



NOTA TÉCNICA – CAO PATRIMÔNIO PÚBLICO E CIDADANIA

3ª JORNADA INSTITUCIONAL ORDINÁRIA - 2025

O CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DAS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E CIDADANIA, no exercício de suas atribuições, em atenção à solicitação da Câmara Técnica instituída pela Resolução GPGJ 2.491/22, expedem a presente Nota Técnica acerca da Proposta de Enunciado 49, da 3ª Jornada Institucional Ordinária (Ano 2025).

Proposta de Enunciado 49:

O prazo de duração do inquérito civil, previsto no art. 23, § 2º da Lei nº 8.429/92, introduzido pela Lei nº 14.230/2021 é impróprio e não extintivo, não impedindo a prática de atos ou o ajuizamento de ações de improbidade administrativa fora do referido prazo, mediante decisão devidamente fundamentada.

As alterações provocadas pela Lei n. 14.230/21 atingiram não apenas os tipos e sanções previstos na Lei de Improbidade Administrativa – Lei n. 8.429/92, como também inovaram ao incluir prazo máximo de tramitação dos Inquéritos Civis instaurados para apurar a prática de ato de improbidade administrativa¹.

A prorrogação do Inquérito Civil é procedimento comum, quando no exíguo prazo não puderam ser concluídas as diligências necessárias. É manifesto que as investigações para apurar a prática de ato de improbidade administrativa são de extrema complexidade por envolverem, geralmente, a necessidade de coleta e análise de numerosos documentos, identificação de agentes, públicos ou privados, individualizando suas responsabilidades, realização de diligências, o manejo, eventualmente, de pedidos cautelares de busca e apreensão de documentos, liminares para suspensão de atos, dentre outros. Restringir o prazo de tramitação do Inquérito Civil certamente trará prejuízos relevantes para a apuração do ilícito.

¹ Lei n. 8.429/92, alterada pela Lei n. 14.230/21 Art. 23 [...] § 2º O inquérito civil para apuração do ato de improbidade será concluído no prazo de 365 (trezentos e sessenta e cinco) dias corridos, prorrogável uma única vez por igual período, mediante ato fundamentado submetido à revisão da instância competente do órgão ministerial, conforme dispuser a respectiva lei orgânica.

O estabelecimento de um prazo para a conclusão das investigações em Inquérito Civil instaurado para a apuração de atos de improbidade administrativa acarreta a necessidade de reflexão sobre a sua natureza, se trata de um prazo extintivo ou de um prazo impróprio.

Segundo Marçal Justen Filho²:

A regra do § 3º do art. 23 deve ser interpretada em termos. Ali está previsto que, encerrado o prazo para o inquérito civil, caberá ou o seu arquivamento ou o exercício do direito de ação no prazo de trinta dias.

O prazo de trinta dias deve ser reputado como não peremptório. Não é cabível reputar que, decorridos esses trinta dias, tornar-se-ia vedado o exercício do direito de ação. Essa interpretação é incompatível com a regra do caput do art. 23, que fixa prazo prescricional de oito anos.

Nem caberia reputar que o referido prazo de trinta dias seria decadencial, implicando a extinção da pretensão de direito material. Essa interpretação conduziria ao despropósito de existência de um prazo decadencial de trinta dias apenas em relação às hipóteses em que tivesse sido instaurado um inquérito civil. Então, se inexistisse a instauração do inquérito civil, não haveria qualquer prazo decadencial. Não existe fundamento lógico para um tratamento normativo consagrando distinção tão relevante e radical. Ademais, a norma teria criado um incentivo à ausência de realização do inquérito civil, já que em tal hipótese existiria um período de tempo mais dilatado para o exercício do direito de ação.

Logo, deve-se reputar que o referido prazo apresenta uma natureza administrativa. Há um dever administrativo de o órgão ministerial ajuizar a ação no prazo de trinta dias, depois de completado o limite temporal para a conclusão do inquérito civil.

[...]

