

CONFLITOS FUNDIÁRIOS E GRILAGEM NA REGIÃO DE PLANEJAMENTO DOS GERAIS DE BALSAS (MA): UMA ANÁLISE DA LEI ESTADUAL Nº 12.169/2023

**LAND CONFLICTS AND LAND GRABBING IN THE PLANNING REGION OF
GERAIS DE BALSAS (MA): AN ANALYSIS OF STATE LAW NO. 12.169/2023**

Ciências Sociais Aplicadas • 16/10/2026

REGISTRO DOI: [10.70773/revistatopicos/792100087](https://doi.org/10.70773/revistatopicos/792100087)

Francisco Alves de Oliveira Filho¹

Anderson Arraes Silva²

RESUMO

O presente artigo analisa os conflitos fundiários e as práticas de apropriação irregular de terras na Região de Planejamento dos Gerais de Balsas, no sul do Maranhão, tendo como objeto central as alterações promovidas pela Lei Estadual nº 12.169, de 19 de dezembro de 2023, na Lei Estadual nº 5.315, de 23 de dezembro de 1991, que disciplina as terras de domínio do Estado. A pesquisa adota abordagem qualitativa, bibliográfica e documental, mediante exame da legislação federal e estadual, doutrina de Direito Agrário e Registral, documentos institucionais, atos administrativos, manifestações de organizações sociais, estudos acadêmicos e informações constantes do processo da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.588, em tramitação no Supremo Tribunal Federal. A análise demonstra que a alteração mais significativa consistiu na ampliação, de 200 para 2.500 hectares, da área em relação à qual o ocupante de terras devolutas estaduais pode obter preferência para aquisição do domínio sem licitação, além da alteração do requisito temporal e do regime aplicável às áreas superiores a 2.500 hectares. Embora a lei possa ser compreendida como instrumento de regularização fundiária e de busca de segurança jurídica, seus dispositivos também suscitam questões relacionadas à proteção do patrimônio público, à função social da propriedade, à política fundiária, à proteção ambiental e aos direitos territoriais de povos e comunidades tradicionais. Conclui-se que a regularização fundiária somente pode produzir segurança jurídica legítima quando precedida de adequada identificação do domínio público, controle registral, verificação da posse, respeito à função social, proteção ambiental e exclusão de situações marcadas por fraude ou conflito territorial.

Palavras-chave: Conflitos fundiários; Grilagem de terras; Terras

devolutas; Regularização fundiária; Gerais de Balsas; Lei nº 12.169/2023.

ABSTRACT

This article analyzes land conflicts and practices of irregular land appropriation in the Planning Region of Gerais de Balsas, in southern Maranhão, focusing on the changes introduced by State Law No. 12.169, of December 19, 2023, to State Law No. 5.315, of December 23, 1991, which regulates state-owned lands. The research adopts a qualitative, bibliographic and documentary approach, based on the examination of federal and state legislation, Agrarian and Registry Law doctrine, institutional documents, administrative acts, statements from social organizations, academic studies and information from Direct Action of Unconstitutionality No. 7.588, currently pending before the Brazilian Federal Supreme Court. The analysis shows that the most significant change consisted in expanding, from 200 to 2,500 hectares, the area in relation to which the occupant of state vacant lands may obtain preference for acquiring ownership without public bidding, in addition to changes in the temporal requirement and in the legal regime applicable to areas larger than 2,500 hectares. Although the law may be understood as an instrument of land regularization and legal certainty, its provisions also raise issues related to the protection of public property, the social function of property, land policy, environmental protection and the territorial rights of traditional peoples and communities. It is concluded that land regularization can only produce legitimate legal certainty when preceded by adequate identification of public ownership, registry control, verification of possession, respect for the social function of property, environmental protection and exclusion of situations marked by fraud or territorial conflict.

Keywords: Land conflicts; Land grabbing; Vacant lands; Land regularization; Gerais de Balsas; Law No. 12.169/2023.

1. INTRODUÇÃO

A questão fundiária brasileira apresenta uma formação histórica marcada pela concentração da propriedade, pela ocupação de terras públicas, pela dificuldade de regularização de situações possessórias e pela existência de conflitos entre diferentes formas de apropriação e utilização do território. No Maranhão, essas características assumem particular relevância em razão da expansão da fronteira agrícola, da presença de comunidades tradicionais e da incorporação de extensas áreas do Cerrado ao circuito de produção de commodities.

Na porção sul do estado, a transformação da estrutura produtiva pode ser observada de maneira expressiva na área atualmente definida pelo Estado do Maranhão como Região de Planejamento dos Gerais de Balsas. A regionalização oficial foi estabelecida pela Lei Complementar Estadual nº 108, de 21 de novembro de 2007, que considera Região de Planejamento a unidade espacial formada pela agregação de municípios. O recorte adotado neste trabalho compreende os municípios de Alto Parnaíba, Balsas, Fortaleza dos Nogueiras, Nova Colinas, Riachão e Tasso Fragoso.

Essa delimitação é importante porque evita a utilização genérica da expressão "região de Balsas" e permite identificar precisamente o espaço territorial objeto da pesquisa. A Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento também utiliza a denominação "Região dos Gerais de Balsas" em sua organização territorial e em instrumentos de planejamento público.

A formação histórica dessa região está relacionada à ocupação do sul maranhense por fluxos provenientes principalmente do sertão nordestino, à expansão da pecuária e à utilização de áreas de baixões e chapadas. Cunha (2015) identifica no processo de ocupação do Maranhão duas grandes entradas territoriais, destacando a ocupação do sul do estado por sertanejos e vaqueiros provenientes, sobretudo, da Bahia, que avançaram pelo território acompanhando a criação de gado.

Posteriormente, especialmente a partir da segunda metade do século XX, ocorreu uma transformação significativa da estrutura produtiva. As áreas de chapada, antes utilizadas predominantemente para atividades extensivas, extrativismo e criação de animais, passaram a ser incorporadas à agricultura mecanizada. O cultivo de arroz antecedeu a expansão da soja, do milho, do algodão e de outras commodities, processo associado à modernização agrícola e à integração do sul do Maranhão às novas fronteiras de produção.

A expansão econômica, entretanto, não ocorreu sobre um espaço territorial vazio. A região era ocupada por agricultores familiares, posseiros, criadores, extrativistas e comunidades tradicionais que desenvolveram formas próprias de uso da terra e dos recursos naturais. A transformação das chapadas em áreas de produção mecanizada produziu, portanto, não apenas crescimento econômico, mas também disputas pela posse, pelo domínio e pela utilização da terra, pautadas pelo uso de tecnologias sofisticadas em detrimento da lavoura de subsistência.

