

IX ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA II

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Educação Jurídica

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Comissão Especial

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

D597

Direito administrativo e gestão pública II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Carlos André Birnfeld; Liane Francisca Hüning Pazinato; Valter Moura do Carmo – Florianópolis: CONPEDI, 2026.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-618-4

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Constituição, Processo e Justiça Social: o papel da jurisdição constitucional na efetivação de direitos

2. Direito administrativo. 3. Gestão pública. IX Encontro Virtual do CONPEDI (2: 2026: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

IX ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA II

Apresentação

O Grupo de DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA II teve seus trabalhos apresentados à distância, de forma síncrona, por meio da plataforma virtual específica do CONPEDI, que reuniu, ao vivo, seus integrantes, sob a coordenação dos abaixo signatários, na tarde do dia 22 de junho de 2026, entre as 14:00 h e 18:00 h, durante o IX ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI, realizado entre os dias 22 e 26 de junho de 2026.

As apresentações foram divididas em três blocos de exposições, sendo que, em cada um dos mesmos, houve, pelos autores presentes, a exposição dos respectivos artigos aprovados e expostos, abaixo detalhados, em sequência, sendo, ao final de cada bloco, aberto espaço para o respectivo debate:

O artigo O PAPEL DAS AGÊNCIAS REGULADORAS NA PROMOÇÃO DO DIREITO HUMANO-FUNDAMENTAL E DO DESENVOLVIMENTO NOS SERVIÇOS PÚBLICOS: ANÁLISE DO CUMPRIMENTO DAS METAS DA POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS EM SEROPÉDICA, de autoria de Emerson Affonso da Costa Moura e Gabrielle Vieira De Assis Dos Santos, coloca em debate o papel assumido pelo Estado-Regulador na realização dos direitos humanos-fundamentais e do objetivo constitucional de desenvolvimento em sua dimensão humana e social. Analisa em que medida a mudança na organização do Estado e da Administração Pública impõe um modelo no qual cabe às agências ou órgãos reguladores, na mediação entre os interesses econômicos do mercado e a satisfação dos interesses coletivos da sociedade, a busca pelo atendimento dos princípios, objetivos, programas, direitos e garantias fundamentais. No caso, destaca a realização do direito humano-fundamental à água e seu papel no desenvolvimento humano e

APLICAÇÃO FEDERAL, ESTADUAL E MUNICIPAL, de autoria de Danilo Henrique Nunes e Raul Lemos Maia, analisa a rastreabilidade das emendas parlamentares impositivas nos planos federal, estadual e municipal, com atenção ao risco institucional de invasão de competências entre Legislativo, Executivo, órgãos de controle e entes federativos. Parte da compreensão de que a execução obrigatória de emendas, consolidada pelas Emendas Constitucionais nº 86/2015, nº 100/2019, nº 105/2019 e nº 126/2022, ampliou a participação parlamentar na programação da despesa, mas não suprimiu a unidade do sistema orçamentário nem afastou os princípios da legalidade, publicidade, impessoalidade, eficiência, planejamento e responsabilidade fiscal. A metodologia é dedutiva, por meio de revisão de literatura. O estudo conclui que a rastreabilidade não é mecanismo acessório de publicidade formal, mas elemento estruturante da legitimidade democrática, financeira e federativa das emendas. Ao mesmo tempo, sua aplicação constitucionalmente adequada exige equilíbrio institucional, pois não se admite coadministração parlamentar da despesa, neutralização do dever executivo de exame técnico, hipertrofia dos órgãos de controle ou federalização excessiva das rotinas administrativas locais.

O artigo TRANSPARÊNCIA ATIVA E RASTREABILIDADE DO BIM EM OBRAS PÚBLICAS: O CASO PAULISTA, de autoria de Renato Evangelista Romão e Barbara Taveira dos Santos, analisa, sob a perspectiva do Direito Administrativo, a efetividade dos princípios constitucionais da publicidade, da eficiência e da economicidade na adoção da metodologia Building Information Modeling — BIM — em obras públicas no Estado de São Paulo. A problemática central reside na verificação de se a implementação do BIM pela Administração Pública paulista atende ao dever constitucional de transparência ativa e possibilita o exercício efetivo do controle social. A pesquisa adota metodologia qualitativa, de natureza exploratória e analítica, combinando revisão bibliográfica em fontes doutrinárias de Direito Constitucional e Administrativo com análise de dados empíricos provenientes de pesquisa que simulou o percurso de um cidadão comum na busca por informações públicas sobre o uso do BIM. Os resultados revelam que a rastreabilidade pública dessas informações permanece fragmentada, com baixa padronização e ausência de base de dados centralizada.

O artigo ANÁLISE DA MORALIDADE E RAZOABILIDADE PELO PODER JUDICIÁRIO SOBRE O ABUSO DA AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA NA RECUSA DE COLAÇÃO DE GRAU A ALUNOS APROVADOS EM CONCURSO PÚBLICO, de autoria de Simone Alvarez Lima, tem por objetivo analisar decisões judiciais que priorizaram a autonomia universitária, anulando a colação de grau do estudante, bem como tecer críticas ao exercício abusivo da autonomia universitária quando desconsidera os princípios da razoabilidade, da proporcionalidade e da moralidade. O estudo parte da constatação de que o princípio da autonomia universitária se tornou constitucional a partir da Constituição Federal de 1988, com finalidades destinadas a garantir a independência da tríade pesquisa, ensino e extensão, permitindo autonomia didática, administrativa, financeira e de gestão. Observa que um dos tipos de processos em que mais as universidades clamam por esse direito é o mandado de segurança impetrado por estudante que concluiu a grade curricular, mas não pode esperar a colação de grau para tomar posse em cargo público. A relevância da pesquisa está no pioneirismo em apontar que a colação de grau é um ato administrativo vinculado, o que justifica que o Poder Judiciário venha a apreciá-lo sem ser acusado de invadir o mérito do ato administrativo. A pesquisa foi realizada sob o método dedutivo, com dados analisados qualitativamente e levantados por meio de pesquisa bibliográfica e documental.

O artigo TUTELA ADMINISTRATIVA E PODER DE POLÍCIA NO ÂMBITO DE AGÊNCIAS REGULADORAS PARA DEFESA DE INTERESSES TRANSINDIVIDUAIS, de autoria de Ana Clara Baggio Violada e Valter Foletto Santin, examina a atuação de agência reguladora na prestação de tutela administrativa de interesses transindividuais, com destaque para o poder de polícia e para as funções de regulação e normatização. A partir de análise teórica e normativa, busca demonstrar que a atuação administrativa, dotada de caráter preventivo e repressivo, pode complementar a tutela jurisdicional na defesa de direitos difusos e coletivos em setores estratégicos regulados. A hipótese consiste em verificar se a agência reguladora pode salvaguardar interesses metaindividuais por meio de medidas administrativas preventivas e repressivas. Para tanto, o estudo destaca a atuação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária — ANVISA durante a pandemia de Covid-19, a fim de

O artigo GOVERNANÇA ANTICORRUPÇÃO E LEGITIMAÇÃO DEMOCRÁTICA DOS NEGÓCIOS JURÍDICOS PÚBLICOS, de autoria de Gabriella de Ornelas Augusto, pretende examinar a correlação entre governança anticorrupção e legitimação democrática dos negócios jurídicos públicos. Parte da concepção de democracia fundada na participação, segundo a qual todos os afetados por decisões públicas devem ter a possibilidade de influenciá-las diretamente, por meio do voto, ou indiretamente, pelo acompanhamento das vias estatais de auditoria e fiscalização. Nesse contexto, a corrupção em negócios públicos é analisada como forma de exclusão pública que rompe a norma democrática e captura o interesse público para fins privados. O estudo defende que o enfrentamento dessa antijuridicidade deve ocorrer a partir da accountability, com vistas à consolidação de uma gestão pública transparente e comprometida com a proteção do patrimônio público. Sustenta que proteger os bens públicos diante de condutas corruptivas é fundamental para não comprometer a credibilidade dos negócios e reforçar a integridade institucional. Embora o ordenamento jurídico brasileiro possua instrumentos voltados à prevenção e repressão da corrupção, revela-se necessário avançar na efetividade dos mecanismos de auditoria, fiscalização e transparência, nos termos do Decreto Federal nº 9.203/2017. Destaca, nesse contexto, a relevância da Controladoria-Geral da União, integrante da administração direta federal, com competência regulatória sobre accountability, especialmente por meio do Programa Empresa Pró-Ética, examinado como instrumento de indução de padrões éticos nas relações entre Estado e setor privado. Sustenta que tal iniciativa contribui para fortalecer a credibilidade institucional perante a sociedade e fomentar a integridade nas relações negociais da Administração Pública Federal.

