



Eduardo Jordão
Lucas Thevenard
Nilo Gaião Santos
Soraya Maurity

ARBITRAGENS COM O PODER PÚBLICO

Dados sobre os casos da União
e dos Estados do Rio de Janeiro
e de São Paulo

Caio Assumpção
Daniel Pereira
Frederico Weingartner
Gabriela Leonardos
Julia Brand
Pierre Saidler
Tatiana Arima

2025

 EDITORA
*Jus*PODIVM
www.editorajuspodivm.com.br

A ARBITRAGEM E O TEMPO

Este capítulo tem por objetivo analisar o desenvolvimento da arbitragem ao longo do tempo. Para viabilizar essa análise, extraíram-se das arbitragens dados relacionados (i) à Unidade Federativa à qual a arbitragem está vinculada; (ii) à data do início da arbitragem, determinada pelo requerimento de instauração da arbitragem; (iii) à data do termo da arbitragem ou da ata de missão; (iv) à data de término do procedimento, determinada pela prolação da última sentença; e (v) ao nome do(s) atore(s) no polo ativo e no polo passivo da arbitragem. Essas informações permitiram desenvolver as análises a seguir descritas.

Na primeira seção, examina-se a *dispersão temporal das arbitragens ao longo dos anos*, com o objetivo de verificar a evolução do uso desse mecanismo pela Administração Pública. Em seguida, discute-se o *tempo de duração das arbitragens* já encerradas e seus impactos práticos e institucionais, especialmente em comparação com a via judicial. Por fim, analisa-se o *tempo necessário para a instauração das arbitragens*, desde os marcos contratuais e litigiosos até a formalização do procedimento.

2.1. COMO É A DISPERSÃO DAS ARBITRAGENS AO LONGO DOS ANOS?

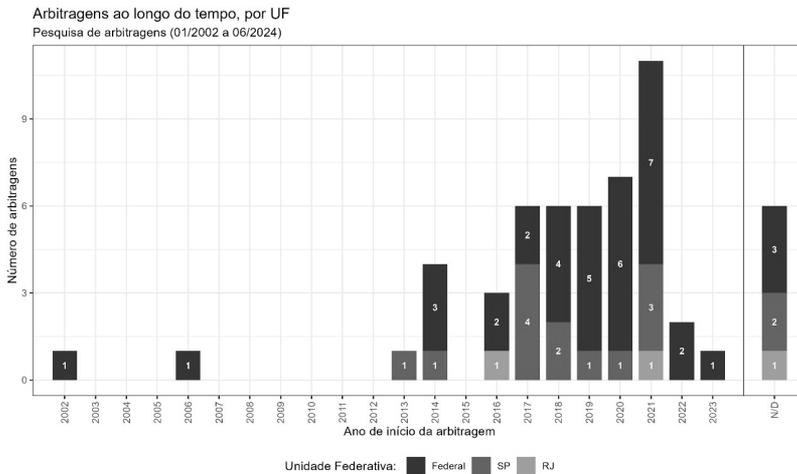
Para esta primeira seção, referente à dispersão das arbitragens ao longo do tempo, foi analisada a quantidade de arbitragens

iniciadas por ano e por unidade federativa (se federal, do estado do Rio de Janeiro ou do estado de São Paulo). Essa circunstância permite avaliar se o número de arbitragens é crescente ou decrescente nos últimos anos.

No total, foram analisadas 55 arbitragens entre o período de 2002 até junho de 2024. No âmbito federal, foram instauradas 37 arbitragens nesse período, enquanto no âmbito estadual foram 18 (15 em São Paulo e 3 no Rio de Janeiro). Assim, 67,7% das arbitragens analisadas são de âmbito federal, 27,27% são do estado de São Paulo e 5,45% são do estado do Rio de Janeiro.

Há um grupo de 6 arbitragens classificadas como “ND” (Não Determinado), cuja data de início não pôde ser identificada devido a restrições de sigilo. Esse conjunto inclui 3 arbitragens federais, 2 em São Paulo e 1 no Rio de Janeiro.

