

O “ARBITRAMENTO REGULATÓRIO” NA AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS E SANEAMENTO BÁSICO (ANA) – RESOLUÇÃO ANA Nº 258/2025

Arthur Gressler Wontroba

Bacharel em Direito pela UFPR

Advogado da Justen, Pereira, Oliveira e Talamini

arthur.wontroba@justen.com.br

Eduardo Haas Blume

Graduando em Direito na UFPR

Estagiário da Justen, Pereira, Oliveira e Talamini

eduardo.blume@justen.com.br

1. Introdução

Em 13 de agosto de 2025 foi publicada a [Resolução ANA nº 258/2025](#), que estabeleceu o procedimento de arbitramento regulatório no âmbito da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA). O procedimento visa à resolução de conflitos entre titulares, agências reguladoras infranacionais e prestadores de serviços públicos de saneamento básico, com o objetivo de dirimir controvérsias decorrentes da interpretação e da aplicação das normas de referência sobre saneamento básico emitidas pela ANA.

Trata-se de procedimento que destaca a competência das agências reguladoras para a resolução de controvérsias entre particulares, mostrando-se ainda mais pertinente quando se considera que “os agentes administrativos vinculados à agência são titulares de conhecimentos técnicos correspondentes, que lhes permitem uma avaliação muito mais adequada, ágil e satisfatória do conteúdo dos litígios” (JUSTEN FILHO, Marçal. O direito das agências reguladoras independentes. São Paulo: Dialética, 2002, p. 557).

Essa espécie de procedimento não é novidade no direito regulatório brasileiro. Outras agências reguladoras já preveem essa possibilidade, a exemplo da ANATEL, por meio da Resolução nº 693/2018, que trata da “arbitragem pela Anatel”, e da ANTAQ, nos termos da Resolução nº 98/2023, que disciplina sobre a “arbitragem regulatória”.

2. Competência da ANA na resolução de conflitos entre agentes regulados

A doutrina reconhece que as agências reguladoras exercem função administrativa de resolução de conflitos, sem prejuízo do controle judicial (SOUTO, Marcos Juruena Villela, As Agências Reguladoras e os Princípios Constitucionais. Doutrinas Essenciais de Direito Administrativo, v. 6, p. 1023–1040, nov./ 2012, p. 1024).

O fundamento legal dessa competência pode ser encontrado na Lei das Agências Reguladoras (Lei 13.848/2019), cujo art. 29, § 2º prevê a possibilidade de utilização de “arbitragem por comissão integrada” para a

solução de controvérsias decorrentes da aplicação de atos normativos conjuntos entre agências reguladoras.

De forma mais específica, no âmbito da ANA, tal atribuição decorre das alterações promovidas pelo Marco do Saneamento Básico (Lei 14.026/2020), que acrescentou à Lei da ANA (Lei 9.984/2000) o dever de a agência disponibilizar “ação mediadora ou arbitral nos conflitos que envolvam titulares, agências reguladoras ou prestadores de serviços públicos de saneamento básico” (art. 4º-A, § 5º, da Lei 9.984/2000).

3. Natureza jurídica do procedimento e da decisão

No direito brasileiro, apesar da nomenclatura, a denominada “arbitragem regulatória”, ou arbitramento regulatório, não se confunde com a arbitragem disciplinada pela Lei 9.307/1996. Trata-se, em realidade, de “processos administrativos, que produzem decisões administrativas, passíveis de serem submetidas ao controle amplo pelo Poder Judiciário” (AMARAL, Paulo Osternack. *Arbitragem e Administração Pública: aspectos processuais, medidas de urgência e instrumentos de controle*. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 192-193).

Dessa forma, não há identidade com o instituto da arbitragem previsto na Lei 9.307/1996, dotado de natureza jurisdicional. No arbitramento regulatório não há exercício de atividade jurisdicional, tampouco as decisões nele proferidas são aptas a produzir coisa julgada material sobre a matéria (MOTTA, Paulo Roberto Ferreira. *Agências Reguladoras*. Barueri (SP): Manole, 2003, p. 189).

