

## A EXIGÊNCIA NORMATIVA DE SE INSTALAR EQUIPE DE TRANSIÇÃO GOVERNAMENTAL NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

Anderson Tiago Ferreira Santos Sampaio<sup>1</sup>

Ana Luíza Gomes de Araújo<sup>2</sup>

### Resumo

O presente trabalho constitui pesquisa documental, com análise qualitativa, bibliográfica e jurisprudencial no qual se demonstra a obrigatoriedade da instituição de equipes de transição governamental e a prescindibilidade de lei para sua instituição. As equipes de transição se consubstanciam em processo político-administrativo impositivo aos gestores, em decorrência da força normativa dos princípios e das regras constitucionais. Sua importância se destaca pelos deveres de prestação de contas de todo gestor público e pela necessidade de continuidade dos serviços públicos. Atento a esse panorama, o Poder Judiciário ao atribuir força normativa aos princípios determina a instituição de equipes de transição governamental ou o acesso à documentação da gestão, independentemente de lei específica. Nessa ordem de ideias destaca-se o Plano Plurianual, como peça orçamentária e de planejamento, que deve ser objeto de conhecimento e discussão pela equipe de transição, tendo em vista que sua vigência não coincide com o mandato eleitoral, adentrando-se no primeiro ano da legislatura seguinte, impactando o início do mandato.

**Palavras-chave:** transição governamental; força normativa dos princípios constitucionais; planejamento.

### Abstract

The present work is a documental research, with qualitative, bibliographical, and jurisprudential analysis, in which it is demonstrated the obligation of the institution of governmental transition teams and the necessity of the law for its institution. The transition teams are embodied in a political-administrative process that imposes on managers, because of the normative force of constitutional principles and rules. Its importance is highlighted by the accountability duties of every public manager and by the need for continuity of public services. Aware of this panorama, the Judiciary Branch, when attributing normative force to the principles, determines the institution of governmental transition teams or access to management documentation, regardless of specific law. In this order of ideas, the Pluriannual Plan stands out, as a budget and planning piece, which should be the object of knowledge and discussion by the transition team, considering that its validity does not coincide with the electoral mandate, entering the first year of the next legislature, impacting the beginning of the term.

**Keywords:** governmental transition; normative force of constitutional principles; planning.

---

<sup>1</sup> Especialista em Direito Administrativo pela Fundação João Pinheiro e Direito Empresarial pela ESA/OAB. Analista de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais.

<sup>2</sup> Mestre em direito pela Faculdade de Direito da UFMG. Coordenadora de cursos de especialização e Professora da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro.

## **Introdução**

A cada mandato de Chefe do Executivo de qualquer ente federado que chega a termo, e surge uma demanda impulsionada pelo Estado Democrático de Direito que visa a garantir a transição governamental sem que ocorra a paralisação da máquina administrativa nem o comprometimento de seus programas de governo. Aspecto importante nessa seara é perquirir acerca da obrigatoriedade em se instituir equipe de transição, a qual deve se atrelar ao planejamento administrativo consubstanciado na elaboração e execução do Plano Plurianual.

As equipes de transição se consubstanciam em processo político-administrativo impositivo aos gestores, em decorrência da força normativa dos princípios e das regras constitucionais. E mais, se desenvolve no período compreendido entre a divulgação do resultado eleitoral e a posse, momento em que o candidato eleito deverá adotar providências para o início do mandato.

Nesse sentido, questiona-se se as equipes de transição governamental seriam obrigatórias, malgrado a inexistência de ato normativo específico do ente federado, por mera imposição princípio lógica e ainda se poderia o Poder Judiciário determinar sua instituição. Com o intuito de responder a esse questionamento em que a bibliografia específica é escassa, optou-se pela pesquisa documental, com análise qualitativa, bibliográfica e jurisprudencial. Quanto ao marco teórico, partiu-se da teoria da força normativa dos princípios de J.J. Gomes Canotilho. O presente artigo está estruturado em seis seções que tratam dos seguintes temas: introdução, ordenamento jurídico - princípios e regras, das equipes de transição, equipes de transição no direito positivo, Plano Plurianual e considerações finais.

## **Ordenamento jurídico - princípios e regras**

O ordenamento jurídico é um sistema de normas, regras e princípios, estruturados hierarquicamente e entre si articulados (CORNU, 2007, p.642). Esse sistema harmônico é capaz de ter suas lacunas e antinomias normativas preenchidas pelos princípios e regras. Os princípios possuem função fundamentadora e interpretativa, além de serem fonte subsidiária do Direito, o que supre a ausência de regramento específico. Assim, tratar-se-á a força cogente dos princípios e regras para a aplicação do Direito e por conseguinte seu papel na instituição de equipes de transição.

