

**Procedimento Arbitral nº A-478.23-E****Urbia Cânions Verdes S/A****Requerente****V.****Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade****Requerido**

---

**DECISÃO SOBRE TUTELA DE URGÊNCIA**  
**PROCEDIMENTO DE ÁRBITRA DE EMERGÊNCIA NOS TERMOS DA RESOLUÇÃO**  
**ADMINISTRATIVA 06/2020**

---

Brasília, 07 de outubro de 2024.

Cristina M. Wagner Mastrobuono  
Árbitra de Emergência

**SUMÁRIO**

TERMOS E DEFINIÇÕES .....	4
I - DISPOSIÇÕES INICIAIS .....	6
II – PARTES .....	6
II.A - REQUERENTE .....	6
II.B - REQUERIDO .....	6
III – PROCURADORES .....	6
III.A - PROCURADORES DA REQUERENTE .....	6
III.B - PROCURADORES DO REQUERIDO .....	7
IV - ÁRBITRA DE EMERGÊNCIA .....	8
V - CLÁUSULA COMPROMISSÓRIA .....	8
VI – IDIOMA E LOCAL DA ARBITRAGEM .....	10
VII – DIREITO APLICÁVEL .....	11
VIII - HISTÓRICO DO PROCEDIMENTO ARBITRAL .....	11
IX – BREVE HISTÓRICO DOS FATOS .....	14
X – ARGUMENTOS DAS PARTES E DECISÃO .....	19
X.A. QUESTÕES PRELIMINARES .....	20
X.A.1. NÃO HOUVE UMA DECISÃO ADMINISTRATIVA DO ICMBio QUE A REQUERENTE PRETENDA ATACAR .....	20
X.A.1.1. ARGUMENTOS DO REQUERIDO .....	20
X.A.1.2. ARGUMENTOS DA REQUERENTE .....	22
X.A.1.3. DECISÃO DA ÁRBITRA DE EMERGÊNCIA .....	23
X.A.2. O CASO DESCUMPRE O ARTIGO 3.1., “F”, DA RES. ADM. 06/20, DA CAMARB .....	26
X.A.2.1. ARGUMENTOS DO REQUERIDO .....	26
X.A.2.2. ARGUMENTOS DA REQUERENTE .....	27
X.A.2.3. DECISÃO DA ÁRBITRA DE EMERGÊNCIA .....	28
X.B. PEDIDOS DA TUTELA DE URGÊNCIA .....	30
X.B.1. ARGUMENTOS GERAIS DA REQUERENTE .....	30
X.B.2. ARGUMENTOS GERAIS DO REQUERIDO .....	34



X.B.3. PEDIDO I - FECHAMENTO DOS PARQUES E DOS ATRATIVOS DE VISITAÇÃO AO PÚBLICO.....	37
X.B.3.1. ARGUMENTOS DA REQUERENTE.....	37
X.B.3.2 - ARGUMENTOS DO REQUERIDO.....	41
X.B.3.3 - DECISÃO DA ÁRBITRA DE EMERGÊNCIA.....	42
X.B.4. PEDIDOS II e III - SUSPENSÃO TEMPORÁRIA DE INVESTIMENTOS OBRIGATÓRIOS E DE ENCARGOS TEMPORÁRIOS .....	54
X.B.4.1 - ARGUMENTOS DA REQUERENTE .....	54
X.B.4.2. ARGUMENTOS DO REQUERIDO .....	56
X.B.4.3. DECISÃO DA ÁRBITRA DE EMERGÊNCIA .....	57
XI - ALOCAÇÃO DE CUSTOS DO PROCEDIMENTO DE ARBITRAGEM DE EMERGÊNCIA	60
XI.A. ARGUMENTOS DA REQUERENTE.....	60
XI.B. ARGUMENTOS DO REQUERIDO.....	61
XI.C. DECISÃO DA ÁRBITRA DE EMERGÊNCIA.....	61
XII - DISPOSITIVO .....	62

**TERMOS E DEFINIÇÕES**

<b>Audiência</b>	Audiência Virtual realizada em 25.09.2024 para apresentação das Alegações Orais das Partes.
<b>CAMARB</b>	Câmara de Mediação e Arbitragem Empresarial - Brasil
<b>Contrato</b>	Contrato de Concessão n. 01/2021, celebrado pelas Partes em 12.08.2021
<b>Edital</b>	Instrumento, datado de 14.10.2020, que instituiu as regras e condições necessárias à condução da Licitação, previamente à celebração do Contrato.
<b>Parques</b>	Parques Nacionais de Aparados da Serra e da Serra Geral localizados nos municípios de Aparados da Serra/RS e de Praia Grande/SC
<b>Partes</b>	Requerente e Requerido de forma conjunta
<b>Plano de Manejo</b>	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



<b>Pleito de Reequilíbrio Econômico-Financeiro nº UCV2023001</b>	Pedido de reequilíbrio econômico-financeiro (Doc. U-26), apresentado pela Requerente em 31.08.2023
<b>Pleito de Reequilíbrio Econômico-Financeiro nº UCV2024001</b>	Pedido de reequilíbrio econômico-financeiro (Doc. U-18) apresentado pela Requerente em 13.05.2024
<b>Processo Administrativo</b>	Processo Administrativo n. 02070.008645/2024-78, que trata do Pleito UCV 2024/001 apresentado pela Requerente.
<b>Projeto Básico</b>	Documento acostado ao Anexo I do Edital, e que contempla as diretrizes mínimas e obrigatórias a serem observadas na condução dos investimentos e prestação dos serviços objeto da Concessão;
<b>Requerente</b>	Urbia Cânions Verdes S/A, também nomeada de “Urbia” ou “Concessionária”
<b>Requerido</b>	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio, também chamado de “ICMBio” ou “Poder Concedente”
<b>Resolução Administrativa nº 06/20</b>	Resolução Administrativa nº 06/20 da CAMARB que disciplina os procedimentos arbitrais de árbitro de emergência na Câmara
<b>UCs</b>	Unidades de Conservação Federais

## I - DISPOSIÇÕES INICIAIS

1. Esta Decisão sobre Pedido de Emergência é proferida na Arbitragem CAMARB nº A-478/24-E, de acordo com as Regras de Arbitragem da CAMARB em vigor desde 12 de agosto de 2019 e a Resolução Administrativa CAMARB nº 06/2020. O artigo 9.4 do Regulamento estabelece o seguinte:

9.4 Anteriormente ao início da jurisdição do Tribunal Arbitral, a parte interessada em requerer tutelas de urgência previstas no item 9.2 poderá, alternativamente, requerer aplicação do procedimento do árbitro de emergência, nos termos da Resolução vigente na data do pedido, destinada a regulamentar o procedimento específico e as respectivas custas.

## II – PARTES

### II.A. REQUERENTE

2. Urbia Câniions Verdes S/A, sociedade com sede na Avenida Getúlio Vargas, nº 1853, Sala 02, Centro, Cambará do Sul – RS, CEP: 95480-000, inscrita no CNPJ/ME sob o nº 42.699.600/0001-30, e com endereço eletrônico concessoes@urbiaparques.com.br (“Requerente”, “Urbia” ou “Concessionária”).

### II.B. REQUERIDO

3. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio, autarquia federal vinculada ao Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, criado pela Lei nº 11.516, de 28 de agosto de 2007, com sede em ESQW 103/104, Complexo Administrativo Sudoeste, Setor Sudoeste, em Brasília/DF, CEP: 70.670-350, com jurisdição em todo o Território Nacional, inscrito no CNPJ/MF sob nº 08.829.974/0002-75 (“Requerido”, “ICMBio” ou “Poder Concedente”).

## III – PROCURADORES

### III.A. PROCURADORES DA REQUERENTE

4. A **Requerente** é representada neste procedimento pelas seguintes advogadas e pelos seguintes advogados, todos integrantes de MAMG Advogados, com endereço em São Paulo – SP, na Avenida Cidade Jardim, nº 377, CEP: 01453-900, Telefone: (11) 2770-1087:

**a) Fernando Marcondes**

[fm@mamg.com.br](mailto:fm@mamg.com.br)

**b) Mariana Cattel Gomes Alves**

[mca@mamg.com.br](mailto:mca@mamg.com.br)

**c) Lígia Espolaor Veronese**

[lev@mamg.com.br](mailto:lev@mamg.com.br)

**d) Lívia Calicchio Barbosa**

[lcb@mamg.com.br](mailto:lcb@mamg.com.br)

**e) Patricia Albuquerque Pimentel**

[ppl@mamg.com.br](mailto:ppl@mamg.com.br)

**f) Caiã Caramori**

[clc@mamg.com.br](mailto:clc@mamg.com.br)

**III.B. PROCURADORES DO REQUERIDO**

5. O **Requerido** é representado neste procedimento pelos seguintes procuradores integrantes da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria-Geral Federal:

**a) Ricardo Cavalcante Barroso**

[ricardo.barroso@agu.gov.br](mailto:ricardo.barroso@agu.gov.br)

**b) Diego Pereira**

[diegopereira@agu.gov.br](mailto:diegopereira@agu.gov.br)

**c) Alessandra Andrade Medeiros Carneiro de Albuquerque**

[alessandra.medeiros@agu.gov.br](mailto:alessandra.medeiros@agu.gov.br)

**d) Francisco Siqueira Neves**

[francisco.siqueira@agu.gov.br](mailto:francisco.siqueira@agu.gov.br)

**e) Nilo Sérgio Gaião**

[nilo.santos@agu.gov.br](mailto:nilo.santos@agu.gov.br)

**f) Carolina Saboia Fontenele de Araujo**

[carolina.saboia@agu.gov.br](mailto:carolina.saboia@agu.gov.br)

**g) Dante Aguiar Parente**

[dante.parente@anatel.gov.br](mailto:dante.parente@anatel.gov.br)

**h) José Flávio Bianchi**

[jose.bianchi@agu.gov.br](mailto:jose.bianchi@agu.gov.br)

#### IV - ÁRBITRA DE EMERGÊNCIA

6. **Cristina Margarete Wagner Mastrobuono**, advogada, com endereço profissional na Avenida São Luís, 140, 1º andar, Centro, São Paulo/SP, CEP 01046-908, e-mail: [cristina@mastrobuono.com.br](mailto:cristina@mastrobuono.com.br), Árbitra de Emergência indicada pela Presidência da CAMARB e aprovada pelas Partes.

#### V - CLÁUSULA COMPROMISSÓRIA

7. Esta Arbitragem fundamenta-se na Cláusula 35<sup>a</sup> do Contrato, firmado entre as Partes em 12 de agosto de 2021, a seguir transcrita:

##### **CLÁUSULA 35<sup>a</sup> – DA ARBITRAGEM**

35.1. As controvérsias decorrentes do presente CONTRATO que envolvam direitos patrimoniais disponíveis serão definitivamente dirimidas por arbitragem, em conformidade com a Lei Federal nº 9.307/96, especialmente no que toca às seguintes questões:

- a) reconhecimento do direito e determinação do montante respectivo da recomposição do equilíbrio econômico-financeiro da CONCESSÃO, em favor de qualquer das PARTES;
- b) reconhecimento de hipóteses de inadimplemento contratual por quaisquer das PARTES;
- c) acionamento dos mecanismos de garantia previstos neste CONTRATO;
- d) não aceitação, pelo PODER CONCEDENTE, de faturas emitidas pela CONCESSIONÁRIA;
- e) valor da indenização, no caso de extinção antecipada do CONTRATO; e
- f) desacordo sobre a mensuração de desempenho realizada pelo VERIFICADOR INDEPENDENTE, nos termos deste CONTRATO.”

35.2. A submissão de qualquer questão à arbitragem não exonera as PARTES do pontual e tempestivo cumprimento das disposições do CONTRATO, nem permite qualquer interrupção do desenvolvimento das atividades OBJETO da CONCESSÃO, que deverão prosseguir normalmente, até que uma decisão final seja obtida.



35.3. A arbitragem será processada pela Corte Arbitral e de Mediação do Distrito Federal, em Brasília, segundo as regras previstas no seu regulamento vigente na data em que a arbitragem for iniciada, observado o disposto na Lei Federal nº 9.307/96 e subsequentes alterações, assim como as disposições constantes deste CONTRATO.

35.3.1. As PARTES, por meio de acordo mútuo, poderão eleger distinta câmara para o processamento do procedimento de que trata esta cláusula, desde que tal câmara possua reconhecida experiência em questões envolvendo entidades ou órgãos da Administração Pública no Brasil.

35.4. A arbitragem será processada e julgada no idioma da língua portuguesa, de acordo com o Direito Brasileiro, sendo vedado o julgamento por equidade.

35.5. As PARTES concordam que a CONCESSIONÁRIA arcará com os custos do procedimento arbitral até que seja proferida a respectiva sentença, independentemente da PARTE que solicitar o seu início.

35.5.1. Após a sentença arbitral, se ela for inteiramente desfavorável ao PODER CONCEDENTE, este deverá reembolsar a CONCESSIONÁRIA pelas despesas incorridas.

35.5.2. Na hipótese de sucumbência parcial de ambas as PARTES, as despesas decorrentes do procedimento arbitral serão rateadas conforme indicado na sentença arbitral, podendo-se observar, em relação aos valores devidos pelo PODER CONCEDENTE, o disposto na subcláusula anterior.

35.5.3. Cada uma das PARTES arcará com seus próprios custos referentes a honorários advocatícios, independentemente da sucumbência determinada na sentença arbitral.

35.5.4. A sentença arbitral poderá incluir dispositivo sobre a alocação e razoabilidade dos custos incorridos.

35.6. O Tribunal Arbitral será composto por 3 (três) árbitros, dentre pessoas naturais de reconhecida idoneidade e conhecimento da matéria objeto da controvérsia, cabendo a cada PARTE indicar um árbitro.

35.6.1. O árbitro presidente será escolhido de comum acordo pelos dois coárbitros indicados pelas PARTES.

35.6.2. Caso uma PARTE deixe de indicar um árbitro ou caso os dois coárbitros indicados pelas PARTES não cheguem a um consenso quanto à indicação do árbitro presidente, a nomeação faltante será feita de acordo com as regras do regulamento da câmara arbitral.

35.7. Caso seja necessária a obtenção de medidas coercitivas ou de urgência antes da constituição do Tribunal Arbitral, ou mesmo durante o procedimento amigável de solução de divergências, as partes poderão requerê-las diretamente ao Poder Judiciário.

35.7.1. Caso tais medidas se façam necessárias após a constituição do Tribunal Arbitral, elas deverão ser solicitadas nos termos do art. 22, § 4.º da Lei Federal nº 9.307/96.

35.8. Será competente o foro da Comarca de Brasília, Distrito Federal, para dirimir qualquer controvérsia não sujeita à arbitragem nos termos do CONTRATO, assim como para apreciar as medidas judiciais previstas na subcláusula 35.7, ou eventual ação de execução da sentença arbitral.

35.9. As decisões do Tribunal Arbitral serão definitivas para o impasse e vincularão as PARTES.”

8. Por meio da cláusula 35.3 do Contrato, ficou-se inicialmente estabelecido que as Partes, em caso de disputas envolvendo direitos patrimoniais disponíveis, recorreriam à Corte Arbitral e de Mediação do Distrito Federal.
9. No decorrer da execução do Contrato, verificaram as Partes que a instituição arbitral indicada na cláusula 35.3, a Corte Arbitral e de Mediação do Distrito Federal, não consta na lista de câmaras arbitrais credenciadas pela Advocacia-Geral da União, conforme a Portaria Normativa AGU nº 75/2022, de maneira que não poderia ser indicada para administrar eventuais conflitos. Além disso, a Requerente expõe que não foi possível localizar a referida câmara dentre as entidades em operação atualmente<sup>1</sup>.
10. Diante disso, a Requerente, em observância à cláusula 35.3.1 do Contrato<sup>2</sup>, apresentou ao Requerido, em 14.06.2024, a Correspondência UCV 2024032 [Doc. U-3], por meio da qual formalizou a sugestão de eleger a CAMARB – Câmara de Mediação e Arbitragem Empresarial – Brasil (“CAMARB”) como câmara responsável pela administração de eventuais procedimentos arbitrais relacionados ao Contrato. O Requerido concordou com a substituição proposta em 26.06.2024 mediante a emissão de Ofício [Doc. U-4].

## VI – IDIOMA E LOCAL DA ARBITRAGEM

11. A arbitragem será conduzida em língua portuguesa, mesmo idioma da sentença arbitral, conforme item 35.4 do Contrato.

---

<sup>1</sup> Requerimento de Procedimento de Árbitro de Emergência, § 9

<sup>2</sup> “35.3.1. As PARTES, por meio de acordo mútuo, poderão eleger distinta câmara para o processamento do procedimento de que trata esta cláusula, desde que tal câmara possua reconhecida experiência em questões envolvendo entidades ou órgãos da Administração Pública no Brasil.”

12. Conforme o item 6.1 da Resolução nº 06/2020, a sede do procedimento de Árbitro de Emergência será a sede da arbitragem. Portanto, conforme cláusula 35.3 do Contrato, bem como de acordo com o art. 3º do Decreto Federal 10.025/2019, a arbitragem será sediada em Brasília/DF.

## **VII – DIREITO APLICÁVEL**

13. As Partes estabeleceram na cláusula 35.4 do Contrato que a arbitragem será processada e julgada em língua portuguesa, de acordo com o Direito Brasileiro, sendo vedado o julgamento por equidade.