Esse entendimento foi reafirmado pelo Superior Tribunal de Justiça no julgamento do Recurso Especial nº 1.275.859/DF, que examinou procedimento de arbitragem regulatória no âmbito da ANATEL. Na ocasião, o Tribunal reconheceu que, embora a Lei Geral de Telecomunicações atribua à agência a competência para compor conflitos de interesses entre prestadoras de serviços de telecomunicações, tal procedimento possui natureza administrativa e não impede “que eventuais interessados ingressem no Poder Judiciário visando à discussão de eventual lesão ou ameaça de lesão a direito tutelado por lei”.

Nesse sentido, a Resolução ANA nº 258 estabelece expressamente que o arbitramento regulatório configura “processo administrativo” (art. 2º, caput), que “não se confunde com a arbitragem prevista pela Lei 9.307, de 23 de setembro de 1996” (art. 1º, § 1º) e que eventual decisão proferida “não obsta à apreciação da matéria pelo Poder Judiciário ou por juízo arbitral” (art. 1º, § 2º).

4. Cabimento do arbitramento regulatório na ANA

Nos termos do art. 1º, *caput*, da Resolução ANA nº 258/2025, o arbitramento regulatório é cabível para a resolução de conflitos entre titulares, agências reguladoras infranacionais e prestadores de serviços públicos de saneamento básico, desde que versem sobre a interpretação e a aplicação das normas de referência sobre saneamento básico editadas pela ANA (art. 4º-A da Lei 9.984/2000, incluído pela Lei 14.026/2020).

O cabimento efetivo do arbitramento regulatório no caso concreto é verificado no juízo de admissibilidade do procedimento, ocasião em que a ANA examina,

entre outros critérios, a pertinência temática da controvérsia em relação às normas de referência por ela expedidas (art. 15, II), bem como a viabilidade de sua solução por meio de decisão administrativa na modalidade de arbitramento regulatório (art. 15, III).

É cabível a instauração do arbitramento regulatório por opção dos legitimados em caso de ausência de êxito do procedimento de mediação regulatória da ANA, regulado pela Resolução 258/2025 (art. 11). Por outro lado, a qualquer momento antes da decisão final, os legitimados podem optar pela adoção da mediação regulatória (art. 5º). Em tais casos, procedimento anterior ou posterior de arbitramento regulatório só poderá contar com documentos e informações referentes ao procedimento de mediação mediante autorização de ambas as partes (art. 34).

5. Procedimento

Nos termos da [Portaria Conjunta Ana nº 538/2025](#), o procedimento de arbitramento regulatório será coordenado pela Câmara de Solução de Controvérsias da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (COMPOR-ANA).

São etapas do procedimento de arbitramento regulatório: (i) a solicitação de instrução; (ii) o juízo de admissibilidade; (iii) a deliberação sobre a produção de provas; (iv) a instrução processual; (v) a apresentação de alegações finais; (vi) o relatório; e (vii) a decisão administrativa pela Diretoria Colegiada (art. 4º).

O trâmite do arbitramento regulatório terá o prazo de 90 (noventa) dias, sem contar o prazo para a prolação da decisão pela Diretoria Colegiada (art. 1º, § 3º), e ocorrerá de forma eletrônica (art. 7º).

Conforme disposto no art. 3º, *caput*, no silêncio da Resolução, aplicam-se subsidiariamente as normas da Lei 9.784/1999, bem como outras normativas nacionais aplicáveis a processos administrativos (art. 3º, *caput*).

Ademais, por se tratar de processo administrativo, e em conformidade com os artigos 66 e 67 da Lei 9.784/1999, os prazos do procedimento de arbitramento regulatório serão contados em dias corridos (art. 32).

5.1. Legitimados

Conforme disposto no art. 10, são legitimados para participar do procedimento os titulares ou aqueles que exerçam a titularidade, as agências reguladoras infranacionais e os prestadores de serviços públicos de saneamento básico. As partes devem estar representadas por advogados em todas as fases do procedimento (art. 9º, § 2º).