 **Figura 3** – Grau de transparência das arbitragens por UF



Nos primeiros anos da série histórica, verificam-se poucos casos de arbitragens, com um único caso registrado em 2002 e

outro em 2006, ambos de âmbito federal. Entre 2007 e 2012, não há registros de novas arbitragens. O ano de 2013 marca o início de um crescimento mais contínuo, com 1 arbitragem registrada no estado de São Paulo. Em 2014, o número de arbitragens aumentou para 4, sendo 3 federais e 1 estadual. A partir de 2016, a quantidade de novos procedimentos passa a apresentar maior frequência, com 3 arbitragens nesse ano (2 federais e 1 no Rio de Janeiro).

Entre 2017 e 2019, observa-se uma estabilidade no número de procedimentos, com um volume anual de 6 arbitragens. Em 2020, houve um leve crescimento, atingindo 7 arbitragens, mas o ápice ocorreu em 2021, com 11 novos casos registrados, consolidando esse ano como o mais representativo da série histórica. A partir de 2022, nota-se uma queda acentuada no número de arbitragens iniciadas, com apenas 2 casos nesse ano e 1 arbitragem em 2023.

Alguns fatores podem explicar o aumento de casos submetidos à via arbitral. A eles.

Em primeiro lugar, o período coincide com a tramitação do Projeto de Lei do Senado nº 406, de 2013, que resultou na promulgação da Lei nº 13.129, de 26 de maio de 2015. A edição da norma superou a discussão acerca da arbitrabilidade subjetiva da Administração Pública, *i.e.*, se a Administração Pública poderia ser parte de uma arbitragem¹. Embora antes disso houvesse entendimentos no sentido da viabilidade jurídica, o art. 1º, § 1º deixou claro que: “A administração pública direta e indireta poderá utilizar-se da arbitragem para dirimir conflitos relativos a direitos patrimoniais disponíveis.” Com a positivação dessa possibilidade, deu-se a tendência do maior recurso ao instituto jurídico.

Em segundo lugar, em 10 de novembro de 2017, a Primeira Seção do STJ exarou uma relevante decisão nos autos do Conflito

1. Conforme descrito na seção 1.1 da introdução.

de Competência nº 139.519, que dizia respeito à delimitação geográfica de um “campo de petróleo” no âmbito de um contrato de concessão celebrado entre ANP e Petrobras. Em síntese, o STJ entendeu que a arbitrabilidade objetiva da controvérsia deveria ser primeiro decidida pelos árbitros, em atenção ao princípio da competência-competência. Mesmo assim, o STJ acabou avançando na análise da questão jurisdicional, afirmando que a disputa se enquadrava no conceito legal de “direitos patrimoniais disponíveis”. Embora esse não tenha sido o primeiro julgado da Corte sobre arbitragem com o poder público, nem o primeiro em que se adotou posição favorável ao instituto, a sensibilidade da matéria em disputa e as circunstâncias que envolveram a própria tomada de decisão transformaram o acórdão em um verdadeiro *leading case* pró-arbitragem, que é constantemente abordado em seminários, artigos, decisões arbitrais e judiciais.

Em terceiro lugar, a edição da Lei nº 13.448/2017 e do Decreto Federal nº 10.025/2019 também ampliou a segurança jurídica em torno do instituto. A lei federal, que trata da relicitação em contratos públicos do setor de transportes, expressamente adotou a arbitragem como meio obrigatório de solução de conflitos, além de autorizar a formalização de aditivos contratuais para inserir cláusula arbitral em contratos que não a contivessem. Já o decreto, editado nesse mesmo contexto, traz disposições detalhadas sobre o uso da arbitragem pela administração federal, endereçando questões-chave como limites da arbitrabilidade objetiva, credenciamento de câmara e forma de execução de sentenças condenatórias. Embora seu foco explícito seja o setor de transporte, fato é que o Decreto Federal nº 10.025/2019 reflete a posição institucional da administração sobre vários temas e acaba possuindo um impacto transversal no uso da arbitragem em outros setores de competência federal.

Apesar do crescimento consistente no período de 2013 a 2021, observou-se uma rápida redução nos anos de 2022 e 2023, quando apenas 3 procedimentos foram iniciados.

