

**A REFORMA DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E A PROTEÇÃO
(IN)SUFICIENTE DOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Eduardo dos Santos¹

Geilson Nunes²

Ana Laura Soares de Oliveira³

RESUMO: O presente estudo tem como objetivo principal analisar a (in)constitucionalidade das penalidades previstas no artigo 12 da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/92) após as alterações promovidas pela Lei nº 14.230/2021, com foco nos atos de improbidade que atentam contra os princípios da administração pública. A pesquisa realizada buscou evidenciar o contraste entre o §4º do artigo 37 da Constituição Federal, que estabelece sanções expressas, como suspensão de direitos políticos, perda de cargo público, indisponibilidade de bens e ressarcimento ao erário, e a nova redação do inciso III do artigo 12, que limitou as penalidades a multa civil e proibição temporária de contratar com o poder público ou receber benefícios fiscais. A metodologia utilizada compreendeu em uma abordagem qualitativa, fundamentada em revisão bibliográfica de doutrina e legislação, o estudo busca investigar se essas mudanças legislativas comprometeram a proteção à probidade administrativa, enfraquecendo a proteção aos princípios expressos na constituição.

Palavras-chave: Improbidade por lesão a princípios. Inconstitucionalidade por proteção insuficiente. Proporcionalidade. Tutela constitucional da administração pública. Nova lei de improbidade administrativa.

ABSTRACT: The main objective of this study is to analyze the (un)constitutionality of the penalties provided for in article 12 of the Administrative Improbity Law (Law No. 8,429/92) after the changes promoted by Law No. 14,230/2021, focusing on acts of improbity that violate the principles of public administration. The research carried out sought to highlight the contrast between §4 of article 37 of the Federal Constitution, which establishes express sanctions, such as suspension of political rights, loss of public office, unavailability of assets and reimbursement to the public treasury, and the new wording of section III of article 12, which limited the penalties to a civil fine and a temporary ban on contracting with public authorities or receiving tax benefits. The methodology used comprised a qualitative approach, based on a bibliographical review of doctrine and legislation, the study seeks to investigate whether these legislative changes compromised the protection of administrative probity, weakening the protection of the principles expressed in the constitution.

Keywords: Improbity due to injury to principles. Unconstitutionality due to insufficient protection. Proportionality. Constitutional protection of public administration. New administrative improbity law.

¹ Mestre em Direito Público pela Universidade Federal de Uberlândia. Professor Efetivo de Direito Constitucional da Universidade do Estado de Minas Gerais. E-mail: eduardoconstitucional@hotmail.com

² Doutor em Direito e Mestre em Direito pela Universidade de Marília – UNIMAR. Professor Universitário – E-mail: capgeilson41@gmail.com

³ Graduada em Direito pela Universidade do Estado de Minas Gerais. E-mail: ana.1594383@discente.uemg.br

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 fundamenta a estrutura da Administração Pública, consagrando os princípios como legalidade, moralidade, eficiência, publicidade e impessoalidade, que guiam e legitimam a atuação estatal, esses princípios são mais que diretrizes, são o alicerce para garantir transparência, responsabilidade e a proteção do patrimônio público, valores indispensáveis para a estabilidade do Estado Democrático de Direito. Outrossim, a Carta Magna consagrou o princípio republicano, implicando na soberania popular, na eletividade e periodicidade dos cargos políticos e, sobretudo, na responsabilidade dos representantes.

Assim, pode-se afirmar que aos agentes públicos incumbe o exercício responsável de seus cargos, assegurando que seus mandatos sejam voltados à consecução do interesse público. Uma atuação atentatória ao interesse público pode gerar responsabilização por atos de improbidade administrativa, conforme previsto no art. 37, §4º da Constituição Federal.

A regulamentação dos atos de improbidade administrativa é realizada por meio da Lei n.º 8.429/1992, conhecida como Lei de Improbidade Administrativa, LIA, que disciplina os atos de improbidade em três categorias, atos que importam enriquecimento ilícito (art. 9), atos que causam prejuízo ao erário (art. 10) e atos que atentam contra os princípios da Administração Pública (art. 11). Pode-se inferir que a legislação, supramencionada, tem como o bem jurídico protegido, a probidade na estruturação do Estado e na execução de suas funções, visando garantir a preservação do patrimônio público e social.

Nesse contexto, destaca-se que os atos que atentam contra os princípios da Administração Pública, previstos no artigo 11 da LIA, possuem uma natureza distinta por não demandarem, necessariamente, um impacto direto sobre o patrimônio público, mas sim por comprometerem valores fundamentais da gestão estatal, como a moralidade, a transparência e a eficiência.

Em 2021, a Lei nº 14.230 trouxe profundas alterações à LIA, sobretudo, no que se refere ao regime sancionatório da referida lei. Nesse sentido, essa reforma, ao reestruturar alguns aspectos do regime sancionatório aplicável aos atos de improbidade, em especial, aos que atentam contra os princípios da Administração Pública, trouxe significativas implicações entre equilíbrio da efetividade das punições e a proteção dos princípios que regem a própria Administração.

Sob essa perspectiva, observa-se que embora as sanções previstas tanto na Constituição quanto na legislação infraconstitucional visem coibir condutas ilícitas e abusivas, a eficácia da Lei de Improbidade Administrativa, após a introdução das mencionadas alterações, levanta discussões sobre sua efetividade na responsabilização dos agentes públicos e sobre a preservação do próprio interesse público. Assim, a análise das consequências dessa reforma é essencial para compreender se as alterações promovidas atendem ao objetivo central da LIA de preservar a probidade administrativa e resguardar o interesse público.

Nesse sentido, o presente trabalho tem como foco principal analisar a constitucionalidade das sanções previstas no art. 12, inciso III, da Lei de Improbidade Administrativa, sobretudo sob a ótica da proteção deficiente dos princípios constitucionais em da Administração Pública, após as alterações introduzidas pela Lei nº 14.230/2021.

Logo, busca-se, então, compreender se a nova redação do citado dispositivo assegura uma proteção adequada aos princípios que regem a Administração Pública, ou se, por outro lado, configura uma proteção insuficiente, comprometendo a responsabilização de agentes públicos e o combate à improbidade, sendo este assunto de especial relevância, haja vista tratar do equilíbrio entre o direito à defesa e a preservação dos interesses/bens públicos, quicá do próprio ente público.

Assim sendo, esta pesquisa justifica-se pela necessidade de avaliar os impactos das alterações legislativas no enfrentamento da improbidade administrativa e na tutela dos princípios constitucionais da administração pública.

O estudo teve como principal objetivo analisar a constitucionalidade das sanções previstas no inciso III do artigo 12 da Lei de Improbidade Administrativa, considerando a perspectiva da proteção insuficiente e de forma mais específica, buscou-se examinar os limites impostos pelas alterações legislativas, discutir sua compatibilidade com o texto constitucional e avaliar os possíveis impactos no combate à improbidade.

A metodologia utilizada será a pesquisa bibliográfica com análise dos posicionamentos doutrinários e da legislação, sobretudo, diante da recente atualização da denominada Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 14.230/2021).

2 PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

A responsabilização dos agentes que praticam atos ímprobos assegura a probidade na organização do Estado e no exercício de suas funções, visando garantir a integridade do patrimônio público e social. A recente reforma na Lei de Improbidade, promoveu profundas

Revista Jurídica Direito & Realidade, v.14, p. 98 - 126 /2025

reformas no regime sancionatório da referida norma, sobretudo, no que diz respeito aos atos de improbidade que violam os princípios da Administração e suas sanções, assim, faz-se necessária uma análise acerca da mudança legislativa e sua congruência com a Carta Magna.

Diante desse cenário, o estudo da relação dos princípios constitucionais e sua relação com a probidade administrativa torna-se imprescindível para avaliar a constitucionalidade da citada reforma.

2.1 Princípios Constitucionais da Administração Pública

É consolidada a lição de que os princípios são espécies normativas, isto é, assim como as regras constituem mandamentos jurídicos deontológicos e, portanto, devem ser observados desde a criação do direito até à sua interpretação e aplicação.

Nesse sentido, segundo Dworkin (2010), os princípios são normas jurídicas que, em que pese não tragam em si soluções prontas e acabadas para os casos concretos, direcionam a decisão dos juízes a soluções justas que respeitem a equidade das relações jurídicas e a integridade do sistema jurídico. Já segundo Alexy (2008), num sentido próximo, mas não idêntico ao de Dworkin, princípios são normas jurídicas que estabelecem mandamentos de otimização, isto é, normas que determinam que algo seja realizado na maior medida possível em face das possibilidades fático-jurídicas.

No Brasil, é sempre lembrada a visão de Humberto Ávila (2010, p. 78-79), que em linha semelhante, mas não idêntica as de Dworkin e Alexy, conceituam que:

Princípios são normas imediatamente finalísticas, primariamente prospectivas e com pretensão de complementaridade e de parcialidade, para cuja aplicação se demanda uma avaliação da correlação entre o estado de coisas a ser promovido e os efeitos decorrentes da conduta havida como necessária à sua promoção.

