



GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE E SUSTENTABILIDADE - SEAS
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE - INEA

PROCURADORIA DO INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE

Rio de Janeiro, 14 de outubro de 2019.

Parecer nº 49/2019 – ACC

Ref.: Processo: E-07/002.107876/2018

Consulta referente à possibilidade de se autorizar o empreendimento de tirolesa no município de Arraial do Cabo, com ponto de lançamento que será instalado dentro do Pecs. Competência estadual para o licenciamento ambiental da atividade. Observância do Parecer INEA/PGE/RD nº 21/2019. Necessidade de edição de Regulamento. Necessidade de manifestação da área técnica. Autorização Ambiental do Inea obrigatória. Impossibilidade de indenização por benfeitorias construídas depois da criação do Parque.

I. RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pela Gerência de Visitação, Negócios e Sustentabilidade - Gevins (fl. 43) acerca da possibilidade de se autorizar a implantação da atividade de tirolesa no município de Arraial do Cabo, com ponto de lançamento que será *mm*

inea instituto estadual
do ambiente

SEAS

Secretaria de
Estado do
Ambiente e
Sustentabilidade



GOVERNO DO ESTADO
RIO DE JANEIRO
VAMOS VIRAR O JOGO



GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE E SUSTENTABILIDADE - SEAS
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE - INEA

instalado dentro do Parque Estadual da Costa do Sol – Pecs e, ainda, da indicação do órgão competente para a promoção do licenciamento ambiental da atividade.

Inaugurou o presente processo o Ofício nº 136/2018 (fl. 05) da Secretaria Municipal do Ambiente - Sema de Arraial do Cabo, encaminhado para a Pecs, com o nada a opor a construção de uma tirolesa de 655m de extensão da Ponta da Cabeça, até a areia na Orla Flávia Alessandra.

Na sequência, consta solicitação do empreendedor de “Nada Opor” do Pecs (fl. 08). No documento é ressaltado que *“a instalação não acarretará intervenções sobre áreas de preservação permanente (APP), ambiente aquático costeiro, nem em áreas de sítio arqueológico locais.”*

Consta o requerimento de Licença Ambiental Simplificada – LAS (fl. 07), junto à Secretaria Municipal do Ambiente. Além disso, consta (fl.12) cópia do enquadramento da atividade no aplicativo de licenciamento do Inea, o qual descreve que o documento necessário para controle ambiental da atividade é a Certidão Ambiental de Inexigibilidade de Licenciamento, a ser obtida junto à SEMA.

Consta Alvará de Licença para Localização e Funcionamento (fl. 13), emitido em 29 de outubro de 2018 pela Prefeitura Municipal de Arraial do Cabo. Consta o Contrato de Locação de Imóvel para fins Comerciais (fls. 30/32).

Consta o Parecer Técnico GEUC/PECS nº 20/2018 (fls. 33/37), elaborado pela Diretoria de Biodiversidade e Áreas Protegidas – Dibap, que conclui não ter nada a por quanto à solicitação em questão (instalação de Plataforma de Lançamento para a Tirolesa).

Consta manifestação da GEVINS (fls. 39/40) favorável à instalação e operação do empreendimento e, ao final, solicitando o encaminhamento do processo à Procuradoria do Inea para análise jurídica acerca da possibilidade de se autorizar o empreendimento e indicar a competência de seu licenciamento por se tratar de atividade inserida nos limites de Parque Estadual. *[assinatura]*





GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE E SUSTENTABILIDADE - SEAS
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE - INEA

II. DA FUNDAMENTAÇÃO

2.1 – Da competência do Inea para o licenciamento da atividade

Conforme se depreende do projeto do empreendimento em análise, a plataforma principal será instalada no alto do Morro da Ponta da Cabeça, na Praia Grande, terreno inserido nos limites do Parque Estadual da Costa do Sol – Pecs.