Não foi possível identificar fatores objetivos que pudessem explicar essa aparente virada de chave. Não se tem notícia, por exemplo, de nenhuma medida institucional (judicial, legislativa ou da própria Administração) contra o uso da arbitragem nos 3 entes federativos analisados. Além disso, apesar de fugir do escopo deste trabalho, sabe-se que houve pelo menos 4 casos federais novos no 2º semestre de 2024, o que já supera o agregado de 2022 e 2023. Em suma, é possível que a litigância por meio de arbitragem seja cíclica, que o crescimento exponencial do período de 2016 a 2021 não necessariamente represente um padrão, nem que a redução de 2022 e 2023 seja também uma conjuntura permanente.

Por outro lado, ao menos no campo federal, é possível especular que a redução esteja relacionada à adoção crescente de métodos alternativos de resolução de conflitos e de mecanismo de consensualidade, como a criação da SECEX Consenso (“Secretaria de Soluções Consensuais”),² vinculada ao Tribunal de Contas da União (TCU). A iniciativa é parte de uma política mais ampla de modernização e desburocratização dos mecanismos de controle e fiscalização do TCU, que entende que, em muitos casos, a composição consensual e amigável pode ser mais vantajosa para a Administração Pública e para os parceiros privados do que um litígio prolongado.

2.2. QUAL É A DURAÇÃO DAS ARBITRAGENS E QUAIS SÃO OS SEUS IMPACTOS?

Nesta seção, foram analisados diferentes dados relacionados ao tempo de duração da arbitragem. O tempo de duração da arbitragem foi mensurado a partir do requerimento da arbitragem

2. BRASIL, TCU. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/acompanhe-os-pedidos-de-solucoes-consensuais-que-chegaram-ao-tcu-desde-2023.htm>.

até o seu término, determinado pela prolação de sentença arbitral definitiva ou pela celebração de acordo. Em seguida, o tempo de duração foi analisado em conjunto com os resultados finais das arbitragens e com o objeto da discussão submetida à jurisdição arbitral.

A análise da duração é relevante não apenas por seu valor descritivo, mas também porque permite aferir se a arbitragem tem, de fato, atendido à expectativa de celeridade frequentemente atribuída a esse método de resolução de conflitos, especialmente quando comparado ao processo judicial.

Além disso, o tempo de duração foi examinado em correlação com os resultados finais das arbitragens e com o objeto da controvérsia submetida ao tribunal arbitral. Esse cruzamento busca verificar se há relação entre a natureza da demanda ou o desfecho do litígio e a duração do procedimento, o que pode indicar, por exemplo, se determinadas categorias de pedido ou tipos de solução (como acordos) estão associadas a prazos mais longos.

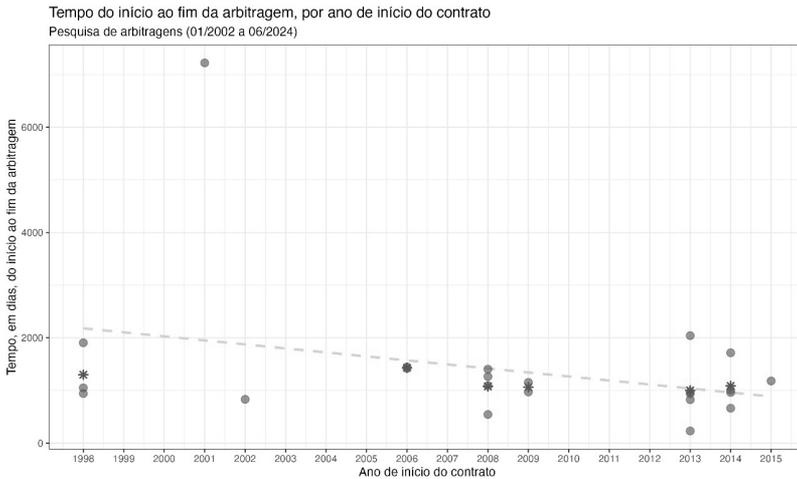
2.2.1. O tempo de duração das arbitragens finalizadas

O gráfico a seguir ilustra a duração total das arbitragens (em dias, do início ao fim do procedimento) em função do ano de início do contrato subjacente à disputa, considerando, para tanto, as 23 arbitragens já concluídas até junho de 2024. Desse conjunto, 15 são referentes ao âmbito federal, 6 ao estado de São Paulo e 2 ao estado do Rio de Janeiro. Cada ponto representa uma arbitragem individual, enquanto a linha pontilhada indica a tendência de regressão linear.

