

LEGISLAÇÃO DAS FLORESTAS PÚBLICAS: O CENÁRIO ATUAL PARA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

PUBLIC FLOREST LEGISLATION: THE CURRENT SCENARIO FOR LAND REGULARIZATION

LEGISLACIÓN FORESTAL PUBLICA: EL ESCENARIO ACTUAL DE LA REGULARIZACIÓN DE TIERRAS

Soraya dos Santos Naiva¹
Paulo Izidio da Silva Rezende²

RESUMO: Diante do reconhecimento constitucional do meio ambiente como direito essencial, garantido a todo ser humano, existe na legislação uma série de normas que regulamentam e protegem as florestas brasileiras. Essas áreas estão diretamente relacionadas com a regularização fundiária de propriedades rurais, medida essencial para o reconhecimento do particular como titular de uma área e que lhe permite obter licenciamento ambiental necessário para a produção agrícola. Ocorre que em 2023 o Decreto 11.688/2023 alterou o Decreto nº 10.592/2020 ao estabelecer um rol taxativo de uso das áreas de floresta pública e não prever a sua regularização fundiária. Posteriormente, a lei foi novamente alterada para permitir a regulamentação de áreas sobrepostas as florestas públicas tipo B, contudo esses novos dispositivos alteraram as regras para exploração da terra pelos produtores rurais. Nesse contexto, a pesquisa analisa a legislação e os conflitos de uso relacionados às sobreposições de florestas públicas com imóveis rurais. A pesquisa bibliográfica e exploratória está pautada em acervo normativo e doutrinário com o intuito de apontar o cenário atual e as regras para a regularização fundiária de áreas compreendidas como florestas públicas (FPB) e o impacto da alteração legislativa para aqueles que destinam a terra à atividade produtiva.

3183

Palavras-chave: FPB. Regularização Fundiária. Sustentabilidade.

ABSTRACT: Given the constitutional recognition of the environment as an essential right, guaranteed to every human being, Brazilian legislation contains a series of rules that regulate and protect Brazilian forests. These areas are directly related to the land regularization of rural properties, an essential measure for recognizing private landowners and allowing them to obtain the environmental licensing required for agricultural production. In 2023, Decree 11.688/2023 amended Decree 10.592/2020 by establishing a restrictive list of uses for public forest areas and not providing for their land regularization. Subsequently, the law was amended again to allow the regulation of areas overlapping with Type B public forests; however, these new provisions altered the rules for land use by rural producers. In this context, this research analyzes the legislation and conflicts of use related to the overlap of public forests with rural properties. The bibliographic and exploratory research is based on normative and doctrinal collections with the aim of highlighting the current scenario and rules for land regularization of areas understood as public forests (FPB) and the impact of the legislative change for those who allocate land to productive activity.

Keywords: FPB. Land Regularization. Sustainability.

¹Discente do 10º período de direito na Universidade de Gurupi - UNIRG.

²Mestre em direito digital pelo UNIVEM - Centro Universitário Eurípides de Marília/SP. Professor no curso de Direito da Universidade de Gurupi - UNIRG.

RESUMEN: Dado el reconocimiento constitucional del medio ambiente como un derecho esencial, garantizado a todo ser humano, la legislación brasileña contiene una serie de normas que regulan y protegen los bosques brasileños. Estas áreas están directamente relacionadas con la regularización de tierras de propiedades rurales, una medida esencial para reconocer a los propietarios privados y permitirles obtener la licencia ambiental requerida para la producción agrícola. En 2023, el Decreto 11.688/2023 modificó el Decreto 10.592/2020 al establecer una lista restrictiva de usos para las áreas forestales públicas y no contemplar su regularización territorial. Posteriormente, la ley fue modificada nuevamente para permitir la regulación de áreas que se superponen con bosques públicos Tipo B; sin embargo, estas nuevas disposiciones alteraron las reglas para el uso de la tierra por parte de los productores rurales. En este contexto, esta investigación analiza la legislación y los conflictos de uso relacionados con la superposición de bosques públicos con propiedades rurales. La investigación bibliográfica y exploratoria se basa en recopilaciones normativas y doctrinales con el objetivo de evidenciar el escenario actual y las reglas de regularización de tierras de áreas entendidas como bosques públicos (FPB) y el impacto del cambio legislativo para quienes destinan tierras a la actividad productiva.

Palabras clave: FPB. Regularización de Tierras. Sostenibilidad.

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988, norma que rege todo o ordenamento jurídico em vigor no Brasil, tem como fundamento elencado já em seu artigo 1º a dignidade da pessoa humana, direito este que se consolida através da proteção aos direitos fundamentais assegurados a todo ser humano (BRASIL, 1988).

