

PAULO MAX BATISTA DA SILVA

**A PROTEÇÃO CONSTITUCIONAL DO MEIO AMBIENTE EM FACE DO
DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO: UM EMBATE ENTRE A PRESERVAÇÃO E A
EXPLORAÇÃO AGROPECUÁRIA À LUZ DO CÓDIGO FLORESTAL**

Artigo Científico apresentado ao Centro
Universitário Afya de Ji-Paraná – Afya Ji-
Paraná para obtenção de nota na disciplina
Trabalho de Conclusão – Projeto de
Pesquisa, no curso Direito, sob orientação
do Prof. Ma. Aline Cirilo Caldas.

Ji-Paraná

2026

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação - CIP

S586p Silva, Paulo Max Batista da.

A proteção constitucional do meio ambiente em face do desenvolvimento econômico: um embate entre a preservação e a exploração agropecuária à luz do Código Florestal. / Paulo Max Batista da Silva. – Ji-Paraná, 2026.

25 p.

Artigo Científico (Curso de Direito) – Afya Centro Universitário de Ji-Paraná, 2026.

Orientadora: Prof.^a Ma. Aline Cirilo Caldas.

1. Programa de Regularização Ambiental. 2. Função socioambiental da propriedade rural. 3. Código Florestal. 4. Sustentabilidade. 5. Proibição de retrocesso ecológico. I. Caldas, Aline Cirilo. II. Título.

CDU 349.6(81)(094.4)

A PROTEÇÃO CONSTITUCIONAL DO MEIO AMBIENTE EM FACE DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO: UM EMBATE ENTRE A PRESERVAÇÃO E A EXPLORAÇÃO AGROPECUÁRIA À LUZ DO CÓDIGO FLORESTAL

Paulo Max Batista da Silva¹

Aline Cirilo Caldas²

RESUMO

O presente estudo analisa a tensão entre a proteção do meio ambiente e o desenvolvimento econômico sob a égide da Constituição Federal de 1988, investigando como o ordenamento jurídico brasileiro, através do art. 225, do art. 170, VI, da CF/1988 e da Lei nº 12.651/2012 (Código Florestal), busca conciliar preservação ambiental e produtividade do agronegócio. Metodologicamente, trata-se de pesquisa qualitativa, teórico-jurídica, desenvolvida via revisão bibliográfica com base em Milaré, Sarlet, Fensterseifer, Sirvinskis e Paulo de Bessa Antunes, e análise documental, com foco na ADI 4.901 e no Programa de Regularização Ambiental (PRA), previsto no art. 59 do Código Florestal. A discussão demonstra que o desenvolvimento, embora princípio constitucional, deve estar condicionado à sustentabilidade e à função socioambiental da propriedade rural, sob pena de retrocesso ecológico. Os resultados indicam que o PRA é constitucionalmente legítimo, desde que sua implementação pelos entes federativos atenda às exigências mínimas de recomposição fixadas pelo Código Florestal, não se convertendo em instrumento de postergação das obrigações ecológicas constitucionalmente impostas ao proprietário rural.

Palavras-chave: Programa de Regularização Ambiental. Função socioambiental da propriedade rural. Código Florestal. Sustentabilidade. Proibição de retrocesso ecológico.

THE CONSTITUTIONAL PROTECTION OF THE ENVIRONMENT IN THE FACE OF ECONOMIC DEVELOPMENT: A CLASH BETWEEN PRESERVATION AND AGRICULTURAL EXPLOITATION IN LIGHT OF THE FOREST CODE

ABSTRACT

This study examines the tension between environmental protection and economic development under the Brazilian Federal Constitution of 1988, investigating how the Brazilian legal order, through art. 225, art. 170, VI, of the Federal Constitution and Law No. 12,651/2012 (Forest Code), seeks to reconcile environmental preservation with agribusiness productivity. Methodologically, this is a qualitative, theoretical-legal research, developed through bibliographic review, based on Milaré,

¹ Acadêmico do curso de Direito na AFYA Centro Universitário de Ji-Paraná, Ji-Paraná, Rondônia, Brasil. E-mail: silva.paulo@alunos.afya.com.br

² Professora orientadora. Mestre em Direito Negocial pela Universidade Estadual de Londrina (2022). E-mail: aline.caldas@afya.com

Sarlet, Fensterseifer, Sirvinskas and Paulo de Bessa Antunes, and documentary analysis, focusing on ADI 4,901 and the Environmental Regularization Program (PRA), established in art. 59 of the Forest Code. The discussion demonstrates that development, although a constitutional principle, must be conditioned on sustainability and the socio-environmental function of rural property, under penalty of ecological regression. The results indicate that the PRA is constitutionally legitimate, provided that its implementation by federal entities meets the minimum reforestation requirements established by the Forest Code, and does not become an instrument for the indefinite postponement of the ecological obligations constitutionally imposed on rural landowners.

Keywords: Environmental Regularization Program. Socio-environmental function of rural property. Forest Code. Sustainability. Prohibition of ecological regression.

INTRODUÇÃO

A relação entre produção agropecuária e preservação ambiental no Brasil nunca foi pacífica. Desde a colonização, a expansão das fronteiras agrícolas avançou sobre florestas, várzeas e cerrados com pouca ou nenhuma contrapartida ecológica, consolidando um modelo produtivo que historicamente externalizou seus custos ambientais para a coletividade. A Constituição Federal de 1988 representou uma ruptura normativa com esse paradigma: ao elevar o meio ambiente ecologicamente equilibrado à condição de direito fundamental e ao inserir a defesa ambiental como princípio da ordem econômica, o constituinte originário impôs que a atividade produtiva se conformasse a limites ecológicos inegociáveis.

No âmbito da propriedade rural, essa ruptura se materializou na consagração constitucional da função socioambiental, conceito que supera a tradicional função social ao incorporar, de forma explícita, o dever de preservação ecológica como elemento constitutivo da legitimidade do exercício do direito de propriedade. O art. 186, II, da CF/1988 estabelece que a propriedade rural somente cumpre sua função social quando há "utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente", vinculando o direito de explorar economicamente a terra ao dever de conservar os recursos que a sustentam.

O Código Florestal de 2012 (Lei nº 12.651/2012) é o principal instrumento infraconstitucional de concretização desse mandamento. Seu texto, no entanto, chegou ao ordenamento marcado por intenso conflito político e por concessões que imediatamente suscitaram questionamentos sobre sua compatibilidade com a ordem constitucional ambiental. Entre os mecanismos mais debatidos está o Programa de

Regularização Ambiental (PRA), previsto no art. 59 do diploma florestal, que permite a proprietários e possuidores rurais com passivos ambientais anteriores a julho de 2008 regularizarem suas situações por meio de Termos de Compromisso de recomposição progressiva, obtendo em contrapartida a suspensão de sanções administrativas e penais.