É nesse contexto que surge o problema central desta pesquisa: em que medida as alterações promovidas pela Lei Estadual nº

12.169/2023 no regime jurídico das terras públicas estaduais podem influenciar os conflitos fundiários e as práticas de apropriação irregular de terras na Região de Planejamento dos Gerais de Balsas, considerando os limites constitucionais da política fundiária?

A hipótese de trabalho é que a Lei nº 12.169/2023 pode produzir efeitos positivos de regularização e segurança jurídica quando aplicada a ocupações efetivamente legítimas, mas, em razão da ampliação das áreas passíveis de regularização e das controvérsias relativas à proteção de territórios tradicionais e ao controle das ocupações, também pode ampliar os riscos de concentração fundiária e de legitimação de situações anteriormente irregulares, caso os mecanismos de controle administrativo, registral, ambiental e constitucional não sejam efetivamente observados.

O objetivo geral consiste em analisar juridicamente as alterações promovidas pela Lei nº 12.169/2023 na política de regularização fundiária do Maranhão e suas possíveis repercussões sobre os conflitos fundiários existentes na Região de Planejamento dos Gerais de Balsas.

Como objetivos específicos, pretende-se:

1. Compreender a formação histórica e territorial da região;
2. Identificar os principais fatores relacionados aos conflitos fundiários;
3. Diferenciar juridicamente posse, propriedade, terras devolutas e grilagem;

4. Comparar a redação anterior da Lei nº 5.315/1991 com as alterações promovidas pela Lei nº 12.169/2023;
5. Analisar os dispositivos da nova legislação à luz da Constituição Federal;
6. Examinar a controvérsia constitucional instaurada pela ADI nº 7.588; e
7. Avaliar os mecanismos administrativos existentes para reduzir os riscos de apropriação irregular do patrimônio fundiário público.

A pesquisa justifica-se pela relevância jurídica e regional da regularização das terras públicas em uma área marcada pela expansão da fronteira agrícola, pela valorização fundiária e pela coexistência de diferentes formas de ocupação territorial. A análise da

Lei nº 12.169/2023 mostra-se especialmente pertinente diante da necessidade de compatibilizar segurança jurídica, proteção do patrimônio público, função social da propriedade, desenvolvimento econômico, proteção ambiental e direitos territoriais.

Para responder ao problema proposto, adotou-se a pesquisa qualitativa, bibliográfica e documental, com análise da legislação fundiária estadual, de atos normativos do ITERMA, de documentos relacionados à ADI nº 7.588 e de literatura especializada. O artigo inicia com a formação territorial dos Gerais de Balsas, passa pelo enquadramento jurídico da grilagem e das terras devolutas, analisa as alterações promovidas pela Lei nº 12.169/2023, os mecanismos

administrativos do ITERMA e a controvérsia constitucional, encerrando-se com a discussão dos resultados.

2. METODOLOGIA E DELIMITAÇÃO TERRITORIAL

A pesquisa possui natureza qualitativa e caráter bibliográfico e documental, com enfoque jurídico e interdisciplinar. Quanto aos procedimentos, a pesquisa caracteriza-se como bibliográfica e documental. A pesquisa bibliográfica foi utilizada para a construção do referencial teórico relacionado ao Direito Agrário, à grilagem, à formação territorial e à regularização fundiária. A pesquisa documental concentrou-se no exame de fontes primárias, especialmente legislação, atos normativos do ITERMA, documentos legislativos, manifestações institucionais e peças processuais relacionadas à ADI nº 7.588.

A diferenciação entre pesquisa bibliográfica e documental reside essencialmente na natureza das fontes utilizadas: enquanto a pesquisa bibliográfica se apoia em obras já elaboradas e publicadas por autores na literatura especializada (livros, artigos científicos, teses), a pesquisa documental examina documentos primários e originais que não receberam tratamento analítico prévio para o fim específico proposto na investigação (Marconi; Lakatos, 2017).

O estudo foi desenvolvido mediante análise do texto da Constituição Federal de 1988, da legislação federal (com destaque para a Lei de Registros Públicos e o Código Civil) e estadual (Lei Estadual nº 5.315/1991 e Lei Estadual nº 12.169/2023), de atos normativos infralegais do Instituto de Colonização e Terras do Maranhão (Instrução Normativa ITERMA nº 1/2024), da justificativa do Projeto de Lei nº 614/2023, de decisões e informações processuais do

Supremo Tribunal Federal (petição inicial e andamento da ADI nº 7.588), do Acórdão PL-TCE nº 747/2018 do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão, de estudos acadêmicos e da literatura jurídica de Direito Agrário e Registral.

A pesquisa documental é especialmente importante porque o objeto central não consiste em avaliar opiniões individuais sobre a Lei nº 12.169/2023, mas em verificar seus efeitos jurídicos possíveis a partir do conteúdo normativo, dos instrumentos administrativos destinados à sua execução e da controvérsia constitucional atualmente submetida ao STF.

O recorte territorial corresponde à Região de Planejamento dos Gerais de Balsas, oficialmente constituída pelos municípios de Alto Parnaíba, Balsas, Fortaleza dos Nogueiras, Nova Colinas, Riachão e Tasso Fragoso. A Lei Complementar Estadual nº 108/2007 estabelece que os limites das regiões de planejamento constituem referência para o planejamento estadual, elaboração de planos e programas e apresentação de dados estatísticos regionalizados.

3. FORMAÇÃO TERRITORIAL DOS GERAIS DE BALSAS E TRANSFORMAÇÃO DA ESTRUTURA PRODUTIVA

3.1. Ocupação Histórica e Formação do Território

A compreensão dos conflitos contemporâneos exige considerar a formação histórica do território. O sul do Maranhão foi incorporado à dinâmica colonial por meio de fluxos de ocupação distintos daqueles observados na faixa litorânea. Cunha (2015) demonstra que a ocupação do sul maranhense esteve relacionada à expansão da pecuária e à entrada de sertanejos provenientes do Nordeste. Velho (1972) contribui para a compreensão das frentes de expansão e de

sua relação com a transformação da estrutura agrária na Amazônia Oriental.

A literatura histórica sobre o Maranhão também evidencia a importância dos caminhos utilizados pelos criadores de gado. Carvalho (1924) descreveu o avanço da ocupação sertaneja e a utilização das áreas de pastagem natural, enquanto Cardoso (1947) registrou a importância da expansão pecuária para a formação dos primeiros núcleos populacionais.

Essa forma de ocupação não significava necessariamente a existência de propriedades rurais formalmente tituladas nos moldes atuais. Grande parte da utilização do território estava vinculada à posse, à produção familiar, à criação extensiva e ao uso comunitário dos recursos naturais.