Dentre esses direitos fundamentais está o direito ao meio ambiente que é essencial, pois sem o equilíbrio ambiental não é possível a sobrevivência das presentes e futuras gerações.

Nesse contexto, existe no direito brasileiro um amplo acervo legislativo que busca proteger as áreas verdes, preservando áreas nativas e restabelecendo o equilíbrio daquelas já desmatadas por meio de regulamentação do uso sustentável da natureza.

Um exemplo dessa proteção é a regulamentação das florestas públicas brasileiras, que são definidas e geridas pela Lei 11.284/2006, norma que também instituiu o Cadastro Nacional de Florestas Públicas, que por sua vez estabeleceu três tipos de florestas públicas, tipo A (FPA), tipo B (FPB) e tipo C (FPC), cada uma delas com características e regulamentação de uso distinto.

Acontece que, ainda que detenha relevância significativa para o ordenamento, o Estado não deve assegurar apenas a preservação do meio ambiente, sendo que precisa ainda promover o crescimento econômico do país e garantir o direito do cidadão de uso do solo e produção para a sua sobrevivência. Daí reside o conflito aparente de interesses.

Isso porque, o Estado deve atender aos dois lados da moeda, garantir não só a proteção ambiental, mas também o crescimento econômico sob a perspectiva da agropecuária brasileira, um dos pilares da economia do país.

Na busca pela aplicação dos fundamentos constitucionais, houve nos últimos anos diversas alterações normativas, dentre elas o Decreto 11.688/2023 que, ao alterar o artigo 12 do Decreto 10.592/2020, que por sua vez regula a Lei da regularização fundiária de áreas rurais (Lei nº 11.952/2009), criou um rol taxativo para a destinação das florestas públicas sem dispor sobre a regularização fundiária, o que ensejou a criação de nova norma, o Decreto 12.111/2024 que ampliou as hipóteses de uso de áreas sobrepostas a florestas públicas, e por outro lado, condicionou todas elas à constituição de reservas legais ou áreas de preservação permanente.

Com isso, surgiu o questionamento: sendo as florestas de tipo B as principais áreas em processo de regularização fundiária, que segundo o decreto deveriam ser reservas legais ou APP, como conciliar ao seu uso agropecuário com a preservação ambiental?

Diante desse cenário, a pesquisa objetiva analisar a legislação e os conflitos de uso relacionados às sobreposições de florestas públicas com imóveis rurais, buscando compreender os impactos e desafios enfrentados e apontado, ao final, qual tem sido a interpretação adotada nos dias de hoje.

MATERIAIS E MÉTODOS

Para solução do conflito, a pesquisa foi desenvolvida por meio do método de análise qualitativa do tema, com estudo pormenorizado sobre os conflitos existentes entre a regulamentação das florestas públicas tipo B e a regularização fundiária através de material bibliográfico presente em leis e interpretações doutrinárias e jurisprudenciais sobre o tema.

É, portanto pesquisa exploratória, que busca ampliar o conhecimento sobre a matéria, com exposição do resultado da pesquisa de forma escrita, com transcrição de citações de maior relevância para a conclusão do estudo.

A presente pesquisa científica não teve necessidade de prévia submissão à aprovação do Comitê de Ética em Pesquisa por não haver abordagem direta a outros seres humanos, tendo seu estudo pautado em material bibliográfico já disponível em livros e arquivos digitais.

I DEFINIÇÃO DE FLORESTAS PÚBLICAS

Conforme preconiza a Constituição Federal de 1988, o equilíbrio do meio ambiente é um direito fundamental de todo ser humano que precisa ser garantido pelo Estado para as presentes e futuras gerações (BRASIL, 1988), motivo pelo qual existe uma regulamentação normativa para o uso e preservação das florestas.

E para que seja possível discutir a sua regulamentação, é preciso, antes de qualquer outra coisa, delimitar a compreensão do que são as florestas públicas que serão abordadas ao longo de toda esta pesquisa científica.

Gilberto de Freitas comenta que, segundo o Relatório de Avaliações Globais de Recursos Florestais (FRA) da Organização das Nações Unidas (ONU) entende-se por floresta “os terrenos com mais de 0,5 hectares com árvores com mais de 5 metros de altura e uma copa de mais de 10%, ou árvores capazes de atingir esses limiares in situ” (FRA apud FREITAS E CARDOSO, 2020).

De acordo com a Lei 11.284 de 02 de março de 2006, que configura o marco legislativo da regulamentação e gestão das florestas públicas no ordenamento pátrio, as florestas públicas estão definidas no artigo 3º, inciso I nos seguintes moldes:

Art. 3º Para os fins do disposto nesta Lei, consideram-se:

I - florestas públicas: florestas, naturais ou plantadas, localizadas nos diversos biomas brasileiros, em bens sob o domínio da União, dos Estados, dos Municípios, do Distrito Federal ou das entidades da administração indireta; (BRASIL, 2006).