Assim, a partir, especialmente, dessas três definições, o que se percebe é que as concepções contemporâneas, para além de reconhecerem os princípios como normas jurídicas fundamentais e como normas jurídicas hermenêuticas, identificam que eles, também, são normas jurídicas aplicáveis, isto é, normas que podem e devem ser aplicadas diretamente a casos concretos, solucionando problemas reais, função antes atribuída apenas às regras.

A Constituição Federal faz previsão expressa de diversos princípios aplicáveis ao Direito Administrativo. Alguns estão previstos em enunciados normativos gerais, enquanto outros estão previstos em enunciados normativos voltados especificamente para o Direito Administrativo.

Em razão disso, parte considerável da doutrina, talvez por dificuldade em lidar corretamente com os princípios a partir do constitucionalismo de 1988, acabou por consagrar a ideia de que somente os princípios previstos no *caput*, do art. 37, da CF/88, são princípios constitucionais expressos do direito administrativo, considerando constitucionalmente implícitos todos os demais, ainda que expressamente previstos no texto da CF/88.

A nosso ver, trata-se de um grande erro! Não se pode adotar como critério, ainda que de uma classificação meramente semântica, a localização textual de um princípio para se afirmar que ele é expresso ou implícito. Isso não faz o menor sentido.

Assim, de acordo com Santos (2002), são princípios constitucionais expressos do direito administrativo todos os princípios constitucionais previstos expressamente no texto da Constituição de 1988 e que são aplicáveis ao direito administrativo.

Não se quer com isso negar a relevância dos princípios previstos no *caput*, do art. 37, da CF/88, que consagram as bases do direito administrativo brasileiro, porém não é adotando uma expressão equivocada que induz a erros de compreensão, interpretação e aplicação do direito, que iremos demonstrar a especial importância dos referidos princípios.

Por essa razão, preferimos chamar os princípios previstos no *caput*, do art. 37, da CF/88, de princípios constitucionais básicos do direito administrativo, por condensarem o conteúdo normativo basilar e fundamental do sistema de direito administrativo brasileiro a partir da Constituição de 1988.

Ademais, além desses, podemos identificar, pelo menos, mais duas categorias de princípios do direito administrativo: i) princípios constitucionais implícitos do direito administrativo, que são aqueles que embora não estejam previstos expressamente no texto da CF/88, são reconhecidos como princípios constitucionais tácitos, gozando de hierarquia constitucional, como, por exemplo, os princípios do interesse público, da razoabilidade e da proporcionalidade; e ii) princípios legais do direito administrativo, que são aqueles que encontram previsão apenas nas legislações infraconstitucional.

Por fim, pode-se, ainda, dividir o estudo dos princípios do direito administrativo em: i) princípios gerais do direito administrativo, aplicáveis ao direito administrativo como um todo, como, por exemplo, os supra princípios e os princípios constitucionais básicos do direito administrativo, assim como os previstos no art. 2º, da Lei 9.784, que afirma expressamente que os respectivos princípios são aplicáveis à Administração Pública como um todo. Por essa razão, os princípios gerais do direito administrativo serão abordados neste Capítulo; e ii) princípios específicos (ou setoriais), aplicáveis a determinado tema do direito administrativo, como os princípios aplicáveis especificamente aos serviços públicos ou às licitações. Nesse sentido, por Revista Jurídica Direito & Realidade, v.14, p. 98 - 126 /2025

exemplo, o art. 5º, da Lei 14.133 afirma expressamente que se rol de princípios deve ser observado na aplicação específica da Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Por essa razão, os princípios específicos serão abordados nos capítulos dos respectivos temas.

2.2. A Lei de Improbidade Administrativa e os Princípios Administrativos

Os princípios administrativos encontram na Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992) um instrumento fundamental para sua tutela, sendo a referida legislação um marco normativo que dá concretude aos princípios expressos na Carta Magna, ao estabelecer mecanismos de sanção, a LIA reforça a obrigatoriedade de uma conduta ética e transparente por parte dos agentes públicos, promovendo uma proteção mais ampla ao interesse coletivo.

Com efeito, estipula a norma que o sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa tutelar a probidade na organização do Estado e no exercício de suas funções, como forma de assegurar a integridade do patrimônio público e social.

A referida legislação está estruturada em oito capítulos, cada um tratando de aspectos específicos relacionados à improbidade, sendo o primeiro capítulo destinado a tratar das disposições gerais, estabelecendo princípios e condições de aplicação da lei, o segundo traz a definição dos atos de improbidade administrativa, dividindo-os em enriquecimento ilícito, danos ao erário e violação aos princípios da administração pública, conforme já visto. O terceiro trata das penas aplicáveis aos atos de improbidade, enquanto o capítulo quatro exige a declaração de bens dos agentes públicos como condição para a posse e exercício de funções.

Já o capítulo cinco regula o procedimento administrativo e o processo judicial para apurar atos de improbidade e o capítulo seis trata das disposições penais, estabelecendo sanções para infrações. No capítulo sete está disciplinado a questão da prescrição da ação de improbidade, definindo os prazos para sua proposição e condições de interrupção e por fim, o capítulo oito conclui com as disposições finais, tratando de aspectos complementares da lei.

Cumprе mencionar, a princípio, que a Lei nº 8.429/1992, possui um caráter sancionador, sendo voltada à responsabilização de agentes públicos que violem os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições públicas, essas violações se concretizam por meio de atos de improbidade.

No campo do Direito Administrativo Sancionador, a improbidade administrativa é vista como uma infração que vai além da simples irregularidade ou ilegalidade. Como ensina Aluizio Bezerra Filho (2024), trata-se de um ato que carrega má-fé ou desonestidade, podendo ser

praticado tanto de forma direta (dolo direto) quanto indireta, quando o agente público assume o risco de causar danos ao patrimônio público.

Sob essa perspectiva, a Lei de Improbidade opera como um elo entre os princípios administrativos e a efetivação de sanções em casos de desvios éticos, sobretudo, em relação aos princípios da moralidade, eficiência e legalidade, a título de exemplo, sabe-se que moralidade administrativa exige que a conduta dos agentes públicos vá além do cumprimento da norma, observando padrões éticos que promovam a confiança pública, nesse contexto, os atos que violem o princípio mencionado, atualmente, quando praticados de forma dolosa, configuram improbidade administrativa nos termos do art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa.

A legislação aqui tratada, sofreu grandes alterações, promovidas pela Lei nº 14.230/2021, que trouxe mudanças significativas nessa normativa legal, tendo acrescentado a exigência de dolo para a caracterização de atos ímprobos que, em especial no art. 11, o qual teve seu campo de aplicação restringido, ao passo que o rol de condutas previstas no mencionado dispositivo que antes era exemplificativo, passou a ser *numerus clausus*.

De acordo com Vanin, Filho e Rocha (2023), as mencionadas mudanças, estão sendo um tema controvertido na doutrina, há autores que defendem que a mudança evita que meras irregularidades administrativas sejam equivocadamente tratadas como improbidade, o que foi um ponto crítico em sua aplicação anterior, conforme destaca. No entanto, a medida, embora tenha um objetivo protetivo, também gerou debates sobre possíveis lacunas na responsabilização de agentes públicos. Segundo esses autores, a própria justificativa da Lei 14.230/21, na época que ainda era projeto, partiu da percepção de que era necessário corrigir a Lei nº 8.429/1991, a fim oferecer maior segurança jurídica ao gestor que pode cometer equívocos de boa-fé ou adotar interpretações legais razoáveis que não seriam consideradas em um de um processo judicial.

Outro ponto que levanta recorrente discussão, se refere à aplicação residual do art. 11 da LIA, nesse sentido, a violação de princípios, isoladamente, não configuraria improbidade administrativa caso a conduta esteja enquadrada em outros dispositivos, como os arts. 9º e 10º, que tratam, respectivamente, do enriquecimento ilícito e do dano ao erário, assim, a aplicação do art. 11 deve ocorrer apenas quando os atos não configurarem enriquecimento ilícito ou causarem dano direto ao patrimônio público.

Em suma, vislumbra-se que a relação entre os princípios administrativos e a LIA evidencia o papel complementar das normas jurídicas e dos valores constitucionais, a Lei nº 8.429/1992, que não apenas reprime as condutas ilícitas, mas também protege e promove a observância desses princípios fundamentais. Nesse sentido, apesar das críticas às recentes Revista Jurídica Direito & Realidade, v.14, p. 98 - 126 /2025

alterações na LIA, especialmente no que tange à exigência de dolo e à redução do alcance punitivo, tanto pela alteração da natureza do rol quanto pela redução das sanções, o instrumento permanece como um pilar na defesa do patrimônio público e na construção de uma administração pública ética e eficiente, buscando o presente estudo, apenas levantar questionamentos acerca de sua eficácia diante das mudanças para que o referido diploma legal, continue sendo um respaldo para os princípios constitucionais que regem a Administração Pública e o próprio funcionamento da máquina estatal.

