

Coordenador:
Rafael Wallbach Schwind

Meios Extrajudiciais de Resolução de Conflitos com a Administração Pública: Arbitragem, Mediação, *Dispute Boards* e Resoluções Consensuais

Estudos a Propósito dos 30 anos da Lei de Arbitragem

Autores

- Alberto Shinji Higa
- Aristhéa Totti Silva Castelo Branco de Alencar
- Augusto Barros de Figueiredo e Silva Neto
- Cesar Pereira
- Cristiana Fortini
- Cristina Leitão
- Edgar Guimarães
- Eugenia Cristina Cleto Marolla
- Gustavo Silva Gusmão dos Santos
- Laura Mello de Almeida
- Lorenzo Galan
- Luciano Ferraz
- Paulo Kammers
- Priscila Cunha do Nascimento
- Rafael Wallbach Schwind
- Renata Vaz Marques Costa Rainho
- Roberta Negrão Costa Wachholz
- Túlio César Pereira Machado-Martins
- Yara Pena Godoy

2027

8

LIMITES E VANTAGENS DAS DISCUSSÕES SOBRE REEQUILÍBRIO ECONÔMICO- FINANCEIRO NAS ARBITRAGENS QUE ENVOLVEM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Edgar Guimarães¹

Paulo Kammers²

Sumário: 1. Introdução; 2. O reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos; 3. Arbitragem em demandas envolvendo a Administração Pública; 4. A arbitrabilidade objetiva do reequilíbrio econômico-financeiro; 5. Conclusões; Referências.

1. INTRODUÇÃO

Por mais detalhados que sejam o instrumento convocatório e o contrato, o surgimento de divergências entre as partes é fenômeno natural e recorrente na execução contratual, especialmente no âmbito dos contratos administrativos, que tendem a ser complexos, por vezes de longa duração, e diretamente

-
1. Sócio fundador do Escritório Edgar Guimarães & Advogados Associados. Pós-Doutorado em Direito pela Università del Salento (Itália). Doutor e Mestre em Direito Administrativo pela PUC/SP. 1º Vice-Presidente do Instituto Brasileiro de Direito Administrativo. Membro do Instituto Brasileiro de Direito Administrativo, do Instituto dos Advogados do Paraná e do Conselho Científico do Instituto Romeu Felipe Bacellar. Árbitro.
 2. Doutorando e Mestre em Direito pela PUCPR. Membro do Instituto Paranaense de Direito Administrativo. Advogado Sócio do Escritório Edgar Guimarães & Advogados Associados.

vinculados à satisfação do interesse público. Diante dessa realidade, a forma pela qual a Administração Pública soluciona suas controvérsias assume importância que transcende o mero plano das relações contratuais, repercutindo diretamente na eficiência administrativa e na concretização das finalidades públicas envolvidas.

Nesse contexto, os meios alternativos de resolução de controvérsias, sobretudo a arbitragem, têm se consolidado como instrumentos adequados de solução de litígios. A expansão de sua utilização decorre, em grande medida, das limitações estruturais do Poder Judiciário, notadamente o crescente congestionamento processual e a morosidade na prestação jurisdicional, fatores que comprometem a utilidade prática das decisões, sobretudo em demandas de elevada complexidade técnica.

Não obstante o reconhecimento legal e doutrinário da possibilidade de a Administração Pública recorrer a esses mecanismos, ainda persistem controvérsias acerca dos limites objetivos da arbitragem quando o Estado figura como parte da relação litigiosa. Essa questão assume particular relevância no campo do reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos, tema que, por sua complexidade técnica e pelos valores envolvidos, demanda uma forma de resolução célere, especializada e juridicamente segura.

Dessa forma, a presente pesquisa dedica-se à análise dos limites da arbitralidade das controvérsias relacionadas ao reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos, bem como dos benefícios decorrentes da consolidação da arbitragem nesse contexto. Para tanto, parte-se da análise conceitual do instituto do reequilíbrio econômico-financeiro, passa-se pelo exame da arbitragem como mecanismo de solução de controvérsias no âmbito da Administração Pública e, por fim, investigam-se os fundamentos e os limites da arbitralidade objetiva do tema. O trabalho foi desenvolvido por meio de pesquisa bibliográfica e documental, com utilização do método lógico-dedutivo.

2. O REEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

A Constituição da República, ao disciplinar as contratações da Administração Pública direta e indireta, submete-as à obrigatoriedade de processo licitatório prévio, voltado à seleção da proposta mais vantajosa. Além de estabelecer essa regra no art. 37, inciso XXI, o texto constitucional consagra o princípio da intangibilidade do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos

administrativos, ao estabelecer a manutenção das condições efetivas da proposta ao longo de toda a execução contratual.

Com isso, o Constituinte assegurou que a relação de equivalência entre encargos, despesas e ganhos dos particulares, materializada no ato de apresentação das propostas, deve ser preservada ao longo de todo o desenvolvimento da relação contratual.³ Da existência desse dever de preservação decorre, logicamente, a obrigação de recomposição do equilíbrio sempre que for rompido.