Esclarece José Afonso da Silva que “floresta pública é um conceito mais amplo do que florestas nacionais, estaduais e municipais, porque estas integram o sistema nacional de unidade de conservação de uso sustentável” (SILVA, 2007, p.190).

Portanto, a definição de floresta pública é ampliada, compreendendo não apenas as florestas nacionais, mas ainda as estaduais e municipais localizadas em bens da Administração Pública, sob sua gestão direta ou indireta, sejam qual foi o seu bioma.

Por se tratar de uma definição abrangente, existem diferentes tipos de floresta e classificações que as distinguem entre si e dispõe a regulamentação de uso para cada uma delas.

1.1 CARACTERÍSTICAS E ABRANGÊNCIA

A lei de Gestão das Florestas Públicas (Lei nº 11.284/2006) entrou em vigor no ordenamento jurídico para sanar a lacuna existente no direito brasileiro quanto a regulamentação das florestas brasileiras, que, em sua grande maioria localizada em áreas

públicas, são alvos constantes de desmatamento, invasões e ocupações ilegais para fins e exploração e expansão da atividade agropecuária (RODRIGUES, 2016).

Além de definir a floresta pública, a referida lei instituiu o Cadastro Nacional de Florestas Públicas (CNFP), que tem um papel fundamental para o planejamento e gestão das florestas brasileiras.

O Cadastro Nacional de Florestas Públicas (CNFP) é um instrumento de planejamento da gestão florestal que reúne dados georreferenciados sobre as florestas públicas brasileiras, de modo a oferecer aos gestores públicos e à população em geral uma base confiável de mapas, imagens e dados com informações relevantes para a gestão florestal. Os dados do CNFP auxiliam os processos de proteção das florestas públicas, destinação para uso comunitário, criação de unidades de conservação e realização de concessões florestais. O Cadastro contribui para a transparência, o controle social e a unificação das informações sobre as florestas públicas.

Instituído pela Lei nº 11.284/2006 e gerido pelo SFB, o CNFP é formado pelo Cadastro-Geral de Florestas Públicas da União e pelos cadastros de florestas públicas dos estados, Distrito Federal e municípios. (MMA, 2025).

Logo, as florestas públicas tem como característica serem áreas naturais ou plantadas, que podem estar localizadas em qualquer território brasileiro e de diferente bioma, com destinação e regras de uso e conservação distinta a depender da sua classificação.

E como está expresso no artigo 225 da Constituição Federal, o meio ambiente é um direito de todos, “um bem de uso comum do povo” (BRASIL, 1988), sendo classificado como um bem difuso, isto é, “é bem de fruição geral da coletividade, de natureza difusa e, assim, caracterizado como *res omnium* — coisa de todos” (LENZA, 2024, p. 2249).

3187

Quanto à abrangência das florestas públicas, segundo a última atualização cadastral no CNFP, o total de área de floresta pública no Brasil corresponde a aproximadamente 334,1 milhões de hectares, que é cerca de 39,3% do território do país. (CNFP apud MMA, 2025). Esses hectares estão assim distribuídos:

- a) 250.358.079 hectares são de Florestas Públicas Federais (229.494.575 hectares de florestas destinadas e 20.863.504 hectares de florestas não destinadas);
- b) 81.257.111 hectares são de Florestas Públicas Estaduais (49.684.720 hectares de florestas destinadas e 31.572.391 hectares de florestas não destinadas); e
- c) 2.528.352 hectares são de Florestas Públicas Municipais destinadas (Unidades de Conservação). (CNFP apud MMA, 2025).

Diante de sua extensa definição legal, as florestas públicas são classificadas em tipos distintos com características específicas para cada uma delas, as quais serão discutidas a seguir.

2 CLASSIFICAÇÃO DAS FLORESTAS PÚBLICAS

Conforme destacado acima, compete ao Cadastro Nacional de Florestas Públicas (CNFP) gerir e unificar as informações acerca das florestas brasileiras, possibilitando assim um planejamento florestal. Nele constam informações sobre florestas da União, dos Estados, Municípios e do Distrito Federal as quais se dividem em três tipos distintos: A, B e C.

Estas espécies de Florestas estão previstas na Resolução nº 02, de 02 de julho de 2007 do Serviço Florestal Brasileiro (SFP), que ao dispor sobre os tipos de vegetação para identificação das florestas públicas federais dispôs em seu artigo 6º o seguinte:

Art. 6º No estágio de identificação, será comunicada ao órgão competente a inclusão no CFPU das seguintes florestas:

I - Floresta Pública A (FPA), que indica que a floresta possui dominialidade pública e uma destinação específica;

II - Floresta Pública B (FPB), que indica que a floresta possui dominialidade pública, mas ainda não foi destinada à utilização pela sociedade, por usuários de serviços ou bens públicos ou por beneficiários diretos de atividades públicas;

III - Floresta Pública C (FPC) são as florestas com definição de propriedade não identificada pelo Serviço Florestal Brasileiro. (SERVIÇO FLORESTAL BRASILEIRO, 2007).