### ***Conceito e força cogente***

No intuito de demonstrar a força normativa dos princípios, capaz de orientar a criação e interpretação da norma jurídica apresenta-se o conceito proposto por Reale Júnior (2003, p. 37):

princípios são enunciações normativas de valor genérico, que condicionam e orientam a compreensão do ordenamento jurídico, a aplicação e integração ou mesmo para a elaboração de novas normas. São verdades fundantes de um sistema de conhecimento, como tais admitidas, por serem evidentes ou por terem sido comprovadas, mas também por motivos de ordem prática de caráter operacional, isto é, como pressupostos exigidos pelas necessidades da pesquisa e da práxis.

Em abordagem semelhante, Canotilho (1994, p. 29) também atribui aos princípios força normativa. Importante ainda afirmar que esta força normativa proporciona a integração do ordenamento jurídico (REALE, 2002, p. 305), ao solucionar por meio de suas funções interpretativa e fundamentadora as antinomias e o preenchimento de lacunas.

Pertinente também é o conceito de regra, caracterizado por sua estrutura normativa dúplice, composta de hipótese de incidência e de mandamento. Dessa forma, a regra amplia o grau de previsibilidade e segurança quanto à disciplina jurídica (JUSTEN FILHO, 2012, p. 104-105). No intuito de não delongar sobre a diferenciação entre princípios e regras, Robert Alexy citado por Justen Filho (2012, p. 105) afirma:

os princípios são normas que ordenam que algo seja realizado na maior medida possível, dentro das possibilidades jurídicas e reais existentes. Portanto, os princípios são mandamentos de otimização, que se caracterizam porque podem cumprir-se em diferente grau e que a medida devida de seu cumprimento não apenas depende das possibilidades reais senão também das jurídicas... Em troca, as regras são normas que apenas podem ser cumpridas ou não [...]

No entanto, apesar de haver diferença entre os conceitos, o ponto fulcral é sua utilidade na aplicação do direito, não havendo distinção no plano conceitual como ensina Günther (apud CASTRO, 2013). A doutrina é uníssona em conferir-lhes força cogente, trazendo ao lume aquilo que o doutrinador ou legislador não expressou integralmente (DINIZ, 2003, p. 456). Portanto, os princípios e regras possuem papel informador, interpretativo e, sobretudo, cogente na aplicação do Direito e na condução da Administração Pública.

### ***Os princípios norteadores da atividade administrativa brasileira***

A partir da premissa que os princípios possuem força normativa, passa-se ao elenco daqueles que tem ingerência direta na atividade administrativa brasileira.

Esses princípios constam expressamente no artigo 37, caput, da Constituição da República- CR/88, quais sejam, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Além dos princípios expressos existem aqueles que são chamados de implícitos, tais como, a supremacia do interesse público sobre o privado, a indisponibilidade do interesse público e a boa-administração, entre outros.

O conjunto desses princípios é chamado pela doutrina administrativista de regime jurídico administrativo, porque todos eles guardam correlação lógica entre si e servem de norte a toda atuação administrativa. Dois princípios, contudo, na lição de Mello (2006) são como a pedra de toque do Direito Administrativo, quais sejam, a supremacia do interesse público sobre o privado e a indisponibilidade do interesse público.

A supremacia do interesse público sobre o privado é princípio implícito, mas é o pressuposto para a vida em sociedade. A supremacia nada mais é do que a sobreposição de interesse público (entendido como o conjunto de interesses que os indivíduos têm como membros de uma sociedade) em face do interesse particular. Modernamente, na visão de Binenbojm (2006), o que se persegue é a ponderação proporcional dos interesses considerados, visando à máxima realização destes interesses, pela aplicação de valores e princípios, cotejados racionalmente, sob o comando de mandados de otimização. Preservar o interesse individual dentro do possível, muitas das vezes, significa realizar o interesse público. Não se concebe mais a dissociação entre eles. Cabe ao Estado administrador e ao Estado legislador realizarem as ponderações entre os interesses conflitantes e atentar para as proporcionalidades aceitáveis.

O princípio da indisponibilidade do interesse público preceitua que o administrador exerce função pública, em nome do povo, portanto, não podendo dispor daquilo que a ele não pertence. É um limite ao princípio da supremacia. De acordo com Mello (2006, p.71:) esse dever de indisponibilidade se deve à subordinação à lei e com isso decorre o princípio da obrigatoriedade do desempenho da atividade administrativa e seu subprincípio da continuidade do serviço público. Quanto à continuidade do serviço público Mello afirma (2006, p. 77)

Com efeito, uma vez que a Administração é curadora de determinados interesses que a lei define como públicos e considerando que a defesa, e prosseguimento deles, é, para ela, obrigatória, verdadeiro dever, a continuidade da atividade administrativa é princípio que se impõe e prevalece sobre quaisquer circunstâncias.