As considerações anteriores conduzem também à conclusão de que o prazo previsto para a conclusão do inquérito administrativo apresenta natureza administrativa. Não há cabimento em determinar que, decorrido o prazo de trezentos e sessenta e cinco dias (ou do seu dobro, em caso de prorrogação), o inquérito civil estaria automaticamente extinto.

² JUSTEN FILHO, Marçal. Reforma da lei de improbidade administrativa comentada e comparada: Lei 14.23, de outubro de 2021. 1 ed – Rio de Janeiro: Forense, 2022. p. 254/255.



É perfeitamente cabível que o prazo referido seja insuficiente para a apuração dos fatos pertinentes. Se e enquanto não estiver consumada a prescrição, é cabível o desenvolvimento de atividade investigativa. Seria um despropósito argumentar que o inquérito seria encerrado automaticamente decorrido o prazo limite, mas o prazo prescricional somente se aperfeiçoaria depois de decorridos oito anos.

A adequada tutela dos interesses transindividuais depende de investigações completas, exaurientes e bem executadas. A fixação de um prazo máximo de tramitação das investigações, alheio a realidade prática e ao prazo prescricional legalmente previsto, não é razoável e nem eficiente, acaba por apenas contribuir para a impunidade.

Em que pesa a Lei 14.230/2021 estabelecer que o período de um ano para conclusão do inquérito civil é prorrogável uma única vez, deve-se pontuar que a CRFB/88 garante a defesa da probidade administrativa mediante a sanção do ato ímparo sem fazer qualquer menção à perda do direito de esclarecer, investigar e apurar.

Sobre o tema, Fabrício Motta e Spiridon Anyfantis³:

Todas essas reflexões autorizam conclusão no sentido de que os prazos legais para investigação podem se mostrar, em casos concretos, incompatíveis com a exigência constitucional de combate a práticas de corrupção e gestão fraudulenta do interesse público. A mera facultatividade da instauração do procedimento já se apresenta como indício de que o prazo para sua conclusão não deve ser considerado peremptório ou extintivo.

Dito isso, é admissível que a investigação levada a efeito por meio de inquérito civil ultrapasse o prazo fixado no artigo 23, § 2º, da Lei de Improbidade Administrativa, ou seja, 365 dias corridos, prorrogável por igual período, sem que se possa configurar constrangimento ilegal aos investigados. Para tanto, de qualquer modo, é necessário que exista autorização do Conselho Superior do Ministério Público ou da Câmara de Coordenação e Revisão, em se tratando do Ministério Público Federal, para prosseguimento das investigações, desde que demonstrada justificada necessidade.

³ Lei de improbidade administrativa reformada / coordenação Augusto Neves Dal Pozzo José Roberto Pimenta de Oliveira – São Paulo : Thomson Reuters Brasil, 2022. p. 488/491.



[...]

Outra discussão que importa ser levantada diz respeito à natureza jurídica do prazo de 30 dias, previsto no artigo 23, § 3º, da Lei 8.429/92, com a nova redação conferida pela Lei 14.230/21. Segundo o dispositivo, após o transcurso do prazo de 365 dias, e sua possível prorrogação por igual período, compete ao membro do Ministério Público uma de duas medidas: a proposição da ação de improbidade, em 30 dias, ou o arquivamento do inquérito civil.

Trata-se de *prazo impróprio*, uma vez que seu descumprimento não gera preclusão, como se observa em todos os demais dispositivos que tratam de direitos transindividuais e que preveem a instauração de inquérito civil pelo Ministério Público, podendo ser citado, por todos, o artigo 129, inciso III, da Constituição Federal, que menciona a promoção do “*inquérito civil e a ação civil pública, para proteção do patrimônio público e social*”, sem que, em seu texto, fixe quaisquer condições para o exercício desse múnus, especialmente aquelas referentes a prazos para conclusão.

[...]

