

Decreto compatibiliza proteção ambiental com segurança jurídica

Autor(a): Luiz Ugeda

Publicado em: 27 de dezembro de 2025

Publicação: conjur_import

Link JurisTube:

<https://juristube.com.br/colunistas/luiz-ugeda/decreto-compatibiliza-protecao-ambiental-com-seguranca-juridica>

Fonte original: <https://conjur.com.br/2025-dez-27/os-planos-de-manejo-como-norma-e-o-decreto-12-002-2024>

Identificador citável: juristube.com.br/colunistas/luiz-ugeda/decreto-compatibiliza-protecao-ambiental-com-seguranca-juridica#ep-aa8da7d9

Resumo

Tratar planos de manejo de unidades de conservação como meros "documentos técnicos" representa equívoco conceitual

Texto integral

Tratar planos de manejo de UCs (unidades de conservação) como meros “documentos técnicos” representa equívoco conceitual que desconsidera a sua verdadeira natureza jurídica. Ao estabelecer zoneamento, definir usos admissíveis e impor restrições, esses instrumentos exercem inequívoca função normativa, gerando efeitos jurídicos concretos perante terceiros, inclusive a aplicação de penalidade administrativa em caso de seu descumprimento. Com a entrada em vigor do Decreto 12.002/2024, que estabelece normas para elaboração, redação, alteração e consolidação de atos normativos no âmbito federal, abre-se oportunidade para aperfeiçoar a qualidade normativa dos PMs, reduzir riscos de judicialização e compatibilizar proteção ambiental com segurança jurídica. Essa é a norma que atualmente regulamenta a Lei Complementar 95/1998, a qual dispõe sobre elaboração, redação, alteração e consolidação das leis, consoante o parágrafo único do artigo 59 da Constituição. O artigo 2º, XVII da Lei 9.985/2000 (Sistema Nacional de UCs — Snuc) define PM como “documento técnico mediante o qual, com fundamento nos objetivos gerais de uma Unidade de Conservação, se estabelece o seu zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais”. Uma leitura apressada poderia sugerir que se trata de documento puramente técnico-científico. Contudo, o dispositivo citado afirma que o PM (plano de manejo) contém “normas que devem presidir o uso da área”. Não se trata, portanto, de mera orientação técnica, mas de disposições jurídicas vinculantes que estabelecem o que é permitido, proibido ou obrigatório na UC. A confusão decorre da mistura de dois planos distintos, que são o conhecimento técnico-científico que fundamenta as decisões (levantamentos de fauna e flora, análises socioeconômicas etc) e as normas jurídicas que, com base nesses elementos técnicos, disciplinam condutas. O PM contém ambos, mas seu núcleo essencial são as regras de conduta impostas à coletividade e à própria Administração Pública, pois isso lhe confere eficácia jurídica. Efeitos jurídicos concretos demonstram natureza normativa. O artigo 29, parágrafo único do Snuc estabelece que “até que seja elaborado o PM, todas as atividades e obras desenvolvidas nas UCs de proteção integral devem se limitar àquelas destinadas a garantir a integridade dos recursos que a unidade objetiva proteger”. Ou seja, o PM é que define o regime jurídico aplicável. A força normativa dos PMs

