

GUIAS E RECOMENDAÇÕES

PARA A MELHORIA DA GESTÃO E EXECUÇÃO DE PROJETOS DE CONSTRUÇÃO NA IBERO-AMÉRICA

I. Introdução

Os países membros da FIDEC enfrentam desafios semelhantes: sobrecustos, atrasos, baixa produtividade, falta de integração precoce entre os atores, modelos contratuais rígidos ou eventualmente desequilibrados, processos administrativos extensos e uma tendência crescente à litigiosidade contratual.

Diante disso, torna-se necessário avançar em direção a padrões comuns inspirados em boas práticas internacionais. A experiência comparada demonstra que os países que adotaram esses padrões alcançaram melhorias substanciais em prazos, custos e qualidade, reduzindo significativamente a judicialização e permitindo uma execução mais previsível.

O propósito deste Guia é estabelecer um marco comum de recomendações para melhorar a gestão de projetos de construção nos países que integram a FIDEC. Seu objetivo é promover práticas mais eficientes, colaborativas e orientadas a resultados, fortalecendo a produtividade e a capacidade de execução em projetos públicos, privados e concessionados.

Em concreto, o Guia busca oferecer princípios orientadores que permitam aos diversos atores do setor planejar, projetar, executar e, quando for o caso, operar as obras com maiores níveis de eficiência, certeza, qualidade e controle, bem como liquidar economicamente os contratos em tempo e forma. Para isso, reconhece-se o valor da utilização de modelos contratuais e metodologias de gestão internacionalmente testados, bem como de ferramentas que favoreçam a tomada de decisões oportuna e relações mais equilibradas entre as partes. Adicionalmente, contempla-se a adoção dos melhores mecanismos para a resolução oportuna de disputas e controvérsias.

Estas recomendações pretendem ser aplicadas a projetos de infraestrutura pública, obras desenvolvidas por meio de sistemas de concessões e parcerias público-privadas, e à construção privada em geral. Embora cada modalidade apresente particularidades, todas compartilham desafios transversais: necessidade de uma preparação precoce mais sólida, uma gestão de riscos equilibrada, metodologias de planejamento mais precisas e sistemas contratuais que incentivem eficiência,

colaboração e produtividade, com espaços claros de gestão que permitam mitigar riscos de maiores prazos e custos.

A FIDEC, como instância integradora, promove a convergência em torno desses princípios para fortalecer a qualidade e a eficiência dos projetos na região, de modo que cada país incorpore essas práticas conforme sua realidade institucional, técnica e normativa.

A aplicação destas recomendações, combinada com o uso de modelos contratuais modernos e melhores práticas de gestão, bem como mecanismos adequados para a resolução das controvérsias, permitirá obter benefícios concretos tanto para o setor público quanto para a indústria da construção.

II. Diagnóstico geral da indústria da construção na Ibero-América

A gestão de projetos de construção na região enfrenta uma série de desafios transversais de caráter estrutural e operacional.

Esses desafios, comuns a diversos países e tipos de projetos, obstaculizam a obtenção de resultados eficientes e sustentáveis, os quais se repetem, com nuances, na maioria dos países da região e em todos os formatos de projeto: obra pública tradicional, concessões, parcerias público-privadas e construção privada. Os sintomas são conhecidos: lacunas persistentes de infraestrutura, baixa produtividade, sobrecustos e atrasos frequentes, marcos contratuais pouco claros ou rígidos, elevada litigiosidade e uma cadeia de valor tensionada, em especial para subcontratados e fornecedores menores, tudo isso provocando controvérsias relevantes e, em algumas ocasiões, levando à paralisação e não conclusão das obras, com o consequente impacto social.

1. Lacuna de infraestrutura e insuficiência de investimento sustentado

Em boa parte dos países da região, o crescimento econômico, urbano e demográfico não foi acompanhado por um esforço equivalente em infraestrutura. Isso se traduz em lacunas visíveis em rodovias, portos, redes ferroviárias, sistemas de água potável e saneamento, infraestrutura energética, hospitais, escolas e equipamentos urbanos. Essas lacunas afetam a competitividade, encarecem a logística, limitam a integração territorial e aprofundam desigualdades entre regiões, afetando o desenvolvimento e o bem-estar das comunidades.

A própria natureza da infraestrutura exige uma visão de longo prazo: entre a identificação de uma necessidade, a preparação do projeto, sua construção e plena operação podem transcorrer muitos anos. No entanto, o planejamento e o financiamento costumam estar condicionados por ciclos políticos curtos, restrições fiscais conjunturais e decisões pouco coordenadas entre setores. Isso se reflete em programas de investimento que avançam por meio de iniciativas isoladas, mais do que a partir de carteiras priorizadas e sustentadas.

A experiência comparada demonstra que os países que conseguiram reduzir suas lacunas de infraestrutura trataram esse setor como uma verdadeira política de Estado, com planos de médio e longo prazo relativamente estáveis, uso sistemático de PPPs e concessões para complementar o orçamento público, e regras previsíveis que permitem canalizar investimentos privados da ordem de 1% do PIB anual ou mais para infraestrutura pública. Onde essa visão de longo prazo não existe ou é frágil, as lacunas tendem a se perpetuar, mesmo quando o gasto agregado em obras cresce periodicamente.

2. Institucionalidade, governança e coordenação público-privada

Nesse contexto de lacuna de infraestrutura, projeta-se um problema de institucionalidade e governança. As responsabilidades sobre planejamento, priorização, projeto, execução e regulação de projetos encontram-se dispersas entre numerosos ministérios, agências e governos subnacionais. Essa fragmentação traduz-se em sobreposições, vazios, decisões contraditórias e dificuldades para sustentar uma carteira coerente ao longo do tempo.