Vistos esses dois princípios nucleares, passa-se à análise dos princípios explícitos no caput do art. 37 da CR/1988.

Inicia-se pelo princípio da legalidade que é a base do Estado de Direito, politicamente organizado e que obedece às suas próprias leis. No âmbito público só se permite ao administrador fazer o que já está previamente autorizado em lei. É o chamado critério de subordinação à lei (MEIRELLES, 2006, p. 88). Contudo, com a constitucionalização do Direito Administrativo este princípio passou a ter maior amplitude, conforme enfatiza Barroso (2012, p. 100).

(...) O administrador pode e dever atuar tendo por fundamento direto a Constituição e independentemente, em muitos casos, de qualquer manifestação do legislador ordinário. O princípio da legalidade transmuda-se, assim, princípio da constitucionalidade ou, talvez mais propriamente, em princípio da juridicidade, compreendendo sua subordinação à Constituição e à lei, nessa ordem.

Assim, observa-se a necessidade de constitucionalização do Direito Administrativo, sendo que a Administração pode prescindir da lei e utilizar-se, diretamente, da Constituição como meio de legitimar e executar a atividade administrativa – seja na forma de princípios ou regras. Os princípios constitucionais servem de amálgama entre as normas constitucionais e as leis ordinárias, superando a onipotência destas. Nesse quadrante, o dever de prestar contas, atrelado à necessária supremacia do interesse público sobre o privado, fazem com que o princípio da juridicidade sustente a exigibilidade de se instaurar equipes de transição.

Já o Princípio da Impessoalidade traduz a ideia de que o administrador não pode buscar interesses pessoais no exercício de suas funções, não pode agir valendo-se de critérios subjetivos. Em lapidar lição, cite-se Mello (2006, p. 110).

Nele se traduz a ideia de que a Administração tem que tratar a todos os administrados sem discriminações, benéficas ou detrimntosas. Nem favoritismo nem perseguições são toleráveis. Simpatias ou animosidades pessoais, políticas ou ideológicas não podem interferir na atuação administrativa e muito menos interesses sectários, de facções ou grupos de qualquer espécie. O princípio em causa não é senão o próprio princípio da igualdade ou isonomia.

Mais um princípio importante à equipe de transição, já que a tratativa da coisa pública deve ser feita sem interferências das disputas partidárias ou dos interesses pessoais na continuidade da ação governamental. Os gestores devem primar pela permanência das boas ações de seus antecessores, enquanto estes devem ter consciência que exercem o mandato para a coletividade e não para si.

Tem-se também o princípio da moralidade que está intrinsecamente vinculado à boa-fé e honestidade. Importa observar que se refere à moralidade administrativa, mais rigorosa que a moralidade comum, exige boa administração e a escolha da melhor opção possível dentre as corretas. Portanto, a adequação ao princípio da moralidade administrativa obriga os administradores públicos agirem com probidade e boa-fé na gestão da coisa pública. E mais, não se permite compreender que o ato de gestão se confunda com domínio. E é por mais esse motivo que a transição governamental se impõe.

Passa-se ao princípio da publicidade que se refere ao dever de ciência da administração e dos administradores no exercício de suas funções a todos os cidadãos, e, principalmente, aos diretamente interessados. Tal princípio teve seu espectro de incidência clarificado após a edição da Lei de Transparência – Lei Federal n. 12 527/2011a qual traçou seus limites e garantiu prazos e formas para que os administrados exijam os direitos ali especificados. Mello (2006, p. 110), elucida a razão do princípio.

Não pode haver em um Estado Democrático de Direito, no qual o poder reside no povo (art. 1º, parágrafo único, da Constituição), ocultamento aos administrados dos assuntos que a todos interessam, e muito menos em relação aos sujeitos individualmente afetados por alguma medida.

O princípio da publicidade espraia-se por toda a Administração Pública, tendo em vista que os administradores gerem coisa pública compete-lhes informar qual a destinação dada a toda riqueza do ente federado – educando, informando e orientando. Assim, tal princípio também está consignado no rol dos direitos fundamentais da CR/1988 no artigo 5º incisos XXXIII e LX. Esclareça-se que é vedada a publicidade para promoção pessoal dos gestores, conforme art. 37, §1º da CR/1988. As hipóteses de sigilo representam exceção e devem vir expressas na lei, v.g., como a ameaça à segurança nacional ou à intimidade – exemplo de dados sensíveis, conforme a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais - Lei nº 13.708/2018.