Em uma definição mais exemplificada, o Cadastro Nacional de Florestas Pública as define do seguinte modo:

Florestas Públicas do TIPO A (FPA) - São florestas que apresentam destinação e dominialidade específica, como as Unidades de Conservação da Natureza, as Terras Indígenas, os Assentamentos Rurais Públicos, as áreas militares e outras formas de destinação previstas em lei. São destinadas à proteção e conservação do meio ambiente e uso de comunidades tradicionais;

Florestas Públicas do TIPO B (FPB) - São as florestas localizadas em áreas arrecadadas pelo Poder Público, mas que ainda não foram destinadas;

Florestas Públicas do TIPO C (FPC) - São as florestas localizadas em áreas de dominialidade indefinida, comumente chamadas de terras devolutas. (MMA, 2025).

Portanto, existem dentro do Cadastro Nacional de florestas públicas diversas especificidades que distinguem cada uma delas, sendo primordial a sua identificação, pois somente assim é possível estabelecer os limites impostos pela lei para sua destinação de forma lícita, sem colocar em risco o acesso ao meio ambiente ecologicamente equilibrado garantido pela Constituição.

3 A DESTINAÇÃO DAS FLORESTAS PÚBLICAS

Tendo em vista que existem três tipos de florestas públicas no Brasil, cada uma delas tem uma destinação distinta das demais, devidamente regulamentadas por leis e decretos dos órgãos administrativos competentes.

As florestas públicas do tipo A (FPA), que abrangem áreas de maior grau de proteção e conservação, são as que têm limites mais rígidos que impedem a sua degradação para garantia do equilíbrio ambiental. Dentre elas estão as unidades de conservação que, conforme explica Terence Trennepohl “são espaços, incluídas as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes. São legalmente instituídos pelo Poder Público objetivando a conservação de seus recursos a partir do estabelecimento de limites para a sua utilização” (TRENNEPOHL, 2020, p. 449).

Diante de sua destinação já definida pela legislação, observa-se que não existem muitos questionamentos quanto à regulamentação das florestas públicas do tipo A, por serem elas devidamente regimentadas pelas leis ambientais de proteção e preservação dessas áreas de maior preservação.

Diferente das FPA, as florestas públicas do tipo B (FPB) são áreas que, apesar de terem sido arrecadas pelo Estado, não tem até então uma destinação determinada. Ocorre que estas FPB estão localizadas em grande maioria em glebas onde já existe ocupação, ainda pendente de regularização fundiária, conforme explica Alfredo Bertunes de Araújo:

Ainda que se tratem, obviamente, de remanescentes de vegetação nativa, uma parcela significativa das áreas classificadas como Florestas Públicas Tipo B estão integradas, sob a forma de áreas de reserva legal, a imóveis rurais com área rural consolidada, onde são exercidas atividades produtivas, mas que ainda não foram objeto de regularização fundiária pelos órgãos competentes, seja pelo INCRA, quando se trata de áreas federais, seja pelos órgãos responsáveis pela gestão das terras públicas de domínio estadual (ARAUJO, 2024, p.1).

3189

Por sua vez, as florestas públicas do tipo C (FPC) são aquelas que não têm destinação ainda definida por estarem aguardando a sua formalização para posterior destinação, quando serão então consideradas unidades de conservação ou de concessão de uso. São as chamadas terras devolutas, isto é, “são todas aquelas que, pertencentes ao domínio público de qualquer das entidades estatais, não se acham utilizadas pelo Poder Público, nem destinadas a fins administrativos específicos”. (MEIRELLES apud LENZA, 2024, p. 2266).

Como se verifica pelas especificações acima, para cada tipo de floresta pública há uma destinação prevista em lei. Contudo, existe no ordenamento atual um aparente conflito de normativas sobre a possibilidade de exercício ou não de atividade rural nas FPB, cujas normas serão discutidas a partir de agora.

4 A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE ÁREAS PÚBLICAS RURAIS E AS FLORESTAS PÚBLICAS TIPO B

Sancionada em 25 de junho de 2009, é a Lei nº 11.952 que dispõe sobre a regularização fundiária de ocupações em terras da União, a qual é regulamentada por meio do Decreto nº 10.592, de 24 de dezembro de 2020 “para dispor sobre a regularização fundiária das áreas rurais situadas em terras da União, no âmbito da Amazônia Legal, e em terras do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, por meio de alienação e concessão de direito real de uso de imóveis”. (BRASIL, 2020).