## **VIII - HISTÓRICO DO PROCEDIMENTO ARBITRAL**

14. Em 03.09.24, a Urbia apresentou o Requerimento de Procedimento de Árbitro de Emergência (“Requerimento”), realizando três pedidos de tutela de urgência contidos no §184 (i), (ii), (iii) do Requerimento.
15. Em 06.09.24, a Presidência da CAMARB aceitou a instauração do procedimento e nomeou Cristina M. Wagner Mastrobuono para atuar como Árbitra de Emergência;
16. Em 06.09.24, a CAMARB notificou o ICMBio sobre a instauração do procedimento e o subsequente ato da presidência. Em ato contínuo, encaminhou ao Requerido a pasta eletrônica contendo as manifestações e documentos do procedimento;
17. Em 09.09.24, Cristina M. Wagner Mastrobuono apresentou sua resposta aos Questionários e à Declaração de Disponibilidade, Não Impedimento, Independência e Imparcialidade.
18. Em 12.09.24, a Requerente manifestou-se (“Manifestação”) em atenção ao Questionário Anexo à Declaração de Disponibilidade, Não Impedimento apresentado por Cristina M. Wagner Mastrobuono, não se opondo à sua indicação.
19. Em 12.09.24, o Requerido apresentou Resposta ao Requerimento de Procedimento de Árbitro de Emergência (“Resposta”), elencando questões preliminares sobre a regularidade do procedimento, mas não comentando sobre o mérito do Requerimento. Na mesma manifestação, solicitou questionamentos adicionais a Cristina M. Wagner Mastrobuono.

20. Em 13.09.24, a Secretaria da Câmara disponibilizou a Manifestação da Requerente e a Resposta do Requerido, e delimitou o prazo de 02 (dois) dias para Cristina M. Wagner Mastrobuono responder aos questionamentos do Requerido.
21. Em 15.09.24, Cristina M. Wagner Mastrobuono esclareceu o quanto solicitado pelo Requerido e complementou as informações prestadas no Questionário Anexo à Declaração de Disponibilidade, Não Impedimento, Independência e Imparcialidade, considerando a indicação dos patronos que atuarão no caso em nome do Requerido.
22. Em 18.09.24, as Partes apresentaram manifestações em concordância à indicação da Dra. Cristina M. Wagner Mastrobuono.
23. Em 19.09.24, Cristina M. Wagner Mastrobuono foi confirmada como árbitra de emergência do presente procedimento. Na mensagem de confirmação foi apontado pela Secretaria da Câmara que, conforme a Resolução nº 06/20 da CAMARB, a decisão no procedimento de arbitragem de emergência deve ser prolatada em até 15 (quinze) dias da confirmação da nomeação do Árbitro, ou seja, até 04.10.24.
24. Em 19.09.24, a Árbitra de Emergência comunicou às Partes e à CAMARB, por e-mail, o cronograma provisório da Arbitragem de Emergência, consignando que este seria posteriormente formalizado em Ordem Processual. Comunicou, ainda, que as preliminares arguidas pelo Requerido em sua Resposta ao Requerimento de Procedimento de Árbitro de Emergência de 12.09.2024 seriam decididas em conjunto ao mérito da decisão.
25. Em 19.09.24, a Árbitra de Emergência emitiu a Ordem Processual nº 1 que consolidou o cronograma provisório da Arbitragem de Emergência, concedendo prazo até 23.09.2024 para que (a) a Requerente se manifestasse sobre as preliminares arguidas pelo Requerido e (b) o Requerido se manifestasse sobre o mérito das alegações da Requerente. Ainda, as Partes deveriam se manifestar até 25.09.2024 sobre o interesse na realização de audiência virtual.
26. Em 23.09.2024, a Requerente apresentou Manifestação sobre as questões preliminares arguidas pelo Requerido, além disso, expôs fatos novos que não estavam presentes no Requerimento de Procedimento Arbitral de Emergência.

27. Em 23.09.2024, o Requerido apresentou Resposta às Alegações Iniciais, acerca do mérito do Requerimento de Procedimento de Árbitro de Emergência;
28. Em 24.09.24, a Requerente manifestou sua concordância em relação à data e horário apresentados pela Árbitra de Emergência, para a Audiência.
29. Em 24.09.24, o Requerido também manifestou sua concordância em relação à data e horário indicados pela Árbitra de Emergência, para a Audiência. Adicionalmente, considerando que a Requerente, no item III de sua Manifestação de 23.09.24, trouxe fatos novos no tocante ao mérito, extrapolando o escopo indicado pela Árbitra de Emergência (questões preliminares trazidas pelo Requerido em sua Resposta de 12.09.24), formulou pedido de tempo de fala adicional, para o exercício do contraditório.
30. Em 24.09.2024, a Árbitra de Emergência emitiu a Ordem Processual nº 2 que confirmou a realização da Audiência na data e horário previstos, e estabeleceu o Plano de Organização da Reunião.
31. Em 25.09.2024, realizou-se a Audiência para exposição das alegações orais pelas Partes sobre os pontos controversos relacionados ao Procedimento Arbitral de Emergência. Além disso, durante a Audiência, a Árbitra de Emergência definiu que as Partes teriam até 30.09.24 para apresentar a última alegação sobre novos fatos discutidos durante a Audiência.
32. Em 30.09.24, a Requerente apresentou Manifestação Pós-Audiência de Apresentação do Caso, apontando as suas considerações complementares a respeito de temas que surgiram na Audiência.
33. Em 30.09.24, o Requerido apresentou Memoriais, reforçando seus argumentos sobre o mérito, sustentando a inarbitrabilidade do pedido submetido pela Requerente (de fechamento dos Parques) e respondendo aos questionamentos realizados pela Árbitra de Emergência durante a Audiência. Fez, ainda, alusão a documentos supervenientes que seriam importantes para a formação do juízo, solicitando sua inclusão aos autos.
34. O pedido formulado pelo Requerido, de apresentação de fatos novos, foi indeferido pela Ordem Processual nº 3, de 01.10.2024, uma vez que houve expressa orientação, ao final da Audiência de que as Partes não deveriam juntar novos documentos em sua manifestação final, e, ainda, por considerar a Árbitra que a

controvérsia já estaria suficientemente delimitada, demonstrada e arguida pelas Partes, considerando a natureza emergencial do procedimento.

35. Ainda, em mensagem eletrônica de 01.10.2024 dirigida à Árbitra, a Requerente se manifestou no sentido de que o Requerido teria, em sua manifestação pós-audiência, extrapolado o escopo ao qual as Partes deveriam se atter e, ainda, juntou imagens de documentos novos, em contrariedade à orientação da Árbitra. Indicou que “não se manifestará a respeito dos argumentos novos trazidos pelo ICMBio, inclusive por entender que não interferem na análise e na confirmação da procedência da tutela de urgência por ela pleiteada”. No entanto, caso a Árbitra entendesse pertinente a manifestação da Requerente acerca de alguma questão específica, estaria disposta a fazê-lo.
36. Em mensagem eletrônica de 01.10.2024, a Árbitra acusou o recebimento da mensagem da Requerente e esclareceu “pela desnecessidade de ser aberto novo contraditório com relação ao conteúdo da Manifestação pós-audiência da Requerida”, pois entendia que “os argumentos trazidos por ambas as Partes, em todas as suas manifestações, foram devidamente contra-argumentados, não havendo mais dúvidas, neste momento, a serem sanadas para efeito da elaboração da decisão sobre o pedido formulado no Requerimento de Árbitro de Emergência”.
37. Em 04.10.24, a Árbitra de Emergência enviou mensagem eletrônica à Presidência da CAMARB solicitando a prorrogação do prazo para a prolação de decisão para o dia 07.10.2024.
38. Em 04.10.24, a Presidência da Câmara emitiu o Ato da Presidência nº 02, prorrogando o prazo para prolação da decisão pela Árbitra de Emergência, de modo que o termo final para tanto foi dilatado para o dia 07.10.2024.
39. É o relatório.

## IX – BREVE HISTÓRICO DOS FATOS

40. Exceto quando indicado, os fatos abaixo descritos não são disputados entre as Partes, e relatam a relação contratual existente entre as Partes.

41. Em 12.08.21 as Partes celebraram o Contrato de Concessão nº 01/2021 (“Contrato”), tendo por objeto a revitalização, modernização, operação, manutenção e gestão dos Parques Nacionais de Aparados da Serra e da Serra Geral (“Parques”), ambos Unidades de Conservação Federais (UCs), localizados nos municípios de Aparados da Serra/RS e de Praia Grande/SC, nos termos da cláusula 5.1 do Contrato<sup>3</sup>.
42. A celebração de Contrato ocorreu após a Requerente ter sido declarada vencedora no certame no Processo Administrativo de Licitação nº 02070.007614/2019-32, Concorrência nº 1/2020, nos termos do Edital datado de 14.10.2020 e respectivos Anexos (Doc. U-5), assumindo o pagamento de outorga fixa no valor de R\$ 20.500.100,00<sup>4</sup>.
43. O prazo de vigência da Concessão foi fixado em 30 anos a partir da data de assinatura do Contrato, se estendendo, dessa maneira, até 12.08. 2051.
44. A Concessão, de acordo com a cláusula 5.2 do Contrato<sup>5</sup>, abrange as áreas dos Parques que estão regularizadas, conforme é detalhado no Projeto Básico constante do Anexo I do Edital (Doc. U-6) e observadas as disposições do Plano de Manejo vigente (Doc. U-7).
45. O Plano de Manejo é o “documento técnico mediante o qual, com fundamento nos objetivos gerais de uma unidade de conservação (UC), 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”<sup>6</sup>.
46. O Projeto Básico, por sua vez, constou como Anexo I do Edital de Licitação, foi elaborado pelo Poder Concedente contendo as diretrizes mínimas e obrigatórias a

---

<sup>3</sup> “5.1. Compreende objeto da presente LICITAÇÃO a seleção da proposta mais vantajosa para a contratação de CONCESSÃO destinada à revitalização, modernização, operação, manutenção e gestão de Áreas dos PARQUES NACIONAIS DE APARADOS DA SERRA E DA SERRA GERAL, Unidades de Conservação (UCs) Federais regidas pela Lei Federal nº 9.985, de 18 de Julho de 2000, assim caracterizadas por força dos Decretos Federais nº 47.446, de 17 de Dezembro de 1959, nº 70.296, de 17 de Março de 1972, e nº 531, de 20 de Maio de 1992.”

<sup>4</sup> Valor indicado no Requerimento de Procedimento de Árbitro de Emergência, §23.

<sup>5</sup> “5.2. A CONCESSÃO abrangerá todas as áreas regularizadas dos PARQUES, conforme disciplinado pelo ANEXO I – PROJETO BÁSICO deste EDITAL, incluindo os Núcleos Itaimbezinho e Rio do Boi (Parque Nacional de Aparados da Serra), e Núcleo Fortaleza (Parque Nacional de Serra Geral), observadas as disposições do Plano de Manejo vigente”.

<sup>6</sup> Cláusula 1.1 do Contrato de Concessão (Doc. U-1).

serem observadas pela concessionária na condução dos investimentos e prestação dos serviços objeto da concessão, conforme definição que consta do Contrato.

47. Ficou acordado contratualmente que a Concessionária, para realizar as atividades previstas no Projeto Básico, contaria com o auxílio do Requerido em determinados momentos, exemplos dessa ajuda são a disponibilização de imóveis, infraestruturas e instalações, indicados no Projeto Básico, para suporte aos serviços da Concessionária<sup>7</sup> e de outros bens imóveis de uso facultativo<sup>8</sup>.
48. Em 30.12.21, a Urbia apresentou ao Requerido o seu Master Plan (Doc. U-8). O documento continha um mapeamento global de intervenções a serem realizadas em áreas relativas à Concessão. Em 01.04.2022, o ICMBio, após análise, aprovou o Master Plan por meio de Ofício (Doc. U-9).
49. Em 31.08.2023, depois de enfrentar problemas em suas atividades, a Urbia apresentou no âmbito administrativo o Pleito de Reequilíbrio Econômico-Financeiro nº UCV2023001 (Doc. U-18.2 – Anexos Doc.6 e U-26), reiterado em 09.10.23 – Doc. U-27) que trata da necessidade de estabelecer o reequilíbrio econômico-financeiro do Contrato e da suspensão da obrigatoriedade de investimentos. Em resumo, alegou a Requerente que dificuldades de acesso ao Parque, agravados pela não conclusão das obras de pavimentação da Rodovia ERS-427, conduzidas pelo Governo do Estado e cuja conclusão estava prevista para 2022, estariam reduzindo o número de visitantes, impactando a demanda projetada que norteou a modelagem da concessão e sua atratividade ao mercado. Ainda, teria realizado investimentos e arcado com custos extraordinários, não previstos no Contrato, para recuperar as vias de acesso e manter condições mínimas de viabilidade da Concessão.
50. Em 22.12.2023 o Pleito foi reiterado, acrescentando a Requerente outro fundamento, qual seja, a demora do Requerido em solucionar a questão da regularização fundiária nas áreas da Concessão, o controle de espécies exóticas, questões ligadas ao sistema de mensuração de desempenho (Doc. U-17).
51. Esse Pleito foi indeferido em 19.02.2024 (Ofício SEI nº 27 – Doc. U-18.2 – Anexo 7 e U-28), com fundamento no Parecer n. 00044/2024/COMAD/PFE/ICMBio/AGU, que

<sup>7</sup> Item 7.1.1 do Projeto Básico anexado ao Edital (Doc. U-6)

<sup>8</sup> Item 7.1.2 do Projeto Básico anexado ao Edital (Doc. U-6)

concluiu que os eventos alegados pelo Requerente “não encontram correspondência na matriz de risco do contrato como de responsabilidade do Poder Concedente”.

52. Em 09.05.2024, a Requerente enviou uma nova correspondência ao ICMBio, relatando as dificuldades de operação decorrentes do baixo fluxo de visitantes aos Parques em virtude das fortes chuvas que atingiram o Estado do Rio Grande do Sul (Doc. U-32.1), apresentando pedido de fechamento do Parque.
53. Em 15.05.2024, foi autorizada pelo ICMBIO “uma operação reduzida pela Urbia durante um período inicial de 15 dias, podendo ser prorrogado conforme necessário” (U-33.1). A aprovação se baseou na Informação Técnica nº 47/2024-DAFI/CGEUP/DIMAN/GABIN/ICMBio (U-33.2 – Anexo) que apontou o fato de que o Município de Cambará do Sul não estava incluído no Decreto Estadual que decretou calamidade pública no Estado do Rio Grande do Sul e que o Município de Praia Grande não possuia decreto de calamidade pública. No entanto, apontou-se a necessidade de “estabelecer uma rotina de vistorias diárias, por parte do ICMBio e Urbia, para analisar as condições de trafegabilidade das principais rodovias de acesso aos núcleos de visitação dos dois Parques Nacionais, bem como identificar eventuais riscos aos visitantes”.
54. Em virtude da resposta, em 23.05.2024, a Urbia apresentou nova manifestação em que, reforçando o cenário vivenciado nos Parques, afirma o cumprimento das diretrizes da decisão do ICMBio de 15.05.2024 e que reavaliará e comunicará oportunamente a pertinência de estender a operação reduzida nos Parques por período adicional, tendo em vista a situação calamitosa que ainda permanece no Estado do Rio Grande do Sul. (Doc. U-34).
55. Em 13.05.2024, a Urbia apresentou o Pleito de Reequilíbrio Econômico-Financeiro nº UCV2024001, com base nos efeitos decorrentes dos problemas com a regularização fundiária das áreas da Concessão, da ausência de revisão do Plano de Manejo e o desequilíbrio daí decorrente (Doc. U-18.1).
56. Em 18.06.2024, o ICMBio expediu o Ofício SEI nº 141/2024/DAFI/CGEUP/DIMAN/GABIN/ICMBio (Doc. RDO-01), no qual solicitou à Requerente o fornecimento de novas informações por meio do preenchimento da planilha anexada ao Ofício. Em 26.06.2024, a Requerente forneceu as informações solicitadas.

57. Em 23.08.2024, o ICMBio novamente expediu pedido de complementação de documentos - Ofício SEI nº 239/2024/DAFI/CGEUP/DIMAN/GABIN/ICMBio (Doc. RDO-01). Ante a ausência de resposta da Requerente, reiterou o pedido em 13.09.2024 por meio do Ofício SEI nº 272/2024/DAFI/CGEUP/DIMAN/GABIN/ICMBio (Doc. U-44). Na mesma data, a Requerente apresentou a Carta Urbia UCV 2024056 (Doc. U-45) enviando o que havia sido solicitado.
58. Em 03.09.2024, a Requerente, alegando dificuldades para a continuidade das atividades relacionadas à Concessão, apresentou perante a CAMARB Requerimento de Procedimento de Árbitro de Emergência, requerendo que o Árbitro de Emergência:
  - I. **DETERMINE** o fechamento temporário dos Parques e dos atrativos de visitação ao público, apenas excetuando-se as atividades essenciais mínimas de operação e manutenção necessárias para a preservação e segurança das áreas dos Parques, conforme indicado no **item V.A.(a)** acima e tabela anexa ao Doc. **U-43**, até que o equilíbrio econômico-financeiro do Contrato seja restabelecido, assunto este que será submetido à arbitragem principal;
  - II. **DETERMINE** a suspensão temporária da exigibilidade de determinados investimentos obrigatórios conforme indicados no **item V.A.(b)** acima e tabela anexa ao Doc. **U-39**, até que o equilíbrio econômico-financeiro do Contrato seja restabelecido, assunto este que será submetido à arbitragem principal; e
  - III. **DETERMINE** a suspensão temporária da exigibilidade de determinados encargos acessórios previstos em Contrato, conforme indicado no **item V.A.(c)** acima e tabela anexa ao Doc. **U-39**, até que o equilíbrio econômico-financeiro do Contrato seja restabelecido, assunto este que será submetido à arbitragem principal.
59. O ICMBio, em Resposta ao Requerimento de Procedimento de Árbitro de Emergência, datado de 12.09.2024, além de pedir esclarecimentos adicionais à Árbitra indicada, apresentou duas questões preliminares que, em seu entendimento, impedem a continuação do procedimento: (a) não houve uma decisão administrativa do ICMBio que se pretenda atacar e (b) o caso descumpre o art. 3.1., “f”, da Resolução Administrativa nº 06/20.
60. Os pedidos efetuados pela Requerente e as questões preliminares levantadas pelo Requerido serão objeto de análise e julgamento nesta decisão.