Ressalta-se, também, que esses comandos constitucionais justificam e legitimam que o candidato eleito obtenha do ocupante do cargo todas as informações relativas aos atos, programas, obras, serviços e campanhas de governo. Esse preceito constitucional demonstra mais uma vez que a equipe de transição governamental está acobertada por normas constitucionais em sua atuação republicana.

Outro princípio, muito caro ao presente trabalho, é o princípio da eficiência<sup>3</sup>, seu significado e alcance abrangem a ideia de ausência de desperdícios, economia, produtividade, agilidade e presteza. Sua expressão nos serviços públicos seria a aplicação do mínimo de recursos com o melhor resultado possível, seria a eficiência quanto aos meios e resultados<sup>4</sup>. Acerca do tema, são de grande valia as lições de Gabardo (2002, p. 86):

Situando a reforma imposta pela Emenda nº 19/98 [...], não há como se aceitar a tese de que o princípio da eficiência é meramente decorativo, não possuindo força normativa. [...] Sua natureza se altera a partir da vontade da Constituição, quando foi ascendida à categoria de princípio jurídico expresso, ainda que seja difícil sua observação prática. A interpretação constitucional deve submeter-se ao “princípio da ótima concretização da norma”, que não deve se prender à mera subsunção lógica ou conceitual. Ou seja, a concretização do princípio da eficiência deve levar em conta a realidade na qual se aplica e as outras proposições normativas da Constituição.

Por elucidativo, continua Gabardo (2002, p. 92):

Como afirma Odete Medauar, a ‘a eficiência é princípio que norteia toda a atuação da Administração Pública, impondo, entre outras exigências, a de rapidez e precisão, contrapondo-se à lentidão, ao descaso, à negligência, à omissão’. Estas imposições, todavia, não são meros aconselhamentos ao agente administrativo, possuindo clara natureza jurídica. [...] Não se discorda de Celso A. Bandeira de Mello, de que a eficiência é de ‘difícil controle ao lume do direito’. Todavia, a dificuldade de controle não implica ausência de juridicidade. Seu caráter jurídico já podia ser identificado antes mesmo de sua expressão na Constituição Federal de 1988; em constando de forma explícita, reforça-se sua característica de norma jurídica [...].

Sendo o princípio da eficiência norma constitucional de atendimento obrigatório, representa na expressão utilizada por Meirelles (1997, p. 90) o “[...] dever de uma boa administração [...]”, da qual os agentes públicos não podem se afastar. Por isso, o princípio da eficiência irradia sua força normativa na necessidade de instituição de equipes de transição, conferindo-lhe legitimidade jurídica e impondo seus contornos, tendo em vista que ele promove a realização de modernizante prática administrativa na gestão da res publica – impedindo a administração sem planejamento e amadora.

Na função de amálgama na condução da administração, tem-se o princípio da boa administração que, segundo Freitas (2014), só pode ser observado por meio do respeito a

---

<sup>3</sup>O princípio da eficiência foi introduzido pela Emenda à Constituição n. 19/1998 ao texto constitucional. No entanto, a Lei Federal n. 8 987/1995 já o havia introduzido no ordenamento jurídico positivo.

<sup>4</sup>Justen Filho (2012, p. 182) trata do dever de otimização dos recursos públicos com a seguinte lição: “Ora, um dos aspectos essenciais do direito administrativo reside na vedação ao desperdício ou má utilização dos recursos destinados à satisfação de necessidades coletivas. É necessário obter o máximo de resultados com a menor quantidade possível de desembolso...”

todos os outros elencados acima; não lhes negando sua força normativa nem minorando sua aplicação. Ele se baseia no dever da administração de se orientar para que seu agir proporcione mais concretude à eficiência e eficácia, trazendo benefícios sociais, econômicos e ambientais. Além disso, como princípio se encontra limitado ao novo viés de discricionariedade, qual seja, aquela limitada pela ordem constitucional que rege a atividade administrativa.

O Direito Comunitário Europeu inseriu o princípio da boa-administração na Carta dos Direitos Fundamentais de Nice, art. 41, positivando-o e impelindo o dever de melhoria na administração pública a todos os Estados Membros. Freitas (2014, p. 21), elucida o conceito do princípio.

(...) trata-se do direito fundamental à administração pública eficiente e eficaz, proporcional cumpridora de seus deveres, com transparência, sustentabilidade, motivação proporcional, imparcialidade e respeito à moralidade, à participação social e à plena responsabilidade por suas condutas omissivas e comissivas.