Em alguns de nossos países membros, a normativa permanece inalterada por longo período; em outros, os marcos normativos são modificados com regularidade e, embora cada um deles tenha benefícios, às vezes não são aplicados adequadamente.

Da mesma forma, os ciclos políticos e as mudanças nas designações dos representantes do governo afetam negativamente a coordenação com o setor privado, aumentando os custos de transação e dilatando a tomada de decisões.

Em termos estratégicos, a ausência de uma governança técnica robusta manifesta-se em mudanças frequentes de prioridades entre administrações, na descontinuidade de programas e na falta de uma visão integrada da infraestrutura em nível nacional, regional e local. No plano operacional, a coordenação entre organismos que concedem licenças, financiam, regulam ou fiscalizam é insuficiente, o que gera trâmites duplicados, prazos pouco previsíveis e contradições nos requisitos.

Esses problemas são amplificados na relação com o setor privado. Frequentemente, empresas e financiadores não contam com uma contraparte estatal unificada que ofereça clareza sobre a carteira de projetos, seus critérios de priorização e as regras do jogo. A consequência é um ambiente percebido como incerto, no qual a preparação de propostas e investimentos de longo prazo se torna mais arriscada.

Em outros países, tentou-se corrigir essa situação por meio de agências nacionais de infraestrutura ou organismos centrais equivalentes, com mandatos técnicos estáveis para coordenar o planejamento e a execução de projetos estratégicos, bem como por meio de comitês de alto nível que reúnem ministérios, reguladores e financiadores para destravar projetos críticos e aprovar planos nacionais de infraestrutura de médio e longo prazo. A tendência é avançar em direção a uma

governança mais integrada e técnica, capaz de alinhar melhor os objetivos públicos, a capacidade de execução privada e as exigências de sustentabilidade e resiliência de longo prazo.

3. Marco normativo e contratual: rigidez, ambiguidade e alocação ineficiente de riscos

A institucionalidade fragmentada combina-se com um marco normativo e contratual que, em muitos contextos, não evoluiu no mesmo ritmo da complexidade dos projetos. A normativa de contratação pública costuma conter disposições gerais pouco precisas, formuladas para obras mais simples, que deixam vazios ou ambiguidades em aspectos-chave: escopo das obrigações, procedimentos de modificação de contratos, causas de compensação, consequências de atrasos, entre outros. Em alguns países, a realidade é distinta: há normativas adequadas, que vão sendo adaptadas e aprimoradas ao longo do tempo, mas sua aplicação é insuficiente e, às vezes, contraditória com seus objetivos.

A isso se soma a participação imprecisa dos órgãos de controle governamental, que afeta o normal desenvolvimento técnico por parte das entidades públicas, impactando ou retardando a tomada de decisões.

Quando as regras são ambíguas ou desatualizadas, o contrato deixa muito espaço para interpretações divergentes, o que se traduz em controvérsias frequentes, atrasos por decisões demoradas e uma cultura fortemente centrada na discussão jurídica, em vez da solução oportuna de problemas técnicos. A rigidez contratual agrava esse quadro: muitos contratos tradicionais assumem, de maneira pouco realista, que os projetos chegam à obra com uma engenharia completa e imutável, razão pela qual contemplam apenas mudanças marginais, como obras extraordinárias ou adicionais. Na prática, os ajustes e redesenhos são habituais, e a falta de mecanismos claros e ágeis para regularizar essas modificações dá lugar a exceções, pareceres e reinterpretações que consomem tempo e geram incerteza.

A alocação de riscos é outro ponto crítico. É frequente que riscos sejam transferidos genericamente ao contratado, mesmo quando ele não é quem está em melhor posição para geri-los, ou que não se definam de forma operacional os mecanismos para tratá-los. Essa má alocação incentiva atitudes defensivas, reclamações sucessivas e uma relação adversarial, na qual cada parte se protege juridicamente em vez de colaborar na gestão do projeto.

Na experiência comparada, o uso de modelos contratuais modernos — como certos formatos FIDIC, os contratos NEC ou outras variantes colaborativas — permitiu avançar em direção a cláusulas mais claras, uma distribuição de riscos mais eficiente e procedimentos explícitos para mudanças, pagamentos e resolução de controvérsias.

Mais do que copiar literalmente esses modelos, o aprendizado para a região é que um marco contratual desatualizado e rígido tornou-se uma fonte estrutural de ineficiência e litigiosidade.

4. Preparação e projeto: uma fase crítica

Outra causa estrutural de desvios nos projetos encontra-se na etapa de preparação e projeto. Com preocupante frequência, as obras são licitadas ou iniciadas com engenharias incompletas, desatualizadas ou de qualidade insuficiente, o que depois deriva em múltiplas modificações em campo, devido, entre outras razões, a uma baixa alocação de recursos orçamentários para sua contratação. Estudos setoriais indicam que muitos projetos enfrentam mudanças durante sua execução em razão de imprevistos, erros ou omissões de projeto detectados tardiamente, ou de requisitos adicionais do contratante não previstos no início.

Quando o projeto de origem não aborda todos os aspectos técnicos com o devido detalhe, é quase inevitável que surjam incompatibilidades e trabalhos extraordinários na obra, impactando o prazo e o custo final e, em alguns casos, o escopo da obra. É comum, por exemplo, que desenhos e especificações contenham discrepâncias ou fiquem obsoletos diante de normas técnicas mais recentes, ou que descobertas no local do projeto obriguem a replanteamentos construtivos em plena fase de construção.

A falta de estudos prévios completos — engenharia de detalhe, estudos de solos, interferências de serviços, avaliação de impactos territoriais e ambientais, entre outros — traduz-se em um alto nível de incerteza ao iniciar o projeto, deixando problemas latentes que surgem mais adiante sob a forma de ordens de mudança, reclamações e atrasos.

