

LEI 14230/2021 E OS IMPACTOS NO COMBATE DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NA TRANSIÇÃO DA GESTÃO MUNICIPAL

Autor¹ M.e. Marcio Dos Santos Alencar.

Autor² Glace Kelly Mendes Dos Santos.

Autor³Stéfani Viana Felix.

RESUMO

O estudo analisou até que ponto, a exigência da caracterização de dolo viola o dever de proteção da moralidade administrativa e, por conseguinte, da responsabilidade de prefeitos na gestão das contas públicas no período de mudança de gestão. Trata-se de pesquisa pura e aplicada, descritiva e exploratória, dedutiva, qualitativa, bibliográfica e documental. Os dados foram retirados de livros e revistas científicas especializadas, reportagens, leis e jurisprudência. Utilizou-se como sites de busca de publicações: google, google acadêmico, Scielo e Minha Biblioteca. No que tange à transição de gestão, além de não existir uma determinação legal capaz de a antiga gestão apresentar suas contas de forma a facilitar a identificação de possíveis problemas fiscais e orçamentários no início de gestão, não há tipificação de improbidade administrativa capaz de forçar o gestor a fazer isso. Ademais, tem-se que comportamentos capazes de ser enquadrado como atos de improbidade realizados no último ano de gestão, depois da alteração de LIA, passarão a exigir a comprovação do dolo. Tal circunstância pode servir como uma via para que a gestão perdedora deixe de tomar o devido zelo na concretização de seus atos (afinal não se pune mais a culpa) e, desse modo, prejudicar a futura gestão. Por tudo o que fora exposto, a Lei nº 14.230/2021 piorou a fragilização já existente do período de transição de gestão municipal.

PALAVRAS-CHAVE: MUNICÍPIOS. TRANSIÇÃO DE GESTÃO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. LEI 14230/2021.

INTRODUÇÃO

¹Prof. FACULDADE VIDAL .Me em Direito Constitucional. e-mail: marcioalencar_1@hotmail.com.

² Graduanda em direito. FACULDADE VIDAL. E-mail: glacept@hotmail.com

³Graduanda em direito. FACULDADE VIDAL. E-mail: Stefaniviana82@gmail.com

A malversação das contas públicas municipais são as que mais afetam a população, principalmente em face do seu impacto imediato. Desvio de verbas ou a sua aplicação em políticas que atendam ao interesse público secundário implicam em um dos grandes gargalos da política brasileira⁴.

Na seara da responsabilidade fiscal de prefeitos, dentre as várias leis que disciplinam o tema está a Lei de Improbidade Administrativa – Lei nº 8429/1992. Segundo essa norma, o gestor municipal, a depender da situação envolvida, pode ser enquadrado nos seguintes atos de improbidade: enriquecimento ilícito (art. 9º), dano ao erário (art. 10) e violação de princípios administrativos (art. 11).

Se suspeitas de improbidade administrativa são uma constante nas gestões municipais, o problema se agrava em períodos de transição de gestão, em que muitas vezes o sucessor se depara com um caos orçamentário. Apesar de uma série de normas exigindo responsabilidade fiscal ainda maior nesse período, a sensação que se passa é de que elas são pouco eficazes.

Corroborando com essa impressão está a Lei nº 14230/2021, a qual trouxe diversas alterações na Lei de Improbidade Administrativa. Uma das principais críticas está na exigência de somente ser configurado ato de improbidade administrativa aquele realizado com dolo, quando antigamente poderia também ser apenado no caso de culpa do agente público. Devendo destacar que a comprovação do dolo do agente é muito mais difícil do que se identificar que agira com imprudência, negligência ou imperícia.

A partir desse cenário, questiona-se: até que ponto, a exigência da caracterização de dolo viola o dever de proteção da moralidade administrativa e, por conseguinte, da responsabilidade de prefeitos na gestão das contas públicas em momentos de transição de governo?