Dessa forma, o princípio da eficiência e o princípio da boa-administração devem ser observados pelos administradores públicos, sob pena de incorrerem em prática não resguardada pelo ordenamento jurídico. E mais, a instituição de equipe de transição almeja justamente impor aos administradores públicos atuantes na gestão planejamento prévio, zelo, parcimônia e inteligência. De todo o exposto, a instituição de equipe de transição deve se conformar a todos esses princípios, submetendo, assim, os gestores públicos.

### **Das equipes de transição**

A doutrina pouco se debruçou sobre as equipes de transição, mas na administração atual sua instituição se mostra fundamental. O candidato a cargo eletivo desde sua campanha eleitoral deve se nortear pelo planejamento e análise do ente federado que almeja gerir e administrar. Este novo fazer exige estudo, preparação e planejamento e, porque governar uma comunidade é empreendimento de grande envergadura, será retardatário aquele que iniciar o governo somente na data da posse. É por isso que o candidato eleito deve começar sua preparação antes de sua posse, assim como de sua equipe com o procedimento de transição.

Nesse quadrante que a governança do ente federado supõe visão estratégica, planejamento da ação administrativa, propósito transformador, conhecimento e tomada de decisões acertadas e de repercussão na coletividade. A importância do tema se deve à necessidade

que o governante prudente tem de antecipar-se na apropriação das informações referentes à realidade que o espera, para não desperdiçar o precioso tempo do mandato.

Lado outro, aquele que deixa o cargo precisa cuidar do encerramento de sua gestão. Lembre-se que muito do que se iniciou somente se concluirá no mandato seguinte, como as prestações de contas e os relatórios obrigatórios de governo que serão elaborados e remetidos aos órgãos de controle pelo novo gestor do ente federado.

Assim, como funções básicas do administrador têm-se: planejamento, organização, direção e controle<sup>5</sup>, as quais só são úteis se pensadas em conjunto e o êxito em uma depende da forma de agir nas outras três.

Passado isso, retoma-se o que se indicou acima como transição governamental, agora de fato conceituando-a. Em regra, seria o período compreendido entre a divulgação do resultado eleitoral e a posse, na qual o eleito toma algumas providências para começar a governar. Souza, Leite e Castelo Branco (2008, p. 44):

transição não se refere a um período, mas a um processo e como tal, não coincide necessariamente com o lapso temporal que vai da eleição à posse. [E mais adiante], [...] transição não existe apenas para o prefeito eleito, pois que o prefeito em exercício e sua equipe devem tomar parte nos procedimentos da transição administrativa para garantir a continuidade dos projetos e convênios em andamento ou ainda para garantir a regularidade das contas e relatórios obrigatórios do seu governo, que serão prestados ou remetidos pelo sucessor.

Dessa feita, a transição governamental é processo político-administrativo e de mão dupla, imprescindível para aquele governante que deixará o cargo, tendo em vista tratar o encerramento de sua gestão; enquanto para aquele que assumirá se mostra importante passo para conhecer a realidade que o aguarda e desde já preparar efetivamente suas ações destinadas à satisfação do interesse público. Acerca da natureza das equipes de transição prossegue Souza, Leite e Castelo Branco (2008, p. 48) afirmando que

a transição é fato político, não restam dúvidas, mas também é inerente à relação de administração pública e, como tal, deve ser institucionalizado para resguardar direitos, proteger bens e os negócios públicos, garantir solução de continuidade administrativa e manter a máquina pública na trilha dos seus objetivos fundamentais.

---

<sup>5</sup> A esse respeito citem-se os conceitos sintéticos encontrados em Souza, Leite e Castelo Branco (2008, p. 37). *Planejar* é determinar os objetivos e o modo como podem ser alcançados. *Organizar* é dividir trabalho, agrupar atividades, designar pessoas para execução, distribuir e alocar recursos, coordenar e integrar esforços, tudo em função dos objetivos e planos traçados. *Dirigir* é comandar e coordenar indivíduos, grupos e ações, processo que se relaciona à interpretação dos objetivos, motivação, liderança e resolução de conflitos. *Controlar* é verificar se as atividades realizadas estão conduzindo ou não ao alcance dos objetivos estabelecidos e dos resultados esperados. (destaque nosso)

No que se refere à composição da equipe de transição, percebe-se a necessidade da formação de duas frentes de trabalho, uma formada por pessoas vinculadas ao mandatário eleito, enquanto outra ao governante em exercício. Portanto, mostra-se imprescindível a instauração de equipe de transição não só pelos interesses pessoais a serem resguardados pelo governante em exercício, mas sobretudo pelas inúmeras responsabilidades que serão assumidas pelo candidato eleito.