5.2. Solicitação de instauração

A solicitação para instauração do arbitramento regulatório pode ser apresentada de forma unilateral ou conjunta pelos legitimados, independentemente de previsão contratual (art. 6º, *caput*).

Quando o requerimento for unilateral, o requerido será notificado para manifestar-se expressamente sobre a instauração do arbitramento regulatório

(art. 6º, parágrafo único), bem como para apresentar suas argumentações e razões de fato e de direito (art. 12). Caso o requerido não tenha interesse na instauração do arbitramento regulatório, o procedimento será arquivado (art. 14).

Na solicitação, devem ser indicados: (i) a qualificação completa dos legitimados e de seus representantes legais; (ii) uma síntese dos fatos e dos fundamentos técnicos e jurídicos que sustentam a pretensão; (iii) a justificativa para o pedido de instauração do procedimento; (iv) a indicação clara e objetiva do pedido, com suas especificações, bem como o valor econômico estimado ou, na ausência de valor econômico imediato, a identificação sob o viés cultural, ambiental, social, institucional ou constitucional; e (v) a solicitação, quando for o caso, de classificação parcial ou integral de sigilo (art. 9º).

Trata-se, portanto, de requerimento semelhante aos exigidos pelas câmaras especializadas nos processos arbitrais previstos na Lei 9.307/1996. O requerimento de instauração de procedimento arbitral perante a Câmara de Mediação e Arbitragem Empresarial do Brasil (CAMARB), por exemplo, deve conter (i) nome e qualificação das partes e dos advogados; (ii) cópia integral do instrumento que contenha a convenção de arbitragem; (iii) síntese do litígio; (iv) súmula das pretensões; e (v) valor estimado da demanda (item 3 do Regulamento de Arbitragem).

Se necessário, os legitimados poderão ser instados a complementar as informações relativas aos seus pedidos de instauração e arbitramento regulatório no prazo de 10 (dez) dias, antes da realização do juízo de admissibilidade pela ANA (art. 13), sob pena de arquivamento (art. 13, parágrafo único).

5.3. Juízo de admissibilidade

Após o preenchimento dos requisitos necessários para a apresentação da solicitação e instauração, a ANA analisará o requerimento com base nos seguintes critérios: (i) competência legal; (ii) pertinência temática com as normas de referência para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico (conforme já indicado no próprio art. 1º, *caput*); (iii) a viabilidade da solução da controvérsia por decisão administrativa, no formato de arbitramento regulatório; e (iv) a relevância socioambiental e/ou econômica para a população, para a região ou para o país (art. 15).

Ao comparar o procedimento de arbitramento regulatório da ANA com o da ANTAQ, observa-se que o último critério mencionado não tem correspondência na Resolução 98/2023-ANTAQ. No entanto, alinha-se à visão de André Guskow Cardoso no sentido de que “não é toda e qualquer controvérsia entre agentes que pode ser submetida à solução por parte das agências”, mas apenas aquelas aptas “a repercutir na regulação do setor” (CARDOSO, André Guskow. *As Agências Reguladoras e a Arbitragem*. In: PEREIRA, Cesar Augusto Guimarães; TALAMINI, Eduardo. *Arbitragem e Poder Público*. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 43).

Em caso de decisão que inadmite a instauração do arbitramento regulatório, qualquer um dos legitimados poderá apresentar pedido de reconsideração no prazo de 10 (dez) dias (art. 16).

5.4. Responsável pelo arbitramento regulatório

Uma vez instaurado o procedimento, ele será distribuído internamente ao responsável ou à comissão de responsáveis pela coordenação dos trabalhos (art. 17, *caput*). Caso seja formada uma comissão de responsáveis, ela deverá ser composta por um número ímpar de integrantes, e suas deliberações serão tomadas por unanimidade ou por maioria simples (art. 17, § 3º).