Conforme argumenta Luly Rodrigues da Cunha Fischer “a Lei 11.952/2009 trouxe uma forma de regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal”. (FISCHER, 2018, p.181).

A regularização fundiária consiste em um procedimento essencial para garantia da segurança jurídica dos donos das áreas, pois permite ao ocupante regularizar sua ocupação e manter o domínio sobre a área mediante um procedimento legal que existe a comprovação de requisitos legais e de observância das normas ambientais.

A falta de regularização fundiária rural no Brasil tem consequências profundas e variadas, afetando diretamente a vida de milhares de pequenos produtores. Sem a segurança jurídica proporcionada pela regularização, eles enfrentam uma série de desafios que dificultam seu desenvolvimento socioeconômico. Entre os principais impactos negativos, destacam-se a dificuldade de acesso a crédito, o perigo da grilagem e dos conflitos de terra e a impossibilidade de garantir uma moradia digna. (COSTA, 2024, p. 19).

3190

De acordo com o artigo 5º da Lei 11.952/2009, são requisitos para a regularização da área rural da União:

Art. 5º Para regularização da ocupação, nos termos desta Lei, o ocupante e seu cônjuge ou companheiro deverão atender os seguintes requisitos:

- I - ser brasileiro nato ou naturalizado;
- II - não ser proprietário de imóvel rural em qualquer parte do território nacional;
- III - praticar cultura efetiva;
- IV - comprovar o exercício de ocupação e exploração direta, mansa e pacífica, por si ou por seus antecessores, anterior a 22 de julho de 2008;
- V - não ter sido beneficiado por programa de reforma agrária ou de regularização fundiária de área rural, ressalvadas as situações admitidas pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário. (BRASIL, 2009).

Na prática, grande parte das áreas rurais que são objeto da regularização fundiária está compreendida pelo conceito de florestas públicas tipo B (FPB), que como dito anteriormente, são florestas localizadas em área pública, mas que ainda não foram destinadas.

Alfredo Bertunes de Araújo comenta que as FPB:

Muito embora ainda não tenham sido destinadas de forma definitiva pelo poder público, grande parte delas está inserida em glebas que já foram arrecadadas e destinadas à regularização fundiária, ou que já faziam parte de áreas que vinham sendo ocupadas há bastante tempo, sobretudo na região Amazônica, onde boa parte dos imóveis rurais não foi objeto de regularização fundiária e que, portanto, ainda que estejam ocupadas por particulares permanecem sob domínio público (ARAUJO, 2024, p.1).

Por muitas décadas, o fato das áreas rurais estarem compreendidas como FPB não impediam o processo de regularização fundiária para garantia de acesso a terra e à moradia dos pequenos produtores instalados nessas áreas públicas.

Contudo, o cenário mudou nos últimos anos, após a alteração de vários dispositivos legais que regulamentam a regularização fundiária e o uso das florestas públicas, conforme passaremos a discutir.

5 AS INOVAÇÕES NORMATIVAS E OS PERCALÇOS PARA A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE FPB: A SOBREPOSIÇÃO DE IMÓVEL RURAL E OS CONFLITOS DE USO

3191

A preocupação crescente com a preservação ambiental no mundo e a degradação de territórios verdes têm impulsionado o debate e a criação de leis cada vez mais voltadas para a restrição de uso das florestas públicas no Brasil.

Como já comentado anteriormente, a regularização fundiária está regulamentada no ordenamento brasileiro através da Lei 13.465/2017 e também pela Lei nº 11.952/ 2009, que por sua vez é regulamentada por meio do Decreto nº 10.592/2020, que em sua redação original permitia a regularização fundiária das áreas rurais em terras da União, inclusive as compreendidas pela Amazônia Legal na qual havia a sobreposição de imóveis rurais.

Ocorre que a partir do ano de 2023 a norma foi alterada por meio do Decreto nº 11.688/2023, momento em que surgiu um conflito entre os interesses dos agropecuaristas e a proteção ambiental. Ao ser sancionada a nova redação do artigo 12 do Decreto nº 10.592/2020, para nele constar a restrição do uso de florestas públicas, foi inserido no parágrafo 9º uma imposição de um rol taxativo de hipóteses de destinação das florestas públicas, sem nele constar a regularização fundiária (BRASIL, 2020).

A redação do parágrafo 9º do artigo 12 que passou a vigorar em 05 de setembro de 2023 foi a seguinte:

§ 9º A destinação de florestas públicas ficará restrita às seguintes políticas públicas:

I - criação e regularização fundiária de unidades de conservação da natureza;

II - demarcação e regularização fundiária de terras indígenas;

III - demarcação e regularização fundiária de territórios quilombolas;

IV - demarcação e regularização fundiária de territórios de outros povos e comunidades tradicionais;

~~V - concessões, nos termos do disposto na Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006;~~ (Revogado pelo Decreto nº 12.III, de 2024)

~~VI - outras formas de destinação compatíveis com a gestão sustentável das florestas públicas, nos termos do disposto no art. 6º da Lei nº 11.284, de 2006;~~ (Revogado pelo Decreto nº 12.III, de 2024) (BRASIL, 2020).