Conforme ilustrado no gráfico a seguir (Figura 4), os procedimentos arbitrais federais apresentaram duração entre 230 e 7.221 dias, resultando em uma média de 1.436 dias (3 anos, 11 meses e 6 dias) e uma mediana de 974 dias (2 anos, 7 meses e 29 dias). No estado de São Paulo, o intervalo variou de 942 a 1.447

dias, com uma média de 1.170 dias (3 anos, 2 meses e 13 dias) e uma mediana de 1.123 dias (3 anos e 27 dias). Já no estado do Rio de Janeiro, a duração das arbitragens oscilou entre 1.180 e 2.041 dias, tendo média e mediana coincidentes em 1.611 dias (4 anos, 4 meses e 28 dias).

 **Figura 4** – Tempo do início ao fim da arbitragem, por ano de início do contrato



Observa-se que, de forma geral, os contratos celebrados em anos mais antigos (especialmente na década de 1990 e início dos anos 2000) estão associados a arbitragens com tempos de tramitação mais longos – incluindo um *outlier* de 7.221 dias de duração (19 anos, 9 meses e 12 dias). Já nos contratos mais recentes, sobretudo a partir de 2010, verifica-se uma tendência de redução do tempo necessário para conclusão da arbitragem, ainda que com variações significativas.

De fato, em termos de mediana, a comparação entre os períodos sugere uma maior celeridade nos últimos anos. Embora esse aspecto possa merecer aprofundamento, a redução no tempo de duração dos casos não deixa de ser um fator muito relevante, já

que o elemento temporal tem relação direta com a expectativa dos contratantes público e privado quando optam por usar a arbitragem. Essa evolução pode ser um reflexo do amadurecimento do instituto como um todo, inclusive das medidas jurisprudências, legislativas e administrativas que conferiram maior segurança jurídica ao instituto.

Em paralelo, é oportuno contextualizar o cenário com os dados da Justiça Comum. Segundo o relatório “Justiça em Números 2024”, elaborado e divulgado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), o tempo médio decorrido entre o início do processo e a prolação da sentença de primeiro grau é de 2 anos e 8 meses na Justiça Estadual e de 3 anos e 9 meses na Justiça Federal. Para que a controvérsia seja julgada em segundo grau, acrescentam-se mais 6 meses, em média, na Justiça Estadual e 1 ano e 4 meses na Justiça Federal. Tudo isso sem considerar o tempo necessário para tramitação nos Tribunais Superiores.³ Assim, quando comparada à perspectiva da Justiça Comum, a arbitragem revela-se potencialmente mais célere, em especial na medida em que a duração estimada para o trâmite judicial inclui sucessivos recursos.

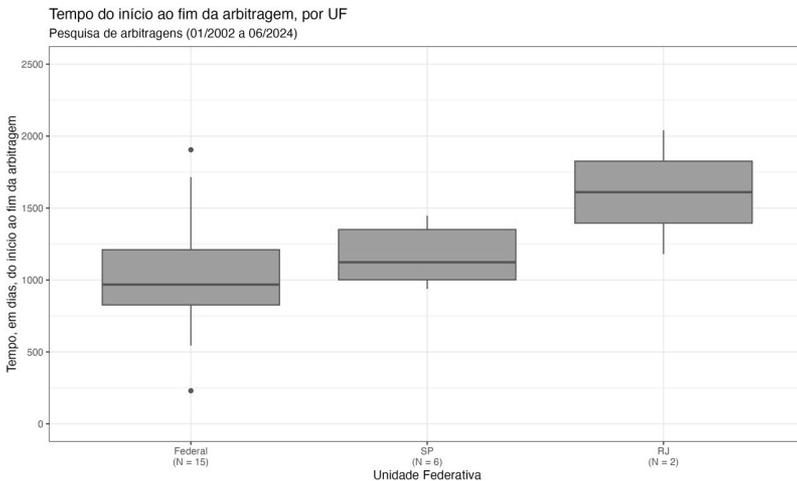
Como visto, a partir dos dados apresentados no gráfico anterior, é possível observar que, considerando as medianas, os casos encerrados no âmbito federal tiveram menor duração (974 dias), seguidos de perto pelos do estado de São Paulo (1.123 dias). Uma possível explicação pode ser o baixo número de casos no estado do Rio de Janeiro. O menor estoque de arbitragens pode resultar em menor familiaridade da procuradoria, da administração e concessionários com esse tipo de procedimento; essa falta de repetição entre os agentes envolvidos poderia resultar em ineficiências durante o procedimento e, portanto, maiores tempos de duração.

3. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Justiça em Números 2024. Brasília: CNJ, 2024, p. 284, tabela 160. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2024/05/justica-em-numeros-2024.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2025.

Por outro lado, essa mesma explicação – isto é, a amostra reduzida – pode comprometer a utilidade da comparação.

Os dados extraídos também apontam que as arbitragens mais céleres são as federais. Para analisar adequadamente essa diferença, foi feita uma comparação entre casos efetivamente finalizados da ANP (que tendem a ser concluídas em prazos menores) e casos efetivamente finalizados de outros órgãos e entidades federais, conforme ilustram as Figuras 5 e 6 a seguir.

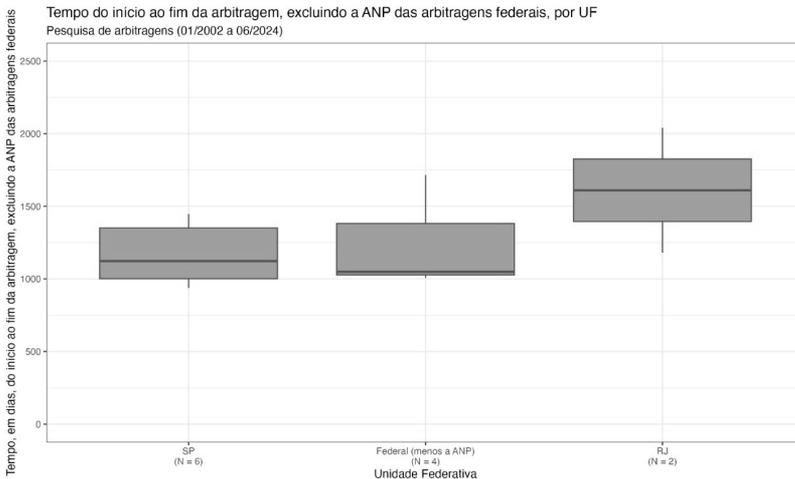
 **Figura 5** – Tempo do início ao fim da arbitragem, por UF (incluída a ANP)



No total, há 37 arbitragens em que a parte federativa é a União ou as agências reguladoras federais. Destas, 16 envolvem a ANP e, em grande parte, não demandaram a realização de prova pericial. Esse fator pode explicar a maior celeridade observada, uma vez que a dispensa de perícia tende a reduzir o número de atos processuais, a complexidade da instrução probatória e, consequentemente, o tempo total de tramitação do procedimento arbitral.

Já em outros 21 casos federais (excluindo os da ANP), foram identificados procedimentos com duração mais longa, sobretudo os relacionados à ANTT, que envolvem, em maior ou menor grau, produção de prova técnica complexa e de alto custo. Nessas arbitragens, a fase instrutória costuma se estender por vários meses (ou até anos), devido à necessidade de elaboração de laudos, realização de vistorias e, por vezes, audiências técnicas. Esse cenário costuma contribuir de forma significativa para o prolongamento do procedimento até a prolação da sentença arbitral.

 **Figura 6** – Tempo do início ao fim da arbitragem, por UF (sem a ANP)



As Figuras 5 e 6 tornam mais evidente a divergência nos tempos de duração das arbitragens por unidade federativa. A Figura 5, que considera todos os casos federais, revela uma média de duração consideravelmente menor, influenciada pela presença expressiva de arbitragens da ANP, cujos procedimentos, em geral, são mais céleres e acabam reduzindo a média global do conjunto federal.

A Figura 6, por sua vez, retrata apenas as arbitragens federais sem a ANP, evidenciando, desta feita, tempo mediano mais próximo entre a União e o estado de São Paulo. No que se refere às medianas, a comparação entre os entes mostra que a União apresenta 1.382 dias, o estado de São Paulo, 1.123 dias, e o estado do Rio de Janeiro, 1.610,5 dias. Esses dados confirmam que, apesar da maior variabilidade no âmbito federal, os casos fluminenses tendem a se alongar mais, enquanto as arbitragens paulistas demonstram maior regularidade e celeridade relativa.

