da função social da propriedade. A confiança nas instituições agrárias é essencial para que os proprietários rurais se sintam seguros em cumprir as exigências legais e desenvolver atividades produtivas de forma sustentável. Somente com instituições confiáveis e eficientes será possível garantir o equilíbrio entre os interesses individuais e coletivos, promovendo o desenvolvimento socioeconômico e a preservação do meio ambiente.

### **3.3 A confiança**

Desde os primórdios o homem busca segurança de ordem alimentar e física, constituindo esta busca a base da organização das tribos, das famílias assim como explica o surgimento da ideia de Estado, através dos arranjos e instrumentos que atendessem à necessidade do homem de construir um ambiente de segurança e cooperação (ROUSSEAU, 1978).

A busca por segurança é histórica, mas também é atual, está presente nos projetos de habitações, no desenvolvimento de veículos, aeronaves, fabricação de brinquedos, eletrônicos e permeia todo o mundo dos negócios, com a construção de diversos instrumentos jurídicos destinados à sua proteção, como a força vinculante dos contratos, garantias reais e pessoais, institutos jurídicos que protegem a boa-fé (PASSETI, 2004).

Todas as sociedades do mundo almejam segurança, não apenas a física, mas também a jurídica, porque ela permite o exercício das liberdades transacionais, protege os projetos de vida e os investimentos, com a tutela das expectativas legítimas, viabilizando o fluxo das interações sociais. É neste contexto de busca por segurança, que a confiança assume papel fundamental na vida do homem em sociedade, pois é ela (a confiança) que impulsiona o homem a crer no homem, a agir, a negociar, a contratar, a projetar um futuro, a realizar um projeto de vida (TIRAN, 1997).

A confiança tem lugar de destaque na sociedade. Por vezes, ela é invocada como condição de sucesso pessoal, manifestada na autoconfiança e autoestima (BOCK, 2009; GOBBITA; GUZZO, 2002); ora é retratada como condição para alcançar a vida eterna, devendo o homem confiar em Deus; ora como condição para receber investimentos, com destaque para as agências de avaliação de riscos (MACHADO, 2018); em outros momentos, como elemento fundamental nas relações conjugais, basta lembrar que, até pouco tempo, a traição era considerada causa para divórcio, e era também, conduta tipificada no Código Penal; ora como fator de legitimação da atuação institucional, como a obrigação de respeitar a fé pública dos documentos públicos (CF, art. 19, II).

Conhecer o fenômeno da confiança, investigar a sua importância para o processo de desenvolvimento econômico, identificar as fragilidades institucionais no trato com este valor, produzirá conhecimento que permite otimizar a eficiência das instituições e fomentar o desenvolvimento regional num ambiente seguro e confiável.

A confiança primordial é uma ideia de viés religioso. A fé em Deus e a autoestima vêm da mesma consciência que tem o indivíduo de ser digno de ser amado. Esta fé, ou autoestima, pode ser incorporada na referência aos princípios superiores (valor do ato criativo na arte ou ciência, conduta moral que dá sentido à vida individual em relação aos valores que ganham sentido transcendental). Através da confiança primordial o indivíduo estabelece uma relação com o mundo, em que ele poderá implantar sua própria subjetividade (TIRAN, 1997).

A confiança em Deus pelo povo escolhido, pelos crentes em geral, aquela que os pais despertam na criança, gera a dívida original impagável. Através dessa confiança primordial se

estabelece o primeiro elo fundamental que permite a relação com o mundo sem a mediação do pensamento, apenas regida pela fidedignidade. A ansiedade, que decorre do exercício da liberdade em sociedades individualistas, pode ser superada, positivamente, quando a confiança primordial for corretamente estabelecida (TIRAN, 1997).

De acordo com o dicionário Michaelis (2021, s.n.) confiança significa:

Credibilidade ou conceito positivo que se tem a respeito de alguém ou de algo; crédito, segurança; crença de que (...) não falhará; sentimento de segurança em relação a si mesmo; firmeza; crença ou fé de que determinadas expectativas se tornarão realidade; esperança; sentimento de segurança e respeito em relação às pessoas com quem se mantém relações de amizade ou negócios; pessoa de confiança, com quem se pode contar.

Para Brugué, Gelis e Güemes (2016), há uma carga de subjetividade no significado de confiança e isto dificulta a formulação de uma síntese conceitual. Observam que, para tentar explicar, recorre-se, a valores igualmente subjetivos, mas, alguns elementos são universais e estão presentes na formulação do seu conceito:

A confiança é um conceito difícil de capturar. Às vezes, faz referência a atitudes individuais socialmente orientadas, outras, a percepções racionais, outras, a crenças pré-racionais desenvolvidas na socialização primária. Uma definição de confiança mínima seria as expectativas positivas que os sujeitos têm sobre as intenções e comportamentos de outros sujeitos ou organizações, que é resolvido em um estado intermediário entre saber e não saber e, a propósito, pode se decepcionar (LANDAU 2009; GÜEMES 2016 apud BRUGUÉ, GELIS e GÜEMES, 2018 p. 130, tradução nossa).

Sako (1995) conceitua confiança como expectativas mútuas, segundo as quais o outro não vai explorar a vulnerabilidade criada pela cooperação recíproca. Sob esta perspectiva, a decisão de confiar ou não dependerá da interpretação que cada um fará das intenções do outro ou de sua disposição, para realizar o comportamento esperado.

Arrow (1974) deduz a confiança de uma suposição de moralidade generalizado. Ela é uma externalidade redutora dos custos de coordenação e elevação da eficiência do sistema econômico. Nessa perspectiva, é recurso escasso, subproduto das normas sociais, que serve ao propósito de eficiência sistêmica. A confiança construída em relacionamento, isto é, numa relação bilateral entre duas pessoas, ou, entre dois grupos sociais, é recurso que independe da mediação institucional.

Segundo Sabel (1992), a confiança que se estabelece entre diferentes atores do sistema econômico produz compartilhamento de expectativas, investimentos materiais e

psicológicos para concretizá-las. Quando a conduta dos atores tende a frustrar as expectativas gestadas, gera o fenômeno da negação da confiança.

A confiança está, semanticamente, associada à ideia de positividade, atitude, crédito, segurança, esperança em que um indivíduo se comporte acreditando na ocorrência de um resultado, contando, para tanto, com o comportamento cooperativo de outra pessoa. Assim, a segurança jurídica surge como exigência da confiança, como instrumento que assegure às partes a obtenção do resultado que vislumbrou e que foi a causa fundamental da sua ação, proscrevendo as condutas que causam surpresas, os comportamentos contraditórios.

Porém, produzir segurança jurídica é desafiador, especialmente em um ambiente social de rápido acesso a informações superficiais, em que a ideia de tempo e espaço depende das perspectivas individuais; as instituições, especialmente as vinculadas à administração pública, assumem compromissos perante o cidadão, criando-lhes expectativas (SOUZA, 2018), ensejando a tomada de decisões relevantes para suas vidas, porém, não raro estas expectativas são frustradas em razão da invocação de outros valores, como a supremacia do princípio da legalidade.

Sob o pálio do princípio da legalidade ou, por outras razões, como morosidade, erros na administração, mudanças nas gestões, mutações jurisprudenciais, erros judiciários, dentre outros, o poder público redireciona compromissos antes assumidos, modificando-os, anulando-os ou revogando-os, criando realidades jurídicas distintas daquelas projetadas pelas partes no momento inicial dos ajustes, o que caracteriza comportamento que defrauda a confiança do administrado nas instituições públicas (SOUZA, 2018).

Para a sociologia a confiança é fenômeno incidente sobre o comportamento esperado, mutuamente, pelas as partes envolvidas, a expectativa de que, em determinada circunstância, o comportamento alheio se dará conforme o ajustado (BOURDIEU, 1980).

No contexto das relações sociais (ou interações), elemento muito comum é o conflito, que se manifesta diversificado, às vezes objetivo, ora disperso. Geralmente, surge do confronto de expectativas e realidades destoantes, da necessidade de proteção a certos valores, como aqueles os que se dão na seara ambiental ou fundiária. O conflito em si mesmo é a resolução da tensão entre os contrários, mas pode, também, resultar das instabilidades causadas por motivo de violência, dos estranhamentos e das desregulações, em geral, nas tramas das relações sociais (SIMMEL, 2005).

Os conflitos socioambientais podem ser comparados a outros tipos de conflito existentes em nossa sociedade, com a diferença de que normalmente eles englobam coletividades em torno de bens difusos, com base em uma legislação que, por vezes,

ainda é incipiente. Isto não quer dizer que as outras formas de conflito tenham desaparecido, mas apenas que se acrescentou uma nova forma, desta feita envolvendo os recursos naturais. (THEODORO, 2005, p. 54).

Martins (2018) observa que o conflito socioambiental resulta da fusão da variável ambiental, em matéria de desenvolvimento, e à satisfação das necessidades humanas. Para o autor, o conflito social se resume à disputa dos recursos naturais, ao passo que o conflito socioambiental consiste na situação em que há confronto de interesses representado em torno da gestão do ambiente. A crise ambiental mobiliza os socio ambientalistas a focarem mais nos problemas ecológicos que no crescimento populacional e os modelos de desenvolvimento desconsideram mais a sustentabilidade do que o progresso exige.

De toda sorte, os conflitos revelam preocupação com o futuro, com consequências decorrentes das ações atuais e seus efeitos no tempo. As soluções aos conflitos passam pela apresentação de fórmulas que produzirão resultados considerados bons, adequados à preservação de determinado valor, como o meio ambiente sadio. Há subjacente às soluções, a ideia de confiança, a expectativa de que o resultado do conflito seja algo positivo para o futuro. O comportamento esperado de todos os envolvidos na relação é a bússola que orienta a tomada de decisões, mesmo que o conflito estabelecido possa parecer buscar a solução para uma ocorrência pretérita, como o processo que investiga a prática de um homicídio. Mas, a pena que se impõe ao réu tem por objetivo, conforme a dicção da própria lei penal (Código penal, artigo 59) a prevenção geral e pessoal. Desta forma, pretende-se desestimular comportamentos semelhantes no futuro, numa mensagem ao próprio réu, de que seu comportamento é censurável e, para a coletividade, de que haverá consequências punitivas para quem violar o mandamento constitucional da vida.

Para Simmel (1977), a interação entre as pessoas leva em conta a comunhão de elementos nos mundos de representação das partes, como conteúdo intelectual objetivo. Estes elementos comuns constituem a matéria-prima a ser transformada em algo que, subjetivamente, seja interessante para cada um dos envolvidos, através dos investimentos de confiança que decidem fazer. A propósito do “investimento de confiança” é um dos quatro elementos que o civilista português Oliveira Ascensão (1999) destaca como indispensáveis para que incida o princípio da proteção da confiança: a) conduta de outrem; b) justificativa; c) investimento de confiança; d) frustração da confiança.

O “investimento de confiança” traduz um ato de escolha, ainda que inconsciente, por determinada ação, sem adotar os cuidados quanto aos efeitos nefastos que a frustração das

expectativas, por conduta contraditória à que era esperada do outro. É tudo o que o indivíduo pratica em razão da confiança depositada no comportamento da outra parte.

A confiança é o fenômeno que permite o tráfego das interações sociais e econômicas, ante a modernidade marcada pela relativização do espaço-tempo e a superficialidade do conhecimento sobre as pessoas. A suspensão (da exigência de conhecimento profundo em relação às pessoas em interação) ou “salto da fé” (SIMMEL, 1977), permite superar o obstáculo do conhecimento raso, para permitir que as interações sociais aconteçam, para viabilizar o tráfego dos negócios que marcam a vida social.

A confiança, então, tem relação direta com a segurança, num sentido que transcende do físico e se materializa no jurídico. Ela produz exigência de comportamento ético, coerente ao prometido, pois o prometido se torna o desejado e o desejado orienta a tomada de decisões e a realização das ações. Exemplifica a situação da promessa de pagamento deve conduzir ao efetivo adimplemento da dívida, porque esta conduta se tornou a expectativa da outra parte, que investiu confiando que ela se realizaria.

Para o Estado é dever proteger as legítimas expectativas de quem planejou a vida, confiando na conduta das pessoas ou instituições, realizando os investimentos de confiança. Esta proteção estatal se dá por meio de diversos instrumentos, como a moral, o Direito, atos normativos ou administrativos realizados pela Administração Pública, pelo Judiciário, seja estabelecendo direitos, garantindo-os ou solucionando conflitos (SOUZA, 2018).

A confiança possui duas dimensões, uma retrospectiva e uma prospectiva. Ela serve à adjetivação de uma postura avaliada no contexto econômico, atua como um cartão de visitas que sintetiza todo um comportamento pretérito de um povo/instituição/nação, e orienta a tomada de decisões futuras. O comprador que sempre paga com pontualidade seus credores, cria um ambiente de confiança que permite a ampliação de créditos. Em sentido contrário, o inadimplemento corriqueiro destrói ou impede a formação de confiança e cria dificuldades para celebração de negócios.

A confiança é valor que se faz presente na vida de empresas, que se mostram através de suas marcas. Estas têm, na fidúcia, a força atrativa de clientes, o que explica os investimentos em marketing e protocolos de controle de qualidade, com vistas a gerar e reforçar a confiabilidade do público, pois sabe-se que, a sua perda pode significar a ruína. Uma instituição bancária que não contar com a confiança do público não tem condições de operar, não se ergue e não se desenvolve; a desconfiança do consumidor na segurança de



aeronaves de determinada empresa à levaria à paralisação de suas atividades; o gerente empresarial que não desfruta da confiança do empresário não permanece no cargo.

A confiança é uma ideia apoiada em si própria, porque representa um conjunto comportamental individual ou coletivo, que dá suporte avaliativo se aquela postura motiva a credibilidade, se oportuniza ou enseja contrapartida. Esta dimensão retrospectiva da confiança, que se faz constatável em todos os contextos culturais, dá-lhe certa uniformidade de identidade. Essencialmente, o que importa é saber se alguém, instituição ou nação, tem o hábito de honrar compromissos ou, em palavras curtas, se é confiável.

O conjunto de valores que dão sustentação à conduta confiável contém pressupostos éticos que se revelam numa conduta lastreada na boa-fé individual ou coletiva; traduz o comportamento da instituição que, se volta para o cumprimento de compromissos assumidos, respeita normas vigentes, isto é, as condutas que realizam e aquelas que estão previstas no ambiente normativo e valorativo se coincidem.

Dessa forma, a confiança é uma característica da personalidade individual ou coletiva e, todas as interações, das quais participa o indivíduo ou a instituição, passam pela sua avaliação, notadamente aquelas transações econômicas. A importância do fenômeno no mercado, tanto a nível interno quanto externo, é fundamental, pois ela permite qualificar o ambiente onde se tomam decisões. Neste contexto que, as decisões são orientadas por análise dos riscos, expostos como crescentes ou decrescentes, a depender do grau de confiança que aquele ambiente oferece, sendo que o fluxo das transações decai em ambiente de risco, insegurança e desconfiança.

A análise da confiança pode ser realizada por meio do viés da probabilidade, conforme afirmam Mayer, Davis e Schoorman (1995) na obra *An Integrative Model of Organizational Trust*.

Existe claramente uma relação entre previsibilidade e confiança, mas, novamente, a associação é ambígua. Uma vez que, tanto a previsão quanto a confiança são meios de redução da incerteza, conforme citado por Lewis e Weigert, no ano de 1985. No entanto, grande parte da literatura tende a equiparar previsibilidade com confiança. Neste exemplo, Gabarro (1978: 294) cita várias definições de confiança, incluindo "até que ponto uma pessoa pode esperar previsibilidade no comportamento da outra em termos de o que é 'normalmente' esperado de uma pessoa agindo de boa-fé.", outros teóricos definiram a confiança de maneiras que também parecem se sobrepor substancialmente com previsibilidade (MAYER, DAVIS, SCHOORMAN, 1995, p. 719, tradução nossa).

Analisar a previsibilidade equivale a buscar elementos que revelem o usufruto de uma conduta ética notável, como instrumento de ratificação do caráter e boa-fé de uma entidade ou pessoa, é verificar as probabilidades que esta entidade ou pessoa possa vir a concretizar, no futuro, as expectativas geradas no presente.

### **3.4 Confiança e sociedade**

A confiança acompanha as sociedades desde os primórdios, é uma marca do convívio entre os integrantes da tribo, família ou grupos, que viviam em coletividade para assegurar a sobrevivência em ambientes hostis (HART-DAVIS, 2007). O conhecimento entre os membros do grupo social é facilitado por ser reduzido em tamanho, pois a vida nas sociedades primitivas era orientada para pequeno número de fatos e relações, a estreiteza do campo de visão permitia que cada indivíduo tivesse visão corretiva sobre os fatos ou pessoas, sem necessidade de recorrer a outras fontes (SIMMEL, 1997).

O conhecimento necessário para ação, nestas sociedades, é limitado e está imediatamente disponível para todos. Quase não há pré-condições para a ação, a confiança neste tipo de sociedade ocupa um espaço reduzido. O grau de sinceridade e mentira representa uma escala na qual se pode ler a intensidade das relações entre indivíduos e grupos (SOUZA, 2018). Para Simmel (1977) a mentira pode ameaçar a própria sociedade, se ela for elevada ao fator necessário para os relacionamentos entre indivíduos. A mentira ameaça a existência de grupos, tanto em sociedades simples, mas muito mais nas complexas.

Os estudos de Simmel (1977) sobre a confiança está exposto em “A Sociologia do Segredo e das Sociedades Secretas”. As relações sociais se desenvolvem a partir do conhecimento que as pessoas envolvidas tem uns dos outros, o que torna possível a tomada de decisões, projetar investimentos, realizar contratos, criar, modificar ou resolver relações.

O conhecimento recíproco é o primeiro requisito, a condição de todas as relações entre os indivíduos, embora o seu nível de exigência seja variável conforme a natureza das interações que se desenvolvem (SIMMEL, 1977). Em transação de compra e venda de mercadoria à vista, o nível de informações exigido é muito inferior ao que se faz quando a venda é a crédito, por exemplo.

O campo social pode ser dividido em espaços distintos, segundo as atividades desenvolvidas (negócios, família, escola), assim como em função do conhecimento reciprocamente definido. Contudo, este conhecimento recíproco não implica qualquer

igualdade entre os parceiros, como, por exemplo, o do cliente pode ser inferior ao do comerciante, sem que isso represente um problema. Poderia até ser formulada uma regra geral, segundo a qual, o conhecimento recíproco é desigual, por não ser necessária uma igualdade matemática rígida.

Sem a confiança, a sociedade teria um grau de complexidade muito elevado em decorrência da baixa previsibilidade de eventos futuros. Luhmann (1996) vê na confiança o fator de redução da complexidade natural da sociedade, porque permite ajustar as condutas atuais em razão do futuro que se antecipa. A confiança permite antecipar o futuro para permitir a ação no presente, atuando como garantia de coerência e previsibilidade, em que a conduta de uma parte tem por fundamento a que se espera da outra (reciprocidade), as decisões são tomadas em razão das consequências ou dos resultados que os sujeitos da relação desejam produzir.

É no terreno das incertezas que a confiança avança. Ela “se apoia na ilusão” (Luhmann 1996, p. 53), na crença da ocorrência do resultado almejado, mas de realização incerta. Ela atua para suprir a insuficiência de informações sobre situações ou pessoas, mas na crença de que as probabilidades se tornarão reais.

Conviver é a realidade inevitável do homem social e neste processo de convivência ele constrói relações complexas. Convivendo, o homem estabelece relações, celebra contratos, realiza negócios, toma decisões, nem sempre municiado do conhecimento necessário sobre as pessoas envolvidas, o que torna desafiador promover segurança. Neste contexto de vida social complexa, mas dinâmica, se inserem as relações econômicas e políticas (SOUZA, 2018).

No tópico seguinte, será abordada a relação entre segurança jurídica e a proteção da confiança, como elementos fundamentais do Estado de Direito.

### **3.5 Segurança e o princípio da confiança**

A segurança, que constitui um dos principais instrumentos que sustentam o Estado de Direito, tem relação direta com a confiança.

No contexto jurídico, a proteção da confiança é um instituto aplicado no âmbito do direito administrativo, assim como nas decisões judiciais, com o objetivo de assegurar a manutenção das legítimas expectativas das pessoas. Há vasta literatura estrangeira e nacional que trata da confiança como valor jurídico e social a ser protegido, seja nas relações entre

particulares ou entre estes e a administração pública. Alguns autores norte americanos analisam o tema sob perspectivas diversas, segundo a área do direito em questão.

Llewellyn Joseph(1960) analisa a importância da confiança para o contexto jurídico, sob a ótica do direito comum, observando que as suas bases de sustentação está na crença de que a norma é válida e que as condutas praticadas segundo os costumes serão validadas em eventuais conflitos jurídicos; Oliver Wendell Holmes Jr(1881), em sua passagem pela Suprema Corte norte americana, analisou a evolução do direito comum, observando como os precedentes judiciais tem força para impactar a proteção da confiança.

Entre os autores brasileiros, nota-se que a confiança ocupa um papel significativo tanto na área do direito privado quanto na do direito público, a exemplo do direito contratual, administrativo, em temas como a responsabilidade civil e teoria geral do direito.

Paulo Nader (2017) analisa a boa-fé e a confiança nas relações contratuais, tanto na formação, execução e rescisão dos negócios jurídicos; Celso Antonio Bandeira de Melo (2017) afirma que a proteção da confiança é um princípio que vincula a atuação da Administração Pública em suas relações com as pessoas físicas ou jurídicas; Karl Larenz (1979) analisa o processo de aplicação das normas, em que a confiança exerce um papel fundamental.

O Estado tem o dever de proporcionar segurança, por meio de intervenções concretas, visando promover a paz social, assegurar o exercício das liberdades individuais, através condutas éticas, não arbitrárias e, fundamentalmente, respeitar as expectativas que sua atuação fomentar. A força estatal deve promover a segurança em razão das relações entre particulares, mas também, nas relações em que o ente público figura como parte (COLANTUONO, 2013).

O comportamento ético gera segurança, tanto sob a perspectiva individual quanto coletiva, e dá visibilidade às dimensões objetiva e subjetiva da segurança jurídica. A segurança, que abrange a individual e coletiva, a física e a jurídica, é uma das razões de existir do Estado (FERREIRA FILHO, 2011), ou, princípio de status constitucional (Novais, 2014):

[...] projeta exigências diferenciadas dirigidas ao Estado, que vão desde as mais genéricas de previsibilidade e calculabilidade da atuação estatal, de clareza e densidade normativa das regras jurídicas e de publicidade e transparência dos atos dos poderes públicos, designadamente os susceptíveis de afetarem negativamente os particulares, até às mais específicas de observância dos seus direitos, expectativas e interesses legítimos e dignos de proteção (NOVAIS, 2014, p. 161).

A segurança jurídica representa garantia em duas dimensões: a primeira é de ordem objetiva, abrange todas as áreas de atuação estatal: na esfera legislativa, protege o direito adquirido; na administrativa, o ato jurídico perfeito; por fim, na judicial, respeita-se a coisa julgada (NOVAIS, 2014). Esta proteção objetiva está, na Constituição Federal de 1988, assegurada no artigo 5º, XXXVI – “a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada”. A segunda dimensão é de ordem subjetiva, diz respeito à proteção da confiança, propriamente dita, notadamente em relação à atuação dos órgãos estatais. Neste passo, a segurança guarda relação com a estrutura da interação que se dá entre poder público/cidadãos (NOVAIS, 2014).

Canotilho (2002) vê a segurança jurídica como elemento fundamental para a existência do Estado e fator de previsibilidade e estabilidade das relações, decorrência da necessidade humana de planejar a vida e comportar-se segundo este planejamento, ou, reivindica-se do sistema garantia de segurança, estabilidade e permanência (BONAVIDES, 1996). Marques (2003) entende a segurança como manifestação da justiça, condição e fundamento da existência do Estado, elemento indispensável à vida política e regulador das relações econômicas e sociais. Sarlet (2004) associa segurança jurídica à necessidade de produzir equilíbrio nas relações jurídicas e a destaca como valor fundamental que se vincula ao próprio Estado de Direito.

Planejar e agir só são possíveis em função da confiança, valor fundamental que se imbrica com a dignidade da pessoa humana. O cidadão tem o direito de poder confiar nos atos estatais, nas decisões administrativas (Canotilho, 2002).

A ligação entre segurança jurídica e proteção da confiança é de causa e efeito, pois sem confiança não é possível existir segurança. Proteger a confiança produz segurança e promover a segurança implica na exigência de proteção da confiança, mesmo que seja necessário produzir decisões fora dos quadrantes da estrita legalidade ou até mesmo contra a literalidade da norma. A demanda social por segurança em relação às interações jurídicas, exige o fortalecimento dos instrumentos que protegem as legítimas expectativas, que decorrem, inúmeras vezes, de situação de aparência do direito.

A complexidade cada vez maior das relações jurídicas e das formas de vida dificulta o caminho para se chegar ao fundo das coisas e dos problemas condicionando-nos a acreditar na feição externa da realidade com a qual nos defrontamos. A rapidez e a segurança do comércio, a quantidade de negócios comuns quase impõe diariamente, os compromissos que se avolumam constantemente, o condicionamento da vida a uma dependência de relações

contratuais inevitável, entre outros fatores, formam as causas que levam o homem a não dar tanta importância ao conteúdo dos atos que realiza, pretendendo-o ao aspecto exterior dos eventos que se apresentam (IORIO, 2021, s.n).

Canotilho (2014), ao abordar o tema em Portugal, ensina que os princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança ocorrem de modo independente, mas os classifica como elementos constitutivos do Estado de Direito e identifica as dimensões objetiva e subjetiva. Aponta que a segurança jurídica tem conexão com elementos objetivos da ordem jurídica – garantia de estabilidade jurídica, segurança de orientação e realização do direito, enquanto que a proteção da confiança se prende mais com as componentes subjectivas da segurança, designadamente à calculabilidade e previsibilidade dos indivíduos em relação aos efeitos jurídicos dos atos dos poderes públicos. (CANOTILHO, 2014, p. 257).

Ainda segundo o autor, Canotilho reúne numa mesma perspectiva conceitual as dimensões objetivas e subjetivas da segurança jurídica, sob o título de Princípio Geral da Segurança Jurídica, destacando que este fator é favorável à proteção da confiança, é condição que permite ao cidadão confiar na justiça das decisões públicas, que não lhe causarão lesões a direitos, pois são atos amparados “em normas jurídicas vigentes e válidas (...) e com base nessas normas se ligam os efeitos jurídicos previstos e prescritos no ordenamento jurídico (CANOTILHO, 2014, p. 257).