O PRA suscita uma pergunta dogmática de primeira ordem: trata-se de um mecanismo legítimo de conciliação entre produção e preservação, ou de um instrumento de retrocesso ambiental que enfraquece a proteção constitucional conquistada? Essa tensão é o objeto central do presente artigo, que se propõe a analisar o PRA à luz da função socioambiental da propriedade rural e dos princípios constitucionais que estruturam a ordem ambiental brasileira, especialmente o princípio da proibição de retrocesso ecológico.

A relevância do tema é inegável. O Brasil detém a maior biodiversidade do planeta e responde por parcela significativa da produção global de alimentos. Compatibilizar essas duas condições não é apenas uma exigência ética: é um imperativo jurídico-constitucional que o ordenamento impõe a todos os agentes do agronegócio. Compreender se o PRA efetivamente cumpre esse papel, ou se ao contrário institucionaliza uma forma velada de anistia ambiental, é tarefa que compete à doutrina e à jurisprudência examinar com rigor. A escolha do tema justifica-se ainda pela atualidade do debate: a implementação do PRA pelos estados brasileiros permanece desigual e incompleta, tornando urgente a análise jurídica de seus limites e potencialidades.

O presente artigo tem por objetivo geral analisar a compatibilidade do Programa de Regularização Ambiental com a função socioambiental da propriedade rural e com o princípio da proibição de retrocesso ecológico. Como objetivos específicos, busca-se: (i) examinar o marco constitucional que estrutura a relação entre ordem econômica e tutela ambiental no Brasil; (ii) analisar o conteúdo jurídico da função socioambiental da propriedade rural e seus reflexos sobre o Código Florestal; e (iii) avaliar o PRA como instrumento de conciliação entre produção e preservação, identificando seus limites à luz da jurisprudência do STF.

O artigo está estruturado em três seções temáticas: a primeira examina a Constituição, a ordem econômica e a sustentabilidade; a segunda analisa a propriedade privada e sua função socioambiental; e a terceira avalia o Código Florestal e o PRA sob o prisma do cumprimento prático e do risco de retrocesso. A

hipótese central é a de que o PRA é constitucionalmente legítimo em sua estrutura normativa, mas que sua validade material é condicionada à qualidade de sua implementação pelos entes federativos, sendo que a deficiência nessa implementação configura, por si só, retrocesso ecológico vedado pelo ordenamento constitucional.

2. MATERIAL E MÉTODOS

O presente artigo foi desenvolvido por meio de pesquisa jurídica de natureza qualitativa, combinando as abordagens bibliográfica e documental. Trata-se de investigação de cunho teórico-dogmático, orientada pela análise sistemática das fontes primárias e secundárias do Direito Ambiental e do Direito Constitucional brasileiros.

A pesquisa bibliográfica compreendeu o levantamento e a análise crítica da doutrina especializada, com ênfase nas obras de Édis Milaré, Ingo Wolfgang Sarlet e Tiago Fensterseifer, Luís Paulo Sirvinskas e Paulo de Bessa Antunes, autores de referência no campo do Direito Ambiental brasileiro, com obras atualizadas até 2025. A seleção das fontes privilegiou edições recentes e de reconhecida autoridade acadêmica, capazes de refletir o estado atual do debate jurídico sobre os temas tratados.

A pesquisa documental abrangeu o exame das fontes normativas e jurisprudenciais pertinentes ao objeto de estudo. No plano legislativo, foram analisados a Constituição Federal de 1988, o Código Florestal de 2012 (Lei nº 12.651/2012), o Código Civil de 2002 e a Lei nº 9.605/1998 (Lei de Crimes Ambientais). No plano jurisprudencial, procedeu-se ao exame da decisão do Supremo Tribunal Federal na ADI 4.901, julgada em 28 de fevereiro de 2018, bem como de precedentes de tribunais superiores sobre a natureza real das obrigações de recomposição florestal.

O método de abordagem adotado é o hipotético-dedutivo: partindo das premissas constitucionais que estruturam a ordem ambiental brasileira, deduzem-se as consequências normativas aplicáveis ao PRA, testando-se a hipótese de que o programa, embora formalmente compatível com a Constituição Federal, apresenta riscos concretos de retrocesso ecológico quando implementado de forma deficiente pelos entes federativos. O método de procedimento é o monográfico, com recorte temático definido sobre o PRA e a função socioambiental da propriedade rural.

A análise dos materiais foi conduzida de forma interpretativa, com ênfase na hermenêutica constitucional e no diálogo entre as fontes normativas. Adotou-se o critério da norma mais protetiva ao meio ambiente como vetor interpretativo nos casos de antinomia ou lacuna normativa, em consonância com o princípio *in dubio pro natura* reconhecido pela doutrina e jurisprudência nacionais.

Por fim, declara-se que o presente artigo contou com o auxílio das ferramentas de inteligência artificial Claude (Anthropic) e Gemini (Google), empregadas exclusivamente para fins de formatação textual e revisão ortográfica. A utilização dessas tecnologias observou as orientações institucionais pertinentes, sendo de inteira responsabilidade do autor a elaboração intelectual do trabalho, incluindo a definição do tema, a seleção das referências, a análise crítica do conteúdo, a construção argumentativa do manuscrito.

3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

3.1 A Constituição, a Ordem Econômica e a Sustentabilidade

O advento da Constituição Federal de 1988 representou uma ruptura no constitucionalismo brasileiro, ao consolidar o que a doutrina convencionou chamar de "Constituição Ecológica". Esse fenômeno vai além da inclusão de um capítulo sobre o meio ambiente no texto constitucional (Capítulo VI do Título VIII): traduz a infiltração da preocupação ecológica em todo o ordenamento, alcançando o Direito Econômico, o Direito Administrativo e o Direito Civil. Como consequência dessa reestruturação, o Estado brasileiro transita de um modelo liberal ou puramente social para o formato de um Estado Socioambiental de Direito. Nessa nova configuração, a proteção da biosfera, a higidez dos processos ecológicos e a salvaguarda climática deixam de ser políticas públicas acessórias para se tornarem valores cogentes que condicionam a validade de todos os atos estatais e privados.

O Artigo 225 da Carta Magna funciona como núcleo normativo ao redor do qual gravitam as demais normas ambientais infraconstitucionais. Ao definir o meio ambiente ecologicamente equilibrado como "bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida", o constituinte originário promoveu uma profunda mudança na natureza jurídica da natureza. O meio ambiente, pela lente da Constituição de

1988, não se confunde com o patrimônio do Estado, tampouco se submete ao domínio absoluto do particular.

Essa redefinição da natureza jurídica do meio ambiente tem consequências práticas imediatas sobre a forma como o ordenamento trata os conflitos entre interesses econômicos e proteção ecológica. Se o meio ambiente é bem de uso comum do povo, de titularidade difusa e indivisível, nenhum agente privado pode dele dispor como se proprietário fosse, ainda que o faça dentro dos limites formais de sua propriedade. O produtor rural que desmata além dos limites legais não está exercendo um direito sobre sua terra: está subtraindo um bem que pertence a toda a coletividade, incluindo as gerações que ainda não nasceram. Essa é a virada dogmática que a Constituição de 1988 operou e que o Código Florestal de 2012 buscou traduzir em obrigações concretas.