## X – ARGUMENTOS DAS PARTES E DECISÃO

61. Inicialmente, salienta-se que os árbitros não são obrigados a endereçar todas as alegações das partes, nem se ater aos fundamentos jurídicos ou legais indicados por elas ou a responder, um a um, a todos os seus argumentos quando já encontraram motivo suficiente para fundamentar a decisão. A decisão ora proferida, portanto, considera os argumentos das Partes *vis-a-vis* às justificativas necessárias para a concessão de uma tutela cautelar, limitada a uma análise sumária dos fatos apresentados. Cabe enfatizar, igualmente, que essa cognição preliminar não pode ser caracterizada como uma análise e conclusão final acerca do mérito envolvido, e que a decisão foi deliberada após sopesamento das medidas requeridas e as possíveis consequências decorrentes do seu eventual deferimento.
62. A Lei de Arbitragem atribui aos árbitros a competência para decidir sobre pedido de tutela cautelar<sup>9</sup>, sem, no entanto, dar maiores elementos a serem considerados por esses em sua análise e decisão. Cabe mencionar que não há referência na Lei de Arbitragem quanto à aplicação subsidiária do Código de Processo Civil às lacunas que possui, mas há uma tendência a se considerar pela aplicação das *normas processuais gerais*, na existência de regras específicas na lei processual geral, conforme registra Ricardo Aprigliano, mencionando que: “As noções de probabilidade do direito risco ou perigo ao resultado útil do processo, irreversibilidade, são comuns ao processo estatal, de forma que o instituto da tutela provisória só poder concebido com o apoio da legislação processual geral”.  
<sup>10</sup>
63. Aprigliano alerta, no entanto, que os árbitros devem atuar com grande prudência na análise do cabimento de uma tutela cautelar, pois o tribunal arbitral é a única autoridade jurisdicional que se manifesta no caso, sem a possibilidade, portanto, de revisão por instância superior. Ainda, o exame sumário a ser feito não pode caracterizar o pré-julgamento da causa e o objetivo é garantir a efetividade da futura decisão arbitral e a utilidade da arbitragem. Em suma, os árbitros “devem

---

<sup>9</sup> Art. 22-B. Instituída a arbitragem, caberá aos árbitros manter, modificar ou revogar a medida cautelar ou de urgência concedida pelo Poder Judiciário.

Parágrafo único. Estando já instituída a arbitragem, a medida cautelar ou de urgência será requerida diretamente aos árbitros.

<sup>10</sup> APRIGLIANO, Ricardo de Carvalho, Fundamentos Processuais da Arbitragem, Curitiba, PR : Ed. Direito Contemporâneo, 2023.p.72.

exercitar autocontenção quanto aos aspectos do mérito que ainda serão aprofundados”.<sup>11</sup>

64. Com essas diretrizes em mente, passamos a expor os argumentos das Partes de acordo com os temas levantados, inserindo ao final de cada tema a sua decisão. Serão analisadas inicialmente as questões preliminares, passando-se, após, ao mérito do pedido.

## **X.A. QUESTÕES PRELIMINARES**

65. O Requerido apresenta, em sede preliminar, duas questões prejudiciais ao prosseguimento do Procedimento de Árbitro de Emergência: (i) não houve uma decisão administrativa do ICMBio que a Requerente pretenda atacar e; (ii) o caso descumpre o art. 3.1., “f”, da Resolução Administrativa nº 06/2012. Solicita a apreciação das prejudiciais de pertinência do Procedimento de Árbitro de Emergência<sup>13</sup> e, por conseguinte, o encerramento do presente Procedimento<sup>14</sup>.
66. O tema da arbitrabilidade da matéria trazida à disputa, afirmada pela Requerente e refutada pelo Requerido, será analisado em conjunto ao mérito do pedido em disputa.

### **X.A.1. NÃO HOUVE UMA DECISÃO ADMINISTRATIVA DO ICMBio QUE A REQUERENTE PRETENDA ATACAR**

#### **X.A.1.1. ARGUMENTOS DO REQUERIDO**

67. Em relação ao primeiro argumento, o Requerido aponta que o Processo Administrativo nº 02070.008645/2024-78, que discute o reequilíbrio contratual, ainda não foi concluído. Nesse viés, não há uma decisão administrativa específica que a Concessionária busque combater<sup>15</sup>.
68. De acordo com o Requerido, que se sustenta no art. 3, VIII, do Decreto nº 10.025/2019<sup>16</sup>, a existência de decisão administrativa sobre o mérito dos pleitos

---

<sup>11</sup> APRIGLIANO, obra mencionada, p. 294/295.

<sup>12</sup> Resposta ao Requerimento de Árbitro de Emergência, §16.

<sup>13</sup> Resposta às Alegações Iniciais, §136, a.

<sup>14</sup> Resposta ao Requerimento de Árbitro de Emergência, §27.

<sup>15</sup> Resposta ao Requerimento de Árbitro de Emergência, §17.

<sup>16</sup> Art. 3º. A arbitragem de que trata este Decreto observará as seguintes condições:

constitui condição para a submissão do litígio à arbitragem<sup>17</sup>. Embora referido Decreto regule arbitragens nos setores de infraestrutura, não há qualquer empecilho para não o aplicar ao setor de infraestrutura de visitação em Unidades de Conservação Federais<sup>18</sup>. Lembrou, também, que o TCU entendeu como obrigatória a aplicação do referido decreto federal às concessões de parques<sup>19</sup>, e sua incidência foi também reconhecida pela Requerente<sup>20</sup> ao indicar em seu Requerimento referido decreto ao fazer referência à “lei aplicável”.

69. Alega que a apresentação nesse estágio da relação contratual também viola o procedimento previsto no ajuste. Embora estipule que a análise de um pleito de reequilíbrio deva ser concluída em prazo não superior a 60 (sessenta) dias, o Contrato prevê na cláusula 25.10<sup>21</sup> a possibilidade de prorrogação desse prazo, de forma justificada, para a complementação da instrução. E, nos termos da cláusula 25.11<sup>22</sup>, apenas decorrido o prazo de 90 (noventa) dias do processo administrativo, é que as Partes podem recorrer aos meios de solução de conflitos previstos no Contrato.
70. Referido prazo de 90 dias foi ultrapassado por culpa da Requerente, que demorou para atender às solicitações de complementação de documentos que lhe foram enviadas em 16.06.24 e 23.08.24, esta reiterada em 13.09.24.
71. O ICMBio também sustenta que o Contrato, na cláusula 34, prevê procedimento de solução amigável de conflitos. Nesse viés, haveria a necessidade de envio de proposta pela Requerente (Cláusula 34.2.1.<sup>23</sup>), prazo para resposta da Requerida

---

(...)

VIII - a decisão administrativa contestada na arbitragem deverá ser definitiva, assim considerada aquela insusceptível de reforma por meio de recurso administrativo.

<sup>17</sup> Resposta ao Requerimento de Árbitro de Emergência, §18.

<sup>18</sup> Resposta ao Requerimento de Árbitro de Emergência, §19.

<sup>19</sup> Alegações Finais do Requerido, §31.

<sup>20</sup> Alegações Finais do Requerido, §32.

<sup>21</sup> “25.10. O procedimento de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do CONTRATO deverá ser concluído em prazo não superior a 60 (sessenta) dias, ressalvada a hipótese em que seja necessária a prorrogação, devidamente justificada, para complementação da instrução.

<sup>22</sup> “25.11. Decorridos 90 (noventa) dias após a apresentação do pedido de reequilíbrio econômico-financeiro por requerimento da CONCESSIONÁRIA e não sendo encontrada solução amigável, ou, ainda, em caso de discordância quanto à necessidade de recomposição ou quanto aos valores e/ou demais dados indicados, as PARTES poderão recorrer aos procedimentos previstos no Capítulo XIII – Da Solução de Conflitos.”

<sup>23</sup> “4.2.1. A comunicação de que trata a subcláusula anterior deverá ser enviada pela PARTE interessada, juntamente com todas as alegações referentes ao conflito ou controvérsia, devendo também estar acompanhada de uma sugestão para a solução do conflito ou controvérsia.”



(Cláusula 34.3<sup>24</sup>.), reuniões entre as Partes (Cláusula 34.3.3<sup>25</sup>) e um prazo prorrogável de 30 dias para a conclusão do feito (Cláusula 34.5.<sup>26</sup>). De acordo com o Requerido, a Requerente se adiantou recorrendo diretamente ao procedimento arbitral<sup>27</sup>.

72. Outrossim, não existe ainda o conflito levantado pela Requerente, uma vez que a demanda de reequilíbrio poderá ser atendida no Procedimento Administrativo em curso, o que tornará o procedimento uma demanda vazia.

#### **X.A.1.2. ARGUMENTOS DA REQUERENTE**

73. A Urbia defende que o argumento apresentado pelo Requerido, de que não há decisão administrativa a ser contestada pela Requerente, não constitui razão suficiente para não submeter a questão à Árbitra de Emergência. Para tanto, alega um atraso considerável na apreciação do Processo Administrativo pelo Poder Concedente, sustentando que o impedimento do acesso da Requerente à jurisdição da Árbitra de Emergência violaria o disposto no art. 5º, XXXV, da Constituição Federal<sup>28</sup> e agravia o periculum in mora<sup>29</sup>.
74. Em argumento adicional, a Requerente aponta que o Decreto nº 10.025/2019, invocado pelo Requerido, não se aplica ao presente Contrato de Concessão, observada sua destinação específica aos setores portuário e de transporte rodoviário, ferroviário, aquaviário e aeroportuário regulados pela administração pública federal<sup>30</sup>. Além disso, argumenta que, caso o decreto se aplicasse ao litígio, seria ilegal o estabelecimento de condicionantes adicionais que limitassem o acesso à tutela jurisdicional e o exercício da cláusula de arbitragem<sup>31</sup>.
75. Em acréscimo, a Requerente argumenta que as razões que fundamentam este procedimento extrapolam aqueles que embasaram o pleito administrativo ainda

---

<sup>24</sup> “Após o recebimento da notificação, a PARTE notificada terá um prazo de 10 (dez) dias úteis, contados do recebimento da notificação, para responder se concorda com a solução proposta.”

<sup>25</sup> No caso de discordância da PARTE notificada, deverá ser agendada reunião presencial entre as PARTES, a fim de debater e solucionar o conflito ou a controvérsia em causa.

<sup>26</sup> 34.5. Em qualquer das hipóteses, o conflito ou a controvérsia existente entre as PARTES deverá ser solucionado no prazo de até 30 (trinta) dias, prorrogáveis de comum acordo.

<sup>27</sup> Alegações Finais do Requerido, §§ 22 e 24.

<sup>28</sup> Manifestação da RTE sobre as questões preliminares arguidas pelo RDO e sobre fatos novos, §40.

<sup>29</sup> Manifestação da RTE sobre as questões preliminares arguidas pelo RDO e sobre fatos novos, §35.

<sup>30</sup> Manifestação da RTE sobre as questões preliminares arguidas pelo RDO e sobre fatos novos, §41.

<sup>31</sup> Manifestação da RTE sobre as questões preliminares arguidas pelo RDO e sobre fatos novos, §42.

não finalizado. Enquanto ali se discute o impacto em seu cronograma de investimentos causado pelas pendências de regularização fundiária e inadequação do Plano de Manejo<sup>32</sup>, para esta arbitragem foram trazidos outros eventos alheios à sua (do Requerente) responsabilidade e que não estão sendo considerados pelo Requerido, como (i) a situação das estradas de acesso aos Parques<sup>33</sup>; e (ii) as intempéries climáticas que afetaram o Estado do Rio Grande do Sul<sup>34</sup>.

76. Acerca dos prazos previstos no Contrato, entende tê-los cumprido, não sendo responsável pelo atraso na análise do pleito administrativo. Desde dezembro/2023 apresentou pedido de colaboração do Requerido<sup>35</sup> e o pleito foi apresentado depois de esgotadas as tentativas de composição amigável.

#### **X.A.1.3. DECISÃO DA ÁRBITRA DE EMERGÊNCIA**

77. Não obstante os precisos argumentos do Requerido, tenho que a preliminar invocada deve ser rejeitada.
78. Inicialmente, porque entendo que o Decreto nº 10.025/2019 não se aplica no presente caso. Sua ementa faz expressa referência à regulamentação da arbitragem a contratos relacionados a áreas específicas de infraestrutura (rodoviário, aeroportuário, portuário, ferroviário e aquaviário), e foi emitido inserido num contexto de um programa federal de relicitação de contratos de parceria, nos termos da Lei 13.448/2017, regulamentada pelo Decreto 9.957/2019. Nessa situação, fazia sentido condicionar o início da arbitragem à finalização da renegociação do contrato na esfera administrativa. Tal contexto não se faz presente na relação contratual ora em análise, de maneira que a condicionante prevista no decreto não pode ser invocada.
79. Ainda, o Contrato define um procedimento de apresentação de pleito de reequilíbrio econômico-financeiro, inclusive indicando um prazo para a análise final pelo Poder Concedente - noventa dias - que, uma vez ultrapassado, autoriza a

---

<sup>32</sup> Manifestação da RTE sobre as questões preliminares arguidas pelo RDO e sobre fatos novos, §45.

<sup>33</sup> Manifestação da RTE sobre as questões preliminares arguidas pelo RDO e sobre fatos novos, §46.

<sup>34</sup> Manifestação da RTE sobre as questões preliminares arguidas pelo RDO e sobre fatos novos, §47.

<sup>35</sup> Apresentação da Requerente na audiência, Fls. 14

Concessionária a se utilizar dos meios de resolução de disputa previstos na cláusula respectiva. Esse procedimento foi observado pela Parte.

80. Vê-se, portanto, que o próprio Contrato não atende ao que dispõe o Decreto nº 10.025/2019, no tocante à necessidade de se aguardar a irrecorribilidade da decisão administrativa.
81. O estabelecimento em contratos administrativos de um prazo limite para a administração pública analisar os pedidos de reequilíbrio, a partir do qual a parte privada pode açãoar a esfera jurisdicional, atende o objetivo de proteger os contratados de eventuais excessos de demora na análise dos pleitos e atua como um incentivo para uma célebre análise, não obstante as dificuldades envolvidas<sup>36</sup>. Por outro lado, é perfeitamente compreensível que a análise do pleito de reequilíbrio demande da administração pública mais tempo do que aquele previsto contratualmente, em razão da restrição de funcionários e recursos e da sobrecarga de trabalho daí advinda e, ainda, a multiplicidade de setores envolvidos. Cabe verificar, assim, se os prazos previstos no Contrato foram atendidos.
82. O pedido administrativo foi protocolizado em 13.05.2024, de maneira que o prazo de 90 (noventa) dias, previsto na referida Cláusula 25.1 se escoou em 13.08.24.
83. É certo que em 18.06.24 foi solicitada à Requerente documentação complementar – o preenchimento de planilha de resultados realizados entre 2019-2023. Ocorre que tais dados provavelmente já deveriam ser de conhecimento do Requerido, considerando a obrigação da Requerente de enviar dados contábeis e informações sobre as receitas, dos investimentos obrigatórios, das obras realizadas, e todas as informações relevantes para o acompanhamento do Contrato, nos termos da Cláusula 11.2.”p”<sup>37</sup> desse.

---

<sup>36</sup> A importância de serem estabelecidos limites para as respostas do setor público pode ser atestada pelo fato de que, atualmente, é um requisito obrigatório nos contratos com a administração pública, nos termos do art. 92 incisos X e XI da Lei 14.133/2021, Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

<sup>37</sup> “11.2. São obrigações da CONCESSIONÁRIA, sem prejuízo das demais obrigações estabelecidas neste CONTRATO, em seus ANEXOS e na legislação aplicável:

(...)

p) apresentar ao PODER CONCEDENTE, anualmente, em até 120 (cento e vinte) dias, contados do encerramento do exercício, relatório auditado de sua situação contábil, incluindo, dentre outros itens, o balanço patrimonial e a demonstração de resultados correspondentes, além de relatório anual de conformidade, contendo a descrição: (i) das atividades realizadas; (ii) das RECEITAS DOS PARQUES auferidas no período; (iii) dos INVESTIMENTOS OBRIGATÓRIOS e desembolsos realizados; (iv) das obras realizadas; (v) das atividades de manutenção preventiva e emergencial realizadas em cada um



84. O mesmo se dá com relação à documentação complementar pedida pelo ICMBio em 23.08.24 – que poderia já ter sido solicitada por ocasião do ofício de 18.06.24 -, qual seja, detalhamento dos investimentos obrigatórios previstos no Contrato e no Projeto Básico e as datas de início e conclusão de cada um.
85. Tais informações já eram de conhecimento do Requerido, o que pode ser verificado no documento U-18.2, Anexo 21, que consiste em tabela indicando o cumprimento dos investimentos obrigatórios nos Parques (situação 25.02.2024, apenas 3 meses antes), elaborada pelo ICMBio.
86. Outrossim, os documentos solicitados pelo Requerido não eram impeditivos a uma análise inicial e eventual sinalização do reconhecimento do eventual desequilíbrio, especialmente a se considerar que a decisão demanda primordialmente uma análise do ponto de vista jurídico, à luz das obrigações assumidas pelas Partes e considerando a matriz de riscos.
87. Vê-se, portanto, que o rito previsto no Contrato foi observado pela Requerente, uma vez que apresentou o Pleito de Reequilíbrio UCV 2024001 ao ICMBio e somente acionou um mecanismo de resolução de disputas passados 90 (noventa) dias sem que tenha havido solução ao pleito, como preconiza a Cláusula 25.1 do Contrato.
88. Por outro lado, verifica-se que parte da matéria que fundamenta o pedido em análise já foi anteriormente objeto do Pleito de Reequilíbrio UCV 2023001, o qual foi indeferido. Assim, em relação aos alegados efeitos decorrentes das condições de acesso aos Parques, decorrente da intransitabilidade das estradas a serem utilizadas pelos visitantes, não haveria mesmo qualquer impedimento à apresentação do presente Requerimento de Árbitro de Emergência.
89. O outro fundamento do pedido ora em análise – impactos causados pelas chuvas que assolaram o Estado do Rio Grande do Sul -, não foram ainda, ao que consta, objeto de pedido de reequilíbrio, apenas de autorização de suspensão das atividades. No entanto, uma vez proposto o Requerimento, me parece medida de eficiência agregar os fundamentos que são interrelacionados, particularmente se

---

dos PARQUES; (vi) dos eventuais períodos de interrupção dos SERVIÇOS e suas justificativas; e (vii) outros dados relevantes.”

a finalidade a ser alcançada (fechamento dos Parques) já foram objeto de negativa na seara administrativa.