decorre do Snuc, que o equipara a uma espécie de Plano Diretor — PD da UC. Existe uma sanção para o descumprimento do PM. O artigo 90 do Decreto 6.514/2008 tipifica a infração administrativa de “realizar quaisquer atividades ou adotar conduta em desacordo com os objetivos da UC, o seu Plano de Manejo e regulamentos”, estipulando multa administrativa de R\$ 500 a R\$ 10.000. Fica evidente, portanto, o caráter obrigatório dos PMs, bem como das regras infralegais vinculadas a ele. A jurisprudência acolhe esse entendimento. Foi o caso da Apelação Cível 0000447-74.2002.4.03.6118, em que o TRF da 3ª Região analisou a Circular 01/2000 expedida pelo gerente do Parque Nacional da Serra da Bocaina, que proibiu a circulação de veículos de visitantes pelas vias internas, com exceção de moradores previamente autorizados. A Corte admitiu a restrição por entender que o Snuc autoriza tal regulação, já que a visitação pública está sujeita “às normas e restrições estabelecidas no PM da unidade e às normas estabelecidas pelo órgão responsável por sua administração”. Os tribunais reconhecem a força vinculante das disposições constantes ou derivadas dos PMs. A aplicabilidade do artigo 90 foi confirmada pelo TRF da 5ª Região na Apelação Cível 0801583-42.2015.4.05.8000. No caso, prestador de serviços náuticos na Área de Proteção Ambiental Costa dos Corais foi autuado por “adotar conduta em desacordo com as normas da APA” ao realizar serviços sem a devida identificação pessoal exigida pela Portaria ICMBio 145/2014. A suspensão de atividades por 15 dias e multa de R\$ 5.000,00 foi considerada válida pelo tribunal, tendo a Corte apenas diminuído a multa em 80% por achar desproporcional o valor original. Dessa forma, não se questionou a legitimidade do PM nem das normas que visam dar efetividade a ele, e muito menos a possibilidade de sanção pelo seu descumprimento. Na verdade, é possível encontrar na jurisprudência várias outras situações assim, pois a aplicação de sanções por descumprimento de normas constantes ou oriundas de PMs é uma prática corriqueira. Foi o caso da construção de chalés em zona de proteção da vida silvestre em desacordo com o PM da APA de Fernando de Noronha/Pernambuco, do mergulho sem autorização em piscina natural na Praia de Ponta de Mangue e da realização de passeio náutico remunerado sem licença na Piscina Natural da Barretinha, estas duas na APA Costa dos Corais/Alagoas. Alcance territorial e populacional justifica rigor normativo Diferentemente de portarias ou instruções normativas de alcance setorial limitado, os PMs podem abranger vastos territórios e afetar milhares de pessoas. A APA Costa dos Corais, por exemplo, estende-se por 135 quilômetros ao longo do litoral de Alagoas e Pernambuco, abrangendo nove municípios. O PM dos Parques Nacionais de Aparados da Serra e da Serra Geral, recentemente revisado, abrange territórios no Rio Grande do Sul e Santa Catarina. Nesses casos, as normas constantes do PM afetam não apenas visitantes ocasionais, mas comunidades residentes, proprietários rurais, empresários do turismo e diversos outros grupos sociais. Essa amplitude territorial e populacional torna ainda mais relevante a observância de requisitos de qualidade normativa, clareza, precisão e fundamentação adequada. Normas confusas, contraditórias ou desproporcionais geram insegurança jurídica e facilitam contestações que podem comprometer a gestão da UC. PM e o entorno: disciplina normativa da zona de amortecimento O artigo 27, § 1º do SNUC determina que “o Plano de Manejo deve abranger a área da unidade de conservação, sua zona de amortecimento e os corredores ecológicos, incluindo medidas com o fim de promover sua integração à vida econômica e social das comunidades vizinhas”. Com isso, fica ainda mais evidente a natureza normativa do PM, pois a sua incidência abrange também o entorno. A zona de amortecimento definida pelo artigo 2º, XVIII da lei como “o entorno de uma unidade de conservação, onde as atividades humanas estão sujeitas a normas e restrições específicas, com o propósito de minimizar os impactos negativos sobre a unidade”. É comum PMs estabelecerem limitações restrições às atividades econômicas, condicionamentos para parcelamento do solo, proibições de uso