### **Equipes de transição no direito positivo**

As equipes de transição prescindem de norma legal para sua instituição, como dito alhures; contudo a edição de lei facilita sua exigibilidade ao delinear os direitos a serem exercidos pelos interessados. Observa-se que a edição de lei ganha relevo no caso brasileiro, uma vez que há casos, que serão posteriormente abordados, de negativa de acesso à informação do município aos candidatos eleitos.

As equipes de transição foram instituídas pela primeira no final do mandato de Fernando Henrique Cardoso e início de Luís Inácio Lula da Silva, em 2002. Naquela oportunidade após oito anos à frente da nação brasileira o grupo político da situação, editou a Lei Federal n. 10.609/2002 implementando a transição governamental para auxiliar a passagem transparente do poder ao novel grupo político que assumisse a condução do país. Tal lei visava a respeitar e harmonizar dois princípios basilares na democracia moderna, a rotatividade de pessoas na função de governante e o princípio da continuidade dos serviços públicos. Nos artigos 2º e 3º podem-se verificar as razões que impulsionam a criação da equipe de transição:

Art. 2º A equipe de transição de que trata o art. 1º tem por objetivo inteirar-se do funcionamento dos órgãos e entidades que compõem a Administração Pública federal e preparar os atos de iniciativa do novo Presidente da República, a serem editados imediatamente após a posse.

§1º Os membros da equipe de transição serão indicados pelo candidato eleito e terão acesso às informações relativas às contas públicas, aos programas e aos projetos do Governo federal.

[...]

Art.3º Os titulares dos órgãos e entidades da Administração Pública federal ficam obrigados a fornecer as informações solicitadas pelo Coordenador da equipe de transição, bem como a prestar-lhe o apoio técnico e administrativo necessários aos seus trabalhos (Lei 10609/02).

A equipe de transição governamental no âmbito federal tem como duração o período que compreende o segundo dia útil após a data do turno que decidir as eleições até o décimo dia após a posse do candidato eleito, é o que se depreende do §1º do art. 4º, da Lei

10.609/2002. Diversos Estados e Municípios adotam essa metodologia de transição, como Minas Gerais, Ceará, Alagoas, Bahia e Varginha/MG, entre outros.

Ressalta-se que a instalação de equipe de transição no Estado de Minas Gerais seria obrigatória nos municípios, segundo a Proposta de Emenda nº 11/2007 e sua exposição de motivos<sup>6</sup>, acrescentando um parágrafo ao art. 174 da CEMG/1989 e minudenciando sua composição, período e informações acessíveis durante os trabalhos. Entretanto, o texto aprovado ficou aquém da proposta inicial, sendo bastante sucinto e modesto como se depreende de sua leitura.

Art. 174 – (...)

§ 1º – A equipe de transição de governo indicada pelo candidato eleito para o cargo de Prefeito terá pleno acesso às informações relativas às contas públicas, aos programas e aos projetos de governo, nos termos de lei municipal.” (MINAS GERAIS. 2008)

Enquanto o art. 257 da CEMG/1989, estabelece que compete ao Governador eleito designar Comissão de Transição e garantir sua efetividade. A normatização infraconstitucional se deu por meio da Lei Estadual n.º 19.434/2011, prescreveu ser facultativa a transição; contudo, dada a normatividade dos princípios e regras, defende-se aqui que não há opção ao gestor a não ser instituí-la.

Na mesma linha do ora defendido, tem sido o posicionamento dos Tribunais, reconhecendo normatividade aos princípios e regras, e, por conseguinte determinando a instituição de equipes de transição e o acesso aos documentos. Veja, por exemplo, emblemática decisão interlocutória em que se determinou a instituição de equipe de transição e o acesso a toda documentação necessária à realização dos trabalhos, com espeque nos princípios do art. 37, CR/88 e na Lei de Acesso à Informação, prescindindo de lei impositiva municipal ou norma de Tribunal de Contas:

**Com efeito, a formalização da transição entre governos no período entre a eleição de novo mandatário e a posse, é ato que atende a princípios republicanos, segundos os quais, não há dono do Poder, ou titular irresponsável da Administração Pública.** Pelo contrário, a previsão

---

<sup>6</sup> Trecho da exposição de motivos: A formação da comissão de transição, que com a aprovação desta proposta passa a ser obrigatória, será um colegiado instituído mediante ato normativo específico, revestido da atribuição de inteirar-se do funcionamento e da dinâmica dos órgãos e das entidades que integram a administração pública municipal. Deverá cuidar, ainda, da preparação de todos os atos reservados à iniciativa do novo Prefeito Municipal, que deverão ser editados imediatamente após a posse.