Ligado ao anterior, muitas vezes não se realiza uma identificação e gestão precoce de riscos adequada na fase de planejamento. Riscos potenciais como dificuldades na obtenção de licenças, processos de desapropriação, interferências com serviços existentes, defesas possessórias ou outras contingências são subestimados ou detectados tardiamente, de modo que não são mitigados antes da construção. Assim, a obtenção de licenças ambientais ou setoriais e a liberação de terrenos costumam se prolongar muito além do previsto quando não foram planejadas com antecedência, empurrando para cima a linha do tempo do projeto e tensionando o equilíbrio contratual.

A falta de padrões mínimos de projeto prévio também contribui para essa situação. Em alguns casos, obras são licitadas com um nível de engenharia muito básico, transferindo grande parte do desenvolvimento de detalhe ao contratado durante a construção. Isso aumenta significativamente a probabilidade de mudanças, reclamações e controvérsias sobre quem assume a responsabilidade pelas omissões ou imprecisões do projeto original.

A experiência comparada é clara nesse ponto: os países que conseguiram reduzir modificações em obra e sobrecustos fortaleceram a etapa de pré-construção com metodologias rigorosas. Exige-se um nível avançado de engenharia antes de licitar — idealmente projetos com desenho quase completo ou modelagem BIM — e estabelecem-se padrões explícitos sobre quais estudos e definições mínimas devem constar de um expediente técnico. Em alguns casos, optou-se por licitar apenas quando existe uma engenharia suficientemente desenvolvida, o que reduziu drasticamente as modificações posteriores na obra.

Da mesma forma, promove-se a criação de escritórios especializados de gestão de projetos (PMO) para a preparação e avaliação de iniciativas complexas, dotados de profissionais multidisciplinares que antecipam problemas, coordenam etapas de pré-investimento e sistematizam a gestão de riscos. Outra boa prática consiste em integrar precocemente os diversos atores — contratante, projetistas, futuros contratados e fornecedores-chave — de modo que o projeto seja desenvolvido com foco na construtibilidade, alinhando objetivos e minimizando retrabalhos.

Em suma, sanar as deficiências em preparação e projeto exige profissionalizar e padronizar essa fase: investir mais recursos e tempo em projetar corretamente, em vez de “economizá-los” para depois pagar sobrecustos; identificar riscos de maneira sistemática; e adotar ferramentas modernas de planejamento que proporcionem maior certeza antes do início da construção.

5. Produtividade, gestão contratual e da obra: ineficiências persistentes

Durante a execução propriamente dita do projeto, convergem a baixa produtividade do setor e problemas de gestão contratual e de obra que freiam o desempenho ótimo. A produtividade laboral da construção na região situa-se, segundo estudos comparados, muito abaixo da de economias desenvolvidas, com lacunas superiores a 30%–40%. Isso significa que, com os mesmos recursos, constrói-se menos infraestrutura do que seria possível se se trabalhasse sob padrões de eficiência internacional.

Uma primeira fonte de ineficiência é a forma como se estrutura a relação entre as partes. Tradicionalmente, o vínculo contratante–contratado tende a ser adversarial, dominado pela desconfiança e pela defesa rígida de posições contratuais, em vez da resolução conjunta de problemas. Em muitos ambientes, as controvérsias foram normalizadas como parte do negócio: as partes parecem ter se “acomodado” a um nível constante de conflito, assumindo-o como inevitável. Isso traz custos ocultos relevantes: recursos enfraquecidos na gestão de reclamações, perda de produtividade, tempos mortos em obra e deterioração das relações laborais, que poderiam ter sido destinados a executar mais e melhores obras.

A ausência de colaboração precoce e sustentada traduz-se em pouca comunicação oportuna diante de imprevistos, respostas lentas a problemas técnicos e obstáculos burocráticos para aprovar soluções de comum acordo. Assuntos inicialmente menores, que poderiam ter sido resolvidos com flexibilidade razoável, acabam

agravando-se até se tornarem grandes conflitos contratuais. Em contraste, nos projetos em que se instaurou um clima colaborativo — baseado na confiança, na transparência e em objetivos comuns — observaram-se melhorias claras em prazo, custo e qualidade. Daí que um dos princípios orientadores promovidos pela FIDEC seja que a colaboração seja entendida como padrão mínimo nos contratos, substituindo a lógica adversarial por uma gestão mais associativa orientada ao êxito do projeto.

Outro obstáculo recorrente é a lentidão nos processos de tomada de decisões durante a obra. As decisões contratuais — aprovação de mudanças, resolução de reclamações menores, definições técnicas-chave — costumam demorar em razão de trâmites complexos ou da falta de empoderamento de quem administra o projeto. No setor público, constatou-se que muitos servidores mostram-se reticentes em adotar decisões expedidas por temor de serem questionados ou sancionados por órgãos de controle, o que gera uma atitude conservadora e dilata a resolução de assuntos urgentes. Essa “paralisia por temor”, somada a procedimentos administrativos burocráticos, faz com que uma simples autorização escale vários níveis hierárquicos e leve semanas ou meses, atentando contra a gestão oportuna da obra e encarecendo o projeto.

As boas práticas apontam para simplificar e delegar: contar com equipes de projeto empoderadas — project managers, diretores de obra ou gerentes de contrato — com atribuições claras para tomar decisões cotidianas dentro de certos limites, sem necessidade de escalar tudo aos níveis máximos. Alguns países implementaram comitês técnicos ou mesas de gestão de alto nível para projetos estratégicos, nos quais autoridades e organismos envolvidos reúnem-se periodicamente para destravar gargalos. Essas instâncias de coordenação intensiva demonstraram ser úteis para evitar que problemas administrativos detenham o avanço físico das obras.