A imposição constitucional do art. 225 também redesenha o papel do Estado na proteção ambiental. O Poder Público deixa de ser mero árbitro dos conflitos entre particulares para se tornar devedor de uma prestação fundamental: garantir que o patrimônio ecológico seja entregue às gerações futuras em condições pelo menos equivalentes às atuais. Sarlet e Fensterseifer identificam nesse mandamento o fundamento de deveres estatais de proteção que vinculam todos os poderes da República, afirmando que " Os deveres de proteção impõem ao Estado, na forma de um comando constitucional imperativo, que não há margem para "não atuar" se isso implicar um *laissez faire* predatório da Natureza " (SARLET; FENSTERSEIFER, 2026, p. 455). Isso significa que a omissão estatal na fiscalização do cumprimento do PRA, por exemplo, não é mera falha administrativa: é violação constitucional de um dever de proteção fundamental.

A sustentabilidade, nesse quadro, não pode ser compreendida como simples equilíbrio entre crescimento e preservação. Ela impõe uma hierarquia: a integridade ecológica é condição de possibilidade do desenvolvimento, e não variável a ser ponderada caso a caso conforme os interesses do mercado. Sarlet e Fensterseifer são categóricos ao afirmar que o princípio do desenvolvimento sustentável "não autoriza a degradação ambiental em nome do crescimento econômico, mas sim a compatibilização das atividades econômicas com a preservação dos processos ecológicos essenciais" (SARLET; FENSTERSEIFER, 2026, p. 343). É essa hierarquia que o PRA deve respeitar: ele pode flexibilizar prazos e métodos de recomposição, mas não pode abrir mão do resultado ecológico final que a Constituição exige.

O princípio do poluidor-pagador reforça essa conclusão ao estabelecer que os custos ambientais das atividades produtivas devem ser internalizados por quem os gerou, e não transferidos para a coletividade. Antunes explica que esse princípio "busca afastar o ônus do custo econômico das costas da coletividade e dirigi-lo diretamente ao utilizador dos recursos ambientais", funcionando como "mecanismo econômico que impeça o seu desperdício, impondo-lhes preços compatíveis com a realidade" (ANTUNES, 2025, p. 22). Aplicado ao contexto do PRA, esse princípio determina que a recuperação das áreas degradadas é obrigação do proprietário que se beneficiou economicamente do desmatamento, e não ônus a ser diluído entre toda a sociedade por meio da inação estatal ou da concessão de prazos indeterminados de regularização.

A ordem constitucional, portanto, não deixa margem para interpretações condescendentes com o passivo ecológico acumulado. O desenvolvimento econômico do agronegócio é legítimo e desejável, mas sua legitimidade é sempre condicional: depende do cumprimento das obrigações ecológicas que a Constituição vinculou ao direito de propriedade e ao exercício da livre iniciativa. Onde esse cumprimento é postergado indefinidamente sob o manto de um programa de regularização sem dentes, o que se tem não é conciliação entre produção e preservação, mas retrocesso ambiental institucionalizado.

Trata-se de uma terceira categoria de interesse, de natureza transindividual, indivisível e de titularidade difusa. A respeito, Milaré esclarece que o meio ambiente, "como entidade autônoma, é considerado 'bem de uso comum do povo'. Ou seja, não pertence a indivíduos isolados, mas à generalidade da sociedade" (MILARÉ, 2015, p. 176).

A imposição que delega ao Poder Público e à coletividade o dever de "defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações" introduz no ordenamento o princípio da solidariedade intergeracional. Esse postulado retira da geração presente o direito de dilapidar os recursos naturais até a exaustão, criando uma obrigação de condomínio temporal em que a sociedade atual figura apenas como usufrutuária de um patrimônio que deve ser transmitido com integridade biológica às gerações futuras. O direito ao meio ambiente equilibrado qualifica-se, assim, como um direito fundamental de terceira dimensão, cujo núcleo essencial liga-se à preservação da vida e à manutenção da dignidade humana em sua dimensão planetária.

Para conferir eficácia prática a esse mandamento, o Direito socorre-se do paradigma da sustentabilidade. Sirvinskas sintetiza com precisão a tensão que esse conceito busca resolver:

Compreende-se também por sustentabilidade a conciliação de duas situações aparentemente antagônicas: de um lado, temos a necessidade da preservação do meio ambiente; de outro, a necessidade de incentivar o desenvolvimento socioeconômico. Essa conciliação será possível com a utilização racional dos recursos naturais, sem, contudo, causar poluição ao meio ambiente. (SIRVINSKAS, 2022, p. 69)

A sustentabilidade opera, portanto, como filtro interpretativo que viabiliza o diálogo entre o Artigo 170 (Ordem Econômica) e o Artigo 225 (Ordem Ambiental) da Constituição Federal, impedindo que a busca pelo desenvolvimento aniquile a base ecológica que o sustenta. O crescimento econômico só goza de presunção de legitimidade constitucional quando compatível com a preservação ambiental. Sobre essa urgência, Milaré pondera que:

O mero crescimento econômico, calcado na mutilação do mundo natural e na imprevisão das suas funestas consequências — dada a falta de doutrina filosófica e ordenamento jurídico capazes de direcionar corretamente os rumos desse mesmo crescimento —, acabou por criar um antagonismo artificial e totalmente dispensável entre o legítimo desenvolvimento socioeconômico e a preservação da qualidade ambiental. (MILARÉ, 2015, p. 65)

Nesse cenário, assume relevo o papel do agronegócio. Define-se agronegócio, para fins deste estudo, como a cadeia produtiva integrada que vai do fornecimento de insumos e pesquisa tecnológica à produção agropecuária, ao processamento agroindustrial, à logística de escoamento e à distribuição de commodities. O foco desta investigação recai sobre o agronegócio enquanto macroestrutura econômica estratégica para a balança comercial e a segurança alimentar do país.

Do ponto de vista da Constituição Ecológica, o agronegócio não pode subsistir alheio aos ciclos naturais e aos limites normativos ambientais. Longe de ser um oposto inconciliável à ecologia, a produtividade e a lucratividade do setor são dependentes dos chamados serviços ecossistêmicos. A regularidade das chuvas que irrigam as

safras do Centro-Oeste, alimentada pela umidade transportada da Floresta Amazônica — os "rios voadores" —, a polinização, o controle biológico de pragas e a fertilidade do solo demonstram que a preservação da biodiversidade não é um entrave burocrático, mas o insumo mais indispensável do setor.