O objeto dessa proteção é a equação econômico-financeira do contrato administrativo, formada no instante em que o particular apresenta a sua proposta e descreve as condições econômicas sob as quais pretende executar as prestações contratuais. Segundo a clássica definição de Celso Antônio Bandeira de Mello, a equação econômico-financeira é intangível e pode ser definida como “a relação de igualdade formada, de um lado, pelas obrigações assumidas pelo contratante no momento do ajuste e, de outro, pela compensação econômica que lhe corresponderá”.⁴

O pressuposto que fundamenta a opção constitucional é, portanto, o de evitar tanto quanto possível, que riscos comprometam o elemento econômico do contrato desde a sua celebração, conferindo segurança jurídica aos contratantes.

Ocorre que, no âmbito dos contratos administrativos, prever de maneira adequada o equilíbrio contratual é tarefa particularmente complexa. Esses acordos envolvem riscos oriundos de múltiplas circunstâncias: sua longa duração, o significativo volume de recursos públicos envolvidos, a complexidade inerente ao objeto e a própria instabilidade do interesse público que a Administração Pública visa proteger.⁵

Por essas razões, o equilíbrio do contrato administrativo é reconhecidamente dinâmico, rompendo-se com maior frequência do que nos contratos privados em geral, o que motivou o desenvolvimento da teoria do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos celebrados com a Administração Pública.⁶

3. NIEBUHR, Joel de Menezes. *Licitação pública e contrato administrativo*. 5. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 1113.

4. BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 619.

5. PIETRO, Maria Sylvia Zanella D. *Direito Administrativo - 39ª Edição 2026*. 39. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2026. *E-book*. p.297. ISBN 9788530998660. p. 286.

6. PIETRO, Maria Sylvia Zanella D. *Direito Administrativo - 39ª Edição 2026*. 39. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2026. *E-book*. p.297. ISBN 9788530998660. p. 286.

Luciano Ferraz alinha-se a essa perspectiva, destacando que a celeridade das alterações fáticas, somada à incidência de fatores temporais, econômicos, políticos e tecnológicos, potencializa as margens de incerteza das contratações, recuperando a lição de Gaston Jèze, para quem “toda teoria que não se acomoda aos fatos leva em si mesma sua condenação”⁷

Para delimitar as hipóteses em que o desequilíbrio enseja recomposição, é necessário identificar os tipos de riscos que podem afetar a equação contratual. Maria Sylvia Zanella Di Pietro distingue, além da força maior, três categorias: a álea ordinária ou empresarial, a álea econômica e a álea administrativa, a qual é subdividida em alteração unilateral, fato do príncipe e fato da Administração. Enquanto a álea ordinária é inerente a toda atividade empresarial, as áleas econômica e administrativa são classificadas como extraordinárias e são capazes de trazer mutabilidade ao contrato.⁸

Maria Helena Diniz sistematiza essa distinção com precisão: a álea ordinária representa o “risco relativo à possível ocorrência de um evento futuro desfavorável, mas previsível ou suportável, por ser usual no negócio efetivado”; a álea extraordinária, por sua vez, corresponde ao risco futuro imprevisível que, “pela sua extemporaneidade, impossibilidade de previsão e onerosidade excessiva a um dos contratantes, desafia todos os cálculos feitos no instante da celebração contratual”.⁹

Justamente para delimitar, desde a celebração do contrato, quais riscos cada parte deve suportar, é possível a elaboração de uma matriz de riscos contratual, por meio da qual se define objetivamente essa distribuição. Essa tendência, verificada na legislação especial, foi incorporada pela Lei 14.133/2021 que, em seu artigo 103 autoriza a utilização do mecanismo. No âmbito das Parcerias Público-Privadas, a previsão da matriz de riscos é obrigatória, abrangendo riscos decorrentes de caso fortuito, força maior, fato do príncipe e álea econômica extraordinária, como se observa dos arts. 4º, IV, e 5º, III, da Lei nº 11.079/2004.¹⁰

7. FERRAZ, Luciano. Contratos na Lei de Licitação e Contratos. In: PIETRO, Maria Sylvia Zanella D.; GUIMARÃES, Edgar; Fabrício Motta; et al. *Manual de Licitações e Contratos Administrativos - 5ª Edição* 2026. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2026. E-book. p. 380. ISBN 9788530999490. p. 380.

8. PIETRO, Maria Sylvia Zanella D. *Direito Administrativo - 39ª Edição* 2026. 39. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2026. E-book. p.297. ISBN 9788530998660. p. 287.

9. DINIZ, Maria Helena. *Dicionário Jurídico*. São Paulo: Saraiva, 1998, p. 157 e 158.

10. OLIVEIRA, Rafael Carvalho R. *Licitações e Contratos Administrativos - Teoria e Prática - 15ª Edição* 2026. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2026. E-book. p.175. ISBN 9788530999513. p. 175.

A relevância da matriz reside no fato de que ela define o equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato em relação a eventos supervenientes e orienta a solução de eventuais pleitos. Observadas as suas condições, considera-se mantida a equação original, não havendo direito ao reequilíbrio, salvo nas hipóteses de alterações unilaterais determinadas pela Administração e de aumento ou redução de tributos pagos diretamente pelo contratado em razão do contrato.¹¹

Há diferentes instrumentos voltados ao restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro de acordo com a natureza do risco. Para os riscos ordinários da contratação, são utilizados os institutos do reajuste e repactuação, ao passo que a revisão é utilizada para reequilibrar a equação econômico-financeira do contrato quando desequilibrada pela efetiva ocorrência de riscos extraordinários. Essa é a compreensão adotada por Carlos Ari Sundfeld¹², nestes termos encontrada:

A revisão, recomposição ou realinhamento de preços, em linhas gerais, é utilizada em razão de alteração extraordinária nos valores, desvinculada da inflação, que impõe modificação nos encargos do contratado. O instrumento resulta da aplicação da cláusula *rebus sic stantibus* ou teoria da imprevisão, no sentido de que as obrigações contratuais devem ser atendidas à luz das condições vigentes quando de sua constituição.