Nesse sentido, a formação territorial deve ser compreendida como um processo histórico no qual diferentes formas de apropriação da terra coexistiram. A posse exercida por famílias camponesas, a utilização coletiva de determinados espaços e o uso extrativista de recursos naturais constituíram elementos relevantes para a reprodução social da população rural.

Sader (1987), ao analisar a questão agrária e os conflitos territoriais no Bico do Papagaio, demonstra como a expansão de novas frentes econômicas sobre territórios anteriormente ocupados por camponeses pode produzir conflitos decorrentes de diferentes concepções sobre propriedade, posse e uso da terra.

Embora o Bico do Papagaio constitua um espaço territorial distinto dos Gerais de Balsas, sua análise contribui para a compreensão de um fenômeno semelhante de fronteira agrária: a incorporação de

áreas anteriormente utilizadas por populações camponesas a circuitos econômicos de maior escala.

3.2. Da Agricultura Familiar à Agricultura Mecanizada

A transformação produtiva do sul do Maranhão intensificou-se a partir da década de 1970. O processo de modernização agrícola alterou o valor econômico das áreas de chapada, antes menos valorizadas para a agricultura convencional, mas posteriormente incorporadas à produção mecanizada.

Cunha (2015) identifica a expansão da agricultura moderna no sul do Maranhão, inicialmente vinculada ao arroz e posteriormente à soja, destacando a formação de uma estrutura produtiva de grande escala.

A consolidação da soja e de outras commodities modificou a relação entre território e capital. As terras passaram a adquirir novo valor econômico não apenas em razão de sua utilização tradicional, mas também por sua capacidade de integração a cadeias nacionais e internacionais de produção e comercialização.

Pitta e Vega (2017) observam que a expansão do agronegócio no MATOPIBA envolve importantes transformações territoriais, sociais e ambientais. O Maranhão integra essa fronteira agrícola juntamente com Tocantins, Piauí e Bahia, formando uma área de expansão significativa da produção de commodities.

A modernização agrícola, portanto, não deve ser confundida com a grilagem. A produção empresarial, a aquisição regular de propriedades privadas e o uso legítimo de terras tituladas constituem atividades juridicamente distintas da apropriação

fraudulenta de terras públicas ou da utilização de documentos falsos para criar aparência de domínio.

O problema surge quando a expansão econômica ocorre sobre terras cujo domínio não está validamente constituído ou quando mecanismos fraudulentos são empregados para converter posse irregular ou ocupação de terra pública em propriedade privada.

4. GRILAGEM, TERRAS DEVOLUTAS E CONFLITOS FUNDIÁRIOS: O ENQUADRAMENTO JURÍDICO

4.1. Posse, Propriedade, Terras Devolutas, Direito Registral e Grilagem

A análise jurídica dos conflitos exige distinguir institutos que frequentemente são tratados como equivalentes.

A posse constitui situação jurídica protegida pelo ordenamento, mas não se confunde com propriedade. A propriedade, por sua vez, pressupõe título jurídico válido e registro imobiliário quando exigido pela legislação. Nos termos do art. 1.245 do Código Civil, transfere-se entre vivos a propriedade mediante o registro do título translativo no Registro de Imóveis (BRASIL, 2002). Por isso, a análise de conflitos fundiários exige não apenas a existência formal de uma matrícula, mas também a verificação da validade do título e da cadeia dominial que lhe deu origem.

As terras devolutas constituem espécie de terras públicas que não se encontram incorporadas legitimamente ao patrimônio particular nem afetas a uso público específico. A Constituição Federal distribui a titularidade dessas terras entre a União e os Estados, conforme as hipóteses estabelecidas nos arts. 20 e 26 (BRASIL, 1988). A Lei

Estadual nº 5.315/1991 estabelece que pertencem ao Estado do Maranhão, entre outras, as terras devolutas não compreendidas entre as pertencentes à União.

É justamente nesse ponto que a grilagem assume relevância jurídica. Não se trata simplesmente de ocupação de terra sem título ou de simples ausência de assento cartorário. A expressão designa a prática de construir, modificar ou sustentar uma aparência de domínio sem fundamento jurídico válido.

A irregularidade pode resultar de diferentes mecanismos, tais como a falsificação documental, a criação de cadeia dominial artificial, a sobreposição de matrículas e registros, a utilização de títulos sem origem jurídica legítima e o aproveitamento de registros formalmente existentes para conferir aparência de legalidade a uma situação materialmente irregular.

Sob a perspectiva do Direito Registral, a análise da grilagem exige verificar não apenas a existência formal de uma matrícula, mas também a origem do título, a continuidade e legitimidade da cadeia dominial, a correspondência entre a descrição registral e a realidade territorial e a eventual existência de sobreposições. A Lei nº 6.015/1973 (Lei de Registros Públicos) estrutura os princípios e procedimentos do registro imobiliário, estabelecendo a necessidade de filiação do título e continuidade do registro (BRASIL, 1973), enquanto o Código Civil disciplina a aquisição e a transmissão da propriedade imobiliária (BRASIL, 2002, art. 1.245), de modo que a existência de um assento registral não deve ser analisada isoladamente da validade do título que lhe deu origem.

Carvalho (2010), ao tratar das terras públicas devolutas no âmbito do Direito Agrário, inclui a grilagem de terras devolutas entre os temas centrais relacionados à proteção do patrimônio fundiário público. Devisate (2017), por sua vez, analisa a grilagem sob a perspectiva jurídica, relacionando-a à falsificação de títulos, aos vícios registrais, à apropriação de terras públicas e à necessidade de instrumentos jurídicos e administrativos de cancelamento e controle. Sá (2012) reforça a importância dos mecanismos de controle e cancelamento administrativo de registros imobiliários para o combate ao apossamento ilícito de terras devolutas.

A literatura jurídica e registral permite, portanto, compreender a grilagem como um fenômeno complexo que combina ocupação irregular, fraude documental, manipulação do sistema registral e tentativa de transformação de uma situação possessória ou de apropriação ilícita em domínio formalmente reconhecido. Por isso, para caracterizar uma situação como irregular, é indispensável examinar a origem do domínio alegado, a cadeia registral, a natureza pública ou privada da terra, a validade dos documentos e o procedimento utilizado para aquisição ou regularização.

4.2. A Impossibilidade de Aquisição Irregular de Terras Públicas

A Constituição Federal estabelece regime jurídico próprio para os bens públicos. As terras públicas não podem ser tratadas como patrimônio privado disponível independentemente das exigências legais.

A própria Constituição estabelece que a destinação das terras públicas e devolutas deve ser compatibilizada com a política

agrícola e com o plano nacional de reforma agrária, conforme determina o art. 188 (BRASIL, 1988).

