

**Avaliação Prévia do Relatório Preliminar da Comissão Parlamentar Especial das
Unidades de Conservação
Câmara Municipal de Florianópolis**

João de deus Medeiros
Florianópolis, 09/09/2025

O Relatório Preliminar da Comissão Parlamentar Especial das Unidades de Conservação traz uma série de afirmações que evidenciam uma predisposição, no sentido de anular procedimentos associados a processos de criação das UCs municipais, bem como aqueles de elaboração dos seus planos de manejo. Contudo, ainda que nas suas conclusões o relatório informe que

“Com base na análise detalhada do Parecer Preliminar e na incorporação dos pontos complementares ora desenvolvidos — criação de unidades por decreto sem respaldo legislativo, omissão quanto à avaliação fundiária, conflitos possessórios e violação aos princípios do Estatuto da Cidade — constata-se que há vícios jurídicos, administrativos e orçamentários substanciais no processo de instituição e gestão das Unidades de Conservação Municipais em Florianópolis”, e como medidas imediatas recomenda:

“a) A suspensão dos efeitos dos decretos que criaram UCs sem observância do devido processo legal, até a regularização de seus vícios através de decreto legislativo; b) A instituição de três grupos temáticos de trabalho: **Grupo 1 - Legalidade e Constitucionalidade; Grupo 2 - Aspectos Orçamentários e Financeiros; Grupo 3 - Técnica e Procedimento**”, contudo, o que se observa ao longo do texto é que a Comissão já firmou posicionamento na direção de que todos os processos são nulos, pretendendo assim promover a desconstituição das UCs municipais, algo inédito no país e que representaria um retrocesso tremendo.

Cumpra destacar que o relatório é bastante incisivo nas suas conclusões, mesmo indicando tratar-se de documento preliminar: *“Ainda que este estudo se encontre em sua fase inicial e se trate, por ora, de análise em caráter preliminar, é possível cogitar, em tese, a ocorrência de ato de improbidade administrativa. Tal hipótese, evidentemente, dependerá de aprofundamento investigativo e da colheita de elementos probatórios mais robustos, mas já se delineia como uma possibilidade a ser considerada à luz da Lei nº 8.429/1992 (pagina 44)”*. Essa “cogitação” de improbidade administrativa, a partir de uma avaliação superficial e preliminar, além de tendenciosa se configura como o ápice da desconsideração dessa Comissão por todo o trabalho desenvolvido no âmbito do Executivo e do Legislativo, motivada por conclusões apressadas e imprecisas.

Passamos análise de trechos do relatório que evidenciam esses equívocos de interpretação:

Na Página 5 são relacionadas as UCs municipais e seus atos de criação, muitas delas seguidas pela indicação “revogada” por ato tal. O relatório não esclarece que os atos mencionados revogaram o ato inicial de criação atendendo exigências de ajuste e reavaliação das UCs, na maioria dos casos para que possam integrar de maneira formal o Cadastro Nacional de Unidades de Conservação da Natureza. Tomando o exemplo do

“1) **Monumento Natural Municipal da Lagoa do Peri**, criado pela Lei n. 1.828/1981, **revogada** pela Lei Ordinária n. 10.530/2019”. A lei de 2019 promoveu a reavaliação da Unidade, anteriormente enquadrada como Parque, promovendo a redefinição de seus limites, bem como a categoria, que passou a Monumento Natural Municipal. Ou seja, a lei 10.530/2019 não apenas revogou a Lei 1.828/1981, e tão pouco deixou de manter o espaço como área especialmente protegida. Esse processo de reavaliação está devidamente previsto no artigo 55 da Lei do SNUC.

Na mesma página 5 o relatório afirma “*Ainda, todas são classificadas como áreas de preservação integral, conforme art. 8º, da Lei n. 9.985/2000 – SNUC*”. O referido Artigo 8º do SNUC apenas determina quais as categorias de UCs que integram o grupo das Unidades de Proteção Integral, o que não significa automaticamente que todas integrem áreas de preservação integral. Por exemplo, nos Parques, Monumentos Naturais e Refúgios de Vida Silvestre, por exemplo, o plano de manejo pode estabelecer zonas com algum tipo de uso, e os Refúgios e Monumentos podem ser constituídos por áreas particulares cujo uso da terra e dos recursos naturais sejam compatíveis com os objetivos da unidade.