Mais ainda, segundo Cançado e Silva, a confusão fundiária tem impacto negativo no processo de desenvolvimento regional do Estado do Tocantins pois, a quebra da confiança, por conduta das instituições agrárias, abala a segurança jurídica e inibe investimentos, impede a geração de empregos e riqueza.

Gilmar Mendes (2011), contudo, diz ser insuficiente a doutrina que fundamenta apenas no direito adquirido para produzir segurança jurídica, pois, em diversas situações, a invocação daquele princípio não pode ser invocada, especialmente quando discutidas situações estatutárias ou situações fáticas consolidadas pelo decurso de longo tempo, quando confrontadas pelas regras de estatuto ou legalidade (MENDES, 2011). O importante, destaca o autor, é relacionar os elementos da boa-fé, da confiança, da estabilidade da situação que se mantém inalterada com o decurso do tempo.

Em julgado ocorrido em 27/05/2004, Mendes fala destes elementos, insertos na aplicação do princípio da segurança jurídica, dando-lhe uma abrangente amplitude conceitual. Neste julgamento, o ministro deixou assentado que o princípio da confiança é elemento essencial do princípio da segurança jurídica (BRASIL, 2004).

Ávila (2012) relaciona a proteção da confiança ao conceito jurídico da boa-fé objetiva e destaca que a atuação estatal é fonte geradora de legítimas expectativas. A expectativa oriunda de ato jurídico de caráter geral, comum e abstrato, impessoal e normativo, atrai a incidência da proteção da confiança de maneira pura e simples. Quando ela decorre de ato jurídico individual, concreto e específico, próprio dos atos administrativos, incide o princípio da boa-fé objetiva.

Para Couto e Silva (2005), os princípios citados se aproximam da boa-fé objetiva, como exigência de conduta correta e leal, que segue curso, de acordo com o que as partes pactuaram, harmonizando com o princípio da segurança jurídica, por meio do qual, nas relações entre Estado e indivíduos existe certa previsibilidade de ambos os atores, pois o ato praticado segundo as normas ou manifestação do poder público, deve gerar, para a parte, os efeitos projetados.

A doutrina se esforça para encontrar soluções que atendam às necessidades dos particulares, especialmente diante de atuações estatais que, efetivamente ou potencialmente, defraudam a confiança legítima do cidadão. Costuma-se apontar dois critérios que permitem invocar o princípio da proteção da confiança: a) certeza de que, em razão de um comportamento estatal, foram criadas, estimuladas ou mantidas expectativas; b) a crença do particular na inalterabilidade das situações por ato estatal (NOVAIS, 2014).

Kreibich, 1992 (apud Ávila 2002, p. 162) explica os elementos fundamentais para aplicação do princípio da proteção da confiança:

[...] (1) relação entre Poder Público e o contribuinte baseada em ato ou contrato administrativo cuja validade seja presumida; (2) relação concreta envolvendo uma repetição de comportamentos, de forma continuada, uniforme e racional por uma pluralidade de agentes fiscais que executam o ato ou contrato administrativo como se válido fosse; (3) relação de confiança envolvendo as partes e terceiros; (4) relação de causalidade entre a confiança do particular e os atos praticados pelo Poder Público; (5) situação de conflito entre o comportamento anterior e o atual por parte do Poder Público; (6) continuidade da relação por período inversamente proporcional à importância do ato ou contrato administrativo aplicado.

O princípio da confiança é uma extensão do princípio da segurança jurídica. Maffini (2005) conclui que a proteção da confiança é um princípio de cunho imediato daquele da segurança jurídica, do princípio do Estado de Direito, que enseja previsibilidade, estabilidade e calculabilidade. Decorre daí, como primeira conclusão, que este princípio representa, para o poder público, limitação ao poder de revisão dos seus atos, mesmo quando confrontado com o princípio da legalidade.

No tópico seguinte, será apresentada a relação entre segurança e Estado de Direito, como forma de superação do arbítrio e inauguração das limitações do poder pela lei.

### **3.6 Segurança e Estado de Direito**

A noção de Estado de Direito tem origem nas revoluções liberais, que buscavam submeter o Estado ao domínio das leis. Isto contrasta com o Estado absolutista, cuja forma mais acentuada se deu entre os séculos XVI e XIX, no qual a característica principal era a superioridade do monarca, em que suas providências, independentemente da matéria ou forma, eram de obediência obrigatória pelos particulares.

No Estado de Direito, dois valores ganharam proeminência: justiça e segurança. O primeiro decorre da própria ideia de lei, pois seria justo apenas o comando fundado no Direito. O segundo, o valor segurança, decorre da vedação do arbítrio, pois a lei tem por destinatário o administrador e o administrado (FERREIRA FILHO 2011). O reconhecimento de tais valores se deu em Declarações de Direitos, como na Declaração de Direitos da Virgínia, promulgada em 12 de junho de 1776 e, alçado à condição de direito fundamental, na Declaração Universal dos Direitos Humanos.

No Brasil, a preocupação com a segurança já residia na Constituição de 1824, que no artigo 179, tornava inviolável os direitos políticos e civis dos brasileiros, garantia a liberdade, a segurança individual e a propriedade. A vigente Constituição também tem inspiração democrática, como se ver já no preâmbulo, que faz exortação aos valores, com destaque para o desenvolvimento, a liberdade e a segurança.

Os valores de justiça e segurança constituem a base política e jurídica do Estado de Direito, servem de orientação constitutiva e interpretativa das relações jurídicas e sociais. A própria legitimidade da existência do Estado está jungida à ideia de segurança, como elemento que permitirá o avanço da sociedade em sua marcha desenvolvimentista, conforme objetivos descritos no artigo 3º da Constituição Federal.

A segurança jurídica não pode existir sem o aporte da confiança, eis que este valor está entremeado na vida social, como condição da própria interação socioeconômica. Desta forma, a produção de segurança jurídica passa, necessariamente, pela proteção da confiança, eis que esta representa, na esteira do pensamento dos diversos doutrinadores referidos neste tópico, a sua dimensão subjetiva.



No tópico seguinte, será descrita a proteção jurídica da confiança, como resultado da busca pelo aprimoramento das relações entre o poder público e o cidadão.

### 3.7 Proteção da confiança

A doutrina jurídica atribui origem alemã ao princípio da confiança, em especial quando procuram estabelecer distinção semântica entre este princípio (da proteção da confiança) e a segurança jurídica. Ávila (2012) ver, no caráter objetivo da segurança jurídica, a principal diferença com a proteção da confiança, que expressa o aspecto subjetivo:

O princípio da proteção da confiança (*Vertrauensschutzprinzip, principe de protection de la confiance légitime, principle of protection of legitimate expectations*) é diferenciado do princípio da segurança jurídica pelos seguintes critérios (Quadro 1):

Quadro 1 – Diferença entre os princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança

<b>Critério</b>	<b>Princípio da Segurança Jurídica</b>	<b>Princípio da Proteção da Confiança</b>
Âmbito normativo	Macrojurídico	Microjurídico
Âmbito pessoal	Norma objetiva	Interesse de uma pessoa específica
Nível de concretização	Plano abstrato	Nível concreto de aplicação
Amplitude subjetiva de proteção	Proteção de interesses coletivos	Proteção de interesses individuais prejudicados pela liberdade juridicamente orientada

Fonte: Adaptado de Ávila (2012)

A tabela 1 apresenta uma distinção clara entre o princípio da proteção da confiança e o princípio da segurança jurídica, com base em quatro critérios principais, o primeiro critério aborda o âmbito normativo – enquanto o princípio da segurança jurídica diz respeito ao ordenamento jurídico como um todo, focando o âmbito macrojurídico, o princípio da confiança legítima relaciona-se com um aspecto normativo do ordenamento jurídico, enfatizando um âmbito microjurídico.

O segundo critério leva em consideração o âmbito pessoal – enquanto o princípio da segurança jurídica representa uma norma objetiva, não necessariamente vinculada a um sujeito específico, o princípio da confiança legítima protege o interesse de uma pessoa específica.

O terceiro critério diz respeito em relação ao nível de concretização – enquanto o princípio da segurança jurídica refere-se, primordialmente, ao plano abstrato, o princípio da confiança legítima pressupõe o nível concreto de aplicação.

Por fim, o último critério aborda a amplitude subjetiva de proteção – enquanto o princípio da segurança jurídica serve de instrumento de proteção de interesses coletivos, o princípio da proteção da segurança jurídica é neutro com relação ao interesse dos cidadãos, podendo tanto ser usado em seu favor quanto em seu desfavor, o princípio da proteção da confiança só é utilizado com a finalidade de proteger os interesses daqueles que se sentem prejudicados pelo exercício passado de liberdade juridicamente orientado (ÁVILA, 2012, p. 368-369).

Maurer (2006) indica a sentença proferida pelo Tribunal Administrativo de Terceira Instância de Berlim, sob o número 14.11.1956, DVBl., 1957, 503, como sendo a origem do princípio da proteção da confiança. Este julgamento, que se tornou referência quase obrigatória no estudo da proteção da confiança, trouxe o conflito entre a segurança jurídica e a estrita legalidade, onde, de um lado a administração pública invocava a supremacia da lei, ao passo que o cidadão exigia o respeito às legítimas expectativas. Decidiu-se, que a proteção da confiança interfere na limitação do poder de revisão dos atos administrativos que tenham resultado em direito a terceiros; ela é exigência axiológica, que demanda do poder público atuação leal e ética, como expressão de respeito ao cidadão dentro de um Estado social. Em decorrência deste julgamento, o princípio foi positivado na Alemanha e, posteriormente, acolhido pelo direito comunitário.

De acordo com Maurer (2006), a proteção à confiança deve ser aceita quando se verificam três critérios: (i) O beneficiado confiou na existência do ato administrativo; (ii) Sua confiança é digna de proteção; (iii) Seu interesse de proteção prevalece sobre o interesse público no restabelecimento da legalidade.

No entanto, a dignidade da proteção à confiança deve ser negada nas seguintes situações, seguindo o autor: (i) Quando o beneficiado deixou o ato administrativo cair em desuso ou o obteve por meio desleal; (ii) Quando o beneficiado tinha conhecimento da antijuridicidade do ato ou deveria tê-lo conhecido; (iii) Quando a antijuridicidade está dentro do âmbito de responsabilidade do beneficiado, como, por exemplo, quando ele emitiu declarações errôneas, independentemente de culpa.

Essas considerações, baseadas nas análises de Maurer (2006), estabelecem critérios claros para a aceitação ou negação da proteção à confiança, levando em conta a conduta do

beneficiado e a relação entre seus interesses individuais e o interesse público na busca pela legalidade.

Ademais, em geral, a proteção à confiança é concedida quando o beneficiado manifestou sua confiança por meio de ações ou disposições correspondentes. A ponderação geralmente leva à conclusão de que um ato administrativo com efeito duradouro pode ser revogado apenas *ex nunc*, ou seja, para o futuro, mas não retroativamente, *ex tunc*.

No entanto, em casos excepcionais, a revogação *ex nunc* pode ser inadmissível. Isso ocorre quando o beneficiado, confiando na existência do ato administrativo, fez mudanças significativas e irreversíveis em suas condições de vida. Uma diferenciação semelhante é relevante para atos administrativos que visam a uma prestação única, mas que até o momento foram executados apenas parcialmente. Decisões mais recentes também consideram se a revogação é exigível para o beneficiado (MAURER, 2006, p. 325).

Essas considerações, baseadas em Maurer (2006), indicam que a proteção à confiança é normalmente concedida quando o beneficiado agiu confiando no ato administrativo, mas existem circunstâncias excepcionais em que a revogação retroativa pode ser considerada inadmissível, especialmente quando houve mudanças significativas nas circunstâncias do beneficiado. Decisões mais recentes também levam em conta a exigibilidade da revogação para o beneficiado.

O princípio da proteção da confiança deve ser aplicado em situações que envolva entes estatais, de quaisquer dos Poderes, embora sua utilização possa suscitar graves objeções, especialmente quando acarretar prejuízo ao exercício pleno das funções estatais (ARAÚJO, 2009), citando como exemplo de situações mais sensíveis os atos praticados com violação da lei ou da Constituição. Quando o ato gerador de expectativas violar a lei ou a Constituição, surge a indagação se ele deve ser validado, como forma de proteger a confiança de quem, agindo de boa-fé, fez investimento de confiança. O dilema surge quando se analisa a possível invalidação do ato (defraudação da confiança), como decorrência do princípio da legalidade ou, sua manutenção no mundo jurídico, como expressão da segurança jurídica ou da proteção da confiança.

Do ponto de vista teórico ou prático, a aplicação do princípio da proteção da confiança não se dá de maneira uniforme, pois nem sempre os poderes estatais se manifestam de forma igual, em especial pela dimensão temporal que marca cada manifestação. De modo geral, o poder legislativo se ocupa de eventos futuros; o executivo, do presente; o judiciário se volta a dirimir questões já ocorridas. Isto não invalida o caráter prospectivo da atuação estatal,

especialmente no quesito promoção da dignidade da pessoa humana, princípio que torna legítima toda e qualquer atuação dos entes públicos.

Ávila (2012) destaca a necessidade de respeitar a segurança jurídica, em quaisquer atos provenientes dos poderes estatais, pois isto significa buscar os ideais de cognoscibilidade, confiabilidade e calculabilidade no Direito. A segurança jurídica é indispensável para o livre exercício da cidadania, e, aliada aos princípios de igualdade, liberdade e dignidade, cria condições para o indivíduo construir o seu presente e planejar o futuro.

O autor ainda destaca os direitos e deveres como condições para o desenvolvimento social, organizados organicamente e como espaço para o exercício da liberdade. O conhecimento permite ao indivíduo saber o que pode ou não fazer, segundo as regras estabelecidas, mas é preciso protegê-lo contra surpresas oriundas de mudanças na interpretação das normas ou, até mesmo, em razão de alterações normativas. “Em suma, a segurança jurídica é instrumento de realização da liberdade, e a liberdade é meio de realização da dignidade” (ÁVILA, 2012, p. 95).

A ordem social e jurídica desenvolveu arranjos institucionais, instrumentos de proteção da confiança destinados a produzir segurança jurídica e social, serão abordados no tópico seguinte.

### 3.7.1 Instrumentos de proteção da confiança

Recordando que a confiança tem caráter instrumental, pois serve à promoção da segurança jurídica e ao desenvolvimento econômico, a ordem jurídica lhe destinou proteção especial.

No plano do Direito, a confiança tem proteção por meio de diversos instrumentos, alguns previstos na Constituição, como o respeito ao direito adquirido, à coisa julgada e ao ato jurídico perfeito e leis ordinárias, outros decorrem da doutrina ou são construídos jurisprudencialmente.

A segurança jurídica é elemento fundamental do Estado, é fator de previsibilidade e estabilidade das relações, decorre da necessidade humana de planejar a vida e comportar-se segundo este planejamento (CANOTILHO, 2002) ou, como expressão da exigência/garantia de segurança, estabilidade e permanência (BONAVIDES, 1996). A segurança é uma manifestação da justiça, condição e fundamento da existência do Estado, essencial à vida política e regulador das relações sociais e econômicas, gozando de proteção em várias Constituições pelo mundo, inclusive a brasileira (MARQUES, 2003).

A busca por segurança jurídica e, também, pela proteção da confiança, representa esforço histórico de diversas sociedades. Na Roma antiga, a proteção da confiança era feita em benefício do império, para evitar o embaraço que a desconfiança geraria em relação às autoridades. O caso mais famoso que se tem conhecimento foi o de Barbarius Phillipus, que, dissimulando a sua condição de escravo, apresentou-se como pretor romano e praticou diversos atos jurídicos privativos de homens livres. Apesar de nulos, o império acabou por convalidá-los, para preservar a boa-fé e a confiança que os romanos depositavam nas autoridades, pois temiam que, em caso contrário, surgissem dificuldades em se fazerem acreditar, quando se tratassem de seus verdadeiros representantes.

O artigo 2.5, do Código de Bangalore resguarda a confiança do indivíduo em julgamento, através da aparência de imparcialidade do juiz. O agir imparcial e, com a aparência de imparcialidade, são fatores fundamentais para reforçar a confiança do cidadão no Poder Judiciário e, esta confiança é condição de legitimação desta instituição.

Os Princípios de Conduta Judicial de Bangalore foram elaborados pelo Grupo de Integridade Judicial, instituído sob coordenação das Nações Unidas. O início dos trabalhos se deu no ano 2000, em Viena (Áustria), sendo que a formulação dos princípios ocorreu em abril de 2001, em Bangalore (Índia), sendo aprovados oficialmente em novembro de 2002, em Haia (Holanda).

Referidos princípios pretendem constituir um Código Judicial em âmbito global, construído a partir de outros códigos nacionais, regionais e internacionais com abordagem sobre o tema, incluindo a Declaração Universal dos Direitos Humanos, que estabelece previsão de julgamento igualitário, justo e público, conduzido por tribunal independente e imparcial, princípio de ampla aceitação pelos Estados-Membros (ONU, 2008, p. 7).

Como exemplo concreto, registra-se a decisão proferida pela Câmara dos Lordes, na Inglaterra, envolvendo o ex-ditador chileno Augusto Pinochet, onde, além de trazida as discussões de mérito, destacou-se também a proteção da confiança, como papel legitimador da atividade jurisdicional.

A tutela da confiança, tanto na Europa quanto no Brasil, tem sua origem atrelada à Teoria da Aparência e foi construída em razão da necessidade de proteger as pessoas que, acreditando num estado de coisas ou, na higidez de certas condutas estatais, estabeleciam relações com repercussões relevantes em sua vida; buscava-se, ainda, proteger a confiabilidade das pessoas em certas instituições, como o valor do registro público, de uma escritura lavrada por um tabelião, pois se não fosse assim, estaria em risco a segurança dos

negócios e a confiabilidade das pessoas na celebração de contratos, um verdadeiro revés nas relações socioeconômicas.

O desenvolvimento da teoria da proteção da confiança, no âmbito jurídico, teve por fim resguardar a boa-fé e as legítimas expectativas (RAÓ, 1961), permitindo a convalidação de atos jurídicos nulos, porque quem age, segundo o que estabelece o seu direito, tem, a seu favor, a obrigação erga omnes dos demais membros da sociedade de não frustrar sua crença. Raó (1961) vê na proteção da confiança a aplicação do princípio da responsabilidade, pois segundo ele, cada indivíduo é responsável pela confiança que desperta nos demais membros sociais, caracterizando ilícita a atitude quem viola a expectativa legítima.

A confiança tem especial proteção na legislação brasileira. No direito penal, criminaliza-se a sua violação, através de tipos específicos ou como circunstâncias agravadoras da pena (qualificadoras do homicídio, do furto, da apropriação indébita, etc.). Com efeito, a traição é qualificadora do crime de homicídio e, em outras infrações, atua como circunstância agravante no furto, a violação da confiança constitui circunstância qualificadora, provocando o aumento da pena. A quebra da confiança está na base dos crimes de apropriação indébita e dispersos em vários outros da ordenação jurídica nacional.

No Brasil, confiar não é uma opção, é obrigação, conforme se vê no artigo 19, II, da Constituição Federal, que veda, a qualquer ente, a recusa da fé pública quando se trata de documentos públicos. A doutrina e jurisprudência consagram, como atributo do ato administrativo, a presunção de legitimidade, isto é, são presumidamente verdadeiros e legais até prova em contrário, o que dispensa à administração o ônus de demonstrar sua conformidade com a lei. Por esta razão, são executáveis de imediato e, para qualquer objeção se exige a desconstituição desta presunção, com ônus para o contestante.

A invocação do princípio da proteção da confiança se dá no contexto de conflito o princípio da legalidade (segurança versus estrita legalidade). Alguns institutos que servem à estabilização das relações sociais, já constam expressos em textos normativos, como a prescrição, a usucapião, que resulta em convalidação de atos viciados na origem. Doutrina e jurisprudência, entretanto, reconhecem a imprescritibilidade dos atos violadores da Constituição, mas como lógica não absoluta, eis que o Supremo Tribunal Federal já proferiu julgados em que optou por convalidar atos nulos, resultantes de afronta ao texto constitucional, como forma de preservar a segurança jurídica e/ou o interesse social, tal como está previsto no artigo 27 da Lei 9.868/1999.

A proteção da confiança, no âmbito do Direito Administrativo, tem como consequência a limitação do poder revisional dos atos pela própria Administração, a exemplo daquele julgamento proferido pelo Tribunal alemão, em que a supremacia da legalidade cede à convalidação de atos nulos (MAURER, 2006). No Brasil, o instituto ingressou como elemento limitador da atividade revisora dos atos administrativos pela administração pública (COUTO e SILVA, 2005).

Na jurisprudência, a proteção da confiança se dá como instrumento da segurança jurídica. No julgamento do REsp 1180695/MG, o Superior Tribunal de Justiça -STF, determinou que a exoneração de servidor público, por ato unilateral da administração pública, viola a segurança jurídica, porque desconstitui “situação constituída com aparência de legalidade”. O desfazimento do ato, ainda que embasado na legalidade, quebra a expectativa criada pelo ato que aparentava ser legal, quando de fato não o era. Vários outros julgados seguem esta orientação.

O Supremo Tribunal Federal aplicou a regra da proteção da confiança, em confronto com a legalidade, pela primeira vez em 1974, valendo-se da doutrina de Orlando de Gomes, seguindo a mesma tendência em julgamentos posteriores. O destaque vai para o julgamento da ACO 79, em que optou pela convalidação de títulos de domínios de terras rurais expedidos com violação das normas constitucionais. Proclamou-se, na ocasião, que a proteção da confiança tem atuado como limite ao poder revisional dos atos administrativos pela administração pública.

Discutia-se, na referida ação, a possibilidade de convalidação de títulos de domínio de terras rurais, outorgados pelo Estado do Mato Grosso, com violação da Constituição de 1946, que exigia a aprovação do Senado Federal no processo de alienação de terras com área superior a 10.000 hectares. No caso, a controvérsia dizia respeito a contratos celebrados entre o Estado do Mato Grosso e empresas colonizadoras, que tiveram por objeto a venda de terras com áreas de até 200.000 hectares, sem prévia autorização do Senado Federal. A decisão foi tomada em favor da proteção da confiança, apesar de reconhecer a nulidade dos atos negociais.

O ato de criação do Município de Luís Eduardo Magalhães na Bahia foi editado com violação expressa da norma constitucional, porém, o STF preservou seus efeitos, embora por período de tempo apenas suficiente para que o vício fosse sanado. “O município foi criado após a emenda constitucional nº. 15/96 e na ausência da lei complementar regulamentadora do art. 18, §4º da Constituição Federal, o que, por si só, já autorizaria a declaração de

inconstitucionalidade da lei estadual baiana” (TABOADA, 2012, p.49). A prescrição, a decadência, a modulação dos efeitos da decisão declaratória de inconstitucionalidade de atos administrativos ou legislativos são instrumentos que buscam produzir segurança jurídica, proteger a confiança das pessoas que entabulam negócios jurídicos com a administração ou entre particulares, mas sob a perspectiva de validade de atos de *imperium*.

O sistema jurídico instituiu instrumentos de controle de legalidade, mas também desenvolveu formas de garantir a proteção da confiança, inclusive quando os atos violarem os textos positivos das regras e normas. Entretanto, a proteção da confiança, estando fora dos ditames da estrita legalidade, é um processo demorado, marcado pela desconfiança, pelo medo, que pode causar prejuízo financeiro e comprometer o próprio desenvolvimento social. Apesar de todo este arcabouço doutrinário e jurisprudencial destinado à proteção da confiança e à produção de segurança jurídica, no plano fático diversos entraves se põem a desafiar a efetivação deste valor.

No tópico seguinte, serão apresentadas algumas situações concretas em que a confiança e estrita legalidade são confrontadas.

### 3.7.2 Desafios à proteção da confiança

O sistema jurídico não dispõe de uma disciplina específica sobre a proteção da confiança, que se dá através de decisões pontuais. A forma mais sistematizada de sua aplicação é através da doutrina da Teoria da Aparência, que atua apenas quando houver vazio normativo, isto é, quando não existir uma norma positiva para a tutela da boa-fé.

A proteção da confiança se dá, predominantemente, na esfera da atuação do poder judiciário e em situações pontuais, com sérias resistências quando a situação fática confronta com normas de estatura constitucional. Apesar de muito exaltada em discursos políticos e até em decisões jurisdicionais, a sua proteção é frágil, como evidencia as diversas situações concretas em que a proteção da confiança e estrita legalidade são confrontadas.

Centenas de ações judiciais tramitam perante o Supremo Tribunal Federal, em que veiculam a pretensão da União em ver declarada a nulidade e, conseqüentemente o cancelamento, dos títulos de domínio de imóveis rurais expedidos pelo ITERTINS (Instituto de Terras do Estado do Tocantins) em terras de domínio jurídico da União; o caso da Granja de Angico revela um atuação institucional criadora de expectativas, mas eivadas de vícios formais, com repercussões negativas no campo do desenvolvimento da região norte do estado do Tocantins; Em 1982, um cidadão de Portugal adquiriu uma propriedade rural no Município



de Lizarda, com área total de 2.413,14.10 (dois mil, quatrocentos e treze hectares e quatorze ares e dez centiares), sem autorização do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária-INCRA . Referido imóvel foi alienado a brasileiros em 2004, foi objeto de inventário, depois houve uma nova alienação em 2004. (CGJUS/TO, SEI 18.0.000027343-7).

Desde 1983, o INCRA expediu o Certificado de Cadastro do Imóvel Rural- CCIR e o mesmo pode atender sua função social até que, em 2015, a autarquia federal inibiu este documento, tendo em vista que a aquisição pelo português não foi precedida da autorização exigida no artigo 3º da Lei 5.709/71 (CGJUS/TO, SEI 18.0.000027343-7).

Algumas providências, no âmbito do Poder Legislativo, foram adotadas com vistas à proteção da confiança. A União, por meio de leis específicas, adotou a técnica de convalidar registro imobiliário nulo, em casos em que o estado havia expedido títulos em terras localizadas na faixa de fronteiras (Lei 4.947, de 6 de abril de 1966; Lei 9.871, de 23 de novembro de 1999; Lei 13.178, de 22 de outubro de 2015). No âmbito do estado do Tocantins, foi editada a Lei 3.525/2019, que convalidou os registros imobiliários eivados de vício de nulidade.