Por fim, observa-se com frequência uma insuficiente profissionalização da gestão de projetos. A direção de obras complexas exige competências técnicas e de gestão avançadas, juntamente com metodologias modernas de controle de prazo e custo. No entanto, nem sempre as equipes de projeto contam com a capacitação ou o suporte institucional necessário. A falta de engenheiros de projeto, planejadores, gerentes de contrato e equipes de apoio especializadas em programação e controle traduz-se em planejamento deficiente, supervisão técnica pouco robusta e respostas tardias aos problemas, o que resulta em sequências de trabalho ineficientes e novos atrasos.

Como resposta, em diversos países foi proposta — e, em alguns casos, testada — a implementação de Escritórios de Gestão de Projetos (PMO) dedicados, que acompanham a execução de grandes obras, oferecendo suporte especializado em programação, controle de custos e gestão contratual. A evidência disponível é encorajadora: em projetos emblemáticos, como a construção de sedes para um importante evento esportivo internacional, a combinação de um modelo contratual colaborativo com uma PMO independente permitiu concluir dentro do prazo previsto e alcançar economias da ordem de 200 milhões de dólares.

Esse tipo de experiência ilustra que a profissionalização da gestão e a colaboração precoce não são custos adicionais, mas investimentos que se traduzem em maior eficiência, menor litigiosidade e melhor desempenho global dos projetos.

6. Alta litigiosidade e mecanismos insuficientes de resolução de controvérsias

A construção é, por natureza, um terreno fértil para controvérsias contratuais. No entanto, a situação em muitos países da Ibero-América caracteriza-se não apenas pela ocorrência de desacordos, mas também por seu escalonamento e prolongamento no tempo. Reporta-se que uma proporção muito significativa dos contratos de obra acaba enfrentando disputas formais, com ampliações generalizadas de prazo e custo e processos judiciais ou arbitrais que podem se prolongar por anos.

Cada conflito que não é abordado a tempo implica desvio de recursos para a preparação de reclamações e defesas, paralisações parciais ou desaceleração da obra, deterioração da relação entre as partes e, sob a perspectiva do interesse público, infraestrutura que chega tarde ou em condições subótimas. Soma-se a isso o fato de que muitas das indenizações finalmente pagas não se traduzem em mais obra, mas em compensações por despesas gerais, sobrestadia de equipamentos e custos financeiros, ou seja, recursos que não agregam valor construtivo.

Uma causa central dessa situação é a ausência de mecanismos eficazes de resolução precoce. Tradicionalmente, os contratos se apoiaram quase exclusivamente na justiça civil ordinária ou em arbitragens ativadas ao final do projeto, quando as posições já estão radicalizadas. Diante disso, diversas experiências internacionais incorporaram cláusulas escalonadas e órgãos neutros que intervêm durante a execução: Dispute Boards ou painéis de resolução precoce que acompanham o projeto desde o início, conhecem o contrato e o programa, e podem emitir recomendações ou opiniões rápidas.

Em nível mundial, esses mecanismos foram utilizados em milhares de projetos, com custo muito reduzido — da ordem de 0,1% do valor do contrato — em comparação com os montantes em disputa, e com incidência significativa na redução da litigiosidade. Na região, alguns países começaram a introduzir mecanismos análogos e a fortalecer a mediação e as arbitragens especializadas em infraestrutura, avançando de uma lógica de litígio tardio para uma cultura de prevenção e resolução oportuna das discrepâncias.

7. Cadeia de valor tensionada e relações desequilibradas entre atores

O diagnóstico não estaria completo sem considerar o que ocorre ao longo da cadeia de valor da construção, especialmente com subcontratados, fornecedores e trabalhadores. Hoje, boa parte dos riscos financeiros e contratuais é transferida para esses elos mais frágeis.

Os pagamentos tardios são um dos problemas mais disseminados. Quando os contratantes, especialmente no setor público, demoram as certificações, os contratados principais tendem a replicar esses atrasos em relação a seus subcontratados e fornecedores. Essa cascata de mora obriga as empresas menores a financiar períodos prolongados sem receber, recorrendo a crédito ou absorvendo custos financeiros significativos. Não é incomum que essa situação conduza a insolvências ou falências, com impactos imediatos na continuidade das obras e nos custos finais do projeto.

A isso se somam relações contratuais desequilibradas em muitos subcontratos: cláusulas de “pagamento em cascata” que subordinam o pagamento ao recebimento prévio de recursos pelo contratado principal, retenções excessivas, transferências desproporcionais de risco e modificações unilaterais de condições. Essas práticas acabam encarecendo a contratação, porque os subcontratados incorporam prêmios de risco, ou reduzem a participação de atores menores e especializados, com perda de concorrência e inovação.

Em outros contextos, foram introduzidos padrões de pagamento oportuno, limites a determinadas cláusulas abusivas e exigências de coerência entre o contrato principal e os subcontratos, de modo que as condições não sejam mais gravosas para os elos inferiores da cadeia. A evidência sugere que, quando se fortalecem regras de tratamento justo e liquidez em toda a cadeia, não apenas diminui a litigiosidade, mas também melhora a produtividade setorial, porque cada ator pode concentrar-se em executar bem seu trabalho e investir em melhorias tecnológicas e de capacidade.

8. Aprendizados da experiência comparada e tendências

Os problemas descritos não são exclusivos de um país nem de uma região, mas a forma como foram enfrentados em outros contextos oferece lições úteis. Em diversos países da Ibero-América foram impulsionadas reformas que apontam para direções convergentes: fortalecer o planejamento integrado de infraestrutura; criar órgãos coordenadores; modernizar normas e contratos; profissionalizar a gestão de projetos com PMO; introduzir mecanismos de resolução precoce de controvérsias; e melhorar as regras que ordenam a cadeia de pagamentos e as relações entre contratantes, contratados e subcontratados.