Para responder a esta pergunta, tem-se como objetivo geral: analisar até que ponto, a exigência da caracterização de dolo viola o dever de proteção da moralidade administrativa e, por conseguinte, da responsabilidade de prefeitos na gestão das contas públicas no período de mudança de gestão. Para tal desiderato, elencam-se os seguintes objetivos específicos: abordar

⁴ Vale ressaltar que, apesar de esforços para que as gestões municipais atuem dentro dos limites legais da responsabilidade fiscal, a cada ano que se passa mais e mais demandas de improbidade administrativa surgem contra prefeitos e seus subordinados. Conforme pesquisa prévia realizada neste estudo no sítio eletrônico do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará com as palavras-chave "improbidade administrativa" e município, somente para demandas de 1º grau transitando em 2024, das 216 ações, 86 eram catalogadas como ações de improbidade administrativa, cujas principais demandas foram: dano ao erário, 36 casos, violação de princípios, 19, de caráter genérico, ou seja, sem a determinação do tipo de improbidade, 21 e enriquecimento ilícito 2 (as demais envolviam obrigação de fazer e não fazer 2, sanção administrativa 1, cumprimento de sentença 2 e justiça gratuita 1).

o sistema de proteção das contas públicas envolvendo prefeitos, em mudanças de gestão; discorrer sobre a proteção da moralidade administrativa a partir da lei de improbidade administrativa; e debater os possíveis impactos da punição da improbidade administrativa dolosa na transição de gestões municipais.

O trabalho justifica-se na medida que o estudo desses impactos é essencial para se buscar novas normas capazes de dificultar/impedir gestões irresponsáveis ou boicotes fiscais de interesse meramente político. Fim de mandato de gestões públicas municipais ascende na população a incerteza dos dias futuros, isso acontece por que o Município é o ente que atua mais próximo da comunidade, principalmente em cidades pequenas, e os atos que podem trazer benefícios ou não para a localidade são percebidos quase que imediatamente pelos munícipes.

METODOLOGIA

Trata-se de pesquisa pura e aplicada, descritiva e exploratória, dedutiva, qualitativa, bibliográfica e documental. Os dados foram retirados de livros e revistas científicas especializadas, reportagens, leis e jurisprudência. Utilizou-se como sites de busca de publicações: google, google acadêmico, Scielo e Minha Biblioteca.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Apesar de alternância de grupos políticos no exercício do poder, a gestão pública é contínua e não pode sofrer solução de continuidade. Para esse fim, deveria existir um rito procedimental destinado a regulamentar a transição nas mudanças de gestão de todos os entes federativos, porém, a realidade é outra. Há apenas uma norma federal (não nacional) – a Lei nº 10609/2002, criada para a transição do Governo de Fernando Henrique Cardoso para o Governo de Luís Inácio Lula da Silva. A transição de outros entes vai depender de legislação criada ou do Poder Legislativo competente ou do Tribunal de Contas.

No Estado do Ceará, o Tribunal de Contas dos Municípios regulamentou a transição mediante a Instrução Normativa nº 01/2016, porém, por não ser uma lei em sentido estrito, não tem a coercibilidade necessária para todas as gestões municipais aderirem. À guisa de exemplo, de acordo com o Tribunal de Contas do Estado do Ceará (2025), na última eleição no ano de 2024, dos 93 municípios que tiveram mudança de gestão, apenas 60 formalizaram a formalizaram a transição⁵.

⁵ Segundo a referida reportagem, “A transição de governo é considerada formalizada quando o município publica normas para reger a passagem de informações e responsabilidades da gestão atual para a nova equipe eleita, como o Decreto de Transição, a Portaria de nomeação da comissão de transição e o Ofício de candidato eleito

Apesar de não existir uma norma para transição municipal, deveria a gestão derrotada nas eleições atender uma série de restrições legais, destacando a Lei Complementar nº 101/2002 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). A referida norma tem como escopo equilibrar as contas públicas e propor aos administradores um maior comprometimento com a elaboração dos orçamentos e regras de conduta a serem observadas por seus ordenadores, qualificando-os a evitarem sanções preventivas e punitivas.