90. Ademais, como o próprio nome diz, trata-se de pleito de urgência. Sem adentrar no mérito, acolhe-se o entendimento de que a Requerente está enfrentando uma emergência financeira e pretende obter um provimento jurisdicional que a proteja de sofrer maiores prejuízos. Tal situação não se coaduna com a necessidade de aguardar o decurso de prazos extensivos para análise por parte do ente administrativo competente.
91. A avaliação da urgência da medida cabe inicialmente ao sujeito da relação jurídica que pretende invocá-la. Se a urgência se justifica, ou não, para efeito de obtenção da tutela, caberá ao Árbitro decidir.
92. Pelas razões expostas, não acolho a preliminar arguida pelo Requerido.

#### **X.A.2. O CASO DESCUMPRE O ARTIGO 3.1., “F”, DA RES. ADM. 06/20, DA CAMARB**

##### **X.A.2.1. ARGUMENTOS DO REQUERIDO**

93. A segunda questão preliminar apresentada pelo Requerido diz respeito à interpretação da Cláusula 35.7 do Contrato e a impossibilidade de utilização do procedimento de emergência em sede arbitral, antes da constituição do Tribunal Arbitral.
94. A Cláusula 35.7. do Contrato assim dispõe:

Cláusula 35.7. Caso seja necessária a obtenção de medidas coercitivas ou de urgência antes da constituição do Tribunal Arbitral, ou mesmo durante o procedimento amigável de solução de divergências, as partes poderão requerê-las diretamente ao Poder Judiciário.

95. Na interpretação do ICMBio, o termo “poderão”, presente no referido trecho contratual, não se refere a uma **alternativa** entre o Juízo Estatal e o Árbitro de Emergência, mas sim sobre o fato de que, em havendo um litígio a demandar uma medida urgente, será possível recorrer unicamente ao Poder Judiciário<sup>38</sup>.

---

<sup>38</sup> Resposta ao Requerimento de Árbitro de Emergência, §25.

96. Ademais, o Requerido argumenta, citando outras agências reguladoras como exemplo, que, quando a Administração Federal opta por utilizar o procedimento de árbitro de emergência, ou permite ao particular escolher entre esse procedimento e o Poder Judiciário, tal escolha é feita de maneira expressa<sup>39</sup>, o que não ocorreu no presente caso.
97. O Requerido ainda argumenta que não houve uma decisão formal e informada do ICMBio concordando com a alteração da competência exclusiva do Poder Judiciário que vinha prevista na cláusula arbitral original. Não houve uma escolha de modo consciente acerca do ponto em discussão e a aceitação da CAMARB em substituição à instituição indicada originalmente no Contrato não refletiu o conhecimento acerca de suas consequências referente a adoção ou não de árbitro emergência<sup>40</sup>.
98. Desse modo, deveria incidir o artigo 3.1., “f”, da Resolução Administrativa nº 06/20, da CAMARB, que atribui ao Presidente da instituição arbitral o poder de preliminarmente indeferir o Requerimento de Árbitro de Emergência nas hipóteses ali arroladas, dos quais se destaca o item “f”: “quando as partes tiverem convencionado a competência exclusiva da autoridade judicial para apreciação de medidas de urgência em fase pré-arbitral”. Considerando que o Contrato optou pela exclusividade do Poder Judicial, o Requerimento deve ser indeferido de plano.

#### **X.A.2.2. ARGUMENTOS DA REQUERENTE**

99. A Requerente alega que a eleição da CAMARB como instituição responsável pela administração das arbitragens relacionadas com o Contrato, e a aceitação do ICMBio sobre tal escolha<sup>41</sup>, implicam a adoção automática do Regulamento de Arbitragem e da Resolução Administrativa nº 06/20 da CAMARB, que trata do procedimento de Árbitro de Emergência<sup>42</sup>.
100. Nesse sentido, afirma que as Partes não previram a competência exclusiva da autoridade judicial para apreciação de medidas de urgência em fase pré- arbitral<sup>43</sup> e que a interpretação do Requerido em relação à cláusula 35.7 é inadequada, visto que o instrumento contratual não exclui a jurisdição de um Árbitro de Emergência,

<sup>39</sup> Alegações Finais do Requerido, § 9.

<sup>40</sup> Alegações Finais do Requerido, §§ 16 e 17.

<sup>41</sup> Doc. U-4

<sup>42</sup> Manifestação da RTE sobre as questões preliminares arguidas pelo RDO e sobre fatos novos, §10.

<sup>43</sup> Manifestação da RTE sobre as questões preliminares arguidas pelo RDO e sobre fatos novos, §16.

apenas faculta às Partes recorrer a medidas de urgência perante o órgão jurisdicional adequado para dirimir cada litígio<sup>44</sup>.

101. A Requerente também sustenta que o fato de os contratos de outras agências reguladoras preverem expressamente a arbitragem de emergência não tem qualquer relevância para o Contrato celebrado entre a Urbia e o ICMBio<sup>45</sup>.
102. Pelo que expõe, a Requerente solicita que sejam afastadas as alegações do Requerido em relação à inadequação do Procedimento de Árbitra de Emergência para análise do pleito<sup>46</sup>.

#### **X.A.2.3. DECISÃO DA ÁRBITRA DE EMERGÊNCIA**

103. Não obstante os argumentos trazidos pelo Requerido, não acolho a preliminar arguida.
104. Verifica-se que houve a expressa concordância do ente em substituir a câmara originalmente indicada no Contrato ao anuir, em 26.06.2024, com a proposta da Urbia em eleger a CAMARB como câmara arbitral competente para administrar as arbitragens envolvendo os conflitos oriundos do Contrato (Doc. U-4).
105. E, conforme preconiza a Lei de Arbitragem, Lei 9.307/96, ao aderirem contratualmente a uma câmara, as partes de um contrato admitem o regulamento correspondente, salvo se houver disposição diversa na cláusula compromissória. É o que versa o artigo 5º da referida lei:

Art. 5º Reportando-se as partes, na cláusula compromissória, às regras de algum órgão arbitral institucional ou entidade especializada, a arbitragem será instituída e processada de acordo com tais regras, podendo, igualmente, as partes estabelecer na própria cláusula, ou em outro documento, a forma convencionada para a instituição da arbitragem.

106. Como no presente caso as Partes concordaram que eventual arbitragem seria administrada pela CAMARB, é de rigor a utilização das regras dessa câmara, inclusive o procedimento específico para apreciação de Pedido de Árbitro de Emergência disciplinada pela Resolução Administrativa 06/2020, pois esta se

---

<sup>44</sup> Manifestação da RTE sobre as questões preliminares arguidas pelo RDO e sobre fatos novos, §18.

<sup>45</sup> Manifestação da Requerente Pós-Audiência de Apresentação do Caso, § 6.

<sup>46</sup> Manifestação da RTE sobre as questões preliminares arguidas pelo RDO e sobre fatos novos, §49.

aplica obrigatoriamente, respeitada escolha diversa que tenha sido convencionada no Contrato.

107. A não observância do *iter procedural* aplicável a mudanças contratuais, tal como previsto no ICMBio, como alegado pelo Requerido<sup>47</sup>, pode ser objeto de investigação interna com eventual aplicação de sanções cabíveis, mas não pode ser oposta ao Requerente como argumento de invalidade, como trazido na defesa do Requerido. O Requerente não tem conhecimento da distribuição de competências internas do ente público e dos requisitos procedimentais para cada ato. Apenas a anulação formal do ato é que poderia produzir efeitos alcançando terceiros, analisando-se caso a caso.
108. Cabe registrar que o Regulamento da CAMARB prevê que o pedido de tutela cautelar será indeferido nas situações previstas no item 3.1, que trata da análise preliminar a ser conduzida pela Presidência.
109. A Presidência da CAMARB, apreciando o Requerimento de Procedimento de Árbitro de Emergência protocolado pela Requerente, analisou todas as situações que permitem o indeferimento preliminar previsto no item 3.1 e deferiu o prosseguimento do pedido em Ato da Presidência de 06.09.2024, por não identificar nenhuma das hipóteses ali arroladas.
110. Entendo correta a decisão, que merece ser prestigiada. O item “f”, que, segundo o Requerido teria aplicação no caso, tem um alcance mais restrito do que o pretendido pelo Requerido, pois exige que o Contrato tenha disposição expressa que exclua o uso da arbitragem em pedidos formulados previamente à composição do Tribunal Arbitral, ou que indique a exclusividade do Poder Judiciário para a sua apreciação.
111. Nesse passo, cumpre observar que a indicação para o uso do Poder Judiciário que consta na cláusula 35.7 do Contrato não é peremptória, pois é utilizado o verbo “poder”. Nos parece que a correta interpretação a ser dada à cláusula é que o verbo se refere à possibilidade em se acionar o Poder Judiciário alternativamente à arbitragem, uma vez que não faria sentido interpretá-lo como uma escolha ao uso ou não de medidas coercitivas/ de urgência.

---

<sup>47</sup> Alegações Finais do Requerido, §16.

112. A interpretação adequada, em nosso entendimento, é que se trata de competência concorrente, cuja opção é exercida pela parte contratual autora do pedido.

113. Assim, com o devido respeito à defesa do Requerido, concluo que as razões trazidas não são aptas a afastar a possibilidade de apresentação do pedido perante a CAMARB e confirmo a jurisdição para decidir sobre o pedido apresentado, indeferindo a preliminar arguida.

## **X.B. PEDIDOS DA TUTELA DE URGÊNCIA**

### **X.B.1. ARGUMENTOS GERAIS DA REQUERENTE**

114. O pedido de urgência da Requerente se sustenta na alegação de ocorrência de diversos fatores que impactaram o nível de visitação dos Parques abrangidos pela Concessão, reduzindo drasticamente a receita esperada e que teria sido a base do estudo de viabilidade econômico-financeira utilizado para a elaboração do seu plano de negócios. Tais fatores estariam fora da sua esfera de responsabilidade, caracterizando riscos a serem assumidos pelo Poder Concedente, sendo, portanto, devido o reequilíbrio econômico-financeiro pleiteado, sob risco de inviabilidade de todo o empreendimento<sup>48</sup>.

115. Como fatores que impactaram a demanda cita<sup>49</sup>:

- (a) a não regularização de problemas fundiários nas áreas da Concessão;
- (b) a não adequação do Plano de Manejo à realidade da Concessão, que seria incompatível com as diretrizes do Plano Básico, utilizado para estruturar a Concessão;
- (c) a precariedade das estradas que dão acesso aos Parques;
- (d) a não aceitação do desequilíbrio econômico-financeiro pleiteado em 31.08.2023 e não apreciação do pedido formulado em 13.05.2023, violando seu direito à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do Contrato;
- (e) o cenário de chuvas extraordinárias, que inviabilizou a chegada de turistas e visitantes.

116. Em relação ao **item “a”** (regularização fundiária), a Requerente alega que a realidade atual dos Parques no que diz respeito à disponibilidade de áreas livres e

---

<sup>48</sup> Requerimento de Procedimento de Árbitro de Emergência, §37.

<sup>49</sup> Requerimento de Procedimento de Árbitro de Emergência, item “iv”.

desimpedidas para a concretização dos investimentos da Concessionária é muito distinta daquela prevista no Projeto Básico, no Contrato e no *Master Plan* aprovado pelo ICMBio<sup>50</sup>. Isso impediria a realização de investimentos que permitiriam chegar à demanda almeja e à receita prevista.<sup>51</sup>

117. Cita um levantamento efetuado pelo ICMBio em maio de 2023 (Doc.U-16), que demonstra que mais de 36% da área do Parque Nacional de Aparados da Serra e 50% do Parque Nacional da Serra Geral estava com pendências de regularização ou de desapropriação em curso<sup>52</sup>.
118. A regularização e desapropriação das áreas e sua disponibilização à Requerente constituiria obrigação do Requerido prevista na Cláusula 12.1 do Contrato, e os impactos de tais descumprimentos, como a queda ou frustração da receita correspondente devem ser por ele assumidos, de acordo com a matriz de riscos prevista na referida Cláusula<sup>53</sup>.
119. Esse descumprimento contratual teria sido reconhecido pela Procuradoria Federal Especializada, ao exarar o Parecer nº 00311/2024/COMAD/PFE-ICMBIO/PGF/AGU (Doc. U-44.1), o qual lhe foi enviado pelo Requerido no Ofício de 13.09.2024<sup>54</sup>, em que o ICMBio solicita, dentre outras providências, que a Requerente acione o Verificador Independente para dimensionar os efeitos econômico-financeiros.
120. Acerca do **item “b”** (adequação do Plano de Manejo), a Requerente argumenta que o ICMBio não solucionou as incongruências e desatualizações do Plano de Manejo dos Parques, que o tornam incompatível com o Projeto Básico concebido pelo ICMBio e com o Master Plan, impedindo, assim, a consecução das suas atividades<sup>55</sup>. Sustenta que o zoneamento previsto no Plano de Manejo atualmente em vigor a impossibilita de implementar as estruturas de hotelaria ou atrativos turísticos que havia planejado<sup>56</sup>, o que a impede a execução do seu Plano de Negócios, frustrando a sua expectativa de lucros<sup>57</sup>.

---

<sup>50</sup> Requerimento de Procedimento de Árbitro de Emergência, §41.

<sup>51</sup> Requerimento de Procedimento de Árbitro de Emergência, §44.

<sup>52</sup> Requerimento de Procedimento de Árbitro de Emergência, §46.

<sup>53</sup> Requerimento de Procedimento de Árbitro de Emergência, §§ 33,34.

<sup>54</sup> Manifestação da RTE sobre as questões preliminares arguidas pelo RDO e sobre fatos novos, §53.

<sup>55</sup> Requerimento de Procedimento de Árbitro de Emergência, §50.

<sup>56</sup> Requerimento de Procedimento de Árbitro de Emergência, §54.

<sup>57</sup> Requerimento de Procedimento de Árbitro de Emergência, §55.

121. A inadequação do Plano de Manejo existente já seria de conhecimento do Requerido conforme Docs.U-13 e U-20, e, segundo alega a Requerente, era uma premissa apresentada ainda no processo de licitação<sup>58</sup>.
122. Os impactos da não atualização do Plano de Manejo são iguais àqueles causados pela não disponibilização das áreas (item “a”), sendo que o Requerido permanece omissivo, não obstante os diversos pedidos administrativos apresentados<sup>59</sup>.
123. Ao não atualizar o Plano de Manejo, o Requerido viola as obrigações contratuais previstas na cláusula 12.1, e deve assumir os impactos econômico-financeiros previstos no Contrato, o que teria sido reconhecido no Parecer PFE nº 00311/2024/COMAD/PFE-ICMBIO/PGF/AGU (Doc. U-44.1).
124. Sobre o **item “c”** (precariedade das estradas que dão acesso aos Parques), a Requerente argumenta que um dos fatores principais para garantir a viabilidade da Concessão é o acesso aos Parques, sendo assim, a precariedade das estradas representa um ponto prejudicial ao pleno andamento da continuidade das atividades da concessão<sup>60</sup>, pois afeta diretamente o fluxo de visitantes, e, portanto, da sua receita<sup>61</sup>.
125. Indica que a prioridade de pavimentação das estradas de acesso (como a Rodovia ERS-427, a Rodovia SC-290 e a Estrada Municipal CS-012) foi levantada desde a fase de estudos da licitação<sup>62</sup>.
126. Por se tratar de área externa aos Parques, não se constitui em obrigação da Requerente e sim, caracteriza uma medida restritiva à operação dos Parques por omissão de entes públicos e, como tal, os impactos dela decorrentes são riscos atribuídos exclusivamente ao ICMBio<sup>63</sup>.
127. As péssimas condições de trafegabilidade teriam sido expostas ao Requerido por meio de vários pedidos administrativos, e foram objeto do Pleito de Reequilíbrio UCV 2023001, de 31.08.2023 (Doc.U-26) que, injustificadamente, foi indeferido<sup>64</sup>.

---

<sup>58</sup> Requerimento de Procedimento de Árbitro de Emergência, §§56, 57

<sup>59</sup> Manifestação da RTE sobre as questões preliminares arguidas pelo RDO e sobre fatos novos, §59.