Essa integração entre mercado e proteção ambiental tem ancoragem direta no Artigo 170, inciso VI, da Constituição Federal, que elevou a "defesa do meio ambiente" à condição de princípio geral da ordem econômica nacional. O preceito deixa claro que a livre iniciativa e a valorização do trabalho humano não têm caráter absoluto: o exercício das liberdades econômicas encontra limite nos patamares ecológicos fixados para a proteção do bem comum.

Como desdobramento dessa premissa, o ordenamento rejeita o modelo de externalização de prejuízos que vigorou historicamente — fenômeno que Sarlet e Fensterseifer identificam como a "externalização para o conjunto da sociedade dos 'custos sociais e ecológicos' da atividade produtiva" (SARLET; FENSTERSEIFER, 2026, p. 32). O agente produtivo, ao estruturar sua atividade no agronegócio, está juridicamente obrigado a internalizar os custos ambientais inerentes à sua cadeia produtiva. Não se admite mais o lucro a qualquer custo. Nesse sentido, Antunes explica que o princípio do poluidor-pagador "busca afastar o ônus do custo econômico das costas da coletividade e dirigi-lo diretamente ao utilizador dos recursos ambientais", não pretendendo "recuperar um bem ambiental que tenha sido lesado, mas estabelecer um mecanismo econômico que impeça o seu desperdício" (ANTUNES, 2025, p. 22). Esse postulado impede que o proveito financeiro seja privatizado enquanto os passivos ecológicos — como o assoreamento de rios e a perda de cobertura florestal — sejam socializados pela coletividade.

A livre iniciativa deve, portanto, coexistir com o imperativo ético e jurídico da sustentabilidade, consagrando o que Sarlet e Fensterseifer denominam "capitalismo ambiental ou socioambiental capaz de compatibilizar a livre-iniciativa, a autonomia e a propriedade privada com a proteção ambiental e a justiça social" (SARLET; FENSTERSEIFER, 2021, p. 342), sob pena de a atividade econômica tornar-se ilegítima perante o pacto constitucional de 1988.

O STF tem desempenhado papel central na estabilização dessa racionalidade jurídico-ambiental. O marco jurisprudencial mais relevante encontra-se no julgamento da ADI 4.901, em que o tribunal reafirmou que a atividade econômica não pode ser exercida de forma predatória, devendo curvar-se aos mandamentos do Artigo 225,

pois o direito à integridade do meio ambiente constitui prerrogativa de titularidade coletiva que o interesse econômico não pode sobrepor.

Para mediar a incerteza inerente às grandes intervenções ambientais, a hermenêutica constitucional apoia-se nos princípios da prevenção e da precaução. A prevenção atua no campo dos riscos conhecidos e mensuráveis, exigindo medidas técnicas para evitar danos certos. A precaução opera na incerteza científica: diante da ausência de certeza quanto ao potencial degradador de determinada conduta, o Estado deve decidir em favor da proteção da natureza (*in dubio pro natura*). No agronegócio, esses princípios condicionam a viabilidade do negócio à ausência de ameaça de colapso ecossistêmico intergeracional.

A ordem constitucional de 1988 não estabeleceu conflito de exclusão mútua entre avanço econômico e tutela ecológica, mas uma relação de subordinação ética e jurídica: a economia deve se curvar à perenidade da vida, e o desenvolvimento só se legitima quando efetivamente sustentável. É sob essa racionalidade que o Programa de Regularização Ambiental deixa de ser visto como mero procedimento burocrático e passa a ser analisado como a materialização prática do mandamento da sustentabilidade — ou, quando mal implementado, como sua negação mais grave.

Estabelecidas as balizas constitucionais que subordinam a ordem econômica à tutela ecológica, cumpre examinar de que forma esse imperativo se projeta sobre o direito de propriedade rural — elo mais direto entre o agronegócio e os recursos naturais que sustentam sua própria viabilidade produtiva.

3.2 A Propriedade Privada e a Função Socioambiental

A propriedade privada ocupa, historicamente, posição central no ordenamento jurídico ocidental. Desde o Código Civil Napoleônico de 1804, ela foi concebida como direito absoluto, exclusivo e perpétuo — expressão máxima da autonomia individual no paradigma liberal-clássico. O proprietário detinha poder irrestrito de usar, fruir e dispor da coisa segundo sua vontade soberana, sem que a coletividade pudesse opor-lhe limites de conteúdo. Esse modelo, contudo, mostrou-se progressivamente incompatível com as demandas de uma sociedade plural, urbanizada e ecologicamente ameaçada.

A primeira fissura nessa concepção individualista veio com a função social da propriedade, consolidada no Brasil já pelo Estatuto da Terra de 1964 e pelo Código

Florestal de 1965, antes mesmo da ordem constitucional vigente. A Constituição Federal de 1988, porém, deu um passo além: não apenas reafirmou a função social, mas a densificou com conteúdo ecológico explícito, inaugurando o que Sarlet e Fensterseifer denominam processo de "constitucionalização" do direito de propriedade, "com a consagração constitucional da sua função ecológica ou socioambiental (art. 186, II, da CF/1988), reforçando a noção de que existem deveres fundamentais de proteção ecológica impostos aos proprietários e possuidores" (SARLET; FENSTERSEIFER, 2026, p. 353).

Sirvinskaskas aponta que, com o evolover dos tempos, "a propriedade passou a exercer função social e não mais individual, incidindo uma série de regras legais e administrativas na propriedade privada urbana e rural com o objetivo de disciplinar o convívio harmonioso dos seus habitantes" (SIRVINSKASKAS, 2022, p. 138). O autor ressalta ainda que, para o pleno exercício dessa função, é indispensável que o proprietário observe a legislação ambiental vigente — incluindo as regras de licenciamento, zoneamento e, quando exigível, o Estudo Prévio de Impacto Ambiental. A superação do modelo liberal fica evidente também na lição de Milaré, que identifica a necessidade de revisão da concepção puramente individualista da propriedade para que os interesses da sociedade não sejam prejudicados pelo poder indevidamente exercido pelo titular sobre o imóvel:

A concepção puramente individualista de propriedade, conferindo-lhe direito absoluto de usar, fruir e dispor da coisa teve de ser revisto, para que os interesses da sociedade não fossem prejudicados pelo poder indevidamente exercido pelo titular sobre o imóvel, em ofensa ao bem comum. (MILARÉ, 2015, p. 129)

O direito de propriedade deixa de ser, portanto, uma prerrogativa exercida em face do Estado e da sociedade, para se tornar um direito-dever fundamental: ao mesmo tempo em que protege o indivíduo, vincula sua conduta a obrigações que extrapolam a esfera privada.