Ressalva-se, contudo, que nem toda modificação fática autoriza o reequilíbrio: é indispensável que a circunstância superveniente acarrete desequilíbrio considerável do contrato.¹³ Segundo Marçal Justen Filho, o “restabelecimento da equação econômico-financeira depende da concretização de um evento posterior à formulação da proposta, identificável como causa do agravamento da posição do particular.”¹⁴

Dada a mutabilidade dos contratos administrativos e as particularidades a que estão sujeitos, é natural o surgimento de controvérsias sobre a ocorrência,

11. OLIVEIRA, Rafael Carvalho R. *Licitações e Contratos Administrativos - Teoria e Prática - 15ª Edição* 2026. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2026. E-book. p.175. ISBN 9788530999513. p. 176.

12. SUNDFELD, Carlos Ari Sundfeld, *Licitação e contrato administrativo*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1994, p. 62.

13. OLIVEIRA, Rafael Carvalho R. *Licitações e Contratos Administrativos - Teoria e Prática - 15ª Edição* 2026. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2026. E-book. p.175. ISBN 9788530999513. p. 176.

14. JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei 8.666/1993*. 18. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019, p. 1290.

a extensão ou os reflexos do desequilíbrio. Com efeito, as partes frequentemente não chegam a um consenso quanto à existência da circunstância desequilibradora, ao seu impacto ou, ainda, acerca dos valores devidos a esse título.

Na ausência de acordo na esfera administrativa, o Poder Judiciário era tradicionalmente a única via de tutela disponível. No entanto, a crescente morosidade judicial tem exigido cada vez mais a adoção de instrumentos alternativos de resolução de controvérsias, especialmente considerando um cenário de crescente participação do particular na prestação de serviços públicos. A título elucidativo, destaca-se que, no contexto brasileiro, segundo dados do Conselho Nacional de Justiça, no ano de 2023 o tempo médio entre o início do processo até o seu primeiro julgamento é de 719 dias¹⁵. Adicionalmente, a pesquisa também aponta que o Estado é um dos maiores litigantes, tanto no polo ativo quanto no polo passivo dos processos no âmbito judicial.

Embora os litígios oriundos de contratos administrativos não sejam a principal causa da intensa atuação do Estado em processos judiciais, o interesse público envolvido na discussão sobre o equilíbrio econômico-financeiro evidencia a necessidade de refletir sobre a adequação da judicialização como método de resolução desses conflitos.¹⁶ É nesse contexto que se insere o debate sobre os limites da arbitragem nas discussões sobre reequilíbrio econômico-financeiro.

3. ARBITRAGEM EM DEMANDAS ENVOLVENDO A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A Administração Pública celebra contratos e, naturalmente, controvérsias surgem ao longo de sua execução. A forma de resolução desses conflitos assume especial relevância nesse contexto, sobretudo porque os contratos administrativos não se prestam à satisfação de interesses meramente privados. José dos Santos Carvalho Filho conceitua o contrato administrativo como o “*ajuste firmado entre a Administração Pública e um particular, regulado basicamente pelo direito público, e tendo por objeto uma atividade que, de alguma forma, traduza interesse público*”.¹⁷ Trata-se, portanto, de um instrumento por meio do qual o

15. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Grandes litigantes, 2023. Brasília: CNJ, 2023. Disponível em: < <https://grandes-litigantes.stg.cloud.cnj.jus.br/> >. Acesso em: 27 nov..2025.

16. DOS SANTOS, Gustavo Silva Gusmão. *Comitê de Resolução de Disputas (Dispute Board)*. Editora Thoth, 2024, p. 30.

17. CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 27ª ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 175.

Estado busca realizar objetivos de interesse coletivo, atendendo necessidades concretas da sociedade.

Essa natureza específica torna a resolução célere e eficiente de um conflito envolvendo a equação econômico-financeira de um contrato administrativo ainda mais relevante. Acrescente-se que a morosidade na solução do litígio representa, por si só, uma obstrução ao acesso à justiça, direito constitucional que não se resume à mera possibilidade de ajuizar uma demanda, mas compreende a efetiva obtenção de uma solução tempestiva, bem formulada e que traga um benefício em relação ao bem pretendido¹⁸. Por estar vinculado a garantias fundamentais como o devido processo legal e a igualdade, o acesso à justiça deve ser efetivamente protegido tanto pelo sistema judicial quanto pelos mecanismos alternativos de resolução de conflitos.

É precisamente nesse contexto que se evidencia a relevância dos meios alternativos de resolução de controvérsias. Embora exista um considerável rol de instrumentos aplicáveis aos contratos administrativos – como *dispute boards*, conciliação, mediação e arbitragem – este trabalho concentra-se na figura jurídica da arbitragem.