No tópico seguinte serão analisados alguns casos concretos em que a atuação contraditória das instituições agrárias do estado do Tocantins defraudou a confiança dos investidores e repercutiram economicamente na região.

### **3.8 A defraudação da confiança nas instituições agrárias e seu impacto na economia tocantinense**

Os estudos que abordam, de forma empírica, as consequências econômicas da violação da confiança, são tímidos em medir a extensão do seu impacto. Também não são muitos os que estudam o comportamento das entidades responsáveis pela questão fundiária no estado do Tocantins. Assim, as fontes de pesquisa são processos administrativos e judiciais, em que se discutem a validade de centenas de documentos atribuidores de domínio, cuja expedição pode ter ocorrido com violação das normas pertinentes.

Muitos trabalhos, como Marques (2003), Raó (1961) indicam o caráter de instrumentalidade da confiança para a dinâmica das interações negociais da sociedade (ÁVILA, 2012). Desta forma, estudos que apontem o fenômeno como fator estrutural da sociedade oferece dificuldades são fartos. A confiança adorna os discursos da política, está presente na fundamentação de decisões dos magistrados, é proclamada pelo mercado como o

valor de desejo, enfim, é aclamada como condição para a economia se desenvolver, para atuação legítima das instituições.

No estado do Tocantins, as interações entre pessoas e as instituições agrárias é marcada pela complexidade, por ocorrências que defraudam a confiança, a exemplo da emissão de títulos de propriedade de imóveis rurais com violação das regras pertinentes, que comprometem a destinação produtiva do bem e o adimplemento do dever de cumprir a função social (CGJUS/TO, SEI 18.0.000027343-7).

Abordar o impacto econômico das condutas contraditórias das instituições agrárias no estado do Tocantins é um trabalho desafiador. Primeiramente, porque é vasto o universo de instituições cujos comportamentos repercutem na confiança. Em segundo lugar, aferir a conduta institucional exige uma abordagem em situações concretas, para evitar abordagens excessivamente teóricas e subjetivas. Em terceiro, é escassa a literatura sobre a medição de consequências econômicas da frustração da confiança, não há trabalhos que mensurem os custos de transação decorrentes da quebra.

Em terceiro momento, a seleção das hipóteses concretas deve envolver critérios objetivos, de modo a permitir, a partir de negócios jurídicos identificados, aferir o impacto que a conduta do ente público produz na esfera patrimonial privada e na economia como um todo. Por último, os representantes institucionais dificultam a disponibilização de informações ou documentos, por desconfiarem de que são eles os alvos da medição.

O caso mais ilustrativo de atuação incoerente das instituições agrárias no estado do Tocantins é a “Granja de Angico”, que será mais discutido no próximo capítulo. Em 2005, o ITERTINS expediu título de propriedade em terras que não lhe pertenciam e que, estavam encravadas em projeto de assentamento de reforma agrária. Após a conduta do órgão estadual, o INCRA expediu o certificado de regularidade administrativa do imóvel, onde o proprietário lhe destinou investimentos de aproximadamente R\$ 50.000,00 (cinquenta milhões de reais), gerando diversos empregos, beneficiando a microrregião denominada “Bico do Papagaio” (INCRA, proc. 54400.000572/2016-81).

Este caso, que é apenas um em meio a centenas de outros, mostram a erosão da confiança nas instituições responsáveis pela questão fundiária do estado do Tocantins. Corroboram este processo defraudatório da fé pública institucional as centenas de ações que tramitam perante o Supremo Tribunal Federal visando anular títulos de propriedade expedidos pelo ITERTINS, além das centenas de ações civis, de autoria do Ministério Público, discutindo a validade de documentos de propriedade de lotes urbanos; centenas de registros

imobiliários, sem origem em órgão público (os denominados registros paroquiais) encontram-se na iminência de cancelamento pelo Poder Judiciário (CGJUS/TO, SEI 18.0.000027343-7).

Nas situações informadas, foi a conduta das instituições agrárias que gerou expectativas no administrado, que desfrutou publicamente do status jurídico de proprietário, embora anos depois foi comunicado da decisão anulatória do registro, ao fundamento de sua origem ilegal. Decorrem deste desfecho a dúvida quanto à higidez institucional do âmbito fundiário, comprometendo a avaliação positiva da confiança em torno destas instituições.

A autoridade do valor legalidade estabelece o dever da Administração agir conforme a lei e, o ato administrativo que viola a norma pode ser revogado pela própria administração (SÚMULA/STF 473). Contudo, a proteção da confiança, que também é valor fundamental da ordem jurídica, impõe limites à atividade de revisão dos atos administrativos (Maurer, 2006).

A abordagem da validade de um negócio jurídico de compra de um bem imóvel pode se dá sob dupla perspectiva. A de ordem positiva, submissa à literalidade da norma, faz prevalecer a lei, restabelecendo a validade formal imposta pelo legislativo. A segunda, analisa a situação de forma global, pondera as consequências, analisa os efeitos no tráfego das interações sociais, a repercussão quanto à credibilidade das instituições.

Seguindo a direção apontada pelo princípio da legalidade, a declaração de invalidade dos registros ilegais resulta da mera submissão do fato à lei. Se, à instituição agrária era defeso emitir documento de propriedade sobre terras da União, a anulação deste documento é providência inevitável, prevalecendo a norma contida no artigo 37 da Constituição Federal, assim como a súmula 473 do STF.

Desfecho contrário, porém, resulta da abordagem orientada pelo princípio da proteção da confiança, segundo o qual, a conduta da administração deve observar outros valores além da estrita legalidade, como forma de realizar a justiça em seu sentido material. Sen (2011) construiu a ideia de justiça a partir da remoção de situações de injustiças identificadas. A Constituição Federal consagrou o princípio da inafastabilidade da jurisdição, determinando que a atuação do Poder Judiciário depende da identificação de situações injustas (CF, art. 5º, XXXV).

O INCRA E ITERTINS são as principais instituições encarregadas da questão fundiária no estado do Tocantins, cujas competências incidem sobre as terras de propriedade do estado e da União, respectivamente. Com a expedição do título e seu respectivo registro no cartório de registro de imóvel, tem-se a consolidação da propriedade, com a presunção de veracidade do ato com efeitos erga omnes. É obrigatório o respeito à presunção de validade

dos atos praticados pelas instituições agrárias, tanto pelo administrado quanto pelos demais entes administrativos (CF, 1988, art. 19, II).

A aquisição do imóvel da “Granja de Angico” se deu com estrita observância das normas pertinentes. Nenhuma circunstância jurídica indicava vício naquela transação, o que levou ao investimento de milhões de reais, embora a confiança daquele investidor tenha sido defraudada por ato unilateral da administração pública (INCRA, proc. 54400.000572/2016-81).

A confiança defraudada atinge as instituições encarregadas de oferecer segurança jurídica no ambiente fundiário. Decorrência direta deste comportamento contraditório foi a cessação das atividades empresariais, com o imediato desemprego daquele grupo de trabalhadores e frustração de receita para a fazenda pública. Ocorreu empobrecimento da região, com a perda de investimentos, fim das atividades agrárias e longo decurso de tempo sem solução para o impasse (INCRA, proc. 54400.000572/2016-81).

Com base nas informações apresentadas ao longo desta tese, fica evidente que a atuação das instituições responsáveis pela regularização fundiária no estado do Tocantins enfrentou desafios significativos e deixou a desejar em diversos aspectos. As irregularidades nos processos de titulação de propriedades rurais, a existência de vícios de registros e a falta de confiabilidade no ambiente fundiário local são problemas que impactam negativamente o desenvolvimento econômico e social da região.

Esses problemas não apenas resultaram em prejuízos para os investimentos realizados, mas também tiveram consequências para os trabalhos e investimentos que foram deixados de ser realizados em virtude dos erros cometidos pelas instituições responsáveis. A falta de segurança jurídica e a quebra da confiança nas instituições agrárias abalam a confiança dos investidores, dificultando a captação de recursos e a realização de negócios no setor. Estas situações elevam os custos da transação.

Sobre a elevação dos custos das transações, extraem-se, dos estudos de Ronald Coase, Oliver Williamson, Robert Putnam, cinco elementos. Em primeiro lugar, eleva-se o custo de verificação, pois as partes investem mais em busca de informações mais detalhadas, para produzir condições de transações mais precisas e confiáveis; em segundo lugar, eleva-se os custos dos contratos, pois a confiança débil exige instrumentos com mais minúcias, elevando custos administrativos, de modo a assegurar a previsão e acordo em relação a todas as possíveis contingências. Em terceiro, cresce a incerteza e o risco no ambiente negocial, o que demanda custos extras para gerir e mitigar riscos e compensar as incertezas quando da

tomada das decisões; Em quarto, a baixa confiança pode acarretar atrasos e ineficiências, pois as partes se voltam para a proteção dos interesses próprios, afastando-se do princípio da cooperação; por fim, a ausência de confiança inibe investidores, novos projetos e inovações, pois os investidores sempre relutam em correr riscos no ambiente com baixa confiança.

No próximo capítulo, intitulado "A Defração da Confiança nas Instituições Agrárias no Estado do Tocantins: Análise e Impactos", serão aprofundadas as discussões sobre a extensão desses prejuízos e os impactos sobre os trabalhos e investimentos que foram deixados de ser realizados em virtude dos erros cometidos pelas instituições responsáveis.

#### **4 DEFRAUDAÇÃO DA CONFIANÇA NAS INSTITUIÇÕES AGRÁRIAS: O CASO DO ESTADO DO TOCANTINS**

A propriedade é um direito fundamental, previsto no artigo 5º, XXII da Constituição Federal e é considerada um dos pilares do sistema econômico e social brasileiro. A propriedade rural é responsável pela produção de alimentos, matéria-prima para a indústria e pela geração de empregos em diversas regiões do país. Além disso, ela contribui com uma parte significativa para o Produto Interno Bruto (PIB). Com efeito, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2020, o setor agropecuário representou 6,8% do PIB brasileiro, gerando mais de 20 milhões de empregos diretos e indiretos no país.

No Estado do Tocantins, a atividade agropecuária também é uma das principais fontes de renda e desenvolvimento regional. Segundo o Instituto de Desenvolvimento Rural do Tocantins (RURALTINS), a pecuária é a atividade mais expressiva, com destaque para a produção de bovinos de corte e leite, mas a agricultura também tem relevância, com cultivos de soja, milho, arroz, feijão, entre outros.

Apesar da importância das atividades agrárias para a economia nacional e regional, o ambiente fundiário é marcado, desde o período colonial, por inseguranças quanto à configuração do direito de propriedade, em decorrência de atuação contraditória das instituições agrárias, que acabam por defraudar a confiança dos investidores, acarretando impacto no processo de desenvolvimento econômico.

Compreender a relação entre desenvolvimento econômico e a confiança nas instituições agrárias é fundamental. Ela, a confiança nas instituições agrárias, é essencial para a ordem e o progresso das atividades agrárias, pois viabiliza o acesso ao crédito, além de tornar real o direito fundamental à segurança jurídica e o acesso à terra. A defraudação desta confiança promove a quebra da segurança jurídica e afeta o desenvolvimento das atividades agrárias, com diversas consequências na economia.

O Estado do Tocantins possui um cenário fundiário confuso e marcado por insegurança jurídica, em decorrência da defraudação da confiança nas instituições agrárias. Criado em 1988, após a divisão do Estado de Goiás, o Estado tem área de total de 277.621 km<sup>2</sup>, com uma população de mais de 1,5 milhão de habitantes, com destaque econômico para as atividades do agronegócio. Apesar deste destaque para o potencial econômico, a

regularização do ambiente fundiário ainda está envolto em grandes problemas, que desafiam a atuação hídica de todas as instituições agrárias.

O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e o Instituto de Terras do Tocantins (INTERTINS) são as instituições agrárias responsáveis por garantir a segurança jurídica fundiária rural no Estado do Tocantins. Na seara urbana, cada Município é uma instituição agrária, pois é o responsável pela regularização fundiária urbana. Concorrem, nesta dimensão urbana, a Superintendência do Patrimônio da União (SPU) e a empresa Tocantins Parcerias, responsável pela gestão do patrimônio imobiliário urbano do Estado.

Entretanto, nos últimos anos, foram registradas centenas de ocorrências de atuação contraditória do INCRA e ITERTINS, que produziu um cenário de insegurança jurídica e prejuízos a investidores, especialmente pela emissão de documentos de propriedade, posteriormente cancelados, por conterem vícios formais ou materiais, isto é, seja porque o emitente não era o órgão competente, seja porque a emissão não era cabível.

O confuso e inseguro cenário fundiário tocantinense, sob a perspectiva jurídica, é ilustrado por diversos casos concretos, dentre os quais, alguns foram individualizados para fins desta pesquisa. Alguns são emblemáticos pelo volume de ocorrências e revelam uma atuação desorganizada e desorientada das instituições agrárias.

Como exemplo emblemático, no ano de 2005, o Instituto de Terras do Estado do Tocantins (ITERTINS) expediu o Título Definitivo nº. 424/2005, através do qual outorgou o direito de propriedade sobre determinado imóvel rural denominado Fazenda Nossa Senhora Aparecida VI, localizado no Loteamento Angico, com uma área total de 876,4840 hectares, Município de Angico/TO. Referido documento foi registrado perante o Cartório de Registro de Imóveis competente, seguido das diligências de regularização perante o Instituto de Colonização e Reforma Agrária - INCRA e órgãos ambientais pertinentes.

Após o registro perante o cartório competente, a fazenda Nossa Senhora Aparecida VI, foi alienada a terceiro, que instalou uma granja avícola, com investimento inicial de R\$ 58.000.000,00 (cinquenta e oito milhões de reais), gerando postos de trabalho, com previsão de criar 6900 (seis mil e novecentos) empregos diretos e indiretos. Contudo, após o início das atividades da granja, o INCRA verificou que a área em questão estava sobreposta ao Projeto de Assentamento Tamboril, que integra o patrimônio da União. Esta constatação levou à suspensão das atividades da empresa, a dispensa dos trabalhadores e a inibição de novos investimentos. Nascia, ali, um longo impasse jurídico entre o Estado do Tocantins, a União e

o particular e, somente em 2023 é que houve a sinalização de uma conciliação entre os entes federados (INCRA, 2009).

O processo administrativo, no qual se desenvolveu a controvérsia acima informada, é o de número 54400.000572/2016-81, que tramita perante o INCRA. Este processo foi a principal fonte de informações sobre este caso e, não foi possível contar com a colaboração do particular, pois o mesmo se recusou a participar da pesquisa, como será analisado, limitando-se a afirmar que o assunto já o tinha levado à exaustão. Portanto, são os documentos que constam do processo que embasam as análises e conclusões aqui apresentadas.

No bojo desse processo, Estado e União reconheceram a sensível situação jurídica e econômica a que foi exposto o particular, cuja boa-fé, dentro do processo, em momento algum foi questionada. Por ocasião da celebração do termo de compromisso, firmado entre os dois entes federados, foi admitido que a situação depõe contra a segurança jurídica e defrauda a confiança do investidor, que adquiriu o bem há mais de uma década, conforme último “considerando” daquele documento:

CONSIDERANDO a necessidade de resolução da questão posta, com adoção de providências que conjuguem e viabilizem: a) a segurança jurídica, com respeito à estabilidade das relações sociais instituídas e proteção à confiança legítima que os adquirentes da área depositaram na origem da cadeia dominial, fundada em Título Definitivo formalmente expedido pela Autarquia Fundiária Estadual há mais de uma década; b) a implantação do mencionado empreendimento, de interesse local e social, com geração de empregos em benefício dos tocantinenses; c) o respeito ao patrimônio público federal, atingido por ato de titulação de terras empreendido pelo ITERTINS; d) o interesse do ESTADO e do INCRA no processo de desenvolvimento rural, fundados na democratização do acesso a terra e na valorização de sua função social, bem como na potencialização de Projetos de Assentamento no Estado do Tocantins.

De fato, consta do processo, às fls. 318-322, um relatório de vistoria *in loco*, realizada pelo setor de cartografia do INCRA, no qual confirma a existência do empreendimento - granja avícola moderna - conforme projeto (fls. 323-327), sendo que o valor do investimento é de aproximadamente 58.000,000,00 (cinquenta e oito milhões de reais), previsão de geração de 150 empregos diretos e 6.750 empregos indiretos, circunstâncias que mostram a relevância econômica do empreendimento para a região norte do Tocantins.

O impasse ocorreu até o ano de 2023, ocasião em que, finalmente, o Estado do Tocantins compensou a União, em pecúnia, permitindo, assim, a regularização da propriedade em que estava o empreendimento. A solução adotada resolveu o problema relativo à regularização da propriedade imobiliária, sem fazer qualquer referência ao prejuízo



experimentado pelo particular, coisa que não constitui objeto desta pesquisa, que se ocupa da segurança jurídica e da proteção da confiança nas instituições agrárias.

A situação da granja de Angico revela uma atuação contraditória de duas instituições agrárias – INCRA e ITERTINS. Porém, não se trata de uma situação isolada, coisa que seria razoável de acontecer no universo dos atos da administração pública.

Outra situação crítica diz respeito a aquisição de uma propriedade rural no Município de Lizarda por um cidadão português em 1982, com área total de 2.413,14.10 hectares, sem a autorização exigida pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA, 2016). Posteriormente, o imóvel foi alienado a brasileiros em 2004 e foi objeto de inventário. Desde 1983, o INCRA emitiu o Certificado de Cadastro do Imóvel Rural (CCIR), permitindo que o imóvel atendessem sua função social. No entanto, em 2015, o órgão federal invalidou esse documento, devido à ausência da autorização exigida pelo artigo 3º da Lei 5.709/71 (CGJUS/TO, SEI 18.0.000027343-7).

Perante o Supremo Tribunal Federal tramitam várias ações originárias promovidas pela União contra o Estado do Tocantins, com o objetivo de anular títulos de propriedade de imóveis rurais emitidos pelo ente federado local, em favor de particulares, ao fundamento de que as terras pertenciam à União. Esta situação foi pesquisada e, sobre o assunto, manifestaram o ITERTINS e a Procuradoria Geral do Estado. Foi apresentado um questionário às duas instituições, com as mesmas perguntas, eis que as duas estão situadas, topograficamente, na estrutura organizacional do Poder Executivo.

Como será abordado adiante, conclui-se que a sua atuação, com destaque para o segundo, é marcada pela insegurança e débil transparência. Visto que, o Instituto de Terras não tem conhecimento sobre quantas ações originárias existem questionando os títulos de propriedade imobiliária que emitiu em terras de domínio jurídico da União.

Segundo o ITERTINS, são 175.525,7972 ha (cento e setenta e cinco mil hectares, quinhentos e vinte e cinco centiares e sete mil, novecentos e setenta e dois ares), e estima-se que aproximadamente 1.500 títulos definitivos foram ou serão cancelados por força das ações originárias. Em termos de consequência, este número corresponde ao total de unidades economicamente ativas que perdem este *status*, são 175.525,7972 há que perdem a condição de ativo financeiro, cujos particulares perdem o acesso ao crédito perante instituições financeiras ou passam a circular o bem através da informalidade, com custo mais elevado para produção e perda de receitas para o poder público.

O próprio órgão agrário reconhece que há responsabilidade estatal na emissão e cancelamento dos títulos, mas afirma que agiu de boa-fé, com observância das normas vigentes, observou o processo de arrecadação de terras em favor do Estado e, nas que tinham registros precários, foi feito o regular processo de renúncia pelo particular em favor do ente público.

As propriedades imobiliárias impactadas pelas decisões do Supremo Tribunal Federal tiveram o *status* de regular transmutado para irregular, com impacto na economia e no desenvolvimento regional do Estado do Tocantins, destacando um cenário de insegurança jurídica. É que, muitas destas propriedades já haviam sido comercializadas, outras dadas em garantia real perante instituições financeiras, circunstâncias tangenciadas na discussão do processo judicial. Em outras palavras, uma situação jurídica caótica, quem adquiriu aqueles imóveis, por negócio jurídico oneroso, pode perder o bem; a instituição bancária que emprestou dinheiro, mediante a hipoteca sobre o bem, perdeu sua garantia real.

Outra situação relevante é a vivenciada pelos associados da APROCHAMA – Associação dos produtores da Serra das Mangabeiras, localizada na macrorregião do Jalapão, precisamente na divisa entre o Tocantins, Bahia, Piauí e Goiás. Lá, a confusão fundiária é estabelecida numa dimensão muito maior que as anteriores, pois envolve a atuação contraditória das instituições agrárias do Estado do Tocantins, Piauí e Bahia. Com efeito, um mesmo imóvel foi objeto de emissão de título por mais de um ente federado, com a particularidade de que, cada um atribuiu direito de propriedade, sobre o mesmo bem, para pessoas diversas.

Com o objetivo de firmar a competência dos entes federados, tramitaram, por mais de 20 anos, perante o Supremo Tribunal Federal, as ações originárias de número 652 e 347, cujo resultado levou à alteração das divisas entre Tocantins, Bahia, Piauí e Goiás. Além daquelas, tramitavam perante o Poder judiciário tocantinense e piauiense, 155 ações judiciais, em que quem recebeu títulos de propriedade do Instituto de Terras do Piauí disputa com quem recebeu do Instituto de Terras do Estado do Tocantins ou de Goiás<sup>41</sup>.

---

<sup>41</sup> Muitos dos títulos de propriedade foram expedidos pelo IDAGO, órgão agrário pertencente ao Estado de Goiás, quando o Tocantins ainda era parte daquela unidade federada.

Independentemente da valoração que se faça sobre o direito material disputado pelos particulares ou qual seria o órgão competente para emissão dos títulos de propriedade, há uma situação jurídica confusa e instável naquela região, pois o mesmo imóvel foi objeto de titulação para pessoas diversas, por órgãos agrários diversos, pertencentes a Estados diversos. Os documentos emitidos por quaisquer das instituições agrárias, de quaisquer dos Estados envolvidos, não desfrutaram de confiança ou da validade que se esperava, criando mais conflitos que segurança.

A regularidade fundiária é fundamental para a viabilidade de investimentos, aumentar a produtividade e alavancar a geração de empregos. Ela é circunstância que produz segurança jurídica, valor fundamental que encoraja os investidores, viabiliza o acesso ao crédito, eleva o volume de negócios, enfim, dinamiza a economia.

A segurança jurídica é um dos elementos fundamentais do Estado de direito, é produzida através da previsibilidade dos efeitos jurídicos dos atos administrativos, da celebração dos contratos. Neste aspecto, as instituições, que manifestam a vontade estatal, tem papel essencial no processo de produção da segurança jurídica.

No caso deste trabalho, as instituições agrárias são responsáveis pela emissão dos títulos que atribuem direito de propriedade imobiliária e, decorrem, da emissão destes documentos, diversos efeitos jurídicos, que movimentam toda uma cadeia negocial, como a compra e venda de imóveis, empréstimos bancários, contratos agrários em geral.

Toda esta dinâmica econômica é possível, porque em torno dos documentos emitidos paira uma confiança do particular e, do público em geral, de que, por se tratar de ente público, sua atuação foi conforme a lei, especialmente porque, existe um dever de confiar, conforme previsto no artigo 19, II da Constituição Federal.

Quando a confiança particular e geral é defraudada, porque a validade dos documentos expedidos pelas instituições agrárias é, recorrentemente, questionada e, com frequência, referidos documentos são anulados, há um processo de inibição de investimentos, pela insegurança jurídica que se instaura. Este é o cenário que foi identificado no Estado do Tocantins, conforme casos acima enumerados.

Como ressalta a pesquisadora Silva (2021), a titulação de terras é um processo fundamental para o desenvolvimento agrário e a garantia da segurança jurídica no campo. Quando esse processo é comprometido, a confiança nas instituições agrárias é abalada e os investimentos necessários para o desenvolvimento rural podem ser comprometidos. No caso

do Tocantins, o impacto dessa defraudação da confiança é sentido em diversas esferas, desde a redução da produção agrícola até o aumento da violência no campo.

A Ministra Carmem Lúcia, do Supremo Tribunal Federal, durante sua fala na premiação do 15º Prêmio Innovare, em 2018, destacou que a essência da democracia está intrinsecamente ligada à confiança que o cidadão deposita nas instituições que a sustentam (TABELIÃO DE NOTAS E PROTESTOS DE IGUAPE, 2016).

Mais ainda, segundo Cançado e Nobre (2022), essa situação tem impactado negativamente o desenvolvimento regional do Estado do Tocantins. De acordo com os autores, a defraudação da confiança das instituições agrárias tem gerado insegurança jurídica e desestimulado investimentos no campo, o que tem consequências diretas na economia regional.

Diante desse contexto, é fundamental compreender os fatores que contribuíram para a defraudação da confiança das instituições agrárias nos casos que serão aqui analisados, bem como as possibilidades de superação dos conflitos e de promoção do desenvolvimento regional. Como afirmou o filósofo Thomas Hobbes: "Sem confiança, não pode haver direitos nem leis; não há justiça nem comércio, nem paz nem segurança". (1986, p.150).

Diante desse contexto, o objetivo primordial deste estudo foi realizar uma análise sobre a incidência de casos de fraude à confiança nas instituições agrárias, tais como o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e o Instituto de Terras do Estado do Tocantins (ITERTINS), no tocante à emissão de títulos de propriedade imobiliária. Especificamente, serão investigados dois casos de grande relevância: a emissão equivocada do título de posse da Granja Angico e as disputas territoriais envolvendo os associados da APROCHAMA, nos quais o ITERTINS emitiu títulos de propriedade para uma área contestada por outros estados, o que acarretou em litígios pendentes perante o Supremo Tribunal Federal (STF). Essas ocorrências serão utilizadas como fundamentos para ilustrar a desconfiança instaurada nas instituições agrárias do Estado do Tocantins.

## 4.1 Materiais e métodos

### 4.1.1 Caracterização da área de estudo

Para atingir o objetivo da presente pesquisa, foram escolhidos dois pontos no Estado do Tocantins: Granja Angico e Associação APROCHAMA (Fig. 1), como modelos representativos de outros 4.000 casos que estão em processo de judicialização.