Na Página 6 o relatório afirma que “*A realidade local mostra que, sem planejamento adequado, a criação ou expansão de unidades de conservação pode gerar conflitos com comunidades tradicionais — como pescadores artesanais, maricultores, caiçaras e populações indígenas — e com pequenos empreendedores turísticos que dependem do uso sustentável dos recursos naturais. Além disso, a ausência de planos de manejo, georreferenciamento e validação cartográfica pode inviabilizar a implementação de políticas públicas urbanas e ambientais eficazes, rompendo o equilíbrio entre desenvolvimento e conservação*”. Necessário ressaltar a imprecisão das informações. Nas unidades de Conservação Municipais não há registro de conflitos com povos e comunidades tradicionais, o que não significa dizer que proprietários de áreas no interior dessas UCs estejam plenamente satisfeitos com a proteção especial. A ausência de planos de manejo é pendência que pode e deve ser rapidamente resolvida. A propósito, de forma absolutamente contraditória, é esse mesmo relatório que mais a frente se posiciona contrário a formalização dos planos de manejo já elaborados. Quanto a inviabilidade de políticas públicas urbanas é preciso alertar aos membros da Comissão que, segundo a legislação federal, a área de uma unidade de conservação do grupo de proteção integral é considerada zona rural, para os efeitos legais (Art. 49 do SNUC). Quanto a validação cartográfica e georreferenciamento o documento desconsidera que todas as UCs estão devidamente plotadas e georreferenciadas no portal da Prefeitura Municipal de Florianópolis.

O Art. 225 da CF/1988 estabelece que “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, o § 1º do Art. 225 estabelece que incumbe ao Poder Público, dentre outros deveres:

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção.

O Relatório ressalta que *“Esse dever, entretanto, não é absoluto, devendo ser interpretado em consonância com os demais direitos fundamentais garantidos pela mesma Constituição, como o direito à moradia, ao trabalho, ao desenvolvimento urbano ordenado e, especialmente, o direito de propriedade (art. 5º, XXII, CF/88)”*. O Direito certamente não é absoluto, a própria Constituição Federal e os regimentos do SNUC deixam isso evidente. O que não é razoável é aceitar essa inversão promovida pelo Relatório da Comissão, procurando submeter um direito difuso da população ao interesse individual, procurando inadvertidamente promover a supremacia absoluta do direito de propriedade. Importante registrar que o direito legítimo de propriedade não é sublimado com a criação de unidades de conservação da natureza. Mesmo aquelas UCs que exigem posse e domínios públicos, as áreas particulares incluídas em seus limites serão desapropriadas, de acordo com o que dispõe a lei.

Na Página 9 do Relatório encontramos mais afirmações destituídas de fundamentação:

“A partir das informações obtidas e levantamentos feitos, nota-se a ausência de adequação e de demonstração técnica da necessidade. Não há demonstração pública, transparente e tecnicamente fundamentada de que a afetação de área tão extensa ao regime de proteção integral seria necessária e adequada para preservar as espécies e os ecossistemas visados.

A ausência de alternativas menos gravosas, como zonas de amortecimento, criação de mosaicos de conservação ou uso de categorias de uso sustentável (como Área de Proteção Ambiental – APA), indica a adoção de uma solução draconiana sem a devida análise comparativa, violando o subprincípio da necessidade.

Ao afetar praticamente 1/3 (um terço) de todo o território municipal com restrições severas ao uso do solo, a criação das UCs comprometeram o direito de propriedade (art. 5º, XXII, CF), o desenvolvimento urbano equilibrado (art. 182, CF), a função social da cidade e a própria capacidade administrativa e orçamentária do Município de implementar e gerir as UCs criadas”.

Há no âmbito das políticas de conservação, em nível internacional, o entendimento de que a proteção de cerca de 30% de um determinado ecossistema se mostra essencial para a garantia de suas funções. O Brasil é signatário de convenções internacionais, como a Convenção sobre Diversidade Biológica, que projetam essa meta como compromisso nacional. Desse modo, se o município de Florianópolis tem 1/3 do território especialmente protegido isso não se mostra, em hipótese alguma, como algo excessivo, desnecessário ou inadequado. Ao contrário, isso é um capital que diferencia o município, destacando-o no cenário nacional e internacional. A propósito, o território dessas Unidades de Conservação de proteção integral compõe a Zona Núcleo da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica, modelo de gestão integrada, participativa e sustentável dos

recursos naturais, conforme preceitua o próprio Art. 41 do SNUC. Um eventual avanço nas pretensões da Comissão, a julgar pelas indicações do presente Relatório, colocaria o município numa situação bastante delicada, gerando comprometimento tanto no Sistema Nacional de Unidades de Conservação quanto com os compromissos assumidos com organismos internacionais, notadamente com o Programa Intergovernamental “O Homem e a Biosfera – MAB”, estabelecido pela UNESCO.