3 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E AS ALTERAÇÕES DA LEI 14.230/2021

Considerando o recente contexto de alterações legislativas, a análise histórica e comparativa⁰ deste tema é de grande importância, para entender e identificar, sobretudo, os impactos dessas alterações sobre a efetiva tutela da probidade administrativa, buscando-se verificar em que medida as novas disposições atendem aos princípios constitucionais da Administração Pública, assegurando sua proteção de forma suficiente e adequada.

A improbidade administrativa sempre esteve intrinsecamente ligada à violação dos princípios constitucionais da Administração Pública. O artigo 37, §4º, da Constituição, ao prever sanções para atos ímprobos, evidencia a preocupação do constituinte com a preservação desses princípios como forma de garantir o interesse público. Ao longo dos anos, a legislação de improbidade serviu como um instrumento fundamental para coibir práticas que, ainda que não causassem dano direto ao erário ou enriquecimento ilícito, comprometessem a ética, a transparência e a boa governança. Dessa forma, a imposição de sanções para atos contrários aos princípios administrativos foi historicamente compreendida como um mecanismo essencial para a manutenção da probidade na Administração Pública.

3.1 Breve incursão histórica da legislação de improbidade administrativa

Antes de ser promulgada a Lei de Improbidade (Lei 8.429/1992), havia duas importantes normas infraconstitucionais. A primeira em destaque, foi a Lei 3.164/57 e posteriormente adveio a Lei 3.502/1958, ambas foram promulgadas com fundamento na Constituição de 1946, especificamente, em seu art. 141, § 31, que previa, medidas acerca do sequestro e de perdimento de bens, em razão de enriquecimento ilícito, que tenham ocorrido por influência ou com abuso do cargo ou função pública.

A Lei 3.164/57 (Lei Pitombo-Godói Ilha) focou em responsabilizar os servidores públicos por atos que importam em enriquecimento ilícito, trazendo a possibilidade do sequestro e perda dos bens que adquiridos, por influência ou abuso de seu cargo ou função pública, à favor da Fazenda Pública. Além disso, o autor também demonstra que a referida lei tinha por objetivo democratizar o controle repressivo da improbidade, na medida em que, previa-se no parágrafo segundo do artigo 1º, a legitimidade ativa do Ministério Público, para a propositura da ação de improbidade, bem como a qualquer pessoa do povo, criando-se uma espécie de “ação popular de improbidade administrativa”, contudo a esta possibilidade não se manteve na legislação atual.

Já a Lei 3.502/15958, conhecida como Lei Bilac Pinto, também tinha como proposta regulamentar o sequestro e o perdimento de bens nos casos de enriquecimento ilícito, por influência ou abuso de cargo ou função, conforme descreve a ementa da citada norma esta legislação de forma muito semelhante a anterior também tinha como foco principal a responsabilização pelo cometido de enriquecimento ilícito, todavia, trouxe no bojo de seu texto, um conceito de servidor público mais amplo.

Ressalta-se, também, que a referida lei continha a previsão detalhada, em rol exemplificativo, de hipóteses que configuram o enriquecimento ilícito, tal qual, a legislação vigente. Já na questão processual, a legislação trazia como legitimados ativos os entes da administração direta e indiretas, das empresas incorporadas ao patrimônio do Estado e entidades privadas que se beneficiam de contribuições parafiscais, permanecendo a legitimidade do Ministério Público e da população com base na Lei Pitombo-Godói Ilha.

A legislação atual também foi antecedida por alguns atos normativos, vigentes na época do regime militar, prevendo poderes ditatoriais ao chefe do executivo para implementar sanções por improbidade. A exemplo do Ato Institucional 5/1958, o qual, estabelecia que o Presidente da República poderia suspender os direitos políticos de quaisquer cidadãos pelo prazo de 10 anos e cassar mandatos eletivos federais, estaduais e municipais, além de prever também a possibilidade de confisco dos bens que tenha sido adquirido no exercício de cargo ou função pública, gerando enriquecimento ilícito.

Em 1969, foi sancionado o Decreto-lei 359/1969, o qual, instituiu no Ministério da Justiça, uma Comissão de Investigações que seria responsável por promover investigações para o sequestro de bens de todos que tenham enriquecido ilicitamente, no exercício de cargo ou função pública, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios ou dos Municípios, bem como de autarquias, empresas públicas ou sociedades de economia mista. O Decreto-lei supramencionado, ampliou o conceito de enriquecimento ilícito que já existia nas

Revista Jurídica Direito & Realidade, v.14, p. 98 - 126 /2025

legislações anteriores, para abranger a evolução patrimonial desproporcional, independentemente do nexu etiológico entre a conduta do agente público e a aquisição do bem.

Com o advento da Constituição Federal de 1988, houve a previsão expressa no artigo 37, § 4.º, que os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo das sanções penais. O citado dispositivo foi regulamentado pela Lei de Improbidade Administrativa.

Sancionada em 1992, a Lei nº 8.429/92 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. A referida legislação define quais as pessoas consideradas passíveis de sanção pela prática de atos de improbidade, bem como os atos que são considerados ímprobos, separando-os em três grupos, conforme já exposto, prevê também as sanções que serão aplicadas em caso de condenação, além de trazer aspectos processuais.

A promulgação da Lei n. 14.230/2021 trouxe mudanças significativas para o regime jurídico da improbidade administrativa vigente. As alterações de maior impacto foram, a saber, a declaração expressa que a natureza da ação de improbidade é repressiva e sancionatória e não ação civil, o que deu fim às controvérsias sobre a temática. Outra mudança significativa, foi a extinção da possibilidade da modalidade culposa que encontrava-se prevista, no artigo 10, o qual dispõe sobre os atos de improbidade que causam lesão ao erário, o qual, admitia tanto a modalidade culposa quanto a dolosa, contudo de acordo com o texto atual, é necessário a comprovar o dolo do agente.

Outrossim, é válido destacar, também, que na redação original, o rol dos artigos. 9.º, 10 e 11, os quais preveem os atos de improbidade, eram meramente exemplificativos, ou seja, as condutas consideradas improbidade não estariam exaustivamente dispostas na Lei. Todavia, o artigo 11 foi modificado, passando a prever os atos de improbidade que atentam contra os princípios da administração pública são apenas aqueles que ali se encontram.

Outra alteração foi a realizada no prazo prescricional da ação de improbidade que anteriormente o prazo prescricional era de 5 anos, que seriam contados do término do exercício do mandato, do cargo em comissão ou da função de confiança, até 5 anos da data da apresentação à Administração Pública da prestação de contas final pelas entidades, ou dentro do prazo prescricional previsto em lei específica para faltas disciplinares puníveis com demissão a bem do serviço público, nos casos de exercício de cargo efetivo ou emprego, agora passar a ser um prazo de 8 anos a contar da prática do ato.

As sanções também foram amplamente modificadas. Entre as principais mudanças, destaca-se a exclusão da obrigatoriedade de ressarcimento integral do dano, quando existente, além da perda da função pública e a possibilidade de suspensão dos direitos políticos por um período de três a cinco anos para atos de improbidade que violem os princípios da administração pública. Estes aspectos serão detalhados no decorrer deste trabalho.

3.2 COMPARAÇÃO ENTRE O REGIME SANCIONATÓRIO DA LIA ANTES E DEPOIS DA LEI 14.230/2021

A Constituição Federal no parágrafo 4º do artigo 37 estabelece que os atos de improbidade administrativa importam a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

Do mesmo modo, a Lei de Improbidade Administrativa disciplina as sanções aplicáveis nos casos de improbidade administrativa, elencadas no artigo 12, incisos I a III, do referido diploma legal, prevendo tanto as sanções constitucionais como também outras penalidades, sendo quatro medidas punitivas, de natureza política, político-administrativa e administrativa, quais sejam, a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios. Desse modo, pode-se afirmar que a lei 8.429/92, em obediência ao dispositivo constitucional supramencionado, relaciona um rol mais extenso de sanções, considerando que aquele previsto na Constituição Federal se trata de um rol de sanções mínimas a serem aplicadas (CARVALHO, 2025).

Originalmente, o *caput* do art. 12 previa que, independentemente das sanções penais, civis e administrativas de legislações específicas, o agente ímprobo estaria sujeito às sanções que elencadas naquele artigo. Com o advento da Lei 14.121/2021, o artigo sofreu uma alteração, passando prever que independentemente do ressarcimento integral do dano patrimonial, caso ocorra, e das sanções previstas na legislação específica, o responsável pelo ato de improbidade as sanções previstas nos incisos do citado dispositivo, podendo ser aplicadas de forma isolada ou cumulativa, considerando a gravidade do fato.