O Pecs pertence ao grupo das Unidades de Conservação de Proteção Integral e foi criado por meio do Decreto Estadual nº 42.929/2011. Importante ressaltar que, de acordo com a Lei nº 9.985/2000 — que instituiu o Sistema Nacional das Unidades de Conservação — no tocante aos Parques Estaduais (art. 11, § 2º), a visitação pública está sujeita às normas e restrições estabelecidas no Plano de Manejo da unidade, às normas estabelecidas pelo órgão responsável por sua administração, e àquelas previstas em regulamento.

Cabe esclarecer, ainda, que, conforme a Lei Complementar nº 140/2011 — que fixou as normas de competência comum dos entes federativos nas ações administrativas relativas à proteção do meio ambiente —, as atividades desenvolvidas em Unidades de Conservação instituídas pelo Estado serão licenciadas pelo próprio, a saber:

Art. 8º São ações administrativas dos Estados:

XV - **promover o licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos localizados ou desenvolvidos em unidades de conservação instituídas pelo Estado**, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs);
(Grifou-se).

Desta forma, resta demonstrado que o licenciamento ambiental da atividade, por estar inserida nos limites do parque estadual, deverá ser realizada pelo Instituto Estadual do Ambiente – Inea, conforme determina a legislação em vigor.

2.2 – Do Parque Estadual da Costa do Sol - Pecs

Conforme exposto o Pecs foi criado por meio do Decreto Estadual nº 42.929/2011 e pertence à categoria de unidade de conservação de proteção integral, sendo assim, para que seja possível a instalação e operação da atividade, deverá ser observado o objetivo 

inea instituto estadual
do ambiente

SEAS

Secretaria de
Estado do
Ambiente e
Sustentabilidade



GOVERNO DO ESTADO
RIO DE JANEIRO
VAMOS VIRAR O JOGO



GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE E SUSTENTABILIDADE - SEAS
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE - INEA

básico das unidades de proteção integral, qual seja, a preservação da natureza, sendo admitido apenas o uso indireto de seus recursos naturais.

De acordo com seu decreto de criação, o PECS tem como objetivos: assegurar a preservação dos remanescentes de Mata Atlântica e ecossistemas associados da região das baixadas litorâneas, bem como recuperar as áreas degradadas ali existentes; manter populações da fauna e flora nativas e oferecer refúgio para espécies migratórias, em especial espécies raras, vulneráveis, endêmicas e ameaçadas de extinção; preservar restingas, mangues, floresta atlântica, vegetação xerófitica, cordões arenosos, costões rochosos, brejos, lagoas, lagunas, formações geológicas notáveis e sítios arqueológicos contidos em seus limites; oferecer oportunidades de visitação, recreação, interpretação, educação e pesquisa científica; assegurar a continuidade dos serviços ambientais prestados pela natureza; e possibilitar o desenvolvimento do turismo em seu interior do parque e de atividades econômicas sustentáveis em seu entorno.

Cabe ressaltar, ainda, que **para que uma atividade seja implantada no parque, esta deverá estar em consonância com o Plano de Manejo do Pecs, aprovado pela Resolução Inea nº 181/2019, assim como com o seu Plano Setorial de Uso Público**, que *"busca proposição, ordenamento e o direcionamento das atividades relacionadas à visitação no interior da UC, garantindo a qualidade na experiência dos visitantes, o mínimo impacto nas áreas visitadas e a sensibilização e conscientização ambiental."*

Nesse sentido, oportuno salientar que a atividade deverá atentar aos princípios que regem o uso público de parque estadual, dentre eles a compatibilização com a preservação dos recursos naturais e os processos ecológicos de acordo com os limites de impacto aceitável definidos para cada área ou zona incluída no Pecs e, ainda, com a indispensável intervenção mínima na paisagem por suas estruturas.