de agrotóxicos, manutenção de vegetação nativa, entre outras disposições que restringem o direito de propriedade, chegando a incidir mesmo sobre áreas urbanas consolidadas. Decreto 12.002/2024 estabelece parâmetros de qualidade normativa. O Decreto 12.002/2024 consolida as diretrizes para elaboração de atos normativos no âmbito federal, estabelecendo no artigo 11 que as disposições normativas devem observar clareza, precisão e ordem lógica. Essas regras aplicam-se integralmente ao componente normativo dos PMs. O decreto exige ainda que atos normativos observem o princípio da proporcionalidade, devendo a análise percorrer três etapas: adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito. Com efeito, é necessário saber, respectivamente, se a norma é apta para atingir o fim buscado, se há meios alternativos menos gravosos e igualmente eficazes e se os benefícios superam os custos e inconvenientes. Trata-se de exigência particularmente relevante para PMs, que frequentemente estabelecem restrições a direitos fundamentais, como propriedade, livre iniciativa e locomoção. A fundamentação adequada, demonstrando a adequação, necessidade e proporcionalidade de cada norma restritiva, fortalece juridicamente o instrumento e reduz vulnerabilidades em caso de questionamento judicial. Procuradoria Federal já aplica novo paradigma. A mudança de perspectiva já encontra respaldo em manifestações recentes da Procuradoria Federal Especializada junto ao ICMBio. No Despacho 00001/2025/CPARF/PFE-ICMBIO/PGF/AGU, exarado no processo 02070.008930/2022-27, que analisou a revisão do PM dos Parques Nacionais de Aparados da Serra e da Serra Geral, o procurador Frederico Rios pontuou o seguinte: “Um dos parâmetros mais atuais para a elaboração normativa é o Decreto 12.002/2024, que estabelece normas para elaboração, redação, alteração e consolidação de atos normativos. Orienta, no art. 11, para as disposições normativas obterem clareza (inciso I), precisão (inciso II) e ordem lógica (inciso III). Essas regras devem ser aplicadas, no que couber, ao componente normativo do Plano de Manejo.” O parecer sugeriu a reformulação de diversas normas para adequação aos padrões de técnica legislativa, sugerindo redação em período único, uso de incisos e alíneas de forma padronizada e uniformização do tempo verbal. Essa orientação deverá ser aplicada a todos os PMs em elaboração ou revisão. Proporcionalidade como fundamentação. Esse despacho da PFE/ICMBio propõe roteiro lógico para aplicação dos critérios de proporcionalidade às normas dos PMs: questionamento de adequação, questionamento de necessidade e questionamento de proporcionalidade em sentido estrito. É preciso verificar, respectivamente, se a norma imposta pelo PM é apta para atingir o fim buscado, se há outros meios alternativos eficazes e menos gravosos para atingir o fim buscado na norma imposta pelo PM e se, em análise de custo-benefício, os benefícios resultantes da norma imposta pelo PM em relação às suas consequências práticas superam os prejuízos e inconvenientes esperados. Esse itinerário deve ser percorrido na fundamentação técnico-jurídica que acompanha a proposta de PM, demonstrando que cada restrição imposta foi cuidadosamente avaliada quanto a esses três aspectos. Necessidade de revisão da IN ICMBio 07/2017. A IN ICMBio 07/2017, que estabelece diretrizes e procedimentos para elaboração e revisão de PMs, foi editada antes do Decreto 12.002/2024 e não incorpora expressamente seus requisitos. É necessária a sua atualização para: reconhecer a natureza normativa dos PMs; estabelecer check-list de conformidade com o Decreto 12.002/2024; exigir análise de proporcionalidade fundamentada para normas restritivas de direitos; definir fluxo de revisão jurídica obrigatória; e prever mecanismos qualificados de participação popular na formulação das normas. A capacitação de equipes técnicas e jurídicas também se mostra indispensável. Muitos analistas ambientais do ICMBio possuem formação em ciências biológicas e áreas afins, não tendo familiaridade com técnica legislativa, controle de proporcionalidade ou direito administrativo sancionador. Programas de capacitação certamente melhorarão a qualidade normativa dos PMs.