Além das sanções constitucionais mencionadas anteriormente, o referido artigo prevê atualmente, as seguintes penalidades: perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio; pagamento de multa civil equivalente ao valor do acréscimo patrimonial; proibição de contratar com o Poder Público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, Revista Jurídica Direito & Realidade, v.14, p. 98 - 126 /2025

direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo não superior a 14 anos.

Conforme explica Di Pietro (2025), o art. 12 da Lei de Improbidade, prevê um rol das sanções cabíveis, em uma gradação decrescente de gravidade, estabelecendo em primeiro lugar, os atos que acarretam enriquecimento ilícito, em segundo, os atos que causam prejuízo ao erário e por fim, os atos que atentam contra os princípios.

Segundo Marino Pazzaglini (2025), a nova redação do *caput* corrigiu um erro da antiga redação, que considerava o ressarcimento integral do dano ao erário, a perda dos bens e valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio do acionado, como sanções fixas para os casos de improbidade que importam em enriquecimento ilícito, equiparando a penalidade administrativa de perda função pública. O citado autor esclarece, ainda, que o ressarcimento integral do dano efetivo causado ao ente lesado em razão de ato ímprobo cometido por agente público possui natureza de indenização, não sendo uma sanção em si.

Passando as alterações nas sanções aplicadas às três categorias de atos de improbidade: enriquecimento ilícito, lesão ao erário e violação aos princípios da administração pública.

A princípio, no caso do enriquecimento ilícito (art. 12, inciso I), antes da reforma, as penalidades incluíam a perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento integral do dano, quando existente, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de 8 a 10 anos, pagamento de multa civil de até 3 vezes o valor do acréscimo patrimonial e proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios pelo prazo de 10 anos. Após a reforma, as sanções passaram a incluir a perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos por até 14 anos, pagamento de multa equivalente ao valor do acréscimo patrimonial e a proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios pelo prazo de até 14 anos, ampliando, portanto, os limites de algumas penalidades.

No que se refere à lesão ao erário (art. 12, inciso II), a redação original previa como sanções o ressarcimento integral do dano, a perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se presente esta circunstância, a perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de 5 a 8 anos, pagamento de multa civil de até 2 vezes o valor do dano e a proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios fiscais ou creditícios pelo prazo de 5 anos. Após as alterações, a reforma manteve a perda dos bens ou valores acrescidos, a perda da função pública e o pagamento de multa equivalente ao valor do dano, mas ampliou a suspensão dos direitos políticos por até 12 anos e a proibição de contratar com o poder público ou receber benefícios para o mesmo período.

De acordo com as alterações, a reparação do dano será obrigatória quando se tratar de ato de improbidade administrativa lesivo ao erário (art. 10) e condicional e quando se tratar de enriquecimento ilícito (art. 9) dependerá da comprovação do prejuízo patrimonial.

Já em relação à violação aos princípios da administração pública, o art. 12, inciso III, sofreu reduções consideráveis nas sanções, estando disposto na redação anterior o ressarcimento integral do dano, quando existente, a perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de 3 a 5 anos, pagamento de multa civil de até 100 vezes o valor da remuneração do agente e proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios por 3 anos. Com a reforma, essas sanções foram significativamente atenuadas, para melhor visualizar e compreender as alterações ocorridas nas sanções aplicáveis aos atos de improbidade administrativa que importam na violação dos princípios da Administração Pública, é conveniente visualizar a redação original e a atual.

A alteração do texto original do inciso III, trouxe retrocessos significativos no combate aos atos que violam os princípios da Administração Pública, a saber, a redação vigente não mais contempla o ressarcimento ao erário, a perda da função pública e a suspensão dos direitos políticos, o que enfraquece o caráter preventivo e repressivo da norma, tais alterações contrariam o disposto no art. 37, § 4º, da Constituição Federal, que prevê expressamente a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, como consequência da prática de atos ímprobos, as referidas penalidades como ferramentas de proteção ao patrimônio público e ao interesse coletivo, o que evidenciando um desencontro com os valores constitucionais de moralidade e probidade administrativa.

Depreende-se também que foi modificada a multa civil, anteriormente estipulada em até 100 (cem) vezes o valor da remuneração do agente, passando a ter um limite de até 24 (vinte e quatro) vezes o valor da remuneração do agente, bem como a proibição de contratar com o poder público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, mesmo por meio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, que antes tinha um prazo fixo de 3 (três) anos, agora pode ser imposta por um período não superior a 4 (quatro) anos. Analisando as mudanças sobreditas, Izabella Diniz dos Santos Moreira (2024), afirma que elas criam um ambiente permissivo que pode facilitar práticas corruptas e má gestão, ao desestimular mecanismos de dissuasão eficazes.

Assim, a ausência desses mecanismos, o que pode ser interpretado como um abrandamento das sanções, incluindo a retirada de sanções previstas na própria Constituição Federal, dificultam o combate às condutas que atentam contra os princípios da Administração Pública, desestimulando o comprometimento ético e moral no exercício da função pública.

Revista Jurídica Direito & Realidade, v.14, p. 98 - 126 /2025

Nesse contexto, a reforma enfraquece a proteção dos valores constitucionais e contribui para a percepção de impunidade no sistema, colocando em risco os princípios que deveriam ser preservados e promovidos no âmbito da Administração Pública colocando em risco a eficácia da Lei de Improbidade Administrativa como instrumento de manutenção da ética e da eficiência na gestão pública.

Outrossim, na redação original da Lei 8.429/1992, o artigo 11 e as sanções previstas no artigo 12, inciso III, tinham um caráter residual, sendo aplicados apenas quando não houvesse enriquecimento ilícito ou prejuízo ao erário. Isso ocorria porque, embora tanto o enriquecimento ilícito quanto o dano ao erário implicam necessariamente a violação de princípios, o inverso não era verdadeiro, admitindo-se a violação de princípios independentemente dessas circunstâncias.

No entanto, com a modificação introduzida pela Lei 14.230/2021, as condutas descritas nos incisos do art. 11 passaram a ser taxativas, eliminando o caráter residual que tradicionalmente caracterizava esse dispositivo legal. Adiante, será analisado de forma mais detalhada o impacto da taxatividade imposta pela reforma, avaliando seus reflexos na proteção dos princípios constitucionais e na eficácia do combate a atos ímprobos.

Ademais, não obstante as reduções consideráveis nas sanções impostas aos atos de improbidade que importam na violação dos princípios da Administração Pública, a Lei 14.320/21, promoveu a inclusão de novos parágrafos no art. 12 trouxe, trazendo inovações relevantes. O § 1º estabeleceu que a perda da função pública alcança, como regra, o vínculo exercido pelo agente à época do ato de improbidade, com exceção para casos de enriquecimento ilícito, onde poderá ser aplicada a outros vínculos funcionais, dependendo da gravidade da infração. Já o § 2º permite o aumento da multa civil até o dobro, caso o valor fixado seja insuficiente para prevenir ou reprimir a conduta, considerando a situação econômica do réu.

O § 3º, por sua vez, introduziu a preocupação com a preservação da empresa, determinando que, na responsabilização de pessoas jurídicas, sejam considerados os efeitos econômicos e sociais das sanções, garantindo a continuidade das atividades, este dispositivo, contudo, não se aplica quando o ato de improbidade for tipificado pela Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013). Como observa Rafael Carvalho (2024), de forma semelhante, o § 4º restringe a proibição de contratar com o poder público ao ente lesado, salvo situações excepcionais devidamente justificadas.

Outro ponto relevante é o § 5º, que limita as sanções a multa nos casos de menor ofensa aos bens jurídicos tutelados, desde que preservados o ressarcimento e a perda de bens, quando

cabíveis. Contudo, o conceito de “menor ofensa” carece de critérios objetivos, conferindo ao magistrado ampla discricionariedade na aplicação.

O § 6º trouxe a regra de compensação, determinando que a reparação do dano em uma esfera (criminal, civil ou administrativa) seja deduzida nas demais. Já o § 7º reforça a observância do princípio do *non bis in idem* nas sanções aplicadas às pessoas jurídicas, especialmente quando coexistem punições previstas na LIA e na Lei Anticorrupção. Os §§ 8º e 9º regulam, respectivamente, a inclusão de sanções no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS) e a execução das sanções somente após o trânsito em julgado e por fim o § 10 prevê a contagem retroativa do prazo de suspensão dos direitos políticos, considerando o intervalo entre a decisão colegiada e o trânsito em julgado.

Na doutrina, não parecer haver consenso em relação a aceitação das mudanças realizadas pelo Lei 14.231/21, autores como André Jackson de Holanda Jr. e Ronny Charles L. de Torres (2024), por sua vez, afirmam que apesar da necessidade de impor punição severa àqueles que praticam desonestidades, no exercício de cargo público, é também importante evitar o “punitivismo” excessivo, que possa gerar disfunções a até mesmo desestimular o exercício da função pública, por agentes públicos honestos.