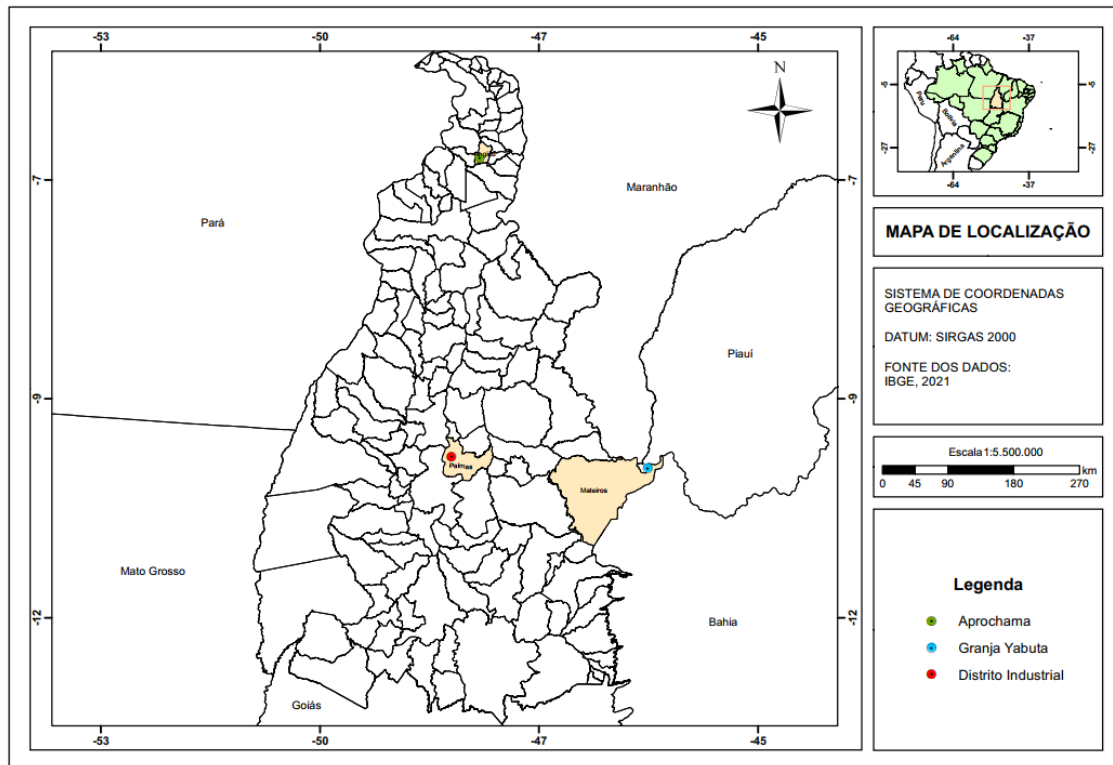
Contexto histórico da regularização fundiária de cada ponto para melhor compreensão da defraudação das instituições agrárias:

**A) GRANJA ANGICO:** em 2005, o Instituto de Terras do Estado do Tocantins - ITERTINS emitiu o Título Definitivo n. 424/2005, atribuindo o direito de propriedade sobre imóvel rural específico, localizado no Loteamento Angico, Fazenda Nossa Senhora Aparecida VI, com área de 876,4840 ha, Município de Angico/TO. O título de domínio foi registrado no Cartório de Registro de Imóveis competente, com regularizações perante o Instituto de Colonização e Reforma Agrária - INCRA e órgãos ambientais. Posteriormente, referido bem foi alienado a terceira pessoa, que instalou uma granja avícola, investindo de imediato R\$ 58.000.000,00 (cinquenta e oito milhões de reais), com previsão de 6900 empregos diretos e indiretos (INCRA, 2009).

**B) APROCHAMA** (Associação dos produtores da Serra das Mangabeiras): é uma associação de produtores rurais localizada na região do Jalapão (Figura 1), precisamente na divisa entre o Tocantins, Bahia, Piauí e Goiás. O caso da APROCHAMA envolve uma situação complexa e contraditória entre as instituições agrárias dos estados do Tocantins, Piauí e Bahia. Nesse contexto, um mesmo imóvel foi alvo de emissão de títulos de propriedade por mais de um ente federado, resultando na atribuição de direitos de propriedade sobre o mesmo bem para pessoas diferentes. Para resolver a questão e estabelecer a competência dos entes federados, foram conduzidas ações judiciais de número 652 e 347 perante o Supremo Tribunal Federal. Essas ações tramitaram por mais de 20 anos e resultaram na alteração das divisas entre os estados do Tocantins, Bahia, Piauí e Goiás. Além dessas ações originárias, há também 155 ações judiciais em andamento nos tribunais estaduais do Tocantins e do Piauí, nas quais aqueles que receberam títulos de propriedade do Instituto de Terras do Piauí disputam com aqueles que receberam do Instituto de Terras do Estado do

Tocantins ou de Goiás. Essas disputas fundiárias envolvendo a APROCHAMA são de longa duração e têm causado incertezas e insegurança jurídica para os produtores da região.

Mapa 1 - Mapa do Estado do Tocantins representando as áreas de amostragens. (Ponto verde: Associação Aprochama; Ponto Azul: Granja Yakuta.



Fonte: Elaborado pelo autor da pesquisa.

#### 4.1.2 Coleta dos Dados

A fim de atingir o objetivo proposto de avaliar a defraudação da confiança nas instituições agrárias, a metodologia foi dividida em três etapas: (1) planejamento da aplicação dos questionários aos associados da APROCHAMA, Granja Angico, INTERTINS e Procuradoria-Geral do Estado do Tocantins; (2) aplicação dos questionários e construção do banco de dados; e (3) tratamento e análise dos resultados. Os processos envolvem a participação dos pesquisadores e das organizações envolvidas na pesquisa. Os questionários foram repassados aos responsáveis por cada setor, na qual distribuiu entre os proprietários ou associados das instituições mencionadas.

#### 4.1.3 Planejamento da aplicação dos questionários

A presente pesquisa teve como objetivo compreender a defraudação da confiança das instituições agrárias no Estado do Tocantins, por meio de uma metodologia participativa e descritiva baseada em levantamentos de dados primários e secundários. Para isso, foram realizadas consultas bibliográficas em dissertações, teses, periódicos, documentos oficiais, normas técnicas, entre outras.

Primeiramente, definimos onde seriam aplicados os questionários aos associados da APROCHAMA, Granja Angico e órgãos públicos (ITERTINS e Procuradoria Geral do Estado). Foi acordado que o número de aplicações em cada instituição seria definido conforme a proporção de associados em cada uma delas. Dessa forma, foram aplicados mais questionários nas instituições com maior número de associados, a fim de obter resultados mais representativos e fiéis às demandas do estudo sobre a defraudação da confiança nos institutos agrários. O roteiro semiestruturado do questionário foi revisado, incrementado e validado.

Além disso, foram aplicadas entrevistas estruturadas junto aos associados da APROCHAMA e Granja Angico, visando aferir a confiança desses atores nas instituições agrárias, assim como o impacto da defraudação desta confiança. As informações secundárias analisadas foram utilizadas para a construção coletiva da questão, formulação das hipóteses e objetivos da pesquisa.

#### 4.1.4 Aplicação dos questionários e construção do banco de dados

A entrevista foi aplicada com base em um roteiro semiestruturado (Anexo I), dividido em três blocos: i) Perfil do entrevistado; ii) Conceitos gerais sobre confiança nas instituições agrárias; iii) Aspectos relacionados à perda do título de propriedade imobiliária; iv) status jurídico. Os entrevistados receberam informações sobre a pesquisa e foram convidados a participar voluntariamente, ao assinarem o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (ANEXO II).

Quadro 2 - Bloco de perguntas realizadas aos setores descritos nesse estudo.

Perguntas
1) Qual é a atividade-fim desenvolvida pelo setor?
2) Qual é o tamanho da propriedade? Caso existam associados, qual o tamanho da

propriedade?
3) Em que ano cada empresa/proprietário/associado efetuou investimentos na propriedade? Qual foi o montante investido?
4) Qual foi o quantitativo de mão de obra empregada por cada empresa/proprietário/associado?
5) Quantas empresas/proprietários compõem A APROCHAMA atualmente?
6) Houve desistência de atividades por parte de alguma empresa/proprietário? Em caso positivo, quantas empresas/proprietários adotaram tal conduta?

Fonte: elaborado pelo autor da pesquisa.

Foram realizadas entrevistas com associados da APROCHAMA e com o proprietário da Granja Angico. A amostra incluiu a participação de 42 para a associação da APROCHAMA. No entanto, lamentavelmente, não obtivemos sucesso em contatar o proprietário da Granja Angico, mesmo após várias tentativas de contato telefônico.

#### 4.1.5 Tratamento e análise dos resultados

## 4.2 Resultados e discussão

### 4.2.1 APROCHAMA

Couto e Silva (2021), analisando o princípio da confiança, como dimensão subjetiva da segurança jurídica, ensina que, este valor limita a liberdade que tem o Estado para alterar sua conduta ou atos dos quais decorram vantagens a terceiros, ainda que eivados de vícios.

Segundo Couto e Silva (2021), o princípio da segurança jurídica é fundamental para garantir a estabilidade e a confiança nas relações jurídicas. Tem por finalidade proteger a confiança legítima dos indivíduos, assegurando que os direitos e obrigações estabelecidos sejam preservados e respeitados. No contexto do direito público, esse princípio se manifesta especialmente na atuação da administração pública, que deve respeitar os direitos dos administrados e agir de forma previsível e coerente.

O estudo ressalta a importância de conciliar o princípio da segurança jurídica com a necessidade de proteger o interesse público e corrigir eventuais ilegalidades ou abusos administrativos. Para tanto, é fundamental estabelecer um equilíbrio entre a segurança jurídica dos administrados e a capacidade da administração de agir de forma eficiente e em conformidade com a lei.

Analisando o Ementário eletrônico do Supremo Tribunal Federal, Martins-Costa (2003) identificou 37 decisões em que o princípio da segurança jurídica foi mencionado. De acordo com o entendimento do Supremo Tribunal Federal, esse princípio pode ser considerado como uma tradução



jurídica do fenômeno físico da imobilidade, indicando o que deve permanecer estático e inalterado nas relações jurídicas entre a Administração e os administrados.

Essa compreensão do princípio da segurança jurídica como algo imóvel, estático e permanente no tempo reflete a importância de garantir a estabilidade e a confiabilidade das relações jurídicas. A segurança jurídica é essencial para proporcionar previsibilidade, confiança e continuidade nas interações entre a Administração Pública e os cidadãos.

Ao considerar a imobilidade como uma metáfora para a segurança jurídica, o Supremo Tribunal Federal destaca a necessidade de preservar os direitos adquiridos, as expectativas legítimas e as situações jurídicas consolidadas. Isso significa que, uma vez estabelecidos, os direitos e obrigações devem ser respeitados e mantidos, evitando mudanças arbitrárias e imprevisíveis por parte da Administração.

Essa concepção da segurança jurídica como princípio estático no tempo também reforça a importância da estabilidade normativa e da coerência nas decisões jurídicas. Ao seguir essa perspectiva, busca-se promover a confiança nas instituições jurídicas e fomentar um ambiente propício ao desenvolvimento econômico e social.

Assim, o entendimento do Supremo Tribunal Federal sobre o princípio da segurança jurídica como uma imobilidade jurídica ressalta a importância de proteger os direitos e expectativas dos cidadãos, bem como promover a confiabilidade e a estabilidade nas relações jurídicas estabelecidas entre a Administração e os administrados.

De acordo com Maffini (2005), o princípio da segurança jurídica é resultado de uma combinação qualificada de diferentes noções, tais como certeza, estabilidade, previsibilidade e confiança. Essa confluência ocorre por meio da interação de diversas normas jurídicas, que incluem a legalidade administrativa, a irretroatividade, a proibição de arbitrariedade e a proteção da confiança, entre outras. Essas normas, sejam elas regras, princípios ou postulados, conferem forma e substância ao sobreprincípio da segurança jurídica.

Essa perspectiva ressalta que o princípio da segurança jurídica não é um conceito isolado, mas sim uma construção complexa que abrange diferentes aspectos e elementos normativos. A certeza do direito, a estabilidade das relações jurídicas, a previsibilidade das consequências legais e a confiança nas instituições são elementos fundamentais para a garantia da segurança jurídica.

Nesse sentido, a segurança jurídica é alcançada por meio da combinação e harmonização dessas normas, que fornecem um quadro normativo consistente e confiável. Essas normas são essenciais para orientar a conduta dos agentes públicos e privados, bem como para proteger os direitos e as expectativas legítimas dos cidadãos.

Portanto, o sobreprincípio da segurança jurídica é moldado pela convergência de diversos princípios, regras e postulados que têm por objetivo estabelecer um ambiente jurídico seguro, confiável e estável. Essa abordagem abrangente do princípio da segurança jurídica reflete a

importância de considerar múltiplos aspectos normativos para assegurar a proteção da confiança dos indivíduos no sistema jurídico.

A situação enfrentada pelos associados da APROCHAMA envolve uma complexa disputa fundiária entre os estados do Tocantins, Piauí e Bahia. Essa disputa surge devido à emissão de títulos de propriedade sobre um mesmo imóvel por diferentes entes federados, conferindo direitos de propriedade a pessoas distintas.

Para entender a extensão da problemática, a pesquisa contou com a participação de 42 associados, cujas principais atividades desenvolvidas em suas propriedades estão relacionadas à agricultura. Dentre esses proprietários, 17 deles se dedicam ao cultivo de soja e milho, enquanto 10 direcionam suas atividades para a produção de soja, milho e algodão. Apenas 2 proprietários combinam o cultivo de soja com atividades pecuárias, enquanto 1 proprietário se dedica exclusivamente ao cultivo de algodão, 10 à soja e 2 ao milho (Material Suplementar). Esses resultados refletem a diversidade de cultivos encontrada entre os proprietários entrevistados, com uma variedade de combinações de culturas e atividades agrícolas em suas propriedades.

A pesquisa revelou que a propriedade de maior extensão abrange uma área de 12.000 hectares, enquanto a de menor tamanho possui 385 hectares. Em relação aos investimentos realizados pelos proprietários, os montantes variaram significativamente. O menor investimento registrado foi de R\$800.000,00, enquanto o maior atingiu a cifra de 8 milhões de reais (Material Suplementar). É importante ressaltar que a maioria dos proprietários realizou seus investimentos nos anos de 2018 e 2019.

Em relação aos lucros anuais dos 42 associados da APROCHAMA, foi observado uma média aproximada de 2 milhões de reais. No entanto, é importante destacar que essa média apresenta uma considerável variação entre os associados. Os lucros anuais registrados variaram desde R\$120.000,00 até quase 100 milhões de reais.

Esses dados demonstram a diversidade econômica entre os associados, com diferentes escalas de propriedade, investimentos e resultados financeiros. Essa variação pode ser influenciada por fatores como o tamanho da propriedade, a infraestrutura disponível, os recursos investidos, a eficiência produtiva e as condições do mercado agrícola. A compreensão dessas variações é essencial para uma análise jurídica abrangente do setor agrícola, considerando os diferentes contextos e necessidades dos proprietários rurais.

Além dos desafios enfrentados em relação à titularidade definitiva da propriedade, é importante destacar que diversas ações tramitam no Supremo Tribunal Federal (STF) devido a erros na emissão das escrituras de propriedade. Esses erros levaram à constatação de que parte das propriedades se encontram localizadas em território de outros estados, o que gera uma significativa insegurança jurídica para os proprietários. Essa questão é especialmente destacada pelos relatos de

cinco associados (tabela 3), evidenciando as dificuldades enfrentadas pelos produtores rurais devido à falta de segurança jurídica.

Quadro 3 - Associados da APROCHAMA com insegurança jurídica para financiamento. (Os nomes dos associados foram colocados em siglas, para proteção dos mesmos).

DESENVOLVIMENTO APROCHAMA (AREAS COM INSEGURANÇA JURIDICA)			
NOME DO ASSOCIADO OU EMPRESA	HECTARES	INVESTIMENTOS	LUCROS ANUAIS
AS	5.210,00	R\$49.500.000,00	7.425.000,00
PC	7.660,00	R\$51.696.000,00	7.000.000,00
BS	1.500,00	R\$7.245.000,00	1.449.000,00
LBME	5.516,00	R\$37.233.000,00	5.584.950,00
FASG	1.700,00	R\$19.125.000,00	3.442.500,00
TOTAL	21.586,00	R\$ 164.799.000,00	24.901.450,00

Fonte: Elaborado pelo autor da pesquisa.

Na tabela apresentada, os lucros anuais foram calculados considerando a taxa de juros obtida no banco, que varia entre 12% a 16%. Portanto, os valores dos lucros anuais já refletem essas taxas de juros mais elevadas.

Isso significa que os associados ou empresas da Aproxama conseguiram obter os lucros anuais mencionados na tabela mesmo com taxas de juros mais altas. Se esses investidores tivessem acesso a taxas de juros menores, o retorno financeiro poderia ter sido ainda maior.

Assim, é importante reconhecer que os lucros anuais já refletem as taxas de juros dos bancos entre 12% a 16%. Mesmo com essas taxas, os resultados financeiros apresentados na tabela são significativos. No entanto, é válido considerar que, se taxas de juros mais baixas fossem obtidas, os lucros anuais poderiam ter sido ainda mais elevados.

Portanto, é importante considerar o impacto das taxas de juros no retorno financeiro dos investimentos. A obtenção de taxas de juros mais favoráveis poderia resultar em uma maior lucratividade e retorno sobre o capital investido.

Um exemplo emblemático é o associado AS, cuja propriedade teve sua delimitação contestada pelo julgamento do Supremo Tribunal Federal que concluiu que boa parte da área pertence

ao Estado do Piauí. Desde então, AS tem enfrentado dificuldades para obter financiamentos nos bancos, prejudicando seus investimentos na propriedade. O montante já investido, no valor de R\$49.500.000,00, corre o risco de não trazer o retorno esperado.

Além do que, o associado AS forneceu informações adicionais sobre a situação enfrentada pelos produtores rurais. Em sua propriedade, ele se dedica à agricultura, cultivando soja, milho e algodão, além de também possuir atividades pecuárias. A propriedade tem uma área total de 5.210,00 hectares, sendo 1.563,00 hectares destinados à reserva florestal e 3.647,00 hectares destinados à área produtiva.

No ano de 2018, ocorreu o plantio das culturas, seguido pela colheita em 2019. Para a safra de 2018/2019, AS realizou investimentos no valor total de R\$ 49.500.000,00. Os custos de produção por hectare para cada cultura foram os seguintes: soja (R\$ 15.000,00/Ha), milho (R\$ 12.000,00/Ha) e algodão (R\$ 18.000,00/Ha).

No entanto, segundo cálculos realizados (Material Suplementar), as culturas produzidas geraram margens de lucro negativas para AS. A soja apresentou uma margem de lucro de 10%, enquanto o algodão registrou uma margem de lucro de -32%. Por outro lado, o milho gerou uma margem bruta positiva de 12%.

Essas margens brutas negativas têm impactos significativos nos resultados financeiros dos produtores e inibem novos investimentos produtivos. Além disso, a falta de retorno financeiro adequado desvaloriza as propriedades ao longo do tempo. A principal causa dessas margens de lucro negativas é atribuída à insegurança jurídica enfrentada pelos produtores, levando-os a buscar linhas de crédito não oficiais com taxas de juros abusivas e empréstimos atrelados à variação cambial do dólar.

Normalmente, a produção agrícola do país é apoiada por programas governamentais que oferecem taxas de juros anuais inferiores a 3% ao ano. No entanto, as condições de produção podem variar significativamente entre os produtores vizinhos, dependendo da localidade de suas propriedades.

Esses dados evidenciam a importância da segurança jurídica para os produtores rurais. A falta dessa segurança impacta diretamente as margens de lucro, levando os produtores a enfrentar dificuldades financeiras e buscar financiamentos em fontes não oficiais com taxas de juros elevadas. Além disso, a falta de retorno financeiro adequado afeta a capacidade dos produtores de reinvestir em suas propriedades e desvaloriza o setor agrícola como um todo.

A fim de minimizar as perdas decorrentes da falta de titularização da propriedade pelo Estado do Tocantins, AS tem buscado parcerias com outros produtores interessados em utilizar sua propriedade para produção agrícola. Nesse arranjo, o lucro é dividido igualmente entre as partes, porém, o potencial produtivo de AS poderia ser muito maior se ele tivesse a titularidade definitiva e acesso a financiamentos bancários com taxas de juros mais favoráveis, que chegam a ser de até 5% para muitos produtores.

Além disso, o associado AS ressaltou que a quantidade de mão de obra empregada em sua propriedade é atualmente de 100 trabalhadores. No entanto, ele estima que esse número poderia ser significativamente maior, chegando a cerca de 400 trabalhadores, caso tivesse acesso a créditos e obtivesse maiores lucros.

Com a titularidade definitiva da propriedade e a possibilidade de obter financiamentos com taxas de juros mais favoráveis, AS poderia expandir suas operações agrícolas e, conseqüentemente, aumentar a demanda por mão de obra. Essa expansão não apenas beneficiaria o associado em termos de maiores lucros, mas também teria um impacto positivo na economia local, gerando mais empregos e impulsionando o desenvolvimento regional.

É importante ressaltar que a insegurança jurídica gerada pela falta de titularidade definitiva não só acarreta prejuízos para os proprietários, mas também para o Estado. Nesse caso, o Estado do Tocantins deixa de lucrar com o potencial produtivo pleno da propriedade de AS, uma vez que seu lucro anual médio é de aproximadamente 7 milhões de reais. Com a possibilidade de obter empréstimos bancários que utilizem a propriedade como garantia, esse lucro poderia ser consideravelmente maior.

Por sua vez, os demais associados têm relatado as dificuldades que enfrentam para acessar financiamentos com taxas mais baixas, como as oferecidas pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) ou pelo Banco da Amazônia (BASA). Devido à falta de segurança jurídica, esses associados têm sido limitados a obter financiamentos com taxas mais altas, variando de 12% a 16% ao ano, subsidiados por empresas traders. Essa situação resulta em perdas significativas de receita tanto para os proprietários quanto para o Estado.

Um exemplo concreto dessa disparidade pode ser observado no caso do BNDES, que tradicionalmente oferece financiamentos agrícolas com taxas de juros anuais em torno de 4%. No entanto, devido à insegurança jurídica enfrentada pelos associados mencionados, eles são forçados a buscar alternativas menos favoráveis, recorrendo a fontes de financiamento que impõem taxas de juros muito mais altas, chegando a aproximadamente 14% ao ano.

Essa situação coloca os associados em desvantagem, uma vez que o acesso a financiamentos agrícolas com taxas de juros mais altas impacta diretamente em seus resultados financeiros e competitividade. A insegurança jurídica decorrente da falta de titularidade definitiva da propriedade, que acaba prejudicando os proprietários, tornando-os menos atrativos para instituições financeiras e limitando suas oportunidades de crescimento e desenvolvimento no setor agrícola.

Além dos prejuízos enfrentados pelos proprietários rurais devido à insegurança jurídica em relação à titularidade de suas propriedades, é importante ressaltar que essa situação também impacta os entes públicos, que deixam de lucrar com a arrecadação de impostos.

Quando os proprietários não possuem a titularidade definitiva de suas propriedades, torna-se mais difícil para os entes públicos cobrar impostos corretamente. A falta de clareza na documentação e

na regularização fundiária dificulta a identificação precisa dos proprietários e a determinação das obrigações tributárias relacionadas às propriedades.

Essa situação acaba prejudicando a arrecadação de impostos, uma vez que a falta de segurança jurídica pode levar a atrasos no pagamento de tributos, sonegação fiscal e até mesmo disputas judiciais relacionadas à cobrança de impostos. Como resultado, os entes públicos deixam de receber uma parte significativa da receita tributária que poderia ser investida em melhorias e serviços públicos para a população.

Dessa forma, a insegurança jurídica em relação à titularidade das propriedades rurais não afeta apenas os proprietários, mas também tem impactos negativos na arrecadação de impostos pelos entes públicos. Portanto, a regularização fundiária e a garantia da segurança jurídica são essenciais não apenas para os proprietários, mas também para promover o desenvolvimento econômico local e garantir a arrecadação adequada de impostos para o benefício de toda a sociedade.

#### 4.2.2 Granja Angico

Com vistas a compreender em detalhes o impacto da situação fundiária da Granja de Angico, foi encaminhado um questionário aos proprietários, que se recusaram a responder, limitando a afirmar, em contato telefônico, que o assunto já os desgastou muito e parece não existir alguém para resolver o impasse. A recusa em participar da pesquisa, por si só, já é um indicativo da crise de confiança nas instituições agrárias, que se estende às instituições públicas em geral que, criaram um problema que se arrasta por mais de uma década sem solução.

Ante a frustração da pesquisa em campo, as informações e as conclusões aqui apresentadas, sobre esta empresa, foram coletadas do processo administrativo de número 54400.000572/2016-81 (INCRA, 2009). Segundo este processo, o problema teve origem em 2005, quando o Instituto de Terras do Estado do Tocantins (ITERTINS) expediu o Título Definitivo nº. 424/2005, através do qual atribuiu o direito de propriedade imobiliária sobre a Fazenda Nossa Senhora Aparecida VI, situada no Loteamento Angico, com uma área total de

876,4840 hectares. O proprietário procedeu ao registro, no Cartório competente, além de obter os demais documentos junto ao INCRA e órgãos ambientais<sup>42</sup>.

Formalizada a aquisição da propriedade originária<sup>43</sup>, o particular alienou o bem a terceiro, *in casu*, o empreendedor da Granja, que investiu, inicialmente, R\$ 58.000.000,00 (cinquenta e oito milhões de reais), com previsão de gerar 6.900 (seis mil e novecentos) empregos diretos e indiretos. Em momento posterior ao início das atividades da granja, houve a constatação pelo INCRA, de que a área em questão estava sobreposta ao Projeto de Assentamento Tamboril, integrante do patrimônio da União. Esta constatação levou à suspensão das atividades da empresa, a dispensa dos trabalhadores e a inibição de novos investimentos. Seguiu-se, daí, um longo impasse jurídico entre o Estado do Tocantins, a União e o particular e, somente em 2023 é que houve a sinalização de uma conciliação entre os entes federados (INCRA, 2009).

