

Natureza jurídica do prazo para conclusão do inquérito civil em matéria de improbidade

09/02/2026

No mesmo dispositivo em que a Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/1992) disciplina o regime prescricional, a Lei 14.230/2021 inovou ao fixar prazos para a conclusão das investigações no inquérito civil, bem como para a propositura da ação de improbidade administrativa pelo Ministério Público. Veja-se:

“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.

§3º Encerrado o prazo previsto no § 2.º deste artigo, a ação deverá ser proposta no prazo de 30 (trinta) dias, se não for caso de arquivamento do inquérito civil.”

Essas regras precisam ser bem interpretadas. A realidade mostra que as investigações dos casos mais graves de improbidade administrativa, envolvendo concursos de agentes e esquemas sofisticados de fraudes, que provocam vultuosos danos ao patrimônio público, demandam muito tempo dos órgãos de investigação ministerial, dada a necessidade de realização de perícias complexas, análise de milhares de dados compilados de diversas fontes, oitiva de dezenas de testemunhas etc.

Pretender limitar no tempo essas investigações, nas hipóteses em que a necessidade de promover novas diligências restar devidamente justificada, representa grave ofensa à autonomia funcional do Ministério Público, bem como à independência funcional de seus membros para promover as diligências necessárias à defesa da probidade administrativa, em prejuízo da garantia fundamental de acesso à justiça.

Conforme previsto no artigo 23, *caput*, da LIA, a pretensão punitiva do Estado em ações de improbidade administrativa sujeita-se a um prazo prescricional de oito anos, iniciando-se a contagem a partir da data do fato. O decurso integral deste período resulta na extinção da capacidade estatal de impor sanções, caracterizando a prescrição da própria ação de improbidade. É crucial ressaltar que essa prescrição não afeta o direito fundamental à probidade na administração pública, mas sim a possibilidade de sua persecução judicial específica.

É importante distinguir os prazos.

O prazo prescricional da pretensão punitiva estatal é o explicitamente fixado no artigo 23, *caput*, da Lei nº 8.429/92, conforme as alterações introduzidas pela Lei nº 14.230/2021. Consequentemente, os prazos mencionados nos parágrafos 2º e 3º do mesmo artigo 23 não se qualificam como prazos prescricionais. Essa interpretação é corroborada pelo disposto no artigo 23, § 1º, que estabelece a instauração de inquérito civil como causa de suspensão do prazo prescricional.

Spacca

Adicionalmente, tais prazos também não configuram prazos decadenciais. A investigação e sua posterior conclusão não se enquadram como um direito potestativo, cujo exercício unilateral produza efeitos jurídicos na esfera de terceiros, independentemente da vontade destes.

É fundamental compreender que a instauração de um inquérito civil para investigação de atos de improbidade administrativa é uma faculdade conferida ao Ministério Público. Isso significa que a instituição possui autonomia para ajuizar uma ação de improbidade diretamente em juízo, sem a obrigatoriedade de um inquérito civil prévio. Essa prerrogativa é exercida com base em outras fontes de informação, como peças obtidas em procedimentos administrativos diversos ou inquéritos policiais.

Dessa flexibilidade decorre uma conclusão essencial: os prazos estabelecidos para a conclusão das investigações no âmbito do inquérito civil e para o subsequente ajuizamento da demanda judicial são considerados prazos impróprios. A inobservância desses prazos internos ou investigativos não implica, de forma alguma, a perda da pretensão punitiva estatal. A capacidade do Estado de buscar a punição permanece íntegra, podendo ser exercida até o limite do prazo prescricional de oito anos, conforme previsto no artigo 23, *caput*, da Lei nº 8.429/92, com as significativas alterações introduzidas pela Lei nº 14.230/2021.

Assim, para que os prazos previstos nos §§ 2º e 3º do artigo 23 possam guardar racionalidade sistêmica, devem ser reputados como não peremptórios [1]. Noutras palavras, o prazo de 365 dias para conclusão de inquérito civil que verse sobre apuração de ato de improbidade administrativa, e o prazo de 30 dias para ajuizamento da ação de improbidade, são impróprios. Logo, permitem a produção de diligências investigativas ou ajuizamento de ações de improbidade administrativa após a fluência deles, desde que devidamente justificadas e não fulminadas pelo prazo prescricional estabelecido para as sanções pelo ato investigado ou imputado [2].

Contudo, não foi esse o entendimento adotado pela 1ª Turma do STJ no julgamento do Recurso Especial nº 2181090-DF [3]. Na ocasião, decidiu-se que a fixação de prazos para a atuação investigativa do Ministério Público não ofende norma constitucional expressa. Na visão da 1ª Turma, a autonomia institucional e a independência funcional previstas no artigo 127 da Constituição não significam ausência absoluta de controles temporais. Por outro lado, o estabelecimento de critérios temporais para inquéritos civis representa medida de proteção aos direitos fundamentais dos investigados, para que não fiquem indefinidamente sob constrangimento investigativo. Após as alterações promovidas pela Lei 14.230/2021, o inquérito civil para apuração de ato de improbidade pode ser prorrogado apenas uma única vez por igual período de 365 dias, conforme artigo 23, § 2º, da Lei 8.429/92, de modo que a extrapolação desse limite caracteriza violação direta à norma legal.