<sup>60</sup> Requerimento de Procedimento de Árbitro de Emergência, item “IV”, B, iii.

<sup>61</sup> Requerimento de Procedimento de Árbitro de Emergência, §64.

<sup>62</sup> Requerimento de Procedimento de Árbitro de Emergência, §65, 66.

<sup>63</sup> Requerimento de Procedimento de Árbitro de Emergência, §69.

<sup>64</sup> Requerimento de Procedimento de Árbitro de Emergência, §70.



128. Em relação ao **item “d”** (a alegada violação ao direito de reequilíbrio econômico-financeiro do Contrato), a Requerente argumenta que devido à não apreciação do Pleito de Reequilíbrio apresentado em 13.05.2024 e pelo indeferimento do Pleito de Revisão que havia sido apresentado em 31.08.2023, houve inadimplência do ICMBio no tocante à sua obrigação de assegurar à Urbia a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do Contrato, conforme disposto nas Cláusulas 13.1.c<sup>65</sup> e 24.2<sup>66</sup>.
129. Por fim, em relação ao **item “e”** (cenário de chuvas extraordinárias, que inviabilizou a chegada de turistas e visitantes) a Requerida invoca a situação gerada pelas intempéries climáticas que afetaram o estado do Rio Grande do Sul como um agravante à situação vivenciada pela Concessionária<sup>67</sup>.
130. Alega que a situação abalou o fluxo turístico do Estado e da área de influência dos Parques, considerando especialmente o fechamento do Aeroporto Internacional Salgado Filho, de Porto Alegre. Embora tenha apresentado demandas administrativas, não houve autorização para o fechamento temporário dos Parques<sup>68</sup>.
131. A Requerente apresenta, ainda, outros argumentos. Discorda expressamente da Requerida frente à afirmação dessa de que fator importante para a redução do número de visitantes é o preço dos ingressos. Nesse aspecto, a Urbia destaca que o valor do teto tarifário foi definido pelo ICMBio no Contrato de Concessão, não se tratando de valor definido exclusivamente pela Concessionária, sendo que não houve a comprovação a respeito da correlação indicada pelo Requerido<sup>69</sup>.
132. Com base nisso, a Requerente alega estarem presentes os fundamentos necessários para a concessão de tutela de urgência. Nesse aspecto, argumenta a existência de *fumus boni iuris* pelo alegado descumprimento contratual por parte

<sup>65</sup> “13.1. A CONCESSIONÁRIA, sem prejuízo e adicionalmente a outros direitos previstos na legislação aplicável e neste CONTRATO, terá direito a:

(...)

c) fazer jus à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro, na forma deste CONTRATO;”

<sup>66</sup> “24.2. Além das demais hipóteses previstas expressamente neste CONTRATO, a CONCESSIONÁRIA poderá solicitar a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro por fatos e acontecimentos não incluídos dentro do risco da CONCESSIONÁRIA, que possam aumentar ou reduzir os custos por ela incorridos na execução do OBJETO, conforme Matriz de Risco (Anexo II), observado o procedimento definido neste CONTRATO”.

<sup>67</sup> Requerimento de Procedimento de Árbitro de Emergência, item “IV”, C.

<sup>68</sup> Manifestação da RTE sobre as questões preliminares arguidas pelo RDO e sobre fatos novos, §47.

<sup>69</sup> Manifestação da Requerente Pós-Audiência de Apresentação do Caso, § 30.

do Requerido que traz prejuízos à Requerente, conforme indicado em cada um dos itens abordados, e do *periculum in mora* pelo alegado agravamento da sua situação econômica, que pode levá-la ao caos econômico-financeiro e inviabilizar as atividades relacionadas à Concessão<sup>70</sup>.

#### **X.B.2. ARGUMENTOS GERAIS DO REQUERIDO**

133. O Requerido menciona, inicialmente, que os argumentos do Requerente não são aderentes à lei, aos fatos e ao Contrato.<sup>71</sup>
134. Quanto ao **item “a”** trazido pela Requerente (a regularização fundiária), o Requerido reconhece a existência de pendências fundiárias que impactam a disponibilização das áreas de uso público e a implementação de estruturas previstas no Projeto Básico. No entanto, tais processos são complexos e não dependem apenas da sua atuação<sup>72</sup>.
135. Há o envolvimento de múltiplas instituições (INCRA, Secretaria do Patrimônio da União – SPU), órgãos dos Estados, Cartórios Imobiliários etc.), havendo alto grau de judicialização e, não raramente, envolvendo grupos vulneráveis<sup>73</sup>.
136. Assim, sustenta que é preciso levar em consideração as situações externas à sua atuação<sup>74</sup>, a exemplo dos recursos humanos, materiais e financeiros, necessários para promover a consolidação territorial das unidades de conservação<sup>75</sup> e a discussão sobre tradicionalidade de povos ou comunidades que habitam tais áreas<sup>76</sup>.
137. Nesse sentido, o Requerido argumenta que o Poder Concedente responde apenas pelas consequências decorrentes por fatos que lhes sejam imputáveis<sup>77</sup>, na qualidade de Poder Concedente. Nesse passo, como a regularização fundiária não se insere no poder de governança do ICMBio não é cabível a tentativa de buscar a sua responsabilização<sup>78</sup>.

---

<sup>70</sup> Requerimento de Procedimento de Árbitro de Emergência, item ”V”, B.

<sup>71</sup> Resposta às Alegações Iniciais, §6.

<sup>72</sup> Resposta às Alegações Iniciais, §33.

<sup>73</sup> Resposta às Alegações Iniciais, §34.

<sup>74</sup> Resposta às Alegações Iniciais, §39.

<sup>75</sup> Resposta às Alegações Iniciais, §37.

<sup>76</sup> Resposta às Alegações Iniciais, §38.

<sup>77</sup> Resposta às Alegações Iniciais, §40.

<sup>78</sup> Resposta às Alegações Iniciais, §41.

138. Em relação ao **item “b”** trazido pela Requerente (atraso na adequação do Plano de Manejo dos Parques), o Requerido reconhece o atraso na atualização do Plano de Manejo e as inconsistências entre as intervenções previstas no Contrato e aquelas que atualmente seriam permitidas<sup>79</sup>.
139. Realça que a partir desse reconhecimento é que, no bojo do Processo Administrativo estão sendo conduzidos estudos para apurar o grau de impacto das limitações que decorrem da não adequação do Plano de Manejo com a quebra da estimativa de receitas, considerando os novos atrativos que seriam implementados e o eventual aumento de custos correspondente às novas atividades<sup>80</sup>.
140. No entanto, a Requerente teria deixado de enviar documentos necessários para tais estudos e, ainda, foram identificadas inconsistências no modelo de desequilíbrio apresentado<sup>81</sup>. Sustenta que qualquer adoção de medida emergencial nesse estágio corre o risco de não ser aderente ao Contrato<sup>82</sup>.
141. Em relação ao **item “c”** levantado pela Requerente (precariedade das estradas que dão acesso aos Parques), o ICMBio argumenta que tais caminhos não são rodovias federais e estão fora do perímetro dos Parques, inexistindo razão para que o ICMBio seja responsabilizado por um atraso em obras nesses bens sob gestão de outros entes federados<sup>83</sup>.
142. Esclarece que as alegações da Requerente relativos a esse tema teriam sido objeto de análise pelo ICMBio no Processo Administrativo nº 02070.000471/2024-03, no qual o pedido de reequilíbrio foi indeferido com base das razões do Parecer nº 00044/2024/COMAD/PFE-ICMBIO/PGF/AGU (fls. 221/227, doc. RDO-04). Em resumo, referido parecer sustenta que as estradas de acesso aos Parques não são rodovias federais, as finalização das obras de pavimentação das rodovias não foi considerada premissa nos estudos de viabilidade que embasaram a concessão de serviços no que diz respeito à projeção de crescimento de demanda, a matriz de riscos do Contrato não aloca a responsabilidade quanto à realização de obras de outros entes para o ICMBio, o risco da demanda foi atribuído ao Requerente e,

<sup>79</sup> Resposta às Alegações Iniciais, §49.

<sup>80</sup> Resposta às Alegações Iniciais, §51.

<sup>81</sup> Resposta às Alegações Iniciais, §53.

<sup>82</sup> Resposta às Alegações Iniciais, §54.

<sup>83</sup> Resposta às Alegações Iniciais, §62.



finalmente, os custos nos quais teria incorrido para a melhoria das estradas foram realizadas sob sua conta e risco, sem ter havido pedido do Requerido para a execução de tais obras.<sup>84</sup>

143. O Requerido ainda sustenta que todas as causas que lhe são imputadas (ausência de regularização fundiária, não atualização do Plano de Manejo e más condições das estradas de acesso) já existiam antes da assunção da concessão. Logo, a queda na visitação nos Parques no ano de 2024 não pode ter sido causada pela alegada omissão do ICMBio<sup>85</sup>.
144. Quanto ao **ponto “d”** (a alegada violação ao direito de reequilíbrio econômico-financeiro do Contrato), destaca-se os argumentos da Requerida de que os fatos apontados como desequilibrantes pela Requerentes têm causa multifatorial, não tendo relação com os fatores por ela indicados<sup>86</sup>.
145. Por fim, em relação às intempéries climáticas que afetaram o Rio Grande do Sul, que envolvem o **item “e”** trazido pela Requerente, o Requerido aduz que os Parques não sofreram danos e as estradas de acessos aos Parques igualmente não foram muito afetadas<sup>87</sup>.
146. Esclarece que o Requerente solicitou o fechamento temporário dos Parques e o Requerido, não obstante a ausência de danos relevantes, autorizou uma operação reduzida por 15 dias, com possibilidade de prorrogação (conforme Doc.U-33). Findo o período, não houve pedido de prorrogação pelo Requerente<sup>88</sup>.
147. O Requerido refuta o argumento de perigo da demora invocado pela Requerente, para justificar o pedido emergencial como maneira de evitar um colapso econômico-financeiro e enfatiza que o risco da demanda da visitação dos Parques foi alocado à própria Requerente. Ademais, o Edital de Licitação deixou claro que o Estudo de Viabilidade Econômico-Financeira (EVEF) não tem caráter vinculante<sup>89</sup>.
148. Menciona, ainda, que a redução no número de visitantes está diretamente relacionada aos preços dos ingressos cobrados para acesso aos Parques e à

<sup>84</sup> Resposta às Alegações Iniciais, §61

<sup>85</sup> Resposta às Alegações Iniciais, §85.

<sup>86</sup> Resposta às Alegações Iniciais, §93.

<sup>87</sup> Resposta às Alegações Iniciais, §72.

<sup>88</sup> Resposta às Alegações Iniciais, §73.

<sup>89</sup> Resposta às Alegações Iniciais, §78.

ausência de uma política eficaz de atração, o que impacta significativamente a queda das visitas<sup>90</sup>.

149. Em suma, o Requerido considera que; (i) não há omissão ou inércia do ICMBio ao analisar o Pedido de Reequilíbrio UCV 2024001; e (ii) a situação de alegada crise da Requerente não advém dos eventos desequilibrantes imputados ao Poder Concedente. Por isso, o Requerido solicita a improcedência total do pedido<sup>91</sup>. Adicionalmente, pede a condenação da Requerente em relação aos custos procedimentais<sup>92</sup>.

#### **X.B.3. PEDIDO I - FECHAMENTO DOS PARQUES E DOS ATRATIVOS DE VISITAÇÃO AO PÚBLICO**

150. Feita a exposição dos argumentos gerais expostos pelas Partes, passa-se à análise e decisão dos pedidos trazidos pela Requerente. Será feita a análise do Pedido I e, na sequência, dos Pedidos II e III conjuntamente, tendo em vista a similaridade da situação.

151. Requer a Urbia que a Árbitra de Emergência:

**I - DETERMINE** o fechamento temporário dos Parques e dos atrativos de visitação ao público, apenas excetuando-se as atividades essenciais mínimas de operação e manutenção necessárias para a preservação e segurança das áreas dos Parques, conforme indicado no **item V.A.(a)** acima e tabela anexa ao Doc. **U-43**, até que o equilíbrio econômico-financeiro do Contrato seja restabelecido, assunto este que será submetido à arbitragem principal;

##### **X.B.3.1. ARGUMENTOS DA REQUERENTE**

152. Além dos argumentos gerais já expostos acima (item X.B.1.) que, para a Requerente, lhe dão direito ao reequilíbrio econômico-financeiro de acordo com a matriz de riscos do Contrato, a Requerente discorre sobre a sua situação financeira, que teria sido causada por fatos externos à sua atuação, para justificar a urgência da medida solicitada.

---

<sup>90</sup> Alegações Finais do Requerido, § 51.

<sup>91</sup> Resposta às Alegações Iniciais, §136, b.

<sup>92</sup> Resposta às Alegações Iniciais, §136, c, iii.

153. Apresenta um comparativo dos anos de 2022 e 2023 e um confronto entre os seus dados financeiros e contábeis e os dados constantes do Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (“EVTEA”) divulgado pelo Poder Concedente (Doc.U-29), utilizado no processo de Licitação<sup>93</sup>.
154. Indica que as receitas acessórias arrecadadas desde 2022 são muito menores do que aquelas expostas no EVTEA, acumulando uma diferença a menor de 76% até 2023. Do mesmo modo, os custos e despesas foram subestimados, acumulando uma diferença de cerca de 56% a maior para o mesmo período<sup>94</sup>. Em 2024 as despesas operacionais apenas se acentuaram, o que a levou a buscar um empréstimo junto ao BNDES, aumentando seu endividamento e assumindo despesas financeiras.<sup>95</sup>
155. Alega que o Balanço Patrimonial (Docs. U-30 e U-29) demonstra a diminuição do EBITDA em 61% e prejuízo no lucro líquido em 2023 superior a 71% (2022-2023). O fluxo de caixa do projeto foi negativo para 2022 e 2023, com exposição de caixa acumulada em R\$ 68,5 milhões para referidos anos<sup>96</sup>.
156. Argumenta que o nível de visitação dos Parques já vinha sofrendo impactos com as chuvas e os estragos causados nas estradas de acesso, o que o levou a solicitar administrativamente o fechamento dos Parques em 09.04.2024, tendo obtido autorização de operar reduzidamente por 15 (quinze) dias, até 30.05.2024. A situação se deteriorou consideravelmente com a catástrofe climática ocorrida no Estado do Rio Grande do Sul. Em maio, junho e julho/2024 houve queda de visitação da ordem de 80%, 40% e 64%, respectivamente, comparativamente aos mesmos meses de 2023, o que demonstraria o impacto causado pelas chuvas calamitosas ocorridas no Estado do Rio Grande do Sul.<sup>97</sup>
157. Alega que tem adotado todas as medidas possíveis para reduzir os custos, no entanto, a média de custos e despesas mensais atuais da Concessionária giram em torno de um mínimo de R\$ 930 mil reais<sup>98</sup>.

---

<sup>93</sup> Requerimento de Procedimento de Árbitro de Emergência, item ”IV”, B, iv.

<sup>94</sup> Requerimento de Procedimento de Árbitro de Emergência, §§73,74.

<sup>95</sup> Requerimento de Procedimento de Árbitro de Emergência, §§100,102.

<sup>96</sup> Requerimento de Procedimento de Árbitro de Emergência, §§75,76.

<sup>97</sup> Requerimento de Procedimento de Árbitro de Emergência, §§82-97.

<sup>98</sup> Requerimento de Procedimento de Árbitro de Emergência, §118.

158. Assim, para garantir a sustentabilidade e a continuidade da Concessão, pede o fechamento temporário como medida de urgência<sup>99</sup>.
159. Segundo a Requerente, o fechamento temporário dos Parques possibilitaria a redução dos custos a um patamar estimado da ordem de R\$ 420 mil reais ao mês, dando-lhe um fôlego financeiro para retomar as atividades, até que o reequilíbrio econômico-financeiro do Contrato se reestabeleça<sup>100</sup>.
160. Aponta que seriam temporariamente suspensas as atividades relacionadas ao suporte à visitação, que seria interrompida, à operação de receitas acessórias (como é o caso das atrações turísticas), ao desenvolvimento e à aquisição de produtos, além da divulgação comercial e marketing<sup>101</sup>.
161. Seria mantida uma equipe nos Parques com efetivo mínimo necessário para o desempenho da manutenção de atividades de controle, vigilância e manutenção de ativos, estruturas e dependências. A requerente também alega que manteria vigentes contratos com determinados fornecedores, para viabilizar a retomada da operação normal, tão logo quanto possível<sup>102</sup>.
162. Sustenta que os requisitos para a concessão de tutela de urgência estão presentes. O *fumus boni iuris* decorre das obrigações atribuídas ao Requerido que não estão sendo cumpridas. Assim argumenta<sup>103</sup>:

Conforme cláusula 12.1.(a) do Contrato, o ICMBio deve garantir à Urbia a “plena exploração” das receitas dos Parques. Essa obrigação do ICMBio é reflexo dos direitos da Urbia de: (i) operar a Concessão “com liberdade empresarial e de gestão”; (ii) explorar as receitas tarifárias e acessórias previstas no Contrato; (iii) receber a devida remuneração contratual; e (iv) ver preservado o equilíbrio econômico-financeiro do Contrato, dentre outros direitos previstos na cláusula 13.1 do Contrato.
163. Referidas obrigações estariam sendo descumpridas, na medida em o Requerido não observa a matriz de riscos e não cumpre com as obrigações de garantir a plena exploração dos Parques de acordo com o relato exposto no item X.B.1. acima.

<sup>99</sup> Requerimento de Procedimento de Árbitro de Emergência, §184, i.

<sup>100</sup> Requerimento de Procedimento de Árbitro de Emergência, §120.