Tanto o Estado do Tocantins quanto a União Federal reconheceu a sensível situação jurídica e econômica a que foi exposto o particular, cuja boa fé, dentro do processo, em momento algum foi questionada. No termo de compromisso realizado entre os dois entes, ficou reconhecido que a situação depõe contra a segurança jurídica e defrauda a confiança do investidor, que adquiriu o bem há mais de uma década<sup>44</sup>.

Às fls. 318-322, do relatório de vistoria *in loco*, realizada pelo setor de cartografia do INCRA, confirma a existência do empreendimento - granja avícola moderna - conforme projeto (fls. 323-327), sendo que o valor do investimento é de aproximadamente 58.000,000,00 (cinquenta e oito milhões de reais), previsão de geração de 150 empregos

---

<sup>42</sup> Junto ao INCRA, o proprietário de imóvel rural deve obter o CCIR; perante os órgãos ambientais, o proprietário precisa regularizar o CAR, obter licenças de exploração.

<sup>43</sup> Juridicamente, considera-se propriedade originária é aquela em que o particular adquire por usucapião ou diretamente do poder público. Quando a propriedade é adquirida de um particular, denomina-se derivada.

<sup>44</sup> É o que consta do último considerando: CONSIDERANDO a necessidade de resolução da questão posta, com adoção de providências que conjuguem e viabilizem: a) a segurança jurídica, com respeito à estabilidade das relações sociais instituídas e proteção à confiança legítima que os adquirentes da área depositaram na origem da cadeia dominial, fundada em Título Definitivo formalmente expedido pela Autarquia Fundiária Estadual há mais de uma década; b) a implantação do mencionado empreendimento, de interesse local e social, com geração de empregos em benefício dos tocaninenses; c) o respeito ao patrimônio público federal, atingido por ato de titulação de terras empreendido pelo ITERTINS; d) o interesse do ESTADO e do INCRA no processo de desenvolvimento rural, fundados na democratização do acesso a terra e na valorização de sua função social, bem como na potencialização de Projetos de Assentamento no Estado do Tocantins.

diretos e 6.750 empregos indiretos, circunstâncias que mostram a relevância econômica do empreendimento para a região norte do Tocantins.

O impasse ocorreu até o ano de 2023, ocasião em que, finalmente, o Estado do Tocantins compensou a União, em pecúnia, permitindo, assim, a regularização da propriedade em que estava o empreendimento. A solução adotada resolveu o problema relativo à regularização da propriedade imobiliária, sem fazer qualquer referência ao prejuízo experimentado pela particular, coisa que não constitui objeto desta pesquisa, que se ocupa da segurança jurídica e da proteção da confiança nas instituições agrárias.

#### 4.2.3 Resposta dos órgãos: Avaliação do ITERTINS e Procuradoria Geral do Estado sobre as questões levantadas

As respostas ao questionário enviado ao ITERTINS (Instituto de Terras do Tocantins) e à Procuradoria-Geral do Estado permitem constatar a precariedade da atuação dessas instituições em particular. Em primeiro lugar, o ITERTINS carece de conhecimento acerca do número de ações originárias que contestam os títulos de propriedade imobiliária emitidos em terras sob domínio jurídico da União, os quais foram expedidos por esta instituição.

O ITERTINS informou a existência de apenas três ações originárias (ações de números 847, 693 e 945). Por sua vez, a Procuradoria-Geral do Estado comunicou a existência de 28 ações originárias (ações de números 37, 347, 477, 478, 479, 480, 481, 538, 583, 652, 665, 678, 689, 690, 693, 733, 773, 847, 885, 889, 945, 1828, 2698, 2745, 2823, 2853, 2851 e 2980).

O ITERTINS alega que são 175.525,7972 hectares (cento e setenta e cinco mil hectares, quinhentos e vinte e cinco centiares e sete mil, novecentos e setenta e dois ares) em questão e estima-se que cerca de 1.500 títulos definitivos tenham sido ou serão cancelados em decorrência das ações originárias.

O próprio órgão reconhece que há responsabilidade estatal na emissão e no cancelamento dos títulos, porém afirma ter agido de boa-fé, em conformidade com as normas vigentes, observando o processo de arrecadação de terras em benefício do Estado. Além disso, nos casos em que havia registros precários, foi realizado o devido processo de renúncia por parte do particular em favor da entidade pública.

Interessante observar que, nesta resposta, o órgão diz ter agido conforme a lei, o que mitigaria a sua responsabilidade pelo embróglio jurídico estabelecido. O cidadão, geralmente



leigo, recebeu do órgão agrário o documento de propriedade, levou a registro perante o cartório competente e, foi surpreendido pela atuação contrária de outras instituições.

Por sua vez, o cidadão comum, leigo nas questões administrativas, recebe do órgão agrário um documento de propriedade, leva a registro perante o cartório competente, realiza negócios, enfim, crer que está agindo conforme a lei e, é surpreendido pelo comportamento contrário das instituições. Essa discrepância entre as ações do ITERTINS e as ações de outras entidades levanta questões sobre a eficácia dos processos de fiscalização e verificação realizados pelo órgão, bem como a necessidade de uma maior transparência e comunicação entre as instituições envolvidas.

As respostas obtidas no questionário evidenciam uma série de questões que merecem uma discussão mais aprofundada. Primeiramente, a disparidade entre as informações fornecidas pelo ITERTINS e pela Procuradoria-Geral do Estado levanta dúvidas sobre a precisão e a consistência dos dados apresentados pelo órgão responsável pela emissão dos títulos de propriedade, eis que as instituições divergentes integram a estrutura do poder executivo estadual, ou seja, pertencem à mesma estrutura jurídico-administrativa. Essa falta de clareza é causa de insegurança para os proprietários e investidores.

Além do mais, a alegação do ITERTINS de agir de boa-fé e em conformidade com as normas vigentes levanta a discussão sobre a responsabilidade do órgão na emissão dos títulos e no posterior cancelamento dos mesmos. Enquanto o órgão assume uma postura de cumprimento da lei, o fato de os cidadãos terem recebido documentos de propriedade e realizado registros oficiais sugere que eles confiaram nas ações do ITERTINS e seguiram os procedimentos adequados, apenas para se depararem com contestações e questionamentos de outras instituições.

Essa situação ressalta a importância de uma coordenação efetiva e uma comunicação transparente entre os órgãos responsáveis pela emissão e fiscalização dos títulos de propriedade. É fundamental que haja um alinhamento e uma troca de informações adequada para evitar conflitos e proteger, efetivamente, o direito de propriedade imobiliária.

Por sua vez, é necessário ponderar sobre os processos de fiscalização e verificação realizados pelo ITERTINS. A falta de conhecimento sobre o número real de ações originárias existentes, bem como a estimativa de um grande número de títulos definitivos sendo cancelados, levanta preocupações sobre a eficácia e a competência do órgão na execução de suas responsabilidades.

Diante desses desafios, é essencial que as autoridades competentes realizem uma análise minuciosa das práticas e procedimentos adotados pelo ITERTINS, a fim de identificar lacunas, aprimorar os processos e garantir a segurança jurídica para todos os envolvidos. É necessário investir

em transparência, comunicação efetiva e capacitação adequada dos funcionários envolvidos nesse setor para evitar situações semelhantes no futuro.

Por fim, a complexidade do cenário apresentado pelas respostas ao questionário destaca a necessidade de uma discussão em maior escala e uma abordagem abrangente para lidar com as questões relacionadas à emissão e validade dos títulos de propriedade imobiliária. Essa discussão deve envolver todos os órgãos responsáveis, bem como os proprietários de terras e especialistas jurídicos, a fim de encontrar soluções que garantam a segurança jurídica e a proteção dos direitos de propriedade.

Para prevenir situações, como as que foram mencionadas neste trabalho – APROCHAMA e Granja Angico - nos quais investimentos foram perdidos, várias providências e ações são necessárias, para produzir um ambiente fundiário mais seguro e confiável. Algumas dessas medidas incluem (tabela 4):

Quadro 4 - medidas que devem ser adotadas pelas instituições agrárias para evitar a insegurança jurídica.

Medidas	Conteúdo
Transparência e comunicação efetiva	Garantir a comunicação constante com outras instituições para compartilhar informações atualizadas e consistentes e evitar disparidades de dados.
Coordenação entre os órgãos competentes	Estabelecer uma colaboração coordenada entre os órgãos governamentais para evitar conflitos, alinhar procedimentos e garantir a segurança jurídica.
Melhoria dos processos de verificação e fiscalização	Aprimorar os processos de verificação e fiscalização para garantir a conformidade das propriedades com as normas legais e regulamentações vigentes.
Capacitação e treinamento dos funcionários	Investir na formação dos funcionários envolvidos nos processos de emissão e fiscalização para evitar erros e garantir a conformidade com as regulamentações.
Educação e orientação para os proprietários de terras	Informar os proprietários sobre os processos de emissão de títulos, regulamentações aplicáveis e riscos envolvidos, promovendo maior consciência e diligência.
Revisão e atualização das regulamentações	Realizar revisões regulares das regulamentações para garantir sua adequação às necessidades atuais e proteger os direitos dos investidores e proprietários de terras.
Criação de mecanismos de resolução de disputas	Estabelecer mecanismos eficientes de resolução de disputas, como tribunais especializados, arbitragem ou mediação, para evitar processos judiciais longos e prejudiciais.
Monitoramento e fiscalização contínuos	Implementar um sistema contínuo de monitoramento e fiscalização para garantir a conformidade das propriedades e a validade dos

	títulos emitidos.
Fortalecimento da governança e ética	Promover uma cultura de governança e ética nos órgãos responsáveis, garantindo integridade, imparcialidade e prestação de contas.
Participação da sociedade civil	Incluir a sociedade civil no monitoramento e discussão das questões relacionadas aos títulos de propriedade para trazer perspectivas adicionais e conhecimentos especializados.

Fonte: Elaborado pelo autor da pesquisa.

A tabela acima apresenta uma série de tópicos que abordam diferentes aspectos relevantes para a melhoria dos processos de emissão e validade dos títulos de propriedade. Esses tópicos incluem desde a importância da transparência e comunicação efetiva entre os órgãos responsáveis e outras instituições, até a necessidade de fortalecer a governança, ética e capacitação dos funcionários envolvidos nesses processos.

Além disso, a tabela destaca a relevância de coordenar as ações entre os órgãos competentes, aprimorar os processos de verificação e fiscalização, fornecer educação e orientação adequadas aos proprietários de terras e promover a participação da sociedade civil.

A revisão e atualização das regulamentações, a criação de mecanismos eficientes de resolução de disputas, o monitoramento e fiscalização contínuos também são aspectos importantes para garantir a conformidade das propriedades com as normas legais e a validade dos títulos emitidos.

No geral, essas medidas visam assegurar a transparência, a segurança jurídica e a proteção dos direitos tanto dos investidores como dos proprietários de terras, contribuindo para um processo mais confiável, justo e eficiente na emissão e validade dos títulos de propriedade.

Além do que, implementação dessas medidas demanda esforços conjuntos dos órgãos governamentais, sociedade civil e investidores. É necessário um compromisso de todas as partes interessadas para criar um ambiente seguro e confiável, onde os investimentos sejam protegidos e os proprietários de terras tenham a garantia de seus direitos de propriedade. A transparência, a comunicação efetiva, a capacitação dos envolvidos e a atualização das regulamentações são elementos-chave para evitar perdas de investimento e promover um desenvolvimento sustentável e justo.

A confiança é reconhecida como instrumento estruturante da sociedade, da economia e da política, há vasta produção acadêmica dedicada a essa temática. Diversos estudos estabelecem relação entre o desempenho econômico de regiões e o nível de confiança

interpessoal e institucional (MAYER et al., 1995; COUTO; SILVA; 2005; MARTINS; ESPINOZA, 2018). Outros trabalhos destacam o papel instrumental da confiança no âmbito dos negócios jurídicos e nas interações sociais em geral, atuando como fator limitador do poder revisional dos atos administrativos (PASSETI, 2004; MAFFINI, 2005; LANDAU, 2009).

A confiança também desempenha um papel importante nos discursos políticos, sendo apresentada como um elemento estrutural do desenvolvimento econômico. Ela permeia a fundamentação das decisões judiciais, expressa os anseios do mercado e os sonhos da sociedade. Em suma, ela é aclamada como valor fundamental da sociedade e condição essencial para o desenvolvimento econômico, além de ser requisito para a legitimidade da atuação institucional. A concretização da proteção da confiança, no plano prático, é o grande desafio a ser superado pelas instituições públicas, em particular, as agrárias.

O cenário fundiário que foi descrito nos tópicos anteriores reflete a defraudação da confiança nas instituições agrárias. O caso da granja avícola, os títulos emitidos pelo ITERTINS em terras da União os conflitos que envolvem os associados da Aprochama, os imóveis alienados pelo Estado em 2010, dentre outras milhares de situações<sup>45</sup>, que não podem ser esmiuçadas neste trabalho, porque alargaria, em demasia, o cenário de pesquisa.

Importa destacar, que não apenas as instituições ligadas ao poder executivo – INCRA, ITERTINS, TOCANTINS PARCERIAS, SECRETARIAS MUNICIPAIS DE ASSUNTOS FUNDIÁRIOS – atuam de modo a defraudar a confiança da população, mas também o Poder Judiciário. É que, a atividade notarial e registral, por força do artigo 236 da Constituição Federal, é exercida por delegação, sob a fiscalização do Poder Judiciário, que o faz através das Corregedorias Gerais de Justiça.

---

<sup>45</sup> Além destas situações, a pesquisa encontrou milhares de outras que colocam os imóveis em situação fundiária irregular. Estima-se que mais de 40.000 imóveis rurais decorrem dos denominados registros “paroquiais”, isto é, aqueles não tiveram origem no poder público. Há uma determinação do Conselho Nacional de Justiça para que as Corregedorias Gerais da Justiça promovam as diligências necessárias para o cancelamento destas matrículas e, as instituições bancárias já vetam o acesso ao crédito em relação a estes imóveis; algumas ações discriminatórias no entorno de Palmas, fez com milhares de pessoas que adquiram imóveis tivessem suas matrículas bloqueadas, estando pendentes procedimentos administrativos e judiciais em busca de uma solução. São exemplos desta situação, a vila militar, que tem o exército e marinha, praia do prata e mais de duas famílias, que aguardam o desfecho de disputas jurídicas, sem perspectiva de finalizar de solução para breve; dos 139 municípios tocantinenses, apenas 2 conseguiram regularizar todo o perímetro urbano – Mateiros, Wanderlândia, restando 137 com problemas fundiários de grande escala.

Em todas as comarcas há um Juiz Corregedor Permanente e, a cada dois anos, a Corregedoria Geral da Justiça realiza inspeção em todas as unidades cartorárias a ela vinculadas. Este trabalho de fiscalização gera, no administrado, no investidor, nas instituições bancárias, a crença de que o registro imobiliário está em conformidade com a lei, é um reforço na confiança que as pessoas tem em relação aos documentos expedidos pelas demais instituições agrárias. A declaração de nulidade de uma matrícula de registro imobiliário implica numa subtração da confiança de modo geral, tanto nas instituições agrárias, quando na atuação do poder judiciário.

A situação jurídica vista como regular, atestada pelo poder judiciário, quando faz as correções e não questiona qualquer vício registral, após décadas é transformada, de forma surpresa para o investidor, para os credores, para a cadeia de pessoas que interviam através de negócios jurídicos, todos movidos pela confiança de que estavam diante de algo verdadeiro, juridicamente hígido, pois com origem no poder público e atestada sua regularidade pelo judiciário. Esta mudança de *status* jurídico caracteriza o comportamento contraditório das instituições agrária e compõem a noção de defraudação da confiança nestas instituições.

O caso do investidor da granja avícola é uma amostra, de milhares de situações que acontecem no Estado. Ele abandonou o empreendimento e procurou outros estados da Federação, dado a ausência de confiança nas instituições tocantinenses, por ver fragilidade na segurança jurídica, em relação ao ambiente de negócios no Tocantins<sup>46</sup>.

A defraudação da confiança nas instituições agrárias impacta o processo de desenvolvimento socioeconômico do estado. Só em relação à granja, além da dormência do capital investido, que ultrapassou a cifra de R\$ 58.000.000,00 (cinquenta e oito milhões de reais), há a frustração de mais de 6.900 empregos diretos e indiretos, frustração de receitas para as fazendas públicas municipal, estadual e federal, além do que, o empreendimento agregava valor industrial à região, que sempre atrai outros investidores.

A mesma observação serve para as mais de 1500 unidades imobiliárias que tiveram ou terão os registros cancelados, por força da decisão proferida pelo supremo nas ações

---

<sup>46</sup> A um servidor público, em conversa informal, o investidor relatou a dúvida e angústia em relação aos prejuízos que sofreu por atuação contraditória das instituições e perguntou: "como se compra terra com segurança neste País?".

originárias. Aqueles imóveis migraram do status de regular para irregular, situação que os retira a condição de ativo financeiro, exclui os “proprietários”, agora posseiros do acesso ao crédito oficial<sup>47</sup>.

Não é diferente na região em que estão situados os associados da Aprochama. Ali, a situação é ainda mais complicada, porque três estados da federação decidiram titular o mesmo imóvel só que, para pessoas diferentes<sup>48</sup>. Ao todo, são 155 ações judiciais discutindo o tema, além da ação originária que tramitou perante o Supremo Tribunal Federal.

As questões jurídicas referentes aos imóveis em referência, quando enfrentadas na seara administrativa ou judicial, são decididas pela aplicação da estrita legalidade, mesmo que esteja presente o conflito com a segurança jurídica e a proteção da confiança. O caso da Granja Avícola, os títulos cancelados porque emitidos pelo ITERTINS em terras da união, os registros imobiliários, dentre outros, revelam que a segurança jurídica e a proteção da confiança não são valores que não integram o processo de formação das decisões administrativas ou judiciais sobre o tema.

Nas discussões sobre a temática, há uma prevalência da estrita legalidade, sem discutir o próprio processo de regularização fundiária em si, como valores que devem ser observados, a exemplo da segurança jurídica, a transparência nos processos de compra e regularização de terras, o fortalecimento das instituições responsáveis pela gestão agrária, a oferta de maior confiabilidade ao investidor.

#### 4.2.4 Aplicabilidade do princípio da proteção da confiança e frustração da confiança aos órgãos agrários

O princípio da proteção da confiança, também conhecido como princípio da confiança legítima, teve origem no Direito Alemão e foi estabelecido pelo autor alemão Hans

---

<sup>47</sup> O cancelamento destas matrículas faz surgir outro problema jurídico, de difícil solução. É que, muitos destes imóveis eram objeto de garantia real, pois receberam aporte de recursos oficiais através de instituições bancárias. Com o cancelamento, não apenas o particular foi destituído do status jurídico de proprietário, mas a garantia também foi cancelada. Estranhamente, nenhuma instituição financeira foi chamada a participar do processo que levou ao cancelamento, o que escancara ainda mais o cenário de insegurança a que os investidores e financiadores ficam expostos pela atuação contraditória das instituições agrárias.

<sup>48</sup> A discussão envolvia, além do Tocantins, Bahia e Piauí, o Estado de Goiás, que no curso da demanda, transigiu no sentido de desistir da disputa, por reconhecer que as terras não estavam situadas em seu território.

Carl Nipperdey (1981). Inicialmente o princípio foi aplicado ao Direito Civil, posteriormente se expandindo para outros ramos do Direito. O princípio da proteção da confiança é um conceito que tem raízes em várias tradições jurídicas, e sua evolução ao longo do tempo foi influenciada por diversos autores e casos jurídicos. Embora Nipperdey (1981) tenha contribuído para o desenvolvimento e popularização desse princípio, ele não pode ser considerado o único autor responsável pela sua criação, pois ele resultou da construção prática, desde os romanos e, estruturado em forma de princípio geral de direito no direito alemão.

Tal princípio é fundamentado em quatro requisitos (tabela 6) essenciais que devem ser cumpridos para a sua aplicação. Esses requisitos são: a) base da confiança, b) confiança, c) exercício da confiança e d) frustração da confiança. A doutrina brasileira tem sido influenciada por essa estruturação proposta pelo direito alemão, e diversos autores têm referido esses requisitos em suas considerações sobre o tema, como Derzi (2009) e Maffini (2006).

Quadro 5 - requisitos de aplicabilidade do Princípio da Confiança criado pelo Direito Alemão.

Requisitos	Descrição
Base da confiança	Refere-se à existência de uma situação objetiva, como um ato, procedimento ou omissão da Administração Pública, percebida como garantia
Confiança	É a convicção legítima do administrado de que a Administração Pública manterá suas posições e cumprirá seus compromissos
Exercício da confiança	Ocorre quando o administrado toma decisões, pratica atos ou realiza investimentos com base na confiança depositada na Administração Pública.
Frustração da confiança	Surge quando a Administração Pública, de forma imprevista e sem justificativa suficiente, altera a base de confiança estabelecida.

Fonte: Elaborado pelo autor da pesquisa.

Essa tabela resume os principais requisitos do princípio da proteção da confiança, mostrando a relação entre eles e sua importância na relação entre os administrados e a Administração Pública.

A base da confiança é o requisito inicial para pleitear a aplicação da proteção da confiança legítima. É essencial que exista algo no qual o particular possa confiar, ou seja, é necessário haver uma base digna de confiança por parte do particular. Essa base da confiança

é a medida estatal que afeta o particular, seja por meio de atos, procedimentos ou omissões da Administração Pública, e é percebida como garantia de validade e eficácia. É a partir dessa base que se desenvolve a confiança, que constitui o segundo requisito.

Além do que, a existência de uma relação de confiança também dependerá da qualidade e da quantidade de informação recebida pelo particular (ARAÚJO, 2009). Quanto mais clara, precisa e completa for a informação fornecida pela Administração Pública, maior será a base de confiança estabelecida. A qualidade da informação está relacionada à sua capacidade de viabilizar a identificação da intenção estatal, permitindo que o particular compreenda os termos, os efeitos e as consequências das manifestações estatais.

Já a quantidade de informação recebida refere-se à extensão e abrangência das informações fornecidas pela Administração, que devem ser suficientes para que o particular possa tomar decisões fundamentadas e praticar atos com base na confiança depositada na Administração Pública. Portanto, a qualidade e a quantidade de informação desempenham um papel crucial na formação e manutenção da confiança legítima entre o particular e a Administração Pública.

O que falta de informações, de conhecimento do particular destinatário da atuação da administração pública, é suprida pelo “salto da fé”, nas palavras de Simmel (1977).

No contexto das situações jurídicas pesquisadas, a base da confiança foi estabelecida pela atribuição do direito de propriedade pelo poder público em favor dos particulares. Essa base é composta pelos atos e procedimentos da Administração Pública, percebidos como requisitos e garantia de validade e eficácia do direito materializado em documento público, dotado de fé pública, conforme estabelece o artigo 19, II da Constituição Federal.

No caso da Granja Avícola, por exemplo, a base da confiança foi estabelecida quando a Administração Pública o título de propriedade imobiliária... o certo ... a base da confiança foi estabelecida quando a Administração Pública emitiu autorizações e licenças de atividades, atestando a regularidade de todo o processo. São diligências que conferem validade e eficácia ao direito de propriedade e regularidade às operações da granja.

No caso da APROCHAMA, a base da confiança foi estabelecida quando a Administração Pública atribuiu o direito de propriedade aos investidores privados, que levaram o documento ao registro imobiliário competente e mobilizaram as forças econômicas para concretizar as atividades produtivas.

Em todos eles, a base da confiança foi estabelecida no momento em que os particulares tiveram seus direitos de propriedade reconhecidos pela Administração Pública,



por meio de atos, procedimentos ou omissões exigidos e percebidos como garantia de validade e eficácia do direito.

A aplicação do princípio da proteção da confiança legítima exige a existência da própria confiança. Não se trata apenas da existência de um ato administrativo digno de confiança por parte do particular, o que envolve uma base da confiança estabelecida. A confiança refere-se ao sentimento íntimo daquele que realmente acredita em algo, aquilo que SIMMEL chamou de o “salto da fé”<sup>49</sup>.

Muitos estudos, como os realizados por Marques (2003) e Raó (1961), destacam o caráter instrumental da confiança nas interações comerciais da sociedade (Ávila, 2012). Nesse sentido, a compreensão da confiança como um fator estrutural da sociedade apresenta desafios, mas existem numerosas evidências que a sustentam. A confiança permeia os discursos políticos, influencia as fundamentações das decisões judiciais e é valorizada pelo mercado como um elemento fundamental, é condição essencial para o desenvolvimento econômico e para a atuação legítima das instituições.

Canaris (2009) destaca a necessidade de ação ou investimento por parte daquele que confia, para configurar o exercício da confiança. O autor observa que a confiança, por si só, não é merecedora de proteção, mas apenas quando ela se manifesta como base para o comportamento da pessoa que confia. Assim, a responsabilidade em relação à confiança pressupõe que ela tenha se manifestado de alguma forma, seja por meio de uma disposição ou de um “investimento de confiança” (ASCENSÃO, 1999).

Segundo o autor, a confiança nem sempre está relacionada a valores financeiros Canaris (2009). Pode estar presente em diversos momentos, como na assinatura de um contrato. A ideia de investimento não pressupõe, necessariamente, mobilização de recursos financeiros, ela envolve uma noção mais ampla de investimento, que pode ser caracterizada como qualquer decisão tomada pela pessoa com base na confiança depositada na atuação de outrem ou da administração pública.

---

<sup>49</sup> Isto parece óbvio, mas cabe advertir, que é possível que todas as diligências referidas sejam observadas, mas o particular age em conluio com o agente público, resultando que ele não tem confiança subjetiva na validade do ato, mas apenas esperança de que ninguém venha a descobrir a astúcia, porque se for revelada, o ato é nulo e tem consciência disto.

O exercício da confiança requer não apenas a existência subjetiva desse sentimento, mas também sua objetivação por meio de ações concretas, que podem ser tanto a disposição de recursos quanto a tomada de decisões relevantes, o que se denomina “investimento de confiança”. A confiança legítima merece proteção quando se traduz em comportamentos que refletem a crença na validade e na estabilidade dos atos praticados pela Administração Pública.

É importante ressaltar que não se trata de qualquer tipo de confiança, mas de uma confiança qualificada que representa uma limitação à atuação estatal. Busca-se identificar a confiança protegida constitucionalmente, ainda que implicitamente, como justificativa para a estabilização de situações jurídicas criadas pela Administração Pública. Essa confiança digna de tutela jurídica implica uma expectativa confiável que influencia diretamente a decisão tomada pela pessoa que confia, é algo que vai além da simples ideia de mera esperança (DERZI, 2009).