Quanto aos modelos contratuais, alguns Estados recorreram à cooperação governo a governo e à adoção de contratos colaborativos, como NEC, para projetos emblemáticos de reconstrução ou grandes eventos esportivos. Nesses casos, a combinação de um contrato mais flexível e colaborativo com uma gestão profissionalizada permitiu cumprir prazos e controlar custos, gerando economias significativas e níveis mais baixos de litigiosidade do que nos esquemas tradicionais.

No âmbito da litigiosidade, a incorporação de Dispute Boards, painéis técnicos e mediação especializada está mudando gradualmente o paradigma de uma cultura de “judicialização tardia” para uma cultura de prevenção e resolução oportuna. Ao

mesmo tempo, observam-se avanços normativos em matéria de pagamento oportuno e tratamento justo aos subcontratados, reconhecendo a importância de uma cadeia de valor saudável para a sustentabilidade do setor.

Para os países membros da FIDEC, a gestão eficiente de projetos de construção exige uma abordagem integral: não basta ajustar uma cláusula ou criar um novo órgão; é necessário alinhar planejamento, institucionalidade, contratos, gestão de projetos, mecanismos de resolução de controvérsias e regras da cadeia de valor sob uma lógica comum de eficiência, colaboração e equilíbrio contratual.

Este Guia propõe precisamente, a seus países membros, um marco de princípios e ferramentas para avançar nessa direção, adaptando as melhores práticas internacionais às realidades institucionais e normativas de cada país.

III. Propostas da FIDEC a seus países membros

Como se afirmou, o propósito deste Guia é estabelecer um marco comum de recomendações para melhorar a gestão de projetos de construção nos países membros da FIDEC, promovendo práticas mais eficientes, colaborativas e orientadas a resultados, e fortalecendo a produtividade e a capacidade de execução em projetos públicos, privados e concessionados, de modo a obter benefícios concretos tanto para o setor público quanto para a indústria da construção.

A seguir, formulam-se recomendações em diversas áreas da indústria, com o objetivo de que as autoridades dos países membros e os atores privados possam avaliá-las e considerar sua aplicação, com vistas à implementação de melhorias que resultem na gestão e produtividade do setor da construção.

1. Nova institucionalidade para a infraestrutura

A criação de um modelo institucional sólido e estruturado é crucial para garantir a eficiência, a sustentabilidade e a equidade na gestão de projetos de infraestrutura. A seguir, detalham-se os componentes da institucionalidade que consideramos necessária para esse propósito: uma Agência Nacional de Infraestrutura, Conselhos Nacionais de Infraestrutura e um Plano Nacional Integrado de Infraestrutura.

A Agência Nacional de Infraestrutura (ANI) estabeleceria as políticas públicas em matéria de infraestrutura e teria o papel central de coordenar e supervisionar todos os projetos de infraestrutura estratégica em nível nacional, incluindo a identificação de imóveis, interferências e licenças, garantindo que estejam alinhados com os objetivos de desenvolvimento sustentável e as necessidades da sociedade. A estrutura da ANI incluiria uma equipe multidisciplinar de especialistas em engenharia, planejamento, gestão pública, direito e finanças, com capacidade para supervisionar e coordenar projetos de grande escala, bem como implementar padrões internacionais de qualidade.

A ANI deveria ter uma coordenação fluida com todos os ministérios e governos regionais e locais envolvidos no desenvolvimento de infraestrutura. Essa articulação

é fundamental para garantir que os projetos estejam alinhados com as prioridades locais e nacionais. A ANI atuaria como coordenador central e decisor sobre os projetos de infraestrutura, assegurando que todos os atores públicos e privados trabalhem sob as mesmas diretrizes e padrões.

Os Conselhos Nacionais de Infraestrutura, formados por atores do setor privado, cumpririam um papel fundamental na validação técnica dos projetos. Esses conselhos forneceriam assessoria técnica independente à ANI, revisando e avaliando a viabilidade técnica dos projetos antes de sua execução. A participação do setor privado nessa fase garantiria que as soluções propostas sejam inovadoras, eficientes e viáveis no longo prazo.

O Plano Nacional Integrado de Infraestrutura, formulado pela ANI, deve incluir uma carteira estratégica que contemple programas e projetos de longo prazo, com metas claras e avaliáveis e uma identificação preliminar da modalidade ou modalidades de sua execução e possíveis esquemas de financiamento. A carteira deveria abranger tanto projetos de infraestrutura social, como transporte, água potável, educação, energia e saúde, quanto projetos de infraestrutura econômica, tais como aeroportos, portos, rodovias e ferrovias.

2. Modelos contratuais eficientes

A experiência comparada demonstra que modelos contratuais padronizados — como certos esquemas FIDIC, os contratos NEC e as formas de *alliancing* ou *Integrated Project Delivery (IPD)* — permitem alocar riscos de maneira mais eficiente, impulsionar a colaboração precoce e reduzir a litigiosidade, o que se traduz em contratos mais eficientes em custos e prazos.

Esses modelos compartilham alguns elementos essenciais:

- Alocação transparente de riscos, baseada na parte que está em melhor posição para geri-los.
- Mecanismos claros de mudança e variação de obra, com regras sobre avisos, avaliação e aprovação.
- Instâncias formais de coordenação, como reuniões de gestão, comitês conjuntos etc.
- Procedimentos escalonados de resolução de controvérsias, que privilegiam a solução precoce antes de arbitragens ou ações judiciais.

A FIDEC propõe que, tanto em obras públicas quanto privadas, seja impulsionada sua aplicação e/ou se avance gradualmente para um núcleo de regras comuns inspiradas nesses modelos, que contemplem cláusulas-padrão de colaboração, alocação de riscos, mudanças, extensões de prazo, registros e mecanismos precoces de solução, adaptadas à realidade de cada país, mas sem perder a coerência com as melhores práticas internacionais.