Contudo, para a autora Licínia Rossi (2024), as diversas mudanças realizadas na LIA culminaram em um grande retrocesso, nas palavras da autora, em efeito *cliquet*, representando um verdadeiro convite para impunidade, a medida que além das mudanças mencionados também, expressamente proibiu a incidência da presunção de veracidade dos fatos alegados pelo autor em caso de revelia, vedou o reexame obrigatório da sentença de improcedência ou extinção sem resolução de mérito. Além das alterações já mencionadas, como a extinção do elemento subjetivo culpa como caracterizador do dano ao erário e passou a exigir apenas e tão somente a figura do dolo e a extinção de algumas penalidades aplicadas no caso de ato de improbidade violador de princípios da Administração.

3.3. Comparação das hipóteses de improbidade por lesão aos princípios administrativos antes e depois da Lei 14.230

Em sua redação original, o artigo 11 da LIA previa que as condutas que atentassem contra os princípios da administração pública, como legalidade, impessoalidade e moralidade, importariam em improbidade administrativa, utilizando a expressão “notadamente” para indicar um rol exemplificativo de condutas, essa expressão permitia a inclusão de situações diversas

que violassem a moralidade pública, mesmo que não estivessem expressamente previstas no rol do citado artigo.

Todavia, com a reforma do *caput* do art. 11 a caracterização deste ato de improbidade, exige a prática de alguma das condutas expressas nos incisos do citado dispositivo, não bastando a simples violação de um princípio da Administração Pública, diferente do que acontece nos artigos anteriores, que preveem os atos de improbidade que importam em enriquecimento (art.9) ou que causam prejuízo ao erário (art.10), que trazem um rol *numerus apertus*, ou seja, basta que tenha a presença dos requisitos previstos nos *caputs* para a configuração de improbidade.

Marino Pazzaglini (2025), aponta, que a aplicação do artigo 11 é residual, pois em um cenário em que o agente público pratique um ato de improbidade que importe em enriquecimento ilícito ou que cause lesão ao erário, estaria sempre, concomitantemente, violando o princípios constitucionais da legalidade, além de outros princípios explícitos ou implícitos. Logo, em um caso concreto em que ocorra um ato violador dos princípios constitucionais que resultem em enriquecimento ilícito, haverá a absorção do art. 11, neste caso subsidiário, pela regra do artigo principal contida no art. 9 da LIA.

Além da alteração da natureza do rol, a reforma promovida pela Lei 14.230/2021, revogou do artigo 11, as seguintes condutas exemplificativas: (a) praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência; (b) retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício; (c) deixar de cumprir a exigência de requisitos de acessibilidade previstos na legislação; (d) transferir recurso a entidade privada, em razão da prestação de serviços na área de saúde sem a prévia celebração de contrato, convênio ou instrumento congênere, nos termos do parágrafo único do art. 24 da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990.

Ao passo que acrescentou, condutas como o nepotismo, tendo o legislador transcrito o disposto na súmula vinculante 13 do Supremo Tribunal Federal, estabelecendo no parágrafo 5º, do mesmo artigo, que a mera nomeação por parte de detentores de mandatos eletivos não configura improbidade, sendo necessário a verificação do dolo específico do agente, também seguindo entendimento firmado pela suprema corte.

Outra conduta acrescida versa sobre a propaganda ou promoção pessoal, trazendo a previsão de que a publicidade deve respeitar o disposto no art. 37, § 1º, da Constituição Federal, que por sua vez, prevê que a publicidade dos “atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não

podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.”, ou seja, deve observar o princípio da impessoalidade.

Ademais, passou a constar expressamente no *caput* do artigo 11, “ação ou omissão dolosa”, ou seja, apenas condutas dolosas configuram ato de improbidade que violem os princípios, exigindo, portanto, a comprovação de dolo específico e lesividade relevante ao bem jurídico tutelado. Todavia, a inserção do dolo no citado artigo, não é novidade, pois mesmo antes da reforma o dolo já era exigido a partir da interpretação da legislação que admitia a modalidade culposa apenas para os atos de improbidade por lesão ao erário.

Em suma, Daniel Amorim e Rafael Oliveira (2021) explicam que a configuração de improbidade administrativa, prevista no art. 11 da Lei 8.429/1992, após alterações, dependerá dos seguintes requisitos: (a) violação aos princípios da Administração Pública, a partir de uma das condutas descritas nos incisos do artigo 11; (b) uma ação ou omissão dolosa por parte do agente ou de terceiro; e por fim (c) o nexos causal ou etiológico entre a violação aos princípios e a conduta do agente público ou do terceiro.

Ainda acerca da alteração da natureza do rol, cita-se como um exemplo emblemático da controvérsia em torno dessa reforma a impossibilidade de enquadramento da tortura como ato de improbidade administrativa na ausência de previsão específica. O caso relatado no REsp Nº 1.177.910 – SE (2010/0009495-0), ilustra como, antes da Lei 14.230/2021, situações de grave ofensa aos princípios da moralidade e legalidade eram abrangidas pela improbidade administrativa, mesmo sem previsão expressa no rol de condutas, mas a partir da interpretação, como consta na decisão do STJ, sob a relatoria do Ministro Herman Benjamin.

Da leitura da ementa, infere-se que os ministros interpretando, o art. 11 da Lei 8.429/1992, que previa, em sua redação original, que constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de lealdade às instituições, findou por tornar-se de interesse público, e da própria Administração, a proteção da legitimidade social, da imagem e das atribuições dos entes/entidades estatais, entenderam que a atividade que atente gravemente contra esses bens imateriais têm a potencialidade de ser considerada improbidade administrativa, *in casu*, a prática de tortura realizada por policiais foi condenada com base nos princípios regentes da Administração Pública.

Além disso, condutas graves, como o assédio moral e sexual, que eram enquadradas como atos de improbidade administrativa por violarem os princípios da moralidade e legalidade, também foram afetadas pela restrição do rol taxativo. Resta claro que práticas incompatíveis com os princípios administrativos que eram combatidas por meio da Lei de

Revista Jurídica Direito & Realidade, v.14, p. 98 - 126 /2025

Improbidade Administrativa, a partir da transformação do rol exemplificativo em rol exaustivo, ficarão impunes.

Nesse sentido, conforme já exposto anteriormente, o artigo 11 era aplicado de forma residual, além disso, como própria inteligência do artigo 37, §4º, da Constituição Federal, as sanções penais podem ser aplicadas sem prejuízo das sanções por improbidade administrativa. Nesse contexto, como bem conclui, os autores Iago Barbosa Silva Araújo e Fernanda Nascimento dos Santos (2024), a exclusão de condutas como o assédio sexual do rol de atos de improbidade administrativa, mesmo quando consideradas crimes, reflete um erro dogmático por parte do legislador, haja vista, ser uma conduta reprovável e tutelada pelo Direito Penal, violando, em tese, o caráter de *ultima ratio* do Direito Penal.

Analisando essa reforma na legislação, Daniel Amorim e Rafael Oliveira (2021), afirma que a ausência da improbidade, em casos que a conduta não esteja descrita no artigo, não afastaria a aplicação de sanções disciplinares aos agentes públicos envolvidos em casos que caracterizem uma violação aos princípios administrativos. Contudo, as alterações representam um retrocesso significativo na proteção dos princípios administrativos, pois criam lacunas normativas que favorecem a impunidade em casos onde o impacto social da conduta é evidente, mas não há previsão explícita no novo texto legal.

Outrossim, parece difícil transformar em condutas específicas em lei os atos que violem princípios, dado seu caráter subjetivo, ainda mais, considerando que o legislador se limitou a discriminar 8 condutas. Assim, a transição para um rol taxativo no art. 11 contraria a essência da improbidade administrativa, que busca proteger de forma ampla os princípios fundamentais da administração pública. Essa mudança desconsidera a dinamicidade das práticas administrativas e as demandas sociais por responsabilização de agentes que violem os princípios da gestão pública.

Além da alteração legislativa tenha introduzido o rol taxativo na Lei de Improbidade Administrativa, algumas condutas anteriormente consideradas atos de improbidade deixaram de ser tipificadas, enfraquecendo a proteção de princípios fundamentais da administração pública, como exemplo, cita-se a revogação do inciso II do artigo 11 da Lei nº 8.429/92, que sancionou o retardamento ou a omissão na prática de atos de ofício. Essa mudança impede a responsabilização de agentes públicos que, por inércia ou descaso, desrespeitam princípios como a eficiência e a legalidade.

De forma semelhante, a exclusão do inciso IX, que previa sanções para o descumprimento de requisitos de acessibilidade, representa um retrocesso na garantia de direitos fundamentais, particularmente para pessoas com deficiência, restringindo ainda mais a

aplicação do citado artigo, que desde a redação atual, prevê apenas 8 condutas que tipificam os atos de improbidade que violam os princípios da Administração Pública, evidenciado o retrocesso da referida legislação, no tocante, a tutela dos princípios constitucionais.