Nas situações analisadas neste trabalho, é importante identificar o requisito da confiança para então verificar se é o caso de aplicação do princípio da proteção da confiança legítima. Não se trata apenas de reconhecer a existência de atos administrativos dignos de confiança por parte dos particulares, mas sim de considerar a presença do sentimento de confiança efetivamente depositado.

Dessa forma, a confiança qualificada desempenha um papel crucial na relação entre a Administração Pública e os particulares. No caso da APROCHAMA, a confiança foi depositada quando foi emitido o título definitivo da propriedade pelo órgão público, aparentemente competente; na Granja Angico, a confiança foi estabelecida a partir do reconhecimento público, oficial, do direito de propriedade.

Além de simplesmente acreditar na legitimidade do ato, é fundamental que essa confiança seja colocada em prática e se manifeste por meio de ações concretas. Baptista (2006) ressalta a importância de o particular traduzir sua confiança em comportamentos que evidenciem sua boa-fé. Assim, a confiança precisa ser demonstrada por meio de atos, sejam eles de fazer ou deixar de fazer algo, pois seria difícil provar sua existência apenas como um estado subjetivo. É necessário agir de acordo com essa crença na validade do ato.

Nas situações pesquisadas, o exercício da confiança se deu através de elevados investimentos financeiros realizados pelos particulares, materializados através da aquisição de equipamentos, contratação de empregados, implementação de infraestrutura e a alocação de recursos financeiros para tornar o empreendimento produtivo. Essas ações demonstram o

investimento de confiança feito pelos particulares, reforçadas pela busca de manter as atividades em conformidade com as normas e regulamentos estabelecidos pela Administração Pública.

Para caracterizar a defraudação da confiança, estabelecida a base em que ela se apoia, é necessário a ocorrência de ação ou omissão por parte da Administração Pública, que contrarie a situação anterior. Exige-se uma "situação conflitiva" entre o comportamento passado e o atual do ente público. É nessa contradição entre duas ou mais manifestações de vontade da Administração Pública que uma expectativa legítima é defraudada ou frustrada (ÁVILA, 2008a).

A essa segunda manifestação estatal deve ser contrária aos interesses do administrado, a fim de gerar a frustração da confiança criada pela manifestação anterior. Se a segunda manifestação for benéfica para o particular, não haverá frustração das expectativas, mas sim a superação delas. Portanto, não faz sentido aplicar o princípio da proteção da confiança quando a mudança no comportamento do Poder Público traz apenas benefícios para o indivíduo envolvido (SCHONBERG, 2000).

Dessa forma, a existência da frustração da confiança legítima é elemento essencial para a aplicação do princípio da proteção. É somente quando há contradição entre o comportamento anterior e o atual, por parte do Estado, com prejuízo aos interesses do administrado (ARAÚJO, 2009), que se configura a violação da confiança depositada e justifica-se a proteção jurídica da confiança legítima.

Nas situações pesquisadas, a frustração da confiança se deu quando o poder público retirou o reconhecimento do direito de propriedade, anteriormente atribuído aos particulares, promovendo a mudança do *status* jurídico de proprietário para posseiro. O prejuízo decorre da paralisação dos investimentos, depreciação do valor agregado aos imóveis ou empreendimentos, demanda por gastos com advogado para reaver o *status* jurídico perdido.

A frustração particular, destes investidores, tende a alcançar outros potenciais, elevar custos de transação, com maiores exigências das instituições bancárias, em busca de segurança para os negócios que celebrar.

A defraudação da confiança, com as consequências materiais na vida dos investidores e na economia regional, exige o tratamento da proteção da confiança legítima como princípio fundamental para alcançar segurança jurídica e estabilizar as relações entre os particulares e a Administração Pública. A confiança depositada pelos indivíduos deve ser

protegida, e a quebra dessa confiança acarreta consequências negativas que vão além do aspecto financeiro.

A defraudação da confiança, no contexto das situações pesquisadas, repercute para além dos investidores envolvidos, impacta a confiabilidade das instituições, ajuda a construir a ideia de legitimidade ou ilegitimidade da atuação das instituições públicas, a fiabilidade que as pessoas tem da atuação das instituições agrárias, no volume da arrecadação de recursos pelo poder público, no volume de investimentos que os particulares fazem com ou sem recursos oriundos do crédito. Quando a confiança nutrida é defraudada, como aconteceu com os investidores informados, as consequências socioeconômicas são imediatas, como desemprego, encerramento de atividades, prejuízo dos investidores, prejuízo dos financiadores, perda de arrecadação, redução de investimentos públicos.

No caso da granja avícola, o encerramento das atividades levou à imediata demissão dos empregados, o poder público deixou de arrecadar, os esperados seis mil empregos foram frustrados, o empresário prejudicado. O fim do impasse jurídico estabelecido entre o Estado e União precisa ser reforçado pela imagem de segurança jurídica, para que o particular possa confiar que, desta vez, há seriedade, que não será mais uma “pegadinha”. O investidor precisa acreditar que poderá mobilizar outras dezenas de milhões de reais para recomeçar um empreendimento e gerar empregos, assim como o fez no primeiro momento (INCRA, proc. 54400.000572/2016-81).

As situações retratadas revelam que a confiança induz investimentos das pessoas e como a sua defraudação gera impactos em diversos setores da vida social e econômica. O cenário diz, ainda, que é necessário desenvolver práticas administrativas lastreadas por valores como transparência, legalidade, boa-fé, segurança, compatíveis com a busca pela segurança jurídica no ambiente fundiário, terreno sobre o qual está edificada parcela significativa da economia nacional e, em particular, do Estado do Tocantins.

As relações interindividuais e interinstitucionais passam pela confiança. O cenário fundiário do Tocantins tem a marca da confusão, que gera insegurança jurídica, decorrente de uma atuação contraditória das instituições agrárias locais, o que afeta negativamente o desempenho econômico da região.

Como exposto alhures, a restauração da confiança nas instituições agrárias é demanda de urgência, como fator fundamental para o desenvolvimento econômico regional. Para alcançar este valor, exige-se a implementação de políticas públicas direcionadas à regularização fundiária das propriedades rurais, dentro de um contexto de transparência,

legalidade, boa fé e segurança. Além disso, o fortalecimento das instituições, através da dotação de recursos materiais e humanos, para melhor conduzir os processos de regularização fundiária e entregar, ao final, um documento que traduza mais segurança para os investidores em geral.

Importa destacar, que os casos pesquisados, não representam a totalidade dos problemas fundiários do Tocantins, constituem apenas uma pequena amostra, de um cenário que alcança mais de 150.000 propriedades imobiliárias urbanas e rurais. Algumas providências, no Estado do Tocantins, foram adotadas, em busca da construção do ambiente fundiário mais seguro e transparente.

Dentre as medidas institucionais, voltadas para produzir um ambiente fundiário urbano e rural com mais transparência e segurança jurídica, destacam-se a criação, pela Corregedoria Geral da Justiça, do NUPREF – NÚCLEO DE PREVENÇÃO E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA e, a promulgação da lei estadual 3.525/2019.

O NUPREF foi um órgão dentro da Corregedoria Geral da Justiça do Estado do Tocantins, criado através do PROVIMENTO Nº 05/2018/CGJUS/TO. Trata-se de uma importante inovação, que inspirou as Corregedorias Gerais de Justiça de outros Estados do Brasil, pois fez integrar, de forma permanente, todas as instituições agrárias do Estado do Tocantins – INCRA, ITERTINS, Tocantins Parcerias, SPU, Procuradoria do Estado, Município de Palmas, Anoreg, além da Corregedoria de Justiça. Neste órgão, passaram a ser discutidos todos os problemas fundiários que minavam a segurança jurídica e também envidou esforços para transformar o confuso e inseguro cenário fundiário tocantinense.

Foi das discussões desenvolvidas no NUPREF, que surgiu o projeto de lei, que resultou na lei estadual 3.525/2019, um dos mais relevantes instrumentos normativos de regularização fundiária, porque permitiu, de forma desburocratizada e segura, a convalidação dos registros paroquiais, que atingem mais de 50 mil unidades, especialmente na região sudeste do Estado (CGJUS, 2018).

Foi também, através do NUPREF que mais de 120 municípios tocantinense celebraram termo de cooperação, através do qual o Poder Judiciário capacita a equipe de servidores do Município e acompanha todo o processo de titulação da população, realizando audiências públicas, mediando dificuldades junto aos cartórios ou órgãos estaduais e federais, de modo a entregar, ao cidadão, o título de propriedade imobiliária devidamente registrado em cartório e, em sua maioria, gratuitamente.

Foi do NUPREF que surgiu a recomendação para que todos os órgãos se abstenham de entregar títulos de propriedade sem o prévio registro, como forma de evitar o subregistro. Importante destacar, que em razão deste esforço conjunto, de todas as instituições, mais de 20.000 unidades rurais e urbanas foram regularizadas desde o ano 2018 até 2023 (CGJUS, 2023).

Através da mediação feita pelo NUPREF, a Universidade Federal do Tocantins ingressou no processo de regularização fundiária dos municípios, com destaque para o setor Capadócia, em Palmas. A Universidade Federal do Pará, através das parcerias com o judiciário local, promoveu a maior parte da regularização fundiária no Município de Luzinópolis, localizado na região norte do Estado do Tocantins (CGJUS, 2020).

A busca pela instituição de um modelo de atuação institucional, que produza segurança jurídica no ambiente fundiário e restabeleça a confiança do investidor, relativamente às instituições agrárias, é um processo contínuo. Talvez os primeiros passos tenham sido dados através do sistema de parcerias encabeçados pela Corregedoria Geral da Justiça, através do NUPREF. Mas, transformar este ambiente seguro, com a mudança do *status* jurídico de mais de cem mil unidades imobiliárias, urbanas e rurais, é um caminho longo a ser percorrido por todas as instituições envolvidas. Resulta daí, que há mais de 100 mil imóveis que podem ser transformados em ativos financeiros, que permitirão a inclusão econômica de mais de cem mil posseiros, através da expedição hígida do documento que atribui o direito de propriedade.

Diante do contexto de confusão fundiária, surgiu o NUPREF como instrumento de promoção do diálogo institucional entre as instituições fundiárias, fazendo parcerias que permitiram o avanço na regularização fundiária urbana e rural no Estado do Tocantins. Por tais feitos, venceu o prêmio Solo Seguro, do Conselho Nacional de Justiça, como a melhor boa prática do judiciário brasileiro.

Observa-se que, antes ou depois do NUPREF, não existiu outra mobilização entre as instituições agrárias do Estado do Tocantins, que permita elevar o nível de transparência, segurança e confiança institucional e construir um ambiente seguro para os investidores empreenderem.

Portanto, a falta de um ambiente de diálogo interinstitucional, quer permita às instituições agrárias a emissão de títulos de domínio, sem risco para o beneficiário ou para agentes econômicos que sucedam na propriedade dos imóveis, através da elaboração de rotinas e procedimentos que elevem a transparência e confiança, é uma das principais causas

constatadas da defraudação da confiança pelas instituições agrárias. Este passo, de grande importância para o desenvolvimento econômico regional, enfrenta desafios, porque o diálogo deve se dar entre instituições de entidades federativas diferentes, como a União, Estado e Municípios.

Assim, é crucial que as instituições agrárias adotem medidas concretas para restaurar a confiança e estabelecer uma comunicação transparente e consistente com os envolvidos. A promoção da transparência, a padronização dos procedimentos e a prestação de informações claras e confiáveis são passos essenciais para reconstruir a confiança nas instituições agrárias e proporcionar um ambiente mais propício ao desenvolvimento sustentável da região.

## CONCLUSÃO

A proteção da confiança nas instituições agrárias desempenha um papel crucial no desenvolvimento social e econômico do estado do Tocantins. Quando essa confiança é preservada, torna-se um vetor para atrair investimentos e impulsionar a geração de empregos na região. Por outro lado, a quebra da confiança pode resultar na perda de investimentos e no aumento do desemprego.

As relações interpessoais pressupõem um certo nível de conhecimento mútuo entre os indivíduos envolvidos. No entanto, na ausência desse conhecimento, a confiança é essencial para viabilizar as transações comerciais e negociações. A confiança permite que as pessoas se engajem em atividades econômicas mesmo em situações de conhecimento limitado.

No contexto das relações entre indivíduos e instituições agrárias, a confiança desempenha um papel significativo. Os investidores e empresários levam em consideração a confiança que eles depositam nessas instituições ao realizar investimentos e empreendimentos potencialmente benéficos para a economia local.

Infelizmente, o estado do Tocantins enfrenta um cenário fundiário confuso, caracterizado pela atuação contraditória das instituições agrárias locais, o que acarreta impactos negativos no desempenho econômico da região. A falta de clareza e segurança nas questões fundiárias resulta em um ambiente de insegurança e incerteza em relação à realização das expectativas geradas.

Para restaurar a confiança nas instituições agrárias, são necessárias políticas públicas direcionadas para a regularização fundiária dos imóveis rurais. Isso envolve fortalecer as instituições, promover a estabilidade governamental e tomar decisões que protejam as legítimas expectativas dos particulares em relação aos efeitos dos atos administrativos.

Ao adotar essas medidas, é possível reconstruir a confiança nas instituições agrárias do Tocantins, estimulando o desenvolvimento econômico, atraindo investimentos e criando um ambiente propício para as atividades agropecuárias e para a melhoria das condições de vida da população local. A restauração da confiança é fundamental para impulsionar o progresso e o bem-estar na região.



## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Cristina. **Segurança jurídica e proteção da confiança legítima no direito administrativo: análise sistemática e critérios de aplicação no direito administrativo brasileiro**. Tese (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo. São Paulo. 2006. p. 159.

ALMEIDA, Jeferson. (org.) **Leis e práticas de regularização fundiária no Estado do Tocantins** / Jeferson Almeida; Roberta Amaral de Andrade; Brenda Brito; Pedro Gomes. – Belém, PA: Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia, 2021.

ALMEIDA, Ingrid Noetzold de. IRIB. **O registro de Imóveis como instrumento de proteção socioambiental**. Disponível em: <https://www.irib.org.br/noticias/detalhes/o-registro-de-imoveis-como-instrumento-de-protectorsocioambiental>. Acesso em 24/10/2021.

ANDRADE, Carlos Henrique Mascarenhas de. A relação entre confiança e custos de transação em relacionamentos interorganizacionais. **Rev. adm.**, v.15, n. 4, 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rac/a/5rdM8tGXS69g9TD7zv7DzP/?lang=pt#>. Acessado em: 2.02.2022.

ARROW, Kenneth. **The limis of organisation**, New-York, Norton, 1974.

ARRUÑADA, Benito. Organização do registro da propriedade em países em desenvolvimento. In: JACOMINO, Sergio; DIP, Ricardo (orgs.). **Doutrinas essenciais em direito registral**. São Paulo: RT, 2013. Volume II. p. 121-144.

ARAÚJO, Valter Schuenquener de. **O princípio da proteção da confiança: uma nova forma de tutela do cidadão diante do Estado**. Niterói: Impetus, 2009.

ASCENSÃO, José de Oliveira. Direito Civil: Teoria Geral, Volume II, Acções e Factos Jurídicos. Coimbra Editora, 1999.

ÁVILA, Humberto Bergmann. Benefícios fiscais inválidos e a legítima expectativa dos contribuintes. **Revista Internacional de Direito Tributário**, v. 5, p. 93-109, jan./jun. 2006a.

ÁVILA, Humberto Bergmann. Benefícios fiscais inválidos e a legítima expectativa do contribuinte. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, n. 13, 2012. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com/revista/REDAE-4-NOVEMBRO-2005-HUMBERTO%20AVILA.pdf>. Acessado em: 10.06.2023.

AZEVEDO, Álvaro Villaça. Teoria geral da propriedade. São Paulo: **Editora Revista dos Tribunais**, 2021.

BARBOSA, Rui. **Comentários à Constituição Federal Brasileira**, 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 1922, v. 1, p. 152.

BAPTISTA, Patrícia Ferreira. Segurança jurídica e proteção da confiança legítima no direito administrativo: análise sistemática e critérios de aplicação no direito administrativo brasileiro. Tese (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo. São Paulo. 2006. p. 159.

BARBIERI, Alisson Flávio. Mobilidade populacional, meio ambiente e uso da terra em áreas de fronteira: uma abordagem multiescalar. **Revista Brasileira de Estudos de População**, v. 24, p. 225-246, 2007.

BAUMAN, Zygmunt. **Confiança e Medo na Cidade**, Tradução de Miguel Serras Pereira, Lisboa, Relógio D'Água Editores, 2006.

BERLEZE, Marizete Medianeira; ORTIZ, Ail C. **Meireles. Distrito Industrial de Santa Maria/RS: Realidade Atual**. *Disciplinarum Scientia| Ciências Humanas*, v. 4, n. 1, p. 75-89, 2003.

BOCK, Ana Mercedes Bahia. **Psicologias: Introdução ao estudo da psicologia**. 14 ed. São Paulo: Vozes, 2009.

BONAVIDES, Paulo. **Do Estado Liberal ao Estado Social**. 6ª ed., revista e ampliada. São Paulo: Malheiros Editores, 1996, p. 112.

BOURDIEU, Pierre. **Le capital social: notes provisoires**. *Actes de la Recherche em Sciences Sociales*, n. 31, p. 2-3, 1980.

BRANDELLI, Leonardo. **Registro de imóveis: eficácia material**. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

BRASIL. Código Civil, 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Lei n. 10.406. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 jan. 2002. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm). Acesso em: 9/03/2023.

BRASIL. Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/). Acesso em: 09/03/2023. Acesso em: 9/03/2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acessado em: 01/01/2022.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Ação Cautelar nº 3172. Ezequiel Augusto Marçal dos Santos e Outros. União; Advogado-Geral da União. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, DISTRITO FEDERAL, 26/02/2023.

BRASIL. STF. MS 22357, Relator(a): Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 27/05/2004, DJ 05-11-2004.

BRASIL. **Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973.** Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6015compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm). Acessado em: 15/05/2022.

CANÇADO, Airton Cardoso; NOBRE, Océlio. Confiança nas instituições agrárias do estado do Tocantins e importância no processo de desenvolvimento econômico. *Ciências Sociais Aplicadas em Revista*, v. 22, n. 42, p. 209-224, 2022.

COMPARATO, Fábio Konder. **A questão agrária no Brasil.** São Paulo: Saraiva, 1981.

COMPARATO, Fábio Konder. **Direitos e deveres fundamentais em matéria de propriedade.** (2014) Disponível em:

[http://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/comparato/comparato\\_direitos\\_deveres\\_fundamentais\\_materia\\_propriedade.pdf](http://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/comparato/comparato_direitos_deveres_fundamentais_materia_propriedade.pdf). Acessado em: 15/01/2022.

CAMPOS, Felipe Rocha. **Avaliação dos mecanismos de incentivo no repasse da cota parte do ICMS considerando critérios de saúde e saneamento.** 2021.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição.** 7. ed. Coimbra: Edições Almedina, 2002.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição.** 7. ed. Coimbra: Almedina, 2014.

CARVALHO, Paulo de Barros. **O Sobre o princípio da Segurança Jurídica e a Revogação de Normas Tributárias.** In: Coelho, Sacha Calmon Navarro (Org.). **Segurança Jurídica: Irretroatividade das Decisões Judiciais Prejudiciais aos Contribuintes.** Rio de Janeiro: Forense, 2015.

CAVALCANTI, Eduardo Muniz M. **Direito Tributário.** Disponível em: Minha Biblioteca, Grupo GEN, 2022.

CENEVIVA, Walter. **Lei dos Registros Públicos Comentada,** 20ª ed. – São Paulo: Saraiva, 2010

COHEN, Jean. **Trust, voluntary association and workable democracy: the contemporary American discourse of civil society".** In: WARREN, Mark. **Democracy and trust.** Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

COLANTUONO, Pablo Ángel Gutiérrez. **Derechos y seguridad jurídica.** In: VALIM, Rafael; OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; POZZO, Augusto Neves dal (Org.). **Tratado sobre o princípio da segurança jurídica no direito administrativo.** Belo Horizonte: Fórum, 2013.

COVELLO, Vicent; PETERS, Richard. **The determinants of trust and credibility in environmental risk communication: An empirical study.** In: **Scientific uncertainty and its influence on the public communication Process,** V.H. Sublet, V.T. Covello, and T.L. Tinker, Eds, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, pp. 33-64, 1996.

CARVALHO, José Murilo. **A construção da ordem: a elite política imperial**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

COASE, Ronald H. The nature of the firm (1937). **WILLIANSO, OE; WINTER, SG**, 1993.

COUTO E SILVA, Almiro do. O princípio da segurança jurídica (proteção à confiança) no direito público brasileiro e o direito da administração pública de anular seus próprios atos administrativos: o prazo decadencial do art. 54 da lei do processo administrativo da união (lei nº 9.784/99). **Revista Brasileira de Direito Público**, São Paulo, v. 6, p. 7-59, jul./set. 2004b.

COUTO e SILVA, Almiro do. O princípio da segurança jurídica (proteção à confiança) no direito público brasileiro e o direito da administração pública de anular seus próprios atos administrativos: o prazo decadencial do art. 54 da lei do processo administrativo da União (Lei nº 9784/99). **Revista Eletrônica de Direito do Estado**, Salvador, n. 2, 2005.

**DECLARAÇÃO de Direitos da Virgínia, em 12 de junho de 1776**. Disponível em: [https://www3.al.sp.gov.br/repositorio/ilp/anexos/1788/YY2014MM11DD18HH14MM7SS42-Declara\\_o%20da%20Virginia.pdf](https://www3.al.sp.gov.br/repositorio/ilp/anexos/1788/YY2014MM11DD18HH14MM7SS42-Declara_o%20da%20Virginia.pdf). Acessado em: 01/05/2021.

DELICADO, Maria Eduarda; GONÇALVES, Ana. **Os portugueses e os novos riscos: resultado de um inquérito, Análise Social (184)**, Lisboa, Instituto de Ciências Sociais, pp. 687-718, 2007.

DERZI, Misabel Abreu Machado. **Modificações da jurisprudência no direito tributário: proteção da confiança, boa-fé objetiva e irretroatividade como limitações constitucionais no Poder Judicial de tributar**. São Paulo: Noeses, 2009. p. 316.

ESPINOZA, Rodrigo de Freitas; MARTINS, Rodrigo Constante. **Colonialidade e efeitos de verdade sob a perspectiva socioambiental 1**. São Paulo: Contemporânea, 2018. Disponível em: <http://www.contemporanea.ufscar.br/index.php/contemporanea/article/view/657/245> >. Acessado em: 10 jun. 2020.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato brasileiro**. São Paulo: Globo, 2013.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Aspectos do direito constitucional contemporâneo**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

FERREIRA, Roberto Tatiwa. Ciclos econômicos na taxa de crescimento do ICMS. **Economia aplicada**, v. 13, p. 29-44, 2009.

FUKUYAMA, Francis. **Confiança: as virtudes sociais e a criação da prosperidade**. Tradução de: Alberto Lopes. Rocco: Rio de Janeiro, 1996.

GALHARDI, Cláudia Pereira. Fato ou Fake? Uma análise da desinformação frente à pandemia da Covid-19 no Brasil. **Ciênc. saúde coletiva**, v. 25, suppl, 2020 Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/XnfpYRR45Z4nXskC3PTnp8z/?lang=pt#>. Acessado em: 20/02/2022.

GAUBERT, Leonardo Rodrigues; GRAVINIS, Claudete Rodrigues Teixeira. **Financiamento da seguridade social: as contribuições sociais sobre a receita, o faturamento e o lucro.** 2016.

GOBBITA, Mônica; GUZZO, Raquel Sousa Lobo. Estudo Inicial do Inventário de Autoestima. (SEI) Forma A. **Psicologia: Reflexão e Crítica**, v.15, n.1, p. 143-150, 2002.

GONÇALVES, Marcos Vinicius Rios. **Novo Curso de Direito Processual Civil.** 3ª ed. v. I, São Paulo: Editora Saraiva, 2007.

GÜEMES, Cecília. **Trátame suavemente.** Confianza Social In América Latina, con la lupa In Argentina San José de Costa Rica: Flacso. 2016.

GIDDENS, Anthony. **As Consequências da Modernidade.** 4ª edição, tradução de Fernando Luís Machado e Maria Manuela Rocha, Oeiras, Celta Editora, 2002.

GIDDENS, A. The constitution of society: Outline of the theory of structuration 1984 Cambridge. **UK Polity**, 2004.

HART-DAVIS, Adam. **AdamHistory: The Definitive Visual Guide (From The Dawn of Civilization To The Present Day)** Hardcover, October 15, 2007.

HODGSON, Geoffrey. **Economia e Instituições**, Tradução de Ana Barradas, Oeiras, Celta Editora, 1994.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil.** 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2001.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil.** 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

IBGE. **Contas Regionais do Brasil**, 2012. Disponível em < <http://www.ibge.gov.br/home/>. Acessado em: 10/05/2021.

INGLEHART, Ronald. **Modernização e pós-modernização**, Princeton University Press, 1987.

IORIO, Luiz Carlos Da Cruz. **A teoria da aparência.**

<https://www.migalhas.com.br/depeso/258840/a-teoria-da-aparencia>. Acessado em: 01/05/2021.

JOSEPH E. Stiglitz, **O Preço Desigualdade**, 2013, Bertrand Editora, Páginas: 496, ISBN: 9789722525589

KREIBICH, Roland. Der Grundsatz von Treu und Glauben im Steuerrecht. Heidelberg: Müller, 1992. p. 162 e ss. *Apud* ÁVILA, Humberto Bergmann. Benefícios fiscais inválidos e a legítima expectativa do contribuinte. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, n. 13, 2002. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com/revista/REDAE-4-NOVEMBRO-2005-HUMBERTO%20AVILA.pdf>. Acessado em: 01/05/2021.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. 7. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

LANDAU, Matias. La conflictiva relación entre participación institucionalizada y confianza: el caso de Buenos Aires. **Perfiles latinoamericanos**, v. 17, n. 34, pp. 111-124, 2009.

LARENZ, Karl. **Metodologia da ciência do direito**. 1997.

LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros públicos: teoria e prática**. 7. Ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2016.