3. Atualização da normativa de contratos públicos

Os contratos públicos tradicionais costumam ser concebidos sob a premissa — pouco realista — de que os projetos chegam à fase de construção com projeto e engenharia completos.

Na prática, abundam ajustes, redesenhos e obras complementares durante a execução. Por isso, a FIDEC recomenda:

- Regras claras para mudanças de obra, que distingam entre:

- o Aumentos e diminuições de quantidades.

- o Obras adicionais ou extraordinárias.

- o Modificações de projeto por razões de interesse público ou de serviço.

- o Investimentos adicionais de etapas ou componentes originalmente não previstos no projeto, que sejam requeridos em razão de nova demanda, com reconhecimento de modificações de prazo e/ou custo.

- Reconhecimento explícito da engenharia incompleta como fonte de risco que deve ser gerida, e não simplesmente transferida ao contratado. Isso exige:

- o Padrões mínimos de maturidade da engenharia do projeto antes da licitação.

- o Procedimentos específicos para regularizar modificações de projeto necessárias durante a obra, com ajustes em prazo e custo quando corresponda, contemplados de forma expressa e clara.

- Ajuste do projeto: conceder instrumentos normativos que permitam adaptar a obra à realidade técnica ou de campo, contemplando:

- o Limites quantitativos às modificações.

- o Exigência de relatórios técnicos e econômicos.

- o Rastreabilidade das decisões.

- o Reconhecimento econômico ao investidor em caso de atrasos na entrega de terrenos que impactem a rota crítica do projeto.

- o Retenção expressa do risco pela entidade pública quando a realidade do terreno impactar os custos do projeto.

- Adjudicação baseada no maior valor. Isso exige que o fator de seleção considere:

- o Experiência da equipe-chave.

o Metodologia de execução.

o Outros.

- Proteção do decisor técnico. Isso exige:

o Que as decisões sejam avaliadas sob um esquema ou enfoque orientado a resultados.

Um marco normativo que aceita e regula as modificações inevitáveis, mas com critérios técnicos, limites claros e controles adequados, reduz a litigiosidade e melhora a oportunidade e a qualidade das decisões.

4. Gestão contratual dos riscos

A prática internacional sugere que uma gestão profissional de riscos deve incorporar, ao menos, os seguintes elementos:

- Matrizes de risco padrão por tipo de projeto, que identifiquem riscos típicos, como licenças, solos, interferências, riscos políticos, inflação, taxa de câmbio, demanda, suprimentos etc., e proponham alocações de referência.

- Alocação eficiente de riscos: cada risco deve ser atribuído a quem:

o Possa geri-lo e mitigá-lo de maneira mais eficiente.

o Tenha maior capacidade de absorver seus efeitos.

o Tenha um mecanismo de reconhecimento em caso de ocorrência.

o Disponha de cronograma vinculante de liberação de imóveis e interferências.

Essas matrizes devem ser integradas às bases e contratos, e refletidas nos preços, evitando a ficção de contratos “sem riscos” que posteriormente derivam em enormes reclamações.

Além disso, é imprescindível contar com padrões para registros e notificações, por exemplo:

- Regras claras e simples para notificar eventos, incluindo prazos, forma e conteúdo mínimo.

- Uso sistemático de diários de obra, livros de obra e relatórios periódicos.

- Evidência objetiva para sustentar extensões de prazo, mudanças de custo ou reclamações.

- Evidência objetiva para aceitar extensões de prazo, mudanças de custo ou reclamações, sem incorrer em negativas injustificadas.

Sem registros de qualidade, não há gestão séria de riscos nem resolução razoável de controvérsias.

5. Gestão profissional dos projetos

A magnitude e a complexidade dos projetos de infraestrutura exigem uma gestão profissionalizada, baseada em métodos, ferramentas e equipes dedicadas, e não apenas na intuição ou em esforços individuais.

O Escritório de Gestão de Projetos (PMO) é uma estrutura-chave para:

- Estabelecer metodologias padrão de planejamento, controle e reporte.
- Acompanhar as unidades técnicas na preparação e execução dos projetos.
- Coordenar o portfólio de iniciativas, priorizando recursos e monitorando avanços.

Uma PMO robusta deve contar com profissionais especializados — planejamento, contratos, controle de custos, riscos — e com autoridade funcional para exigir informações, propor ajustes e elevar alertas precoces aos níveis decisórios.

Os projetos complexos se beneficiam de equipes integradas nas quais contratante e contratado — e, quando corresponder, o projetista e a fiscalização — trabalham sob esquemas coordenados, por exemplo:

- Comitês de projeto com reuniões periódicas e pauta estruturada.
- Espaços formais para revisão conjunta de programa, riscos e mudanças.
- Canais claros para escalar decisões técnicas e contratuais.
- Comitês de Alertas Precoces.

Essa integração não elimina as responsabilidades próprias de cada parte, mas gera uma gestão mais fluida, reduz mal-entendidos e permite soluções compartilhadas antes que os problemas escalem.

Uma gestão profissional exige, além disso, sistemas de controle integrado de:

- Programação: uso de cronogramas com rota crítica, atualizações periódicas e análise de impactos em prazo.
- Custos: acompanhamento de compromissos, ordens de mudança e previsões de custo final.
- Produtividade: indicadores de desempenho e alertas sobre desvios significativos.

A atualização periódica do programa — baseada no avanço real e nos eventos ocorridos — deve deixar de ser uma formalidade e converter-se em uma ferramenta viva que oriente a tomada de decisões e a gestão de reclamações.

Uma correta gestão contratual do projeto deveria integrar a equipe técnica com a jurídica, de modo a verificar que a metodologia utilizada pelo contratado seja coerente com o contrato, suas cláusulas de risco, os marcos e a alocação de responsabilidades. Da mesma forma, as reclamações apresentadas devem ser sérias e fundamentadas, e devem ser formuladas com base em metodologias reconhecidas na doutrina e na jurisprudência, como as guias da AACE e da SCL, entre outras.