Ao se propor a inserção deste dispositivo no Texto Constitucional, tem-se o objetivo de coibir eventuais dificuldades que surgem em decorrência das diferenças circunstanciais do processo eleitoral, ficando previsto em sede constitucional a institucionalização do processo de transição governamental no âmbito municipal (MINAS GERAIS, 2007).

constitucional de transitoriedade do Poder, uma das regras mais caras ao Regime Democrático, e ao sistema Republicano, impõe ao titular do mandato vários **deveres, e entre eles o da transparência, ladeado pela publicidade dos atos, da eficiência da administração, da impessoalidade da administração, e da moralidade pública.**

**Tais Princípios e postulados, se não chegaram a fazer surgir, infelizmente, Lei Municipal ordenando a transição de governos,** o fizeram no âmbito federal, com a edição da Lei nr. 10.609/2002, quando, diga-se, inaugurou-se a salutar prática da transição oficial de governo entre Presidentes da República. **Mas não é possível afastar a aplicabilidade dos ditames da referida Lei em matéria municipal, por traduzir o que aqueles Princípios acima elencados albergam.**

(...)

Isso posto, DEFIRO A TUTELA DE URGÊNCIA, determinando aos Réus que editem o decreto de transição concedendo o ingresso da equipe de transição e o acesso aos documentos e (...)

(Juiz de Direito, Jose Roberto Pivanti, 2ª Vara, Comarca de Itaperuna, Processo n.º Processo: 0014467-03.2020.8.19.0026, decisão 1º/12/2020) g.n.

Na mesma linha decidiu o Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão<sup>7</sup>, enquanto os Tribunais de Justiça de Minas Gerais<sup>8</sup> e São Paulo<sup>9</sup>, concederam aos impetrantes dos writs acesso aos documentos ou a instituição das equipes de transição. Diante desse quadro, demonstra-se que o Poder Judiciário, a ordem jurídica vigente, o Estado Democrático de Direito e o princípio republicano, confluem para a obrigatoriedade de se instituir equipes de transição governamental.

### **Plano plurianual**

A CR/1988 em seu art. 165 impôs a todo ente federado a elaboração de três leis orçamentárias: Plano Plurianual (PPA); Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA) e que devem se compatibilizar com o planejamento global – econômico e social (art. 165, § 4º da CR/1988).

Restringir-se-á a análise ao PPA, tendo em vista se tratar de instrumento de planejamento que possui grande impacto na sucessão dos gestores. Aspecto importante e pouco lembrado é que o PPA começa a produzir efeitos a partir do segundo exercício financeiro

---

<sup>7</sup>MARANHÃO. Tribunal de Justiça. Remessa Necessária n.º - 009681/2018 - Araiões/MA. Numeração Única 0001441-91.2016.8.10.0069. Des. Rel. José Jorge Figueiredo dos Anjos. Julg. 27/07/2019. Unânime. Grifei. 6ª Câm. Cível.

<sup>8</sup>MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. Remessa Necessária CV n.º 1.0710.16.002087-5/001 –Comarca de Vazante–Autor: Jacques Soares Guimarães. Réu: Prefeito de Vazante/MG. Des. Rel. Marcelo Rodrigues, julg. 17/11/2017, TJMG. Unânime. Grifei 2ª Câmara Cível.

<sup>9</sup>SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. Remessa Necessária n.º 10075219120168260624 SP 1007521-91.2016.8.26.0624, Relator: Carlos Eduardo Pachi, Data de Julgamento: 04/07/2017, 9ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 04/07/2017.

do gestor, continuando até o fim do primeiro exercício de seu sucessor. Assim, a equipe de transição é vital para a continuidade das políticas públicas, sobretudo porque a reserva do possível<sup>10</sup> condiciona a implementação dos direitos sociais e a ação governamental em suas disponibilidades financeiras.

O PPA fixa diretrizes, objetivos e metas para a administração do município, além de seu impacto aos programas de duração continuada. Sob esse aspecto tem sua relevância na transição governamental, porque a doutrina mais recente não se contenta em programas de governo, mas sim de estado. O que isso quer dizer é que mais que um programa/ação vinculado àquele gestor, tem-se que pensar no compromisso geracional, vinculando sucessivos gestores ao planejamento da melhor ação administrativa, a sua compatibilização com os planos e programas nacionais, regionais e setoriais (art. 165, §4º da CR/1988), ordenação do território e desenvolvimento econômico e social e suas bases (art. 21, IX e art. 174, §1º da CR/1988), educação (art. 214 da CR/1988), turismo (art. 165, §4º da CR/1988) e meio ambiente (art. 165, §4º da CR/1988).