Em qualquer situação, a responsabilidade pela coordenação do procedimento só poderá ser atribuída a servidor designado pela ANA (art. 17, § 2º). Este ponto é também crucial para distinguir o procedimento de arbitramento regulatório da arbitragem prevista na Lei de Arbitragem, que garante às partes a escolha do árbitro (art. 13, § 1º, da Lei 9.307/1996).

Nos termos do art. 20, ao responsável cabe: (i) observar os princípios dispostos no art. 4º da Resolução; (ii) zelar pela boa condução do procedimento; (iii) instruir o procedimento de forma a viabilizar a emissão de decisão administrativa; e (iv) elaborar o relatório das atividades sob sua coordenação, a fim de subsidiar a decisão a ser prolatada pela Diretoria Colegiada. O responsável também pode, a qualquer momento, propor aos legitimados uma solução autocompositiva (art. 20, parágrafo único).

Os legitimados têm o direito de impugnar a designação do responsável no prazo de 5 (cinco) dias, a contar da ciência da sua designação ou do fato gerador da sua incompatibilidade (art. 18, *caput*). Essa impugnação pode abranger questões como suspeição ou impedimento (art. 18, § 1º), conforme previsto na lei processual (art. 18 e seguintes da Lei 9.784/1999).

Além disso, é vedada a designação como responsável pelo arbitramento de pessoa que tenha atuado como mediador no mesmo conflito (art. 33). Eventual impugnação à designação do responsável será juntada ao procedimento administrativo e submetida ao exame da ANA (art. 19).

5.5. Medidas cautelares e resolução parcial antecipada

Além disso, a qualquer momento, o responsável pode, a pedido dos legitimados, propor, em relatório parcial, à Diretoria Colegiada, em caráter cautelar, a adoção de medidas de urgência para prevenir o perecimento de direitos, incluindo a suspensão da prescrição (art. 21, *caput*). Contra essa decisão da Diretoria Colegiada, também é cabível pedido de reconsideração (art. 21, parágrafo único).

Cabe, ainda, a proposição de relatório parcial à Diretoria para a antecipação de decisão sobre parte da controvérsia, desde que presentes elementos suficientes para o convencimento (art. 22, *caput*). Nesse caso, a parcela remanescente da controvérsia seguirá tramitando normalmente (art. 22, parágrafo único).

Trata-se de medida que segue a mesma lógica do disposto no art. 365 do CPC, que permite o julgamento antecipado parcial de mérito quando um ou mais dos pedidos formulados, ou parcela deles, se mostrar incontroverso e estiver em condições de julgamento.

5.6. Instrução probatória

No arbitramento regulatório perante a ANA, admite-se a produção de prova pericial, a realização de inspeções e a juntada de documentos (art. 23).

A produção de provas, preferencialmente, deve ser deliberada em consenso entre as partes (art. 24, *caput*). Não sendo possível o consenso, caberá ao responsável pelo procedimento decidir sobre o assunto, definindo o prazo e as condições para a produção e apresentação da prova, sendo que, contra tal decisão, não caberá a recurso (art. 24, §§ 1º e 3º).

Quanto ao custeio da produção de provas, segue-se a lógica do Código de Processo Civil (art. 95), de modo que, caso a prova seja requerida unilateralmente, caberá à parte que a solicitou custeá-la. Por outro lado, quando a solicitação for feita por ambas as partes ou derivar de ordem do responsável pelo arbitramento, as despesas serão rateadas (art. 25).

Especificamente em relação à prova pericial, o art. 26 prevê que a eleição do profissional técnico responsável, quando couber ao responsável pelo arbitramento regulatório, poderá ser realizada a partir de uma lista de profissionais credenciados junto à ANA.

Além disso, durante a realização de perícia ou inspeções, as partes poderão indicar assistentes técnicos para acompanhar a produção da prova, arcando com seus respectivos honorários (art. 27).