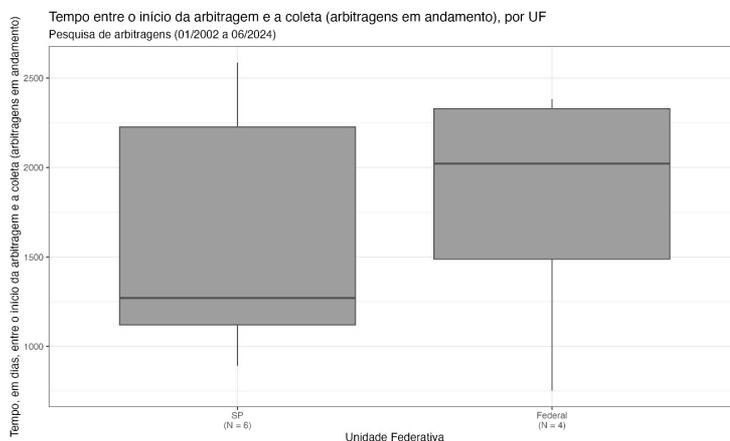
Essa diferença, como antecipado, sugere que os litígios na ANP, marcados pela ausência de produção de perícia, funcionam como um *proxy* para evidenciar o impacto que a perícia pode ter na duração das arbitragens, o que será evidenciado adiante.

2.2.2. O tempo de duração das arbitragens ainda em curso

A análise da seção anterior leva em conta apenas os casos já encerrados até junho de 2024. E quanto aos casos ainda em curso? Há aqueles cuja duração já supera a média encontrada acima?

O gráfico a seguir apresenta a distribuição do tempo, em dias, entre o início da arbitragem e o momento da coleta de dados, considerando apenas as arbitragens em andamento no momento de finalização da coleta de dados da pesquisa (junho de 2024). A análise é segmentada por unidade federativa. No estado de São Paulo, foram identificadas 6 arbitragens ainda em andamento, enquanto, no âmbito federal, esse número é de 4 casos. O estado do Rio de Janeiro não está representado nesta amostra específica, uma vez que, das três arbitragens analisadas, duas já haviam sido encerradas – uma em 2017 e outra em 2021 –, e, no terceiro caso, não foi possível obter informação confiável quanto à sua conclusão até a data de corte da pesquisa.

Figura 7 – Tempo entre o início da arbitragem e a coleta de dados desta pesquisa



Como se pode ver do gráfico, três casos federais já ultrapassavam a marca de 1.000 dias, no fechamento da pesquisa. O mais duradouro deles já havia atingido 2.383 dias (aproximadamente 6 anos e meio). Em São Paulo, a marca de 1.000 dias já tinha sido ultrapassada por 5 casos e a de 2.000, por 2 deles. O caso mais duradouro já tinha 2.587 dias (mais de 7 anos).

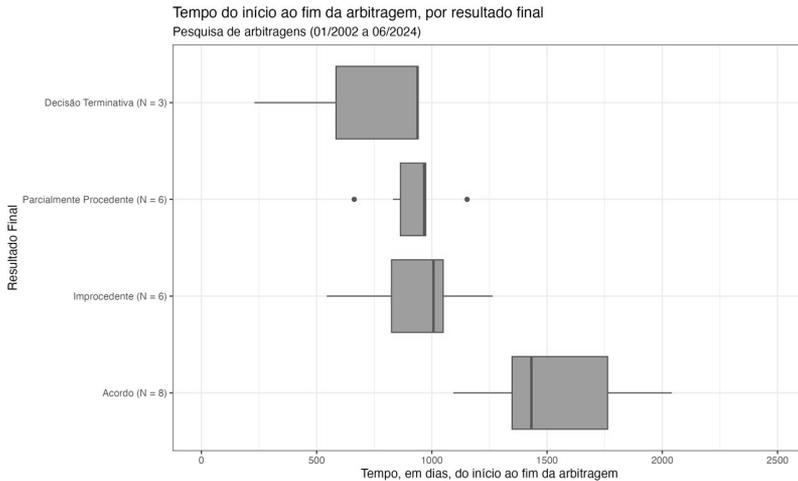
2.2.3. O tempo de duração e os resultados da arbitragem

Esta seção relaciona o tempo de duração das arbitragens e os resultados finais nele alcançados. A ideia é verificar se há relação entre o desfecho do litígio e a duração do procedimento.