Portanto, ao se considerar os impactos nas gestões futuras, principalmente quando se tratar de despesas de caráter continuado em que sua execução ultrapassará um exercício financeiro (art. 167, §1º da CR/1988), devem as equipes de transição dispensarem especial atenção ao PPA, sem se descuidar que o primeiro ano de seu sucessor sofrerá os impactos das escolhas do exercente do mandato.

### **Considerações finais**

Após todo o exposto, confirma-se a hipótese de que a instituição de equipes de transição prescinde de norma legal expressa e impositiva, já que sua obrigatoriedade decorre da força normativa dos princípios e regras constitucionais. Veja-se que as equipes de transição constituem processo político-administrativo, imprescindível tanto ao gestor quanto ao candidato eleito.

A equipe de transição foi objeto de lei pela primeira vez em 2002, durante a transição do governo federal. Exemplo seguido por vários estados, inclusive Minas Gerais por meio de emenda à constituição estadual. Depreende-se do modelo constitucional e das decisões

---

<sup>10</sup>A reserva do possível é tradução da expressão *Vorberhalt des Möglichen* cunhada pelo Tribunal Constitucional da Alemanha (BVerfGE 33, p. 303/33) e significa em última análise que a implementação dos direitos fundamentais depende do efetivo ingresso de recursos, não sendo suficiente mera previsão orçamentária. (TORRES, 1995, p. 16 e 52)

judiciais apresentadas que o Poder Judiciário agasalha a tese aqui proposta, conferindo normatividade aos princípios ao determinar a instituição das equipes de transição.

Derradeiramente, ao se pensar nas equipes de transição como realidade, o Plano Plurianual ganha destaque com sua força planejadora e conformadora das políticas públicas de longa duração, sobretudo pela não coincidência de seu quadriênio com o mandato do governante do ente federado. Por essa razão, faz-se necessária visão prospectiva e concertada entre os envolvidos na sucessão governamental para que não sejam prejudicados os administradores nem os futuros gestores.

### Referências

BARROSO, L. B. A constitucionalização do direito e suas repercussões no âmbito administrativo. *In*: ARAGÃO, A. S.; MARQUES NETO, F. A. (Coord.). **Direito Administrativo e seus novos paradigmas**. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 31-63.

BINENBOJM, G. A constitucionalização do direito administrativo no Brasil: um inventário de avanços e retrocessos. **RBDP**, ano 4, n.14, p.9-53, jul/set.2006.

BRASIL. **Lei nº 10.609, de 20 de dezembro de 2002**. Dispõe sobre a instituição facultativa de equipe de transição pelo candidato eleito para o cargo de Presidente da República, cria cargos em comissão e outras disposições. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 21 dez. 2002. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/2002/L10609.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10609.htm) . Acesso em 04 jun. 2021.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2002**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 19 nov. 1991 Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm). Acesso em: 04 jun. 2021.

BRASIL. **Emenda constitucional nº 19**, de 04 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividade a cargo, do Distrito Federal, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 de jun. 1998. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm#art37](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm#art37). Acesso em: 04 jun. 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 04 jun. 2021.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. **Plano diretor da reforma do Estado**. Brasília, DF, 1995. Disponível em:

<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf> . Acesso em: 19jun. 2021.

CANOTILHO, J. J. G. **Constituição dirigente e vinculação do legislador: contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas**. Coimbra: Coimbra Ed, 1994.

CASTRO, C. B. **Teoria geral dos princípios**. Rio Grande: Âmbito Jurídico, 2013.

Disponível em: [http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=12251](http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=12251). Acesso em: 04jun. 2021.

CORNU, G. **Vocabulaire Juridique**. Paris: Quadrige/PUF, 8e éd. 2007, p. 642.

DINIZ, M. H. **A ciência jurídica**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

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

FREITAS, J. **Direito Fundamental à boa-administração pública**. 3<sup>a</sup> ed., ref. aum. São Paulo: Malheiros, 2014.

JUSTEN FILHO, M. **Curso de Direito Administrativo**. 8. ed. rev. ampl. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

MELLO, C. B. M. **Curso de direito administrativo**, 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

SOUZA, A.; LEITE, G.; CASTELO BRANCO, M. **Transição de governos nos municípios: apontamentos teóricos, roteiro de trabalho e orientações práticas para prefeitos e comissões de transição**. Belo Horizonte: Biográfica, 2008.

REALE, M. **Lições preliminares de Direito**. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

TORRES, R. L. **O orçamento na constituição**. Rio de Janeiro: Renovar, 1995.