Em diferentes momentos o Relatório contesta processos de criação em virtude de sua formalização por Decreto. Na página 10 o Relatório afirma que *“Partindo desta premissa, sobre aquelas unidades criadas através de Decreto, há evidente sobreposição dos limites do poder regulamentar ao instituir, por ato unilateral do Executivo, um regime jurídico que impõe restrições gravíssimas a direitos de terceiros, sem o devido debate legislativo, sem avaliação de impacto regulatório e sem qualquer previsão orçamentária ou plano de implementação”*.

Na Página 11 o documento volta a frisar que *“No âmbito da análise jurídica sobre a regularidade das Unidades de Conservação (UCs) municipais de Florianópolis, destaca-se um vício formal relevante: a criação de determinadas UCs por meio de decreto do Poder Executivo, sem a devida previsão em lei específica aprovada pelo Poder Legislativo”*, e prossegue:

“Dessa forma, a imposição de limites ao uso da propriedade, de obrigações ambientais, de restrições urbanísticas e de obrigações de conduta por parte de particulares só pode ser feita por meio de lei formal, aprovada pelo Poder Legislativo”.

O Relatório está correto quando afirma que a imposição de limites ao uso da propriedade, e de obrigações ambientais só pode ser feita por meio de lei formal, aprovada pelo Poder Legislativo. E no caso da Unidades de Conservação municipais não há qualquer conflito com essa determinação. Os limites ao uso da propriedade, e de obrigações ambientais, foram devidamente estabelecidos para as diferentes categorias de Unidades de Conservação da Natureza com a edição da Lei 9.985, de 18 de julho de 2000. Ou seja, não é o ato de criação de uma dada UC que estabelece as restrições ao uso dos recursos naturais desse espaço especialmente protegido, e mesmo aquelas criadas por Decreto, devem observar os critérios legais estabelecidos para o Sistema Nacional de Unidades de Conservação.

A Lei 9.985, de 18 de julho de 2000, regulamenta o Art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal de 1988, e determina que as unidades de Conservação são criadas por ato do Poder Público (Art. 22), e no § 7º desse mesmo artigo é estabelecido que a desafetação ou redução dos limites de uma unidade de conservação só pode ser feita mediante lei específica.

Se a Constituição Federal e a Lei do SNUC remetem a criação de UCs a ato do Poder Público, não há como restringir tal responsabilidade a uma prerrogativa exclusiva do Poder Legislativo.

Desse modo, desqualificar uma UC, em razão de sua criação por Decreto, remete conflito expresso com determinação Constitucional, visto que o próprio § 1º da CF/1988 determina essa incumbência ao Poder Público, não exclusivamente ao Poder Legislativo.

Deve, portanto, ser de pronto refutada a afirmação do Relatório quando afirma que *“A criação dessas UCs por decreto, sem prévia lei específica aprovada pela Câmara Municipal, afronta o princípio da legalidade (CF, art. 5º, II), a separação de poderes (CF, art. 2º) e o devido processo legislativo”*.

Na Página 12 o Relatório se vale de dispositivo do Código Estadual do Meio Ambiente de Santa Catarina para insistir nessa tese, senão vejamos:

*“De igual forma, Lei Estadual n. 14.675/2009, que cria o Sistema Estadual de Meio Ambiente (SISEMA), estabelece em seu art. 131-E que **as unidades de conservação somente poderão ser criadas por intermédio de lei** [...]*

Dessa forma, entende-se que a criação de UCs através de decreto não seria a melhor ferramenta legislativa para tanto. Isto posto, recomenda-se a imediata suspensão dos efeitos das UCs criadas por decreto, até que seja promovido o respectivo processo legislativo com observância da legalidade, proporcionalidade e participação popular”.

Aqui mostra-se necessário elencar dois aspectos relevantes, os quais não poderiam jamais ser negligenciados pelos membros da Comissão: A Constituição Federal não pode ser reformada por lei estadual e, por esse motivo, vários dos dispositivos da Lei Estadual 14.675/2009 tem sua constitucionalidade questionada. Segundo, e não menos importante, a desafetação ou redução dos limites de uma unidade de conservação só pode ser feita mediante **lei específica**. Dessa forma, não cabe recomendar suspensão dos efeitos das UCs criadas por decreto, até porque isso extrapola a competência do Chefe do Poder Executivo municipal, e mesmo no âmbito do Legislativo, obrigatoriamente isso remeteria a apresentação de projetos de lei específicos para cada uma das UCs em questão.