O instituto desponta como um promissor instrumento, capaz de solucionar conflitos oriundos de questões supervenientes que não estavam previstas no instrumento contratual, proporcionando segurança jurídica às partes e auxiliando na mitigação dos riscos e custos inerentes à interrupção da execução contratual.

Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro, a arbitragem é realizada por meio de Câmaras arbitrais privadas na figura dos árbitros, especialistas na matéria que lhes foi submetida, que atuam como juízes privados e suas decisões têm natureza de sentença judicial, com a ressalva de que não desafiáveis por recurso ou revisáveis pelo Poder Judiciário.¹⁹ Também é possível definir tal instituto como um mecanismo heterocompositivo de natureza privada em que “as partes investem um ou mais sujeitos (particulares) de poderes para solucionar

18. HARZHEIM, Amanda Vieira; STOBÉ, Luciane Aparecida Filipini; FONTANA, Odisséia Aparecida Paludo Fontana. O Acesso à justiça pelo sistema multiportas a partir de uma política pública judiciária. In: NETO, José Querino Tavares; SILVA, Juvêncio Borges; RODRIGUES, Maria Rafaela Junqueira Bruno. *Acesso à justiça: política judiciária, gestão e administração da justiça*. Florianópolis. CONPEDI, 2023. P. 254.

19. FERRAZ, Luciano. Contratos na Lei de Licitações e Contratos. PIETRO, Maria Sylvia Zanella D.; GUIMARÃES, Edgar; Fabrício Motta; et al. *Manual de Licitações e Contratos Administrativos - 5ª Edição 2026*. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2026. E-book. p.398. ISBN 9788530999490. p. 398.

conflitos sobre direitos patrimoniais disponíveis com o mesmo grau de eficácia e vinculação que as decisões judiciais.”²⁰

A arbitragem mostra-se particularmente adequada para a resolução de conflitos envolvendo pleitos de reequilíbrio econômico-financeiro em razão de suas vantagens específicas quando comparada à tutela jurisdicional estatal. Rafael Carvalho Rezende Oliveira sintetiza esses benefícios na celeridade e na flexibilidade procedimental, bem como na tecnicidade, especialização e confiabilidade da decisão arbitral, que, em geral, possui maior potencial de aceitabilidade pelas partes.²¹

No que diz respeito à celeridade, a arbitragem apresenta vantagem expressiva em relação ao processo judicial. A duração média do procedimento arbitral, da assinatura do termo de arbitragem até a prolação da sentença arbitral, gira em torno de 18 meses, ao passo que a média do processo judicial alcança 4 anos e 3 meses.²²

Outra vantagem reside na flexibilidade procedimental. Na arbitragem, as partes possuem maior liberdade para, desde que respeitem os princípios básicos e a lei aplicável, definir o procedimento que mais se amolda às suas necessidades.²³

Adicionalmente, destaca-se a especialização dos árbitros. Sua escolha recai sobre profissionais com expertise específica na matéria controvertida, o que pressupõe não apenas sólido conhecimento jurídico, mas também domínio das particularidades do setor envolvido, elemento de especial relevância em demandas complexas.²⁴

Tais características tornam a arbitragem especialmente apta a solucionar conflitos decorrentes de questões supervenientes não previstas no instrumento

20. WLADECK, Felipe Sripes; VOSGERAU, Isabella Moreira de Andrade. Arbitragem na Lei 14.133/2021. In: POMBO, Rodrigo Goulart de Freitas; NIEBUHR, Karlin Olbertz (org.). *Novas questões em licitações e contratos (Lei 14.133/20)*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2023. P. 578.

21. OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *A arbitragem nos contratos da Administração Pública*. Revista Brasileira de Alternative Dispute Resolution - RBADR, v. 01, p. 101-123, 2019, p. 111.

22. SANTOS, Higson Francisco dos. *Limites para a utilização da arbitragem na resolução de conflitos com entidades públicas no Brasil e desafios para seu fomento*. 146 f. 2025. Dissertação. Mestrado em Direito e Ciência Jurídica. Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, p. 52.

23. SANTOS, Higson Francisco dos. *Limites para a utilização da arbitragem na resolução de conflitos com entidades públicas no Brasil e desafios para seu fomento*. 146 f. 2025. Dissertação. Mestrado em Direito e Ciência Jurídica. Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, p. 52.

24. SANTOS, Higson Francisco dos. *Limites para a utilização da arbitragem na resolução de conflitos com entidades públicas no Brasil e desafios para seu fomento*. 146 f. 2025. Dissertação. Mestrado em Direito e Ciência Jurídica. Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, p. 52.

contratual, proporcionando segurança jurídica e contribuindo para a mitigação dos riscos e custos inerentes à interrupção da execução contratual.

A utilização da arbitragem pela Administração Pública, contudo, pressupõe autorização legal expressa, uma vez que, em razão do princípio da legalidade, a atuação estatal encontra-se estritamente vinculada à lei, diferentemente do regime jurídico aplicável aos particulares. Nesse sentido, a alteração promovida na Lei de Arbitragem por meio da Lei nº 13.129/2015, representou marco significativo ao prever expressamente a possibilidade de a Administração Pública direta e indireta utilizar-se da arbitragem.

