Este artigo está licenciado sob a licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-SemDerivação 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0).



Revista de Direito Administrativo
ISSN: 0034-8007
eISSN: 2238-5177

O uso dos *dispute boards* voltado ao reequilíbrio contratual de grandes obras de infraestrutura: uma análise a partir dos relatórios de obras paralisadas do TCU e do TCE-SP*

The use of dispute boards for contractual rebalancing of large infrastructure works: an analysis based on the reports of stalled works by the Federal Court of Accounts (TCU) and the São Paulo State Court of Accounts (TCE-SP)

*Márcia Walquíria Batista dos Santos***
*Marconi Queiroz de Medeiros Chianca****

* Artigo recebido em 24 de setembro de 2024 e aprovado em 29 de novembro de 2024. DOI: https://doi.org/10.12660/rda.v284.2025.92146.

** Pós-doutorado em gestão de políticas públicas pela Escola de Artes, Ciências e Humanidades da USP (EACH-USP). Doutora em direito do Estado pela USP. Procuradora da Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" (Unesp). Professora titular do Programa de Mestrado da Escola Paulista de Direito (EPD-SP). Professora do curso de Direito do Centro de Ensino Superior de São Gotardo (Cesg), São Gotardo (MG). E-mail: marcia.walquiria@hotmail.com.

*** Mestrando em soluções alternativas de controvérsias empresariais pela Escola Paulista de Direito (EPD). Graduado em direito pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). E-mail: marconichianca@gmail.com.

RESUMO

O presente artigo aborda a importância dos *dispute boards* como mecanismos eficazes para a prevenção e resolução de conflitos em contratos de grandes obras de infraestrutura. Tais obras, que possuem elevado valor econômico e alta complexidade técnica, frequentemente enfrentam disputas contratuais que, se não solucionadas de forma célere, podem levar à paralisação dos projetos, aumento de custos e comprometimento dos benefícios sociais e econômicos esperados, como demonstram os relatórios de obras paralisadas do Tribunal de Contas da União (TCU) e do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP). O artigo explora os conceitos fundamentais dos *dispute boards*, suas bases legais, especialmente no contexto brasileiro com a Lei nº 14.133/2021, e sua aplicação prática em contratos públicos. Destaca-se a capacidade dos *dispute boards* de atuar preventivamente, evitando a escalada de conflitos e assegurando a continuidade das obras. Exemplos internacionais e nacionais ilustram a eficácia desse método na manutenção do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos, promovendo a conclusão bem-sucedida dos projetos. Por fim, o estudo reforça a necessidade de maior aceitação e implementação dos *dispute boards* no Brasil, como meio de melhorar a gestão dos contratos públicos e garantir a efetividade das obras de infraestrutura.

PALAVRAS-CHAVE

dispute boards — equilíbrio econômico-financeiro — obras de infraestrutura — soluções adequadas de conflitos — contratos administrativos

ABSTRACT

This article addresses the importance of *dispute boards* as effective mechanisms for preventing and resolving conflicts in contracts for large infrastructure projects. Such projects, which have high economic value and technical complexity, often face contractual disputes that, if not promptly resolved, can lead to project delays, cost increases, and the prejudice of expected social and economic benefits, as shown by the reports of stalled works by the Federal Court of Accounts (TCU) and the São Paulo State Court of Accounts (TCE-SP). The article explores the fundamental concepts of *dispute boards*, their legal foundations, particularly in the Brazilian context with Law No. 14.133/2021, and their practical application in public contracts. The ability of *dispute boards* to act preventively,

avoiding the escalation of conflicts and ensuring the continuity of projects is highlighted. International and national examples illustrate the effectiveness of this method in maintaining the economic-financial balance of contracts, promoting the successful completion of projects. Finally, the study emphasizes the need for greater acceptance and implementation of *dispute boards* in Brazil as a means of improving the management of public contracts and ensuring the effectiveness of infrastructure projects.

KEYWORDS

dispute boards — economic-financial balance — infrastructure projects — appropriate dispute resolution — public contracts

1. Introdução

As grandes obras de infraestrutura são fundamentais para o desenvolvimento econômico e social do país. Elas envolvem projetos de alto valor econômico, longos prazos de execução e complexidade técnica, características que tornam inevitáveis as disputas contratuais durante sua execução. Essas disputas, se não resolvidas de maneira célere e eficaz, podem gerar graves consequências, incluindo a paralisação das obras, o aumento dos custos e o comprometimento dos benefícios esperados pela sociedade.

Neste contexto, o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de obras públicas é uma questão central. A necessidade de manter as condições pactuadas no momento da contratação, mesmo diante de eventos supervenientes e imprevisíveis, é essencial para garantir a continuidade dos projetos e a entrega dos resultados esperados.

Diante da complexidade dos contratos de grandes obras de infraestrutura e da alta frequência de conflitos que comumente surgem ao longo de sua execução, acarretando na paralisação dos projetos, como demonstram os números de obras paradas relatados pelo TCU e pelo TCE-SP, que serão analisados no capítulo seguinte, torna-se imprescindível buscar mecanismos eficazes para a prevenção e solução desses conflitos. É nesse cenário que os *dispute boards* (comitês de resolução de disputas) emergem como uma solução adequada. Esse método de resolução de conflitos, amplamente utilizado em contratos de construção no exterior, tem demonstrado ser eficaz na manutenção do equilíbrio contratual e na garantia da continuidade das obras.

O presente artigo tem como objetivo analisar o uso dos *dispute boards* como mecanismo de reequilíbrio contratual em grandes obras de infraestrutura. Serão abordados os conceitos fundamentais, a aplicação prática desse método em contratos de obras públicas no Brasil e no exterior, e sua eficácia na solução de conflitos relacionados com o desequilíbrio econômico-financeiro.

A pesquisa busca demonstrar que os *dispute boards* podem contribuir significativamente para a mitigação dos impactos negativos causados pelos desequilíbrios contratuais, promovendo a continuidade dos projetos e a consecução dos objetivos de desenvolvimento econômico e social.

Além disso, o estudo explorará as bases legais que sustentam a utilização dos *dispute boards* no Brasil, com especial atenção à Lei nº 14.133/2021, que regulamenta as licitações e contratos administrativos, e às suas disposições sobre métodos alternativos de resolução de controvérsias, incluindo os comitês de resolução de disputas. A análise se estenderá também à experiência prática de sua aplicação, destacando exemplos de sucesso e as lições aprendidas em projetos de infraestrutura de grande porte.

Por fim, o artigo pretende contribuir para o debate sobre a necessidade de adoção de mecanismos mais eficientes de resolução de conflitos em contratos administrativos. Em um contexto marcado por uma alta taxa de paralisação de obras públicas, como revelam os expressivos 32,2 bilhões de reais em obras financiadas com recursos federais atualmente paralisadas,[1] além de 19 bilhões de reais em obras estaduais interrompidas apenas no estado de São Paulo,[2] torna-se manifesta a necessidade de soluções que garantam a efetiva execução contratual e a entrega dos benefícios esperados pela sociedade.

2. Perfil das grandes obras de infraestrutura: características e histórico de disputas

A escolha do recorte das grandes obras de infraestrutura para esta pesquisa justifica-se pela necessidade de abordar um setor crítico e altamente impactante para a economia e a sociedade.

---

1 TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Acórdão nº 2134/2023*. Plenário. Relator: ministro Vital do Rêgo. Brasília, 18 out. 2023. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2134%2520ANOACORDAO%253A2023%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0. Acesso em: 11 out. 2024.