Importante registrar que, a despeito de se tratar de prazo impróprio, a observância do prazo legal é regra, sendo que a necessidade de prorrogação deve ser estritamente motivada e vinculada ao interesse público que se busca proteger por intermédio da investigação específica. Há interesse – e, diante de abusos, pode ser reconhecido direito – do investigado na conclusão do inquérito civil, não existindo mera liberalidade ao membro do Ministério Público para a observância dos prazos. Trata-se, ao contrário, de possibilidade que somente se justifica quando e na medida necessária para a apuração de fatos ligados à tutela específica dos bens jurídicos amparados pelo sistema normativo de proteção à probidade.

Nesse sentido, o Conselho Superior do Ministério Pùblico do Estado do Rio de Janeiro publicou o ENUNCIADO CSMP Nº 68/20234, aduzindo que “*Os prazos previstos no artigo 23,*

⁴ ENUNCIADO CSMP Nº 68/2023: Os prazos previstos no artigo 23, §§ 2º e 3º, da Lei nº 8.429/1.992 para a conclusão de inquérito civil instaurado visando a apurar ato de improbidade administrativa, após a entrada em vigor da Lei nº 14.230/2.021, são impróprios e não extintivos, sendo certo que seu decurso não impede o prosseguimento das investigações, o requerimento de medidas judiciais ou o ajuizamento de ações de improbidade administrativa, desde que observado o lapso prescricional, devendo as prorrogações de prazo de tramitação se dar por ato devidamente fundamentado e submetido à revisão do Conselho Superior do Ministério Pùblico, na forma do artigo 25, §2º, da Resolução GPGJ nº 2.227, de

§§ 2º e 3º, da Lei nº 8.429/1.992 para a conclusão de inquérito civil instaurado visando a apurar ato de improbidade administrativa, após a entrada em vigor da Lei nº 14.230/2.021, são impróprios e não extintivos, sendo certo que seu decurso não impede o prosseguimento das investigações, o requerimento de medidas judiciais ou o ajuizamento de ações de improbidade administrativa, desde que observado o lapso prescricional, devendo as prorrogações de prazo de tramitação se dar por ato devidamente fundamentado e submetido à revisão do Conselho Superior do Ministério Público, na forma do artigo 25, §2º, da Resolução GPGJ nº 2.227, de 12 de julho de 2.018.”.

Na mesma linha, o Ministério Públco Federal e outros Ministérios Públcos estaduais produziram orientações aos seus membros quanto ao prazo de tramitação dos Inquéritos Civis instaurados para a investigação de ato de improbidade administrativa.

No ponto cabe destacar trecho da decisão monocrática de 18 de junho de 2025, do Ministro Relator Benedito Gonçalves do STJ⁵, ao abordar o tema: “*a prorrogação do inquérito civil foi bem fundamentada, estando ausente qualquer ilegalidade ou abuso por parte do Órgão Ministerial, e o prazo previsto na Lei de Improbidade Administrativa é considerado ordinatório, sem sanção por sua inobservância...*”

Sobre a questão do transcurso do prazo definido pela norma não afetar a regularidade da investigação promovida em um inquérito civil, o Tribunal de Justiça de Santa Catarina manifestou-se sobre o tema seguindo a mesma linha dos doutrinadores acima:

AGRAVO POR INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. INTERLOCUTÓRIO QUE RECEBEU A INICIAL EM FACE DE SERVIDOR PÚBLICO QUE, EM RAZÃO DO CARGO DE AGENTE DE CONTROLE INTERNO, ESTENDEU SUA PRÓPRIA CARGA HORÁRIA, COM AUMENTO DE SEUS VENCIMENTOS COM BASE NO CARGO DE ADVOGADO, POR SUPOSTA CUMULAÇÃO DE ATIVIDADES, POR MERA PORTARIA . AUSÊNCIA DE PROVA CONTUNDENTE ACERCA DA INEXISTÊNCIA DO ATO E DA MANIFESTA IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO. PREVALÊNCIA DO PRÍNCIPIO IN DUBIO PRO SOCIETATE. PRECEDENTES. VERIFICAÇÃO ACERCA DA EXISTÊNCIA OU NÃO DO ATO DE IMPROBIDADE, BEM COMO A APURAÇÃO DA EFETIVA RESPONSABILIDADE DOS RÉUS (ELEMENTO SUBJETIVO),

12 de julho de 2.018. Data da aprovação: 14 de setembro de 2023. 9ª Sessão Ordinária do Conselho Superior do Ministério Públco.