No tocante proteção da nova gestão, a lei de Responsabilidade fiscal veda diversas operações durante o período de transição de governos tais como: o aumento com despesa de pessoal nos últimos 180 dias de mandato (art. 21, II); aumento com despesa de pessoal ,que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular de Poder (art. 21, III); ultrapassar o limite da dívida consolidada no primeiro quadrimestre no último ano de mandato (art. 31, §3º); operação de crédito por antecipação de receita no último ano de mandato (art. 38, IV, b); nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito (art. 42) . Essa proteção busca evitar o aumento irresponsável das despesas que ficariam para o pagamento do administrador seguinte e, assim, garantir a continuidade de políticas públicas e dos serviços públicos, apesar da mudança de gestão municipal.

Outra norma que pode ser observada em período de transição de gestão é a Lei de Improbidade Administrativa (LIA), a qual visa combater a corrupção e garantir a probidade e moralidade no âmbito da Administração Pública, estabelecendo sanções para os agentes públicos que praticam atos ímprobos e atentam contra os princípios constitucionais da administração pública, elencados no art. 37 da Constituição Federal do Brasil (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência).

Ocorre que a Lei nº 14.230/21 que alterou a Lei nº 8.429/92, em especial os dispositivos referentes às espécies de improbidade, arts. 9º,10 e 11, exigindo que, para a caracterização do ato e sua respectiva punição, a comprovação do dolo. Como destacado na introdução, a redação original trazia a possibilidade de punição tanto com a comprovação do dolo, quanto com a existência de culpa (imprudência, negligência ou imperícia), caracterizando uma efetiva redução do âmbito de proteção da LIA.

indicando membros da transição. Já a transição em andamento ocorre quando o ente municipal faz a primeira reunião da comissão de transição” (TCE, 2025)

Vale destacar que a observância as leis e a efetividade das sanções impostas pelo Estado a agentes públicos que cometem abuso de poder (por excesso ou desvio) são indispensáveis para garantir que a Administração pública continue a promover a concretização do interesse público primário. A falta de controle dos atos de seus agentes, bem como a benevolência ou tolerância a irregularidades pode deixar margem para o cometimento praticas que configurem crimes funcionais e/ou atos de improbidade administrativa.

Como a nova lei trouxe a exigência de comprovação do dolo para que seja caracterizada a improbidade administrativa, as meras irregularidades, passaram a ser considerados indiferentes para a punição de improbidade, podendo ser punido em outras searas, em especial a administrativa. Apesar de o excesso de punição poder gerar medo de agentes serem proativos na tomada de decisões em nome do interesse público e levar erros, haja vista errar é da essência humana, somente punir aquele que teve a intenção de cometer um ilícito, deixando as demais situações como um indiferente pode gerar a sensação de impunidade, incentivando agentes públicos a testarem o sistema punitivo de improbidade e, a cada passo, ir mais longe na sua progressão delitiva.

No que tange à transição de gestão, além de não existir uma determinação legal capaz de a antiga gestão apresentar suas contas de forma a facilitar a identificação de possíveis problemas fiscais e orçamentários no início de gestão, não há tipificação de improbidade administrativa capaz de forçar o gestor a fazer isso.

Ademais, tem-se que comportamentos capazes de ser enquadrado como atos de improbidade realizados no último ano de gestão, depois da alteração de LIA, passarão a exigir a comprovação do dolo. Tal circunstância pode servir como uma via para que a gestão perdedora deixe de tomar o devido zelo na concretização de seus atos (afinal não se pune mais a culpa) e, desse modo, prejudicar a futura gestão.

Porém nem todo ato de improbidade praticado por prefeito poderá ser caracterizado como um ato punível pela LIA. Isso se deve ao fato de o Decreto-Lei nº 201/67 dispor sobre crimes de responsabilidade de prefeitos e alguns de seus tipos terem redações similares aos da Lei de Improbidade Administrativa, constituindo um bis in idem a punição de um mesmo ato por essas duas normas.