2 TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. *Painel de obras paralisadas ou atrasadas*. 2024. Disponível em: https://paineldeobras.tce.sp.gov.br/. Acesso em: 11 out. 2024.

As obras de infraestrutura apresentam características singulares que as distinguem de outros tipos de projetos, tais como o elevado valor econômico, longos prazos de execução, complexidade técnica e impactos socioambientais, o que torna as disputas contratuais praticamente inevitáveis nesse tipo de projeto.

Para melhor definir o perfil das grandes obras de infraestrutura, importa ressaltar que os contratos relativos a tais projetos são, antes de tudo, contratos de construção ou de empreitada, os quais são assim definidos por Hely Lopes Meirelles:

> *Contrato de construção* é todo ajuste para execução de obra certa e determinada, sob direção e responsabilidade do construtor, pessoa física ou jurídica legalmente habilitada a construir, que se incumbe dos trabalhos especificados no projeto, mediante as condições avençadas com o proprietário ou comitente. Esse conceito abarca, na sua generalidade, as duas modalidades de contrato de construção de obra particular conhecidas e praticadas entre nós — a empreitada e a administração —, as quais se diversificam nas condições econômicas da realização da obra, mas guardam as características da espécie que assinalamos.[3]

Entrando em maior nível de especificidade, entende-se que contrato de construção de obra pública abrange qualquer construção, reforma, fabricação, recuperação ou ampliação de um bem público, podendo as obras ser executadas diretamente pela administração ou indiretamente, quando a obra é terceirizada por meio de contrato administrativo.[4]

Como se vê da definição exposta, o conceito de obra pública abrange tanto as obras de pequeno porte, como uma pequena reforma na sede de um órgão administrativo, quanto aquelas de maior dimensão, como a construção de uma rodovia.

A partir dos conceitos trazidos, podemos definir os contratos de construção de grandes obras como acordos formais estabelecidos entre a administração e um empreiteiro para a realização de projetos de construção de grande escala, que envolvem a edificação de infraestrutura complexa, como rodovias, ferrovias, usinas, portos ou aeroportos. Tais contratos estão

---

3 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito de construir*. 12. ed. Atualizada por Giovani da Silva Corralo e Fábio Scopel Vanin. São Paulo: Juspodivm, 2023, p. 263.

4 D'ANGELO, Aldo César; GUIMARÃES, Irce Fernandes Gomes; VALE, Clécio Magalhães do. Causas de atrasos na conclusão de obras públicas: uma análise comparativa por pesquisa bibliométrica e estudo de caso. *Revista de Gestão e Projetos*, v. 14, n. 1, p. 190-218, jan./abr. 2023. p. 193.

frequentemente associados a políticas públicas de desenvolvimento, visando aprimorar a infraestrutura de determinada região.

Para fins do presente estudo, serão consideradas grandes obras aquelas que, apresentando as características mencionadas, enquadram-se no conceito legal de obras de grande vulto, ou seja, aquelas com valor superior a R$ 239.624.058,14, nos termos do art. 6º, XXII, da Lei nº 14.133/2021, com valor atualizado pelo Decreto nº 11.871/2023:

> Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:
> […]
> XXII — obras, serviços e fornecimentos de grande vulto: aqueles cujo valor estimado supera R$ 239.624.058,14 (duzentos e trinta e nove milhões seiscentos e vinte e quatro mil cinquenta e oito reais e quatorze centavos);[5]

As grandes obras públicas incluem projetos de infraestrutura, que têm como objetivo construir, expandir e aprimorar a estrutura física e tecnológica de uma região para fomentar o desenvolvimento econômico e social. Exemplos de grandes obras de infraestrutura são a construção de estradas, pontes, viadutos, aeroportos e portos, entre outros.

Devido à dimensão e complexidade desse tipo de contrato, bem como à variedade de interesses em jogo, os conflitos são comuns durante a execução de grandes obras de infraestrutura. Esses conflitos podem resultar em custos imprevistos e atrasos significativos, impactando setores essenciais da economia.

Mesmo os projetos mais bem planejados enfrentam mudanças e divergências ao longo de sua execução, tanto na fase de projeto quanto durante a construção. A resolução rápida desses conflitos é fundamental para garantir a conclusão dos projetos e reduzir o risco envolvido, melhorando o ambiente institucional e atraindo investimentos públicos e privados.

Cyril Chern exemplifica os conflitos que costumam surgir nesse tipo de obra:

> Os conflitos podem surgir como resultado de desempenho insatisfatório ou intempestivo da operadora privada; aumentos inesperados de custos de determinados componentes ou serviços que prejudiquem desproporcionalmente

---

[5] BRASIL. Congresso Nacional. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 1º de abril de 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 20 jul. 2024.

> uma parte específica; casos de força maior que causem atrasos físicos ou impeçam o desenvolvimento do projeto, a construção, a entrega de equipamentos ou a operação; disputas entre acionistas da operadora privada (por exemplo, sobre obrigações de financiamento); descumprimentos por parte do governo ou de suas agências; mudanças macroeconômicas ou alterações no ambiente político, regulatório ou legal que tornem os termos originais da concessão ou licença desvantajosos para uma ou mais partes. Em alguns casos, como projetos de grandes barragens, a comunidade local pode ser afetada negativamente pelo projeto proposto; por exemplo, os membros da comunidade podem precisar ser reassentados ou receber indenização, ou não entenderão como suas necessidades serão atendidas.[6]

Como se vê, os conflitos podem ter diversas causas, podendo decorrer de mau planejamento por parte da administração pública, da falta de capacidade técnica do parceiro privado, ou mesmo de fatos imprevisíveis e inevitáveis.

A falta de rápida resolução desses conflitos resulta no já conhecido e preocupante cenário brasileiro de inúmeras obras públicas inacabadas.

De acordo com os dados divulgados pelo TCU por meio do Acórdão 2134/2023-Plenário,[7] no ano de 2023 foi detectado que 8.603 obras financiadas com recursos federais encontram-se paralisadas, de um total de mais de 21 mil contratos analisados. Isso representa 41% das obras que deveriam estar em andamento. Os valores totais previstos dos contratos paralisados somam 32,2 bilhões de reais.

Referido Acórdão aponta que a Auditoria do TCU, após consulta aos tribunais de contas dos estados, observou que, "na visão dos entes locais, questões financeiras da execução contratual, como atrasos de pagamento/repasse e desequilíbrios são responsáveis pela maior parte dos motivos de paralisação de obras". Os dados obtidos demonstram que o desequilíbrio econômico-financeiro do contrato foi apontado como a causa direta de paralisação da obra em 16% dos casos.

---

6 "*Disputes might arise as a result of poor or untimely performance by the private operator; unexpected increases in costs of certain components or services that disproportionately disadvantage a particular party; a natural force majeure event that physically delays or impedes the project development, construction, delivery of equipment or operation; disputes among shareholders of the private operator (e.g. over funding obligations); breaches by the government or its agencies; macro-economic changes or changes in the political or regulatory environment or laws that make the original terms of the concession or licence disadvantageous for one or more of the parties.11 In some cases, such as large dam projects, the local community can be negatively affected by the proposed project; for example, community members may need to be resettled or be compensated or not understand how their needs will be met.*" CHERN, Cyril. *Chern on dispute boards*: practice and procedure. 13. ed. Nova York: Routledge, 2015. p. 570. Tradução nossa.