O Relatório menciona também que *“A criação e regulamentação das Unidades de Conservação Municipais em Florianópolis, especialmente nas zonas urbanas ou de expansão urbana, deve observar não apenas os princípios da legislação ambiental, mas também os parâmetros urbanísticos e democráticos estabelecidos pelo Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001), que regulamenta o art. 182 da Constituição Federal”*. Como já afirmado anteriormente, para efeitos legais a área de UCs de proteção integral são zonas rurais. Mas aqui surge uma incoerência digna de nota. A revisão do Plano diretor da Cidade de Florianópolis, aprovada pela Câmara de Vereadores, estabeleceu em seu Art. 2º, § 4º, que *“As disposições desta Lei Complementar devem ser interpretadas com a observância dos preceitos da Lei Federal nº 13.874, de 2019. (Redação dada pela Lei Complementar nº 739/2023)”*. Estranhamente, naquela ocasião a utilização da Lei Federal nº 13.874/2019 - **Lei de Liberdade Econômica**, como referencial para interpretação do disposto na LC 482/2014 não foi visto como algo que fere diretamente o disposto no Artigo 182 da CF. Este artigo da Constituição estabelece que as diretrizes gerais para a política de desenvolvimento urbano serão fixadas em lei. A lei que regulamentou esse artigo da Constituição foi a Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade). Agora, quando se discute Unidades de Conservação de Proteção Integral, que como advertido anteriormente, não constitui zona urbana, o Relatório da Comissão reivindica a observância ao Estatuto da Cidade.

Também, por essas razões acima expostas, se mostra descabida a informação constante da Página 13, quando afirma o Relatório: *“No caso de Florianópolis, as UCs*

restringem o uso e ocupação do solo, bem como tratam de patrimônios naturais, e no bojo dos seus processos de criação não há qualquer menção à realização de estudos de impacto urbanístico ou de vizinhança”.

O Relatório também afirma que *“Ao criar UCs sem processos efetivos de participação social — especialmente no que tange à consulta direta aos moradores e proprietários afetados, à transparência dos critérios técnicos e à publicização das propostas — o Município viola o princípio da gestão democrática, comprometendo a legitimidade do ato e sua aceitação social”*. Aparentemente a Comissão não revisitou adequadamente os processos de criação das UCs municipais. Processos de consulta pública foram efetuados, e para algumas UCs, incluindo diversas oportunidades de consulta em espaços públicos distintos. A alegação genérica de que as UCs foram criadas sem processos efetivos de participação social não é lastreada por dados objetivos, não podendo prosperar como elemento de arguição de ilegalidade/legitimidade dos processos.

O Relatório em sua Página 14 menciona que *“Com base na análise do processo legislativo dos projetos de leis, foram identificados indícios de ausência de estudos prévios, pois não há menção a avaliação ambiental estratégica, relatório de impacto ambiental ou consulta pública efetiva com as comunidades afetadas”*. Como já informado, consulta públicas foram realizadas, bastaria, portanto, a Comissão requerer aos órgãos técnicos responsáveis pelos processos a remessa dos registros dessas consultas. Quanto a exigência de avaliação ambiental estratégica e relatório de impacto ambiental, a Comissão demonstra pouca familiaridade com o tema. A Lei federal 9.985 exige que a criação de uma UC seja precedida de estudos técnicos e de consulta pública. Esses estudos devem fornecer dados que permitam identificar a localização, a dimensão e os limites da proposta de UC, bem como sua categoria de manejo, proposta de denominação, e indicação das implicações para a população residente no interior e no entorno da unidade proposta. Não há, portanto, qualquer fundamento na exigência da elaboração de uma avaliação ambiental estratégica e elaboração de relatório de impacto ambiental. Esses documentos estão associados com a operacionalização do Instrumento Licenciamento Ambiental, previsto na Lei 6.938/1981, processo em tudo, distinto daqueles relativos à criação de unidades de conservação da natureza.