O artigo INVISIBILIDADE SANITÁRIA NO AMAPÁ: BIOPODER, NECROPOLÍTICA E NECROFAGIA NA PRODUÇÃO DA DESIGUALDADE PELO SANEAMENTO BÁSICO, de autoria de Donizete Vaz Furlan, investiga a invisibilidade sanitária no Estado do Amapá a partir de uma abordagem crítica e interdisciplinar que articula o Direito Constitucional, a teoria dos direitos humanos, a sociologia do território e a filosofia política

silencioso da vida pela ausência de políticas públicas efetivas. Conclui que a superação desse cenário exige não apenas investimentos estruturais, mas uma reconfiguração das prioridades estatais e do próprio reconhecimento da dignidade humana como eixo central da ação pública.

O artigo ENTRE SANÇÃO E REPARAÇÃO: A NATUREZA JURÍDICA DA VANTAGEM ILÍCITA NA LEI Nº 12.846/2013 E SEUS EFEITOS NOS ACORDOS DE LENIÊNCIA À LUZ DA ADPF Nº 1051, de autoria de Rodrigo Alves Chaves e Luís Felipe Perdigão De Castro, examina a controvérsia sobre a natureza jurídica da vantagem ilícita auferida no âmbito da Lei nº 12.846/2013 e seus reflexos na segurança jurídica dos acordos de leniência, tomando como eixo analítico o julgamento parcial da ADPF nº 1051. A pesquisa parte da constatação de que a fragmentação institucional do microssistema anticorrupção, marcada pela sobreposição de competências entre CGU, MPF e TCU, produz divergências relevantes quanto à quantificação do dano ao erário e da vantagem ilícita, comprometendo a previsibilidade desses ajustes. Adota metodologia qualitativa, de natureza bibliográfica e documental, mediante análise dogmático-analítica da legislação, da doutrina e do voto já proferido no controle concentrado. No plano teórico, dialoga com a teoria dos sistemas de Niklas Luhmann e com o debate constitucional sobre legitimidade procedimental, ativismo judicial e deferência. Sustenta que a ADPF nº 1051, embora revele a pretensão de o STF atuar como instância de reorganização institucional, expõe também limites epistêmicos e funcionais do controle abstrato para reorganizar, de modo amplo, o sistema brasileiro de leniência. Nesse contexto, o voto do relator representa avanço interpretativo relevante ao sinalizar a natureza sancionatória da vantagem ilícita e admitir a fixação de balizas gerais dos acordos de leniência, mas o faz com postura de autocontenção, ao reconhecer que a ADPF não se presta à revisão casuística de cada acordo nem à substituição das instâncias técnicas competentes.

O artigo E-PROTOCOLO: UMA ANÁLISE ACERCA DA EFICIÊNCIA DO SISTEMA DE PROTOCOLO INTEGRADO NO ÂMBITO DAS UNIVERSIDADES ESTADUAIS DO PARANÁ, de autoria de Wellington Aparecido Prado Carvalho, Jaime Domingues Brito e

Pública, conforme previsto no artigo 37 da Constituição Federal de 1988. Nessa perspectiva, busca compreender como o E-Protocolo se tornou uma ferramenta importante para a promoção da eficiência dos trabalhos administrativos no âmbito das Universidades Estaduais do Paraná. Para tanto, utiliza como metodologia a pesquisa exploratória, com análise de ampla bibliografia e textos normativos concernentes ao assunto.

O artigo DIREITO ADMINISTRATIVO SOCIAL E A FUNÇÃO PROMOCIONAL: O ESTADO COMO INDUTOR DA SAÚDE MENTAL NOS AMBIENTES DE TRABALHO, de autoria de Pablo Gomes Do Nascimento e Platon Teixeira de Azevedo Neto, tem como objetivo, em um primeiro momento, investigar a transição paradigmática do Direito Administrativo clássico, pautado no exercício do poder de polícia e na sanção negativa, para o Direito Administrativo Social, orientado pela função promocional do Estado. O âmago da investigação consiste na análise da indução estatal como técnica de implementação de políticas públicas de saúde mental no ambiente laboral. Por meio de método dedutivo e análise bibliográfico-documental, o artigo examina como mecanismos de premialidade, exemplificados pela Lei nº 14.831/2024, remodelam a atividade administrativa para além do comando e controle. Em um segundo momento, pretende promover a aproximação entre os dois campos, utilizando a abordagem Direito e Políticas Públicas. Os resultados evidenciam que a indução por sanções positivas se revela mais eficaz na gestão de riscos psicossociais do que a regulação punitiva tradicional. Conclui que a saúde mental, enquanto direito fundamental, exige um Estado indutor que harmonize o desenvolvimento econômico com a dignidade da pessoa humana.

O artigo CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA ERA DIGITAL: INOVAÇÃO TECNOLÓGICA, TRANSPARÊNCIA ELETRÔNICA E CONSOLIDAÇÃO DA DEMOCRACIA BRASILEIRA, de autoria de Waldir de Freitas Chaves Neto e Gustavo Henrique de Andrade Cordeiro, examina em que medida a inovação tecnológica e os instrumentos de governo digital representam ampliação efetiva do controle social sobre a Administração Pública e do acesso à justiça, identificando as condições normativas e

significativamente a capacidade preventiva e fiscalizatória dos órgãos de controle e abrem novos canais de participação cidadã, desde que acompanhadas de regulação transparente e orientada pelos direitos fundamentais, uma vez que a exclusão digital e a opacidade algorítmica representam riscos ao princípio democrático que o próprio controle institucional deve preservar.

O artigo A PROTEÇÃO AMBIENTAL NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS NA ERA DIGITAL: UMA ANÁLISE CRÍTICA DO PARECER JM-04 À LUZ DO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, de autoria de José Antonio Assad e Faria Júnior, analisa criticamente o Parecer JM-04, elaborado no âmbito da Advocacia-Geral da União, que admite o enquadramento de infrações ambientais “especialmente graves” como comportamento inidôneo para fins de aplicação da sanção de declaração de inidoneidade prevista na Lei nº 14.133/2021. O problema de pesquisa consiste em verificar se essa interpretação é compatível com os princípios da legalidade, da tipicidade, da anterioridade, da irretroatividade e do devido processo legal no âmbito do direito administrativo sancionador. A investigação considera, ainda, os efeitos da era digital sobre o regime de licitações públicas, especialmente diante da interoperabilidade de sistemas, da centralização de dados e da ampliação dos impactos decorrentes de registros sancionatórios em plataformas administrativas. A pesquisa é qualitativa, de natureza exploratória e explicativa, desenvolvida por meio de revisão bibliográfica e análise documental, com método dedutivo e abordagem analítico-crítica. Utiliza como fonte primária o Parecer JM-04 e, como fontes normativas, a Constituição Federal de 1988, a Lei nº 14.133/2021, a Lei nº 9.605/1998 e o Decreto nº 6.514/2008. Conclui que, embora a tutela ambiental e a moralidade administrativa legitimem a preocupação institucional do parecer, a definição abstrata de critérios sancionatórios por ato opinativo pode comprometer a previsibilidade das sanções e tensionar os princípios estruturantes do direito administrativo sancionador.