7 Tribunal de Contas da União, *Acórdão nº 2134/2023*, *op. cit.*

Apenas no âmbito do estado de São Paulo, conforme consta no Painel de obras paralisadas ou atrasadas do TCE-SP,[8] foram detectadas, no primeiro trimestre de 2024, 472 obras paralisadas, cujos contratos somam mais de 19 bilhões de reais.

As 10 maiores obras paralisadas no estado de São Paulo, de acordo com os dados compilados pelo TCE-SP, são todas obras de infraestrutura de grande vulto, com valor superior ao estabelecido no art. 6º, XXII, da Lei nº 14.133/2021, como se vê no seguinte quadro.

Quadro 1
Maiores obras paralisadas no estado de São Paulo

Descrição da obra paralisada	Valor inicial do contrato
Readequações e ampliação do sistema de suprimento de energia de tração das Linhas 11 — Coral E 12 — Safira da CPTM	R$ 10.598.943.127,00
Obras de implantação do trecho norte do rodoanel Mário Covas — Lote IV	R$ 788.021.820,59
Obras de implantação do trecho norte do rodoanel Mário Covas — Lote I	R$ 647.611.591,06
Obras de implantação do trecho norte do rodoanel Mário Covas — Lote V	R$ 646.340.371,22
Obras de implantação do trecho norte do rodoanel Mário Covas — Lote VI	R$ 619.219.894,43
Obras de implantação do trecho norte do rodoanel Mário Covas — Lote II	R$ 604.170.644,64
Obras de implantação do trecho norte do rodoanel Mário Covas — Lote III	R$ 601.140.442,61
Obras no trecho entre as estações Paulo Freire e Dutra — Trecho Vila Prudente-Dutra da Linha 2-Verde da Companhia do Metropolitano de São Paulo — Metrô	R$ 597.365.773,17
Obras no Pátio Paulo Freire — Trecho Vila Prudente-Dutra da Linha 2-Verde da Companhia do Metropolitano de São Paulo — Metrô	R$ 563.879.452,43
Fornecimento e instalação de sistemas de sinalização — CBTC e Telecomunicações para a linha 8 — Diamante e Radiocomunicação para todas as linhas da CPTM	R$ 288.764.798,72

Fonte: TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. *Painel de obras paralisadas ou atrasadas*. 2024. Disponível em: https://paineldeobras.tce.sp.gov.br/. Acesso em: 10 jul. 2024.

[8] TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. *Painel de obras paralisadas ou atrasadas*. 2024. Disponível em: https://paineldeobras.tce.sp.gov.br/. Acesso em: 10 jul. 2024.

Apenas as 10 obras relacionadas somam mais de 15 bilhões de reais em valor contratual, cerca de 82% do valor total das obras paralisadas no estado de São Paulo, o que demonstra a relevância das grandes obras de infraestrutura dentro do cenário geral de obras públicas paralisadas.

Ainda de acordo com os dados divulgados no Painel de obras do TCE-SP, quanto aos motivos para os atrasos ou paralisações das obras, nota-se que fatos supervenientes à licitação foram a causa da paralisação em 11,44% das obras; deficiências ou insuficiências nas informações no projeto básico correspondem a 5,72% dos contratos interrompidos; questões técnicas que vieram a ser conhecidas somente após a licitação são 4,87% dos motivos de paralisação; e 1,90% das obras sofrem atraso ou paralisação em razão de caso fortuito ou força maior.

Todas essas causas, que motivaram aproximadamente 24% das obras paralisadas ou atrasadas no estado de São Paulo, impactam o equilíbrio contratual e poderiam, em tese, ser resolvidas por meio da recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, o que demonstra a importância da identificação de soluções eficazes para o reequilíbrio contratual e, consequentemente, para a conclusão bem-sucedida desses empreendimentos.

3. Impactos do desequilíbrio contratual nas obras de infraestrutura

Os dados expostos no capítulo anterior demonstram que o desequilíbrio econômico-financeiro é um dos grandes causadores da paralisação de obras públicas, o que é evidenciado tanto nos dados divulgados pelo TCU quanto pelo TCE-SP. Os contratos de obras de infraestrutura, que possuem longos prazos de execução e alta complexidade técnica, estão ainda mais sujeitos ao surgimento de fatos supervenientes que afetem o equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

A definição de equilíbrio econômico-financeiro, sem maiores divergências doutrinárias, é sintetizada por Celso Antônio Bandeira de Mello como "a relação de igualdade formada, de um lado, pelas obrigações assumidas pelo contratante no momento do ajuste e, de outro lado, pela compensação econômica que lhe corresponderá".[9]

[9] MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 37. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2024. p. 553.

O direito à manutenção do equilíbrio contratual decorre do texto constitucional, que, ao estabelecer a necessidade do processo licitatório para as contratações públicas no inciso XXI do art. 37, utiliza a expressão "mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei", garantindo, portanto, a manutenção do equilíbrio contratual inicial durante toda a sua execução.

No âmbito infraconstitucional, a Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021) traz diversos instrumentos para a manutenção do equilíbrio entre os encargos do contratante e contratado, tais como o reajuste e a repactuação, e prevê como uma das hipóteses de alteração do contrato administrativo o reequilíbrio econômico-financeiro, como se vê no seguinte dispositivo:

> Art. 124. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:
> […]
> II — por acordo entre as partes:
> […]
> d) para restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe ou em decorrência de fatos imprevisíveis ou previsíveis de consequências incalculáveis, que inviabilizem a execução do contrato tal como pactuado, respeitada, em qualquer caso, a repartição objetiva de risco estabelecida no contrato.[10]

Nos termos da lei, para a configuração de distorções contratuais que justifiquem um reequilíbrio, é necessária a ocorrência de eventos imprevisíveis ou com consequências incalculáveis, e que estão fora do controle das partes envolvidas. Em alguns contratos, identificar essas circunstâncias pode ser relativamente simples, mas, à medida que a complexidade do objeto contratado aumenta, a avaliação de eventuais desequilíbrios contratuais torna-se igualmente mais complexa.

Isso se mostra de maneira mais evidente nos contratos de obras, que são complexos por natureza, devido à variedade de disciplinas técnicas envolvidas e à quantidade de variáveis a serem consideradas, além de abrangerem questões de diversos ramos do direito, como direito administrativo, tributário, trabalhista, responsabilidade civil.

Embora um contrato bem formatado deva prever eventos supervenientes que possam afetar o equilíbrio contratual e atribuir riscos e responsabilidades

---

[10] Brasil, Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, *op. cit.*

entre as partes por meio da matriz de riscos, fato é que os contratos de engenharia tornam especialmente desafiadora, ou mesmo impossível, uma previsão completa de eventuais riscos.

Nesse sentido, Maria Sylvia di Pietro leciona, quanto à previsão de riscos nos contratos administrativos, que

> […] é mais difícil fazer, no momento do contrato, uma previsão adequada do equilíbrio, uma vez que os acordos administrativos em geral envolvem muitos riscos decorrentes de várias circunstâncias, como a longa duração, o volume grande de gastos públicos, a natureza da atividade, que exige muitas vezes mão de obra especializada, a complexidade da execução etc. O próprio interesse público que à Administração compete defender não é estável, exigindo eventuais alterações do contrato para ampliar ou reduzir o seu objeto ou incorporar novas técnicas de execução.[11]

Lie Uema do Carmo traz um exemplo prático dessa imprevisibilidade dos eventos supervenientes e suas consequências em contratos de grandes obras:

> Pense-se nas turbulências que podem surgir de fontes endógenas ao programa contratual, tais como fatores macroeconômicos, políticos ou sociais. Exemplos como o vandalismo no canteiro de obras da usina de Jirau, ocorrido em maio de 2011, em que houve a depredação do local da obra, provocou atrasos, destruição de materiais e equipamentos e uma disputa que pode ser bilionária entre, de um lado, a proprietária do empreendimento, o consórcio Energia Sustentável do Brasil e a construtora Camargo Corrêa S.A. e, de outro, as seguradoras da obra. Um evento em princípio menor causa consequências desproporcionais, não lineares.[12]

Deste modo, a impossibilidade de antecipar e contingenciar todos os possíveis riscos contratuais leva à quase inevitável ocorrência de fatores que geram o desequilíbrio contratual durante o prazo de execução da obra e o consequente pedido de reequilíbrio econômico-financeiro.