Em sua ficha técnica, prevista no Plano de Manejo, o Pecs descreve no item de visitação que na Unidade de Conservação as atividades de uso público realizadas estão *"voltadas principalmente ao turismo de sol e praia, considerando as características da região. Além da beleza cênica, o PECS possui diversos outros atrativos, onde são desenvolvidas atividades ligadas ao turismo de aventura, turismo histórico-cultural (...)"*. 

GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE E SUSTENTABILIDADE - SEAS
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE - INEA

Ressalta-se, também, que a visitação pública do Pecs está sujeita às normas e restrições estabelecidas no **Decreto Estadual nº 42.483/2010** — que disciplina o uso público nos parques estaduais administrados pelo Inea —, devendo, portanto, **qualquer atividade ou empreendimento inseridos em seus limites observar esta regulamentação.**

Importante destacar que ao definir o potencial de uso público, o Plano de Manejo enfatiza que o Pecs foi criado em meio a cidades com fluxo de turismo de sol e praia já implementados, engloba os remanescentes naturais ainda preservados, oferecendo uma diversidade de ambientes onde a prática de atividades de turismo, esporte e uso cultural/tradicional acontecem. E, *“oferece ainda um grande potencial para o desenvolvimento do turismo de aventura, ecoturismo e turismo de base comunitária. Destacam-se: voo livre, kitesurfe, trilhas, rapel, surfe, mergulho, ciclotour, paramotor, entre outros.”*

Nesse aspecto, com base na análise dos autos, **ainda carece manifestação da área técnica quanto à zona específica em que a atividade irá se instalar.** No entanto, nos parece que — comparando as fotos do Parecer Técnico GEUC/PECS nº 020/2018 com a Figura 6. Cartograma do zoneamento do PECS – Núcleo Atalaia-Dama Branca (fl. 55 do PM) — a atividade será instalada em Zona de Conservação Moderada – ZCM (fl. 60 do PM), que apresenta as seguintes características:

Definição: Deve abranger áreas naturais até moderadamente impactadas, onde poderão ser permitidos os usos indiretos dos recursos naturais, evitando impactos negativos nos processos ecológicos ou para as populações de espécies nativas. A visitação nesta zona poderá ser de médio grau de impacto.

O **objetivo geral** de manejo é a conservação moderada do ambiente natural, incentivando a realização das atividades de pesquisa e visitação de até médio grau de impacto, respeitando-se as especificidades da categoria da UC.

Atividades permitidas: proteção, pesquisa, restauração, monitoramento e visitação de médio grau de impacto com apoio de instalações compatíveis (inclusive estruturas administrativas e de visitação até médio porte). 



GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE E SUSTENTABILIDADE - SEAS
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE - INEA

Na sequência são listadas as normas específicas para a ZCM, dentre elas, destaca-se que *“é permitida a instalação de equipamentos facilitadores e a execução de serviços de apoio à visitação, desde que com impacto moderado”* e que *“poderão ser instaladas nas áreas de visitação e áreas para pernoite (acampamentos ou abrigos) infraestrutura de baixo e médio impacto, trilhas, pontos de descanso, sanitários, etc..”*.

Portanto, depreende-se da análise do Plano de Manejo do Parque Estadual da Costa do Sol que a atividade pode se enquadrar nos objetivos e finalidades da unidade de conservação, devendo-se, claro, ser observados os ditames do Decreto Estadual nº 42.483/2010, assim como da Lei nº 9.985/2000. **No entanto, tal análise ainda carece de manifestação da área técnica quanto a este enquadramento.**

Necessário ratificar que, em que pese o Parecer Técnico GEUC/PECS nº 020/2018 favorável à instalação da atividade, em razão da posterior aprovação do Plano de Manejo, em 14 de junho de 2019, **será necessária nova manifestação do Parque Estadual da Costa do Sol quanto a sua viabilidade.**

Ressalta-se, ainda, que além do esclarecimento de alguns pontos pela área técnica — que serão expostos no próximo capítulo — será necessária a obtenção de autorização ambiental do Inea para a implantação do empreendimento no parque estadual.