Além disso, o § 1º do art. 188 estabelece que a alienação ou concessão, a qualquer título, de terras públicas com área superior a 2.500 hectares a pessoa física ou jurídica depende de prévia aprovação do Congresso Nacional, ressalvadas as hipóteses constitucionalmente previstas (BRASIL, 1988).

A jurisprudência também reconhece a impossibilidade de usucapião de bens públicos, regra expressa no art. 183, § 3º, e no art. 191, parágrafo único, da Constituição Federal (BRASIL, 1988), e consolidada pela Súmula 340 do Supremo Tribunal Federal, segundo a qual "desde a vigência do Código Civil, os bens públicos não são adquiridos por usucapião" (Supremo Tribunal Federal, 1963). Assim, o simples decurso do tempo de ocupação não transforma automaticamente terra pública em propriedade privada.

Esse ponto é fundamental para a análise da Lei nº 12.169/2023: a regularização fundiária prevista pela legislação estadual não deve ser compreendida como mecanismo automático de conversão de qualquer ocupação em propriedade. É indispensável que o procedimento administrativo demonstre a natureza pública da área, a legitimidade da ocupação, o atendimento aos requisitos legais e a inexistência de impedimentos.

5. A LEI Nº 12.169/2023 E A ALTERAÇÃO DO REGIME DAS TERRAS PÚBLICAS DO MARANHÃO

5.1. A Lei Nº 5.315/1991 Antes da Alteração

A Lei Estadual nº 5.315, de 23 de dezembro de 1991, constitui marco central da disciplina das terras de domínio do Estado do Maranhão.

Antes da Lei nº 12.169/2023, o caput do art. 13 estabelecia que aquele que, não sendo proprietário rural, tornasse produtivas terras devolutas estaduais, mantivesse morada habitual e ocupasse área de até 200 hectares teria preferência para adquirir o domínio, dispensada a licitação, mediante pagamento do valor da terra nua, despesas de vistoria e taxas administrativas (MARANHÃO, 1991, art. 13).

O regime anterior também estabelecia controle específico para áreas superiores a esse limite. O Tribunal de Contas do Estado do Maranhão registrou, em análise de contas do ITERMA, a necessidade de autorização prévia da Assembleia Legislativa para a regularização de ocupações superiores a 201 hectares, com fundamento no art. 17 da Lei nº 5.315/1991 (MARANHÃO, 2018).

Esse modelo produzia uma diferenciação clara no âmbito da legislação estadual: até 200 hectares, aplicava-se o procedimento de preferência para aquisição previsto no art. 13; acima desse limite, incidia a exigência de autorização legislativa prevista no art. 17 (MARANHÃO, 1991, arts. 13 e 17).

5.2. A Alteração Promovida Pela Lei Nº 12.169/2023 no Art. 13

A Lei nº 12.169, de 19 de dezembro de 2023, modificou diversos dispositivos da Lei nº 5.315/1991. A alteração mais expressiva ocorreu no caput do art. 13.

Redação anterior: "Aquele que, não sendo proprietário rural, tornar produtivas terras devolutas estaduais, e nelas mantiver morada

habitual, com área de até 200ha [...] terá preferência para adquirir-lhe o domínio [...]" (MARANHÃO, 1991, art. 13).

Nova redação:"Aquele que, não sendo proprietário rural, tornar produtivas terras devolutas estaduais, e nelas mantiver morada habitual, com área de até 2.500ha [...] terá preferência para adquirir-lhe o domínio [...]" (MARANHÃO, 2023, art. 1º).

A alteração representa um aumento de 2.300 hectares no limite da área submetida ao regime de preferência, passando de 200 para 2.500 hectares, o que corresponde a uma ampliação de 1.150% em relação ao limite anterior (MARANHÃO, 1991, art. 13; MARANHÃO, 2023, art. 1º).

O dado não é meramente quantitativo. Ele modifica a dimensão econômica e territorial das áreas que podem ser alcançadas pelo procedimento administrativo de regularização sem a necessidade de autorização legislativa individual.

A justificativa legislativa apresentada para o Projeto de Lei nº 614/2023 relacionou a alteração à necessidade de adequação da legislação estadual ao art. 188 da Constituição Federal e à disciplina constitucional estadual sobre terras públicas (MARANHÃO, 2023b).

Sob essa perspectiva, existe um argumento favorável à constitucionalidade: se o parâmetro constitucional federal estabelece 2.500 hectares como limite para alienação ou concessão que depende de aprovação do Congresso Nacional, o legislador estadual poderia estabelecer esse mesmo patamar para a disciplina administrativa estadual, desde que respeitados os demais comandos constitucionais.

Contudo, a questão não se encerra nesse argumento formal. A Constituição Federal não estabelece que toda área inferior a 2.500 hectares possa ser alienada livremente ou sem controles materiais. O art. 188 determina também que a destinação das terras públicas e devolutas seja compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária (BRASIL, 1988).

5.3. Alteração do Requisito Temporal

A Lei nº 12.169/2023 também promoveu alteração relacionada ao requisito temporal da ocupação. O art. 12, II, da Lei nº 5.315/1991, com a nova redação dada pela Lei nº 12.169/2023, passou a exigir a comprovação de morada permanente e cultura efetiva pelo prazo de cinco anos (MARANHÃO, 2023, art. 1º).

Essa exigência de cinco anos pode ser interpretada como mecanismo de estabilização da ocupação, pois impede, em tese, que ocupações de curtíssimo tempo sejam imediatamente convertidas em domínio privado.

É necessário destacar uma importante distinção normativa e metodológica em relação ao regramento dos prazos. O prazo anterior de um ano que constava na legislação derivava do art. 13, § 2º, da Lei nº 5.315/1991, ao passo que o novo prazo de cinco anos foi estabelecido no art. 12, II, da mesma lei pela reforma de 2023 (MARANHÃO, 1991; MARANHÃO, 2023). Por sua vez, no plano regulamentar, a Instrução Normativa ITERMA nº 1/2024 exige, em seus arts. 2º, V, e 3º, III, a comprovação de exploração e morada por, no mínimo, um ano, e admite, no art. 4º, § 1º, IV, documentos comprobatórios de no mínimo um ano de posse agrária para instrução inicial do requerimento (MARANHÃO, 2024).

A aparente divergência deve ser interpretada considerando-se o âmbito de incidência de cada dispositivo, uma vez que os arts. 12 e 13 disciplinam situações jurídicas que não podem ser automaticamente equiparadas. A instrução normativa, por sua natureza infralegal, deve ser aplicada em conformidade com os requisitos estabelecidos pela legislação estadual.