Entretanto, é relevante reconhecer que a aceitação da consensualidade na Administração Pública não ocorreu de forma imediata. A visão tradicional de supremacia do interesse público, somada às consequências da rigidez do princípio da legalidade e a interpretação restrita do direito fundamental de acesso à justiça limitaram historicamente a consensualidade e o uso de meios alternativos de resolução de controvérsias no âmbito dos contratos administrativos.²⁵ Esse cenário, porém, aparenta estar sendo superado em um contexto de aumento da consensualidade na Administração Pública, impulsionado pela Constituição Federal de 1988, a qual elevou a cidadania e a participação popular a um patamar de destaque.²⁶

Um dado significativo sobre a temática é de que a arbitragem com a Administração Pública representou, entre os anos de 2018 e 2022, aproximadamente, 11% do número total de novas arbitragens nas principais Câmaras de arbitragem do Brasil.²⁷ Nota-se, portanto, que o Estado tem recorrido à arbitragem com frequência considerável, sinalizando uma tendência de crescente utilização desse instituto.

Diante desse cenário, a arbitragem consolida-se como alternativa adequada para a resolução de conflitos entre o Poder Público e particulares, oferecendo maior celeridade, expertise dos julgadores - que são escolhidos pelas partes conforme a natureza da demanda - e uma maior aceitabilidade da decisão.

25. DOS SANTOS, Gustavo Silva Gusmão. *Comitê de Resolução de Disputas (Dispute Board)*. Editora Thoth, 2024, p. 65.

26. DOS SANTOS, Gustavo Silva Gusmão. *Comitê de Resolução de Disputas (Dispute Board)*. Editora Thoth, 2024, p. 27.

27. Baseado nos dados das Pesquisas Arbitragem em Números e Valores 2017-2018, 2018-2019 e 2020-2021 da Professora Selma Lemes. Disponível em: << <https://www.selmalemes.com.br/index.php/artigos/>>>. Acesso em 26 jan. 24. As pesquisas abrangem as seguintes câmaras arbitrais: CCI, CAM-CCBC, CBMA, AMCHAM, CAM-CIESP/FIESP, CAM-MERCADO, CAM-FGV e CAMARB.

No âmbito específico do reequilíbrio econômico-financeiro de contratos administrativos, o instituto revela-se igualmente promissor, impondo-se a análise dos limites da arbitrabilidade dessa questão e das consequências práticas de sua utilização.

4. A ARBITRABILIDADE OBJETIVA DO REEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO

Como visto, a arbitragem tem sido cada vez mais difundida no âmbito dos contratos administrativos, crescimento que se deve, entre outros fatores, aos resultados positivos de sua utilização nos contratos que já adotam esse mecanismo. Para alcançar os objetivos propostos neste artigo e examinar os limites dessa utilização pela Administração Pública, torna-se indispensável a análise do conceito de arbitrabilidade, entendida como a “aptidão de uma disputa para ser resolvida por meio de arbitragem.”²⁸ Essa aptidão divide-se em aspecto subjetivo – relativo à capacidade das partes para participar de um procedimento arbitral – e objetivo, concernente à possibilidade de o objeto da controvérsia ser submetido à via arbitral.

No que diz respeito à arbitrabilidade subjetiva, a postura mais dialógica da Administração Pública, aliada a sucessivas alterações legislativas, consolidou o entendimento de que não há óbice à sua participação em arbitragem. A Lei de Arbitragem (Lei nº 9.307/1996) estabelece, em seu artigo 1º, § 1º, que a “Administração poderá utilizar-se da arbitragem para dirimir conflitos relativos a direitos patrimoniais disponíveis.”

A Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021) reforça essa possibilidade em seu art. 151, reiterando a limitação aos conflitos envolvendo direitos patrimoniais disponíveis. O amplo respaldo legal e doutrinário à arbitrabilidade subjetiva faz com que a discussão mais relevante recaia sobre a arbitrabilidade objetiva.

A arbitrabilidade objetiva, por sua vez, revela-se mais complexa, sobretudo em razão da incidência de conceitos tradicionais do Direito Administrativo, como indisponibilidade do interesse público e cláusulas exorbitantes. Assim, observa-se que, no ordenamento jurídico brasileiro, a arbitrabilidade

28. MORAES, Felipe. Arbitrabilidade objetiva nas arbitragens com a administração pública. In: MONTEIRO DE BARROS, Vera Cecília; NANNI, Giovanni Ettore (coord.). *Arbitragem e mediação no direito privado e no direito público: estudos em homenagem a Selma Ferreira Lemes*. v. 3. São Paulo: Quartier Latin, 2025. p. 378.

objetiva está intrinsecamente vinculada ao conceito de direitos patrimoniais disponíveis, o qual é analisado sob as perspectivas da patrimonialidade e da disponibilidade.