LLEWELLYN, Karl N. **The common law tradition: deciding appeals**. Quid Pro Books, 2016.

LUHMANN, Niklas. **Confianza**. Trad. Amanda Flores. Santiago: Anthropos Universidad Ibero Americana, 1996, p. 53.

MACHADO, Pedro Lange Netto. As agências de classificação de risco e seus impactos sobre a governança democrática: uma análise do caso brasileiro. Monções: **Revista de Relações Internacionais da UFGD**, Dourados, v.7. n.13, 2018.

MAFFINI, Rafael da Cás. **Princípio da proteção substancial da confiança no direito administrativo brasileiro**. 2005. f. 48-49. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade do Rio Grande do Sul. Disponível em: <http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/5220/000512451.pdf?sequence=1>. Acessado em: 18/06/2021.

MAFFINI, Rafael Da Cás. **Princípio da proteção substancial da confiança no direito administrativo brasileiro**. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2006.

MALTA, Alberto. **Direito imobiliário: segurança jurídica do tráfico imobiliário à luz dos novos normativos reguladores**. São Paulo: Saraiva, 2017.

MARQUES, Nilton. **Desenvolvimento regional e territorial do Tocantins**. 2019. <http://download.uft.edu.br/?d=28bae24f-a85b-4828-b5ff-d3faf63649e6;1.0:Desenvolvimento%20regional%20e%20territorial%20do%20Tocantins.pdf> Acessado em: 01/05/2021.

MARQUES, Ricardo Henry. Sobre a Crise Contemporânea da Segurança Jurídica. **Revista de Direito Imobiliário**, [s.l.], v. 54, p.1-20, jan. 2003. DTR\2003/719.

MARTINS-COSTA, Judith. A re-significação do princípio da segurança jurídica na relação entre o Estado e os cidadãos: a segurança como crédito de confiança. In: ÁVILA, Humberto (org.) **Fundamentos do estado de direito: estudos em homenagem ao Professor Almiro do Couto e Silva**. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 120-148.

MARTINS, Rodrigo Constante; ESPINOZA, Rodrigo de Freitas. **Colonialidade e efeitos de verdade sob a perspectiva socioambiental 1**. São Paulo: Contemporânea, 2018. Disponível

em: <http://www.contemporanea.ufscar.br/index.php/contemporanea/article/view/657/245> >. Acessado em: 10/01/2023.

MATOS, Márcia Monteiro et al. **Tributação sobre os serviços no Brasil: uma análise da experiência do ISS**. 2019.

MATTOS, Enlison; INNOCENTINNI, Thais; BENELLI, Yuri Capitánias Hereditárias e Desenvolvimento Econômico: herança colonial sobre desigualdade e instituições. Pesquisa e Planejamento Econômico, v. 42, 2012. Disponível em: <https://ppe.ipea.gov.br/index.php/ppe/article/viewFile/1428/1124>. Acessado em: 05/06/2022.

MAURER, Hartmut. **Elementos de Direito Administrativo Alemão**. Tradução de Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 2006. p. 70.

MAYER, Roger C.; DAVIS, James H.; SCHOORMAN, David S. An Integrative Model of Organizational Trust. **The Academy of Management Review**, v. 20, n. 3, 1995, pp. 709-734

MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**. 6. ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva, 2011.

MELO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**, (2017).

MICHAELIS. **Dicionário Escolar de Língua Portuguesa**. São Paulo: Melhoramentos, 2021.

NADER, Paulo. **Curso de Direito Civil. Vol. 2**. Grupo Gen-Editora Forense, 2000.

NALINI, Jose, R. e Wilson Levy. **Regularização Fundiária**. Disponível em: Minha Biblioteca, (2nd edição). Grupo GEN, 2013.

NIPPERDEY, Hans Carl; ENNECCERUS, Ludwig. **Tratado de derecho civil; parte general**. 3. ed. traduzida da 39. ed. alemã por Blas Pérez Gonzáles e José Alguer. Barcelona: Bosch, 1981. t. I, 2ª parte.

NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. **A Proteção Contratual no Código do Consumidor e o âmbito de sua aplicação**. 2013. Disponível em: <http://bdjur.stj.jus.br/xmlui/bitstream/handle/2011/2/0019/A%20prote%C3%A7%C3%A3o%20contratual.pdf?sequence=1>. Acessado em 11/05/2022.

NORRIS, P. **Critical Citizens Revisited**, Cambridge: Cambridge University Press, 2011.

NOVAIS, Jorge Reis. **Os princípios constitucionais estruturantes da República Portuguesa**. Coimbra: Coimbra, 2014.

ONU- NAÇÕES UNIDAS. Escritório Contra Drogas e Crime (Unodc). **Comentários aos Princípios de Bangalore de Conduta Judicial** / Escritório Contra Drogas e Crime; tradução de Marlon da Silva Malha, Ariane Emílio Kloth. – Brasília: Conselho da Justiça Federal, 2008. 179 p.

OFFE, Claus. "How can we trust our fellow citizens?". In: WARREN, Mark (ed.). Democracy and trust. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

PASSETI, Edson. **Segurança, confiança e tolerância: comandos na sociedade de controle.** São Paulo em Perspectiva, v.18, n.1, pp. 151-160, 2004. Disponível em: [http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v18n01/v18n1\\_17.pdf](http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v18n01/v18n1_17.pdf). Acessado em: 10/02/2022.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e Democracia:** a experiência da Itália moderna. Trad. Luiz Alberto Monjardim. Rio de Janeiro. Editora Fundação Getúlio Vargas, 1996.

PUTNAM, Robert D. **Bowling alone: The collapse and revival of American community.** Simon and schuster, 2000.

PUTNAM, Robert D.; LEONARDI, Robert; NANETTI, Raffaella Y. **Making democracy work: Civic traditions in modern Italy.** Princeton university press, 1993.

QUDDUS, Munir; GOLDSBY, Michael; FAROOQUE, Mahmud. Trust: the social virtues and the creation of prosperity-a review article. **Eastern Economic Journal**, v. 26, n. 1, p. 87-98, 2000.

RAÓ, Vicente. **Ato Jurídico.** São Paulo: Max Limonad, 1961.

REIS, Ademar. Registro de Imóveis: teoria e prática. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015. p. 75.

RIBEIRO, Benedito Silveira **Tratado de Usucapião.** 8a ed. Vol. 1 e 2, São Paulo: Editora Saraiva, 2018.

RIBEIRO, Carla Vaz dos Santos; MANCEBO, Deise. O servidor público no mundo do trabalho do século XXI. **Psicol. cienc. prof.**, v.33, n.1, 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/pcp/a/wt4yyKk3N5ZGRV977Z8ZyVn/?lang=pt>. Acessado em: 22/02/2022.

ROUSSEAU, Jean Jacques, 1712-1778. **Do contrato social: princípios de Direito Político.** Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2011.

SABBAG, Eduardo. **Direito Tributário Essencial.** Disponível em: Minha Biblioteca, (8ª edição). Grupo GEN, 2021.

SABEL, Charles. Studied trust: building new forms of cooperation in a volatile economy, in Foray and Freeman (eds) *Technology and the Wealth of nations*, Pinter, 1992.

SANTOS, Francisco José Rezende dos. **O princípio da concentração no registro de imóveis. Revista do Sistema de Financiamento Imobiliário, ano 15, n.º 33, 2011.** Disponível em: <http://www.irib.org.br/noticias/detalhes/o-principio-da-concentracao-no-registro-de-imoveis>. Acesso em: 10.10.2022.

SCHONBERG, Soren J. **Legitimate expectations in administrative law.** Oxford: Oxford, 2000.

SACHS, Jeffrey D. **O fim da pobreza:** como acabar com a miséria nos próximos vinte anos. São Paulo: Companhia das Letras, 2005;



SACHS, Jeffrey D. **A Era do Desenvolvimento Sustentável**. Portugal: Actual, 2017. Há também uma abordagem bem completa, do processo de desenvolvimento, que não se resume ao enfrentamento da propriedade informal:

SACHS, I. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2000.

SANCHES, Almir Teubl. **A questão de terras no início da República: o Registro Torrens e sua (in) aplicação**. 2008. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

SAKO, Mari. Trust and supplier relativos: comparaisons between Japan, the United States and The United Kingdom, Actes du séminaire interdisciplinaire Université de technologie de Compiègne, 23-26, 1995.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia do Direito Fundamental à Segurança Jurídica: Dignidade da Pessoa Humana, Direitos Fundamentais e Proibição de Retrocesso Social no Direito Constitucional Brasileiro**. In: ROCHA, Cármen Lúcia Antunes (Org.). **Constituição e Segurança Jurídica: Direito Adquirido, Ato Jurídico Perfeito e Coisa Julgada estudos em homenagem a JOSÉ PAULO SEPÚLVEDA PERTENCE**. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

SEN, A. K. **Desenvolvimento como liberdade**. [sl] São Paulo: Companhia das Letras. 2000.

SERRA, Márcio Guerra; SERRA, Monete Hipólito. **Registro de Imóveis I: Parte Geral**. 2. Ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

SIMÕES, Armando Amorim; ARAÚJO, Erika Amorim. O ICMS e sua potencialidade como instrumento de política educacional. **Cadernos de estudos e pesquisas em políticas educacionais**, v. 3, p. 48-48, 2019.

SIMMEL, Georg. “El Secreto y la Sociedad Secreta”, in Sociología. Estudios sobre las Formas de Socialización. Madrid, Biblioteca de la Revista del Occidente, 1977.

SIMMEL, Georg. **As grandes cidades e a vida do espírito**. 1903 In: Mana – Estudos de Antropologia Social. V. 11 nº 2, out., pp. 577-591, 2005.

SOTO, Hernando de. **O Mistério do Capital**. Rio de Janeiro: Editora Record, 2011. Cap. 6, p. 179-239

SOTO, Hernando et al. **The other path**. New York: Harper & Row, 2010.

SOUZA, Victor. **Proteção e promoção da confiança no Direito Previdenciário**. Curitiba: Alteridade, 2018. <https://www.alteridade.com.br/wp-content/uploads/2018/08/miolo-recortado-Protecao-e-Promocao-da-Confianca.pdf>

TOCANTINS. **Terra Legal inicia demarcação de imóveis rurais no Tocantins**. 2012. Disponível em: <https://www.to.gov.br/seagro/noticias/terra-legal-inicia-demarcacao-de-imoveis-rurais-no-tocantins/uklzt1qpryq>. Acessado em 11/05/2022

TABOADA, Roberta Mendonça Vieira. **A força impositiva das ações diretas de inconstitucionalidade e a Teoria da Modulação dos Efeitos Temporais: a controversa criação do município de Luis Eduardo Magalhães**. Monografia (Faculdade Baiana de Direito), Salvador, 2012. Disponível em:

<http://portal.faculdadebaianadedireito.com.br/portal/monografias/Roberta%20Mendon%C3%A7a%20Vieira%20Taboada.pdf>. Acessado em: 12.11.2021.

THEODORO, Suzi. “Gestão Ambiental: Um campo de conflitos”. In. THEODORO, H. S. (Org.). **Mediação de Conflitos Socioambientais**. Rio de Janeiro: Garamond, 2005.

TIRAN, André. **Confiance sociale confiance primordiale en partant de Georg Simmel: La construction sociale de la confiance**. Philippe Bernoux, Jean-Michel Servet (eds), La construction sociale de la confiance. AEF / Montchrestien, pp.486, 1997. ffhalshs-00117799f

VÍCOLA, Nivaldo Sebastião. Os Interditos Possessórios Nas Ordenações Filipinas. **FMU DIREITO-Revista Eletrônica (ISSN: 2316-1515)**, v. 25, n. 35, 2011.

WESCHE, Steffen. **The Complexity of Cooperation: Agent-based Models of Competition and Collaboration**. 2002.

WILLIAMSON, Oliver E. **The economic institutions of capitalism. Firms, markets, relational contracting**. Gabler, 2007.

## APÊNDICE

### APÊNDICE A - QUESTIONÁRIO APLICADO AO INTERTINS

1 – O ITERTINS tem ciência das ações originárias? Tem a relação de todos os processos?

**O Instituto de Terras do Estado do Tocantins, não tem ciência de todas as ações originárias, posto que é a Procuradoria Geral do Estado do Tocantins -PGE, que representa o Estado para fins judiciais e extrajudiciais, consultoria e assessoramento jurídicos. O instituto tem apenas a relação das Ações Ordinárias 847, 693 e 945.**

2 – Quantas ações originárias foram ajuizadas contra o Estado do Tocantins, visando o cancelamento dos títulos de propriedade emitidos pelo ITERTINS em terras da União?

**ACO 693 TO- Araguaçu- Loteamento Três Barreira/TO;**

**ACO 847 TO Araguatins/TO;**

**ACO 945 TO Araguaína /TO;**

3 – Quantos hectares de terras rurais são atingidos pelas ações originárias? Quantos títulos de propriedade rural foram emitidos nas condições discutidas nas ações originárias?

**Conforme processo administrativo de diagnóstico Fundiário nº 2020/34511/0073, em estudo, as áreas são de aproximadamente 175.525,7972 ha, e até o presente momento a estimativa de aproximadamente 1.500 títulos definitivos.**

4 – O ITERTINS vislumbra alguma responsabilidade do Estado na emissão dos títulos de propriedade rural em terras da União?

**Sim, entretanto na época da emissão dos títulos definitivos, o Instituto de Terras do Estado do Tocantins, agindo com boa fé, observou as normas vigentes do órgão, bem como foi respeitados as áreas arrecadadas em nome do Estado, e as áreas com registros precários renunciadas em favor do Estado do Tocantins.**

5- Quais medidas o ITERTINS está tomando para evitar a emissão de títulos de propriedade em terras da União no futuro?

**Quando a dúvida acerca da dominialidade da área objeto de regularização, é feita consulta formalmente junto ao INCRA para prestar informações quanto a área a ser regularizada pelo Estado do Tocantins, e assim fornecer os arquivos dos perímetros de áreas arrecadadas pela União, posteriormente esses arquivos são colocados em nosso acervo cartográfico para a realização de Plotagem e informações com mais segurança.**

6- Existe alguma tratativa entre Estado e União para enfrentar o problema oriundo do cancelamento dos títulos emitidos pelo ITERTINS em terras da União?

**Foram feitas varias tratativas entre o ITERTINS e a Superintendência do Incra, entretanto restaram infrutíferas. No ano de 2020 foi aberto um processo administrativo sob o nº 2020-34511/0073, com objetivo de realizar o diagnostico Fundiário de Títulos definitivos expedido pelo Estado do Tocantins através do ITERTINS, dentro da faixa que rege o decreto Lei nº1164/71, em áreas arrecadas e matriculadas em nome da União, bem como o decreto Lei 22375/87 que revoga o decreto nº 1164/71, sendo que este trabalho/diagnostico encontra-se em fase de estudo.**

7- É possível estimar o prejuízo suportado pelos particulares, em razão do cancelamento dos Títulos Definitivos por decisão do Supremo Tribunal Federal?

**Sim, os prejuízos são mensurável, uma vez que o CCIR fica indisponível, e a parte fica impedida de dispor ou dar garantia envolvendo o imóvel.**

APÊNDICE B - QUESTIONÁRIO APLICADO A PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

1 – A procuradoria tem ciência das ações originárias? Poderia fornecer a relação de todas as ações originárias que discutem a matéria?

**SIM.**

**ACOS NºS 37, 347, 477, 478, 479, 480, 481, 538, 583, 652, 665, 678, 689, 690, 693, 733, 773, 847, 885, 889, 945, 1828, 2698, 2745, 2823, 2853, 2851 e 2980.**

2 – Quantas ações originárias foram ajuizadas contra o Estado do Tocantins, visando o cancelamento dos títulos de propriedade emitidos pelo ITERTINS em terras da União?

**O número que temos são os que estão na relação das ACOs, descrito na pergunta 1.**

3 – Quantos hectares de terras rurais são atingidos pelas ações originárias?

**Não foi possível especificar a extensão exata das áreas atingidas.**

4 – A PROCURADORIA GERAL DO ESTADO vislumbra alguma responsabilidade do Estado na emissão dos títulos de propriedade rural em terras da União?

**Não, haja vista a possibilidade de regularização dos títulos, ou seja, dos titulados ou terceiros ocupantes da cadeia sucessória. Outrossim, evidencia-se a prescrição de eventual indenização.**

5- Caso a Procuradoria Geral do Estado do Tocantins vislumbre alguma responsabilidade do Estado na emissão dos títulos de propriedade rural em terras da União, quais medidas estão sendo consideradas para lidar com essa situação e evitar a repetição de tais emissões no futuro?

**Possível conciliação entre as partes (Estado, particulares e Governo Federal).**

## APÊNDICE C - QUESTIONÁRIO APROCHAMA

### **1) Qual é a atividade-fim desenvolvida por cada associado da APROCHAMA antes e após a alteração do seu status jurídico?**

Antes da alteração do seu status jurídico, a atividade-fim desenvolvida por cada associado da Associação, era o cultivo de Algodão, milho, soja, sorgo e pecuária.

Após a alteração do status jurídico, mesmo diante da dificuldade em conseguir financiamentos menos custosos destinados aos produtores, o que, conseqüentemente, prejudica o fomento e investimentos de melhoria de imóveis, solo, infraestrutura, maquinários, contratação de mão de obra, os Produtores ainda continuam a desenvolver as mesmas atividades, mesmo que em grau de produtividade menor.

### **2) Qual o tamanho da propriedade para cada associado da APROCHAMA?**

O tamanho da propriedade para cada associado é variável. Pois, há associado com propriedade com 3.000,00ha (três mil hectares) e associados com propriedade com mais de 10.000,00ha (dez mil hectares).

### **3) Em que ano cada associado efetuou investimentos na propriedade da APROCHAMA? Qual foi o montante investido por associado?**

Individualizar seria bastante laborioso. No entanto, há notícias de que os primeiros investimentos tenham se iniciado nos meados de 1980. Com relação ao montante investido por cada associado, é impossível mensurar de forma exata. No entanto, frisa-se que os investimentos na área são realizados de forma contínua, progressiva e sempre no intuito de promover melhorias na

qualificação de mão de obras, maquinários, insumos, para fins de gerar cadeia de investimentos com média de 700 sacas de soja por hectares.

**Qual foi o quantitativo de mão de obra empregada por cada associado na propriedade da APROCHAMA?**

Isto varia de acordo com o tamanho da área, entre 20 a 50 colaboradores por propriedade. Fazendas maiores possuem cerca de 150 colaboradores. Em época de plantio e colheita esse quantitativo pode dobrar com colaboradores temporários.

**4) Quantos associados compõem atualmente o quadro da APROCHAMA?**

Aguardando as informações

**5) Em virtude da alteração do status jurídico em 2014, houve desistência de atividades por parte de algum associado? Em caso positivo, qual foi o quantitativo de associados que adotaram tal conduta?**

Não houve desistência de atividades por parte dos Associados. Ao contrário. Mesmo diante das dificuldades em conseguir linhas de créditos em virtude da insegurança jurídica que instalou, os produtores mantiveram sua postura firme, buscando meios alternativos para dar continuidade à sua produção. Inclusive, uma das alternativas foi a constituição de parceiras entre os próprios associados, de modo que, o produtor que possuía maquinário emprestava para os produtores que não a possuía, por intermédio de contrato de parceira, que, ao final, gerava sacas de soja para o produtor que havia emprestado o bem móvel.

**ANEXO B – TABELA DE DADOS COSOLIDADOS FORNECIDOS PELOS ASSOCIADOS DA APROCHAMA**

<b>NOME DO ASSOCIADO OU EMPRESA</b>	<b>ATIVIDADE DESENVOLVIDA</b>	<b>TAMANHO DA PROPRIEDADE</b>	<b>INVESTIMENTOS</b>	<b>ANO DO INVESTIMENTO</b>	<b>LUCROS ANUAIS</b>
		<b>Hectares</b>			
AMAURI STRACCI	Agricultura (Soja, Milho e Algodão) e Pecuaria	5210	49500000	2018 (Plantação) / 2019 (Colheita)	7425000
BERNADO STOFFELES	Agricultura (Soja, Milho)	1500	7245000	2018 (Plantação) / 2019 (Colheita)	1449000
FLORINDA APARECIDA STRACCI GRESKI	Agricultura (Soja, Milho e Algodão)	1700	19125000	2018 (Plantação) / 2019 (Colheita)	3442500
LORAINE MARIA BAZANA EVERLING	Agricultura (Soja, Milho)	5516	37233000	2020	5584950
PAULO COPETTI	Agricultura (Soja e Milho)	7660	51696000	2018 (Plantação) / 2019 (Colheita)	7000000
TOSHIO KUMASACA	Agricultura (Soja)	3600	27000000	2021 (Plantação) / 2022 (Colheita)	4.590,000,00
NELSON LUIZ VASCONCELOS	Agricultura (Soja)	385	2310000	2021(Plantação) / 2022 (Colheita)	369600
JOÃO CARLOS RODRIGUES DE OLIVEIRA	Agricultura (Soja) e Pecuaria	2600	19500000	2018 (Plantação) / 2019 (Colheita)	2925000
ADÃO FERREIRA SOBRINHO	Agricultura (Soja , Milho)	12000	75500000	2020 (Plantação) / 2021(Colheita)	12080000
FAZ. COND. ANDORINHA	Agricultura (Soja, Milho)	5500	33000000	2018 (Plantação) / 2019 (Colheita)	5610000
PAULO M. MIZOTE - NUCLEO SASSAPÃO	Agricultura (Soja, Milho e Algodão)	3259.77	28677000	2018 (Plantação) / 2019 (Colheita)	4301550
MIZOTE EMPREEND. AGRICOLAS LTDA - NUCLEO SASSAPÃO	Agricultura (Soja, Milho e Algodão)	1449.97	9279808	2018 (Plantação) / 2019 (Colheita)	1391197.2
AGROP. ARMAZENS MIZOTE - NUCLEO SASSAPÃO	Agricultura (Soja, Milho e Algodão)	2176.16	26113920	2018 (Plantação) / 2019 (Colheita)	4178227.2



PAULO M. MIZOTE - NUCLEO TERRA ROXA (Faz. Terra Roxa - Lote 04.01A com 400,08; Faz. Terra Roxa - Lote 04.01 com 400,68; e Faz. Terra Roxa Res. Legal com 200,26)	Agricultura (Soja, Milho e Algodão)	1000.39	800000	2018 (Plantação) / 2019 (Colheita)	120000
AGROP. ARMAZÉNS MIZOTE (Faz. Santa Clara e Campina I unificada sendo denominada Faz.Santa Clara)	Agricultura (Soja, Milho e Algodão)	1065.74	6820736	2018 (Plantação) / 2019 (Colheita)	1023110.4
SELMO JOSÉ CERRATO	Agricultura (Soja)	1956.45	12521280	2020 (Plantação) / 2021 (Colheita)	2003400
ADILSON GONÇALVES DE CAMPOS	Agricultura (Soja, Milho )	961.94	7695520	2020	1231283.2
MAURO ROBERTO FLORES VARGAS	Agricultura (Soja, Milho )	1983.21	12692544	2018 (Plantação) / 2019 (Colheita)	2157732.48
EDSON MESSIAS FIGUEIREDO	Agricultura (Soja, Milho )	961.94	6156416	2018 (Plantação) / 2019 (Colheita)	923462.4
HAROLDO UEMURA	Agricultura (Soja, Milho )	4564.7	29214080	2021(Plantação) / 2022 (Colheita)	4674252.8
RICARDO HIDECAZU UEMURA	Agricultura (Soja, Milho )	4926.58	39412640	2021(Plantação) / 2022 (Colheita)	5911896
REINALDO TOMOYUKI UEMURA	Agricultura (Soja, Milho )	1127.54	7216256	2018 (Plantação) / 2019 (Colheita)	1010275.84
ADILSON HEIDI SUJUKI	Agricultura (Soja, Milho )	720	4608000	2017 (Plantação) / 2018 (Colheita)	691200
HEDER TODI SUJUKI	Agricultura (Soja, Milho )	720	5760000	2017 (Plantação) / 2018 (Colheita)	864000
TODI SUJUKI	Agricultura (Soja, Milho )	485	3880000	2017 (Plantação) / 2018 (Colheita)	582000
JOSÉ TOSHIMORI NAKANE	Agricultura (Algodão)	495	5.940.000,00	2020 (Plantação) / 2021 (Colheita)	1009800
SANDRO TADAO SUJUKI	Agricultura (Soja, Milho )	560	4480000	2018 (Plantação) / 2019 (Colheita)	672000
ADEMIR ANTÔNIO MARCON	Agricultura (Soja)	1022	6540800	2021(Plantação) / 2022 (Colheita)	1046528
EDSON FERNANDO ZAGO	Agricultura (Soja)	700	4480000	2021(Plantação) / 2022 (Colheita)	672000

CELITO ZAGO	Agricultura (Milho)	700	5600000	2018 (Plantação) / 2019 (Colheita)	784000
FABIO ZAGO	Agricultura (Algodão)	700	8400000	2018 (Plantação) / 2019 (Colheita)	1428000
LOTÁRIO MIGUEL SCHERER	Agricultura (Soja)	1075	6880000	2018 (Plantação) / 2019 (Colheita)	1032000
FERNANDO MIGUEL SCHERER	Agricultura (Soja)	1075	8600000	2017 (Plantação) / 2018 (Colheita)	1204000
APARECIDA BISCOLA	Agricultura (Soja, Milho )	2100	13440000	2021(Plantação) / 2022 (Colheita)	2150400
AGROP. PRADELLA UM LTDA	Agricultura (Soja, Milho )	1000	8000000	2018 (Plantação) / 2019 (Colheita)	1120000
ODIR JOSÉ PRADELLA	Agricultura (Soja)	1500	9600000	2018 (Plantação) / 2019 (Colheita)	1440000
AGROP.A PRADELLA TRÊS LTDA	Agricultura (Soja)	1500	9600000	2018 (Plantação) / 2019 (Colheita)	1440000
WF AGROPECUÁRIA LTDA	Agricultura (Soja ), Pecuaria	4700	27800000	2021	3980000
RONALDO KOHARU TAKAHASHI	Agricultura (Soja, Milho e Algodão)	500	6000000	2018 (Plantação) / 2019 (Colheita)	960000
PEDRO YSSAMU TAKAHASHI	Agricultura (Soja, Milho e Algodão)	500	6000000	2018 (Plantação) / 2019 (Colheita)	960000
BEATRIZ S. T. HIRAYAMA	Agricultura (Soja, Milho e Algodão)	1000	12000000	2019	1920000
MARCOS ANTÔNIO REGINATTO	Agricultura (Soja)	2100	13440000	2018	2016000

## ANEXO D – PARECER TÉCNICO APROCHAMA

**Objeto:** instabilidade jurídica das propriedades Associadas a APROCHAMA

**Para:** Dr. OCÉLIO NOBRE DA SILVA

**CPF:** 39650553215

O presente Parecer Econômico-Financeiro tem como objeto a análise dos Impactos Econômicos-Financeiros, dos produtores da APROCHAMA, quanto a instabilidade jurídica das propriedades que impacta negativamente no resultado da produção agrícola da região.