O artigo A RESOLUÇÃO CONSENSUAL DE CONFLITOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA SOB A PERSPECTIVA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS: RELEITURAS

concepções tradicionais que inviabilizavam a negociação com o Poder Público sob o argumento da indisponibilidade do interesse público. O estudo analisa a evolução normativa e doutrinária relacionada aos métodos autocompositivos, especialmente após a Lei nº 13.140/2015 e o Código de Processo Civil de 2015, destacando o fortalecimento da mediação, da conciliação e de outras práticas consensuais no âmbito administrativo. Também examina dados do Conselho Nacional de Justiça que demonstram a elevada litigiosidade envolvendo a Fazenda Pública, evidenciando a importância da adoção de mecanismos consensuais para a redução da morosidade judicial e para a ampliação do acesso à justiça. Conclui que a consensualidade constitui instrumento legítimo de concretização do interesse público primário, da eficiência administrativa e da efetividade dos direitos fundamentais. Defende, por fim, que a construção de uma Administração Pública dialógica, cooperativa e participativa contribui para decisões mais legítimas, transparentes e proporcionais, em consonância com os valores constitucionais democráticos brasileiros.

O artigo ASPECTOS PROCESSUAIS E PROCEDIMENTAIS DA APLICAÇÃO RETROATIVA DA NOVA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA (LEI 14.230/2021) AOS PROCESSOS EM ANDAMENTO E DA DESCONSTITUIÇÃO DE DECISÕES JUDICIAIS ANTERIORES, de autoria de Eloy Pereira Lemos Junior, Giselle Batista Leite e Igor Vinicius Santos Silva, analisa a aplicação retroativa da nova Lei de Improbidade Administrativa, Lei nº 14.230/2021, especialmente diante das mudanças introduzidas no ordenamento jurídico brasileiro e de seus efeitos sobre os processos em curso e sobre decisões judiciais já proferidas. O estudo examina, em particular, a exigência do dolo específico para a configuração dos atos de improbidade, a evolução da interpretação dos tribunais superiores e a possibilidade de incidência da norma mais benéfica aos réus em ações de improbidade administrativa. Além disso, discute os reflexos processuais e materiais decorrentes da alteração legislativa, com ênfase nos princípios da segurança jurídica, da proporcionalidade e da proteção da confiança legítima. A pesquisa adota o método dedutivo e dialético, com abordagem qualitativa, baseada em levantamento bibliográfico, legislativo e jurisprudencial. Conclui que a retroatividade da nova lei é juridicamente admissível,

fim da concessão, ou se tal postura afronta os princípios da continuidade do serviço público e da indisponibilidade do interesse público. Reconhece, como hipótese, a premissa de que a cláusula de reversão é obrigatória, e não discricionária, dada a essencialidade declarada no artigo 23 da Lei nº 8.987/1995, de forma que sua inaplicabilidade consiste em perda do patrimônio público e prejuízos à continuidade dos serviços concedidos. O estudo emprega, como metodologia, pesquisa descritiva, bibliográfica e interdisciplinar, com dados qualitativos extraídos da investigação acerca do entendimento jurisprudencial de Tribunais de Contas dos Estados e de Tribunais de Justiça brasileiros. O resultado auferido indica que a cláusula de reversibilidade de bens, mesmo sendo obrigatória segundo os ditames da Lei nº 8.987/1995, é, em diversos casos, negligenciada ou subutilizada no momento da modulação dos contratos de concessão. Isso ocorre, primeiro, pela ausência de regulamentação específica diante da prescrição genérica arrolada na Lei de Concessões; segundo, pela falta de fiscalização e controle dos bens reversíveis. Quando isso acontece, o fluxo do serviço público é prejudicado, gerando dependência do Estado em relação ao concessionário, de modo a configurar renúncia indireta de receita.

O artigo IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA ENTRE ESTRUTURA E FUNÇÃO: ABOLITIO DELICTUS, DOLO ESPECÍFICO E O REDESENHO DO CONTROLE DAS DECISÕES ADMINISTRATIVAS, de autoria de Elvio Ibsen Barreto De Souza Coutinho e Eliane Figueiredo Da Silva, analisa a transformação da improbidade administrativa no Brasil após a reforma promovida pela Lei nº 14.230/2021, com ênfase na exigência de dolo específico e nos efeitos da abolitio delictus sobre o sistema de responsabilização dos agentes públicos. Parte da reconstrução da natureza jurídica da improbidade para demonstrar que o novo modelo promoveu significativa reconfiguração estrutural, afastando a modalidade culposa e restringindo o âmbito material dos tipos ímprobos. Nesse contexto, examina a consolidação jurisprudencial promovida pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Tema 1.199, que reconheceu a abolitio. A partir dessa inflexão normativa e jurisprudencial, sustenta que a improbidade administrativa deixa de operar como mecanismo expansivo de punição para assumir função institucional qualificada de controle das decisões

critérios interpretativos para a operacionalização do novo modelo, enfatizando a necessidade de equilíbrio entre combate à corrupção, segurança jurídica e deferência às escolhas administrativas legítimas.

O artigo OS LIMITES DA COMPETÊNCIA NORMATIVA CORRECIONAL ESTADUAL NA QUALIFICAÇÃO REGISTRAL EM ÁREAS PRESUMIDAMENTE DE MARINHA: PROPOSTA DE TESTE TRIPARTITE A PARTIR DA SUSPENSÃO DO PROVIMENTO 49/2025 DO TJSC PELO CNJ, de autoria de Isabela Peixer Galm Bernardes e David Monteiro Lucas, examina os limites materiais da competência normativa das Corregedorias-Gerais da Justiça estaduais na qualificação registral de imóveis situados em áreas presumidamente de marinha. Toma como caso paradigmático a suspensão cautelar do Provimento nº 49/2025 do Tribunal de Justiça de Santa Catarina pelo Conselho Nacional de Justiça, em 11 de março de 2026, no PCA nº 0006952-48.2025.2.00.0000. Adota método dedutivo, com procedimento de pesquisa bibliográfica, documental e jurisprudencial, articulando doutrina administrativista e registral, dispositivos constitucionais e infraconstitucionais, dados oficiais da Secretaria do Patrimônio da União e a decisão do CNJ. A partir da análise comparada de doze códigos de normas estaduais, identifica três modelos de regulação correcional dos bens da União, denominados controlista, bifásico e expansivo. Sustenta que a fronteira entre regulação procedimental legítima e excesso material somente ganha operacionalidade quando se decompõem os dispositivos do provimento em três níveis: procedimental, dominial e patrimonial. Propõe teste tripartite que opera essa decomposição, atribuindo consequência jurídica diversa a cada nível e oferecendo critério dogmático estável para o exame da matéria. Argumenta que a suspensão integral do provimento catarinense, embora adequada em seu núcleo material, perdeu granulação ao alcançar dispositivos meramente procedimentais que poderiam ter sido preservados por interpretação conforme.

O artigo USO DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL NA FASE PREPARATÓRIA DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS: ANÁLISE JURÍDICA E CONTROLE À LUZ DA LEI Nº 14.133/2021, de autoria de Constanza Lelis Rahal, Pedro Durão e Edson Oliveira Da Silva,

da Inteligência Artificial, além da correlação entre os documentos da fase preparatória e o uso dessa tecnologia. Parte da hipótese de que a inteligência artificial pode contribuir para a sistematização, organização e clareza das informações, otimizando o trabalho técnico dos agentes públicos. Conclui, contudo, que sua utilização deve ocorrer de forma complementar, não substituindo a análise técnica, a fundamentação jurídica e o juízo discricionário, sendo indispensável a atuação humana para assegurar a conformidade legal e a adequada condução do processo licitatório e da contratação direta.