⁵ (STJ - RMS: 00000000000000076207, Relator.: Ministro BENEDITO GONÇALVES, Data de Julgamento: 18/06/2025, Data de Publicação: Data da Publicação DJEN 24/06/2025)



QUE DEPENDE DA INSTRUÇÃO PROCESSUAL . EXTRAPOLAÇÃO DO PRAZO PARA A CONCLUSÃO DO INQUÉRITO CIVIL, QUE NÃO É CAUSA DE EXTINÇÃO DO PROCESSO JUDICIAL. IRRETROATIVIDADE, ADEMAIS, DO NOVO REGIME PRESCRICIONAL PREVISTO NA LEI N. 14.230/21 (TEMA 1 .199/STF). RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO

(TJ-SC - AI: 50678507420228240000, Relator.: Carlos Adilson Silva,
Data de Julgamento: 28/03/2023, Segunda Câmara de Direito Público)

No mesmo sentido:

Ementa: APPELACAO CIVEL. PRELIMINAR. NULIDADE DA SENTENCA POR NEGATIVA DE PRESTACAO JURISDICCIONAL. ESTRUTURA DE FUNDAMENTACAO HIGIDA . RAZOES ESSENCIAIS E RELEVANTES INDICADAS. MACULA NAO VERIFICADA NO PROVIMENTO JUDICIAL ATACADO. PRELIMINAR REJEITADA. MANDADO DE SEGURANCA . TRANCAMENTO DE INQUERITO CIVIL PUBLICO. ALEGADO EXCESSO DE PRAZO PARA CONCLUSAO DO PROCEDIMENTO INVESTIGATÓRIO. INOCORRÊNCIA. QUESTÕES COMPLEXAS A EXIGIR APURADA INVESTIGAÇÃO DOS FATOS . PRAZO IMPRÓPRIO. DILIGÊNCIAS RELEVANTES NÃO FINALIZADAS. CONSTRANGIMENTO ILEGAL NÃO VERIFICADO. AUSÊNCIA DE PROVA PRÉ-CONSTITUÍDA A INDICAR A EXISTÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO . SEGURANÇA DENEGADA. RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO. SEM HONORÁRIOS RECURSAIS. 1 . Não se verifica mácula na sentença por ausência de fundamentação quando o magistrado, indicando a base fática e jurídica formadora de seu convencimento, concretiza o direito à hipótese concreta, desautorizando a tese sustentada pelo apelante. Provimento hígido. Art. 93, IX da CF . Determinação constitucional estritamente observada. Preliminar de nulidade da sentença por ausência de prestação jurisdiccional rejeitada. 2. O mandado de segurança, nos termos do art . 5º, LXIX, da CF, e do art. 1º da Lei n. 12.016/2009, tem por finalidade a proteção de direito líquido e certo, não amparado por habeas corpus ou habeas data, nas hipóteses em que, ilegalmente ou com abuso de poder, qualquer pessoa, física ou jurídica, venha a sofrer violação ou houver justo receio de sofrê-la por parte de autoridade, seja de que categoria for e sejam quais forem as funções que exerce, de maneira que, não demonstrado, incontestavelmente, por meio de prova pré-constituída, as alegações do impetrante, incabível a concessão da ordem pleiteada . 3. Os §§ 2º e 3º do art. 23 da Lei 8.429/92, com a redação dada pela Lei 14 .230/21, dispõem que a conclusão do inquérito civil público deve se dar em 365 dias corridos e que, encerrado esse prazo, se não houver promoção de arquivamento, dever ser ajuizada a ação de improbidade em 30 (trinta) dias. O tempo fixado pelo legislador ordinário para exercício do direito de ação é representativo de prescrição, uma vez que vencido, dar-se-á a perda do direito de exigir a