Por facilitar a visualização dos *boxplots* a seguir, o eixo de algumas versões do gráfico foi alterado de modo a não excluir *outliers*. O gráfico apresentado é uma caixa de dispersão que ilustra o tempo, em dias, até a conclusão de processos de arbitragem, categorizados de acordo com o resultado final obtido. A análise compreende o universo de 23 arbitragens encerradas entre 2002

e junho de 2024, classificadas em quatro categorias: decisão terminativa (com 3 casos), parcialmente procedente (com 6 casos), improcedente (com 6 casos) e acordo (com 8 casos).⁴

 **Figura 8** – Tempo do início ao fim da arbitragem, por resultado final



Os processos classificados como “Parcialmente Procedente” e “Improcedente” para a parte requerente – i.e., para o contratante particular – apresentam tempos de resolução mais curtos, com medianas mais baixas e distribuições similares, embora com algumas variações indicadas pelos *outliers*. Já os processos que resultam em “Acordo” exibem uma ampla variação de tempo, acima da média e mediana dos demais resultados.

4. Não foi possível atribuir o resultado “procedente” aos casos analisados para os fins específicos deste tópico, uma vez que só é possível calcular o tempo do início ao fim da arbitragem quando há a data de início e a data de fim. Assim, nas 2 arbitragens em que se identificou o resultado “procedente”, referentes aos casos envolvendo o estado de São Paulo, não havia informações precisas sobre o fim do processo, e, por isso, não foram incluídas no gráfico.

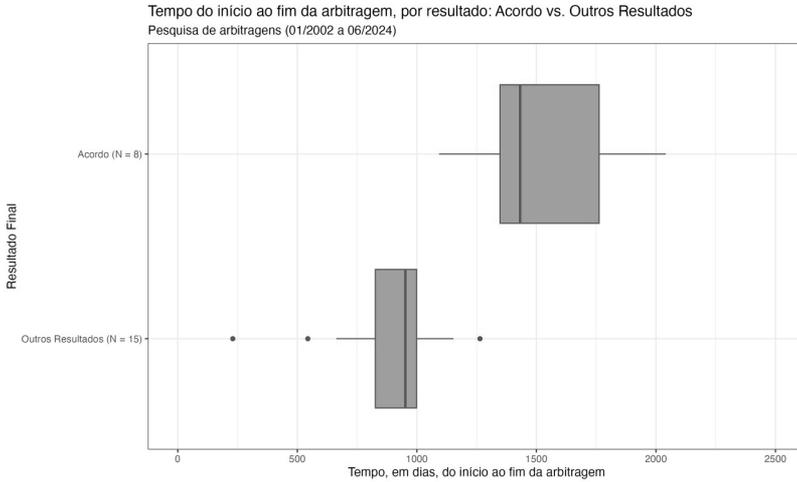
O gráfico anterior deixa mais clara a relação entre a duração da arbitragem e o seu resultado, sugerindo que o decurso do tempo influencia a celebração de acordos. Os dados indicam que as arbitragens encerradas por *acordo* tendem a apresentar os maiores tempos de duração, com valor máximo de 2.041 dias. A mediana desse grupo é também a mais elevada entre todos os desfechos, representando 1.432 dias. Isso pode indicar que os acordos estão sendo celebrados em razão da demora no encerramento da arbitragem, possivelmente como alternativa à extensa instrução probatória ou diante do aumento dos custos do litígio.

Já os procedimentos com *decisões terminativas* – isto é, resolvidos por questões processuais, sem julgamento do mérito – tendem a durar menos do que os acordos, mas ainda apresentam ampla variação, com mínimo de 230 dias, máximo de 942 dias e mediana de 938 dias.

As arbitragens com resultado *parcialmente procedente e improcedente* exibem durações mais concentradas e medianas semelhantes. Nos casos parcialmente procedentes, a duração variou entre 663 dias (mínimo) e 1.153 dias (máximo), com mediana de 966,5 dias. Já nas arbitragens com resultado improcedente, o intervalo foi mais amplo: de 544 dias a 7.221 dias, com uma mediana de 1.028 dias. Ambas as categorias revelam menor variabilidade e ausência de *outliers* extremos, o que sugere maior previsibilidade no tempo de tramitação de arbitragens que são resolvidas por decisão de mérito.