5.7. Alegações finais

Encerrada a instrução, o responsável pelo arbitramento regulatório poderá designar reunião para a apresentação de alegações finais orais pelos legitimados (art. 28, *caput*), ou determinar que essas alegações sejam feitas por escrito, em prazo comum (art. 28, parágrafo único).

5.8. Relatório final do arbitramento regulatório

Instruído o processo e apresentadas as alegações finais, caberá ao responsável elaborar o relatório final, de caráter opinativo, a ser submetido à apreciação da Diretoria Colegiada da Agência. O relatório, conforme o art. 29, deve conter: (i) o histórico dos fatos, com a qualificação dos interessados e a síntese da controvérsia; (ii) a apreciação dos fundamentos apresentados pelos legitimados; (iii) a proposta de encaminhamento de todas as questões submetidas; e (iv) a assinatura do responsável.

Esse relatório deve ser elaborado no prazo de 90 (noventa) dias, contados da instauração do procedimento, sendo prorrogável por mais 30 (trinta) dias, uma única vez, mediante solicitação fundamentada (art. 29, § 1º). Tratando-se de procedimento cujo objetivo é aumentar a eficiência na análise das controvérsias setoriais, o respeito aos prazos estabelecidos é essencial, garantindo-se a atratividade da resolução dos conflitos perante a ANA.

5.9. Análise pela Diretoria Colegiada

Após a apresentação do relatório final, a Diretoria Colegiada terá 30 (trinta) dias para analisar a questão (art. 29, § 2º), prazo este que pode ser prorrogado, de forma motivada, nos termos do art. 50 da Lei 9.784/1999.

Em face do acórdão proferido pela Diretoria Colegiada, cabe pedido de reconsideração no prazo de 10 (dez) dias, para sanar erro material, omissão, obscuridade ou contradição (art. 30, *caput*). Com a apresentação do pedido, os demais legitimados poderão oferecer resposta no mesmo prazo (art. 30, parágrafo único). Trata-se, portanto, de medida semelhante ao pedido de reconsideração previsto nos procedimentos arbitrais e aos embargos de declaração dispostos no CPC (art. 1.022).

5.10. Desistência

A qualquer momento, admite-se a desistência do arbitramento regulatório, desde que haja concordância entre as partes (art. 31).

6. Conclusão

A Resolução ANA nº 258/2025 representa um avanço relevante na consolidação de instrumentos administrativos voltados à solução adequada de controvérsias na regulação do setor de saneamento básico. Seu procedimento é voltado à solução de conflitos relacionados à interpretação e à aplicação das normas de referência editadas pela ANA, reforçando a função coordenadora da agência e promovendo maior uniformidade regulatória em um setor marcado por elevada complexidade e fragmentação institucional.

Trata-se de procedimento administrativo, distinguindo-se da arbitragem jurisdicional tanto pela ausência de coisa julgada material quanto pela submissão integral ao regime jurídico do processo administrativo. Suas peculiaridades, como a condução por servidores da própria agência, a centralidade do juízo de admissibilidade, a possibilidade de soluções parciais e cautelares e a atuação decisória da Diretoria Colegiada, revelam um procedimento desenhado para compatibilizar eficiência decisória, tecnicidade regulatória e preservação do controle judicial.

Sob essa perspectiva, o arbitramento regulatório da ANA pode assumir papel estratégico na governança do saneamento básico, ao reduzir incertezas interpretativas, prevenir a judicialização excessiva e fortalecer a coerência do sistema regulatório nacional. Sua importância futura dependerá da forma como será utilizado pelos agentes setoriais e da consistência das decisões administrativas proferidas, mas o desenho normativo da Resolução já sinaliza um instrumento com potencial significativo para qualificar a regulação e a resolução de conflitos no setor.

Informação bibliográfica do texto:

WONTROBA, Arthur Gressler. BLUME, Eduardo Haas. O “Arbitramento Regulatório” na Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) – Resolução ANA nº 258/2025. *Informativo Justen, Pereira, Oliveira e Talamini*,

Curitiba, n.º 227, janeiro de 2026, disponível em <http://www.justen.com.br>, acesso em [data].