atuação Estatal para compelir quem resista ao cumprimento de determinada obrigação legal ou contratual a adimpli-la. 4. Inadmissível, contudo, que interpretação simples e rasa seja dada ao sentido de extração de prazos, afinal, não se pode olvidar situações em que a complexidade da matéria sob investigação e a necessidade de finalização de diligências pendentes tornam imperativo o prosseguimento do procedimento investigatório para realização ou conclusão de providências não concluídas . Inteligência do art. 13-A da Resolução 66/2005 do CSMPDFT, que admite a prorrogação do inquérito civil público havendo diligências a serem concluídas, bem como atribui à Câmara de Coordenação e Revisão da Ordem Jurídica Cível Especializada, uma vez científica do ato que prorrogou o prazo de conclusão do inquérito civil público, competência para revisá-lo 5. Apelação conhecida e desprovida. Sem majoração de honorários ..

(TJ-D 07025777820238070018 1889556, Relator.: DIVA LUCY DE FARIA PEREIRA, Data de Julgamento: 17/07/2024, 1ª Turma Cível, Data de Publicação: 06/08/2024)

AGRAVO DE INSTRUMENTO – Improbidade administrativa – Inconformismo diante de decisão que rejeitou preliminar de "decadência" do direito da ação do autor, diante do disposto no art. 23, §§ 2º e 3º, da Lei nº 8.429/92, com as alterações promovidas pela Lei nº 14.230/21 – Inquérito civil dotado de caráter facultativo – Ausente hipótese de prazo decadencial, pois ausente direito potestativo - Prazo impróprio para conclusão do inquérito civil, cuja inobservância não leva à extinção da pretensão punitiva estatal, que poderá, ao fim e ao cabo, ser exercitada até o fim do prazo prescricional previsto no art . 23, caput, da Lei nº 8.429/92 – STF que, no julgamento do Tema n.º 1199 de Repercussão geral (ARE 843.989/PR), firmou entendimento a respeito da (ir) retroatividade das disposições da Lei 14.230/2021 em relação à aplicação dos novos prazos de prescrição geral e intercorrente reconhecida - Fixada tese no sentido de que "o novo regime prescricional previsto na Lei 14.230/2021 é IRRETROATIVO, aplicando-se os novos marcos temporais a partir da publicação da lei"- Decisão mantida. Recurso desprovido.

(TJ-SP - Agravo de Instrumento: 2083327-66 .2024.8.26.0000 Matão, Relator.: Oscild de Lima Júnior, Data de Julgamento: 07/06/2024, 11ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 07/06/2024)

INQUÉRITO CIVIL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. Pretensão de trancar inquérito civil sob alegação de prolongamento desarrazoada da investigação. Transcurso do prazo previsto no art . 23, §§ 2º e 3º, da Lei nº 8.429/92, na redação da Lei nº 14.230/2021. Prazo impróprio para conclusão do inquérito civil, cuja inobservância não leva à extinção da pretensão punitiva estatal, que poderá ser exercitada até o fim do prazo prescricional previsto no art . 23, caput, do diploma. Investigação complexa. Prorrogações das investigações justificadas e homologadas pelo Conselho Superior do Ministério Público. Mandado de segurança concedido . Recursos providos para denegá-lo.



(TJ-SP - Apelação: 10136593520238260590 São Vicente, Relator.: Coimbra Schmidt, Data de Julgamento: 10/02/2025, 7ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 10/02/2025)

ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO CÍVEL EM MANDADO DE SEGURANÇA. INQUÉRITO CIVIL INSTAURADO PELO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. EXTRAPOLAÇÃO DO PRAZO PREVISTO NO ART . 23, § 2º, DA LEI N. 9.429/1992. ILEGALIDADE NÃO VERIFICADA . PRAZO IMPRÓPRIO. PRORROGAÇÕES DO PROCEDIMENTO DEVIDAMENTE FUNDAMENTADAS. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO À INDEPENDÊNCIA FUNCIONAL DOS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO EM DECORRÊNCIA DA ATUAÇÃO DO CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO COMO INSTÂNCIA REVISORA DAS DECISÕES DE ARQUIVAMENTO DE INQUÉRITOS CIVIS. INOCORRÊNCIA . DIREITO LÍQUIDO E CERTO NÃO VERIFICADO. SENTENÇA MANTIDA. RECURSO DESPROVIDO. I . CASO EM EXAME 1. Pretensão recursal deduzida por agentes públicos do Município de Biguaçu contra a sentença que denegou a segurança impetrada por não reconhecer a prescrição da pretensão investigativa do Ministério Público no Inquérito Civil SIG n. 06.2021 .00003973-0. II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO 2. O debate dos autos diz respeito (1) à (im) possibilidade de aplicação do instituto da prescrição em razão de extração, pelo Ministério Público, do prazo previsto no art . 23, § 2º, da Lei de Improbidade Administrativa, para a conclusão de inquérito civil e (2) a saber se a função revisora do Conselho Superior do Ministério Público pode ser considerada como forma de violar a independência funcional dos membros da instituição. III. RAZÕES DE DECIDIR 3. O art . 23, § 2º, da Lei n. 8.429/1992, incluído pela Lei n. 14 .230/2021, dispõe que o "inquérito civil para apuração do ato de improbidade será concluído no prazo de 365 (trezentos e sessenta e cinco) dias corridos, prorrogável uma única vez por igual período". 4. No caso, os impetrantes sustentam que o Inquérito Civil SIG n. 06 .2021.00003973-0 tramita no Ministério Público há quase quatro anos, em violação à regra contida no dispositivo retro transcrito. 5. Decisões fundamentadas, justificando a necessidade de prorrogação da investigação, demonstram que o prolongamento do referido procedimento além do prazo legal não decorreu de demora infundada do Ministério Público em sua análise . 6. O entendimento doutrinário e jurisprudencial majoritário é o de que o prazo do art. 23, § 2º, se trata de "prazo impróprio", ou seja, o seu descumprimento não gera a extinção do procedimento ou da pretensão punitiva do Estado. 7 . Examinando a questão apenas sob a ótica da legislação aplicável, não se pode considerar que a atuação do Conselho Superior do Ministério Público, no caso, tenha violado a independência funcional de seus membros, haja vista a prerrogativa expressa conferida ao órgão colegiado pelo disposto no art. 95 da Lei Orgânica do Ministério Público Estadual para a revisão das decisões de arquivamento de inquérito civil. IV. DISPOSITIVO E TESE 8 . Apelo conhecido e desprovido. Teses:



"O prazo constante no art. 23, § 2º, da LIA, é de natureza imprópria, de modo que sua simples extração não gera a extinção da pretensão punitiva do Estado". "A atuação do Conselho Superior do Ministério Público como instância revisora das decisões de arquivamento de que inquérito civil, expressamente prevista na Lei Orgânica do Ministério Público, não é violadora da independência funcional de seus membros" . Dispositivos legais relevantes: Lei n. 8.429/1992, art. 23, § 2º; Lei Complementar estadual n. 738/2019, art. 95. Jurisprudência relevante citada: n.a . (TJSC, Apelação n. 5000919-46.2025.8 .24.0045, do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, rel. Vera Lúcia Ferreira Copetti, Quarta Câmara de Direito Público, j. 02-10-2025) .

(TJ-SC - Apelação: 50009194620258240045, Relator.: Vera Lúcia Ferreira Copetti, Data de Julgamento: 02/10/2025, Quarta Câmara de Direito Público)

Disso se conclui que o prazo para a conclusão das investigações em Inquérito Civil é um prazo impróprio, cuja inobservância não leva à extinção da pretensão punitiva estatal, a qual poderá ser exercitada até o fim do prazo previsto no artigo 23, caput, da Lei 8.429/92, com as alterações introduzidas pela Lei 14.230/2021.

Ante o exposto, o CAO Patrimônio Público e Cidadania manifesta aquiescência à Proposta de Enunciado nº 49.

CAO PATRIMÔNIO PÚBLICO E CIDADANIA