O Relatório aponta falhas nos mapas e memoriais descritivos: *“Além disso, diversas leis tratam da criação ou modificação de UCs sem apresentar mapas georreferenciados, memorial descritivo ou coordenadas oficiais das áreas. Neste particular, mostra-se necessário firmar um estudo mais aprofundado, a fim de revisar as normas que criaram as UC (Página 16)”*. E o mesmo tema é retomado na Página 36: *“Contudo, conforme identificado por esta Comissão Parlamentar, não foi realizado levantamento fundiário adequado nas UCs municipais, tampouco foram adotadas providências para delimitação cartográfica precisa ou georreferenciamento oficial das áreas afetadas”*. Qualquer cidadão pode acessar o geoportal da Prefeitura Municipal de Florianópolis, onde encontrará a projeção dos polígonos de todas as Unidades de Conservação municipais, os quais encontram-se devidamente georreferenciados. Indicar uma revisão unicamente sob esse argumento nos parece uma duplicidade indevida de uso de recursos humanos e financeiros do Poder público, sem justificativa minimamente plausível.

O Relatório faz outra extrapolação indevida ao afirmar, na Página 17, que *“No entanto, práticas administrativas adotadas pelo município de Florianópolis têm*

desvirtuado esse processo ao instituírem UCs com base em normas urbanísticas – mais especificamente, ao considerarem zoneamento urbanístico de Áreas de Preservação Permanente (APPs), definidas por planos diretores, como base para delimitação de UCs, sem os estudos ambientais e participação popular exigidos em lei”. Não é correto afirmar que os processos foram conduzidos unicamente com base em normas urbanísticas, porém a confrontação das mesmas nos estudos para criação é salutar e recomendável. As restrições administrativas ao direito de propriedade, impostas pelo regime de APP, foram estabelecidas em Lei Federal (Lei 12.651/2012). A definição de limites coincidentes com APPs não deve ser visto como falha ou problema. A delimitação buscando, sempre que possível, coincidir com limites de APP é uma forma de reduzir conflitos com eventuais proprietários ou posseiros, facilitando assim a própria administração e gestão do espaço protegido.

Na Página 19 o Relatório traz um trecho que se mostra confuso e infundado. Afirma o Relatório: *“No caso específico de Florianópolis, o Plano Diretor (Lei Complementar Municipal nº 482/2014 e atualizações) incluiu extensas áreas como —Áreas de Preservação Permanente e, com base nelas, instituiu ou justificou a criação de unidades de conservação, sem a devida elaboração de estudos ambientais técnicos individualizados, tampouco processo de consulta pública nos moldes exigidos pela legislação federal.*

Trata-se, portanto, de uma inversão indevida: o zoneamento urbano passou a definir a existência de atributos naturais, quando, na verdade, os atributos naturais deveriam fundamentar tanto o reconhecimento das APPs quanto a eventual criação de UCs. Essa distorção compromete a legalidade e a legitimidade das UCs criadas sob esse modelo, além de enfraquecer a proteção ambiental efetiva”; e segue na página 20, *“criação de unidades de conservação deve respeitar rigorosamente os parâmetros estabelecidos pelo SNUC, sendo inadmissível sua instituição com base apenas em normas urbanísticas, como planos diretores, que tratam APPs como zonas de uso do solo. O caso de Florianópolis evidencia uma irregularidade estrutural, na qual o zoneamento urbano foi indevidamente utilizado para substituir os estudos ambientais e o processo democrático exigido para a constituição de UCs”*. Não consta que a Lei Complementar Municipal nº 482/2014 tenha instituído ou justificado criação de qualquer unidade de conservação da natureza. O Plano Diretor é o instrumento de ordenamento da ocupação e uso do solo urbano. Segundo dispositivos do art. 30, VIII, e art. 182, ambos da Constituição Federal, o município é o responsável pela política de desenvolvimento urbano, devendo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e o bem-estar dos seus habitantes, planejando e controlando o uso, o parcelamento e a ocupação do solo urbano. Nesse contexto, a previsão de espaços especialmente protegidos, quer na forma de UCs ou de APPs, é atribuição da qual o Poder Público Municipal não pode se eximir, e a Comissão precisa entender que sua inserção no planejamento é essencial para a necessária garantia do cumprimento das funções sociais da cidade e ao bem estar dos seus habitantes.