No entanto, a variedade e a especificidade técnica dos fatores envolvidos no reequilíbrio econômico-financeiro de contratos de grandes obras levam a uma grande dificuldade e morosidade na análise dos pedidos pela administração, conduzindo à paralisação dos projetos.

---

[11] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 37. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024. p. 283.

[12] CARMO, Lie Uema do. *Contratos de construção de grandes obras*. Tese (doutorado em direito) — Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. p. 244.

Como exemplo concreto dessa dificuldade da administração, no caso da paralisação das obras da ferrovia transnordestina, que decorreu, entre outros fatores, da necessidade de repactuação do contrato, a Auditoria do Tribunal de Contas da União relatou no processo de fiscalização que "a Agência [ANTT] reconheceu que não possui processos institucionalizados de cálculo e repactuação […]".[13]

Essa dificuldade da administração em analisar os pedidos de reequilíbrio acaba acarretando na paralisação ou diminuição do ritmo de muitas obras, impedindo a materialização dos benefícios esperados com a conclusão dos projetos, além de gerar diversos custos associados, resultantes dos benefícios que deixam de ocorrer e do custo da imobilização de recursos públicos.

A Confederação Nacional da Indústria (CNI) elaborou um estudo em 2018 analisando empiricamente o impacto econômico da paralisação de três grandes obras de infraestrutura: a ferrovia de integração leste-oeste, a transposição do rio São Francisco e a ferrovia transnordestina.

Em relação à obra da ferrovia de integração leste-oeste, o estudo estimou que "a perda com a não disponibilidade de transporte pela Fiol em 2013-19, no trecho Caetité-Ilhéus, terá gerado uma perda de R$ 12,2 bilhões em valor adicionado na produção de minério de ferro, que deixou de ocorrer". Apontou ainda que o atraso da obra "impediu uma economia no transporte de grãos, que somou R$ 430 milhões".[14]

Quanto à transposição do rio São Francisco, o estudo destacou o grande impacto do atraso no custo total da obra, apontando que "o investimento, capitalizado pela Selic, poderia ter sido de R$ 9.739 milhões se o orçamento e o cronograma original, transladado no tempo, tivessem sido seguidos. Entretanto, o valor presente dos investimentos efetivamente ocorridos soma R$ 18.491 milhões; ou seja, um aumento de R$ 8,8 bilhões".[15]

No mesmo sentido, a CNI apontou, em relação ao atraso nas obras da ferrovia transnordestina, que "a combinação do sobrecusto na execução

---

[13] TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Acórdão nº 1408/2017*. Plenário. Relator: ministro Walton Alencar Rodrigues. Brasília, 5 jul. 2017. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1408%2520ANOACORDAO%253A2017%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0. Acesso em: 16 ago. 2024.

[14] CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. *Grandes obras paradas*: como enfrentar o problema? Brasília: CNI, 2018, p. 39.

[15] Confederação Nacional da Indústria, *Grandes obras paradas*, *op. cit.*, p. 58.

da obra com o grande alongamento na sua realização causaram uma perda de R$ 7,6 bilhões, em valor presente, a preços de 2017".[16]

Em razão da dimensão e complexidade dos projetos, observa-se que o atraso na execução das obras de infraestrutura gera grande impacto econômico, considerando o valor da atividade econômica que deixa de ocorrer e o aumento no custo previsto da obra que se arrasta no tempo, muitas vezes afetando a própria viabilidade econômica da continuidade do projeto.

Além do evidente impacto econômico, também se deve considerar a ausência de retorno dos recursos investidos em benefícios à população, como o longo período em que os municípios abrangidos pela transposição do rio São Francisco deixaram de gozar do benefício de um fluxo estável e adequado de água, afetando diretamente a qualidade de vida da população e a produção da agricultura.

Outro fator que deve ser considerado é o impacto do atraso das obras de infraestrutura no desenvolvimento socioeconômico regional e nacional. Nesse sentido, a Câmara Brasileira da Indústria da Construção estimou o impacto das obras paralisadas no PIB brasileiro, nos seguintes termos:

> As melhores estimativas indicam que, caso as obras paralisadas no Brasil fossem todas concluídas em 2018, por exemplo, o PIB deste ano poderia ser aumentado em cerca de 1,8% somente pelos efeitos diretos e indiretos do investimento correspondente sobre a demanda agregada. Além disso, o efeito de longo prazo da conclusão dessas obras sobre estoque de capital em infraestrutura do país permitiria ampliar as condições de oferta nos anos seguintes de modo a elevar o PIB potencial em aproximadamente 0,65%.[17]

Vale mencionar que as obras de infraestrutura muitas vezes têm a finalidade de reduzir custos logísticos, como é o caso das ferrovias e rodovias, e o atraso ou paralisação dessas obras deixa de fomentar a expansão da atividade econômica na região, afastando eventuais investidores. Em outras palavras, "o produto potencial da economia é ampliado por obras de infraestrutura — e restringido por suas paralisações".[18]

Os dados demonstram, portanto, que o desequilíbrio econômico-financeiro dos contratos é uma grande causa de atrasos ou paralisações de obras de infraestrutura, causando diversos impactos diretos e indiretos à economia e à

---

[16] *Ibid.*, p. 84.

[17] CÂMARA BRASILEIRA DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO. *Impacto econômico e social da paralisação das obras públicas*. Brasília: CBIC, 2018. p. 39.

[18] *Ibid.*, p. 36.

sociedade, sendo necessário encontrar soluções que tornem o processo de reequilíbrio contratual mais célere e eficiente, a fim de que as obras possam ser efetivamente concluídas e atendam ao interesse público.

4. *Dispute boards*: conceitos fundamentais

Para propor o uso do *dispute board* como um mecanismo eficaz para o reequilíbrio contratual em grandes obras de infraestrutura, é necessário, antes de tudo, compreender em profundidade o instituto, com seu conceito, características e a base legal que fundamentam esse instrumento.

O conceito de *dispute board* é definido por Ronny Charles Lopes de Torres nos seguintes termos:

> O *Dispute board* é um mecanismo de solução de controvérsias que busca resolver conflitos na área corporativa, especialmente em relação a contratos de longa duração. Forma-se um comitê, composto por um ou mais profissionais independentes, que acompanham de forma periódica o andamento do contrato. Dessa forma, o *dispute board* proporciona uma espécie de gerenciamento que previne o acirramento das divergências e conflitos oriundos do desgaste natural das relações entre as partes envolvidas.[19]

Portanto, o *dispute board*, ou comitê de resolução de disputas, como denomina a Lei nº 14.133/2021, consiste em um colegiado (em regra, com três membros) de especialistas independentes e imparciais escolhidos pelas partes contratantes, que atua com a finalidade de monitorar a execução contratual, prevenir o surgimento de conflitos, auxiliar na resolução das disputas que se instaurarem e acompanhar o projeto até sua conclusão.