No plano constitucional, o art. 5º, XXIII, da CF/1988 estabelece que "a propriedade atenderá a sua função social", enquanto o art. 186 especifica os requisitos para que a propriedade rural cumpra essa função. Sirvinskaskas destaca que o legislador constituinte inseriu esse princípio "em dois dispositivos estratégicos: o primeiro no

capítulo dos direitos e deveres individuais e coletivos (art. 5º, XXIII); e o segundo no capítulo dos princípios gerais da atividade econômica (art. 170, III)" (SIRVINSKAS, 2022, p. 138), demonstrando que a função social da propriedade não é apenas limite ao direito individual, mas princípio estruturante da própria ordem econômica nacional.

O inciso II do art. 186 é de especial relevo para este estudo: a preservação ambiental não é condicionante acessória, mas elemento constitutivo da legitimidade do exercício da propriedade rural. Uma propriedade que produz com destruição ambiental sistemática não cumpre sua função constitucional, ainda que economicamente rentável.

A dimensão ecológica da função social da propriedade rural ganha ainda mais concretude quando se examina o papel dos serviços ecossistêmicos na manutenção da própria produtividade agrícola. O agronegócio brasileiro depende estruturalmente de condições ambientais que apenas ecossistemas preservados podem garantir: a regulação do ciclo hidrológico pela cobertura florestal, a fertilidade do solo mantida pela biodiversidade microbiana, a polinização das lavouras por insetos nativos e o controle biológico de pragas por predadores naturais. A propriedade rural que destrói esses serviços não apenas descumpre a Constituição: compromete sua própria capacidade produtiva de longo prazo, tornando-se economicamente inviável na mesma medida em que se torna juridicamente ilegítima.

Sirvinskas aponta que a observância da legislação ambiental, incluindo as regras de licenciamento e as exigências de Estudo Prévio de Impacto Ambiental, é condição indispensável para que a propriedade possa "exercer plenamente sua função social" (SIRVINSKAS, 2022, p. 138). Essa observância não é facultativa nem negociável: é pressuposto de legitimidade do exercício do direito de propriedade. O proprietário que obtém produtividade à custa da destruição de APPs ou da supressão da Reserva Legal está, em termos jurídicos precisos, se apropriando de um bem que não lhe pertence, pois os recursos naturais protegidos por essas normas integram o patrimônio ecológico de titularidade difusa que a Constituição reservou a toda a coletividade.

Essa compreensão tem consequência direta sobre o regime de responsabilidade ambiental. O Superior Tribunal de Justiça consolidou, em sua jurisprudência, o entendimento de que as obrigações de recomposição florestal decorrentes de dano ambiental em propriedade rural são de natureza propter rem, ou seja, acompanham o imóvel independentemente de quem seja o atual proprietário e

de quando o dano foi causado. Isso significa que a função socioambiental da propriedade não é pessoal: ela é real, vincula o bem e se transmite com ele. Quem adquire uma propriedade rural com passivo ambiental adquire também a obrigação de regularizá-lo. Essa é a razão pela qual o PRA não pode ser compreendido como favor ou concessão do Estado ao produtor rural: é o reconhecimento formal de uma obrigação que já existia, acompanhada de um prazo para seu cumprimento.

A Reserva Legal merece atenção especial nesse contexto. Prevista no art. 12 do Código Florestal, ela exige a manutenção de percentuais mínimos de vegetação nativa em cada imóvel rural, que variam de 20% a 80% conforme o bioma e a localização. Esses percentuais não foram fixados arbitrariamente: refletem o mínimo ecológico necessário para a manutenção dos serviços ecossistêmicos que sustentam a própria atividade agrícola. Sarlet e Fensterseifer são enfáticos ao afirmar que a Reserva Legal "concretiza o princípio da função ecológica da propriedade e da posse, vinculando inúmeros deveres de proteção ambiental ao exercício e fruição do direito pelo seu titular" (SARLET; FENSTERSEIFER, 2026, p. 353). Reduzir ou suprimir esse percentual por via de regulamentação estadual deficiente do PRA é, portanto, violar diretamente a função socioambiental que a Constituição atribui à propriedade rural.

O licenciamento ambiental completa esse quadro como instrumento de controle preventivo. Antes de qualquer intervenção significativa no meio ambiente, o proprietário rural deve submeter sua atividade ao crivo do órgão ambiental competente, que verificará se o exercício pretendido do direito de propriedade é compatível com os padrões ecológicos exigidos pela legislação. Esse controle prévio é a expressão procedimental da função socioambiental: ele operacionaliza, no plano administrativo, a exigência constitucional de que o direito de propriedade seja exercido em consonância com a preservação ambiental. Onde o licenciamento falha ou onde o PRA substitui a fiscalização efetiva por mero registro formal de compromissos, a função socioambiental da propriedade se esvazia na prática, ainda que permaneça formalmente intacta no texto da lei.

Essa leitura foi incorporada pelo Código Civil de 2002, cujo art. 1.228, § 1º, reconhece expressamente a dimensão ecológica da propriedade ao dispor que seu exercício deve ocorrer em consonância com as finalidades econômicas e sociais, de modo que sejam preservados a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas. Sarlet e Fensterseifer identificam nesse movimento um processo de

"ecologização" do Direito Privado: as relações jurídicas de titularidade e domínio encontram-se "vinculadas normativamente ao direito fundamental ao meio ambiente e ao respeito aos valores ecológicos em geral por força do comando constitucional (art. 225)" (SARLET; FENSTERSEIFER, 2026, p. 224).

A propriedade rural revela-se, nesse quadro, como o ponto de intersecção mais sensível entre a ordem econômica e a ordem ambiental. É no imóvel rural que se realiza concretamente a tensão entre o direito de explorar economicamente a terra e o dever de preservar os recursos naturais que ela abriga. O Código Florestal de 2012 (Lei nº 12.651/2012) representa a principal expressão infraconstitucional dessa tensão, ao estabelecer dois institutos fundamentais de concretização da função ecológica da propriedade: as Áreas de Preservação Permanente (APPs) e a Reserva Legal (RL).

Um aspecto de singular importância é o reconhecimento de que os serviços ecossistêmicos integram, eles próprios, o conteúdo econômico da propriedade. Sarlet e Fensterseifer destacam que "o conteúdo econômico da propriedade deve necessariamente estar atrelado aos benefícios econômicos obtidos pelos serviços ecológicos prestados pela Natureza existente na propriedade, como habitualmente ocorre na propriedade rural" (SARLET; FENSTERSEIFER, 2026, p. 355). A manutenção da cobertura florestal nativa, a preservação dos recursos hídricos e a conservação da biodiversidade não são custos operacionais do agronegócio — são ativos ecológicos que compõem o patrimônio da propriedade e sustentam sua produtividade de longo prazo.

O STF consolidou esse entendimento no julgamento da ADI 4.901, declarando a constitucionalidade do Código Florestal e reafirmando que as obrigações de recomposição florestal têm natureza real — seguem o imóvel independentemente de quem seja o proprietário — e que o Estado não pode, por legislação ordinária, reduzir o núcleo essencial da proteção ambiental constitucionalmente assegurada.