2.3 – Da possibilidade de implantação do empreendimento na Pecs

Primeiramente, faz-se oportuna a análise do Parecer INEA/PGE/RD nº 21/2019, da lavra do Procurador do Estado Rafael Daudt — aprovado em 20 de setembro de 2019 pelo Procurador-Geral do estado Marcelo Lopes da Silva —, o qual, além de abordar situações em que a proteção do meio ambiente entra em conflito com o direito à propriedade, mais especificamente sobre os aspectos da desapropriação indireta decorrente da criação de unidades de conservação, também discorre sobre a possibilidade de utilização temporária de imóveis inseridos no interior dessas unidades, caso respeitados alguns requisitos.

Nesse contexto, torna-se indispensável a extração do seguinte trecho da conclusão do referido Parecer: 

inea instituto estadual
do ambiente

SEAS

Secretaria de
Estado do
Ambiente e
Sustentabilidade



GOVERNO DO ESTADO
RIO DE JANEIRO
VAMOS VIRAR O JOGO



GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE E SUSTENTABILIDADE - SEAS
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE - INEA

5. Portanto, procedendo-se a uma ponderação de interesses no caso concreto com recurso ao princípio da proporcionalidade e ao uso analógico integrativo da regra do art. 42, §2º, da Lei 9.985/2000, **admite-se aos particulares de boa-fé o exercício do direito de construir e a realização de atividades em parques, de caráter provisório e até que seja paga a devida indenização por desapropriação, desde que atendidos os seguintes requisitos:**

- 5.1 **A área do imóvel tenha sido inserida nos limites de um parque, pelo qual se impõe um regime de dominialidade pública;**
- 5.2 **Eventuais prejuízos indenizáveis ao particular devem ter decorrido de restrições novas, pela criação do parque, e não pelo regime jurídico imposto por atos normativos preexistentes (Código Florestal, por exemplo);**
- 5.3 **O Decreto de utilidade pública para fins de desapropriação tenha caducado (depois de 5 anos);**
- 5.4 **Não tenha havido o apossamento administrativo do bem;**
- 5.5 **Não tenha havido desapropriação nem o pagamento da justa indenização ao proprietário;**
- 5.6 **Que a atividade a ser exercida pelo proprietário seja de baixo impacto, a ser definida pela área técnica. Para tanto, sugerimos a edição de regulamento;**
- 5.7 **Que a atividade seja compatível com o zoneamento estabelecido pelo plano de manejo da unidade de conservação;**
- 5.8 **Que a atividade seja autorizada pelo INEA;**
- 5.9 **Não haja o pagamento de indenização por desapropriação para aquelas benfeitorias que sejam construídas depois da criação do parque (danos emergentes nem lucros cessantes). (Grifou-se)**

Isto posto, definidos os requisitos necessários para que particulares possam construir ou implementar atividades em imóveis inseridos nos limites de parques estaduais passamos para a análise do caso concreto.

Conforme se pode extrair dos autos, em atenção aos requisitos acima transcritos, a plataforma de lançamento para a tirolesa será instalada em imóvel que se encontra dentro de Parque Estadual (*item 5.1*), ou seja, trata-se de área de posse e domínio público.

Com relação ao *item 5.2*, não há que se falar em prejuízos indenizáveis, uma vez que — no presente processo — sequer foi postulada pelo requerente qualquer indenização, e, cabe destacar ainda, que o requerente não é o proprietário do imóvel em que se instalará a atividade.

No que tange ao Decreto de criação do Pecs — Decreto Estadual nº 42.929/2011 —, importante salientar que transcorreu o prazo de 5 (cinco) anos, contado a partir de sua

GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE E SUSTENTABILIDADE - SEAS
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE - INEA

publicação, para que o Poder Público execute as desapropriação nos limites do parque, uma vez que ocorreu a caducidade do ato expropriatório. Somado a isso, salienta-se a apresentação do "contrato de locação de imóvel para fins comerciais", o qual evidencia que o imóvel em que será instalada a plataforma de lançamento da tirolesa não foi expropriado pela Administração Pública, assim sendo, o caso em análise se adequa ao *item 5.3* do Parecer.