**Economista:** Alcides Mário Amaral de Oliveira Júnior Corecon PR: 5024

Economista formado pela UFPR., Mestre em Desenvolvimento Econômico pela UFPR e Mestre em Engenharia de Produção e Sistemas PUC-PR, MBA em Recuperação de Tributos BSSP - SESI-PR,

Governo do Paraná, Bematech, Renault, Positivo, Denso, Positivo, Uninter, FAMA, ESIC. Plataforma

Lattes <http://lattes.cnpq.br/3026391714006419>

Índice

1. A Região em Análise	3
2. Apresentação do Problema	5
3. A Ausência de Segurança Jurídica	8
4. Produção Agropecuária	11
4.1. Produção de Soja no Brasil	11
4.2. Produção de Soja no Tocantins	12
5. Produtividade das Culturas na Região	13
6. Custos dos Produtores da Região	14
7. Margens dos Produtores da APROCHAMA	17

### 1. A Região em Análise

A região da Chapada das Mangabeiras é uma das últimas fronteiras agrícolas do Brasil, o MATOPIBA (Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia). A região abrange associados das áreas conhecidas como Coaceral, Novo Horizonte e Sul Colonização, além da Chapada das

Mangabeiras. Juntos, os agricultores respondem por uma área total de mais de 400 mil ha, com mais de 200 mil ha em produção e em franco processo de crescimento. Os tamanhos das propriedades são variável, de 3.000,00 ha (três mil hectares) a propriedades com mais de 10.000,00 ha (dez mil hectares). Mapa 1.

Os produtores locais desta região, buscam a diretriz de desenvolvimento econômico regional em resposta aos anseios dos produtores e suas comunidades, melhores condições de trabalho, de infraestrutura com a recuperação e abertura de novas estradas para acesso às fazendas e escoamento da produção agrícola, e a instalação da rede de energia elétrica e de qualidade de vida para toda a sociedade,

Hoje a instabilidade jurídica afeta muitos produtores associados da APROCHAMA, no Estado do Tocantins, que estão presentes e investindo na terra desde meados dos anos 1980. Com relação ao montante investido por cada associado, é variável, mas os investimentos na área são realizados de forma contínua, progressiva e sempre no intuito de promover melhorias na qualificação de mão de obras, maquinários, insumos, para fins de gerar cadeia de investimentos com média de 700 sacas de soja por hectares.

Embora produzindo com muitas dificuldades, não houve desistência de atividades por parte dos associados da APROCHAMA. Ao contrário. Mesmo diante das dificuldades em conseguir linhas de créditos em virtude da insegurança jurídica que instalou, os produtores mantiveram sua postura firme, buscando meios alternativos para dar continuidade à sua produção. Inclusive, uma das alternativas foi a constituição de parcerias entre os próprios associados, de modo que, o produtor que possuía maquinário emprestava para os produtores que não a possuía, por intermédio de contrato de parceria, que, ao final, gerava sacas de soja para o produtor que havia emprestado o bem móvel.

A resolução da instabilidade jurídica desta região, se configura como prioridade para os produtores, por se tratar de uma questão que impacta negativamente no resultado da produção agrícola da região. A alteração do status jurídico das propriedades, não alterou a vocação de cultivo de algodão, milho, soja, sorgo e pecuária. Após a alteração do status jurídico, os produtores passaram a ter dificuldades em conseguir financiamentos menos custosos, prejudicando o fomento e investimentos de melhoria de imóveis, solo, infraestrutura, maquinários e contratação de mão de obra. Todos estes fatores contribuem para um grau de produtividade menor.

## **2. Apresentação do Problema**

A insegurança jurídica envolvendo a região, compromete o exercício efetivo do direito de propriedade dos produtores prejudicados, compromete também o desenvolvimento econômico do país e o combate à pobreza.

A ausência de título impede as micro-movimentações na economia em razão de investimentos de melhoria de imóveis, solo, infraestrutura e maquinários, bem como inviabiliza o acesso aos financiamentos menos custosos destinados aos produtores, e, ainda, impacta diretamente na desvalorização do imóvel no ato de alienação.

Há uma variedade de fatores, como as decisões de consumo dos indivíduos, as transações comerciais entre empresas, as flutuações nos preços dos produtos e serviços, a criação e destruição de empregos em pequenas empresas, entre outros.

Essas pequenas mudanças geralmente ocorrem em escala local ou setorial e podem ser influenciadas por uma série de fatores de avanços tecnológicos e de políticas governamentais. Embora as micro movimentações sejam importantes para entender a economia em nível individual, elas geralmente têm um impacto direto significativo na economia em nível nacional ou global.

Antes da insegurança jurídica se instalar na região, os produtores conseguiam contratar créditos com taxas de 4% (quatro por cento) a 5% (cinco por cento) ao ano em real. Em virtude da escassez de meios para fomentar a atividade no campo, ocasionada pela ausência de recursos disponibilizados pelo governo para aqueles que sofrem em virtude da insegurança jurídica vivenciada na região, muitos produtores buscam soluções para o problema pela via do que denominamos de “câmbio negro”. Esse sistema viabiliza a aquisição de recursos financeiros por intermédio das traders, com avalistas, que cobram juros vultosos, que chegam aos percentuais de 12% (doze por cento) a 16% (dezesesseis por cento), com taxa dolarizada, o que, por via de consequência do efeito cascata, muitos são obrigados a vender sua produção por preços aviltantes. Estimativas da APROCHAMA, demonstram que anteriormente a insegurança jurídica se instalar, o valor do crédito antes seria de R\$ 27.190.320,00 mas a falta de segurança levou os produtores a adquirir crédito ao valor de R\$ 81.570.960,00, uma diferença de R\$ 54.380.640,00 que saíram dos produtores para instituições financeiras alheias ao Estado do Tocantins.

Mesmo diante das dificuldades em conseguir linhas de créditos em virtude da insegurança jurídica que instalou, os produtores mantiveram sua postura firme, buscando

meios alternativos para dar continuidade à sua produção. Inclusive, outra das alternativas desenvolvida pelos produtores foi a constituição de parcerias entre os próprios associados, de modo que, o produtor que possuía maquinário emprestava para os produtores que não a possuía, por intermédio de contrato de parceira, que, ao final, gerava sacas de soja para o produtor que havia emprestado o bem móvel.

Mas não é apenas os produtores que sofrem com a desvantagem da insegurança jurídica da região. Nesse meio temos também o Estado do Tocantins. Como bem se observa na planilha 1, a produção no ano de 2018 a 2020 de 05 associados, para o cultivo de 21.586,00 hectares de terra investiram R\$ 164.799.000,00, o que gerou um lucro líquido de R\$ 24.901.450,00 (vinte e quatro milhões novecentos e um mil e quatrocentos reais). O valor bruto da produção não é computado para o Estado de Tocantins, pela ausência de especificidade de competência quanto aos órgãos responsáveis pela regularização tributária das regiões afetadas, o que inviabiliza o cadastro na SEFAZ-TO, faz com que toda a venda realizada pelos produtores seja com nota fiscal de outro estado, o que, conseqüentemente, acarreta desvantagem para o estado do Tocantins, configurando evasão de tributos do Estado.

Importante ressaltar ainda, que a regularização da região além de promover a ordenação do setor tributário, ainda acarretaria na qualidade de produção e de vida de pessoas de baixa renda da região, tendo em vista que poderiam ser feitos melhores investimentos em solos, o que ocasionaria, por certo, um aumento drástico na produção, sem dúvidas. Mas não seria o único setor que se beneficiaria. Também poderiam ser feitos investimentos em estruturas físicas, como armazéns e galpões; maquinários modernos e desenvolvimento e qualificação da força de trabalho.

**Tabela 1: Amostra de Produtores APROCHAMA (Áreas com Insegurança Jurídica)**

NOME DO ASSOCIADO OU EMPRESA	HECTARES	INVESTIMENTOS	LUCROS ANUAIS	Taxa juros de juros antes da ACO 347 dos créditos subsidiado pelo BNDES ou BASA	Taxa juros de juros após a ACO 347 dos créditos subsidiado pelas Traders
AMAURI STRACCI	5.210,00	49.500.000,00	7.425.000,00	4% a 5% ao ano em real	12% a 16% ao ano em dólar.
PAULO COPETTI	7.660,00	51.696.000,00	7.000.000,00		
BERNADO STOFFELES	1.500,00	7.245.000,00	1.449.000,00		
LORAINE MARIA BAZANA EVERLING	5.516,00	37.233.000,00	5.584.950,00		
FLORINDA APARECIDA STRACCI GRESKI	1.700,00	19.125.000,00	3.442.500,00		
TOTAL DA RECEITA LIQUIDA	21.586,00	164.799.000,00	24.901.450,00		

### 3. A Ausência de Segurança Jurídica

A ausência de segurança jurídica tem um impacto econômico significativo em uma região, quando os investidores e empresas se confrontam com a falta de proteção dos direitos de propriedade, eles tendem a se mostrar relutantes em investir, expandir operações ou iniciar novos empreendimentos. Isso pode levar a uma série de consequências negativas.

A ausência de segurança jurídica tem um impacto econômico negativo, desencorajando investimentos, prejudicando o crescimento econômico, respeitando a confiança empresarial e afetando as transações comerciais. Para promover o desenvolvimento econômico sustentável, é fundamental garantir um ambiente jurídico estável e previsível, que proteja os direitos de propriedade e proteja os investidores e empreendedores.

O impacto econômico da ausência de segurança jurídica pode ser significativo e abrangente. Quando uma região não oferece um ambiente jurídico estável e confiável, várias consequências negativas podem ocorrer, afetando o crescimento econômico, o investimento, o emprego e o bem-estar geral da população.

Em resumo, a ausência de segurança jurídica tem o potencial de causar danos à economia de uma região, criando um ambiente desfavorável para o investimento, o crescimento econômico e o desenvolvimento empresarial.

a) Redução do investimento: A falta de segurança jurídica dissuade os investidores de aplicarem seu capital na região, pois eles não têm garantia de que seus investimentos serão protegidos e seus direitos serão respeitados. Isso resulta em menos investimentos, menos criação de empregos e menor crescimento econômico.

b) Fuga de capitais: Empresas e pessoas físicas podem optar por transferir seus recursos financeiros para regiões com maior segurança jurídica. Isso pode ocorrer por meio da transferência de investimentos, repatriação de lucros ou até mesmo da realocação de empresas para outros lugares. A fuga de capitais reduz a disponibilidade de recursos para investimento e desenvolvimento local.

c) Desenvolvimento econômico estagnado: A falta de segurança jurídica pode criar um ambiente desfavorável para negócios e empreendimentos, gerado em um número menor de novos projetos e empresas sendo instalados na região. Isso limita o potencial de crescimento econômico, atende a geração de empregos e renda disponível para a população local.

d) Baixa confiança empresarial: As empresas existentes podem hesitar em expandir suas operações ou realizar investimentos de longo prazo devido à crise jurídica. A falta de confiança empresarial pode levar a uma desaceleração dos investimentos produtivos e ao adiamento de decisões de negócios importantes, prejudicando o desenvolvimento econômico.

e) Menos comércio e transações: A falta de segurança jurídica pode afetar o ambiente de negócios, tornando as transações comerciais mais arriscadas e incertas. Isso pode levar a uma diminuição do comércio tanto nacional quanto internacional, já que os participantes do mercado podem optar por buscar regiões mais estáveis e seguras para suas transações.

f) Baixo crescimento econômico: a falta de segurança jurídica pode levar à estagnação econômica ou a um crescimento mais lento. Empresários e empreendedores podem evitar a abertura de novos negócios ou a expansão de suas operações devido à reflexão sobre os direitos de propriedade, regulamentações instáveis ou a possibilidade de litígios prolongados.

g) Dificuldades no acesso ao crédito: Instituições financeiras podem ser relutantes em emprestar dinheiro em regiões com falta de segurança jurídica. A situação legal aumenta o risco de inadimplência e, conseqüentemente, os custos de empréstimos podem ser mais altos ou os recursos podem ser limitados, dificultando o financiamento de projetos e investimentos.



h) Impacto no comércio internacional: A falta de segurança jurídica pode prejudicar o comércio internacional da região. Empresas estrangeiras podem ser mais cautelosas ao fazer parcerias ou investir em um ambiente legal incerto, e isso pode afetar o fluxo de investimentos estrangeiros diretos e as exportações.

i) Elevado custo de processos: Quando a segurança jurídica é escassa, pode haver um aumento significativo no número de processos e disputas legais. Isso pode sobrecarregar o sistema judiciário e resultar em atrasos nos processos judiciais, elevando os custos para as partes envolvidas.

j) Falta de inovação e desenvolvimento tecnológico: empresas e indivíduos podem se sentir desestimulados a investir em pesquisa e desenvolvimento em uma região onde a propriedade intelectual não está bem protegida e a aplicação da lei é incerta. Isso pode levar a um atraso na inovação e na adoção de novas tecnologias.

k) Fuga de talentos: A falta de segurança jurídica pode levar a uma fuga de talentos, onde os profissionais instruídos podem procurar oportunidades em regiões mais estáveis legalmente, prejudicando a competitividade e o crescimento da economia local. Na região estima-se, em áreas menores, entre 20 a 50 colaboradores por propriedade. Fazendas maiores possuem cerca de 150 colaboradores. Em época de plantio e colheita esse quantitativo pode dobrar com colaboradores temporários.

l) Menor arrecadação de impostos: A ausência de segurança jurídica pode levar à evasão fiscal e à economia informal, onde as transações comerciais são realizadas fora do sistema legal. Isso pode resultar em uma arrecadação de impostos reduzida para o governo, limitando os recursos disponíveis para investimentos em infraestrutura, educação e serviços públicos.

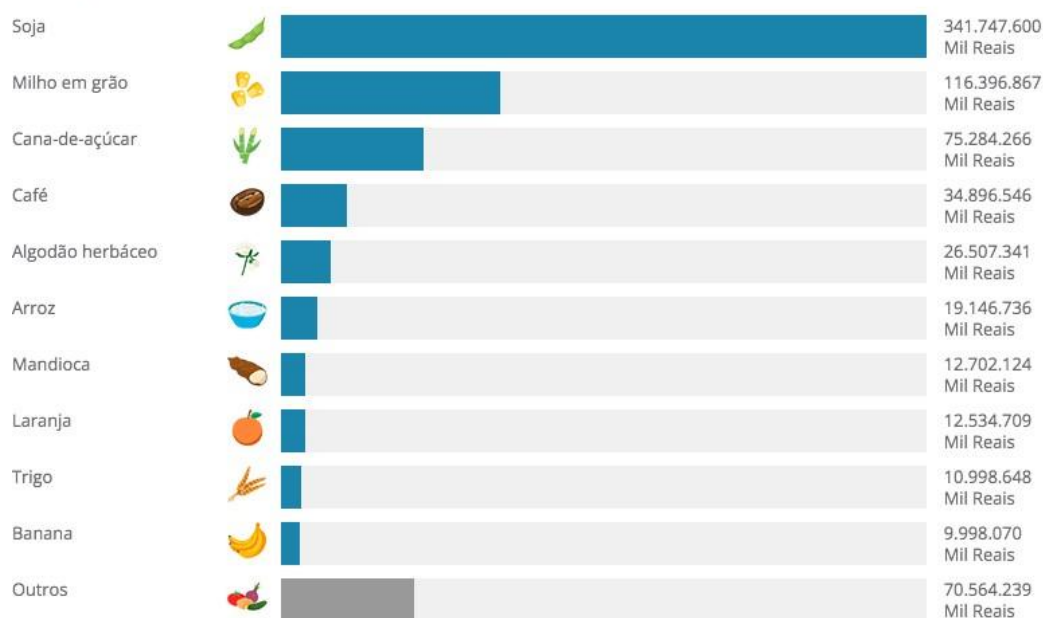
m) Lei Kandir: A Lei Kandir foi criada no ano de 1996 com o objetivo de regulamentar a aplicação do ICMS. Uma das suas principais normas é a isenção do pagamento do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) sobre as exportações de produtos primários e semielaborados ou serviços.

Graças aos benefícios fiscais da Lei Kandir, os exportadores conseguem reduzir custos e ganhar competitividade no mercado internacional. Desde a sua implementação, o país ampliou sua participação no comércio exterior e gerou várias fontes de emprego e renda. Uma das normas da lei é a isenção do pagamento de ICMS sobre as exportações de produtos primários e semielaborados ou serviços.

#### 4. Produção Agropecuária

O Brasil é um país muito importante na produção mundial de alimentos, tendo a cultura da soja como a maior produção, atingindo a cifra de R\$ 341.745.600 Mil Reais.

##### Ranking - Agricultura (BR) - Valor da produção (2021)



##### Fontes

[PAM](#): Valor da produção, Quantidade produzida, Área colhida, Rendimento médio, Maior produtor

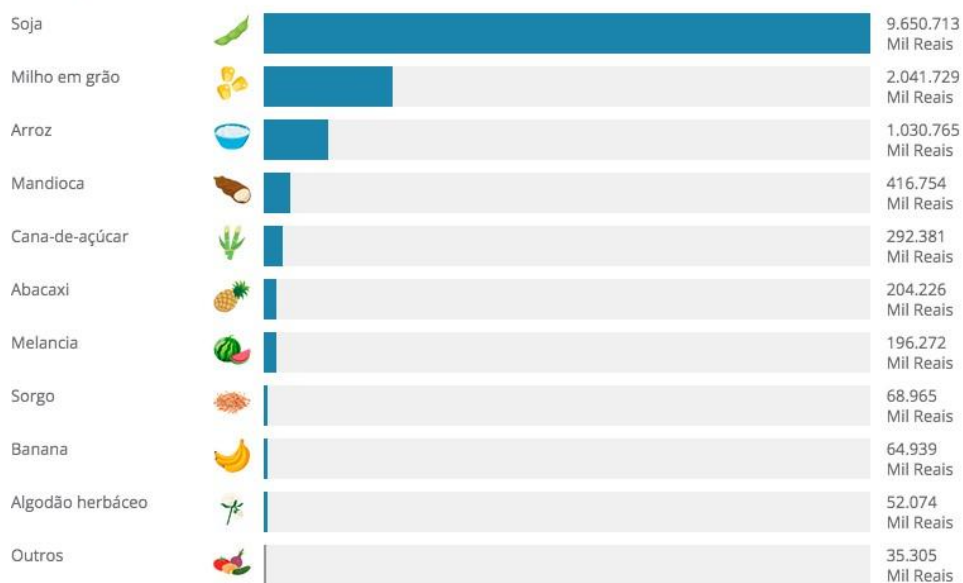
[PPM](#): Tamanho do rebanho, Maior produtor

#### 4.1. Produção de Soja no Brasil

O Brasil é um país muito importante na produção mundial de alimentos, tendo a cultura da soja como a principal no país.

Valor da Produção R\$ - IBGE

### Ranking - Agricultura (17) - Valor da produção (2021)



#### Fontes

[PAM](#): Valor da produção, Quantidade produzida, Area colhida, Rendimento médio, Maior produtor

[PPM](#): Tamanho do rebanho, Maior produtor

## 4.2. Produção de Soja no Tocantins

O estado do Tocantins vem conseguindo importantes conquistas em termos de produção de soja, já conta com a participação de 3% da produção do país e excelentes níveis de produtividade, revelando condições muito favoráveis para a produção.

Isto reforça a resolução de problemas que impeçam o aumento da renda no campo e permita aos produtores locais produzirem com as mesmas condições dos demais produtores brasileiros.

## 5. Produtividade das Culturas na Região

Uma estimativa demonstra que os custos de produção são mais elevados nos municípios da região do que nos municípios dos estados vizinhos, sobretudo pelo custo do crédito ser mais elevado.

Cultura	Custo R\$	Valor %			Valor R\$		
		Maquinário	Insumo	Outros	Maquinário	Insumo	Outros
Soja	15.000,00	35	40	25	5.250,00	6.000,00	3.750,00
Milho	8.000,00	30	35	35	2.400,00	2.800,00	2.800,00
Algodão	18.000,00	40	45	15	7.200,00	8.100,00	2.700,00

## 6. Custos dos Produtores da Região

A Tabela 2, abaixo demonstra os números da produção agrícola dos anos de 2017 a 2021, da área de associados da APROCHAMA, que equivalente a 94.257,39, sendo que 65.980,17 hectares produtivos, após o desconto e reserva florestal prevista em lei. Os investimentos globais que chegaram a R\$ 679.758.000,00, o que gerou um lucro bruto ao setor de R\$ 100.784.365,52. A cadeia produtiva do setor envolve uma vasta cadeia, englobando custos com sementes, inoculantes, corretivos, fertilizantes, herbicidas, inseticidas, fungicidas, adjuvantes, operações agrícolas, custos administrativos, manutenção de benfeitorias, depreciação e remuneração dos fatores.

O fato concreto é que nenhum valor referente às transações produtivas foi computado para os cofres do Estado de Tocantins. A resolução das condições adversas de trabalho, irá promover o aumento da renda da localidade e contribuir para o desenvolvimento da economia do Estado.

**Tabela 2: Associados - Cultura - Tamanho - Investimento e Lucros Anuais**

NOME DO ASSOCIADO OU EMPRESA	ATIVIDADE DESENVOLVIDA	TAMANHO DA PROPRIEDADE	INVESTIMENTOS	ANO DO INVESTIMENTO	LUCROS ANUAIS
		Hectares			
AMAURI STRACCI	Agricultura (Soja, Milho e Algodão) e Pecuária	5.210,00	49.500.000,00	(Plantação) / (Colheita)	7.425.000,00
BERNADO STOFFELES	Agricultura (Soja, Milho)	1.500,00	7.245.000,00	(Plantação) / (Colheita)	1.449.000,00
FLORINDA APARECIDA STRACCI GRESKI	Agricultura (Soja, Milho e Algodão)	1.700,00	19.125.000,00	(Plantação) / (Colheita)	3.442.500,00
LORAINE MARIA BAZANA EVERLING	Agricultura (Soja, Milho)	5.516,00	37.233.000,00	2020	5.584.950,00
PAULO COPETTI	Agricultura (Soja e Milho)	7.660,00	51.696.000,00	(Plantação) / (Colheita)	7.000.000,00

TOSHIO KUMASACA	Agricultura (Soja)	3.600,00	27.000.000,00	(Plantação) / (Colheita)	4.590.000,00
NELSON LUIZ VASCONCELOS	Agricultura (Soja)	385,00	2.310.000,00	2021(Plantação) / 2022 (Colheita)	369.600,00
JOÃO CARLOS RODRIGUES DE OLIVEIRA	Agricultura (Soja) e Pecuária	2.600,00	19.500.000,00	(Plantação) / (Colheita)	2.925.000,00
ADÃO FERREIRA SOBRINHO	Agricultura (Soja, Milho)	12.000,00	75.500.000,00	2020 (Plantação) / 2021(Colheita)	12.080.000,00
FAZ. COND. ANDORINHA	Agricultura (Soja, Milho)	5.500,00	33.000.000,00	(Plantação) / (Colheita)	5.610.000,00
PAULO M. MIZOTE - NÚCLEO SASSAPÃO	Agricultura (Soja, Milho e Algodão)	3.259,77	28.677.000,00	(Plantação) / (Colheita)	4.301.550,00
MIZOTE EMPREEND. AGRICOLAS LTDA NÚCLEO SASSAPÃO	Agricultura (Soja, Milho e Algodão)	1.449,97	9.279.808,00	(Plantação) / (Colheita)	1.391.197,20

A renda gerada alimenta o mercado de trabalho, tributos municipais, estaduais e federais. Os investimentos feitos nesta etapa precisam ser registrados durante toda a safra, de preferência em planilhas ou dentro de um software de gestão agrícola próprio para o gerenciamento dos processos do produtor.

Uma estimativa da APROCHAMA revela que se toda área disponível fosse destinada produção de soja, com gastos em máquina, insumos e outros, gerou um total de produção R\$ 989.702.595,00

## 7. Margens dos Produtores da APROCHAMA.

Utilizando como exemplo, um associado da APROCHAMA, o senhor Amauri Stracci, que no ano de 2018 (plantação) e ano de 2019 (colheita), teve como atividades em sua propriedade a agricultura, com plantações de soja, milho e algodão e pecuária. A propriedade tem uma área total de 5.210,00 hectares, sendo 1.563,00 de reserva florestal e 3.647,00 de área produtiva.

Os investimentos para a safra 208/2019 foram na ordem de R\$ 49.500.000,00 sendo que os custos de produção por hectare das culturas, são: soja (R\$ 15.000,00/Ha); milho (R\$ 12.000,00/Ha) e algodão (R\$ 18.000,00/Ha). Os custos de produção das culturas produzidas geram margens de lucro negativas (soja 10%) e (algodão -32). O milho gerou uma margem bruta positiva de 12%.

Cultura	Custo Ha/R\$	Custo Total R\$	Lucro Bruto R\$	Margem Bruta
Soja	15.000,00	54.705.000,00	-5.205.000,00	-10,52
Milho	12.000,00	43.764.000,00	5.736.000,00	11,59
Algodão	18.000,00	54.705.000,00	-16.146.000,00	-32,62

Pode-se observar que as margens brutas negativas, inibem novos investimentos produtivos e desvalorizam as propriedades ano após ano. A principal causa das margens de lucro negativas, podem ser atribuídas à insegurança jurídica, que leva os produtores a buscar linhas de crédito não oficiais, com taxa de juros abusiva e valor do empréstimo atrelados à variação cambial do dólar. Normalmente a produção agrícola do país é fomentada via programas governamentais com taxas anuais inferiores a 3% ao ano. As condições de produção de produtores vizinhos são completamente diferentes, de acordo com a localidade da propriedade.