<sup>101</sup> Requerimento de Procedimento de Árbitro de Emergência, §123.

<sup>102</sup> Requerimento de Procedimento de Árbitro de Emergência, §§ 121,122.

<sup>103</sup> Requerimento de Procedimento de Árbitro de Emergência, §138.

164. A Requerente refuta o argumento apresentado pelo Requerido sobre a impossibilidade jurídica do pedido de fechamento dos Parques e a sua inarbitrabilidade objetiva<sup>104</sup>. A Requerente sustenta seu argumento apontando que não se discute neste Procedimento o interesse da coletividade ao meio-ambiente nem a titularidade de bens públicos, apenas as questões relacionadas ao desequilíbrio econômico-financeiro do Contrato e aos inadimplementos do ICMBio, matérias passíveis de serem apreciadas em arbitragem<sup>105</sup>.
165. O *Periculum in mora* está presente na extrema queda da arrecadação sofrida nos últimos meses, que agravou a sua situação financeira, colocando em risco a sustentabilidade financeira e o prosseguimento da Concessão. A postura não colaborativa do Requerido indica que não haverá solução breve em relação à regularização fundiária das áreas e a sua disponibilização para a Requerente, e aos outros aspectos que demandam a sua intervenção. Os pedidos administrativos de reequilíbrio do Contrato ou foram negados, ou se encontram em andamento e a demora pode levar a Requerente à sua insolvência<sup>106</sup>.
166. Alega que tem direito ao reequilíbrio do Contrato, em razão da ocorrência de uma série de fatores que impactaram a sua operação, afetando a sua demanda e evitando alcançar o nível de receitas que havia projetado para o seu negócio.
167. Dessa forma, a Requerente sustenta que o fechamento temporário dos Parques evitaria o risco de iminente de inviabilidade econômica da Concessionária<sup>107</sup>.
168. Alega que não haveria risco reverso, pois as medidas que pleiteia são apenas de forma temporária<sup>108</sup>.
169. Por fim, a medida é necessária para garantir o resultado útil do procedimento arbitral principal que será instaurado e evitar danos de difícil ou irreversível reparação<sup>109</sup>.

---

<sup>104</sup> Manifestação da Requerente Pós-Audiência de Apresentação do Caso, § 16.

<sup>105</sup> Manifestação da Requerente Pós-Audiência de Apresentação do Caso, §§ 17 e 18.

<sup>106</sup> Requerimento de Procedimento de Árbitro de Emergência, item "V", B, B.

<sup>107</sup> Requerimento de Procedimento de Árbitro de Emergência, §171.

<sup>108</sup> Requerimento de Procedimento de Árbitro de Emergência, §§ 181 a 183.

<sup>109</sup> Requerimento de Procedimento de Árbitro de Emergência, §§ 178 e 179.

### X.B.3.2. ARGUMENTOS DO REQUERIDO

170. O Requerido alega inicialmente que o pedido da Requerente relativo ao fechamento dos Parques e dos atrativos de visitação ao público é juridicamente impossível<sup>110</sup>.
171. A Lei n. 9.985/2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC (“SNUC”) dispõe que os parques nacionais são bens públicos e que têm como objetivo primordial a visitação pública<sup>111</sup>. Assim, restringir o acesso de visitantes aos Parques violaria o interesse público envolvido.
172. Ainda, não há no SNUC, no Contrato e na Regulamentação do ICMBio, qualquer previsão de modalidade de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro correspondente ao fechamento dos Parques ou à paralisação dos serviços<sup>112</sup>. Pelo contrário, o Contrato prevê que a paralisação dos serviços da Concessão gera a possibilidade de decretação de caducidade ou intervenção por parte do Poder Concedente.
173. Outrossim, a Portaria nº 256/2020 do ICMBio permite a suspensão da visitação a Unidades de Conservação em hipóteses restritas que envolvem situações emergenciais que coloquem em perigo a integridade física de visitantes ou servidores, ou que representem riscos de danos ambientais ou materiais e nas hipóteses de caso fortuito ou força maior que inviabilizem a visitação.<sup>113</sup> No entanto, tais circunstâncias não se fazem presentes.
174. Além da impossibilidade jurídica, o pleito de fechamento dos parques viola a arbitrabilidade objetiva, uma vez que tal demanda não está incluída no rol dos direitos patrimoniais disponíveis, logo que não é um pedido arbitrável<sup>114</sup>.
175. O Requerido também argumenta que o fechamento dos Parques prejudicaria terceiros que se beneficiam das externalidades positivas da Concessão à região do entorno aos Parques<sup>115</sup>.

---

<sup>110</sup> Resposta às Alegações Iniciais, §96.

<sup>111</sup> Resposta às Alegações Iniciais, §101.

<sup>112</sup> Resposta às Alegações Iniciais, §§100,102,104,106.

<sup>113</sup> Resposta às Alegações Iniciais, §104.

<sup>114</sup> Alegações Finais do Requerido, §§ 35,36,49.

<sup>115</sup> Resposta às Alegações Iniciais, §§ 108,109.

176. Quanto aos argumentos de insustentabilidade financeira da Requerente, rebate que os balanços patrimoniais trazidos não demonstram a alegada situação de crise financeira. O endividamento nos primeiros anos de uma concessão é inerente ao período inicial que exige investimentos pela empresa, com vistas a uma lucratividade futura.<sup>116</sup> Citando a doutrina de Egon Bockmann Moreira, esclarece ser da essência de uma concessão que nos seus primeiros anos haja fluxo de caixa negativo, por serem os anos que demandam investimentos para permitir a atividade concedida<sup>117</sup>.
177. Por fim, o ICMBio argumenta que fechar os Parques irá inviabilizar a geração de receitas e não contribuirá para abrandar a situação de crise econômico-financeira. Embora possa gerar redução dos custos, também não gerará receita. Logo, a situação de crise econômico-financeira da Requerente perdurará<sup>118</sup>.
178. Diante do narrado, o Requerido alega que não há sustentáculo jurídico (legal, contratual ou regulamentar) para o pedido de fechamento dos Parques Nacionais de Aparados da Serra e Serra Geral<sup>119</sup>, o que afasta o *fumus boni iuris*, além de prejudicar terceiros e não solucionar adequadamente o problema enfrentado pela Requerente, razão pela qual solicita o indeferimento do pedido<sup>120</sup>.

#### **X.B.3.3. DECISÃO DA ÁRBITRA DE EMERGÊNCIA**

179. Não obstante os argumentos trazidos pelo Requerente, entendo que o pedido de fechamento dos Parques não pode ser acolhido.
180. Pretende a Requerente, por meio do fechamento dos Parques e a consequente redução de custos operacionais daí decorrente, evitar o agravamento de sua situação econômico-financeira e evitar colapso financeiro, permitindo que continue a executar o Contrato. O fechamento seria temporário, até que a matéria seja decidida pelo Tribunal Arbitral na arbitragem que pretende instaurar.
181. A medida pleiteada é excepcional e merece ser sopesada com detalhes em todos os seus aspectos. A decisão, em razão do caráter emergencial e da natureza expedita do procedimento, somente deve ser acolhida se houver o pleno

<sup>116</sup> Resposta às Alegações Iniciais, §83.

<sup>117</sup> Resposta às Alegações Iniciais, §80.

<sup>118</sup> Resposta às Alegações Iniciais, §112,113.

<sup>119</sup> Resposta às Alegações Iniciais, §114.

<sup>120</sup> Resposta às Alegações Iniciais, §136, c. i.

convencimento considerando a plausibilidade do direito envolvido – a “fumaça do bom direito” -, e o risco ao resultado útil do processo, o “perigo da demora”. Além disso, o mérito da divergência será analisado na medida do necessário para se alcançar a decisão quanto aos pedidos, e dentro dos estreitos limites do contraditório produzido.

***Fumus boni iuris***

182. Iniciando com a plausibilidade do direito, verifico que tem parcialmente razão a Requerente, e passo a analisar os atos ou omissões invocadas, que teriam causado a queda na arrecadação da receita e que fundamentam o seu pedido (itens “a”, “b”, “c”, “d” e “c” expostos no parágrafo 115 supra)
183. Os fundamentos trazidos nos **itens (a) e (b)** tratam, respectivamente, da não regularização de problemas fundiários nas áreas da Concessão e da demora na adequação do Plano de Manejo à realidade da Concessão, por parte do ICMBio, que teriam resultado no impedimento ao acesso a determinadas áreas dos Parques, e à realização de investimentos que gerariam as receitas projetadas em seu Plano de Negócios.
184. O Requerido, por outro lado, não nega sua responsabilidade com relação a tais atrasos e demoras. Embora na Resposta às Alegações Iniciais conste argumentação de que a regularização dos problemas fundiários não esteja unicamente na sua esfera de responsabilidade e que não pode ser onerada por questões que estejam fora da sua governança (itens 42-44), há no item 50 a afirmação expressa pelo reconhecimento dos atrasos e na necessidade de reequilíbrio do Contrato decorrente do impacto causado.
185. Esse reconhecimento consta da análise do Parecer n. 00311/2024/COMAD/PFE-ICMBIO/PGF/AGU (fls.83/95 do Processo Administrativo) e o desequilíbrio foi acolhido pelo ICMBio (fls. 108 do referido processo).
186. O Requerido indica, também, que a quantificação do montante a ser equilibrado está sendo objeto de análise do Processo Administrativo, sendo que estão sendo encontradas dificuldades metodológicas para a apuração.
187. Não é o caso de adentrar na referida quantificação e metodologia de apuração do desequilíbrio, sendo importante, para a presente análise, constatar que o Requerido concorda que há um desequilíbrio a ser calculado. E, de fato, não

poderia ser diferente, uma vez que o Contrato insere expressamente dentre as suas obrigações a entrega das áreas pendentes de regularização fundiária ou de desapropriações e a adequação do Plano de Manejo, como acolhido pelo Requerido administrativamente.

188. Quanto ao fundamento exposto no **item (c)** do Requerente, a alegada precariedade das estradas que dão acesso aos Parques, tendo a concordar com a interpretação do Contrato trazida pelo Requerido. De fato, não se localiza no Contrato nenhuma alusão à responsabilidade do Poder Concedente quanto à pavimentação das estradas que dão acesso aos Parques e o tema não é tratado na matriz de riscos.
189. O Requerente argumenta que a responsabilidade do Requerido decorre da cláusula 12 do Contrato, dentre as quais as obrigações de

“12.1. São obrigações do PODER CONCEDENTE, sem prejuízo de outras obrigações previstas neste CONTRATO, em seus ANEXOS e na legislação aplicável:

- a) garantir à CONCESSIONÁRIA a plena exploração das RECEITAS DOS PARQUES, na forma prevista neste CONTRATO e em seus ANEXOS;
- b) garantir permanentemente o livre acesso da CONCESSIONÁRIA e de sua equipe e funcionários à ÁREA DOS PARQUES, para a execução do OBJETO da CONCESSÃO, durante a vigência do CONTRATO;
- c) disponibilizar à CONCESSIONÁRIA os bens que ficarão sob sua gestão necessários ao desenvolvimento adequado do OBJETO da CONCESSÃO, desde a DATA DA ASSINATURA DO CONTRATO, livres e desimpedidos, no estado em que se encontram;
- d) responsabilizar-se pelos ônus, danos, despesas, pagamentos, indenizações (inclusive no âmbito das Ações de Desapropriação em curso) e eventuais medidas judiciais decorrentes de atos ou fatos, inclusive de natureza ambiental, anteriores à DATA DA ASSINATURA DO CONTRATO, relacionados ao OBJETO da CONCESSÃO, bem como de atos ou fatos que, embora posteriores à DATA DA ASSINATURA DO CONTRATO, decorram de culpa exclusiva do PODER CONCEDENTE ou de quaisquer terceiros por ele contratados;
- e) fornecer todas as informações disponíveis e necessárias ao desenvolvimento da CONCESSÃO;
- (...)
- k) emitir tempestivamente as autorizações que sejam necessárias execução do OBJETO da CONCESSÃO e que estejam sob a sua competência e responsabilidade, nos termos da legislação pertinente; e
- l) colaborar, dentro da sua espera de competências e observados os termos da legislação pertinente, com a obtenção das licenças e autorizações eventualmente necessárias para o desempenho da CONCESSÃO junto aos

demais órgãos municipais, estaduais ou federais, inclusive com a participação em reuniões técnicas e pronto envio de manifestações necessárias para a realização dos INVESTIMENTOS OBRIGATÓRIOS.” (grifos da Requerente)

190. As obrigações invocadas, no entanto, não têm a leitura abrangente que a Requerente lhe dá, não sendo possível identificar a obrigação do Requerido em relação à pavimentação ou manutenção de estradas que estão fora da sua competência administrativa.
191. A obrigação de garantir a plena exploração das receitas dos Parques, constante na Cláusula 12.1.a, deve ser lida na extensão integral da sentença, qual seja, “dentro do que dispõe o Contrato e seus Anexos”. Ou seja, todas as possibilidades de gerir receitas previstas no Contrato, que estejam alcançadas pelas diretrizes e regras do Contrato e Anexos, devem ser garantidas à Concessionária. As obras e a manutenção da malha viária no entorno dos Parques, ao não estarem previstas contratualmente como obrigação do Poder Concedente, não se incluem nessa garantia.
192. Já a “garantia de livre acesso à área dos Parques”, que consta na Cláusula 12.1.b, visa impedir o Requerido de impor qualquer óbice ao ingresso da Requerente na área concedida, não cabendo uma interpretação de que há uma obrigação de manutenção do entorno aos Parques que lhe garanta o livre trânsito até a entrada dos Parques.
193. A eventual omissão do Poder Público Estadual e/ou Municipal, não implica automaticamente na responsabilização do Requerido, o que somente poderia ocorrer se houvesse uma expressa obrigação nesse sentido (que teria que ser equacionada administrativamente entre os entes públicos).
194. Ainda, a Requerente invoca a matriz de riscos do Contrato (Anexo II), que faria referência a riscos atribuídos ao Requerido que abarcariam a omissão dos poderes públicos Estadual e Municipal em garantir a boa situação às vias de acesso.



195. Da leitura do Anexo II ao Contrato, verifica-se que os Riscos 09<sup>121</sup> e 10<sup>122</sup> da Seção D – Riscos Operacionais, versam sobre omissão de entes públicos. No entanto, entendo que a correta leitura a ser feita é que a omissão ou decisão que pode gerar a necessidade de reequilíbrio do Contrato são atos e omissões que tenham uma direta interferência na forma de operação da Concessionária, o que não se faz presente. Conquanto uma péssima transitabilidade possa eventualmente desincentivar a visitação aos Parques, e impactar a sua receita, ela não se caracteriza em uma restrição à operação propriamente dita. A gestão das áreas, o funcionamento dos equipamentos, os serviços oferecidos, enfim, tudo aquilo que diz respeito à atividade da empresa, não sofre efeitos com a situação das estradas, de maneira que os riscos invocados pela Requerente não contemplam a questão da manutenção das estradas de acesso.
196. Além de não constar como obrigação atribuída ao Requerido, não se localizou nos documentos licitatórios compromisso de realização de obras de recuperação e/ou manutenção das estradas de acesso, ou riscos que pudessem induzir a uma responsabilização do ICMBio. Tratou-se de premissa assumida pela Requerente, e que, ao final, acabou não se concretizando.
197. Outrossim, a má conservação das estradas de acesso, por si só, não confirma um nexo de causalidade com a demanda e uma possível correlação com o número de visitantes. Tal relação de causa e efeito precisaria ser demonstrada de maneira mais contundente, considerando, por exemplo, o histórico de visitação nos anos anteriores à transferência da exploração do Parque à Requerente. Embora conste no Relatório Técnico da Requerente (Doc.U-29.1) a demanda dos anos anteriores à Concessão, não há um descritivo mês a mês, e não está clara a correspondência entre a demanda e a transitabilidade das estradas e em que medida aquela é afeta por esta.
198. Assim, por mais compreensível que seja o inconformismo da Requerente e mesmo que se admita e comprove um possível impacto causado no nível de visitação em decorrência da intransitabilidade das vias de acesso<sup>123</sup>, não há previsão no

---

<sup>121</sup> “Redução da capacidade do Parque por decisão ou omissão de entes públicos. Restrição à capacidade do parque decorrente de decisão ou omissão de entes públicos, exceto se decorrente de fato imputável à Concessionária”.

<sup>122</sup> “Restrição operacional do Parque por decisão ou omissão de entes públicos. Restrição às operações do parque decorrente de decisão ou omissão de entes públicos, exceto se decorrente de fato imputável à Concessionária”.

<sup>123</sup> Não vislumbramos nos documentos juntados informações sobre uma intransitabilidade tal que tenha impedido o trânsito de veículos.

Contrato e Anexos que permita uma conclusão pela responsabilização do Requerido.