4 A (IN)CONSTITUCIONALIDADE DA PROTEÇÃO INSUFICIENTE AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A Constituição Federal, enquanto norma fundamental do ordenamento jurídico brasileiro estabelece princípios que regem a Administração Pública, destacando-se entre eles os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, os quais encontram-se consagrados no *caput* artigo 37, além dos princípios implícitos como supremacia do interesse público, razoabilidade e proporcionalidade.

Como exposto, a Lei de Improbidade Administrativa, ao regulamentar as disposições constitucionais acerca dos atos de improbidade, têm um papel importante na proteção do interesse público e na preservação da ordem constitucional. Contudo, a recente reforma promovida pela Lei nº 14.230/2021, ao modificar o artigo 12, inciso III, da LIA, retirou as sanções constitucionalmente estabelecidas para estes atos. Assim, essa mudança legislativa, suscita questões acerca da constitucionalidade da nova redação do artigo 12, inciso III, da LIA, particularmente no que se refere à insuficiência da proteção aos princípios constitucionais da Administração Pública.

A constitucionalidade de uma norma está intrinsecamente ligada à sua conformidade com os preceitos e valores estabelecidos pela Constituição, que, em sua supremacia, orienta toda a estrutura jurídica do país. Pois bem, a retirada de sanções previstas no artigo 37, §4º, da Lei fundamental, que estabelece a possibilidade de perda do cargo, função pública ou mandato, no caso de ato de improbidade administrativa que violem os princípios da Administração, representa um enfraquecimento não só da proteção dada aos princípios constitucionais, mas à probidade administrativa em um sentido amplo.

Nesse contexto, surgem questionamentos acerca da constitucionalidade da alteração na LIA, a qual deve ser analisada à luz da teoria da supremacia da Constituição, que por sua vez, implica na subordinação de todas as normas infraconstitucionais à Constituição. Com a edição da Lei nº 14.230/2021, retirando as sanções para os atos que violem os princípios da Administração Pública, surge também uma preocupação com a eficácia do controle e da responsabilização dos agentes públicos, enfraquecendo a proteção dos valores constitucionais

da moralidade e da probidade administrativa, bem como de todos os princípios que regem a vida pública.

4.1 O princípio da proporcionalidade e a vedação à proteção insuficiente

Oportuno observar, a princípio, a questão da proporcionalidade no ordenamento interno, é cediço que o termo possui grande aplicação e de modos totalmente distintos no âmbito jurídico, contudo pretende-se abordar neste tópico, sua aplicação como um instrumento capaz de rever as disparidades legislativas.

Flávio Martins (2024), ao afirmar que o Brasil é um “Estado de Direito” sugere que é um país regido pelo princípio da legalidade, princípio este que é válido tanto as pessoas, mas principalmente para o Estado, o que significa dizer que enquanto as pessoas podem fazer o que a lei não proíbe, o Estado deve fazer aquilo que a lei determinou. Sob esse ponto de vista o autor afirma que a própria Constituição Federal prevê uma série de direitos e garantias fundamentais, nos quais o Estado não só é obrigado a não interferir, contudo também tem a obrigação de agir, cumprindo um mínimo existencial de cada um desses direitos, trazendo à tona a proibição da proteção insuficiente.

Nesse sentido, o Estado não pode restringir esses direitos de forma excessiva, a ponto de ferir seu núcleo essencial, o que seria a chamada proibição do excesso, (*Übermassverbot*), e de igual modo também não pode deixar de agir, omitindo-se a ponto de não tutelar o direito fundamental, nesse caso tem-se a proibição da proteção insuficiente (*Untermassverbot*), sendo estes os dois aspectos do princípio da proporcionalidade.

Em obra que tratou especificamente sobre a dupla face do princípio da proporcionalidade, Lenio Streck (2005), analisando o Estado Democrático de Direito, afirma que essa nova face do Estado e do Direito decorre também do fato de que a Constituição, na era do Estado Democrático de Direito (e social), também apresenta uma dupla face, do mesmo modo que o princípio da proporcionalidade (*Übermassverbot* e *Untermassverbot*).

Esta divisão nasceu da jurisprudência alemã, e se manifesta de duas maneiras: como proibição de excesso (*Übermassverbot*) e proibição de proteção deficiente (*Untermassverbot*), apesar de serem termos de origem alemã, ambos são comumente utilizados no ordenamento interno. Lenio Streck (2005) explica que o duplo viés do princípio da proporcionalidade decorre da necessária vinculação de todos os atos estatais à materialidade da constituição e tem como consequência a sensível diminuição da discricionariedade, ou seja, a liberdade de conformação do legislador.

A função legislativa é a manifestação primária da soberania popular e deve ser exercida de forma compatível com os direitos fundamentais e os princípios estruturantes da Constituição. O poder conferido ao legislador pela Constituição Federal decorre do princípio da separação dos poderes, art. 2º da CF, e se concretiza por meio desta função, que por seu turno, se materializa através da edição de atos normativos primários, que instituem direitos e criam obrigações, sendo esta a função típica do Poder Legislativo, todavia este poder de editar normas não é absoluto, haja vista o dever respeitar os limites constitucionais.

Nas palavras de Gilmar Mendes (2021), a discricionariedade no âmbito da legislação traduz, a um só tempo, a ideia de liberdade e de limitação, o que importa em dizer que, é reconhecido ao legislador o poder de conformação dentro de limites estabelecidos pela Constituição. E, dentro desses limites, diferentes condutas podem ser consideradas legítimas, a proibição de proteção insuficiente adquire importância na aplicação dos direitos fundamentais de proteção, ou seja, naqueles casos em que o Estado não pode deixar de proteger de forma adequada esses direitos.

Neste ponto, convém destacar, segundo expõe Remédio e Lopes (2019), que a probidade administrativa está inserida entre os denominados direitos fundamentais, argumentam os citados autores, que a probidade administrativa é reconhecida como um direito fundamental difuso, pois sua observância pelos agentes públicos está intrinsecamente ligada à realização do bem comum e à proteção do interesse público.

Além disso, Remédio e Lopes (2019), destacam que a probidade possui uma função limitadora da atuação estatal, orientando a prática de todos os atos administrativos, sendo essencial para garantir a moralidade e a eficiência na gestão pública; a sua natureza difusa, por sua vez, decorre da indeterminação de seus titulares, uma vez que todos os cidadãos são beneficiários do dever de integridade na administração pública, o que reforça sua importância como elemento essencial do Estado Democrático de Direito.

Ademais, asseveram ainda os citados autores que essa elevação de direito fundamental conferida à probidade administrativa está vinculada à própria estrutura do regime democrático, pois um governo íntegro e transparente é condição indispensável para a proteção dos direitos fundamentais e a concretização dos princípios constitucionais. Reforçando esta ideia, os autores afirmam que a própria Constituição Federal, ao estabelecer no artigo 129, inciso III, a legitimidade do Ministério Público para atuar na defesa do patrimônio público e de outros interesses difusos, corrobora essa concepção da probidade como direito fundamental.

Analisando as alterações realizadas pela Lei 14.230/21, sob uma ótica o constitucional em consonância com a eficácia jurídica e social, André Batista e Silva e Jonyelson Gerônimo Revista Jurídica Direito & Realidade, v.14, p. 98 - 126 /2025

Farias e Silva (2025), concluem que as alterações legislativas acerca do tema não podem representar retrocesso na proteção da probidade administrativa, tendo em vista sua natureza de direitos fundamentais de terceira dimensão.

Voltando a temática da proporcionalidade, segundo explica Carolina Carraro Gouvea (2023), ocorre a desproporcionalidade quando umas dessas faces (*Übermassverbot* e *Untermassverbot*) é infringida, ocorrendo então a violação de algum bem jurídico previsto constitucionalmente, conclui a autora que as desproporcionalidades ocorrem pela violação da isonomia/igualdade, tendo em vista que a proporcionalidade está relacionada à igualdade na proteção de direitos. Ainda seguindo a linha de entendimento da autora, a proporcionalidade, portanto, se manifestará em duas faces: quando a lei é inconstitucional por excesso, porque o Estado ultrapassou os limites ou quando a lei é inconstitucional porque o Estado agiu de maneira insuficiente, resultando em uma proteção deficiente.

André Batista e Silva e Jonyelson Gerônimo Farias e Silva (2025), observam que o texto constitucional impõe ao legislador ordinário a edição de leis para proteção de determinados bens jurídicos, como é o caso do art. 37, § 4º, partindo desta premissa, concluem os autores, que este dispositivo chama a atenção para a exigência de que o Estado estruture uma tutela sancionatória contra condutas que possam lesar o próprio Poder Público, devendo estabelecer todo o procedimento para garantir essa proteção. Ao observar os limites dessa tutela, os autores entendem que a defesa da probidade deve ser desenvolvida, sob a ótica da proteção dos direitos fundamentais, mas também deve-se buscar evitar excessos por parte dos órgãos de controle.