Diante disso, é possível supor que a demora na solução de um caso arbitral gera incentivos para a celebração de acordos entre as partes. Em um modelo teórico-econômico, a continuidade de um processo arbitral por anos resulta, inevitavelmente, em custos elevados, tanto financeiros quanto operacionais. Esses custos incluem não apenas os honorários dos árbitros, advogados e peritos, mas também as despesas indiretas, como a perda de tempo e a alocação de recursos que poderiam ser destinados a outras atividades empresariais ou administrativas. A hipótese se torna mais clara com o gráfico a seguir.

 **Figura 9** – Tempo do início ao fim da arbitragem, por resultado: acordo vs. outros resultados

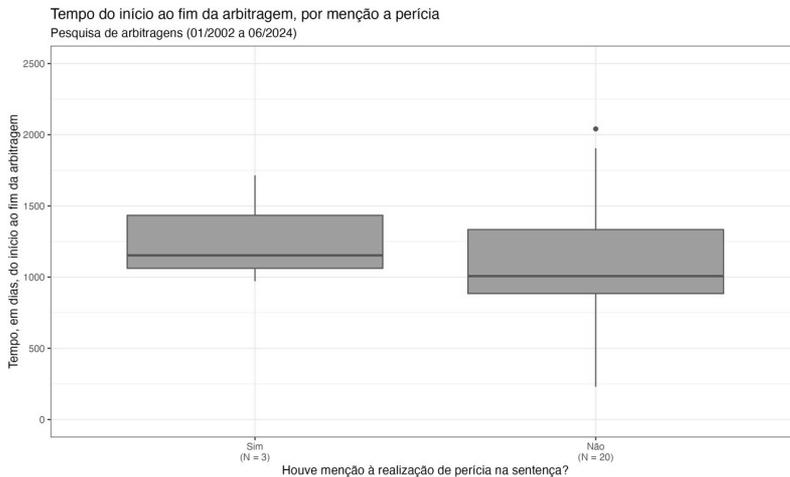


De fato, os dados revelam que as arbitragens que culminaram em acordo apresentaram, em média, uma duração superior àquelas que terminaram com outros tipos de decisão. Em contraste, as arbitragens com outros resultados exibem uma mediana inferior e menor dispersão.

Por outro lado, é possível que a própria negociação do acordo ocasione em atrasos excessivos para o procedimento. É bastante comum, inclusive, que a arbitragem seja suspensa durante o período de negociação, o que infla naturalmente o tempo total da arbitragem. Além disso, a experiência prática demonstra que a negociação nesse tipo de litígio pode demorar consideravelmente, por conta de inúmeros fatores como complexidade da matéria, envolvimento de outros atores e necessidade de cumprir vários requisitos burocráticos para a formalização de um acordo. O resultado “acordo” também será trabalhado adiante, no Capítulo 4, para relacioná-lo ao objeto da arbitragem em que foi celebrado e os valores da causa.

Especificamente no que diz respeito aos custos e complexidade da fase instrutória, que podem contribuir para o alongamento da duração do procedimento e, eventualmente, estimular a celebração de acordos, o gráfico a seguir apresenta a distribuição do tempo total de tramitação das arbitragens, com base na existência – ou não – de menção à realização de perícia na sentença arbitral.⁵ Essa análise permite avaliar em que medida a prova técnica influencia a duração dos procedimentos envolvendo a Administração Pública.

 **Figura 10** – Tempo do início ao fim da arbitragem, por menção à perícia



Observa-se que, nos casos em que houve perícia, a mediana de duração da arbitragem foi superior àquela dos casos sem

5. A menção à perícia na sentença arbitral foi a forma que se encontrou nesta pesquisa para examinar o eventual impacto da realização de uma perícia nas mais diversas variáveis relativas à arbitragem. Essa solução subótima foi adotada porque os pesquisadores não tiveram acesso às perícias em si, nem mesmo a algum outro documento que pudesse confirmar de forma mais precisa a eventual realização pretérita da perícia.