Com relação ao apossamento administrativo do bem (*item 5.4*), vale lembrar que foi realizada vistoria técnica na área do imóvel — Parecer GEUC/PECS n° 020/2018 —, em 26/11/2018, a qual demonstrou, por meio de fotos, que não ocorreu o efetivo apossamento administrativo do imóvel. Isto posto, restou demonstrado que o imóvel ainda não foi desapropriado pelo Poder Público e, não há qualquer comprovação de que foi efetivado o pagamento de justa indenização ao proprietário do imóvel (*item 5.5*).

Além de cumprir os requisitos acima, necessário ainda, para a instalação e operação da atividade, que esta seja classificada como de baixo impacto ambiental, de acordo com regulamento a ser editado pelo Inea (*item 5.6*) e seja compatível com o zoneamento estabelecido no Plano de Manejo (*item 5.7*). Portanto, **faz-se necessária, além da manifestação da área técnica sobre a compatibilidade da atividade com o zoneamento do Pecs, a edição de Resolução Inea para definição de atividades de baixo impacto ambiental que possam ser exercidas em parques estaduais.**

Oportuno também que a área técnica se manifeste quanto à necessidade de **supressão de vegetação para a implantação da atividade**, sendo necessário que a área técnica aponte se a vegetação encontra-se em área de preservação permanente – APP, ou, até mesmo, se a vegetação está associada ao bioma Mata Atlântica. Caso seja necessário o corte ou a supressão deste bioma, necessário que a área técnica ateste se o estágio em que se encontra a vegetação enquadra-se nas possibilidades de supressão/corte previstas na Lei 11.428/2006 - Lei da Mata Atlântica.

Nesse sentido, **imprescindível destacar que, caso se faça necessária a supressão de vegetação para implantação da atividade, deverá ser observada à** 





GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE E SUSTENTABILIDADE - SEAS
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE - INEA

Resolução Inea nº 89/2014 para fins de compensação ambiental (reposição florestal), devendo a área técnica indicar as proporções mínimas aplicáveis para o caso.

Destaca-se, ainda, que **será necessária a concessão de instrumento de controle ambiental pelo Inea para que a atividade possa ser instalada e operada dentro dos limites do parque estadual, ou seja, o interessado deverá requerer a autorização ambiental (item 5.8).**

Por fim, **pontua-se que as benfeitorias construídas após a criação do Pecs não serão indenizáveis (item 5.9), portanto, o empreendedor realizará as construções, caso autorizado, por sua conta e risco, sem que futura desapropriação configure danos emergentes nem lucros cessantes.**

Ante o exposto, esta Procuradoria sugere que seja editada, o quanto antes, uma Resolução Inea para **definição de empreendimentos e atividades de baixo impacto ambiental, em caráter provisório** — uma vez que ainda não foi efetivada a desapropriação imposta pelo regime de dominialidade pública —, **que possam ser implantados em parques estaduais.**

Assim sendo, caso (i) a atividade ora em análise seja classificada como de baixo impacto ambiental, nos termo da Resolução Inea que será editada; (ii) a atividade seja compatível com o zoneamento estabelecido no Plano de Manejo do parque; e (iii) não haja supressão de vegetação; esta Procuradoria não verifica óbices jurídicos para a concessão de autorização ambiental para a instalação e operação da atividade.