Desafios práticos da implementação A aplicação sistemática do Decreto 12.002/2024 aos PMs enfrenta grandes desafios. O primeiro é de tempo, pois o artigo 27, § 3º do Snuc institui prazo de cinco anos, a contar da data de criação, para elaboração do PM. Das 345 UCs federais, apenas cerca de 39% possuem PM aprovado, segundo dados do ICMBio. A inclusão de requisitos adicionais de qualidade normativa pode prolongar processos já naturalmente demorados. O segundo desafio é técnico-institucional. A análise de proporcionalidade exige avaliação criteriosa de alternativas regulatórias, ponderação de custos e benefícios e fundamentação robusta. Isso demanda conhecimento jurídico, afora a capacidade de diálogo interdisciplinar entre biólogos, geógrafos, cientistas sociais e advogados. O terceiro desafio é de ordem política. PMs frequentemente enfrentam resistências de setores econômicos afetados por restrições. Normas mal fundamentadas ou desproporcionais facilitam contestações e judicialização, enfraquecendo a proteção ambiental. Proporcionalidade fortalece, não enfraquece proteção ambiental Poderia objetar-se que a submissão aos requisitos de fundamentação e proporcionalidade enfraqueceria a proteção ambiental, dificultando a imposição de restrições necessárias. Essa é uma compreensão equivocada, pois tal análise visa a assegurar que as normas sejam juridicamente mais seguras. Normas restritivas bem fundamentadas, que demonstrem adequação ao objetivo de conservação, necessidade ante a inexistência de alternativas menos gravosas e razoabilidade na ponderação entre conservação e outros valores constitucionalmente protegidos, resistem mais ao controle judicial. Por outro lado, normas genéricas, não fundamentadas ou desproporcionais são vulneráveis a questionamentos que podem resultar em sua invalidação integral ou parcial, comprometendo assim a proteção pretendida. A qualidade normativa, portanto, serve à efetividade da tutela ambiental. Participação popular e legitimidade democrática O Decreto 12.002/2024 não foca na participação popular, mas essa dimensão é essencial para PMs. O Snuc exige consulta pública para criação de UCs (artigo 22, § 2º) e menciona que populações tradicionais devem ser representadas no conselho da UC (artigo 17). A legitimidade do PM deve ser fortalecida pela realização de consultas públicas qualificadas, não apenas para a apresentação do documento final, mas sobretudo para a discussão das alternativas regulatórias ao longo do processo de elaboração. Isso permitiria incorporar conhecimento local, identificar problemas práticos e construir consensos que facilitarão a posterior aplicação das regras. Considerações finais PMs são atos que impõem obrigações, restringem direitos e geram consequências sancionatórias. Essa natureza jurídica exige tratamento compatível, incluindo a submissão ao Decreto 12.002/2024 e aos requisitos gerais da técnica legislativa. A aplicação dos critérios de clareza, precisão, ordem lógica e proporcionalidade não representa burocratização indesejável nem enfraquecimento da proteção ambiental. Ao contrário, fortalece a legitimidade e a juridicidade das restrições, reduzindo riscos de judicialização e assegurando equilíbrio entre conservação da natureza e direitos fundamentais. Há que se superar a visão que negligencia a dimensão normativa dos PMs. O Brasil abriga a maior biodiversidade e possui um dos sistemas mais avançados de áreas protegidas do mundo, com 18% do território nacional em UCs. A gestão desse patrimônio exige instrumentos jurídicos robustos, que de fato compatibilizem desenvolvimento e proteção ao meio ambiente. Diante disso, cabe ao ICMBio: revisar a IN 07/2017 para incorporar os requisitos do Decreto 12.002/2024, capacitar equipes técnicas e jurídicas, estabelecer check-lists de conformidade normativa e promover consultas públicas qualificadas sobre as normas propostas nos PMs.

Como citar este documento

As citações abaixo seguem os padrões ABNT NBR 6023:2018, APA 7ª edição, Chicago Author-Date (17ª ed.) e BibTeX (LaTeX). Copie o formato exigido pelo periódico ou gerenciador bibliográfico (Zotero, Mendeley, EndNote).

ABNT (NBR 6023:2018)

UGEDA, Luiz. Decreto compatibiliza proteção ambiental com segurança jurídica. conjur_import, 27 dez. 2025. Disponível em: <https://conjur.com.br/2025-dez-27/os-planos-de-manejo-como-norma-e-o-decreto-12-002-2024>. Acesso via: JurisTube — Acervo Digital de Direito. Disponível em: <https://juristube.com.br/colunistas/luiz-ugeda/decreto-compatibiliza-protecao-ambiental-com-seguranca-juridica>. Acesso em: 30 set. 2026.

APA 7ª edição

Ugeda, L. (2025, December 27). Decreto compatibiliza proteção ambiental com segurança jurídica. *conjur_import*. <https://conjur.com.br/2025-dez-27/os-planos-de-manejo-como-norma-e-o-decreto-12-002-2024>

Chicago Author-Date (17ª ed.)

UGEDA, Luiz. 2025. "Decreto compatibiliza proteção ambiental com segurança jurídica." *conjur_import*, December 27. <https://conjur.com.br/2025-dez-27/os-planos-de-manejo-como-norma-e-o-decreto-12-002-2024>

BibTeX

```
@article{luiz-ugeda-decreto-compatibiliza-prote-o-ambiental--2025,  
author = {Ugeda, Luiz},  
title = {Decreto compatibiliza proteção ambiental com segurança jurídica},  
journal = {conjur_import},  
year = {2025},  
url =  
{https://conjur.com.br/2025-dez-27/os-planos-de-manejo-como-norma-e-o-decreto-12-002-2024},  
urldate = {2025-12-27}  
}
```



Licença de Uso — CC BY-NC-SA 4.0

Este conteúdo está licenciado sob a licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-CompartilhaIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0). O uso para fins acadêmicos e educacionais é permitido, desde que citada a fonte original (JurisTube) conforme as normas técnicas indicadas neste documento.

Termos completos:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.pt-br>

JurisTube — Acervo Digital de Direito

<https://juristube.com.br/colunistas/luiz-ugeda/decreto-compatibiliza-protecao-ambiental-com-seguranca-juridica>

PDF gerado em 2026-09-30 18:35 UTC