O efeito dessa alteração legislativa foi imediato: o INCRA de imediato determinou a suspensão dos processos de regularização em que havia sobreposição de imóveis rurais em florestas públicas tipo B e em seguida começou a não reconhecer a regularização fundiária dos particulares cuja área estava caracterizada dentro dessas condições, tornando inviável o acesso a terra (ARAÚJO, 2024).

As consequências da nova redação foram tamanhas que em 2024 foi sancionado o Decreto nº 12.III, de 2024, que incluiu novo inciso ao dispositivo supracitado, passando a reconhecer a seguinte possibilidade de regularização:

VII - regularização fundiária de imóveis rurais parcialmente sobrepostos a áreas de floresta pública tipo B, definidas como as florestas localizadas em áreas incorporadas ao domínio do Poder Público, mas que ainda não foram destinadas, observados os demais requisitos previstos na Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, desde que a integralidade das áreas de floresta seja destinada à constituição de Reserva Legal ou considerada como Área de Preservação Permanente, conforme critérios estabelecidos na Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. (Incluído pelo Decreto nº 12.III, de 2024) (BRASIL, 2020).

Todavia, apesar de prever uma possibilidade de solução do conflito através da permissão de regularização fundiária de áreas sobrepostas as FPB, essa norma impôs como condição não apenas a comprovação dos requisitos exigido das demais hipóteses, como ainda condicionou a regularização à destinação da área a criação de reserva legal ou área de preservação permanente.

Ou seja, apesar do inciso VII acrescentado ao parágrafo 9º do artigo 12 permitir a regularização das FPB ainda que sobrepostas, não admite que o particular possa explorar a área, ainda que tenha obtido licença para essa finalidade, o que acaba por não solucionar o problema dos particulares (COSTA NETO, 2024).

Isso porque a sobreposição de área rural nada mais é do que a existência de mais de um registro sobre a mesma porção de terra, ou seja, ela é ao mesmo tempo classificada como floresta pública tipo B e como área rural ocupada por particular.

É fato que não há como afastar a relevância da regularização fundiária, posto que garante o acesso à terra, à moradia e o desenvolvimento socioeconômico dos pequenos produtores mediante a comprovação de vários requisitos para a regularização da terra e que evitam condutas fraudulentas e a grilagem. Logo, a regularização promove a segurança jurídica dos produtores e a obediência às normas ambientais, já que exigidas para a obtenção de créditos e investimentos para exercício da atividade produtiva.

Nesse contexto, a norma atualmente em vigor não soluciona o problema dos particulares que estão em processo de regularização fundiária com o intuito de exercer a exploração econômica, conforme comentário do consultor jurídico, escritor e especialista em regularização fundiária e agrário, Antônio Ribeiro Costa Neto:

Na prática, isso dificultará a expansão da área antropizada para exploração dentro de terras devolutas, uma vez que a área identificada como floresta pública no ato do sensoriamento não poderá ser convertida em área explorada, mesmo mediante licenciamento ambiental. Tal condição valerá durante a vigência das demais cláusulas resolutivas pois esta cláusula, assim como todas as demais, perderá sua vigência no ato da liberação, seguindo, nesse aspecto, a regra ordinária já vigente. Essa medida, adotada pelo Governo Federal, é inócua sob qualquer ponto de vista e, a nosso ver, cria apenas mais um entrave burocrático que prejudica a celeridade dos processos de regularização fundiária. Seria mais eficaz proibir explicitamente a regularização fundiária sobre as áreas de 'Floresta Pública Tipo A', destinadas à preservação ambiental. (COSTA NETO, 2024, p.1).

Ou seja, a legislação atual não soluciona o impasse sob o ponto de vista dos produtores rurais que exercem atividade produtiva nas áreas compreendidas como florestas públicas tipo B. Pelo contrário, aponta que ainda é necessário avançar o diálogo para assegurar não apenas o equilíbrio ambiental, mas também o desenvolvimento socioeconômico dos produtores rurais.