Ainda na Página 20 o Relatório faz outra afirmação imprecisa: *“Ato contínuo, é visto que os atos legislativos que instituíram as UCs padecem de vício insanável decorrente da inexistência de estudo prévio de viabilidade econômica e social, condição imprescindível à criação válida de unidades de conservação, conforme determina expressamente o §2º do art. 22 da Lei Federal n.º 9.985/2000 (Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC):*

Art. 22, §2º. A criação de uma unidade de conservação deve ser precedida de estudos técnicos e de consulta pública que permitam identificar a localização, a dimensão e os limites mais adequados para a unidade, além de indicar a categoria mais apropriada”. Ora, o próprio teor do citado artigo do SNUC não faz qualquer menção a realização de

estudos prévios sobre viabilidade econômica e social. Por essa razão, ao contrário do que afirma o relatório, o aludido vício insanável não se materializa nos casos das UCs municipais de Florianópolis.

Na sequência o Relatório, reconhecendo o equívoco na interpretação do SNUC, se vale da referência ao controverso Código Estadual do Meio Ambiente de Santa Catarina: *“No entanto, diferente dos preceitos federais, a Lei Estadual n. 14.675/09, traz em sua redação a necessidade de previsão orçamentária para criação de UC:*

Art. 131-E. As unidades de conservação somente poderão ser criadas por intermédio de lei e sua efetiva implantação somente ocorrerá se estiverem previamente inseridos no orçamento do Estado recursos especificamente destinados às desapropriações e indenização decorrentes de sua implementação. Ainda que o se refira à esfera estadual, o princípio da simetria federativa, aliado ao princípio da responsabilidade fiscal, permite aplicar o mesmo entendimento ao âmbito municipal, por analogia”. Sobre a imprecisão na interpretação de que UCs somente podem ser criadas por lei, já apresentamos anteriormente os elementos que mostram objetivamente a inconstitucionalidade formal de tal interpretação. Quanto a previa inserção no orçamento de recursos específicos para desapropriações e indenizações, cumpre frisar que os atos da administração pública precisam ser motivados. Isso significa que não há razoabilidade em alocar recursos para indenizar proprietários de uma unidade de conservação a ser criada no futuro. Uma vez criada a UC tem o Poder Público a necessária motivação para alocar recursos para sua regularização fundiária aqui cabe cobrar a responsabilidade do Chefe do Executivo, mas também dos Vereadores, pela alocação de recursos no orçamento para tal fim. Infelizmente essa é prática raramente registrada, contudo, o argumento da falta de recursos para regularização é frequentemente utilizado como óbice para o cumprimento da incumbência constitucional remetida ao Poder Público. O mesmo é válido para o descaso com a manutenção e aprimoramento dos órgãos do executivo, responsáveis pela implementação da Política Nacional do Meio Ambiente, e o caso da FLORAM, lamentavelmente, não foge a essa regra. O Relatório, numa postura de transferência de responsabilidades, não esquece de registrar essa lacuna no sucateamento do órgão ambiental, conforme trecho constante na página 22: *“No caso das Unidades de Conservação existentes em Florianópolis, não se identificam quaisquer análises econômicas sobre a implementação e manutenção das unidades.*

A exemplo disto, temos a falta de provisão para eventuais indenizações e desapropriações, bem como a falta de destinação de recursos para fiscalização”.

Nas Páginas 24 e 28 o Relatório atesta o que acima criticamos. O descaso do Executivo e do Legislativo no tratamento dessa questão é evidenciado: *“Compulsando as peças orçamentárias mais recentes, de 2021 até o presente momento, nota-se que há tanto a falta de disposição de recursos para desapropriação, como também não houve um acréscimo significativo na sua relação de despesas da FLORAM que justificasse o provisionamento de eventuais indenizações ou desapropriações, ou até mesmo no aumento da gestão ambiental”,* e segue o relatório: *“A legislação orçamentária anual – LOA – do mesmo período, por sua vez, também não traz nenhuma provisão de despesas relativas à desapropriação ou gestão ambiental referente à unidade de conservação em epígrafe”.* O que fizeram os Senhores Vereadores no momento da discussão do orçamento municipal para mudar esse cenário?