O *dispute board* possui um importante diferencial ante os demais métodos extrajudiciais de solução de conflitos, tendo em vista que possui a capacidade de não apenas solucionar, mas também prevenir disputas, pois sua atuação pode ocorrer desde o início do contrato, antes mesmo do surgimento de qualquer conflito.

A capacidade desse instrumento na prevenção do surgimento de conflitos é demonstrada em exemplos práticos por Cyril Chern:

---

[19] TORRES, Ronny Charles Lopes de. *Leis de licitações públicas comentadas*. São Paulo: Juspodivm, 2021. p. 747.

> Os *dispute boards* funcionam, e às vezes, sua mera presença e a capacidade dos membros do *dispute board* de fornecer opiniões informais antes mesmo de surgir qualquer disputa podem ser de grande auxílio. Um bom exemplo disso no Reino Unido é o Docklands Light Railway, avaliado em US $500 milhões, em que nenhuma disputa chegou a se concretizar ou foi submetida ao dispute board; ou a Usina Termelétrica Privada de Saltend, no norte da Inglaterra, avaliada em US $200 milhões, em que o número de conflitos encaminhados ao *dispute board* e à arbitragem foi zero. Vale ressaltar que tais estatísticas eram inéditas na indústria da construção antes dos *dispute boards*.[20]

Essa função preventiva dos *dispute boards* diminui o risco de rescisão do contrato ou sua interrupção para a resolução de conflitos, de modo que Karin Hlavnicka Skitnevsky destaca que "a manutenção e a continuidade do contrato devem ser consideradas como a essência do *dispute board*".[21]

Vê-se, portanto, a importância desse método extrajudicial de prevenção e solução de conflitos, que, apesar de ter surgido na indústria da construção civil, teve seu escopo ampliado e vem sendo aplicado em diversos outros tipos de contrato, especialmente os de grande vulto, tendo em vista a comprovada eficiência desse instrumento na manutenção da boa relação entre as partes do contrato.

O *dispute board* pode ser formado já no início do contrato, atuando de maneira permanente durante toda a sua vigência, ou pode ser instaurado para a solução de uma controvérsia específica já estabelecida, e encerrando-se após o exaurimento da decisão proferida, quando recebe a denominação de *dispute board ad hoc*.[22] A figura do *dispute board ad hoc* é criticada por Antônio Luis Pereira de Sousa por não ter os principais atributos do *dispute board*, como o acompanhamento do projeto desde o início e o conhecimento profundo de suas particularidades, de modo que esse tipo de *dispute board* "não é

---

[20] "*Dispute boards work and sometimes their mere presence and the ability of the dispute board members to give informal opinions before any dispute even arises can be of immense assistance. A good example of this in the United Kingdom is the Docklands Light Railway, valued at US $500 million, where no disputes ever fully arose or were submitted to the dispute board; or the Saltend Private Gas Turbine Power Plant in the north of England, valued at US $200 million, where both the number of disputes referred to the dispute board and the number that went to arbitration were zero. Needless to say, such statistics were unheard of in the construction industry before dispute boards.*" Chern, *Chern on dispute boards*, *op. cit.*, p. 3. Tradução nossa.

[21] SKITNEVSKY, Karin Hlavnicka. *Dispute Boards*: meio de prevenção de controvérsias. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2016. p. 21.

[22] MIMOSO, Maria João; BORTONE, Joana D'arc Amaral. A prevenção de litígios nos contratos de construção: a operatividade dos dispute boards. *Revista Emerj*, Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, p. 301-313, maio/ago. 2020. p. 92.

preventivo, não é proativo, e muito menos permite que o DB se manifeste em 'real time'".[23]

A doutrina divide os *dispute boards* em duas modalidades: *dispute review boards* e *dispute adjudication boards*, residindo a diferença no fato de que "enquanto o primeiro emitirá meras recomendações, o segundo será competente para emitir decisões, provisórias e válidas até que sejam modificadas por um decisão arbitral ou judicial, conforme previsto no contrato".[24] Há ainda a possibilidade de *dispute boards* que unam as duas modalidades, emitindo recomendações e decisões, sendo chamados de *combined dispute boards*.

O papel do *dispute board*, portanto, será definido pelos próprios contratantes, os quais definirão o caráter vinculante ou não das decisões do comitê. Caso decidam pelo *dispute adjudication board*, as decisões serão vinculantes para ambas as partes, com executoriedade imediata; caso optem pelo *dispute review board*, o comitê emitirá uma recomendação sem caráter vinculante, dependendo da aceitação das partes para produzir efeitos.

No Brasil, embora os *dispute boards* já tenham sido utilizados em diversas contratações públicas, tendo por projeto pioneiro, em razão de exigência do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (Bird), os contratos da Linha 4-Amarela do Metrô de São Paulo, a primeira legislação que trouxe previsão expressa da possibilidade de utilização dos *dispute boards* em contratos administrativos foi a Lei nº 16.873, de 22 de fevereiro de 2018, do município de São Paulo.

Em âmbito federal, a primeira previsão legal dos *dispute boards* veio com a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, a qual trouxe um capítulo específico para tratar dos meios alternativos de resolução de controvérsias, e previu em seu artigo 151:

> Art. 151. Nas contratações regidas por esta Lei, poderão ser utilizados meios alternativos de prevenção e resolução de controvérsias, notadamente a conciliação, a mediação, o comitê de resolução de disputas e a arbitragem.
>
> Parágrafo único. Será aplicado o disposto no caput deste artigo às controvérsias relacionadas a direitos patrimoniais disponíveis, como as questões relacionadas ao restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro do contrato,

---

[23] SOUSA, Antônio Luis Pereira de. *Dispute boards*. 2014, p. 39. Disponível em: <http://www.turnkeyconsulting.com.br/download/TKConsulting.ALPS.ADRs%20&%20DBs.pdf. Acesso em: 22 out. 2024.

[24] BUENO, Júlio César. Os dispute boards e sua evolução no direito brasileiro. In: NASCIMBENI, Asdrubal Franco. *Meios adequados de solução de conflitos*: arbitragem, dispute board, mediação, negociação e práticas colaborativas. São Paulo: Almedina, 2023. p. 172.

> ao inadimplemento de obrigações contratuais por quaisquer das partes e ao cálculo de indenizações.[25]

De acordo com o texto da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, portanto, o *dispute board* é um meio alternativo de solução de conflitos que pode ser utilizado nos contratos administrativos, desde que a controvérsia seja relacionada com direitos patrimoniais disponíveis.

Deste modo, embora seu uso já estivesse consagrado na prática, os *dispute boards* agora possuem expressa previsão legal, afastando qualquer dúvida quanto à sua aplicabilidade aos contratos administrativos no direito brasileiro.

5. Aplicação dos *dispute boards* em grandes obras de infraestrutura

Os *dispute boards* possuem uma relação de origem com as grandes obras de infraestrutura, tendo sido criados como um recurso de gestão para os grandes contratos de construção.