A patrimonialidade se refere à “expressão monetariamente aferível de uma relação jurídica”²⁹, devendo o objeto ter valor econômico imediato – como o inadimplemento de uma parcela, por exemplo - ou o potencial de gerar repercussões patrimoniais.³⁰

A disponibilidade, ao seu turno, se relaciona com a possibilidade de a Administração Pública contratar. Conforme leciona Eros Grau, a possibilidade de contratar significa a disponibilidade de direitos patrimoniais, de modo que a celebração de cláusula compromissória não configura, por si só, disposição indevida de interesse público.³¹ Considerando que os contratos administrativos são celebrados pela própria Administração Pública, o que deles se origina tem como premissa a disponibilidade e, consequentemente, a arbitrabilidade.³²

Alexandre Santos de Aragão acrescenta que, quando a matéria discutida tem origem no consentimento das partes (particulares e Administração Pública), trata-se de objeto arbitrável.³³

Essa compreensão encontra respaldo expresso na legislação. O artigo 151 da Lei nº 14.133/2021 elenca exemplos de conflitos arbitráveis, mencionando “o restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, ao inadimplemento de obrigações contratuais por quaisquer das partes e ao cálculo de indenizações.” Veja-se que essas hipóteses materializam, com clareza, os aspectos de disponibilidade e patrimonialidade, mencionando o restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro.

No mesmo sentido, o Decreto nº 10.025/2019, que dispõe sobre a arbitragem para dirimir litígios que envolvam a Administração Pública federal,

29. MEGNA, Bruno Lopes. *Arbitragem e Administração Pública: fundamentos teóricos e soluções práticas*. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 160.

30. MIRANDA, Sílvia Júlio Bueno de; LOBO, Alessandra Helene Fortes. *Novas Perspectivas sobre a arbitrabilidade objetiva das disputas envolvendo a Administração Pública*. In: MONTEIRO DE BARROS, Vera Cecília; NANNI, Giovanni Ettore (coord.). *Arbitragem e mediação no direito privado e no direito público: estudos em homenagem a Selma Ferreira Lemes*. v. 3. São Paulo: Quartier Latin, 2025. p. 394.

31. GRAU, Eros Roberto. *Arbitragem e contrato administrativo*. Revista Trimestral de Direito Público, v. 32, p. 14-20, 2000, p. 20.

32. CRUZ, Elisa Schmidlin. *Arbitrabilidade objetiva de sanções administrativas em contratos de PPP e concessão: um estudo de casos*. Publicações da Escola Superior da AGU, v. 16, n. 01, 2024, p. 6.

33. ARAGÃO, Alexandre Santos de. *A Arbitragem no Direito Administrativo*. Revista da AGU, Brasília, v. 16, nº 03, p. 19-58, jul./set., 2017, pp. 34-35.

prevê em seu art. 2º a possibilidade de submeter à arbitragem controvérsias sobre direitos patrimoniais disponíveis, incluindo expressamente as “questões relacionadas à recomposição do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos”. A discussão acerca da utilização da arbitragem para o restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro encontra, portanto, amplo respaldo legal e doutrinário.

Para além da arbitrabilidade, a utilização da arbitragem para restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro sujeita-se também a limites legais, entre os quais a exigência de que o procedimento se dê por arbitragem de direito, expressamente prevista no art. 2º, § 3º, da Lei nº 9.307/1996 e no art. 152 da Lei nº 14.133/2021, bem como a observância do princípio da publicidade.

Quanto à forma de convenção, a arbitragem pode ser instituída por cláusula compromissória, inserida no edital e na minuta do contrato, ou por compromisso arbitral, firmado pelas partes de comum acordo ao longo da execução contratual, nos termos do art. 3º da Lei de Arbitragem.³⁴ Isto é, até mesmo nos contratos que foram celebrados sem cláusula compromissória para resolução de disputas, o art. 153 da Lei nº 14.133/2021 permite a inclusão posterior, justamente para estimular essa utilização.³⁵

A cláusula compromissória pode, ainda, ser cheia, quando já indica a Câmara arbitral, ou vazia, quando remete a definição do procedimento para momento posterior.

Um aspecto prático merece atenção: a controvérsia sobre o equilíbrio econômico-financeiro que as partes pretendem submeter à arbitragem frequentemente não se apresenta de forma isolada.

O desequilíbrio contratual pode ter origem em um entrave à execução contratual que também desencadeou conflitos envolvendo a rescisão do contrato e a aplicação de penalidades contratuais. Nesses casos, restringir a arbitragem à discussão do reequilíbrio e vedar a inclusão de outros conflitos conexos tornaria o próprio instituto ineficiente, obrigando o particular a recorrer também ao Poder Judiciário para controvérsias oriundas do mesmo contrato. Assim, ainda que a arbitrabilidade do reequilíbrio econômico-financeiro seja incontroversa, a discussão sobre os limites da arbitragem passa também pela

34. OLIVEIRA, Rafael Carvalho R. *Licitações e Contratos Administrativos - Teoria e Prática - 15ª Edição* 2026. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2026. *E-book*. p.175. ISBN 9788530999513. p. 231.

35. PIETRO, Maria Sylvania Zanella D. *Direito Administrativo - 39ª Edição* 2026. 39. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2026. *E-book*. p.297. ISBN 9788530998660. p. 297.

possibilidade de inclusão de fatos como rescisão contratual e aplicação de penalidades contratuais no procedimento arbitral.