Após aproximadamente três horas de apresentações e debates profícuos, foram encerrados os trabalhos do grupo, com congratulações recíprocas.

Prof. Dr. Carlos André Birnfeld - UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE (FURG)

Profa. Dra. Liane Francisca Hüning Pazinato - UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE (FURG)

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - Escola Superior da Magistratura Tocantinense (Esmat)

TRANSPARÊNCIA ATIVA E RASTREABILIDADE DO BIM EM OBRAS PÚBLICAS: O CASO PAULISTA

ACTIVE TRANSPARENCY AND BIM TRACEABILITY IN PUBLIC WORKS: THE SÃO PAULO CASE

**Renato Evangelista Romão
Barbara Taveira dos Santos**

Resumo

O presente artigo analisa, sob a perspectiva do direito administrativo, a efetividade dos princípios constitucionais da publicidade, eficiência e economicidade na adoção da metodologia Building Information Modeling (BIM) em obras públicas no Estado de São Paulo. A problemática central reside na verificação de se a implementação do BIM pela Administração Pública paulista atende ao dever constitucional de transparência ativa e possibilita o exercício efetivo do controle social. A pesquisa adota metodologia qualitativa, de natureza exploratória e analítica, combinando revisão bibliográfica em fontes doutrinárias de direito constitucional e administrativo com análise de dados empíricos provenientes de pesquisa que simulou o percurso de um cidadão comum na busca por informações públicas sobre o uso do BIM. Os resultados revelam que a rastreabilidade pública dessas informações permanece fragmentada, com baixa padronização e ausência de base de dados centralizada. Foram identificadas apenas 23 obras com evidência pública mínima verificável de adoção do BIM, em um Estado com centenas de empreendimentos em execução. A análise identifica o que se denomina de opacidade informacional paradoxal, caracterizada pela dissociação entre a sofisticação tecnológica dos processos internos e a precariedade dos mecanismos de divulgação pública. Conclui-se pela necessidade de implementação de conjunto mínimo de metadados padronizados e de repositório centralizado como instrumentos de concretização dos princípios constitucionais que regem a gestão de obras públicas, em consonância com o dever de transparência ativa previsto na Lei de Acesso à Informação.

Palavras-chave: Bim, Transparência administrativa, Obras públicas, Controle social, Lei de

from a study that simulated an ordinary citizen's search for public information on BIM use. The findings reveal that public traceability of such information remains fragmented, with low standardization and no centralized database. Only 23 public works were identified with minimal verifiable public evidence of BIM adoption, in a state with hundreds of ongoing projects. The analysis identifies what is termed a paradoxical informational opacity, characterized by the dissociation between the technological sophistication of internal processes and the precariousness of public disclosure mechanisms. The study concludes that a minimum set of standardized metadata and a centralized repository are needed as instruments for realizing the constitutional principles governing public works management, in accordance with the duty of active transparency established by the Freedom of Information Act.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Bim, Administrative transparency, Public works, Social control, Access to information law

1 INTRODUÇÃO

A gestão de obras públicas no Brasil enfrenta desafios estruturais que repercutem diretamente na qualidade dos serviços prestados à população e na legitimidade da atuação estatal. Atrasos sistemáticos, paralisações recorrentes e extrapolações orçamentárias são problemas amplamente documentados por órgãos de controle, configurando cenário que compromete a confiança institucional e onera a sociedade com custos evitáveis (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2024).

Diante desse quadro, a adoção de instrumentos tecnológicos voltados à racionalização dos processos de projeto, planejamento e execução de obras públicas assume relevância jurídica que transcende a mera conveniência administrativa. O *Building Information Modeling* (BIM), metodologia colaborativa baseada em modelos digitais tridimensionais que integram informações de um empreendimento ao longo de todo o seu ciclo de vida, foi progressivamente incorporado ao ordenamento jurídico brasileiro como instrumento preferencial para contratações de engenharia e arquitetura (BRASIL, 2021).

O arcabouço normativo que disciplina a adoção do BIM em obras públicas encontra-se consolidado em três instrumentos principais: o Decreto nº 9.983/2019, que instituiu a Estratégia Nacional de Disseminação do BIM; o Decreto nº 10.306/2020, que tornou obrigatória sua utilização na administração pública federal; e a Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações), que formalizou a preferência legal pelo BIM nas contratações públicas. Esse conjunto normativo vincula a adoção do BIM aos princípios constitucionais da eficiência, publicidade e economicidade, consagrados no art. 37 da Constituição Federal de 1988.

Contudo, pesquisa empírica conduzida no âmbito do Instituto Federal de São Paulo revelou que, no Estado de São Paulo, a rastreabilidade pública das informações sobre o uso do BIM em obras públicas permanece fragmentada, com baixa padronização e ausência de base de dados centralizada (OLIVEIRA, 2025). Foram identificadas apenas 23 obras com evidência pública mínima verificável de adoção do BIM, em um Estado com centenas de empreendimentos em execução, evidenciando lacuna significativa entre a previsão normativa e a prática administrativa.

A problemática central deste artigo reside na seguinte questão: a adoção do BIM em obras públicas, tal como implementada no Estado de São Paulo, atende ao dever constitucional de transparência ativa e possibilita o exercício efetivo do controle social? A hipótese formulada

é de que existe um déficit de transparência informacional que compromete a concretização dos princípios constitucionais que fundamentam a própria adoção da metodologia.

O objetivo geral é analisar, sob a perspectiva do direito administrativo, a conformidade da prática administrativa de adoção do BIM com os mandamentos constitucionais de publicidade e transparência ativa. Os objetivos específicos compreendem: (i) examinar o arcabouço normativo do BIM em obras públicas à luz dos princípios da Administração Pública; (ii) analisar o dever de transparência ativa como corolário do princípio da publicidade; (iii) investigar os resultados empíricos sobre a rastreabilidade do BIM em São Paulo; e (iv) propor mecanismos de padronização informacional compatíveis com o ordenamento vigente.

A metodologia adotada é qualitativa, de natureza exploratória e analítica, combinando pesquisa bibliográfica em fontes doutrinárias de direito constitucional e administrativo com análise de dados empíricos provenientes de pesquisa que simulou o percurso de um cidadão na busca por informações públicas sobre o uso do BIM. A pesquisa bibliográfica abrangeu obras de referência da doutrina administrativista brasileira, legislação federal e estadual, jurisprudência dos Tribunais de Contas e publicações técnicas especializadas.

2 O BUILDING INFORMATION MODELING E SUA INCORPORAÇÃO AO REGIME JURÍDICO-ADMINISTRATIVO BRASILEIRO

2.1 Conceito e dimensões funcionais do BIM

O *Building Information Modeling* consiste em processo colaborativo apoiado em modelos digitais tridimensionais que reúnem informações geométricas, funcionais e operacionais de um empreendimento. Segundo Eastman *et al.* (2014, p. 16), o BIM corresponde a uma tecnologia baseada em modelos e em um conjunto de processos integrados que produzem, comunicam e analisam informações da construção. Trata-se de metodologia que transcende a mera representação gráfica, abrangendo a integração de dados destinados à concepção, planejamento, execução e à previsão de desempenho de um empreendimento.

A literatura técnica identifica diferentes dimensões de aplicação do BIM. O modelo 3D corresponde à representação geométrica do empreendimento. O BIM 4D agrega a dimensão temporal, permitindo o planejamento e sequenciamento da execução. O BIM 5D incorpora informações de custo, possibilitando a extração automatizada de quantitativos e a elaboração de orçamentos precisos. O BIM 6D refere-se à gestão de ativos ao longo do ciclo de vida, e o BIM 7D abrange aspectos de sustentabilidade (KYMMELL, 2008). Cada dimensão apresenta

implicações jurídicas específicas para a gestão de obras públicas, notadamente no que concerne à rastreabilidade de decisões técnicas, à precisão orçamentária e à auditabilidade dos processos.