Na Página 33 há outro registro que precisa ser esclarecido: *“Logo, diante da previsão de desapropriação no caso de discordância do proprietário com a criação de UC sobre sua propriedade, é certo que os estudos técnicos antecedentes, bem como o ato legislativo subsequente, devem estar acompanhados da competente impactação*

financeira e previsão orçamentária, o que não se identificou nas UCs sob análise”. Não precisamos voltar a discorrer sobre a questão da previsão orçamentária, no entanto necessário lembrar que o processo de consulta pública, previsto no art. 22 do SNUC, não se configura como ato plebiscitário. Não cabe, nessas consultas públicas, proceder registros sobre concordância de proprietários. Cabe informa-los adequadamente, colher subsídios que irão ser cotejados na tomada de decisão posterior, quer pelo chefe do Executivo, naquelas criadas por Decreto, quer pelo Legislativo Municipal. Seguindo esse mesmo raciocínio é de todo inadequada a recomendação elencada na Página 46 do Relatório:

“Recomenda-se, ainda, a abertura de edital para que as populações atingidas pelas UCs apresentem, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, comprovante de que seu imóvel está inserido em alguma UC, acompanhado do respectivo documento de propriedade ou posse, e manifestando a sua aquiescência ou contrariedade à manutenção sobre tal área”. A decisão sobre a criação de uma unidade de conservação não pode ficar condicionada a aquiescência de proprietários, visto que, dessa forma, o próprio mando constitucional do Art. 225, § 1º perderia eficácia.

Na Página 34, ao se referir ao REVIS Meimbipe, é feita uma projeção meramente especulativa: *“A título de exemplo, o REVIS Meimbipe é uma unidade de conservação criada em 2021 sobre uma área 56 km², sem qualquer inferência quanto ao que seria propriedade particular. Fazendo um rápido exercício lógico, valendo-se dos parâmetros utilizados na ação mandamental em epígrafe, supondo que apenas 50% das áreas atingidas pelo REVIS Meimbipe fossem de particulares, o valor de indenização correspondente seria de R\$ 5.022.360.000,00 (cinco bilhões, vinte e dois milhões, trezentos e sessenta mil reais)*”. Inicialmente não é correto afirmar que os estudos para criação dessa UC não consideraram os cadastros de proprietários, e também assumir que toda extensão da área esteja devidamente titulada. Além disso, REVIS é uma categoria de UC de Proteção Integral que admite a manutenção de áreas particulares, desde que possível a compatibilização dos usos com os objetivos da unidade.

Na página 35 temos outra imprecisão que precisa ser corrigida: *“Embora o artigo fale diretamente de “consulta pública”, os procedimentos administrativos decorrentes desse dispositivo implicam a notificação dos proprietários e interessados diretamente atingidos pela criação da UC, especialmente quando envolver restrições ao uso da propriedade ou desapropriações, a teor do art. 5º, § 1º do Decreto nº 4.340/2002*”. Ocorre que o art. 5º, § 1º do Decreto nº 4.340/2002 não traz essa previsão de notificação de proprietários. A fim de maior precisão transcrevemos o citado § 1º: *A consulta consiste em reuniões públicas ou, a critério do órgão ambiental competente, outras formas de oitiva da população local e de outras partes interessadas*. Essa mesma linha de argumentação serve para contestar a afirmação constante na Página 37: *“A consequência prática e jurídica da ausência de avaliação fundiária é a ineficácia do decreto ou da lei perante terceiros, sobretudo frente à ausência de notificação específica e de garantias processuais aos atingido*”. Não há porque mencionar ineficácia da norma sob esses argumentos.

O Relatório avança para críticas aos processos de elaboração dos planos de manejo, documento técnico mediante o qual, com fundamento nos objetivos gerais de uma unidade de conservação, se estabelece seu zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da unidade (Art.2º, XVII do SNUC), afirmando, na Página 39, que *“Os planos de manejo recentemente elaborados para as Unidades de Conservação de Florianópolis, embora representem um avanço formal, carecem de eficácia material e jurídica. Conforme apurado por esta Comissão, sua fundamentação*

técnica é precária, uma vez que foram construídos sobre bases frágeis: a delimitação territorial das UCs decorreu de critérios meramente urbanísticos, e não de atributos ambientais específicos; não houve levantamento fundiário nem georreferenciamento oficial das áreas atingidas; tampouco foram realizadas análises de impacto orçamentário-financeiro capazes de dimensionar os custos de gestão e eventuais indenizações decorrentes de desapropriações. Soma-se a isso a ausência de consulta pública qualificada, a baixa participação das comunidades tradicionais e a falta de consolidação dos conselhos gestores, elementos indispensáveis para a legitimidade democrática do processo”. Da leitura acima depreende-se que a Comissão confunde Plano de Manejo com processo de criação. O Plano de Manejo trabalha com a delimitação já estabelecida da UC, e fazem previsão de diferentes programas, incluindo o de regularização fundiária, cuja execução somente pode se dar a partir da previa aprovação e formalização do plano de manejo, o que inexplicavelmente vem sendo postergado. Na elaboração dos Planos de Manejo foram realizadas oficinas e consultas com ampla participação, além de validação posterior pelos Conselhos das respectivas Unidades. Uma avaliação mais detida desses processos ajudaria a Comissão a formar um juízo de valor mais condizente com esse esforço coletivo e uso de recursos públicos associado com a elaboração dos planos de manejo das UCs municipais. Poderia inclusive servir de base para ampliar a cobrança sobre o Executivo para sua pronta formalização, já que o relatório aponta que a Comissão tem plena ciência desse fato: “Entretanto, esses documentos permanecem sem publicação formal em portaria, o que compromete sua eficácia jurídica e a própria aplicabilidade das regras neles previstas. Mais grave ainda é o fato de que restrições derivadas desses planos”.