Ao contrário do reequilíbrio econômico-financeiro, esses fatos, relacionados a cláusulas exorbitantes, suscitam mais controvérsias quanto à arbitrabilidade objetiva. O principal argumento favorável à inarbitrabilidade reside na tese de que, pelo princípio da supremacia do interesse público, a Administração não poderia dispor de interesses públicos cuja guarda lhe é atribuída por lei, razão pela qual a prerrogativa de rescisão unilateral não poderia ser apreciada por Tribunal Arbitral. O Tribunal de Contas da União chegou a proferir decisões nesse sentido, sustentando que a arbitragem em contratos administrativos afrontaria o princípio da indisponibilidade do interesse público, por não haver previsão legal específica à época.³⁶

Essa compreensão, contudo, está ancorada em uma imprecisão conceitual. Segundo o princípio da indisponibilidade do interesse público, “não é dado à Administração Pública dispor do interesse público, renunciando à sua satisfação, eis que ele não pertence à Administração, mas sim à coletividade.”³⁷ A escolha da arbitragem, porém, não representa renúncia a direitos indisponíveis ou disposição de direito material, mas a escolha de um meio legítimo de resolução de conflitos, o que não afronta o princípio da indisponibilidade do interesse público.³⁸ Ademais, ainda que rescisão contratual e aplicação de penalidades se apresentem como prerrogativas administrativas, sua origem na relação com as partes é contratual, o que permite sua submissão à arbitragem. Sobre a temática, vale destacar que “aquilo que é passível de contratação é disponível e, portanto, suscetível de ser apreciado em juízo arbitral.”³⁹

Raciocínio semelhante pode ser encontrado nas lições de Felipe Moraes, que, ao analisar especificamente decisões sobre multas ou sanções contratuais aplicáveis pela Administração, aduz que, em regra, trata-se de matéria

36. Acórdão 906/2003, Plenário, rel. Min. Lincoln Magalhães da Rocha, DOU 24/07/2003; TCU, Acórdão 1099/2006, Plenário, rel. Min. Augusto Nardes, DOU 10/07/2006.

37. MELLO, Rafael Munhoz de. *Arbitragem e administração pública*. Revista Jurídica da Procuradoria-Geral do Estado do Paraná, Curitiba, n. 6, p. 47-81, 2015, p. 56.

38. WLADECK, Felipe Sripes; VOSGERAU, Isabella Moreira de Andrade. *Arbitragem na Lei 14.133/2021*. In: POMBO, Rodrigo Goulart de Freitas; NIEBUHR, Karlin Olbertz (org.). *Novas questões em licitações e contratos (Lei 14.133/21)*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2023. p. 589.

39. ALVES, Rafael Francisco; WINKER, Vanessa; RODRIGUES, Thabata Silva. *Arbitrabilidade objetiva de cláusulas exorbitantes*. In: MONTEIRO DE BARROS, Vera Cecília; NANNI, Giovanni Ettore (coord.). *Arbitragem e mediação no direito privado e no direito público: estudos em homenagem a Selma Ferreira Lemes*. v. 3. São Paulo: Quartier Latin, 2025. p. 67.

arbitrável. A única exceção seria no caso de multa aplicada com vistas a assegurar o interesse público primário, cabendo aos próprios árbitros analisar a questão:

No cenário no qual se pretende discutir, efetivamente, a exigibilidade de multas ou sanções contratuais, em regra, estar-se-á quase sempre diante de atos que se voltem às obrigações assumidas no contrato e, por esse motivo, diante de matérias que seriam arbitráveis. Contudo, deve-se avaliar o escopo e o que a referida multa ou sanção visa assegurar. Se uma compensação financeira ou o cumprimento de obrigações contratuais serão, grosso modo, arbitráveis. Se, em cenário menos provável, visarem assegurar o interesse público primário, pode ser, a depender do caso, que o requisito da arbitralidade possa não estar atendido, o que deverá ser objeto de apreciação pelos árbitros.⁴⁰

Desse modo, quando o conflito sobre equilíbrio econômico-financeiro envolver também institutos como aplicação de penalidades e rescisão contratual, a exclusão dessas matérias da arbitragem não possui amparo legal ou doutrinário. Não seria lógico vedar que controvérsias com a mesma origem contratual sejam resolvidas de forma integrada, sob pena de fragmentação da tutela.

Ante o exposto, a opção pela arbitragem para solução de conflitos envolvendo reequilíbrio econômico-financeiro, além de possuir reconhecida arbitralidade, alinha-se ao princípio constitucional da eficiência, incluído na Constituição Federal por meio da Emenda Constitucional nº 19/1998. Para Irene Nohara, a eficiência “impõe ao agente público um modo de atuar que produza resultados favoráveis à consecução dos fins que cabe ao Estado alcançar”⁴¹, ideia que converge com o direito fundamental à boa administração, compreendido como o direito à uma administração eficiente e eficaz.⁴²

José dos Santos Carvalho Filho situa o núcleo do referido princípio na busca pela produtividade e economicidade, exigindo a minimização do

40. MORAES, Felipe. Arbitralidade objetiva nas arbitragens com a administração pública. In: MONTEIRO DE BARROS, Vera Cecília; NANNI, Giovanni Ettore (coord.). *Arbitragem e mediação no direito privado e no direito público: estudos em homenagem a Selma Ferreira Lemes*. v. 3. São Paulo: Quartier Latin, 2025. p. 385.

41. NOHARA, Irene Patrícia D. *Direito Administrativo* - 13ª Edição 2024. 13. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2024. E-book. p.70. ISBN 9786559775934.