A correta modelagem de elementos construtivos mediante objetos BIM possibilita a extração automatizada de quantitativos confiáveis, a elaboração de orçamentos mais precisos e o desenvolvimento de soluções projetuais mais eficientes. Conforme Eastman *et al.* (2014), a confiabilidade das informações contidas no modelo BIM é fator determinante para a redução de retrabalhos, o aprimoramento do planejamento e o aumento da transparência na gestão de empreendimentos.

2.2 O marco normativo federal: da estratégia à obrigatoriedade

A institucionalização do BIM no setor público brasileiro obedeceu a lógica de implantação gradual, articulada em instrumentos normativos complementares. O Decreto nº 9.983/2019 instituiu a Estratégia Nacional de Disseminação do BIM, fixando objetivos como a difusão da metodologia, a coordenação do setor público para sua adoção e o estímulo à capacitação técnica (BRASIL, 2019). Essa estratégia representou o reconhecimento formal, pelo Estado brasileiro, de que a digitalização dos processos construtivos constitui interesse público relevante.

O Decreto nº 10.306/2020 tornou obrigatória a utilização do BIM na administração pública federal, estabelecendo cronograma em três fases. A primeira, iniciada em janeiro de 2021, determinou a obrigatoriedade do BIM no desenvolvimento de projetos de construções novas de grande relevância. A segunda, vigente desde janeiro de 2024, estendeu a obrigatoriedade à orçamentação, ao planejamento e ao controle da execução. A terceira, prevista para janeiro de 2028, ampliará o escopo ao gerenciamento e à manutenção pós-obra, incluindo a atualização dos modelos conforme construído (*as built*) (BRASIL, 2020).

A Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021) consolidou essa trajetória ao estabelecer, em seu art. 19, inciso V, § 3º, que nas licitações de obras e serviços de engenharia e arquitetura, sempre que adequada ao objeto, será preferencialmente adotada a Modelagem da Informação da Construção ou tecnologias similares (BRASIL, 2021). Como observa Justen Filho (2024, p. 312), essa preferência legal não constitui mera recomendação, mas mandamento que orienta a discricionariedade administrativa, devendo ser afastada apenas mediante fundamentação expressa sobre a inadequação da metodologia.

2.3 Repercussão no Estado de São Paulo

Embora os decretos federais tenham âmbito nacional, suas disposições influenciam diretamente o Estado de São Paulo. Órgãos como a Companhia do Metropolitano de São Paulo já adotam o BIM desde 2013 em projetos executivos de alta complexidade (MAINARDI NETO, 2015). A Agência de Transporte do Estado de São Paulo (ARTESP) estabeleceu requisitos técnicos próprios, exigindo que concessionárias de rodovias utilizem o BIM para entrega de modelos de informação ao longo do ciclo de vida (ARTESP, 2025).

No âmbito municipal, a Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras (SIURB) desenvolveu a Coleção BIM SIURB, com diretrizes técnicas para contratação, elaboração e auditoria de projetos BIM (PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, 2025). A Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU) iniciou em 2022 a implementação do BIM em empreendimentos habitacionais, focando na padronização e na extração de orçamentos (SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO E HABITAÇÃO, 2024).

3 PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA PUBLICIDADE E DA EFICIÊNCIA COMO FUNDAMENTOS DO DEVER DE TRANSPARÊNCIA

3.1 O princípio da publicidade e o dever de transparência ativa

O princípio da publicidade, consagrado no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, integra o núcleo axiológico do regime jurídico-administrativo brasileiro. Conforme Meirelles (2022, p. 99), a publicidade é requisito de eficácia dos atos administrativos e condição para o exercício do controle pela sociedade. Para Bandeira de Mello (2021, p. 117-118), o princípio impõe a obrigatoriedade de divulgação oficial dos atos da Administração, ressalvadas apenas as hipóteses constitucionalmente previstas de sigilo.

A doutrina contemporânea distingue entre transparência passiva, que corresponde ao dever de responder às solicitações de informação, e transparência ativa, que impõe ao Estado o dever de divulgar proativamente informações de interesse coletivo, independentemente de requerimento. Gustavo Justino de Oliveira (2010, p. 156) sustenta que a administração pública democrática demanda postura de abertura informacional que transcende a mera resposta a requerimentos, impondo a criação de mecanismos estruturados de divulgação.

A Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação) regulamentou ambas as dimensões. Seu art. 5º estabelece que é dever do Estado garantir o acesso à informação de forma transparente e em linguagem de fácil compreensão (BRASIL, 2011). O art. 8º consagra o dever

de transparência ativa ao determinar que os órgãos públicos promovam, independentemente de requerimentos, a divulgação de informações de interesse coletivo, sendo obrigatória a utilização de sítios oficiais na internet.

A aplicação desses mandamentos ao contexto do BIM é direta: a informação sobre quais obras públicas utilizam essa metodologia, em quais etapas e com quais resultados, constitui informação de evidente interesse coletivo, produzida pela Administração e financiada com recursos públicos. A ausência de mecanismos de divulgação sistemática configura, em tese, descumprimento do dever de transparência ativa imposto pelo art. 8º da LAI.

Sarlet, Marinoni e Mitidiero (2023, p. 432) observam que o princípio da publicidade adquire novas dimensões no contexto da sociedade da informação, impondo à Administração Pública o dever de utilizar as tecnologias disponíveis para ampliar o alcance e a efetividade da divulgação de informações. Nessa perspectiva, a adoção do BIM pela Administração cria, simultaneamente, a capacidade técnica e o dever jurídico de divulgar informações em formato digital estruturado, pois a tecnologia elimina o argumento de impossibilidade material que poderia justificar a opacidade informacional.

Ressalte-se que o dever de transparência ativa não se confunde com a obrigação de disponibilizar integralmente os modelos BIM ao público. O que se exige é a disponibilização de metadados mínimos que permitam ao cidadão identificar quais obras utilizam a metodologia, em quais etapas, com quais finalidades e onde obter informações adicionais. Essa distinção é fundamental para afastar o argumento de que a transparência sobre o uso do BIM implicaria riscos à segurança das obras ou violação de sigilo comercial das empresas contratadas.

3.2 O princípio da eficiência e o dever de boa administração

O princípio da eficiência, introduzido no art. 37 pela EC nº 19/1998, impõe à Administração o dever de realizar suas atribuições com presteza e rendimento funcional. Gabardo (2002, p. 86) sustenta que a eficiência administrativa é norma de otimização que exige a busca dos melhores resultados possíveis. Freitas (2014, p. 63) conecta esse princípio ao direito fundamental à boa administração pública, que implica o dever de adotar instrumentos tecnológicos disponíveis para otimizar a atuação estatal.

A dimensão informacional da eficiência administrativa é frequentemente negligenciada. Contudo, uma Administração que adota internamente tecnologia sofisticada de gestão de informações, mas não organiza seus dados de forma acessível ao cidadão, incorre em ineficiência que compromete o controle social. A eficiência projeta-se sobre a gestão da

informação pública em duas formas: exige que a Administração empregue meios tecnológicos para aprimorar processos internos e demanda que essa racionalidade seja estendida à dimensão informacional, assegurando disponibilidade dos dados ao cidadão e aos órgãos de controle.