Por outro lado, a controvérsia constitucional apontada por entidades da sociedade civil incide sobre a ausência de um marco temporal inicial expressamente fixado na lei estadual. A questão reside em saber se ocupações recentes, inclusive iniciadas sobre áreas em litígio ou anteriormente ocupadas por populações tradicionais, poderiam preencher esse requisito com o simples decurso do tempo. O requisito temporal precisa, portanto, ser interpretado de forma sistemática com os demais comandos constitucionais, em especial a boa-fé, a posse pacífica e a vedação de legitimação de ilícitos.

5.4. Alteração do Art. 17: De 200 para 2.500 Hectares

A mudança do art. 17 constitui ponto de grande relevância no novo regime.

Antes da reforma, o limite de referência para a autorização legislativa na legislação estadual estava fixado em áreas superiores a 200 hectares. Com a nova redação dada pela Lei nº 12.169/2023, o art. 17 da Lei nº 5.315/1991 passou a dispor: "A exploração da ocupação acima de 2.500 hectares terá autorização prévia da Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão, e que estejam cumprindo a função social da terra, prevista no art. 186 da Constituição Federal e legislação complementar." (MARANHÃO, 2023, art. 1º).

A alteração desloca o parâmetro de controle legislativo prévio para ocupações superiores a 2.500 hectares.

A interpretação dessa mudança exige cautela acadêmica. O limite anterior de 200 hectares não deve ser apresentado como se produzisse, isoladamente, uma barreira absoluta para a atuação administrativa, mas como parâmetro normativo que definia a necessidade de crivo parlamentar na política fundiária estadual (MARANHÃO, 2018).

A nova redação alinha formalmente o texto estadual ao limite máximo constante do art. 188, § 1º, da Constituição Federal. Contudo, essa alteração não torna toda ocupação de até 2.500 hectares automaticamente legítima, nem autoriza a alienação sumária de terras públicas sem a rigorosa verificação dos requisitos legais e constitucionais.

6. O PAPEL DO ITERMA E OS MECANISMOS ADMINISTRATIVOS DE CONTROLE

A análise da Lei nº 12.169/2023 não pode ser feita apenas a partir do texto legal. É necessário observar como o órgão responsável pela política fundiária estadual regulamentou sua aplicação.

Nesse sentido, a Instrução Normativa ITERMA nº 1, de 9 de maio de 2024, regulamenta os procedimentos para a regularização fundiária de terras rurais públicas registradas em nome do Estado do Maranhão (MARANHÃO, 2024). O ato deve ser lido em conjunto com a Lei nº 5.315/1991 e com as alterações introduzidas pela Lei nº 12.169/2023, distinguindo-se os requisitos legais dos mecanismos administrativos destinados a comprová-los.

O art. 2º, I a V, da IN estabelece como condições para a regularização, entre outras, que as terras públicas estejam previamente matriculadas e registradas em nome do Estado, que o imóvel seja georreferenciado, que haja comprovação de atividade produtiva, cultura efetiva e morada permanente (MARANHÃO, 2024, art. 2º). O art. 3º, III e IV, acrescenta a exigência de exploração e morada e de posse mansa e pacífica, enquanto o art. 3º, I e II, estabelece que o beneficiário e seu cônjuge ou companheiro não sejam proprietários de outro imóvel rural (MARANHÃO, 2024, art. 3º).

O procedimento também possui dimensão documental e cadastral. O art. 4º determina que o processo seja iniciado obrigatoriamente pelo Sistema de Cadastro e Regularização Fundiária do Maranhão (SICARF) (MARANHÃO, 2024, art. 4º). Seu § 1º, IV, prevê a instrução com documentos comprobatórios de posse, e o inciso V prevê declaração cartorária sobre a inexistência de outro imóvel rural em nome do requerente (MARANHÃO, 2024, art. 4º, § 1º). O art. 6º atribui à Divisão de Ação Fundiária a análise da documentação e a pesquisa de impedimentos, determinando encaminhamento para trabalho de campo quando não for possível identificar se a área está matriculada em nome do Estado (MARANHÃO, 2024, art. 6º).

A dimensão territorial também é expressamente disciplinada. O art. 4º, § 6º, estabelece que o cômputo da área total para regularização pelo ITERMA não poderá superar 2.500 hectares, em referência ao art. 13 da Lei nº 5.315/1991 e ao art. 194 da Constituição Estadual (MARANHÃO, 1989, art. 194; MARANHÃO, 2024, art. 4º, § 6º). O parágrafo único do mesmo dispositivo prevê, para ocupações acima desse limite, autorização prévia da Assembleia Legislativa e comprovação da função social da terra (MARANHÃO, 2024, art. 4º, parágrafo único).

Os mecanismos de campo são igualmente detalhados. O art. 8º, I e II, prevê georreferenciamento vinculado ao SIGEF, além de vistoria, Laudo Fundiário e Laudo Fotográfico (MARANHÃO, 2024, art. 8º). O § 2º do art. 8º exige que o Laudo Fundiário registre as atividades desenvolvidas, a morada e a extensão da posse (MARANHÃO, 2024, art. 8º, § 2º). O art. 9º disciplina a atuação de profissionais credenciados com ART/TRT (MARANHÃO, 2024, art. 9º).

A análise dominial e cadastral completa-se nos arts. 10 e 11, que atribuem à Divisão de Arquivo Técnico Gráfico e Literal a inserção do imóvel na malha fundiária do ITERMA, a verificação de que a área requerida está efetivamente inserida em terras matriculadas em nome do Estado, o cálculo do Valor da Terra Nua (VTN) e a checagem quanto à inexistência de titulação anterior (MARANHÃO, 2024, arts. 10 e 11).

Esse conjunto normativo demonstra que o procedimento regulamentado pelo ITERMA exige uma cadeia de checagens. Todavia, a análise fundada em Sá (2012) e Devisate (2017) demonstra que a existência formal desses instrumentos não elimina os riscos práticos caso haja falhas na identificação das matrículas públicas, fragilidade na fiscalização de campo ou sobreposição de registros cartorários na origem da cadeia dominial.

7. "LEI DA GRILAGEM": EXPRESSÃO POLÍTICA E CONTROVÉRSIA JURÍDICA

A expressão "Lei da Grilagem" não constitui denominação oficial da Lei nº 12.169/2023. Trata-se de uma qualificação de natureza política e discursiva empregada por organizações sociais, movimentos do campo e entidades críticas à reforma promovida no Maranhão.

O uso acadêmico da expressão exige rigor conceitual: não cabe ao trabalho jurídico adotar essa denominação como uma conclusão científica ou fato provado, mas sim analisar criticamente as razões pelas quais determinados atores sociais atribuem esse termo à legislação.