É necessário manejar adequadamente conceitos jurídicos e técnicos, distinguir entre dano indireto e custo indireto, dano consequencial, overhead, back office e despesa geral; distinguir entre perda de produtividade e perda de produção; compreender as diferenças entre plano de remediação, mitigação, aceleração, pacing e atrasos concorrentes, entre outros exemplos.

Tudo isso depende de uma boa rastreabilidade dos fatos e decisões do projeto. Por isso, requer-se:

- Registros sistemáticos de comunicações, ordens e variações.
- Diários e livros de obra bem conduzidos.
- Sistemas digitais que permitam reconstruir a “história” do projeto.

A resolução precoce e justa de disputas é impossível se não existirem registros confiáveis que sustentem as posições de cada parte.

Fortalecimento de capacidades dos servidores públicos

Estabelecer um plano de formação e certificação habilitante para servidores públicos.

6. Subcontratação e cadeia de valor

A melhoria contratual não pode restringir-se à relação contratante–contratado principal: deve abranger também a relação com subcontratados, fornecedores e trabalhadores. A FIDEC propicia:

- Padrões mínimos de equidade em subcontratos, incluindo:

o Condições de risco coerentes com o contrato principal, não mais gravosas.

o Reconhecimento proporcional de extensões de prazo e compensações obtidas pelo contratado.

- Cláusulas obrigatórias de pagamento oportuno, com:

o Prazos definidos e razoáveis para pagar medições ou estados de pagamento.

o Mecanismos automáticos de juros ou sanções por atraso, conforme a legislação aplicável.

- Proibição de práticas abusivas, tais como:

o Retenções desproporcionais ou sem justificativa técnica.

o Condições “pay-when-paid” extremas que transfiram o risco de pagamento do contratante ao subcontratado.

o Modificações unilaterais de prazos de pagamento ou escopo sem acordo.

Uma cadeia de valor justa, com regras claras e pagamento oportuno, é condição básica para a produtividade e a estabilidade do setor.

7. Mecanismos de Resolução de Controvérsias

A litigiosidade é inerente aos projetos de construção, mas não é inevitável que termine em litígios longos e custosos. Os diferentes mecanismos de resolução de controvérsias permitem abordar as diferenças no momento oportuno.

A FIDEC recomenda a utilização dos seguintes mecanismos:

7.1. Dispute Boards

Os Dispute Boards, assim como os Mecanismos de Resolução Precoce de Controvérsias (MRPC), consistem em painéis de especialistas independentes que:

- Acompanham o projeto desde etapas precoces e, se for o caso, incluem a etapa de operação e manutenção do projeto.
- Conhecem o contrato, o programa e os principais riscos.
- Emitem recomendações ou opiniões vinculantes ou não, conforme pactuado.

Sua função é resolver in situ os desacordos técnicos ou contratuais de projetos com certa monta ou complexidade, evitando que se acumulem até o final do projeto. A evidência internacional mostra que, quando utilizados de forma sistemática, a grande maioria dos contratos termina sem necessidade de recorrer a arbitragens ou ações judiciais.

7.2. Mediação e painéis técnicos

Juntamente com os Dispute Boards, a FIDEC promove a mediação especializada e os painéis técnicos como etapas intermediárias em cláusulas escalonadas de resolução de controvérsias.

Esses mecanismos:

- Permitem que um terceiro imparcial facilite o diálogo.
- Oferecem soluções baseadas em critérios técnicos e de equidade.
- Preservam a relação entre as partes, por não terem caráter adversarial.

Sua utilização deveria ser obrigatória antes do acesso a instâncias contenciosas, salvo casos excepcionais.

7.3. Arbitragens especializadas em construção

Caso a controvérsia não possa ser resolvida precocemente, é desejável recorrer a arbitragens especializadas, com:

- Árbitros com experiência em construção e contratação complexa.
- Organização e administração a cargo de instituições de reconhecido prestígio.
- Procedimentos ágeis, centrados nas verdadeiras questões técnicas, contratuais e econômicas.
- Reconhecimento de métodos modernos de análise de prazos, custos e produtividade.

Isso reduz significativamente os tempos e custos de resolução em comparação com a justiça civil ordinária e gera decisões mais bem informadas.

8. Boas Práticas Contratuais FIDEC

A FIDEC propõe que os países membros adotem um Código de Boas Práticas Contratuais para orientar contratantes, contratados e demais atores da cadeia de valor, que incorpore princípios como:

- Compromissos claros contra a corrupção e o suborno.
- Proibição de práticas colusivas.
- Tratamento não discriminatório em adjudicações e execução contratual.
- Boa-fé e tratamento justo.
- Transparência na informação, incluindo o estado de execução do projeto em tempo real.
- Uso de tecnologias que promovam transparência e rastreabilidade.
- Não aproveitamento abusivo de posições de poder.

- Colaboração na solução de problemas.
- Reuniões periódicas de acompanhamento com pauta e atas.
- Troca transparente de informações relevantes, como riscos, avanços e problemas.
- Avaliações de desempenho ao final do projeto, orientadas ao aprendizado.

Agora, a coerência entre o contrato principal e os subcontratos é essencial para evitar rupturas na cadeia de valor. Por esse motivo, a FIDEC recomenda que os subcontratos:

- Reproduzam, no essencial, os princípios de equilíbrio, colaboração e pagamento oportuno do contrato principal.
- Não contenham condições mais gravosas do que aquelas assumidas perante o contratante.
- Incluam procedimentos claros para tramitar mudanças, extensões de prazo e reclamações.

A integridade não é apenas uma exigência ética, mas também uma condição para a eficiência e a confiança no setor.