No entanto, **caso a área técnica constate que será necessária a supressão de vegetação, deverá ser observada a Resolução Inea nº 89/2014 para fins de compensação ambiental decorrente da implantação da atividade, devendo, ainda, ser observadas as possibilidades de corte e supressão previstas da Lei nº 11.428/2006.** *Nam*



GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE E SUSTENTABILIDADE - SEAS
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE - INEA

III. CONCLUSÃO

Diante do exposto, tem-se que:

- (i) Conforme se depreende do projeto do empreendimento, a plataforma principal da atividade será instalada no alto do Morro da Ponta da Cabeça, na Praia Grande, terreno inserido no Parque Estadual da Costa do Sol;
- (ii) Segundo a LC n° 140/2011, as atividades desenvolvidas em Unidades de Conservação instituídas pelo Estado serão licenciadas pelo próprio. Portanto, a promoção do licenciamento ambiental da atividade deverá ser realizada pelo Inea;
- (iii) Em que pese o Parecer Técnico GEUC/PECS n° 020/2018 ser favorável à instalação da atividade, em razão da posterior aprovação do Plano de Manejo do parque, em 14/06/2019, será necessária nova manifestação do Pecs;
- (iv) Faz-se necessária a adequação do caso em análise com os requisitos estabelecidos no Parecer INEA/PGE/RD n° 21/2019, para que o particular de boa-fé possa exercer o direito de construir e realizar atividades dentro dos limites de parque estadual;
- (v) Nesse contexto, esta Procuradoria sugere que seja editada, o quanto antes, uma Resolução Inea para definição de empreendimentos e atividades de baixo impacto ambiental, em caráter provisório, que possam ser implantados em parques estaduais;
- (vi) Assim sendo, caso (a) a atividade ora em análise seja classificada como de baixo impacto ambiental, nos termos da Resolução Inea que será editada; (b) a atividade seja compatível com o zoneamento estabelecido no Plano de Manejo do parque; e (c) não haja supressão de vegetação; esta Procuradoria não verifica óbices *[assinatura]*





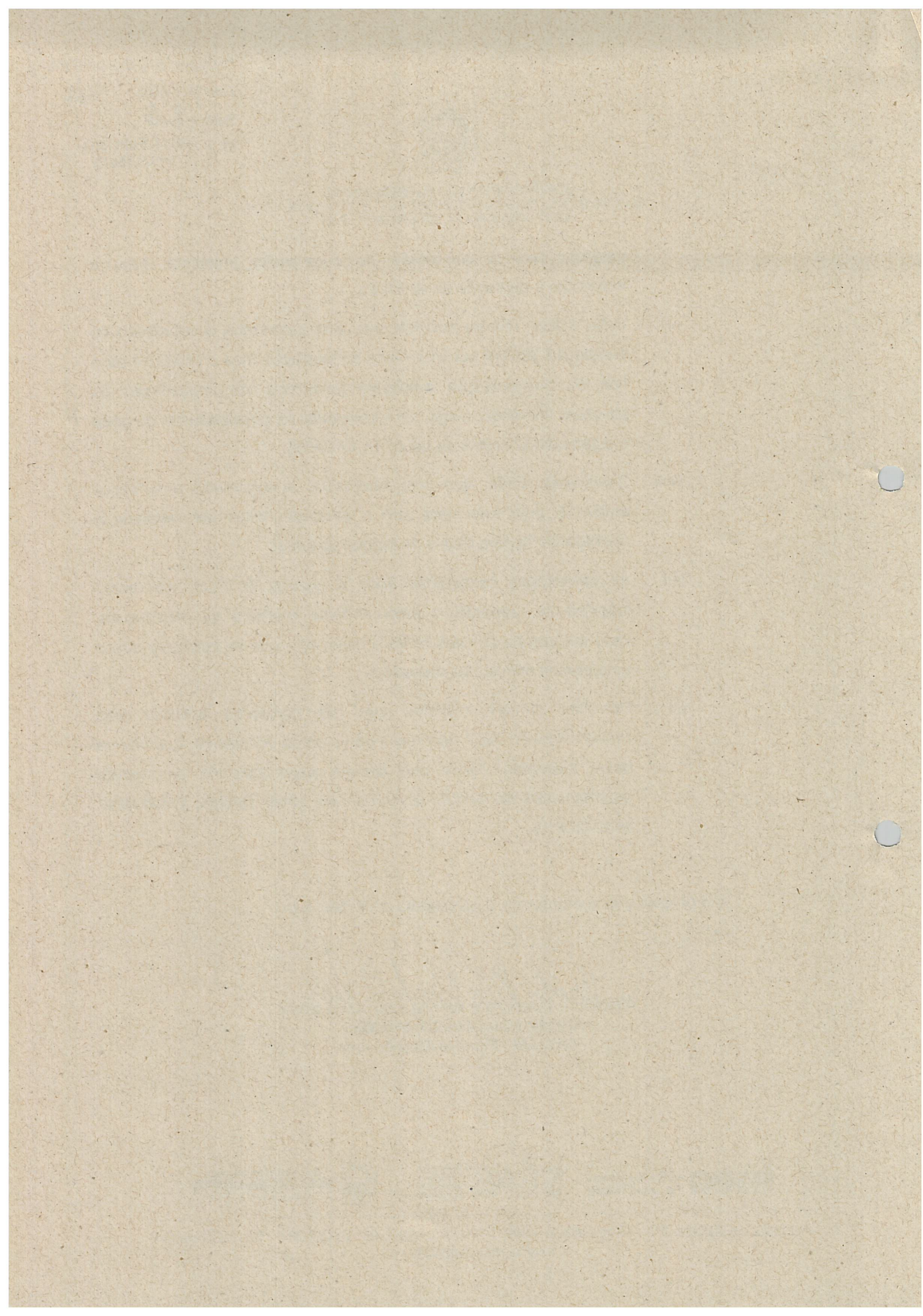
GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE E SUSTENTABILIDADE - SEAS
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE - INEA