42. FREITAS, Juares. *Discricionariedade administrativa e o direito fundamental à boa administração*. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 96.

desperdício de recursos públicos mediante a prestação de serviços com agilidade, qualidade e eficácia operacional.⁴³ Maria Sylvia Zanella Di Pietro acrescenta que o princípio opera em dois planos: a imposição de que o agente público atue com o melhor desempenho possível e a organização e estruturação da Administração a fim de obter o melhor resultado possível.⁴⁴

É precisamente nesse segundo plano que a arbitragem em conflitos envolvendo o equilíbrio econômico-financeiro se insere, por constituir um instrumento regulamentado pela Administração Pública e estabelecido em instrumento contratual com o objetivo de otimizar a execução contratual. Rafael Carvalho Rezende Oliveira associa o princípio da eficiência com a demanda pela rápida realização das finalidades públicas, cotejando com a duração razoável dos processos judicial e administrativo⁴⁵, e defende a utilização da arbitragem nas contratações públicas por se tratar de meio moderno de solução de conflitos que converge com a eficiência administrativa ao proporcionar celeridade e tecnicidade da decisão.⁴⁶

Seria incompreensível considerar compatível com o interesse público obrigar a Administração Pública a recorrer, em todo e qualquer conflito de que seja parte, ao Poder Judiciário, condenando-a a aguardar por vários anos, às vezes décadas, pela composição de um litígio de interesse de toda a coletividade.⁴⁷

Essa perspectiva dialoga com a visão de Mauro Cappelletti e Bryan Garth sobre o acesso à justiça substancial: para os autores, esse direito fundamental exige que o sistema seja igualmente acessível a todos e que produza resultados individual e socialmente justos, o que, no caso de conflitos envolvendo o rompimento do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, pode ser alcançado por meio da arbitragem.⁴⁸

Em suma, a utilização da arbitragem para a resolução de conflitos envolvendo o reequilíbrio econômico-financeiro de contratos administrativos

43. FILHO, José dos Santos C. *Manual de Direito Administrativo* - 38ª Edição 2024. 38. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2024. E-book. p.25. ISBN 9786559776078.

44. PIETRO, Maria Sylvia Zanella D. *Direito Administrativo* - 38ª Edição 2025. 38. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025. E-book. p.96. ISBN 9788530995935. p. 96.

45. OLIVEIRA, Rafael Carvalho R. *Curso de Direito Administrativo* - 12ª Edição 2024. 12. ed. Rio de Janeiro: Método, 2024. E-book. p.40. ISBN 9786559649600.

46. OLIVEIRA, Rafael Carvalho R. *Licitações e Contratos Administrativos - Teoria e Prática* - 15ª Edição 2026. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2026. E-book. p.175. ISBN 9788530999513, p. 231.

47. MELLO, Rafael Munhoz de. Arbitragem e administração pública. *Revista Jurídica da Procuradoria-Geral do Estado do Paraná*, Curitiba, n. 6, p. 47-81, 2015, p. 60.

48. CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1988. p. 8.

encontra sólido fundamento legal e doutrinário, está em consonância com o princípio constitucional da eficiência, contribui para o acesso à justiça substancial ao oferecer solução mais célere, especializada e tecnicamente qualificada do que a tutela jurisdicional estatal.

5. CONCLUSÕES

A análise desenvolvida neste trabalho permite concluir que os contratos administrativos constituem um ambiente estruturalmente propenso ao rompimento do equilíbrio econômico-financeiro. A duração das avenças, a complexidade de seu objeto, o expressivo volume de recursos públicos envolvidos e a própria instabilidade do interesse público que os orienta tornam recorrente o surgimento de controvérsias ao longo da execução contratual. Diante disso, a atenção às formas de resolução dessas controvérsias revela-se tão essencial quanto o cuidado dispensado para a fase de seleção do contratante e de celebração do ajuste.

Tradicionalmente, na ausência de consenso na esfera administrativa, o Poder Judiciário era a única via disponível para a tutela dos direitos decorrentes do desequilíbrio contratual. Esse modelo, contudo, mostra-se cada vez mais inadequado: a morosidade judicial compromete a efetividade da solução, especialmente em demandas de elevada complexidade técnica como as que envolvem a equação econômico-financeira dos contratos administrativos.

Nesse cenário, a arbitragem apresenta-se como resposta adequada a esse déficit. Como demonstrado, o instituto encontra sólido respaldo legal no ordenamento jurídico brasileiro, e sua compatibilidade com os princípios do Direito Administrativo é amplamente reconhecida pela doutrina.

As controvérsias relacionadas ao reequilíbrio econômico-financeiro enquadram-se no conceito de direitos patrimoniais disponíveis, preenchendo os requisitos de patrimonialidade e disponibilidade exigidos para a arbitrabilidade objetiva no direito brasileiro. A escolha da via arbitral não representa disposição indevida do interesse público, mas apenas a escolha de um meio legítimo e eficiente de resolução de conflitos, plenamente compatível com o princípio da eficiência.

Conclui-se, portanto, que a arbitragem aplicada às controvérsias sobre reequilíbrio econômico-financeiro de contratos administrativos não apenas se revela juridicamente viável, como representa um avanço concreto na gestão pública contratual. Ao oferecer celeridade, especialização técnica e maior aceitabilidade, o instituto contribui para a concretização do acesso à justiça