Esse código deveria ser subscrito — idealmente — pelas associações de contratantes e contratados, e difundido como referência comum.

9. Inovação, produtividade e transformação digital

A melhoria da produtividade na construção exige incorporar de maneira decidida a inovação e a transformação digital ao longo de todo o ciclo de vida do projeto. Em particular, o uso de Building Information Modeling (BIM) permite integrar projeto, construção e operação em um modelo digital único, antecipar interferências e problemas de construtibilidade antes do início da obra, e melhorar a coordenação entre disciplinas e atores.

Nessa linha, recomenda-se que os projetos relevantes adotem BIM de forma progressiva, com padrões de nível de desenvolvimento, papéis definidos e requisitos claros incorporados nas bases de contratação.

Juntamente com isso, a rastreabilidade digital — por meio de registros eletrônicos de mudanças, ordens e estados de pagamento, sistemas de controle de avanço em tempo quase real e plataformas colaborativas para compartilhar informações — reforça a transparência, simplifica auditorias e facilita a resolução de controvérsias.

A construção industrializada — pré-fabricação, modularidade e automação — também contribui para aumentar produtividade e qualidade, ao reduzir prazos mediante produção em fábrica, padronizar processos repetitivos e controlados, e

diminuir o impacto em ambientes sensíveis ao reduzir frentes de trabalho em campo. Para viabilizá-la, propõe-se que contratos e normativas se adaptem, privilegiando critérios de desempenho em vez de soluções prescritivas.

A digitalização, além disso, abre oportunidades para reforçar a transparência por meio de portais públicos ou corporativos nos quais sejam publicadas licitações, adjudicações e avanços, com indicadores de desempenho acessíveis a autoridades, usuários e empresas, e inclusive ferramentas de monitoramento cidadão ou de terceiros independentes, o que contribui para a confiança e para o bom uso dos recursos. Paralelamente, os dados abertos de infraestrutura — como carteira de projetos, custos de referência ou tempos de tramitação — permitem analisar lacunas e tendências, comparar desempenhos entre projetos e entidades e desenhar políticas baseadas em evidências, promovendo uma cultura de dados compartilhados, com respeito às restrições legais aplicáveis.

Por fim, a infraestrutura deve ser concebida não apenas como suporte físico, mas como um ativo sustentável e resiliente a serviço das pessoas e do território. Nesse sentido, os projetos deveriam minimizar impactos ambientais durante a construção e operação, otimizar o uso de energia, água e materiais e incorporar critérios de economia circular sempre que possível, integrando a sustentabilidade desde o planejamento até a exploração e não apenas como uma exigência formal associada a licenças.

10. Observatório Internacional

Para sustentar ao longo do tempo a melhoria contínua, a FIDEC desenvolverá e impulsionará a criação de um Observatório de Contratação e Controvérsias, concebido como uma instância regional de acompanhamento e análise da contratação de infraestrutura. Seus principais objetivos serão monitorar o estado da contratação na região, analisar tendências em prazos, custos, modelos contratuais e níveis de litigiosidade e, com base nisso, formular recomendações de política e boas práticas que contribuam para elevar os padrões do setor.

Para cumprir essa função, o Observatório desenvolverá indicadores regionais que permitirão medir e comparar o desempenho entre países e setores, tais como o percentual de contratos com modificações significativas, a média de extensão de prazos, o montante e a frequência das controvérsias e o grau de uso de mecanismos colaborativos e de resolução precoce.

Da mesma forma, a FIDEC implementará a elaboração de relatórios periódicos — por exemplo, anuais ou bienais — que sistematizarão os dados coletados, destacarão casos de sucesso e lições aprendidas e identificarão lacunas e áreas prioritárias de melhoria, de modo que esses relatórios sirvam como referência para autoridades, empresas e organismos internacionais.

O Observatório também se nutrirá das fontes de informação dos países membros e consolidará informações sobre modelos contratuais utilizados, controvérsias e suas soluções, e inovações regulatórias e contratuais.

Com o tempo, essa base se converterá em um repositório de experiência comparada para a comunidade FIDEC e facilitará o aprendizado regional e a melhoria sustentada da contratação e da gestão de controvérsias.

IV. Conclusões

A FIDEC recomenda aos países membros adotar e implementar estas recomendações como uma decisão estratégica e de longo prazo para transformar a forma como os projetos de construção são concebidos, contratados e executados na Ibero-América.

Avançar em direção a padrões comuns, juntamente com a modernização dos marcos institucionais, normativos e contratuais, permitirá dar um salto em produtividade e capacidade de execução, substituindo dinâmicas adversariais por uma cultura de colaboração, previsibilidade e foco em resultados. Com regras mais claras, riscos melhor alocados e decisões oportunas, será possível reduzir de maneira sustentada os sobrecustos, os atrasos e a incerteza, liberando energias e recursos para o essencial: construir mais e melhor infraestrutura para a região ibero-americana.

A implementação destas recomendações poderá ser realizada conforme a realidade institucional e normativa de cada país, impulsionando reformas e boas práticas que fortaleçam a gestão, a rastreabilidade e a resolução precoce de controvérsias, para diminuir a litigiosidade e evitar litígios longos e custosos.

A adoção progressiva de modelos contratuais modernos, a profissionalização da gestão de projetos, a transparência e integridade em toda a cadeia de valor, juntamente com a inovação e a transformação digital, abrirão um caminho de benefícios concretos para o setor público e para a indústria: maior eficiência, melhor qualidade, mais confiança entre atores e uma execução mais previsível.

Em definitivo, a FIDEC busca alinhar capacidades e responsabilidades para que a infraestrutura não apenas seja construída, mas se converta em um verdadeiro motor de desenvolvimento, bem-estar e resiliência para as comunidades e o território.