O que se extrai desse percurso dogmático é que a propriedade privada rural não é um direito que apenas tolera restrições ambientais externas: ela tem, inscrita em sua própria estrutura normativa, uma dimensão ecológica que condiciona sua legitimidade. A função socioambiental não limita a propriedade de fora para dentro — ela a define de dentro para fora. É precisamente essa compreensão que fornece o fundamento para o exame do instrumento central deste estudo: o Programa de Regularização Ambiental, por meio do qual o ordenamento jurídico viabiliza, de forma

graduada e negociada, o cumprimento de uma obrigação que já era constitucionalmente inerente ao direito de propriedade desde 1988 — e cuja má implementação representa, como se verá, a negação dessa mesma obrigação.

Compreendida a dimensão socioambiental que a Constituição imprime ao direito de propriedade rural, cumpre agora examinar o principal instrumento infraconstitucional de sua concretização — e os riscos que sua aplicação deficiente representa para o próprio ordenamento que lhe dá fundamento.

3.3 O Código Florestal e o PRA: Cumprimento Prático ou Retrocesso?

O Código Florestal de 2012 (Lei nº 12.651/2012) nasceu em meio a um dos debates legislativos mais acirrados da história ambiental brasileira. Sua aprovação no Congresso Nacional foi precedida de intenso conflito entre a bancada ruralista e o movimento ambientalista, e o texto sancionado pela Presidência da República carregava marcas visíveis desse embate: de um lado, avanços como a regulamentação do Cadastro Ambiental Rural (CAR) e o reconhecimento legal da natureza real das APPs e da Reserva Legal; de outro, flexibilizações que provocaram imediata reação da Procuradoria-Geral da República, resultando na propositura da ADI 4.901. Sarlet e Fensterseifer registram que a nova legislação "não tardou a ser objeto de várias ações diretas de inconstitucionalidade", e identificam que o ponto mais sensível do debate era justamente "além da questão envolvendo a anistia aos desmatadores" (SARLET; FENSTERSEIFER, 2026, p. 1055).

O STF julgou a ADI 4.901 em 28 de fevereiro de 2018, em decisão que declarou a constitucionalidade do núcleo do diploma florestal, mas com ressalvas e interpretações conformes de relevância. A Corte condicionou a intervenção excepcional em APP por interesse social ou utilidade pública à inexistência de alternativa técnica e locacional à atividade proposta, e reafirmou que as obrigações de recomposição florestal têm natureza real — vinculam o imóvel independentemente de quem seja o proprietário. O Superior Tribunal de Justiça foi categórico ao afastar a tese de que o Código Florestal de 2012 teria promovido anistia geral aos infratores ambientais. No julgamento do PET no REsp 1.240.122/PR, o Ministro Herman Benjamin deixou assentado que:

O legislador não anistiou geral e irrestritamente as infrações ou extinguiu a ilicitude de condutas anteriores a 22 de julho de 2008, de modo a implicar perda superveniente de interesse de agir. Ao contrário, a recuperação do meio ambiente degradado nas chamadas áreas rurais consolidadas continua de rigor, agora por meio de procedimento administrativo, no âmbito de Programa de Regularização Ambiental – PRA, após a inscrição do imóvel no Cadastro Ambiental Rural – CAR e a assinatura de Termo de Compromisso, valendo este como título extrajudicial. Apenas a partir daí serão suspensas as sanções aplicadas ou aplicáveis. (STJ, PET no REsp 1.240.122/PR, 2ª T., Rel. Min. Herman Benjamin, j. 02.10.2012)

Esse entendimento é decisivo para a análise do PRA: o programa não é concessão graciosa do legislador ao produtor rural inadimplente, mas mecanismo de cumprimento de obrigação que sempre existiu. Os autos de infração lavrados permanecem válidos como atos jurídicos perfeitos — apenas sua exigibilidade fica suspensa enquanto o Termo de Compromisso estiver sendo cumprido. O STJ foi preciso ao concluir que "o legislador não suspende, nem converte o nada jurídico": a suspensão das sanções pressupõe que elas existam e sejam legítimas, o que afasta definitivamente qualquer interpretação do PRA como anistia ambiental.

É nesse contexto que o Programa de Regularização Ambiental adquire sua relevância jurídica central. Previsto no art. 59 do Código Florestal, o PRA constitui o mecanismo pelo qual proprietários e possuidores rurais com passivos ambientais — isto é, com APPs ou Reservas Legais desmatadas ou degradadas antes de 22 de julho de 2008 — podem firmar compromisso de recomposição progressiva perante o órgão ambiental competente. A adesão pressupõe a inscrição do imóvel no CAR e a assinatura de Termo de Compromisso, que o próprio Código Florestal eleva à condição de título executivo extrajudicial. A estrutura normativa do programa está assim delineada no art. 59 da Lei nº 12.651/2012:

A União, os Estados e o Distrito Federal deverão implantar Programas de Regularização Ambiental (PRAs) de posses e propriedades rurais, com o objetivo de adequá-las aos termos deste Capítulo. [...] A inscrição do imóvel rural no CAR é condição obrigatória para a adesão ao PRA [...]. Com base no requerimento de adesão ao PRA, o órgão competente integrante do Sisnama convocará o proprietário ou possuidor para assinar o termo de compromisso, que constituirá título executivo extrajudicial. (BRASIL, Lei nº 12.651/2012, art. 59, caput, §§ 2º e 3º)

Os efeitos jurídicos da adesão ao PRA são de dupla natureza. No plano administrativo, o § 4º do art. 59 suspende a autuação por infrações anteriores a 22 de julho de 2008 durante o período de cumprimento do Termo de Compromisso; com o cumprimento integral das obrigações, as multas são convertidas em serviços de preservação e recuperação ambiental. No plano penal, o art. 60 suspende a punibilidade dos crimes de desmatamento previstos na Lei de Crimes Ambientais enquanto o Termo estiver sendo cumprido, extinguindo-se com a efetiva regularização. Trata-se, portanto, de um modelo que substitui a lógica puramente sancionatória por uma lógica restaurativa: o Estado renuncia parcialmente à punição em troca do compromisso concreto de recuperação ecológica.

A estrutura do PRA, contudo, apresenta vulnerabilidades que precisam ser examinadas com rigor. A primeira delas é a dependência do programa em relação ao Cadastro Ambiental Rural. O CAR, criado pelo art. 29 do Código Florestal, é o registro eletrônico obrigatório de todos os imóveis rurais, integrando as informações ambientais da propriedade para fins de controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico. A inscrição no CAR é condição obrigatória para a adesão ao PRA, nos termos do art. 59, § 2º. No entanto, a mera inscrição no CAR não garante a regularidade ambiental do imóvel: ela apenas formaliza a situação existente, incluindo os passivos ambientais. Proprietários que se inscreveram no CAR com declarações imprecisas ou incompletas sobre as áreas de APP e Reserva Legal de seus imóveis ingressam no PRA com um ponto de partida já comprometido, o que pode resultar em Termos de Compromisso que formalizam obrigações insuficientes para a efetiva recuperação ecológica.