Conforme noticiado pelo próprio Supremo Tribunal Federal ao sintetizar a petição inicial da ADI nº 7.588, as entidades críticas argumentam que a ampliação da área de regularização individual de 200 para 2.500 hectares sem licitação amplia desproporcionalmente o acesso a terras públicas por grandes empreendedores, elevando o risco de atração e legitimação de apropriações irregulares e a intensificação de conflitos no campo (Supremo Tribunal Federal, 2024b).

Por outro lado, a análise jurídica da norma demonstra que o texto aprovado manteve exigências formais de instrução, vistoria, georreferenciamento e cumprimento da função social da propriedade (MARANHÃO, 2023; MARANHÃO, 2024).

Dessa forma, a tarefa do analista do Direito é afastar a conversão do rótulo político em dogmática jurídica, examinando em que medida os dispositivos legais e regulamentares possuem instrumentos capazes de evitar a apropriação indevida do patrimônio público ou se, ao contrário, deixam lacunas que fragilizam o controle fundiário do Estado.

8. COMUNIDADES TRADICIONAIS E A PROTEÇÃO JURÍDICA DOS TERRITÓRIOS

A análise dos povos e comunidades tradicionais no contexto da reforma fundiária exige rígida diferenciação entre os regimes

jurídicos aplicáveis.

Os povos indígenas possuem proteção constitucional específica no art. 231 da Constituição Federal, que reconhece seus direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União sua demarcação e proteção (BRASIL, 1988, art. 231).

As comunidades quilombolas possuem fundamento específico no art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que reconhece a propriedade definitiva aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras, devendo o Estado emitir os respectivos títulos (BRASIL, 1988, ADCT, art. 68).

As quebradeiras de coco babaçu, ribeirinhos, fecho e fundo de pasto e demais comunidades tradicionais possuem proteção decorrente da interpretação conjunta do art. 215, § 1º, e do art. 225 da Constituição Federal, de normas estaduais e de tratados internacionais incorporados pelo Brasil, com destaque para a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT).

A Convenção nº 169 da OIT foi aprovada pelo Decreto Legislativo nº 143/2002 e promulgada originariamente pelo Decreto nº 5.051/2004. Este último foi expressamente revogado pelo Decreto nº 10.088, de 5 de novembro de 2019, que consolidou os atos normativos do Poder Executivo Federal relativos a convenções e recomendações da OIT ratificadas pelo Brasil (BRASIL, 2019). O Decreto nº 10.088/2019 constitui, portanto, a referência normativa atual e formalmente correta para a aplicação da Convenção nº 169 no Direito brasileiro.

No âmbito da Lei nº 12.169/2023, o art. 18 da Lei nº 5.315/1991 passou a estabelecer expressamente que não serão objeto de regularização fundiária as terras tradicionalmente ocupadas por população quilombola, quebradeiras de coco e demais povos e comunidades tradicionais (MARANHÃO, 2023, art. 1º).

Além disso, os arts. 27 a 31 da legislação estadual passaram a disciplinar os procedimentos para identificação, delimitação e reconhecimento dos territórios tradicionais, prevendo o critério da autoidentificação, estudos técnicos e a atuação do ITERMA (MARANHÃO, 2023, art. 1º).

A análise jurídica revela uma dupla dimensão nesses dispositivos. Por um lado, a previsão expressa de vedação de titulação sobre territórios tradicionais e a criação de procedimento de reconhecimento territorial representam salvaguarda normativa explícita. Por outro lado, a efetividade dessa proteção em regiões de forte pressão agrária, como os Gerais de Balsas, depende da rapidez e da capacidade institucional do Estado em identificar e delimitar tais territórios antes que títulos individuais de até 2.500 hectares sejam deferidos sobre áreas reivindicadas ou ocupadas por essas populações.

9. A ADI Nº 7.588 E A CONTROVÉRSIA CONSTITUCIONAL

A Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.588 constitui o principal centro de debate constitucional sobre a Lei nº 12.169/2023. A ação foi proposta perante o Supremo Tribunal Federal pela Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares (CONTAG) em janeiro de 2024, sob relatoria do Ministro Luiz Fux (Supremo Tribunal Federal, 2024a).

A autora impugna os arts. 12, inciso II; 13; 17; 18; e 27 a 31 da Lei nº 5.315/1991, com as alterações da Lei nº 12.169/2023, indicando como parâmetros de confronto os arts. 1º, 3º, 5º, 23, 25, 26, 37, 60, § 4º, 170, 174, 186, 188, 225 e 231 da Constituição Federal, além do art. 68 do ADCT (Supremo Tribunal Federal, 2024a).

9.1. Argumentos da CONTAG e Fundamentos de Defesa

A controvérsia formulada na ADI nº 7.588 envolve posições jurídicas estruturadas de forma antagônica:

- Regime de regularização (arts. 12, II, e 13): A CONTAG sustenta que a ampliação do limite de preferência de 200 para 2.500 hectares favorece a concentração fundiária e desvia a terra pública da política de reforma agrária (Supremo Tribunal Federal, 2024a; Supremo Tribunal Federal, 2024b). Em sentido oposto, a defesa do ato normativo argumenta que o Estado do Maranhão atuou no uso de sua competência legislativa para gerir seu patrimônio (art. 26, IV, da Constituição Federal) e que o patamar de 2.500 hectares guarda estrita simetria com a limitação fixada no art. 188, § 1º, da Constituição Federal (BRASIL, 1988).
- Controle legislativo (art. 17): A autora alega que a elevação do limite para exigir autorização da Assembleia Legislativa reduz o controle democrático e patrimonial sobre o acervo imobiliário público (Supremo Tribunal Federal, 2024a). Em contrapartida, sustenta-se que a exigência de autorização parlamentar apenas para áreas superiores a 2.500 hectares reproduz o modelo constitucional federal e simplifica a regularização

administrativa de imóveis produtivos de médio e grande porte, sem afastar a fiscalização dos órgãos estaduais de controle.

- Proteção das comunidades tradicionais (arts. 18 e 27 a 31): A CONTAG argumenta que a exigência de processos administrativos formais para o reconhecimento de territórios tradicionais pode expor comunidades desprovidas de titulação ao risco de perda de suas terras para regularizações individuais céleres (Supremo Tribunal Federal, 2024a). Em defesa da lei, aponta-se que a norma contém expressa cláusula de exclusão de regularização em favor de terceiros sobre terras de comunidades tradicionais (art. 18) e estabelece rito próprio para sua salvaguarda.
- Dimensão ambiental (art. 225, CF): Alega-se na inicial que a celeridade ou facilitação da alienação de terras devolutas no Cerrado maranhense pode intensificar o desmatamento e a degradação ambiental (Supremo Tribunal Federal, 2024a). Em sentido contrário, pode-se argumentar que a definição mais precisa da situação fundiária contribui para a identificação dos responsáveis pelo cumprimento das obrigações ambientais, sem afastar a incidência da legislação ambiental sobre proprietários e possuidores.