Em um conflito aparente de interesses, a sustentabilidade é a chave para a harmonização desses dois pilares do Estado Democrático de Direito, evitando que um desses direitos prejudique o outro. É preciso que os dois pilares se complementem para um desenvolvimento econômico sustentável. Assim dispõe o Ministro Barroso:

É falso o dilema 'ou desenvolvimento ou meio ambiente', na medida em que, sendo uma fonte de recursos para o outro, devem harmonizar-se e complementar-se. Compatibilizar meio ambiente e desenvolvimento significa considerar os problemas ambientais dentro de um processo contínuo de planejamento, atendendo-se adequadamente às exigências de ambos e observando-se as suas inter-relações particulares a cada contexto sociocultural, político, econômico e ecológico dentro de uma dimensão tempo/espço. Em outras palavras, isto significa dizer que a política ambiental não deve constituir em obstáculo ao desenvolvimento..." BARROSO *apud* LENZA, 2024, p.2246).

Portanto, é necessário reconhecer os avanços legislativos no âmbito da regularização fundiária e da proteção das florestas públicas brasileiras, que são essenciais para o equilíbrio ambiental do planeta terra, contudo é preciso ampliar o debate sobre o ponto de vista do particular que já exerce, sobre esses territórios, uma atividade produtiva e que tiram da terra o seu sustento familiar, aplicando uma medida alternativa para assegurar, principalmente para o pequeno produtor, o seu direito a terra e a moradia.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Constituição Federal Brasileira, promulgada em 1988, reconhece que o meio ambiente é um direito fundamental das presentes e futuras gerações, o qual deve ser garantido pelo Estado e pelo povo a fim de possam dele usufruir de forma ecologicamente equilibrada.

Como consequência dessa garantia, existem várias normas que protegem as áreas verdes do território nacional, dentre elas as florestas públicas, atualmente classificadas em tipo A, B e C, com destinação e regras de uso distintas entre si.

Ao longo desse estudo, foi objeto de debate a destinação e regularização fundiária das florestas públicas do tipo B, cuja regulamentação foi afetada nos últimos anos em razão das alterações legislativas quanto ao procedimento de regularização fundiária de áreas rurais da união.

3194

Conforme verificado ao longo da pesquisa, a legislação ambiental em vigor admitia que fossem regularizadas as áreas rurais sobrepostas as FPB desde observados os requisitos e o procedimento para regularização previsto no Decreto nº 10.592/2020 e Lei 11.952/2009, até que em 2023 houve alteração na norma com a inserção do parágrafo 9º do artigo 12 do Decreto 10.592/2020 que não previu a regularização de FPB, momento em que todos os procedimentos de regularização fundiária no INCRA foram negados.

Em 2024, porém, a norma foi novamente modificada com a inclusão do inciso VII que passou a admitir a regularização fundiária dos imóveis rurais que fossem parcialmente sobrepostos as FPB desde que elas fossem destinadas integralmente à criação de reservas legais ou reconhecidas como área de preservação permanente.

Ocorre que essa flexibilização não trouxe para o pequeno produtor rural uma solução para seu problema, haja vista que os processos de regulamentação dessas áreas têm o objetivo de produzir atividade agrícola ou agropecuária para fins de aferição econômica, de modo que a

destinação da terra sobreposta para fins exclusivamente de proteção ambiental e não de licenciamento para a produção coloca em risco o ganho e o sustento desses particulares.

Portanto, atualmente a lei admite a regularização fundiária de áreas rurais sobrepostas às florestas públicas tipo B, contudo não permite a realização de atividade produtiva, apenas a criação de reserva legal ou área de preservação permanente.

Deste modo, o estudo apontou que o cenário para regularização fundiária de florestas públicas no Brasil ainda apresenta percalços a serem enfrentados pelos legisladores a fim de assegurar não só direito ao meio ambiente como também ao uso da terra de forma legal, requisito essencial para o pequeno produtor obter o licenciamento ambiental e, com isso, não degradar o meio ambiente através da exploração do solo.

É fato que a proteção ao meio ambiente deve sempre ser considerada em todas as esferas de atuação do Estado. Contudo, o crescimento econômico e o desenvolvimento do País devem ocorrer em conformidade com a norma ambiental, criando mecanismo regulador que, ao mesmo tempo, proteja o meio ambiente e garanta ao pequeno agricultor a regulação de sua terra e o uso dela para seu sustento, direito que também está resguardado pela Constituição Federal de 1988.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Alfredo Bertunes de. Floresta Pública Tipo B: tudo o que você precisa saber. Jusbrasil, 2024. <<https://www.jusbrasil.com.br/artigos/floresta-publica-tipo-b-tudo-o-que-voce-precisa-saber/2553197272>>. Acesso em: 18 set. 2025.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 06 set. 2025.

BRASIL. Decreto nº 10.592, de 24 de dezembro de 2020. Regulamenta a Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, para dispor sobre a regularização fundiária das áreas rurais situadas em terras da União, no âmbito da Amazônia Legal, e em terras do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, por meio de alienação e concessão de direito real de uso de imóveis. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/d10592.htm>. Acesso em: 20 set. 2025.