A segunda vulnerabilidade é a ausência de padronização nacional mínima dos Termos de Compromisso. O Código Florestal delegou aos Estados a competência para regulamentar seus PRAs, mas não fixou parâmetros mínimos obrigatórios para o conteúdo dos Termos de Compromisso. Isso significa que um proprietário rural no Mato Grosso e outro no Pará podem assumir obrigações de recomposição radicalmente diferentes para situações ambientalmente equivalentes, dependendo apenas da qualidade da regulamentação estadual aplicável. Essa heterogeneidade não é apenas uma questão de eficiência administrativa: é um problema constitucional. Sarlet e Fensterseifer alertam que "os deveres de proteção ambiental do Estado reclamam a adoção de medidas normativas e fáticas suficientes" (SARLET;

FENSTERSEIFER, 2026, p. 462), e regulamentações estaduais que fixem padrões insuficientes de recomposição violam esse dever de proteção que vincula todos os entes federativos.

A terceira vulnerabilidade, talvez a mais grave, é a deficiência do monitoramento. O Termo de Compromisso firmado no âmbito do PRA é título executivo extrajudicial, o que lhe confere força jurídica para execução em caso de descumprimento. Mas a execução pressupõe que o descumprimento seja detectado, e a detecção depende de monitoramento periódico e efetivo por parte dos órgãos ambientais competentes. Em um país com a extensão territorial do Brasil e com órgãos ambientais historicamente subfinanciados e com quadros de pessoal insuficientes, o monitoramento efetivo dos milhões de imóveis inscritos no CAR é um desafio institucional de primeira grandeza. Antunes é preciso ao identificar que o que a Constituição proíbe é precisamente "a elaboração de leis que, na prática, enfraqueçam a proteção ambiental e a torne deficiente" (ANTUNES, 2025, p. 22). Um PRA que existe formalmente mas não é monitorado na prática é, por definição, uma proteção ambiental deficiente, e portanto inconstitucional à luz do princípio da vedação ao retrocesso.

O prazo de recomposição é outra dimensão crítica do programa. O Código Florestal fixou prazos máximos de recomposição que variam conforme o tamanho do imóvel e o tipo de área a ser recuperada, chegando a vinte anos para determinadas situações. Esses prazos, embora longos, são constitucionalmente toleráveis desde que a recomposição seja progressiva e verificável. O problema surge quando os prazos são utilizados não como horizonte de recuperação gradual, mas como instrumento de postergação: proprietários que assinam Termos de Compromisso sem qualquer intenção real de cumpri-los, contando com a leniência dos órgãos de fiscalização ou com a possibilidade de renegociação futura dos prazos. Nesse cenário, o PRA não é solução: é o problema. A vedação ao retrocesso ambiental, nesse contexto, exige que o Ministério Público e o Poder Judiciário atuem ativamente para garantir o cumprimento efetivo dos Termos de Compromisso, não apenas sua assinatura formal.

É precisamente aqui que reside a tensão dogmática central deste estudo: o PRA representa o cumprimento prático e gradual da função socioambiental da propriedade, ou configura um retrocesso ambiental disfarçado de regularização? A

resposta passa, necessariamente, pelo princípio da vedação ao retrocesso ambiental. Antunes é preciso ao delimitar o alcance desse princípio:

O padrão de proteção ambiental alcançado por um País é um elemento fundamental para o seu desenvolvimento econômico, para a proteção da saúde de seus habitantes e para a defesa de sua fauna e de sua flora, bem como indica o seu padrão civilizatório. A Constituição Federal no artigo 225, § 1º, inciso III, estabelece a impossibilidade legal de que mudanças legislativas alterem o nível de tutela ambiental conferida aos espaços especialmente protegidos em razão de seus valores ecológicos. O que a Constituição proíbe é a elaboração de leis que, na prática, enfraqueçam a proteção ambiental e a torne deficiente, isto é, que a norma permita um padrão abaixo do mínimo ecológica e socialmente desejável. (ANTUNES, 2025, p. 22)

Esse princípio, como sublinha Antunes, já foi reconhecido com frequência pelo STF, que tem "esposando a tese da proibição da proteção deficiente" como parâmetro de controle constitucional das normas ambientais (ANTUNES, 2025, p. 22). Aplicado diretamente ao PRA, o princípio da vedação ao retrocesso impõe uma conclusão inescapável: quando o programa é implementado de forma deficiente — com prazos excessivamente dilatados, metas de recomposição aquém do mínimo legal, ou ausência de monitoramento efetivo —, ele não apenas falha em cumprir sua função restaurativa, mas se converte, por si só, em uma violação à vedação constitucional ao retrocesso ambiental. O PRA mal executado não é uma versão imperfeita da proteção ambiental — é sua negação institucionalizada.

Essa leitura é reforçada pela estrutura do próprio Código Florestal. O art. 59, § 1º, delega aos Estados e ao Distrito Federal a competência para regulamentar seus próprios PRAs, "em razão de suas peculiaridades territoriais, climáticas, históricas, culturais, econômicas e sociais". Essa descentralização, embora adequada ao modelo de federalismo cooperativo, gerou regulamentações estaduais heterogêneas — e, em alguns casos, com exigências de recomposição que ficam aquém do patamar mínimo constitucional. Onde isso ocorre, o PRA estadual não é apenas insuficiente: é inconstitucional, por violar o art. 225, § 1º, III, da CF/1988 e o princípio da vedação ao retrocesso que dele emana.

O Código Florestal estabelece ainda, em seus arts. 61-A a 65, os chamados "regimes de proteção das áreas rurais consolidadas", que fixam parâmetros diferenciados de recomposição conforme o tamanho do imóvel, medido em módulos fiscais. Para pequenas propriedades rurais — até quatro módulos fiscais —, os percentuais mínimos de recomposição de APP são sensivelmente reduzidos. Esse tratamento diferenciado, chancelado pelo STF na ADI 4.901, foi justificado pelo princípio da isonomia material: propriedades familiares de menor porte não pode ser submetidas às mesmas exigências que grandes produtores, sob pena de inviabilização da agricultura familiar. A constitucionalidade desse modelo, contudo, é condicionada: os patamares mínimos fixados não podem ser ulteriormente reduzidos por legislação estadual ou regulamentar, pois isso configuraria precisamente o retrocesso que Antunes e a jurisprudência do STF vedam.