Aprofundando esta questão, afirmam que a defesa da moralidade pública e do erário deve passar por uma filtragem constitucional e por uma conformação à proteção dos direitos humanos, viabilizando uma harmonização do poder preventivo e repressivo estatal com o Direito Constitucional. Nesse sentido, a tutela da probidade administrativa e as suas sanções devem ser pensadas de acordo com as balizas não somente da Constituição Federal, como também dos tratados internacionais, a exemplo, da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção.

Nesse sentido, André Batista e Silva e Jonyelson Gerônimo Farias e Silva (2025), reconhecem o enfraquecimento e retrocesso nas mudanças legislativas, afirmando que “o novo regramento trazido pela Lei nº 14.230/2021 dá diversos passos para trás. A leitura dos dispositivos deixa ver que o legislador, distanciando-se da proteção exigida no mandamento constitucional do art. 37, § 4º, dificultou sobremaneira a tutela da probidade, a ponto de insistir em aspectos atinentes ao elemento subjetivo da conduta que não são encontrados nem mesmo no Direito Penal”. Os autores analisando outro aspecto da alteração realizada nas sanções, qual

Revista Jurídica Direito & Realidade, v.14, p. 98 - 126 /2025

seja, a eliminação da pena mínima para cada espécie de ato ímprobo, indicam também uma redução da eficácia e da efetividade da norma sancionadora, concluindo então que esta reforma, ocasiona na violação ao Estado Democrático de Direito, já que a prática da corrupção, combatida pela Lei 8.429/92, fragiliza a concretização de diversos direitos fundamentais como a saúde, educação, moradia, e a promoção de direitos humano.

Nesse sentido, pode-se concluir que a mitigação das sanções para atos de improbidade administrativa que violam os princípios da Administração Pública implica uma afronta ao princípio da proibição de proteção insuficiente. Nota-se aqui que ao flexibilizar o regime sancionatório da improbidade administrativa, o legislador acaba por negligenciar o dever de promover a tutela adequada e suficiente dos princípios constitucionais.

4.2 A inconstitucionalidade das alterações nas sanções do art. 12, da LIA

Nessa análise, tem-se que a alteração legislativa promovida no inciso III do artigo 12 da Lei de Improbidade Administrativa é inconstitucional, por violar o postulado da proporcionalidade, especialmente sob o viés da proibição de proteção deficiente. Conclui-se do exposto no tópico anterior que a violação à Constituição não ocorre apenas quando há excessos ou interferências indevidas nos direitos fundamentais, mas também não há uma tutela adequada destes direitos, sendo o caso do dispositivo ora analisado neste estudo.

Portanto, ao se examinar a nova redação do artigo 12, inciso III, da LIA em consonância com os critérios de avaliação da compatibilidade de uma norma com o princípio da proporcionalidade, resta claro que as alterações promovidas pela Lei nº 14.230/2021, resultaram em uma proteção insuficiente do bem jurídico tutelado, violando a Constituição Federal.

Em outros termos, tem-se que o conceito de garantismo positivo, aliada aos direitos fundamentais, significa a proibição da proteção deficiente, obrigando o Estado a agir na proteção de bens jurídicos fundamentais. Em contrapartida tem-se a ideia de garantismo negativo, consubstanciado na proteção contra os excessos estatais, ocasião em que a violação da proporcionalidade se dá pela proibição de excesso.

Nesse contexto, verifica-se que a retirada das sanções estabelecidas na Carta Magna, manifesta-se como claro retrocesso na proteção jurídica conferida aos princípios constitucionais

Revista Jurídica Direito & Realidade, v.14, p. 98 - 126 /2025

da administração pública. Nessa linha, a redução das penalidades não apenas dificulta a responsabilização efetiva dos agentes ímprobos, mas também enfraquece o caráter preventivo da legislação, ao enviar um sinal de tolerância em relação às violações dos deveres de probidade e moralidade. Na visão de André Batista e Silva e Jonyelson Gerônimo Farias e Silva (202, p. 246-247), “se um instrumento voltado para a proteção dos direitos humanos tem sua eficácia reduzida, evidencia-se que foi atenuada a tutela desses bens jurídicos, violando, assim, a proporcionalidade no seu aspecto referente à proibição de proteção deficiente”.

O argumento frequentemente utilizado pelos defensores dessa alteração é a necessidade de adequar as sanções à gravidade das condutas e evitar a banalização do uso da Lei de Improbidade Administrativa. Contudo, essa justificativa não encontra respaldo quando se analisa a função primordial da norma: proteger o patrimônio público e os valores que sustentam o Estado Democrático de Direito, logo, pode-se afirmar que as alterações promovidas pela Lei nº 14.230/2021 favorecem um “ambiente de permissividade jurídica”, enfraquecendo o combate à corrupção e às condutas atentatórias aos princípios administrativos.

Dessa forma, infere-se que a proteção insuficiente conferida pela nova redação do inciso III, do artigo 12 da LIA deve ser considerada inconstitucional, especialmente à luz do art. 37, §4º, da Constituição Federal, que expressamente dispõe sobre a necessidade de sanções severas para atos de improbidade administrativa, incluindo a suspensão dos direitos políticos, perda da função pública. A omissão de tais penalidades viola o dever estatal de assegurar uma proteção efetiva à moralidade administrativa, comprometendo os valores fundamentais do ordenamento jurídico.

Deve-se considerar que a atuação do legislador é vinculada aos direitos fundamentais, não dispondo ele de liberdade para restringir disposições prevista no próprio texto constitucional, assim sendo, acerca da inconstitucionalidade por proteção insuficiente, dispôs Lenio Streck (2005, p. 182):

Trata-se de entender, assim, que a proporcionalidade possui uma dupla face: de proteção positiva e de proteção de omissões estatais. Ou seja, a inconstitucionalidade pode ser decorrente de excesso do Estado, caso em que determinado ato é desarrazoado, resultando desproporcional o restado do seu sopesamento (*Abwägung*) entre fins e meios; de outro lado, a inconstitucionalidade pode advir de proteção insuficiente de um direito fundamental-social, como ocorre quando o Estado abre mão do uso de determinadas sanções penais ou administrativas para proteger determinados bens jurídicos.

Portanto, é forçoso concluir que a alteração promovida pela Lei nº 14.230/2021 no art. 12, inciso III, da LIA, além representar um enfraquecimento do combate à improbidade

administrativa, demonstra que a responsabilização é insuficiente para o alcance do objetivo de proteção destes valores constitucionais, ao conferir uma aspecto gradativo, escalonado as sanções de acordo com a gravidade conferida a cada ato diferente de improbidade, parece implicitamente admitir que a violação dos princípios atinentes à Administração Pública não gera significativa reprovação social.

Nesse sentido, considerando a vedação ao retrocesso e a vedação à proteção deficiente, o referido dispositivo pode ser considerado inconstitucional por violar o art. 37, §4º, da Constituição, haja vista a insuficiência de sua tutela, conduzindo à invalidade da atual redação do inciso III do artigo 12 da Lei 8.429/92, por se tratar de obstáculo à realização de direitos fundamentais, em especial, a probidade administrativa.

Sob outro vértice, para além da inconstitucionalidade ora defendida, cabe destacar que as alterações empreendidas podem gerar reflexos prejudiciais à sociedade, pois abre margem para a ocorrência dos atos de improbidade, tendo em vista a diminuição da amplitude com a alteração da natureza rol, mas sobretudo diante das sanções retiradas, o que enfraqueceu o sistema de responsabilização da referida legislação. Com efeito, a manutenção de uma legislação suficientemente protetiva e alinhada com a Carta Fundamental, é essencial para coibir práticas que atentem contra os princípios administrativos é indispensável para a preservação da integridade da administração pública e do Estado Democrático de Direito.

4.3 O potencial efeito repristinatório das alterações legais

O cenário apresentando no tópico anterior, por sua vez, levanta indagações sobre o potencial efeito repristinatório em caso de declaração de inconstitucionalidade do dispositivo em comento.

Inicialmente, cabe rememorar que a probidade administrativa ao ser elevada a condição de direito fundamental, espera-se que o Estado atue para concretizar esse direito, criando instrumentos que permitam sua garantia, punindo os ataques a estes direitos e não o minimizar esses instrumentos, ocasionado em um retrocesso social e deixando esse bem jurídico em proteção deficiente.

Nesse ponto, é possível afirmar que a nova redação do art. 12, inciso III, dada pela Lei nº 14.230/2021, representa um retrocesso significativo na legislação de combate à corrupção no setor público, em contrariedade aos princípios constitucionais e aos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil perante a comunidade jurídica internacional. Conforme explorado no tópico anterior, a modificação do regime sancionatório compromete o princípio

Revista Jurídica Direito & Realidade, v.14, p. 98 - 126 /2025

da proibição de proteção deficiente, conforme estabelecido pela doutrina alemã, bem como também viola o princípio da proibição do retrocesso social do direito francês (efeito *cliquet*).