jurídicos para a concessão de autorização ambiental para a instalação e operação da atividade

- (vii) Caso a área técnica constate que será necessária a supressão de vegetação, deverá ser observada a Resolução Inea n° 89/2014 para fins de compensação ambiental decorrente da implantação da atividade, devendo, ainda, ser observadas as possibilidades de corte e supressão previstas da Lei n° 11.428/2006;
- (viii) Destaca-se ainda, que será necessária a concessão autorização ambiental pelo Inea para que a atividade possa ser instalada e operada dentro dos limites do parque estadual;
- (ix) As benfeitorias construídas após a criação do Pecs não serão indenizáveis, portanto, o empreendedor realizará as construções, caso autorizado, por sua conta e risco, sem que se configure danos emergentes nem lucros cessantes;
- (x) Por fim, cumpre ressaltar que *"os pareceres emitidos pela Procuradoria do INEA não vincularão o órgão consultante, que poderá deles discordar, desde que declare expressamente os motivos determinantes da decisão contrária"* (art. 33 do Decreto Estadual n° 46.619/2019).

É o parecer que submetemos à apreciação de V. Sa., s.m.j.

Alexandre P. de Almeida Couto Cesar
Alexandre Guimarães de Almeida Couto Cesar
Assessor Jurídico /ID: 5100605-7
GEDAM / Procuradoria do Inea





GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE E SUSTENTABILIDADE - SEAS
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE - INEA

VISTO

APROVO o Parecer nº 49/2019-ACC, que opinou sobre a consulta realizada pela Gevins acerca da possibilidade de se autorizar o empreendimento de tirolesa no município de Arraial do Cabo, com ponto de lançamento instalado dentro do Parque Estadual da Costa do Sol – Pecs e, ainda, da indicação do órgão competente para a promoção do licenciamento ambiental da atividade.

Devolva-se à **DIBAPE**, para adoção das medidas necessárias tendentes à continuidade do procedimento administrativo.

Rio de Janeiro, 14 de outubro de 2019.

[Assinatura]
Rafael Lima Daudt D'Oliveira
Procurador do Estado
Procurador-Chefe do Inea
ID. Funcional: 42666058