O PRA, portanto, situa-se em zona de tensão permanente entre dois imperativos constitucionais igualmente legítimos — o direito de propriedade em sua função produtiva e o dever de preservação ecológica para as gerações futuras. Sua legitimidade não é automática nem definitiva: depende da qualidade de sua implementação, da robustez das exigências fixadas nos Termos de Compromisso e da efetividade do monitoramento estatal. Onde o PRA cumpre sua promessa restaurativa, ele é a materialização mais sofisticada da função socioambiental da propriedade rural. Onde se converte em instrumento de postergação indefinida da recomposição ou em blindagem contra sanções sem contrapartida ecológica real, deixa de ser solução para se tornar parte do problema — e o problema, nesse caso, tem nome constitucional: retrocesso ambiental.

4. CONCLUSÃO

O percurso argumentativo desenvolvido ao longo deste artigo permite afirmar, com respaldo doutrinário e jurisprudencial, que o Programa de Regularização Ambiental é um instrumento juridicamente legítimo, desde que sua implementação seja fiel aos mandamentos constitucionais que lhe dão sustentação.

A análise do marco constitucional revelou que a Constituição Federal de 1988 não estabeleceu antagonismo entre desenvolvimento econômico e tutela ecológica, mas uma relação de subordinação ética e jurídica: a atividade produtiva só se legitima

quando compatível com a preservação ambiental. O art. 170, VI, ao elevar a defesa do meio ambiente à condição de princípio da ordem econômica, e o art. 225, ao definir o meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental de titularidade difusa, formam o núcleo normativo que condiciona toda a legislação infraconstitucional ambiental, inclusive o Código Florestal e o PRA. Como bem sintetiza Sirvinskas, a sustentabilidade exige a "conciliação de duas situações aparentemente antagônicas: de um lado, a necessidade da preservação do meio ambiente; de outro, a necessidade de incentivar o desenvolvimento socioeconômico" (SIRVINSKAS, 2022, p. 69). Essa conciliação, porém, não é livre: ela se dá nos termos que a Constituição fixou, e não nos termos que o mercado prefere.

A função socioambiental da propriedade rural demonstrou que as obrigações de preservação e recomposição ecológica não são restrições externas impostas ao direito de propriedade, mas elementos constitutivos de sua própria estrutura normativa. O proprietário rural que descumpra as exigências de APP e Reserva Legal não exerce um direito pleno com limitações: exerce um direito constitucionalmente ilegítimo. Essa compreensão é decisiva para avaliar o PRA. O programa não cria obrigações novas, mas oferece o caminho pelo qual obrigações que já existiam desde 1988 podem ser cumpridas de forma gradual e negociada, sem o aniquilamento do setor produtivo. O STJ foi lapidar ao afirmar que o Código Florestal de 2012 não promoveu anistia geral: "a recuperação do meio ambiente degradado nas chamadas áreas rurais consolidadas continua de rigor, agora por meio de procedimento administrativo, no âmbito de Programa de Regularização Ambiental" (STJ, PET no REsp 1.240.122/PR, Rel. Min. Herman Benjamin, j. 02.10.2012).

O exame do Código Florestal e do PRA confirmou que o instituto, em sua estrutura normativa, é compatível com a Constituição Ecológica, posição chancelada pelo STF no julgamento da ADI 4.901. O modelo restaurativo adotado, que substitui a punição pela recuperação efetiva, é em abstrato a resposta mais sofisticada e constitucionalmente adequada ao passivo ecológico acumulado por décadas de expansão agrícola desordenada. Antunes é preciso ao delimitar o que está em jogo: o que a Constituição proíbe é "a elaboração de leis que, na prática, enfraqueçam a proteção ambiental e a torne deficiente, isto é, que a norma permita um padrão abaixo do mínimo ecológica e socialmente desejável" (ANTUNES, 2025, p. 22). É exatamente esse padrão mínimo que o PRA deve garantir, e é sua inobservância que o converte em retrocesso.

A legitimidade do PRA, no entanto, não é incondicional. Ela depende de três condições cumulativas identificadas ao longo deste artigo. A primeira é a efetividade das exigências de recomposição: os Termos de Compromisso devem fixar obrigações concretas, mensuráveis e progressivas, e não servir de instrumento de postergação indefinida da recuperação ambiental. A segunda é a uniformidade mínima na regulamentação estadual: a descentralização prevista no art. 59, § 1º, do Código Florestal não pode resultar em PRAs estaduais que esvaziem o conteúdo protetivo das normas federais, sob pena de violação ao princípio da vedação ao retrocesso ecológico. A terceira é a efetividade do monitoramento estatal: a suspensão das sanções durante o cumprimento do Termo de Compromisso pressupõe que o Poder Público disponha de estrutura técnica e institucional para verificar periodicamente o avanço da recomposição e agir diante do descumprimento.

Onde essas três condições são atendidas, o PRA cumpre precisamente o papel que a Constituição reserva aos instrumentos de transição ecológica: viabilizar que a economia se curve à perenidade da vida, sem destruir as bases produtivas que dela dependem. Onde alguma dessas condições falha, seja por omissão regulatória dos estados, seja por insuficiência do aparato fiscalizatório, seja por Termos de Compromisso sem força executiva real, o programa deixa de ser solução para se tornar parte do problema. E o problema, nesse caso, tem nome constitucional: retrocesso ambiental.

A resposta à pergunta central deste artigo é, portanto, afirmativa com reservas: o PRA é constitucionalmente legítimo, mas sua validade material é condicionada à qualidade de sua execução. O Direito pode desenhar instrumentos sofisticados de conciliação entre produção e preservação, e o PRA é um deles. Nenhum instrumento normativo, porém, supre a vontade política de implementá-lo com rigor. A Constituição de 1988 fez sua parte ao estabelecer o pacto ecológico que vincula todos os atores públicos e privados. Cabe ao Estado, ao Ministério Público e ao Poder Judiciário garantir que esse pacto não se converta, na prática, em promessa vazia. O PRA mal implementado não é uma versão imperfeita da proteção ambiental: é sua negação. E negar a proteção ambiental, no ordenamento constitucional brasileiro, não é apenas uma falha de gestão pública: é uma inconstitucionalidade.

5. REFERÊNCIAS

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2025.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 18 jun. 2026.

BRASIL. Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente. **Diário Oficial da União**, Brasília, 13 fev. 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19605.htm. Acesso em: 18 jun. 2026.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 jan. 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm. Acesso em: 18 jun. 2026.

BRASIL. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 28 mai. 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2012/lei/12651.htm. Acesso em: 18 jun. 2026.

BRASIL. Lei nº 13.887, de 17 de outubro de 2019. Altera a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, para dispor sobre os Programas de Regularização Ambiental. **Diário Oficial da União**, Brasília, 18 out. 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2019/lei/13887.htm. Acesso em: 18 jun. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.901/DF. Relator: Min. Luiz Fux. Tribunal Pleno. Julgamento: 28 fev. 2018. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, 2018.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. PET no Recurso Especial nº 1.240.122/PR. Relator: Min. Herman Benjamin. 2ª Turma. Julgamento: 02 out. 2012. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, 2012.

MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Curso de Direito Ambiental**. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de Direito Ambiental**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2022.