9.2. Situação Processual

Conforme consulta ao andamento processual realizada em 29 de setembro de 2026, a ADI nº 7.588 permanecia sem julgamento definitivo de mérito. O processo encontra-se sob a relatoria do Ministro Luiz Fux; o registro processual consultado indicava

movimentação em junho de 2026 (Supremo Tribunal Federal, 2024a).

Assim, as alegações apresentadas na ação direta devem ser tratadas como posições processuais das partes e elementos do debate constitucional em curso, sem que se antecipe conclusão definitiva do Plenário do STF sobre a constitucionalidade dos dispositivos questionados.

10. ANÁLISE CONSTITUCIONAL: SEGURANÇA JURÍDICA VERSUS PROTEÇÃO DO PATRIMÔNIO FUNDIÁRIO

A avaliação jurídica da Lei nº 12.169/2023 exige superar a polarização do debate e confrontar seus dispositivos com o sistema de princípios estabelecido na Constituição de 1988.

O primeiro eixo é o direito de propriedade (art. 5º, XXII, CF), indissociavelmente vinculado à sua função social (art. 5º, XXIII, e art. 186, CF). A propriedade sobre a terra rural só encontra plena tutela constitucional quando atende simultaneamente ao aproveitamento racional e adequado, à utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente, à observância das disposições que regulam as relações de trabalho e ao favorecimento do bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores (BRASIL, 1988, art. 186).

O segundo eixo é o regime do patrimônio público e da destinação das terras devolutas. As terras devolutas estaduais integram o patrimônio público estadual, razão pela qual sua destinação e eventual alienação submetem-se ao regime jurídico e às limitações constitucionais e legais aplicáveis. Conforme o art. 188 da Constituição Federal, a alienação ou concessão de terras públicas

deve ser obrigatoriamente compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária (BRASIL, 1988, art. 188).

O terceiro eixo é o princípio da segurança jurídica. A regularização fundiária de ocupações consolidadas, mansas, pacíficas e produtivas constitui objetivo legítimo do Estado para conferir estabilidade às relações jurídicas no campo, atrair investimentos e permitir a identificação dos responsáveis pelo cumprimento das obrigações tributárias e ambientais.

Todavia, a tensão constitucional surge quando o procedimento de regularização atinge grande escala (até 2.500 hectares) sem que o aparelho estatal disponha de meios operacionais para diferenciar com absoluta precisão a posse legítima e produtiva das situações construídas mediante fraude registral, vício de origem na cadeia dominial ou sobreposição a territórios de ocupação tradicional.

Se aplicada a ocupações legitimamente constituídas e sem litígio, a legislação atua como fator de segurança jurídica. Se, contudo, servir para titular áreas com vícios de origem ou sobrepostas a reivindicações de comunidades tradicionais, entrará em frontal colisão com o regime constitucional da função social, da proteção ambiental e dos direitos fundamentais das populações do campo.

11. RESULTADOS E DISCUSSÃO

A análise documental e normativa desenvolvida no trabalho permite identificar quatro resultados principais.

11.1. Primeiro Resultado: A Lei N° 12.169/2023 Produz Efetiva Mudança de Escala

A elevação do limite de preferência para aquisição sem licitação de 200 para 2.500 hectares altera profundamente a dimensão da regularização fundiária no Maranhão. O novo limite é 12,5 vezes maior do que o anterior, representando um aumento de 1.150% na área individualmente passível de titulação direta via procedimento administrativo ordinário (MARANHÃO, 1991; MARANHÃO, 2023).

Essa modificação reposiciona médias e grandes propriedades rurais dentro do regime de regularização simplificada, alterando a escala de intervenção do Estado nas terras devolutas dos Gerais de Balsas.

11.2. Segundo Resultado: A Regularização Não Equivale à Legitimação da Grilagem

A análise do enquadramento jurídico demonstra que a regularização fundiária pública não possui o condão de sanar ilícitos originários. Conforme ressaltado por Devisate (2017) e Sá (2012), a titulação administrativa concedida sobre terra pública mediante declarações falsas ou instruída com títulos registrares nulos não consolida a propriedade privada legítima, sujeitando-se ao cancelamento e à nulidade.

O georreferenciamento e o cadastramento no SICARF constituem avanços técnicos relevantes, mas a prevenção de fraudes exige o confronto minucioso das matrículas cartorárias com a malha fundiária histórica do Estado e a verificação presencial da posse (MARANHÃO, 2024).

11.3. Terceiro Resultado: Os Mecanismos de Controle e os Limites de Sua Efetividade

A Instrução Normativa ITERMA nº 1/2024 estrutura um fluxo procedimental detalhado, exigindo comprovação da titularidade estatal da terra, vistoria de campo, laudo fundiário, georreferenciamento e certidão de inexistência de outros imóveis em nome do requerente (MARANHÃO, 2024).

Entretanto, a análise jurídica e institucional do Acórdão PL-TCE nº 747/2018 do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão (MARANHÃO, 2018) evidencia que a efetividade desses controles administrativos depende da capacidade operacional, técnica e de fiscalização do ITERMA. A existência formal da norma regulamentar não elimina, por si só, vulnerabilidades relacionadas à sobreposição de cadastros e à complexidade das cadeias dominiais na Região dos Gerais de Balsas.

11.4. Quarto Resultado: A Expansão do Agronegócio Não Se Confunde com Apropriação Fundiária Irregular

A expansão da agricultura empresarial e do agronegócio nos Gerais de Balsas constitui fenômeno econômico e produtivo dinâmico, abordado por Pitta e Vega (2017) e Cunha (2015). Essa atividade é juridicamente legítima quando exercida sobre terras privadas regularmente tituladas ou públicas validamente regularizadas, com estrita observância da legislação ambiental e trabalhista.

A irregularidade jurídica surge quando a expansão territorial ocorre mediante apropriação indevida de terras devolutas, manipulação do sistema de registro de imóveis ou supressão de direitos de terceiros e comunidades tradicionais. A diferenciação entre a atividade produtiva e a ilicitude fundiária é essencial para a adequada valoração do problema.

12. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa analisou as alterações promovidas pela Lei Estadual nº 12.169/2023 na política fundiária do Estado do Maranhão e suas repercussões sobre os conflitos e práticas de apropriação territorial na Região de Planejamento dos Gerais de Balsas.