199. Passa-se a analisar o fundamento trazido pela Requerente no **item (d)**, que trata da não aceitação do desequilíbrio econômico-financeiro pleiteado em 31.08.2023 e a não apreciação do pedido formulado em 13.05.2023, o que violaria seu direito à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do Contrato.
200. Considerando que a decisão ora emitida considera os limites da análise provisória, é prematura qualquer emissão de juízo de valor sobre o acerto ou não do indeferimento do desequilíbrio econômico-financeiro pleiteado em 31.08.2023 e sobre o pedido que é objeto do Processo Administrativo, ainda sob análise do ICMBio.
201. Uma análise preliminar, no entanto, conforme demonstrado acima (§§ 188-198), nos leva a acreditar no acerto da decisão proferida em 19.02.2024 (Ofício SEI nº 27 – Doc. U-18.2 – Anexo 7 e U-28), pelo Requerido, afastando a sua responsabilidade quanto à conservação da malha rodoviária que dá acesso aos Parques.
202. A manutenção do econômico-financeiro do Contrato é um direito da Concessionária, mas, para gerar o direito a uma recomposição, o desequilíbrio deve decorrer de algum risco alocado ao Poder Concedente e que tenha inegavelmente se materializado. Não nos parece possível afirmar, nessa seara acautelatória, que houve violação a tal direito.
203. Quando ao Pedido de Reequilíbrio UCV 2024001, apresentado em 13.05.2024, verifica-se que está em andamento. Dos elementos trazidos ao procedimento não é possível reconhecer, como afirma a Requerente em mais de uma oportunidade, a inércia do Requerido. Pelo contrário, o Processo Administrativo tem sido movimentado pelos servidores e foi colhida manifestação da Procuradoria Federal Especializada, de maneira que não está comprovada a alegação de negativa ao direito invocado.
204. Por fim, em relação ao último aspecto trazido no **item (e)** sobre o cenário de chuvas extraordinárias, que inviabilizou a chegada de turistas e visitantes<sup>124</sup>, entendo, em análise preliminar, que os argumentos da Requerente demonstram forte plausibilidade.

---

<sup>124</sup> Requerimento de Procedimento de Árbitro de Emergência, item "IV", c.

205. De fato, uma análise comparativa dos meses de maio, junho e julho entre os 2023 e 2024, constata-se que no presente ano houve uma queda vertiginosa no número de visitantes, que coincide com o período de chuvas extraordinárias que assolou o Estado do Rio Grande do Sul.
206. O fato de não ter sido decretada calamidade pública no Município de Cambará do Sul e de os Parques não terem sido diretamente atingidos pelas chuvas, o que ficou demonstrado nos slides apresentados pelo Requerido<sup>125</sup> não afasta a possibilidade de a região ter sofrido os efeitos da tragédia. Pelo contrário, nos parece ser possível inferir que o turismo sofreu impactos negativos em todo o Estado do Rio Grande do Sul em razão da intempéria sofrida.
207. O fechamento do aeroporto de Porto Alegre, por si só, certamente deve ter sido um fator de impacto, pois efetivamente impossibilitou o acesso aos Parques de turistas vindos de outras regiões do país.
208. Assim, me parece que não é possível desconsiderar o reflexo das chuvas no número de visitantes do Parque e, consequentemente, na queda das receitas arrecadadas no período, de maneira se materializou um risco de força maior, cujos efeitos negativos são contratualmente alocados ao Poder Concedente.
209. Pelo que se verifica, há uma considerável plausibilidade no direito alegado pela Requerente, restando verificar as razões invocadas para justificar o perigo da demora.

***Periculum in mora:***

210. Como perigo da demora invoca a Requerente a difícil situação financeira que a queda de arrecadação lhe causou, havendo risco de iminente de inviabilidade e não prosseguimento da Concessão. Está acumulando prejuízos e assumiu endividamento. O Fluxo de Caixa está negativo e não há alternativas a explorar, vez que sua única fonte de receitas é o ingresso dos visitantes.
211. Cabe mencionar, inicialmente, que não basta a existência de um perigo sendo enfrentado pela parte que pede o provimento jurisdicional de urgência. Há que haver correção entre o risco enfrentado por uma parte e a conduta da outra parte.

---

<sup>125</sup> Apresentação do Requerido, slide 20.

212. Sob esse aspecto, a difícil situação financeira da Requerente ficou bem demonstrada, sendo possível verificar que a receita que tem sido obtida não é suficiente para fazer frente aos custos operacionais e tampouco para atender aos investimentos obrigatórios.
213. No entanto, não é possível verificar, em sede probatória restrita, qual a relação entre a frustração da receita prevista para o projeto e a conduta da Requerente. Questiona-se: em que medida a frustração da receita, pela Requerente, decorre unicamente da materialização de riscos alocados ao Poder Concedente?
214. Por um lado, nos parece ser intuitivo admitir a frustração da demanda em decorrência da não implementação de equipamentos que seriam disponibilizados aos visitantes, em razão das questões fundiárias e inadequação do Plano de Manejo, e, ainda, que tenha havido impacto na receita em razão da queda do turismo no Rio Grande do Sul causado pelas chuvas calamitosas.
215. No entanto, alguns aspectos merecem ser apontados.
216. Nesse passo, cumpre mencionar que a própria Concessionária afirma que desde o início da execução contratual verificou que os custos e despesas “se mostraram 56% superiores ao inicialmente esperado” e foram “subestimados pelo Poder Concedente”, apresentando um comparativo entre os valores realizados e o EVTEA.<sup>126</sup>
217. Também a demanda esperada não se concretizou e as receitas acessórias verificadas na prática seriam 76% menores do que aquelas estimadas no EVTEA, divulgado pelo Poder Concedente.<sup>127</sup>
218. Ocorre que o documento ao qual a Requerente se refere - EVTEA, vem descrito no Contrato como “estudo referencial de viabilidade econômico-financeira da CONCESSÃO, **não vinculante às PARTES**, contido no ANEXO II (...).” Como se verifica, há o alerta de que os dados ali constantes são apenas uma referência para a elaboração do Plano de Negócios da Concessionária, não se traduzindo em garantia de que as projeções ali constantes irão se concretizar.

---

<sup>126</sup> Requerimento de Procedimento de Árbitro de Emergência, §74.

<sup>127</sup> Requerimento de Procedimento de Árbitro de Emergência, §73.



219. Isso fica claro no Edital de Licitação (Doc.U-05), que afirma que todos os estudos efetuados pelo Poder Concedente e por ele disponibilizados aos interessados no certame têm caráter meramente indicativo, cabendo aos interessados conduzir suas pesquisas (Cláusula 2.3). Ou seja, os estudos que fundamentaram a sua participação na licitação foram por ela elaborados e não geram responsabilidade ao Requerido.

220. O fato de a Concessionária não apresentar a rentabilidade esperada para o período e fluxo de caixa negativo não é, por si só, determinante para se concluir pela inviabilidade da Concessão. Até que se chegue na fase de operação, uma concessão exige o período de investimentos, durante a qual ela está sujeita a vários riscos, sem a geração de receitas. Como ensina Marcos Nóbrega

“É nessa fase inicial, por óbvio, que se dará a aquisição de equipamentos e incorrerá em outros custos pré-operacionais, o que, dependendo do projeto, poderá levar vários anos. Muitos projetos apresentam problemas durante a fase de execução, em decorrência de subestimação dos custos operacionais e superavaliação dos resultados finais ou da demanda”.<sup>128</sup>

221. A tentativa de fechamento do objeto da Concessão e a indicação de subavaliação dos custos e despesas pode gerar a dúvida se a grave situação econômica enfrentada caracteriza um *desequilíbrio econômico* ou um *desequilíbrio financeiro*<sup>129</sup>, que não se confundem. O primeiro diz respeito à viabilidade econômica do projeto, considerando a rentabilidade da concessionária também a longo prazo, enquanto o equilíbrio financeiro depende de um fluxo de recursos contínuo que permita a operação diária do contrato. Bockmann Moreira faz a distinção mencionando “a posição estável do projeto concessionário no que respeita à administração de seus recursos materiais (*economia*) e ao capital disponível para tanto (*finanças*)”<sup>130</sup>.

222. Também há a questão do valor do ingresso cobrado pela Requerente que, no entender do Requerido, seria o fator de desincentivo à visitação. Esse é igualmente um argumento que precisa ser analisado em maior detalhamento, não sendo acolhido e nem rejeitado de plano. Pela impossibilidade de uma análise fundada em informações concretas, não será sopesado na presente análise.

<sup>128</sup> NÓBREGA, Marcos, *Direito e Economia da Infraestrutura*, Belo Horizonte : Fórum, 2020, p. 141/142

<sup>129</sup> Ver MAROLLA, Eugênia Cristina Cleto. *Concessões de serviço público: a equação econômico-financeira dos contratos*. São Paulo : Editora Verbatim, 2011. p. 45.

<sup>130</sup> MOREIRA, Egon Bockmann. *Direito das concessões de serviço público: concessões, parcerias, permissões e autorizações*. 2a. ed. Belo Horizonte : Forum, 2022. p. 363

223. No entanto, como mencionado acima, é intuitivo aceitar que a Requerente está sofrendo um impacto na execução contratual tal como constante do seu Plano de Negócios, por não ter a inteira disponibilidade da área e estar impedida de implementar os equipamentos que lhe traria a receita almejada, e por ter sofrido os impactos negativos da situação calamitosa do Estado do Rio Grande do Sul, dando-nos segurança do acerto a uma eventual antecipação de tutela.

***Do Pedido I:***

224. Nessa linha de pensar, passa-se à análise da tutela pleiteada, que consiste no fechamento temporário dos Parques e dos atrativos à visitação pública, mantendo-se apenas as atividades essenciais de operação e de manutenção da segurança, até “que o equilíbrio econômico-financeiro seja restabelecido”, o que será discutido na arbitragem principal.
225. Entendo que o pedido, tal como solicitado, não pode ser acolhido e diversas são as razões.
226. A medida pleiteada é extrema, pois retira do uso da coletividade um bem de uso público, por motivos que afetam unicamente o gestor desse bem e não guarda amparo no Contrato e tampouco na lei.
227. Embora a suspensão das atividades possa ser considerada como uma medida adequada quando está em pauta um empreendimento privado, é necessário considerar outras variáveis importantes quando o negócio se insere também na seara pública.
228. Isto porque, numa concessão, “[A]penas a gestão e o domínio imediato dos bens a ela essenciais são transferidos ao empreendedor privado”, no entanto, “fato é que ele [concessionário] passa a exercer atividade materialmente pública”<sup>131</sup>.
229. A exploração de Unidades de Conservação tem sido objeto de concessão pelo governo federal, com o objetivo de revitalizar e modernizar a manutenção e gestão dos parques, e “desenvolver economicamente regiões que possuem enorme

---

<sup>131</sup> Egon Bockmann Moreira, Direito das concessões de Serviço Público, Ed. Forum, 2022, p. 22

potencial de turismo, mas, não dispõem de estrutura para isso”<sup>132</sup>. No entanto, os bens concedidos permanecem sob o influxo das normas que disciplinam o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC – Lei 9.985/2000 e regulamentação específica.

230. Não há na referida lei e na regulamentação previsão de fechamento dos Parques, que não seja calcada em razão de segurança dos visitantes ou de servidores, ou situações emergenciais que inviabilizem a visitação,<sup>133</sup> como mencionou o Requerido. Tais circunstâncias não se fazem presentes.
231. Nesse passo, concordo com o argumento do Requerido, de que é juridicamente impossível acolher o pedido de fechamento dos Parques, mesmo que provisoriamente, para efeito de resguardar a situação de econômico-financeira da Concessionária, por falta de amparo legal.
232. Há um interesse público envolvido, que transcende a natureza negocial do Contrato. O objetivo precípua do Contrato é gerir o bem público para permitir o acesso aos visitantes, ou seja, é uma atividade com natureza turística. Assim, o fechamento prejudicaria não apenas o visitante, como todo o turismo da região, que é desenvolvido em função da visitação aos Parques.
233. O fechamento, assim, colide frontalmente com a finalidade da Concessão, que é o desenvolvimento econômico da região, causando externalidades negativas muito grandes.
234. Outro fato que impede a formação de um juízo favorável ao Pedido I da Requerente é a dúvida quanto à eficácia da medida: se os ingressos e a exploração dos serviços são a única fonte de receita, como o trancamento desses recursos poderá beneficiar a Concessionária, considerando o tempo de vida da Concessão? Questiona-se em que medida cessar temporariamente a atividade fim da Requerente irá lhe dar a sustentabilidade necessária para justificar a manutenção do Contrato, especialmente com a proximidade dos meses de aumento de visitação<sup>134</sup>. Observa-se que não pretende a Árbitra substituir o juízo de valor da Requerente quanto à interpretação sobre as medidas de recuperação da condição financeira do seu negócio, mas a solução proposta para a recuperação econômico-

<sup>132</sup> Ministério do Meio Ambiente, disponível em <https://antigo.mma.gov.br/destaques/item/15711-concess%C3%A3o-dos-parques.html>, acesso 03.10.24.

<sup>133</sup> Resposta às Alegações Iniciais, §104.

<sup>134</sup> ver Figura 23 – Sazonalidade PNAs, Relatório U-29.1.

financeira da empresa precisa levar em consideração a própria finalidade da Concessão, que é o oferecimento dos Parques à visitação pública, e ser considerado o longo prazo envolvendo o negócio, o que não ficou demonstrado em sede cautelar.

235. Trata-se, na verdade, de uma forma de equacionamento cautelar de um reequilíbrio econômico-financeiro, na medida em que o Requerente reduz os seus custos e “ganha um fôlego” para prosseguir com as atividades. Ocorre que esse equacionamento, se deferido, ocorreria sem a existência de consenso entre as Partes e sem a delimitação objetiva de sua extensão, o que poderia levar a um desequilíbrio reverso, caso ao final a pretensão do Requerente não seja acolhida pelo Tribunal Arbitral.
236. Embora haja uma plausibilidade do direito invocado em vários dos argumentos que traz, considerando a distribuição dos riscos entre as Partes, não há uma certeza quanto aos valores envolvidos. Como mencionado, não é toda a receita frustrada que deverá ser recomposta, e a apuração do desequilíbrio, considerando os parâmetros estabelecidos no Contrato, irá demandar o aprofundamento próprio dessa empreitada.

***Arbitrabilidade objetiva:***

237. O Requerido também alega que o pleito da Requerente viola a arbitrabilidade objetiva, pois decidir sobre o fechamento ou não de um Parque Nacional não é um direito disponível.<sup>135</sup>.
238. A Requerente refuta esse argumento, esclarecendo que não colocou em dúvida que os Parques são de posse e domínio públicos e o que está em pauta é a discussão do reequilíbrio do Contrato, matéria plenamente arbitrável.<sup>136</sup>
239. Tenho que o argumento está sendo empregado para coisas distintas. O pedido subjacente ao Requerimento de Árbitro de Emergência apresentado pelo Requerente, e que irá fundamentar a arbitragem principal - o reequilíbrio econômico-financeiro do Contrato -, tem natureza patrimonial e não há dúvida que pode ser levado à arbitragem.

---

<sup>135</sup> Alegações Finais do Requerido, §§ 35, 36 e 49.

<sup>136</sup> Manifestação da Requerente Pós-Audiência de Apresentação do Caso, §§ 17, 18.

240. No entanto, o pedido formulado nesta Arbitragem de Emergência, consistente em tutela cautelar para o fechamento do Parque para o equacionamento de um desequilíbrio contratual, não é matéria que deva ser decidida em sede jurisdicional<sup>137</sup>, pelo fato de não haver previsão legal e tampouco contratual para tanto. Ademais, decisão nesse sentido afetaria diretamente o objetivo da Concessão, a natureza dos bens envolvidos e o interesse da coletividade, que tem o direito à visitação dos espaços das Unidades de Conservação e, em nosso entendimento, escapa dos poderes jurisdicionais do árbitro.

241. Pelas razões expostas tenho que o Pedido I, tal como formulado, não pode ser acolhido.

#### **X.B.4. PEDIDOS II e III - SUSPENSÃO TEMPORÁRIA DE INVESTIMENTOS OBRIGATÓRIOS E DE ENCARGOS TEMPORÁRIOS**

242. Os Pedidos II e III serão analisados em conjunto. Pede o Requerente que a Árbitra de Emergência:

**II - DETERMINE** a suspensão temporária da exigibilidade de determinados investimentos obrigatórios conforme indicados no **item V.A.(b)** acima e tabela anexa ao Doc. **U-39**, até que o equilíbrio econômico-financeiro do Contrato seja restabelecido, assunto este que será submetido à arbitragem principal; e

**III - DETERMINE** a suspensão temporária da exigibilidade de determinados encargos acessórios previstos em Contrato, conforme indicado no **item V.A.(c)** acima e tabela anexa ao Doc. **U-39**, até que o equilíbrio econômico-financeiro do Contrato seja restabelecido, assunto este que será submetido à arbitragem principal.

##### **X.B.4.1. ARGUMENTOS DA REQUERENTE**

243. A Requerente alega que (i) os atrasos do ICMBio na aprovação de projetos; (ii) a incompatibilidade dos investimentos obrigatórios com a situação fundiária atual dos Parques e com o atual Plano de Manejo; e (iv) a inadequação do cronograma de investimentos original e a situação de grave desequilíbrio enfrentada pela Urbia;

---

<sup>137</sup> E aqui, em razão do pouco tempo disponível, deixo de me aprofundar na questão teórica acerca do que seria arbitrabilidade objetiva ou o que seria ausência de jurisdição, em especial, porque o pedido, nesse aspecto, resta indeferido.

são obstáculos para a realização de determinados investimentos obrigatórios na Concessão, previstos na cláusula 11.2.(g)<sup>138</sup> do Contrato<sup>139</sup>.