Como as grandes obras de infraestrutura frequentemente demandam um longo prazo de execução, com a implementação do projeto em etapas sucessivas, além da complexidade das questões técnicas envolvidas na construção, os *dispute boards* surgiram como instrumento para a resolução das inevitáveis controvérsias surgidas nesse tipo de contrato de maneira rápida, imparcial e econômica, garantindo a continuidade das obras. Sobre o tema, Aline de Toledo Rossi e Karen Cristina Moron Betti Mendes afirmam que:

> Após a II Guerra Muncial os contratos de construção civil passaram a ser mais complexos, em razão de envolverem não apenas questões técnicas referentes à construção em si, que poderiam ser resolvidas por engenheiros e arquitetos, mas também assuntos envolvendo normas ambientais, requisitos governamentais, enfim, uma infinidade de matérias complementares. […] Assim, o DB surge para que um corpo de profissionais com conhecimentos diferenciados possa prestar auxílio nesse complexo ramo.[26]

---

[25] Brasil, Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, *op. cit.*

[26] ROSSI, Aline de Toledo; MENDES, Karen Cristina Moron Betti. Comitê de resolução de disputas: referências de utilização no Brasil. *Revista de Direito Administrativo, Infraestrutura, Regulação e Compliance*, São Paulo, a. 7, n. 27, p. 253-265, out./dez. 2023. p. 255.

O primeiro registro do uso desse instituto aconteceu na construção da represa de Boundary, em Washington, na década de 1960, na qual os contratantes solicitaram a criação de uma "junta técnica consultiva" (Joint Consulting Board) com o propósito de resolver eventuais conflitos e outras matérias relacionadas. Outro importante marco da utilização desse método de resolução de conflitos ocorreu em 1975, quando um *dispute board* foi formado para acompanhar a construção do *Eisenhower Tunnel*, no Colorado.[27]

A partir dessas primeiras experiências bem-sucedidas, de acordo com Igor Gimenes Alvarenga Domingues, o *dispute board* "passou a ser adotado de forma sistemática em diversos contratos de construção de grandes projetos em todo o mundo".[28]

Em 1995, o uso desse instrumento foi mais amplamente difundido após a decisão do Banco Mundial de exigir a previsão dos *dispute boards* em projetos financiados pelo Banco com valor superior a 20 milhões de dólares.[29]

Sua utilização pode ter a finalidade de solucionar quaisquer tipos de conflitos surgidos durante a execução contratual, desde questões relativas a inadimplementos contratuais, alterações de projetos, equilíbrio econômico-financeiro ou outras discordâncias surgidas entre as partes.

Os exemplos de sucesso do uso de *dispute boards* em projetos de infraestrutura são os mais variados. Analisaremos alguns exemplos relatados pela literatura para demonstrar a grande efetividade dos comitês de disputas nesse tipo de contrato.

No projeto de construção da usina hidrelétrica de Ertan, na China, iniciado em 1991, o governo chinês concordou com a utilização de um *dispute board* pela primeira vez na história do país. Foi acordado entre as partes que o comitê faria visitas ao local três vezes por ano e, durante o período de construção, houve um total de cerca de 20 visitas ao local. Neste projeto, as decisões do comitê de disputas tinham natureza apenas de recomendação, não vinculantes. Durante o período da construção, 40 disputas foram submetidas ao comitê, e nenhuma dessas 40 seguiu para arbitragem ou foi judicializada.[30]

---

[27] Chern, *Chern on dispute boards*, *op. cit.*, p. 11.

[28] DOMINGUES, Igor Gimenes Alvarenga. *Comitês de Resolução de Disputas* (dispute boards) *nos contratos da Administração Pública*. São Paulo: Almedina, 2022. p. 32.

[29] Bueno, Os dispute boards e sua evolução no direito brasileiro, *op. cit.*, p. 170.

[30] FERNANDES, Michelle Cristina Santiago. Dispute boards: Inovação no gerenciamento de conflitos em obras de construção. *In*: ANAIS do XVII Encontro Nacional de Tecnologia do Ambiente Construído. Porto Alegre: Antac, 2018. p. 1.986.

A *Docklands Light Railway*, em Londres, foi construída no período de 1996 a 1999. Nesse caso, havia dois *dispute boards*, um técnico e outro financeiro, com três membros cada, trabalhando sob um único presidente. As decisões do comitê de disputas tinham natureza vinculante, porém nenhuma decisão foi necessária, pois o comitê foi eficaz na prevenção de disputas.[31]

Um dos maiores projetos da indústria de construção, com custo aproximado de U$ 15 bilhões, a construção do aeroporto internacional de Hong Kong também previu a atuação do *dispute board*. Durante a construção, um total de seis disputas foram encaminhadas ao comitê e, dessas seis, apenas uma seguiu para a arbitragem, que manteve a decisão do *dispute board*.[32]

No Brasil, a primeira experiência de utilização dos *dispute boards* ocorreu na construção da Linha 4-Amarela do Metrô do município de São Paulo, por exigência do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (Bird), que financiou o projeto.[33] O comitê, cujas manifestações não tinham natureza vinculante, emitiu 11 recomendações no total.

A primeira disputa submetida ao comitê, que se tornou pública em razão da judicialização da questão, versava justamente sobre reequilíbrio contratual, objeto de análise deste trabalho.

O conflito dizia respeito à diferença de custos em razão da alteração do método construtivo de determinado trecho da obra. O comitê entendeu que essa alteração decorreu do atraso na liberação da área por culpa do contratante, concluindo que a Companhia do Metropolitano de São Paulo (Metrô) deveria pagar pelos serviços de retirada e disposição de solo contaminado prestados pelo contratado, nos quantitativos e custos por este indicado. Insatisfeita, a Metrô levou a disputa para a arbitragem, que manteve a decisão do *dispute board*. Por fim, a questão foi levada ao Judiciário, que, embora tenha suspendido liminarmente os efeitos da decisão do *dispute board*, restabeleceu a decisão do comitê em sede de recurso,[34] prestigiando o caráter técnico da decisão e demonstrando a importância do comitê de resolução de disputas inclusive em eventuais litígios judiciais.

---

31 Chern, *Chern on dispute boards*, *op. cit.*, p. 93.

32 RIBEIRO, Suzane de França. *Dispute boards no Brasil*: dos contratos internacionais de construção para a legislação brasileira. Londrina: Thoth, 2024. p. 63.

33 RAVAGNANI, Giovani dos Santos; NAKAMURA, Bruna Laísa Sousa Tourinho; LONGA, Daniel Pinheiro. A utilização de dispute boards como método adequado para a resolução de conflitos no Brasil. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 300, p. 343-362, fev. 2020. p. 347.

34 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO. *Agravo de Instrumento nº 2096127-39.2018.8.26.0000*. 10ª Câmara de Direito Público. Relator: des. Torres de Carvalho, São Paulo, 30 jul. 2018.

De acordo com o banco de dados da *Dispute Resolution Board Foundation*, que compila mais de 2.800 obras de infraestrutura que adotaram o *dispute board* ao redor do mundo,[35] realizadas de 1975 até abril de 2017, foram registradas 3.249 disputas, das quais 2.627 foram resolvidas e apenas 478 submetidas à arbitragem a ou à jurisdição estatal, o que equivale a uma taxa de resolução de cerca de 80% dos conflitos submetidos ao *dispute board*, demonstrando a eficiência do método na resolução de conflitos nas grandes obras de infraestrutura.