Em resposta direta ao problema de pesquisa formulado, conclui-se que as alterações introduzidas pela Lei nº 12.169/2023 modificaram significativamente a escala e o procedimento de regularização das terras públicas estaduais, ao ampliar o limite de preferência para alienação sem licitação de 200 para 2.500 hectares e ao elevar o patamar para autorização legislativa prévia. Essa mudança de escala expandiu substancialmente a dimensão das áreas passíveis de regularização administrativa, aumentando de forma decisiva a responsabilidade e a importância dos controles dominiais, registrais, ambientais e de fiscalização territorial exercidos pelo Estado.

A hipótese de trabalho restou confirmada sob a perspectiva jurídica: a nova legislação possui potencial para conferir segurança jurídica e formalizar ocupações consolidadas de produtores que atendam aos requisitos legais; contudo, a expressiva ampliação do limite territorial eleva os riscos de concentração fundiária e de tentativa de legitimação de ocupações irregulares ou litigiosas, caso os órgãos estaduais e o sistema registral não exerçam um rigoroso controle sobre a origem dos títulos e a ausência de sobreposição com territórios tradicionais.

A principal conclusão jurídica do trabalho é que a regularização fundiária não se reduz a um mero procedimento de transferência de patrimônio público para o domínio privado: ela constitui

instrumento de política pública submetido aos balizamentos constitucionais do art. 186 (função social), art. 188 (compatibilidade com a política agrícola e reforma agrária), art. 225 (proteção ambiental) e art. 231 c/c art. 68 do ADCT e Convenção nº 169 da OIT (direitos territoriais).

Dessa forma, a segurança jurídica pretendida pela Lei nº 12.169/2023 só será legitimamente alcançada se a aplicação da norma for acompanhada pelo estrito cumprimento das vistorias e checagens previstas na IN ITERMA nº 1/2024, pela recusa de titulação em áreas de litígio ou de ocupação tradicional e pela rigorosa verificação da cadeia dominial das terras devolutas no Maranhão.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 29 set. 2026.

BRASIL. Decreto Legislativo nº 143, de 20 de junho de 2002. Aprova o texto da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho sobre povos indígenas e tribais em países independentes. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2002.

BRASIL. **Decreto nº 10.088, de 5 de novembro de 2019.** Consolida atos normativos editados pelo Poder Executivo Federal que dispõem sobre a promulgação de convenções e recomendações da Organização Internacional do Trabalho – OIT ratificadas pela República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Presidência da República, 2019.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. **Institui o Código Civil**. Brasília, DF: Presidência da República, 2002.

BRASIL. Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973. **Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências**. Brasília, DF: Presidência da República, 1973.

CARDOSO, Clodoaldo. Pastos Bons. Rio de Janeiro: IBGE, 1947.

CARVALHO, Carlota. **O sertão**. Rio de Janeiro: Obras Científicas e Literárias, 1924.

CARVALHO, Edson Ferreira de. **Manual didático de Direito Agrário**. Curitiba: Juruá, 2010.

CUNHA, Roberto César. **Ocupação e o desenvolvimento das duas formações socioespaciais do Maranhão**. CaderNAU – Cadernos do Núcleo de Análises Urbanas, Rio Grande, v. 8, n. 1, p. 133-152, 2015.

DEVISATE, Rogério Reis. Grilagem das terras e da soberania. Rio de Janeiro: Imagem, 2017.

MARANHÃO. Assembleia Legislativa. Projeto de Lei nº 614/2023. **Altera dispositivos da Lei nº 5.315, de 23 de dezembro de 1991**. Justificativa legislativa. São Luís: ALEMA, 2023b.

MARANHÃO. **Constituição do Estado do Maranhão de 1989**. São Luís: Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão, 1989.

MARANHÃO. Instituto de Colonização e Terras do Maranhão – ITERMA. **Instrução Normativa ITERMA nº 1, de 9 de maio de 2024**. Estabelece as normas de procedimentos para a regularização

fundiária de terras rurais públicas registradas em nome do Estado do Maranhão. São Luís: ITERMA, 2024.

MARANHÃO. Lei Complementar nº 108, de 21 de novembro de 2007. **Dispõe sobre a regionalização do Estado do Maranhão e dá outras providências.** São Luís: Governo do Estado do Maranhão, 2007.

MARANHÃO. Lei nº 12.169, de 19 de dezembro de 2023. **Altera a redação dos arts. 13 e 17 da Lei nº 5.315, de 23 de dezembro de 1991,** que dispõe sobre terras de domínio do Estado do Maranhão. São Luís: Governo do Estado do Maranhão, 2023.

MARANHÃO. Lei nº 5.315, de 23 de dezembro de 1991. **Dispõe sobre terras de domínio do Estado e dá outras providências.** São Luís: Governo do Estado do Maranhão, 1991.

MARANHÃO. Tribunal de Contas do Estado. **Acórdão PL-TCE nº 747/2018.** Relatório de Auditoria de Acompanhamento no Instituto de Colonização e Terras do Maranhão (ITERMA). São Luís: TCE-MA, 2018.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia do trabalho científico.** 8. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

PITTA, Fábio Teixeira; VEGA, Gerardo Cerdas. **Impactos da expansão do agronegócio no MATOPIBA:** comunidades e meio ambiente. Rio de Janeiro: ActionAid, 2017.

SÁ, João Daniel Macedo. **A possibilidade do cancelamento administrativo de registros de imóveis e o combate à grilagem.**

Revista Jurídica da Presidência, Brasília, v. 14, n. 103, p. 383-404, jun./set. 2012.

SADER, Maria Regina Cunha de Toledo. **Espaço e luta no Bico do Papagaio**. 1987. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1987.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.588**. Requerente: Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares – CONTAG. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, DF, 2024a. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6827999>. Acesso em: 29 set. 2026.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Contag contesta alterações na Lei de Terras do Maranhão**. Brasília, DF, 19 jan. 2024b. Disponível em: <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/contag-contesta-alteracoes-na-lei-de-terras-do-maranhao/>. Acesso em: 29 set. 2026.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Súmula 340**. Desde a vigência do Código Civil, os bens públicos não são adquiridos por usucapião. Brasília, DF: STF, 1963.

VELHO, Otávio Guilherme. **Frente de expansão e estrutura agrária**: estudo do processo de penetração numa área da Transamazônica. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.

Artigo apresentado ao Curso de Bacharelado em Direito do Instituto de Ensino Superior do Sul do Maranhão – IESMA/Unisulma.

¹ Acadêmico do curso de Bacharelado em Direito do Instituto de Ensino Superior do Sul do Maranhão – IESMA/Unisulma. E-mail: [acesse o artigo original para visualizar o e-mail](#)

² Professor Orientador. Especialista em Direito Penal e Processual Penal. E-mail: [acesse o artigo original para visualizar o e-mail](#)