3.3 O princípio da economicidade e o contexto das obras públicas

O princípio da economicidade, previsto no art. 70 da CF/88, impõe que a gestão de recursos públicos observe relação custo-benefício adequada. Os dados sobre obras públicas no Estado de São Paulo revelam a dimensão do problema: segundo o Tribunal de Contas do Estado, em novembro de 2025, identificaram-se 267 obras paralisadas e 567 em execução atrasadas, totalizando 834 empreendimentos com justificativa pendente (TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2025). No Município, relatório do Tribunal de Contas apontou 289 obras inacabadas, com investimentos de aproximadamente R\$ 16,1 bilhões (G1, 2019).

A adoção do BIM conecta-se ao princípio da economicidade ao possibilitar a identificação precoce de interferências, a precisão orçamentária e o planejamento detalhado. Quintas (2020) demonstra que a metodologia representa avanço na capacidade de fiscalização e racionalização de recursos. Contudo, como adverte Barroso (2022, p. 243), os princípios constitucionais operam em sistema, exigindo harmonização recíproca. A economicidade obtida pela adoção do BIM deve ser acompanhada pela correspondente publicidade sobre sua utilização.

4 O DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO SOBRE OBRAS PÚBLICAS COMO INSTRUMENTO DE CONTROLE SOCIAL

O direito de acesso à informação pública possui status de direito fundamental, com fundamento no art. 5º, incisos XIV e XXXIII, da CF/88 (BRASIL, 1988). Silva (2023, p. 672) afirma que o direito à informação constitui pressuposto do exercício da cidadania e instrumento indispensável para o funcionamento democrático. Mendes e Branco (2023, p. 387) sustentam que esse direito não se esgota na disponibilização de dados: exige que a informação seja acessível, compreensível e verificável pelo cidadão.

A informação sobre o uso do BIM em obras públicas enquadra-se na categoria de informação de interesse coletivo, considerando que se trata de metodologia imposta por lei e financiada com recursos públicos, com impacto direto na qualidade dos empreendimentos. Santos (2021) sustenta que o BIM possui potencial transformador para a transparência e

fiscalização de obras públicas, ao permitir que cidadãos e órgãos de controle acessem informações detalhadas em formato digital integrado.

A adaptação dos Tribunais de Contas ao paradigma digital confirma a relevância dessa questão. O Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas publicou a Nota Técnica IBR 01/2025, sobre mudanças nas auditorias decorrentes da adoção do BIM (IBRAOP, 2025). O Tribunal de Contas do Município de São Paulo promoveu seminário sobre a aplicação do BIM em obras públicas (SÃO PAULO, 2025). Esses movimentos sinalizam que a fiscalização caminha para exigir dados estruturados e auditáveis.

5 DIAGNÓSTICO EMPÍRICO: A RASTREABILIDADE DO BIM EM OBRAS PÚBLICAS DE SÃO PAULO

5.1 Metodologia da pesquisa empírica

A base empírica deste artigo consiste em pesquisa conduzida por Oliveira (2025) no Instituto Federal de São Paulo, que investigou a rastreabilidade da adoção do BIM em obras públicas no Estado e Município de São Paulo. A pesquisa empregou protocolo em quatro etapas sequenciais: (i) busca exploratória na internet; (ii) contatos formais via correio eletrônico com órgãos públicos; (iii) solicitação via Lei de Acesso à Informação pela plataforma FalaSP; e (iv) prospecção complementar por inteligência artificial (*Deep Research* do Gemini), com validação em fontes acessíveis (OLIVEIRA, 2025, p. 25-33).

5.2 Resultados por abordagem

5.2.1 Pesquisa exploratória na internet

A busca exploratória revelou informações dispersas em múltiplos websites, com nível de detalhamento insuficiente para caracterizar as etapas de aplicação do BIM. Foram identificadas menções em notícias do Governo do Estado (sobre lotes rodoviários concedidos), em publicação do Tribunal de Contas do Município de São Paulo e em artigo acadêmico sobre a Linha 6-Laranja do Metrô. Em nenhum caso foi identificado canal oficial para consulta sistemática (OLIVEIRA, 2025, p. 34-41).

5.2.2 Contatos formais via correio eletrônico

Foram enviados e-mails a nove endereços vinculados a secretarias e empresas públicas. Apenas três obtiveram resposta, representando taxa de retorno de 33%. Nenhuma respondeu integralmente às perguntas formuladas. A resposta mais substantiva indicou a existência da Coleção BIM SIURB, sem fornecer dados específicos sobre obras (OLIVEIRA, 2025, p. 42-46).

5.2.3 Solicitação via Lei de Acesso à Informação

O pedido formal via plataforma FalaSP, dirigido à Companhia do Metropolitano de São Paulo, obteve resposta no vigésimo dia do prazo legal. Porém, não forneceu as informações solicitadas, limitando-se a indicar assessor técnico para contato posterior. A informação substantiva somente foi obtida após novo contato direto, que listou cinco obras em execução com BIM, sem detalhamento de etapas ou indicação de canais públicos de consulta (OLIVEIRA, 2025, p. 46-50).

5.2.4 Prospeção por inteligência artificial

A *Deep Research* identificou casos adicionais de uso do BIM por órgãos como Metrô/SP, CDHU e ARTESP, confirmando a ausência de base de dados centralizada e a necessidade de triangulação de múltiplas fontes (OLIVEIRA, 2025, p. 51-55).

5.3 Resultados consolidados

O cruzamento das quatro abordagens permitiu identificar 23 obras com evidência pública mínima verificável de adoção do BIM, distribuídas entre ARTESP (4 lotes rodoviários), SEHAB (2 obras), SIURB (7 obras), Metrô/SP (8 obras) e CDHU (2 projetos habitacionais). Na maioria dos casos, as informações não permitem verificação consistente sobre a forma de uso. Nenhuma abordagem identificou canal oficial centralizado, e a identificação de obras depende de triangulação entre fontes não padronizadas, com esforço desproporcional de busca por parte do cidadão (OLIVEIRA, 2025, p. 55-58).

A disparidade entre os níveis de informação obtidos por cada abordagem é reveladora. A pesquisa exploratória na internet, acessível a qualquer cidadão, identificou obras com nível de detalhamento superficial, sem indicação das etapas de aplicação do BIM. Os contatos por e-mail, que pressupõem conhecimento prévio dos órgãos competentes e de seus endereços eletrônicos, obtiveram taxa de resposta de apenas 33%. A solicitação via LAI, que envolve procedimento formal e prazo de 20 dias, resultou em resposta evasiva que exigiu nova interação.

Apenas a prospecção por inteligência artificial, ferramenta inacessível à maioria dos cidadãos, conseguiu identificar casos adicionais de uso do BIM não localizados pelas demais abordagens.

Essa progressão evidencia que o cidadão comum, sem recursos tecnológicos avançados ou conhecimento especializado, enfrenta barreiras significativas para exercer o controle social sobre a adoção do BIM em obras públicas. A dificuldade não reside na inexistência de informações, que de fato existem em fontes dispersas, mas na ausência de mecanismos que as tornem acessíveis de forma padronizada e centralizada. Essa constatação reforça a tese de que o déficit de transparência não é tecnológico, mas institucional.

6 ANÁLISE JURÍDICO-ADMINISTRATIVA: O DÉFICIT DE TRANSPARÊNCIA NA ADOÇÃO DO BIM

6.1 A opacidade informacional paradoxal

Os resultados empíricos revelam paradoxo que merece atenção da doutrina administrativista: a Administração emprega, crescentemente, metodologia intrinsecamente vinculada à integração e rastreabilidade de informações, mas não assegura ao cidadão o correspondente acesso. Configura-se o que se pode denominar de *opacidade informacional paradoxal*: quanto mais sofisticada a tecnologia empregada na gestão interna, maior a assimetria informacional em relação ao cidadão.

Binenbojm (2014, p. 71) sustenta que a constitucionalização do direito administrativo impõe que a atuação estatal seja submetida a permanente controle de constitucionalidade, o que pressupõe informações acessíveis e verificáveis. A adoção de tecnologia que centraliza informações, mas cujos dados permanecem opacos ao público, contraria a finalidade constitucional que justifica a preferência legal pelo BIM.