244. Sustenta que os investimentos que pretende suspender implicariam em custos da ordem de, pelo menos, R\$ 20.000.000,00 (Doc.U-39) e sua realização, nas atuais circunstâncias, se monstra impossível, tendo em vista (i) os impedimentos físicos de responsabilidade do Requerido; e (ii) o estrangulamento financeiro que assola a Concessão<sup>140</sup>.
245. Ainda, não obstante serem denominados como “obrigatórios”, eles não correspondem a obras ou atividades essenciais/emergenciais da Concessão, de modo que a sua eventual suspensão temporária não traria qualquer risco ao futuro da parceria, aos usuários, à segurança e preservação dos bens públicos concedidos, ao Poder Concedente e, consequentemente, não viola o interesse público<sup>141</sup>.
246. Além disso, a Requerente alega que a exigibilidade de determinados encargos acessórios também gera o agravamento do desequilíbrio econômico-financeiro do Contrato. Estes vêm definidos na Cláusula 1.1 do Contrato: “ENCARGOS ACESSÓRIOS: conforme disposto na Lei nº 13.668/2018, os encargos acessórios relacionam-se às ações e serviços de apoio à visitação, à proteção e a gestão das unidades de conservação, a serem custeados pela CONCESSIONÁRIA.”
247. Assim como os “investimentos obrigatórios”, a Concessionária argumenta que os encargos acessórios não são essenciais/emergenciais para a preservação, conservação, segurança e manutenção dos bens públicos concedidos<sup>142</sup>, pois consistem em atividades que, embora previstas contratualmente, acarretam custos significativos sem proporcionar claros benefícios para a Concessão ou o interesse público.

---

<sup>138</sup> “11.2. São obrigações da CONCESSIONÁRIA, sem prejuízo das demais obrigações estabelecidas neste CONTRATO, em seus ANEXOS e na legislação aplicável:

(...)

g) realizar os INVESTIMENTOS OBRIGATÓRIOS e modernizações conforme os cronogramas e especificações do ANEXO I – PROJETO BÁSICO do EDITAL”.

<sup>139</sup> Requerimento de Procedimento de Árbitro de Emergência, §§ 125 e 126.

<sup>140</sup> Requerimento de Procedimento de Árbitro de Emergência, § 130.

<sup>141</sup> Requerimento de Procedimento de Árbitro de Emergência, § 131.

<sup>142</sup> Requerimento de Procedimento de Árbitro de Emergência, § 134.

248. Os serviços cuja suspensão é pleiteada são arrolados no Doc.U-39, itens I (obrigatórios) e II (acessórios).
249. Os mesmos argumentos relativos aos requisitos para concessão da tutela emergencial pleiteada arrolados em relação ao Pedido I têm aplicação com relação aos Pedidos II e III.

#### **X.B.4.2. ARGUMENTOS DO REQUERIDO**

250. O Requerido faz referência à relação de serviços obrigatórios que a Requerente pretende suspender (Doc.U-39), e argumenta tratar-se de serviços de apoio que visam facilitar o acesso público, apoiar o turismo sustentável, promover ações de estudos de viabilidade, e promover o custeio da gestão da unidade de conservação, dentre outros aspectos.
251. Argumenta que o uso público das Unidades de Conservação, sob a forma de experiência de turismo ecológico e recreativo é reconhecido constitucionalmente e em compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, porquanto favorece a conscientização da comunidade para a importância de preservar os diferentes tipos de ecossistemas<sup>143</sup>.
252. Baseado nisso indica que a suspensão de obrigações contratuais sem uma avaliação administrativa finalística quanto aos impactos na prestação dos serviços representará prejuízos aos objetivos da Concessão<sup>144</sup>.
253. Ainda, sustenta que há investimentos obrigatórios previstos no Contrato que já poderiam ter sido implementados pela Requerente, pois envolvem áreas sobre as quais não há restrições. Tais ativos vêm descritos no item 56 de sua Resposta ao Requerimento.
254. Contudo, o Requerido **concorda** com a suspensão de investimentos obrigatórios que sejam diretamente afetados pelas situações reconhecidas de pendências fundiárias e revisão de Plano de Manejo, enfatizando que seriam somente aqueles investimentos obrigatórios cujo cronograma de implantação já se expirou. Essa,

---

<sup>143</sup> Resposta às Alegações Iniciais, §122.

<sup>144</sup> Resposta às Alegações Iniciais, § 125.

inclusive, tem sido a solução que estaria sendo aventada no Procedimento Administrativo em curso<sup>145</sup>.

255. Diante disso, o Requerido solicita que, na hipótese acatamento dos argumentos da Requerente, seja concedida a suspensão temporária dos investimentos obrigatórios e encargos acessórios limitados aos itens relacionados única e diretamente com o atraso na regularização fundiária e na atualização do Plano de Manejo<sup>146</sup>.
256. Menciona que, caso a Árbitra de Emergência caminhe para autorizar a suspensão dos investimentos obrigatórios e encargos acessórios arrolados pelo Requerente, que sejam decorrentes da demora na regularização fundiária e da adequação do Plano de Manejo, irá avaliar os itens mencionados na lista na maior brevidade possível<sup>147</sup>, e pede que os Pedidos II e III sejam restritos a esses<sup>148</sup>.

#### **X.B.4.3. DECISÃO DA ÁRBITRA DE EMERGÊNCIA**

257. Para evitar repetições, faço referência ao que já foi exposto no item X.B.3.3., em especial no que tange à plausibilidade da demonstração do direito invocado, relativamente à comprovação da materialização de riscos alocados ao Poder Concedente consistentes na demora da disponibilização de áreas dos Parques onde seriam implementados equipamentos que dariam maior atratividade ao espaço, incrementando a demanda de visitantes, a adequação do Plano de Manejo ao projeto de Concessão e, ainda, impactos sofridos na demanda em razão das chuvas calamitosas ocorridas no Estado do Rio Grande do Sul.
258. As medidas pleiteadas são, diferentemente do Pedido I, juridicamente possível e têm previsão no Contrato.

#### ***Pedido II:***

259. Verifica-se que a suspensão de investimentos é meio de recomposição econômico-financeira expressamente previsto na Cláusula 24.4<sup>149</sup> do Contrato, no

---

<sup>145</sup> Resposta às Alegações Iniciais, § 128.

<sup>146</sup> Resposta às Alegações Iniciais, § 136, c, ii.

<sup>147</sup> Resposta às Alegações Iniciais, §130.

<sup>148</sup> Resposta às Alegações Iniciais, §136, c,II.

<sup>149</sup> “24.4. A recomposição do equilíbrio econômico-financeiro será efetivada, de comum acordo entre as PARTES, mediante as seguintes modalidades:

item “b”: b) revisão dos encargos e obrigações assumidos pela CONCESSIONÁRIA, inclusive prazos, no âmbito do CRONOGRAMA DE INVESTIMENTOS OBRIGATÓRIOS E MODERNIZAÇÃO, desde que preservados os parâmetros de qualidade mínimos no SERVIÇO prestado aos USUÁRIOS DOS PARQUES.

260. Ademais, a medida não afeta o público-alvo interessado, que poderá continuar a visitar o Parque e tampouco afeta o comércio ou turismo da região na qual os Parques estão inseridos.
261. Ainda, é medida que se coaduna com o perigo da demora e garante ao Requerente não ser penalizado administrativamente pelo descumprimento do cronograma de investimentos previsto contratualmente e pode aliviar a situação de desequilíbrio enfrentada.
262. Como mencionado acima, há, no nosso entendimento, plausibilidade do direito envolvido na maior parte dos fundamentos trazidos pela Requerente, estando também caracterizado o perigo da demora.
263. Deve ser considerado, também, que a condução dos investimentos obrigatórios é de interesse direto do Requerente, na medida em que a implementação das obrigações previstas compreende o objetivo de aumentar a atratividade dos Parques e, assim, aumentar a sua receita.
264. Assim que a suspensão ora autorizada deve ser entendida como sendo de maneira temporária, devendo-se se estender tão somente até a superação dos óbices existentes no momento. Tão logo ocorra a liberação das áreas e o Plano de Manejo permita o início das obras correspondentes, cessará a suspensão autorizada, mesmo que ainda não tenha sido finalizado o procedimento arbitral que irá discutir o mérito.

- 
- a) prorrogação ou redução do prazo da CONCESSÃO;
  - b) revisão dos encargos e obrigações assumidos pela CONCESSIONÁRIA, inclusive prazos, no âmbito do CRONOGRAMA DE INVESTIMENTOS OBRIGATÓRIOS E MODERNIZAÇÃO, desde que preservados os parâmetros de qualidade mínimos no SERVIÇO prestado aos USUÁRIOS DOS PARQUES;
  - c) revisão dos valores aplicáveis à COBRANÇA DE INGRESSOS e demais RECEITAS DOS PARQUES, para mais ou para menos;
  - d) pagamento de indenização em dinheiro, em uma ou mais parcelas;
  - e) revisão da proporção do compartilhamento da RECEITA OPERACIONAL BRUTA-ROB, na forma de OUTORGA VARIÁVEL; ou
  - f) combinação de duas ou mais modalidades anteriores.

265. Observo, porém, que não há acordo entre as Partes quanto investimentos obrigatórios e encargos acessórios a serem suspensos. A Requerente apresenta a lista no Doc.U-39, mas o Requerido solicita que, caso acatada a suspensão temporária dos investimentos obrigatórios e encargos acessórios, que sejam limitados exclusivamente àqueles relacionados única e diretamente com o atraso na regularização fundiária e na atualização do Plano de Manejo<sup>150</sup>.
266. A relação de investimentos obrigatórios a serem suspensos veio apresentada no Doc.U-39, sendo que ali constam investimentos que dependem da regularização fundiária, de respostas e autorizações do Requerido quanto a solicitações da Requerida, proibições de acesso ao local, tratativas que dependem de resposta do Requerido e atualização do Plano de Manejo. Há uma obrigação de valor vultoso – Alteração do local PIC Fortaleza, em relação ao qual a Requerente pretende a repactuação, pois não se justifica frente à demanda apresentada, e uma obrigação que requer esclarecimentos para ser implementada (Projeto de exposições interpretativas / Centro de visitantes Itambezinho).
267. Dessa relação, nos termos indicados pela Requerente, verifica-se que quase a totalidade dos investimentos estão obstados por omissões atribuíveis ao Requerido, segundo ali justificado. Também o Relatório de Esclarecimentos sobre as supostas inconformidades apontadas pelo ICMBio, da lavrada Requerente (Doc.U-25.2) traz justificativas detalhadas acerca das razões que levam à dificuldade de sua implementação imediata.
268. Por tais razões, concluo ser possível acolher, nessa sede preliminar, todas as obrigações arroladas (Pedido II), lembrando que uma discussão maior ocorrerá no procedimento arbitral, podendo o Requerido levar maiores elementos para o Tribunal Arbitral, que poderá eventualmente reanalisar a decisão.

***Pedido III:***

269. O documento U-39 também descreve os encargos acessórios (Pedido III) que lhe foram atribuídos (à Requerente) e que pretende suspender que são i) a renovação da contratação do Verificador Independente e ii) o custeio das ações em macrotemas, como descrito no Contrato.

---

<sup>150</sup> Resposta às Alegações Iniciais, §136, c,II.

270. Com relação a tais obrigações, no entanto, divirjo da Requerente e entendo pela impossibilidade de sua suspensão. O Verificador Independente exerce importante papel no controle da execução Contratual, inclusive na análise e apuração de eventual desequilíbrio econômico-financeiro, de maneira que a sua suspensão poderá impactar a execução contratual, em detrimento do interesse do Requerido e, de certa maneira, até do Requerente.
271. Igualmente indefiro a suspensão do “Pagamento dos projetos e ações associados a macrotemas<sup>151</sup>”, pois não identifico relação entre a atuação do Requerido que esteja impactando o cumprimento desse encargo acessório, não havendo fundamento para a sua suspensão. Acolher a suspensão equivaleria a introduzir uma forma de reequilíbrio cautelar, na metodologia acolhida unicamente por uma das partes de um contrato, sem a concordância do gestor público o que, em nosso entendimento, envolve uma discricionariedade grande que foge da competência do árbitro (salvo hipóteses excepcionais que não se fazem presentes).
272. Verifico, assim, ser possível acolher o Pedido II da Requerente, suspendendo-se os investimentos obrigatórios arrolados no Doc.U-39 Anexo 1, até o julgamento pelo Tribunal Arbitral ou até a disponibilização das áreas com questões fundiárias e desapropriações pendentes e a adequação do Plano de Manejo, caso tal pendências venham a ser resolvidas anteriormente à decisão arbitral, e não acolho o Pedido III, pelas razões expostas.

## **XI - ALOCAÇÃO DE CUSTOS DO PROCEDIMENTO DE ARBITRAGEM DE EMERGÊNCIA**

### **XI.A. ARGUMENTOS DA REQUERENTE**

273. A Requerente não se manifestou sobre a alocação de custos do procedimento no Requerimento de Procedimento de Árbitro de Emergência, na Manifestação sobre as questões preliminares arguidas pelo Requerido e sobre fatos novos, na Audiência de 25.09.2024 ou na Manifestação pós-Audiência de Apresentação do Caso.

---

<sup>151</sup> Cláusula 11.2.ee) Custear, conforme subcláusula 10.1 do Projeto Básico, em valor correspondente a 2,5% (dois vírgula cinco por cento) da Receita Operacional Bruta da Concessão, no período de até 3 (três) anos a partir do ano subsequente à receita gerada, ações nos seguintes macrotemas:

- Apoio ao Programa de Voluntariado da Unidade de Conservação;
- Apoio ao Monitoramento Ambiental e ao Manejo de Espécies; e
- Integração com o Entorno e Sensibilização Ambiental.

## XI.B. ARGUMENTOS DO REQUERIDO

274. Em sua argumentação o Requerido apresenta pedido subsidiário para que a Requerente suporte as custas do processo, em razão do princípio da causalidade, tendo em vista que foi sua a opção de não aguardar o término do Processo Administrativo, onde a questão está sendo equacionada.<sup>152</sup>.
275. Diante disso, o Requerido requer: “a condenação da Requerente nos custos processuais, pois ela quem deu causa ao presente processo arbitral”<sup>90</sup>.

## XI.C. DECISÃO DA ÁRBITRA DE EMERGÊNCIA

276. As cláusulas 35.5; 35.5.1; 35.5.2; 35.5.3 e 35.5.4 do Contrato regulam a alocação de custos de um procedimento arbitral:

35.5. As PARTES concordam que a CONCESSIONÁRIA arcará com os custos do procedimento arbitral até que seja proferida a respectiva sentença, independentemente da PARTE que solicitar o seu início.

35.5.1. Após a sentença arbitral, se ela for inteiramente desfavorável ao PODER CONCEDENTE, este deverá reembolsar a CONCESSIONÁRIA pelas despesas incorridas.

35.5.2. Na hipótese de sucumbência parcial de ambas as PARTES, as despesas decorrentes do procedimento arbitral serão rateadas conforme indicado na sentença arbitral, podendo-se observar, em relação aos valores devidos pelo PODER CONCEDENTE, o disposto na subcláusula anterior.

35.5.3. Cada uma das PARTES arcará com seus próprios custos referentes a honorários advocatícios, independentemente da sucumbência determinada na sentença arbitral.

35.5.4. A sentença arbitral poderá incluir dispositivo sobre a alocação e razoabilidade dos custos incorridos.

277. Verifica-se que a cláusula compromissória descrita remete a alocação das custas para o Tribunal Arbitral, não fazendo alusão ao critério a ser observado em um procedimento cautelar. No entanto, tratando-se de Árbitro de Emergência, cabe observar a Resolução Administrativa nº 06/20 da CAMARB, que, em seu item 9.4,

---

<sup>152</sup> Resposta às Alegações Iniciais, item 8.

prevê que os custos do procedimento sejam alocados entre as partes pelo Árbitro de Emergência.

278. A Requerente arcou com o valor dos honorários arbitrais e taxas administrativas, descritos no item 9.1 da Resolução nº 06/20, conforme comprova o Doc. U-40, totalizando R\$ 60.000,00 (sessenta mil reais) em 12.08.2024.
279. Deixo de acolher o argumento do Requerido, uma vez que, no momento de propositura do Procedimento de Árbitro de Emergência não havia ainda sinalização no Processo Administrativo de que o pedido ali formulado poderia ser aceito, e, ademais, a discussão administrativa envolve apenas parte das discussões trazidas pelo Requerente para este procedimento.
280. Considerando que a Requerente não teve acolhido os Pedidos I e III (fechamento dos Parques e suspensão de cumprimento dos encargos acessórios), tendo acolhido o Pedido II, deverá arcar com 70% do montante pago, cabendo ao Requerido arcar com 30% do valor.

## **XII - DISPOSITIVO**

281. Diante dos fundamentos detalhados nos tópicos anteriores, a Árbitra de Emergência:

**I – INDEFERE** o pedido 184 (i) do Requerimento de Procedimento de Árbitro de Emergência;

**II – DEFERE** o pedido 184 (ii) do Requerimento de Procedimento de Árbitro de Emergência, suspendendo-se a exigibilidade do cumprimento dos investimentos obrigatórios descritos na Tabela constante do Doc. U-39 até decisão ulterior do Tribunal Arbitral constituído para decidir o mérito, ou até a disponibilização das áreas com questões fundiárias e desapropriações pendentes e a adequação do Plano de Manejo, caso tal pendências venham a ser resolvidas anteriormente à decisão arbitral;

**III – INDEFERE** o pedido 184 (iii) do Requerimento de Procedimento de Árbitro de Emergência;

**IV –DETERMINA** que 70% (setenta por cento) das custas depositadas, equivalente a R\$ 42.000,00 (quarenta e dois mil reais), sejam arcadas pelo

Requerente, e 30% (trinta por cento) das custas depositadas, equivalente a R\$ 18.000,00 (dezoito mil reais ao Requerido (valor de 12.08.2024), sejam arcadas pelo Requerido, cabendo o pagamento do valor correspondente à Requerente.

V - **ESCLARECE** que a decisão do item II deste dispositivo produz efeitos a partir da notificação eletrônica das Partes acerca da presente decisão de Árbitro de Emergência, na forma do Regulamento e da Resolução Administrativa nº 06/2020.

Local do Procedimento de Emergência: Brasília, DF

Data: 07 de outubro de 2024.

Cristina M. Wagner Mastrobuono  
Árbitra de Emergência