Esse histórico de eficiência dos *dispute boards* levou o Conselho da Justiça Federal (CJF), por meio do Enunciado nº 80 da I Jornada de Prevenção e Solução Extrajudicial de Litígios, a recomendar a inserção de cláusula de *dispute board* nos contratos de construção ou de obras de infraestrutura, reconhecendo-o como um mecanismo que permite a imediata resolução de conflitos surgidos no curso da execução dos contratos.[36]

6. *Dispute boards* como mecanismo de reequilíbrio contratual

O desequilíbrio contratual, comumente observado durante a execução de grandes obras de infraestrutura, é uma das principais causas de atrasos e paralisações, como já analisado anteriormente, afetando diretamente a conclusão de projetos essenciais ao interesse público. Esse cenário destaca a necessidade de um método rápido e eficaz para resolver esse tipo de conflito e assegurar a continuidade das obras.

No âmbito da legislação, observa-se que a Nova Lei de Licitações e Contratos previu, no parágrafo único do art. 151, que os meios alternativos de prevenção e resolução de controvérsias, entre os quais estão os *dispute boards*, poderão ser utilizados para a resolução de conflitos relacionados com direitos patrimoniais disponíveis, dando como exemplo expresso as "questões relacionadas ao restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro do

[35] DISPUTE RESOLUTION BOARD FOUNDATION. *Database of projects with dispute boards*. 2017. Disponível em: https://www.disputeboard.org/wp-content/uploads/2018/02/Copy-of-DB_Project_Database_April_2017_for_web.xlsx. Acesso em: 24 ago. 2024.

[36] CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL (CJF). *I Jornada de Prevenção e Solução Extrajudicial de Litígios*. Brasília, 2016. Disponível em: <cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judiciarios-1/prevencao-e-solucao-extrajudicial-de-litigios. Acesso em: 3 set. 2024.

contrato".[37] Não resta dúvida, portanto, acerca da legalidade da solução proposta no presente trabalho.

Tradicionalmente, o reequilíbrio econômico-financeiro em contratos administrativos é buscado por meio da negociação. Nessa dinâmica, cabe ao particular demonstrar a ocorrência de fatos supervenientes e imprevisíveis que inviabilizem a execução contratual conforme o pactuado. A administração pública, por sua vez, deve analisar os argumentos e documentos apresentados, decidindo pelo deferimento ou não do reequilíbrio. José Jair Marques Júnior sistematiza as fases do processo de recomposição do equilíbrio contratual nos seguintes termos:

> Numa primeira etapa, é sequenciada pela (i) verificação do evento danoso, (ii) se pela alocação de riscos da concessão o episódio, qualificado como evento de desequilíbrio, deve ser suportado por alguma das partes; (iii) pela apresentação de pleito pela parte prejudicada para instaurar o procedimento de recomposição, com demonstração probatória do fato desequilibrador e da repercussão na equação econômico-financeira. Numa segunda etapa, é preciso identificar se (iv) o tratamento fixado no contrato ao risco alocado prevê ou não oportunização de recomposição ao equilíbrio e, no caso positivo, (v) passa-se à apuração do impacto do evento, a partir da identificação de todas as condições que orientaram a formulação da proposta e qual o ponto de encontro de tais condições para a formação do equilíbrio; (vi) e, enfim, definir qual o objetivo esperado com a recomposição, e até onde irá para se reequilibrar, e qual dos métodos previstos em contrato deve ser empregado […].[38]

No entanto, a negociação entre o particular e a administração pública mostra-se um método muitas vezes insuficiente para manter o equilíbrio dos contratos de grandes obras de infraestrutura sem que haja a paralisação do projeto.

Diversos fatores contribuem para essa ineficácia, como a ausência de interesse político na conclusão de projetos iniciados em governos anteriores. Nesses casos, a agenda política pode prevalecer sobre o interesse público, levando à paralisação da obra e ao abandono do contrato pela empresa executora.

Outro entrave significativo é o elevado risco de responsabilização dos gestores públicos e profissionais técnicos perante os órgãos de controle. Mesmo

---

[37] Brasil, Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, *op. cit.*

[38] MARQUES JÚNIOR, José Jair. *Negociação aplicada aos contratos de concessão de infraestrutura*. Tese (doutorado em direito do estado) — Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022. p. 83-84.

quando há concordância com o pleito, o medo de responsabilização pessoal muitas vezes leva ao indeferimento do reequilíbrio, perpetuando o ciclo de ineficiência administrativa. Esse fenômeno, descrito por Rodrigo Valgas dos Santos, evidencia uma tendência em que o gestor prefere transferir a decisão ao Judiciário, evitando o ônus de uma possível responsabilização:

> […] a técnica de indeferimento e consequente paralisia administrativa adquire importante variante no Brasil, ligada ao desequilíbrio entre as funções estatais por qual passamos. É que o gestor público, mesmo sabendo que é da sua competência decidir, prefere indeferir justamente para que o administrado busque o atendimento de seu pleito pela via judicial. Como veremos em seguida, o agente público, sabendo que estará sujeito à responsabilização disfuncional, pouco importando o que decida, prefere deixar ao Judiciário o ônus em decidir e substituir por via oblíqua o lídimo exercício da função administrativa.[39]

Além disso, a comprovação dos requisitos para o reequilíbrio é um desafio adicional. A natureza multifatorial envolvida no reequilíbrio contratual de grandes obras torna a produção de provas complexa, e a administração frequentemente nega os pedidos por entender que os pressupostos legais não foram satisfatoriamente comprovados, forçando as partes a buscar a via judicial para o atendimento do seu pleito.

Esses fatores tornam a negociação para o reequilíbrio de grandes obras lenta e ineficaz, resultando em atrasos ou até no abandono de projetos que são cruciais para a infraestrutura do país.

Nesse contexto, os *dispute boards* aparecem como um valioso mecanismo para a recomposição do equilíbrio contratual em grandes obras, proporcionando uma abordagem técnica e eficiente para superar os desafios da negociação direta entre a administração e o empreiteiro.

O primeiro obstáculo identificado no processo de negociação, relacionado com a falta de interesse político na conclusão do projeto e, consequentemente, no reequilíbrio contratual, pode ser superado pelo *dispute board*. Como esse comitê é composto por profissionais técnicos e imparciais, nomeados no início da execução contratual, ele permanece alheio às mudanças de governo, protegendo-se de interferências políticas.

A questão da elevada responsabilização dos agentes públicos pelos órgãos de controle também é mitigada pela presença dos *dispute boards*. Sua

---

[39] SANTOS, Rodrigo Valgas dos. *Direito administrativo do medo*: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. p. 360.

atuação técnica diminui a desconfiança por parte dos tribunais de contas e permite que os agentes técnicos atuem com maior independência, reduzindo os indeferimentos de reequilíbrio resultantes do receio de penalização pessoal.

Outro ponto crucial é que, pelo fato de os *dispute boards* acompanharem a execução do contrato desde o início, eles têm o potencial de superar o desafio da comprovação dos pressupostos legais para o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato. Os membros do comitê podem intervir logo nas primeiras manifestações de desequilíbrio, auxiliando na produção de provas e na instrução processual, além de contribuir para o diálogo entre as partes durante todo esse processo, o que contribui para a redução de discordâncias entre as partes e eventual judicialização.

Considerando que os *dispute boards* possuem a finalidade de preservar os contratos e a relação entre as partes, atuando de maneira técnica e célere para a prevenção e solução de conflitos, sua utilização na recomposição do equilíbrio econômico-financeiro de contratos de grandes obras de infraestrutura mostra-se particularmente adequada, contribuindo para a redução do número de obras inacabadas no Brasil e para a entrega de equipamentos de infraestrutura essenciais à população e ao desenvolvimento do país.