Desse modo, no que tange à transição municipal, assim como a LIA, o Decreto-Lei nº 201/67 não trouxe nenhuma tipificação capaz de exigir da gestão perdedora o dever de fazer a prestação de contas durante a transição de governos. Assim, como a norma anterior, somente atos praticados por prefeitos que afetem a gestão pública sucessora tipificados na Lei de Responsabilidade de Prefeitos poderá ser alvo de sanção.

CONCLUSÃO

Considerando todo o exposto, infere-se que a transição de gestão municipal, apesar da sua grande importância para se evitar a solução de continuidade de políticas públicas e dos serviços públicos praticados pelo ente estatal encontra-se extremamente escanteada no ordenamento jurídico brasileiro. Primeiro lugar, por não haver uma legislação nacional obrigando fazer a prestação de contas nesse período de transição.

Em segundo lugar, pelo fato de as normas capazes de promover a salvaguarda das contas públicas, proibindo, por exemplo, a contratação de gastos públicos que ultrapassem o último ano de gestão somente serão avaliados na prestação de contas do ano seguinte ao término de mandato da antiga gestão. Isso representa um convite para que gestores mal-intencionados promovam um caos financeiro com o único intuito de inviabilizar a nova gestão e, assim, ter ganhos políticos com a descredibilidade da oposição eleita.

Por fim, entende-se que a alteração da Lei de Improbidade promovida pela Lei nº 14.230/21, exigindo comprovação do dolo para caracterizar e punir um ato de improbidade praticado por agente público, amplificou a fragilidade da transição de gestão municipal. Diminuiu a possibilidade de punição, na medida que reduziu o âmbito de proteção da norma; não possui nenhum dispositivo capaz de exigir da municipalidade o dever de prestar contas para nova gestão no período de transição; bem como, por falta de punição legal, incentivou ao comportamento imprudente, negligente ou imperito do gestor municipal, no intuito de causar um caos administrativo na próxima gestão e, assim, obter ganhos políticos.

Deste modo, além da necessidade de se criar uma norma nacional disciplinando a transição, deve-se legislar com intuito de a ausência de transição ou a transição irregular das contas públicas constituir ato de improbidade do gestor, em face da violação dos princípios administrativo da eficiência, publicidade e da supremacia do interesse público. Apesar de não configurar soluções definitivas para se garantir uma transição pacífica, pode ser um primeiro passo para este fim.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm. Acesso em: 08/05/2025.

BRASÍL. **Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República,

1967. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0201.htm. Acesso em: 23/04/2025.

BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021). Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 23/04/2025.

BRASIL. **Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000**. Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, a Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, e o Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967. Brasília, DF: Presidência da República, 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L10028.htm. Acesso em: 23/04/2025.

BRASIL. **Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021**. Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14230.htm. Acesso em: 30/04/2025.

CARNEIRO, Gilmar Ferreira Mendes, Rafael de A. A. **Nova Lei de Improbidade Administrativa: inspirações e desafios**. (Coleção IDP). São Paulo: Grupo Almedina, 2022. E-book. p.181. ISBN 9786556276649. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786556276649/>. Acesso em: 23 abr. 2025.

PROLA JR, C. H.; TABAK, B. M; AGUIAR, J. C.. **Gestão Pública Temerária como Hipótese de Improbidade Administrativa: Possibilidade e efeitos na prevenção e no combate à corrupção**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/ Senado, setembro/2015 (Texto para Discussão nº 182). Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td182>. Acesso em: 23/04/2025.

SANTOS, Robson Alvino Heffel dos; **Responsabilidade do prefeito por atos de Improbidade Administrativa**. TCC-Direito, Centro Universitário de Várzea Grande (Univag).

SOUZA, Matheus Bernardes Santos. **A responsabilidade penal dos prefeitos nos crimes contra a Administração pública: análise das implicações jurídicas à luz da Lei de Improbidade Administrativa e do Código Penal Brasileiro**. 2025. 50 f. Monografia (Graduação em Direito) - Universidade Federal de Ouro Preto, Ouro Preto, 2025.