Não obstante, como podemos depreender da leitura de trecho da Página 41, o encaminhamento da Comissão segue em direção oposta: *“Ademais, os planos elaborados até aqui ignoram as práticas mais modernas de gestão ambiental, que recomendam a conciliação entre preservação e uso sustentável, por meio da valorização de atividades econômicas de pequeno impacto e do turismo ecológico regulado como mecanismos de custeio da preservação e de geração de receitas.*

Por isso, os planos desenvolvidos não devem ser publicados nem formalizados antes de uma revisão profunda que sane suas falhas estruturais, sob pena de agravar os prejuízos ambientais, sociais e financeiros ao Município”.

Quais seriam essas falhas estruturais, e se elas estariam presentes em todos os documentos, inclusive no Plano de Manejo do MONA da Lagoa do Peri, que já foi devidamente publicado, o Relatório não informa.

Na Página 40 o Relatório passa a discorrer sobre problemas de ordem diversa dos processos de criação da UC e, alguns dos quais remetem a medidas conjuntas a serem tomadas com órgãos de segurança pública, ou mesmo com marcos regulatórios dissociados da matéria Unidades de Conservação, como é o caso da regulamentação da prática do naturismo: *“As respostas institucionais ao que se relata na Galheta têm sido ambivalentes: por um lado, há movimentações em prol de um marco regulatório — com proposta de planos de manejo e até propostas legislativas visando a disciplina do naturismo e medidas punitivas contra condutas indevidas”;*

Nas Páginas 42 e 43 o relatório volta a apresentar arguição de ilegalidade dos atos, referindo-se à criação de UCs por Decreto, acusação improcedente da falta de consultas públicas, e citação genérica de falhas técnicas e imprecisões, sem, contudo, adentrar na especificidade das mesmas. Abaixo a transcrição de alguns desses trechos:

“À luz do caso concreto, e considerando as diversas ilegalidades constatadas, entende-se que a Administração Pública, seja ao editar ato legislativo deficitário, seja ao

desrespeitar procedimentos prévios essenciais, viola o princípio da legalidade, pois, ainda que vinculada ao cumprimento da norma adjetiva, praticou atos à sua margem. Neste particular, entende-se que criar unidades de conservação por decreto, sem processo democrático adequado, indica descompromisso com a probidade. De igual modo, a falta de compensação adequada a proprietários e comunidades afetadas reflete injustiça material”.

“Verifica-se, in casu, flagrante violação a esse princípio, uma vez que a criação e posterior ratificação das Unidades de Conservação foram conduzidas sem a devida consulta pública ampla, restringindo o acesso às informações essenciais sobre os efeitos econômicos decorrentes da medida”.

“No presente caso, a violação a esse princípio manifesta-se de forma patente. As demarcações territoriais das Unidades de Conservação apresentam falhas técnicas e imprecisões, comprometendo a efetividade da proteção ambiental pretendida”.

Como são repetições de argumentos já levantados e contestados anteriormente, não cabe aqui repeti-los. Contudo, é importante reafirmar: Não há qualquer ilegalidade na criação de unidade de conservação por Decreto; os processos conduzidos em Florianópolis, tanto para criação quanto para elaboração dos planos de manejo, contaram com envolvimento e participação da sociedade; a previa indenização de áreas privadas não é legalmente cabível; a discussão dos orçamentos municipais pode e deve contemplar recursos para regularização fundiária das UCs municipais, e o Legislativo municipal tem responsabilidade de incorporar essa demanda. Por fim, o fato de termos uma área razoável do município sob a proteção de UCs é um patrimônio que precisa ser valorizado, garantido e bem gerido, e não será com a “desafetação” das Unidades de Conservação já formalizadas que iremos alcançar esses objetivos.