7. Conclusão

A análise desenvolvida ao longo do presente trabalho demonstra a importância e a eficácia dos *dispute boards* como mecanismos de reequilíbrio contratual em grandes obras de infraestrutura. Esses comitês, compostos por especialistas independentes, têm se mostrado uma importante ferramenta para a prevenção e resolução de conflitos, garantindo a continuidade dos projetos e mitigando os impactos negativos do desequilíbrio econômico-financeiro nos contratos.

A aplicação dos *dispute boards* em obras de infraestrutura, tanto no Brasil quanto em outros países, evidencia sua capacidade de atuar de maneira preventiva, evitando que pequenos desentendimentos escalem para litígios complexos que podem comprometer a conclusão dos projetos. A experiência internacional, assim como os casos analisados no contexto brasileiro, demonstra que, quando bem implementados, esses comitês não apenas resolvem conflitos de maneira célere, mas também ajudam a preservar o relacionamento entre as partes contratantes e a assegurar a realização dos objetivos contratuais.

Além de sua eficiência na resolução de conflitos, os *dispute boards* têm a vantagem de oferecer decisões técnicas e fundamentadas, o que contribui para a segurança jurídica e a confiança das partes envolvidas. A previsão legal desses mecanismos na Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021) reforça sua relevância no cenário jurídico brasileiro e consolida sua aplicabilidade em contratos públicos, especialmente em obras de grande vulto.

No entanto, para que os *dispute boards* alcancem todo o seu potencial, é fundamental que haja um maior entendimento e aceitação desse mecanismo por parte da administração pública. A capacitação dos profissionais envolvidos, a clareza na definição das regras de funcionamento dos comitês e a transparência das decisões são fatores essenciais para o sucesso da sua aplicação.

A adoção dos *dispute boards* pode representar uma evolução significativa na gestão dos contratos de infraestrutura no Brasil, especialmente em um contexto marcado por altos índices de paralisação de obras e disputas judiciais prolongadas. Esse método de solução de conflitos oferece uma solução eficiente para o reequilíbrio contratual, possibilitando a conclusão dos projetos dentro dos prazos e orçamentos previstos, e, consequentemente, gerando benefícios econômicos e sociais para o país.

O presente estudo contribui para o debate sobre a necessidade de modernização dos mecanismos de resolução de conflitos em contratos administrativos e destaca a importância de se consolidar o uso dos *dispute boards* como prática comum nos contratos de obras públicas. A continuidade desse debate e a implementação de medidas que incentivem a adoção dos comitês serão fundamentais para aprimorar a gestão pública e garantir a efetividade dos projetos de infraestrutura no Brasil.

Referências

BRASIL. Congresso Nacional. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 1º de abril de 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 20 jul. 2024.

BUENO, Júlio César. Os *dispute boards* e sua evolução no direito brasileiro. In: NASCIMBENI, Asdrubal Franco. *Meios adequados de solução de conflitos*:

arbitragem, dispute board, mediação, negociação e práticas colaborativas. São Paulo: Almedina, 2023. p. 167-184.

CÂMARA BRASILEIRA DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO. *Impacto econômico e social da paralisação das obras públicas*. Brasília: CBIC, 2018.

CARMO, Lie Uema do. *Contratos de construção de grandes obras*. Tese (doutorado em direito) — Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

CHERN, Cyril. *Chern on dispute boards*: practice and procedure. 13. ed. Nova York: Routledge, 2015.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. *Grandes obras paradas*: como enfrentar o problema? Brasília: CNI, 2018.

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL (CJF). *I Jornada de Prevenção e Solução Extrajudicial de Litígios*. Brasília, 2016. Disponível em: cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judiciarios-1/prevencao-e-solucao-extrajudicial-de-litigios. Acesso em: 3 set. 2024.

D'ANGELO, Aldo César; GUIMARÃES, Irce Fernandes Gomes; VALE, Clécio Magalhães do. Causas de atrasos na conclusão de obras públicas: uma análise comparativa por pesquisa bibliométrica e estudo de caso. *Revista de Gestão e Projetos*, v. 14, n. 1, p. 190-218, jan./abr. 2023.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 37. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

DISPUTE RESOLUTION BOARD FOUNDATION. *Database of projects with dispute boards*. 2017. Disponível em: https://www.disputeboard.org/wp-content/uploads/2018/02/Copy-of-DB_Project_Database_April_2017_for_web.xlsx. Acesso em: 24 ago. 2024.

DOMINGUES, Igor Gimenes Alvarenga. *Comitês de Resolução de Disputas* (dispute boards) *nos Contratos da Administração Pública*. São Paulo: Almedina, 2022.

FERNANDES, Michelle Cristina Santiago. Dispute boards: Inovação no gerenciamento de conflitos em obras de construção. *In*: ANAIS do XVII Encontro Nacional de Tecnologia do Ambiente Construído. Porto Alegre: Antac, 2018. p. 1.983-1.988.

MARQUES JÚNIOR, José Jair. *Negociação aplicada aos contratos de concessão de infraestrutura*. Tese (doutorado em direito do estado) — Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito de construir*. 12. ed. Atualizada por Giovani da Silva Corralo e Fábio Scopel Vanin. São Paulo: Juspodivm, 2023.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 37. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2024.

MIMOSO, Maria João; BORTONE, Joana D'arc Amaral. A prevenção de litígios nos contratos de construção: a operatividade dos *dispute boards*. *Revista Emerj*, Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, p. 301-313, maio/ago. 2020.

RAVAGNANI, Giovani dos Santos; NAKAMURA, Bruna Laísa Sousa Tourinho; LONGA, Daniel Pinheiro. A utilização de *dispute boards* como método adequado para a resolução de conflitos no Brasil. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 300, p. 343-362, fev. 2020.

RIBEIRO, Suzane de França. *Dispute boards no Brasil*: dos contratos internacionais de construção para a legislação brasileira. Londrina: Thoth, 2024.

ROSSI, Aline de Toledo; MENDES, Karen Cristina Moron Betti. Comitê de resolução de disputas: referências de utilização no Brasil. *Revista de Direito Administrativo, Infraestrutura, Regulação e Compliance*, São Paulo, a. 7, n. 27 p. 253-265, out./dez. 2023

SANTOS, Rodrigo Valgas dos. *Direito administrativo do medo*: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

SKITNEVSKY, Karin Hlavnicka. *Dispute boards*: meio de prevenção de controvérsias. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2016.

SOUSA, Antônio Luis Pereira de. *Dispute boards*. 2014. Disponível em: http://www.turnkeyconsulting.com.br/download/TKConsulting.ALPS.ADRs%20&%20DBs.pdf. Acesso em: 22 out. 2024.

TORRES, Ronny Charles Lopes de. *Leis de licitações públicas comentadas*. São Paulo: Juspodivm, 2021.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Acórdão nº 2134/2023*. Plenário. Relator: ministro Vital do Rêgo. Brasília, 18 out. 2023. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2134%2520ANOACORDAO%253A2023%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0. Acesso em: 10 jul. 2024.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Acórdão nº 1408/2017*. Plenário. Relator: ministro Walton Alencar Rodrigues. Brasília, 5 jul. 2017. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1408%2520ANOACORDAO%253A2017%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0. Acesso em: 16 ago. 2024.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. *Painel de obras paralisadas ou atrasadas*. 2024. Disponível em: https://paineldeobras.tce.sp.gov.br/. Acesso em: 10 jul. 2024.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO. *Agravo de Instrumento nº 2096127-39.2018.8.26.0000*. 10ª Câmara de Direito Público. Relator: des. Torres de Carvalho, São Paulo, 30 jul. 2018.