6.2 Descumprimento do dever de transparência ativa

A pesquisa demonstrou que nenhum dos órgãos consultados mantém sítio eletrônico com informações sistematizadas sobre quais obras utilizam BIM, em que etapas ou quais são os entregáveis. Essa constatação configura descumprimento do dever de transparência ativa previsto no art. 8º da LAI (BRASIL, 2011). A exceção parcial é o repositório de Engenharia Digital da ARTESP (ARTESP, 2025), iniciativa isolada que não abrange os demais órgãos.

Como observa Nohara (2022, p. 84), a transparência administrativa deve ser compreendida como dever institucional que se projeta sobre toda a estrutura organizacional,

não podendo depender de iniciativas pontuais. A fragmentação das informações é agravada pela constatação de que a própria LAI não vem sendo integralmente cumprida: a resposta ao pedido formulado ao Metrô/SP não forneceu as informações solicitadas, limitando-se a redirecionar o cidadão a contato pessoal. Conforme Saraiva e Araujo (2025), essa prática tem efeito direto na confiança que a população deposita nas instituições.

A análise da resposta obtida via LAI merece atenção especial sob a perspectiva do direito administrativo. A lei impõe que o órgão forneça a informação solicitada ou indique as razões de fato ou de direito da recusa. O redirecionamento do cidadão para contato pessoal com assessor técnico não se enquadra em nenhuma dessas hipóteses: não constitui fornecimento da informação, tampouco recusa fundamentada. Trata-se de resposta evasiva que, embora formalmente tempestiva, é materialmente insatisfatória e descumpra a finalidade da norma.

Esse padrão de resposta revela problema sistêmico: a Administração não dispõe de dados organizados sobre o uso do BIM em seus empreendimentos, o que impede o atendimento eficiente às solicitações de informação. A inexistência de base de dados estruturada não é apenas obstáculo à transparência passiva (atendimento a pedidos de informação), mas também impede a transparência ativa (divulgação proativa), criando ciclo vicioso de opacidade que se retroalimenta.

6.3 O déficit de eficiência informacional

A pesquisa revelou que a identificação de obras com BIM exige do cidadão esforço desproporcional, envolvendo quatro abordagens distintas e progressivas. Das nove mensagens eletrônicas enviadas a órgãos públicos, apenas três obtiveram resposta. Essa ineficiência na gestão da informação pública não pode ser justificada por limitações tecnológicas, pois a metodologia BIM já é utilizada internamente pela Administração. Trata-se de déficit institucional na organização e disponibilização dos dados produzidos.

Sundfeld (2017, p. 178) adverte que a eficiência administrativa se concretiza na escolha dos meios mais adequados para a realização dos fins públicos. No caso, a inadequação dos meios de divulgação compromete a eficiência do sistema de controle social. Carvalho Filho (2023, p. 1.101) complementa ao afirmar que a eficiência é norma de resultado que se mede pela aptidão concreta da atuação administrativa em satisfazer as necessidades coletivas.

6.4 O comprometimento do controle social e da accountability

Canotilho (2003, p. 268) ensina que a transparência administrativa é condição *sine qua non* para o exercício do controle democrático. A ausência de mecanismos estruturados compromete não apenas o controle social direto, mas a capacidade dos Tribunais de Contas de exercerem fiscalização sistemática sobre a implementação dessa política pública.

Bucci (2013, p. 247) sustenta que as políticas públicas devem ser avaliadas pela qualidade dos mecanismos de *accountability* que incorporam. A Estratégia BIM BR, enquanto política pública de digitalização da infraestrutura, não escapa a esse imperativo. Sua efetividade constitucional depende da criação de mecanismos de transparência proporcionais ao potencial da tecnologia adotada. Como adverte Hesse (1991, p. 19), a força normativa da Constituição depende de condições concretas de realização.

7 PROPOSIÇÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS

7.1 Conjunto mínimo de metadados para rastreabilidade pública

A pesquisa empírica propôs solução proporcional e viável: um conjunto mínimo de dez metadados que permitiria a rastreabilidade pública do uso do BIM sem exigir a divulgação integral dos modelos (OLIVEIRA, 2025, p. 59). Esse conjunto inclui: órgão responsável, identificação da obra, situação do empreendimento, etapas com BIM, usos declarados, entregáveis BIM, padrão técnico adotado, *link* permanente do repositório, data de atualização e contato institucional.

A adoção desse padrão mínimo estaria em consonância com o dever de transparência ativa previsto no art. 8º da LAI. Tratar-se-ia de medida de baixo custo administrativo e alta efetividade para o controle social, compatível com a implantação gradual prevista nos decretos federais e com as capacidades técnicas existentes. A padronização não exige investimentos significativos em infraestrutura tecnológica, podendo ser implementada por meio de formulários vinculados aos portais de transparência já existentes.

7.2 Considerações finais

O presente artigo demonstrou, mediante análise que articulou fundamentos de direito administrativo com dados empíricos, que a adoção do BIM em obras públicas no Estado de São Paulo, embora normativamente avançada, não é acompanhada pela correspondente transparência sobre sua utilização. A rastreabilidade pública permanece fragmentada, com

baixa padronização e centralização de dados, em tensão com os princípios constitucionais da publicidade, eficiência e economicidade.

A identificação de apenas 23 obras com evidência pública mínima verificável, em um Estado com centenas de empreendimentos em execução, evidencia a distância entre previsão normativa e realidade administrativa. Essa lacuna não decorre de limitações tecnológicas, pois a própria metodologia BIM já oferece instrumentos de organização e compartilhamento de informações. Trata-se de déficit institucional na disponibilização dos dados produzidos pela Administração.

A superação desse déficit exige a implementação de conjunto mínimo de metadados padronizados e a criação de repositório centralizado, medidas juridicamente exigíveis, administrativamente viáveis e proporcionais ao dever constitucional de transparência. A adoção do BIM sem a correspondente transparência configura contradição: emprega-se tecnologia vocacionada à rastreabilidade, mas nega-se ao cidadão o acesso aos dados que permitiriam o exercício do controle social constitucionalmente assegurado.

A Constituição Federal de 1988 não admite essa dissociação. O direito administrativo contemporâneo, informado pelos princípios da boa administração e da *accountability* democrática, oferece ferramentas normativas suficientes para superá-la. Compete à Administração Pública, aos órgãos de controle e à comunidade jurídica exigir que a modernização tecnológica das obras públicas seja acompanhada, em igual medida, pela modernização da transparência e do acesso à informação.

Marques Neto (2014, p. 187) observa que a gestão de bens e serviços públicos demanda mecanismos de controle que acompanhem a complexidade dos instrumentos empregados pela Administração. No contexto da digitalização das obras públicas, essa observação adquire especial pertinência: a sofisticação do BIM como ferramenta de gestão interna deve ser acompanhada por equivalente sofisticação nos mecanismos de divulgação pública. A manutenção de padrões rudimentares de transparência em face de tecnologia avançada de gestão configura assimetria incompatível com o regime jurídico-administrativo vigente.

Moreira Neto (2014, p. 103) complementa ao observar que o controle da Administração Pública, em todas as suas manifestações, deve ser compreendido como expressão do princípio democrático e do Estado de Direito. A digitalização dos processos administrativos, longe de reduzir a importância do controle, amplia suas exigências, pois a complexidade tecnológica pode criar novas formas de opacidade se não for acompanhada por mecanismos adequados de divulgação e verificação.