O efeito repristinatório, consoante Ricardo Maurício Soares (2024), decorre da decisão prolatada pelo Supremo Tribunal Federal (STF), em sede de controle concentrado-principal de constitucionalidade. Declarada a inconstitucionalidade formal ou material de uma lei ou ato normativo, a decisão proferida pelo STF produzirá efeitos contra todos (*erga omnes*), vinculante e retroativo (*ex tunc*), ressalvada a possibilidade de modulação dos efeitos temporais. Para Ferreira (2028), em outros termos, o efeito repristinatório ocorre quando a norma declarada inconstitucional não foi apta para revogar validamente a lei anterior que tratava da mesma matéria, uma vez que nasceu nula.

Como bem esclarece Eduardo dos Santos (2025), o efeito repristinatório é o fenômeno pelo qual uma norma que aparentemente havia sido revogada tem sua vigência reestabelecida mesmo sem mandamento expreso, ocorrendo de forma automática (efeito repristinatório tácito) em face de decisões de inconstitucionalidade, em duas situações distintas: i) na concessão de medida cautelar que suspende a vigência e a eficácia da lei revogadora (Lei 2), de modo que a legislação que havia sido revogada (Lei 1) por ela volta a ser vigente (efeitos repristinatórios tácitos), a não ser que o tribunal disponha de modo contrário na própria decisão cautelar, nos termos do art. 11, § 2º, da Lei 9.868/1999; e ii) na decisão definitiva que declara a inconstitucionalidade da lei revogadora (Lei 2), cujos efeitos, em regra, são *ex tunc*, retroativos, invalidando a lei revogadora desde a sua origem, produzindo em relação a lei anterior (Lei 1), que havia sido revogada pela lei proclamada inconstitucional, efeitos repristinatórios tácitos.

Ora, a retirada das sanções que anteriormente eram atribuídas aos atos que violam princípios administrativos cria um vácuo normativo. Nesse contexto, caso seja reconhecida a inconstitucionalidade do citado dispositivo, na medida em que a legislação reformada falha em proteger suficientemente os princípios constitucionais de legalidade, moralidade e impessoalidade, é desencadeado o efeito repristinatório. Esse fenômeno levanta a possibilidade de que atos que atentem contra tais princípios sejam adequadamente punidos, restaurando a eficácia da proteção ao patrimônio público e à ordem administrativa.

Como exhaustivamente exposto, o artigo 37, §4º, da Constituição Federal consagra a obrigação de punição efetiva aos atos de improbidade administrativa, visando a proteção dos valores republicanos e democráticos. A retirada das sanções legais específicas para os atos que configuram violação de princípios pode ser interpretada como uma afronta ao dever constitucional de garantir a moralidade administrativa.

Ademais, as alterações legislativas devem ser analisadas em consonância com a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), que estabelece critérios para a vigência e aplicação das normas. O art. 1º da LINDB reafirma que a lei, uma vez em vigor, deve ser aplicada em conformidade com os princípios de proporcionalidade e razoabilidade, evitando lacunas que comprometam a integridade do sistema jurídico. Assim, ao suprimir sanções sem oferecer uma alternativa normativa clara, a reforma legislativa pode comprometer a estabilidade e previsibilidade do regime de improbidade administrativa.

Para finalizar, a análise crítica das mudanças legislativas evidencia a necessidade de revisão da alteração realizada nas sanções mencionadas e a manutenção de um arcabouço jurídico capaz de assegurar uma proteção eficaz dos princípios inerentes à Administração Pública, garantido a conformidade com o texto constitucional e preservando a efetividade do sistema de controle da improbidade administrativa.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A princípio, cumpre relembrar, conforme já abordado anteriormente, que a própria Constituição Federal, em seu artigo 37, §4º, impôs ao legislador a obrigação de preservar a moralidade administrativa e de sancionar atos considerados ímprobos. Nesse contexto, a Lei de Improbidade Administrativa foi instituída como um dos principais instrumentos para regulamentar as disposições constitucionais, assegurando a proteção do direito fundamental difuso à probidade administrativa.

Contudo, conforme restou demonstrado, as modificações realizadas no âmbito da Lei n.º 8.429/92 pela reforma introduzida pela Lei n.º 14.230/2021 comprometeram a eficácia da proteção aos princípios administrativos fundamentais. A retirada de sanções direcionadas à violação de princípios como legalidade, moralidade, impessoalidade e eficiência enfraqueceram a tutela desses valores constitucionais, resultando em uma proteção insuficiente e, por consequência, em uma possível afronta ao preceito constitucional que assegura a moralidade administrativa.

Os princípios da Administração Pública, como pontuado anteriormente, representam preceitos norteadores de toda a atividade administrativa e configuram verdadeiros pilares do Estado Democrático de Direito, criando um ambiente em que os agentes públicos devem,

Revista Jurídica Direito & Realidade, v.14, p. 98 - 126 /2025

indubitavelmente, observar esses princípios, sendo evidente que a efetiva tutela desses valores é essencial para garantir o funcionamento ético, transparente e eficiente da máquina pública. Nesse contexto, a mitigação de mecanismos sancionatórios que assegurem a proteção desses princípios, enfraquece o compromisso estatal com a probidade administrativa e pode gerar consequências prejudiciais à coletividade.

Conclui-se, portanto, que as alterações introduzidas pela Lei n.º 14.230/2021, ao restringirem a amplitude das sanções aplicáveis aos atos de improbidade administrativa que atentem contra os princípios da Administração Pública, apontam para a inconstitucionalidade desse regime normativo por configurar proteção insuficiente, o que, compromete a eficácia do sistema jurídico na repressão de condutas que, embora não gerem prejuízo econômico direto, afrontam valores indispensáveis para a Administração Pública.

A partir dos argumentos supramencionados, defende-se a inconstitucionalidade da nova redação do art. 12, inciso III, da LIA, pautando-se no princípio da proporcionalidade, em especial, na proibição da proteção deficiente, visando coibir a atuação omissiva do Estado na defesa e proteção de direitos fundamentais. Assim, a partir dos argumentos ventilados no presente estudo, concluiu-se que, o direito à boa administração, enquanto um direito fundamental, não foi satisfatoriamente preservado pelo regramento vigente.

Dessa forma, faz-se imprescindível uma reflexão crítica acerca da adequação da reforma da Lei de Improbidade Administrativa ao ordenamento jurídico e à Constituição Federal, sob pena de comprometer a preservação da gestão e do interesse público.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 2008.

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. 11.ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

BEZERRA FILHO, Aluízio. **Processo de improbidade administrativa: anotado e comentado**. 6. ed. revista, atualizada e ampliada. Salvador: Juspodivm, 2024.

CARVALHO, Matheus. **Lei de improbidade administrativa comentada**. 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2024.

DOS SANTOS, Eduardo. **Lei de improbidade administrativa comentada e sistematizada**. BH: D'Plácido, 2022.

DOS SANTOS, Eduardo. **Manual de direito constitucional**. 5.ed. Salvador: Juspodivm, 2025.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. 3.ed. São Paulo: Martins Fontes, 2010.

FERREIRA, Olavo Augusto Vianna Alves. O efeito repristinatório na declaração de inconstitucionalidade. Atualidades Jurídicas: **Revista Jurídica do Curso de Direito da Faculdade de Educação São Luís**, São Luís, ano IV, n. IV, dez. 2008. ISSN 1807-6998. p.11.

GOUVEA, Carolina Carraro. A proporcionalidade no âmbito das normas penais: reconhecendo a dupla face de proibição do excesso e da proteção deficiente. **Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas**, Pouso Alegre, v. 39, n. 1, p. 18-35, jan./jun. 2023.

MENDES, Gilmar F.; BRANCO, Paulo Gustavo G. **Curso de direito constitucional**. 16. ed. Rio de Janeiro: Saraiva, 2021.

MOREIRA, Izabella Diniz dos Santos. Alterações da Lei Nº 14.230/21 nos atos de improbidade administrativa violadores de princípios administrativos: retrocesso e enfraquecimento na tutela do patrimônio público. **Revista de Gestão e Secretariado**, v. 15, n. 7, p. 1-44, 2024.

NEVES, Daniel Amorim A.; OLIVEIRA, Rafael Carvalho R. **Improbidade administrativa: Direito Material e Processual**. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de direito administrativo**. 12. ed. Rio de Janeiro: Método, 2024

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

ROSSI, Licínia. **Manual de direito administrativo**. 10. ed. Rio de Janeiro: Saraiva, 2024.

SOARES, R. M. F. **Teoria geral do direito**. 6.ed. Rio de Janeiro: Saraiva, 2024.

STRECK, Lenio Luiz. A dupla face do Princípio da Proporcionalidade e o cabimento de mandado de segurança em matéria criminal: superando o ideário liberal - individualista clássico. *In: Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, nº 22, p. 163-187, jul./dez. 2005.