BRASIL. Decreto nº 11.688, de 5 de setembro de 2023. Altera o Decreto nº 10.592, de 24 de dezembro de 2020, que regulamenta a Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, para dispor sobre a regularização fundiária das áreas rurais situadas em terras da União e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, por meio de alienação e concessão de direito real de uso de imóveis, e sobre a destinação de terras públicas da União em consonância com os art. 188, art. 225 e art. 231 da Constituição, o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, a

Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, e a Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Decreto/D11688.htm#art1>.

Acesso em: 18 set. 2025.

BRASIL. Decreto nº 12.III, de 11 de julho de 2024. Altera o Decreto nº 10.592, de 24 de dezembro de 2020, que regulamenta a Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, para dispor sobre a regularização fundiária das áreas rurais situadas em terras da União, no âmbito da Amazônia Legal, e em terras do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, por meio de alienação e concessão de direito real de uso de imóveis. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/decreto/D12III.htm>. Acesso em: 18 set. 2025.

BRASIL. Decreto nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis nºs 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 13.001, de 20 de junho de 2014, 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei nº 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm>. Acesso em: 18 set. 2025.

3196

BRASIL. Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006. Dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável; institui, na estrutura do Ministério do Meio Ambiente, o Serviço Florestal Brasileiro - SFB; cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal - FNDF; altera as Leis nºs 10.683, de 28 de maio de 2003, 5.868, de 12 de dezembro de 1972, 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, 4.771, de 15 de setembro de 1965, 6.938, de 31 de agosto de 1981, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/L11284.htm>. Acesso em: 05 set. 2025.

BRASIL. Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009. Dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal; altera as Leis nºs 8.666, de 21 de junho de 1993, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11952.htm#art5>. Acesso em: 20 set. 2025.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Serviço Florestal Brasileiro (SFB). Resolução nº 02, de 06 de Julho de 2007. Regulamenta o Cadastro Nacional de Florestas Públicas, define os tipos de vegetação e as formações de cobertura florestal, para fins de identificação das florestas

públicas federais, e dá outras providências. Disponível em: <https://snif.florestal.gov.br/images/pdf/legislacao/resolucoes_sfb/resolucao_sfb_02_2007.pdf>. Acesso em: 10 set. 2025.

BRASIL. MMA - Ministério do Meio Ambiente e Mudança Climática. Cadastro Nacional de Florestas Públicas. Serviço Florestal Brasileiro. 2025. Disponível em: <<https://www.gov.br/florestal/pt-br/assuntos/cadastro-nacional-de-florestas-publicas>>. Acesso em: 14 set. 2025.

BRASIL. MMA - Ministério do Meio Ambiente e Mudança Climática. Cadastro Nacional de Florestas Públicas: Atualização 2024. Serviço Florestal Brasileiro. 2025. Disponível em: <<https://www.gov.br/florestal/pt-br/assuntos/cadastro-nacional-de-florestas-publicas/cadastro-nacional-de-florestas-publicas-atualizacao-2024>>. Acesso em: 14 set. 2025.

COSTA NETO, Antonio Ribeiro. Foi resolvido o problema das titulações em áreas sobrepostas a “Floresta Pública Tipo B”. 2024. Disponível em: <<https://ribeirocostaadvocacia.com.br/foi-resolvido-o-problema-das-titulacoes-em-areas-sobrepostas-a-floresta-publica-tipo-b/>>. Acesso em: 27 set. 2025.

COSTA, Thainara Barroso. A importância da regularização fundiária rural para a efetivação do direito à moradia e da função social da terra. Repositório UEG, 2024. Disponível em: <<https://repositorio.ueg.br/jspui/handle/riueg/5620>>. Acesso em: 20 set. 2024.

FISHER, Luly Rodrigues da Cunha (Coordenadora). Manual de Direito Agrário. Belém: UFPA, 2018. 336p. il. [Recurso eletrônico – E-book].

3197

FREITAS, Gilberto de, CARDOSO, Simone Alves. Floresta pública. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direitos Difusos e Coletivos. Nelson Nery Jr., Georges Abboud, André Luiz Freire (coord. de tomo). Tomo Direitos Difusos e Coletivos, Edição 1, Julho de 2020. Disponível em: <<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/326/edicao-1/floresta-publica>>. Acesso em: 05 set. 2025.

LENZA, Pedro. Direito Constitucional; Coleção Esquematizado® – coordenado por Pedro Lenza. – 28. ed. – São Paulo: SaraivaJur, 2024 (ePUB).

RODRIGUES, Marcelo Abelha. Direito ambiental esquematizado. Coordenação Pedro Lenza. – 3. ed. – São Paulo: Saraiva, 2016.

SILVA, José Afonso. Direito ambiental constitucional. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.

TRENNEPOHL, Terence. Manual de direito ambiental. – 8. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2020.