Di Pietro (2024, p. 89) reforça essa perspectiva ao sustentar que o princípio da publicidade não se satisfaz com a mera possibilidade formal de acesso, mas exige a disponibilização efetiva de informações em condições que permitam seu conhecimento e compreensão pelo cidadão. Essa exigência de efetividade é particularmente relevante quando a Administração adota tecnologias que, por sua natureza, produzem informações estruturadas e organizadas, mas que permanecem confinadas aos sistemas internos dos órgãos públicos.

Cumprе salientar que a proposta de padronização por metadados mínimos não visa substituir os instrumentos tradicionais de controle, mas complementá-los, criando camada adicional de transparência especificamente adaptada à realidade digital. A iniciativa da ARTESP demonstra que tal solução é tecnicamente viável e administrativamente factível no contexto paulista, podendo ser estendida aos demais órgãos mediante regulamentação estadual ou municipal, ou mesmo por meio de recomendação dos Tribunais de Contas.

Do ponto de vista do direito comparado, observa-se que países com maior maturidade na adoção do BIM em obras públicas, como Reino Unido, Singapura e países nórdicos, estabeleceram desde o início mecanismos de divulgação pública vinculados à implementação da metodologia. O *UK BIM Framework*, por exemplo, prevê a entrega de modelos de informação estruturados como condição para a aceitação de obras públicas, com dados acessíveis em formato aberto. A experiência internacional reforça a viabilidade e a pertinência da proposta de padronização formulada a partir da pesquisa empírica.

A ausência de mecanismos similares no contexto brasileiro não decorre de impossibilidade técnica ou jurídica, mas de déficit institucional na articulação entre as políticas de digitalização e as políticas de transparência. A Estratégia BIM BR, instituída pelo Decreto nº 9.983/2019, não incluiu entre seus objetivos explícitos a criação de mecanismos de transparência pública sobre o uso do BIM, concentrando-se na difusão da metodologia e na capacitação técnica. Essa lacuna normativa, embora compreensível no contexto inicial de implementação, torna-se insustentável à medida que a adoção do BIM se expande e os investimentos públicos associados se ampliam.

A superação dessa lacuna poderia se dar por diferentes caminhos normativos. Em primeiro lugar, por meio de decreto estadual ou municipal que regulamente a transparência ativa na adoção do BIM, estabelecendo obrigatoriedade de publicação dos metadados mínimos em portais de transparência. Em segundo lugar, por meio de recomendação dos Tribunais de Contas, no exercício de sua função orientadora, estabelecendo padrões de divulgação como requisito de boa gestão. Em terceiro lugar, por meio de inclusão de cláusulas de transparência

em editais de licitação que exijam o BIM, condicionando a contratação à disponibilização pública dos dados sobre o uso da metodologia.

Independentemente do caminho normativo adotado, a fundamentação constitucional é inequívoca. Os princípios da publicidade, eficiência e economicidade, interpretados sistematicamente à luz do direito fundamental de acesso à informação, impõem à Administração Pública o dever de assegurar que a modernização tecnológica dos processos construtivos seja acompanhada pela correspondente modernização dos mecanismos de transparência e controle social.

REFERÊNCIAS

ARTESP – AGÊNCIA REGULADORA DE SERVIÇOS PÚBLICOS DE TRANSPORTE DO ESTADO DE SÃO PAULO. Engenharia Digital – BIM. Portal de Dados Abertos. São Paulo: ARTESP, 2025. Disponível em: <https://dadosabertos.artesp.sp.gov.br/dataset/engenharia-digital-bim>. Acesso em: 8 nov. 2025.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de direito administrativo. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2021.

BARROSO, Luís Roberto. Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2022.

BINENBOJM, Gustavo. Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 jan. 2026.

BRASIL. Decreto nº 9.983, de 22 de agosto de 2019. Institui a Estratégia Nacional de Disseminação do Building Information Modelling no Brasil. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 22 ago. 2019.

BRASIL. Decreto nº 10.306, de 2 de abril de 2020. Estabelece a utilização do Building Information Modelling na execução direta ou indireta de obras e serviços de engenharia. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2 abr. 2020.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Lei de Acesso à Informação. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 18 nov. 2011.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1 abr. 2021.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas. São Paulo: Saraiva, 2013.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito constitucional e teoria da constituição. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 37. ed. São Paulo: Atlas, 2023.

EASTMAN, Chuck et al. BIM handbook: a guide to building information modeling for owners, managers, designers, engineers and contractors. 2. ed. Hoboken: John Wiley & Sons, 2014.

FREITAS, Juarez. Direito fundamental à boa administração pública. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

G1. SP possui 289 obras inacabadas, com contratos que totalizam R\$ 16 bilhões, aponta TCM. São Paulo: G1 – Globo, 20 maio 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2019/05/20/sp-possui-289-obras-inacabadas-com-contratos-que-totalizam-r-16-bilhoes-aponta-tcm.ghtml>. Acesso em: 22 out. 2025.

GABARDO, Emerson. Princípio constitucional da eficiência administrativa. São Paulo: Dialética, 2002.

HESSE, Konrad. A força normativa da Constituição. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1991.

IBRAOP – INSTITUTO BRASILEIRO DE AUDITORIA DE OBRAS PÚBLICAS. Nota Técnica IBR 01/2025: comentários com relação a mudanças nas auditorias. Brasília, 2025.

JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratações administrativas: Lei 14.133/2021. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2024.

KYMMELL, Willem. Building Information Modeling: planning and managing construction projects with 4D CAD and simulations. New York: McGraw-Hill, 2008.

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

MAINARDI NETO, Antonio Ivo de Barros. O BIM chegou à primeira estação: Ponte Grande. In: SEMANA DE TECNOLOGIA METROFERROVIÁRIA, 21., 2015, São Paulo. Anais [...]. São Paulo: AEAMESP, 2015.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Bens públicos: função social e exploração econômica. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Curso de direito administrativo. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 44. ed. São Paulo: Malheiros, 2022.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de direito constitucional. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2023.

NOHARA, Irene Patrícia. Direito administrativo. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2022.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. Direito administrativo democrático. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

OLIVEIRA, Rafael Reis de. Rastreabilidade e transparência da utilização de tecnologia BIM em obras públicas do Estado de São Paulo. 2025. Trabalho de Conclusão de Curso (Engenharia Civil) – Instituto Federal de São Paulo, São Paulo, 2025.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. Coleção BIM SIURB: diretrizes para contratação, elaboração e auditoria de projetos BIM pela SIURB. São Paulo: Participe+, 2025.

QUINTAS, Maria Carolina da Silva. Metodologia BIM para controle de obras públicas. Boletim do Gerenciamento, [s.l.], n. 15, p. 13-21, jun. 2020.

SANTOS, Edmar Pereira dos. O uso da tecnologia BIM como ferramenta para a transparência e a fiscalização de obras públicas. 2021. Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil) – UFMG, Belo Horizonte, 2021.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. Curso de direito constitucional. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2023.

SÃO PAULO (Município). Tribunal de Contas do Município de São Paulo. Seminário do TCMSP reúne especialistas de Engenharia Civil e Arquitetura e estuda casos de uso do BIM em obras públicas. São Paulo: TCMSP, 25 abr. 2025.

SARAIVA, Piedley Macedo; ARAUJO, Joao Jovane Tavares de. O poder da transparência na gestão pública: fortalecendo a democracia e a confiança cidadã. Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação, [s.l.], v. 11, n. 12, p. 6643-6651, 2025.

SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO E HABITAÇÃO – SDUH. CDHU realiza Oficina de Dinâmica Urbana e Projetos. São Paulo: Governo do Estado de São Paulo, 28 fev. 2024.

SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. 46. ed. São Paulo: Malheiros, 2023.

SUNDFELD, Carlos Ari. Fundamentos de direito público. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Gestão das obras paralisadas. In: Lista de Alto Risco da Administração Pública Federal. Brasília, DF: TCU, 2024.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. Painel de Obras – Obras Atrasadas e Paralisadas. São Paulo: TCESP, 2025.