Razão de decidir e a natureza imprópria do prazo

Em apertada síntese, decidiu a 1ª Turma do STJ que: (1) o prazo de 365 dias estabelecido no § 2º do artigo 23 da Lei 8.429/92 possui caráter peremptório e a sua prorrogação deve ser determinada antes do término do prazo original; (2) o § 2º do artigo 23 da Lei 8.429/92 exige que a prorrogação seja determinada mediante ato fundamentado, devendo a fundamentação demonstrar, de forma específica, as razões que tornam imprescindível a continuidade das investigações; e (3) a nulidade da prorrogação não implica extinção da pretensão punitiva, nem impede o ajuizamento da ação de improbidade com base em elementos reunidos no inquérito civil até a data da prorrogação inválida ou com fundamento em outras fontes probatória.

Da leitura do acórdão, percebe-se claramente que a principal razão de decidir foi a ausência de fundamentação no despacho de prorrogação do prazo das investigações do inquérito civil. Nesse particular, não há como discordar da decisão. A previsão legal de fundamentação do ato de prorrogação do inquérito civil, sujeito à revisão superior (artigo 23, § 2º, da LIA), impõe ao membro do Ministério Público a indicação de razões fático-jurídicas que ensejem sua continuidade, tais como a demonstração de indícios de cometimento de ilícitos, a necessidade de colheita de novos elementos probatórios para o desenlace das condutas sob investigação e, sobretudo, a insuficiência do prazo legalmente fixado para sua conclusão. Na precisa advertência de Celso Antônio Bandeira de Mello, “(...) a exigência de motivação

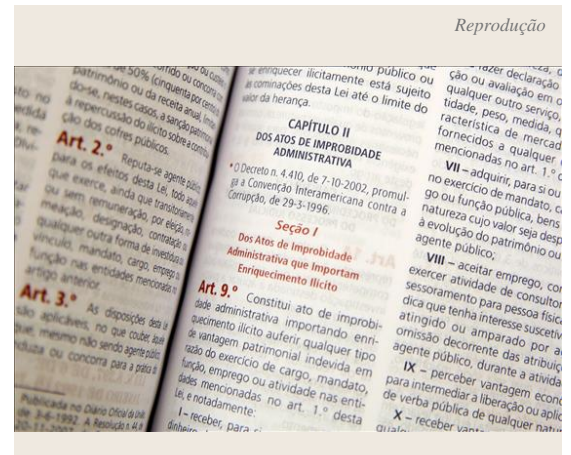


opinião

dos atos administrativos, contemporânea à prática do ato, ou pelo menos anterior a ela, há de ser tida como uma regra geral, pois os agentes administrativos não são ‘donos’ da coisa pública, mas simples gestores de interesses de toda a coletividade, esta sim, senhora de tais interesses” [4].

Sem embargo, continuamos a defender a natureza imprópria do prazo fixado no § 2º do artigo 23 da LIA. Apesar do ineditismo do tema sob a ótica das modificações implementadas pela Lei nº 14.230/2021 na Lei de Improbidade Administrativa, a Corte Especial do Superior Tribunal de Justiça já admitiu não serem peremptórios os prazos regulamentares para a condução de inquéritos civis, os quais, conquanto sirvam ao controle de processos apuratórios, podem ceder diante da complexidade do esquema sob escrutínio e à vista de nuances do caso concreto.

Nessa ambiência, ao examinar a higidez de sucessivas prorrogações de inquérito civil para além das balizas regulamentares – no caso, dos limites previstos na Resolução CSMP/MT nº 1/2001 –, a Corte Especial validou a possibilidade de reiteradas renovações, justificadas diante do intrincado cenário fático, consoante os seguintes trechos do voto condutor exarado pelo senhor ministro Francisco Falcão:



“Entende o denunciado que, tendo sido comunicada ao Ministério Público, em 2003, a possível ocorrência de crimes e de improbidade administrativa, não poderia a investigação ter se prolongado até dezembro de 2007, quando foi oferecida a denúncia, na medida em que o próprio Ministério Público do Estado de Mato Grosso, por meio da Resolução 001/2001 do Conselho Superior, estabelece em 90 dias, prorrogáveis por mais 30, a duração máxima do inquérito civil, que no caso concreto teria durado mais de quatro anos. Nesse ponto, cabe analisar se o eventual excesso de prazo na condução do inquérito civil que ofereceu subsídios para a denúncia pode acarretar o trancamento da ação penal. [...]

Não é lícito ao Estado que, de fato, se perpetue nas suas apurações, muito mais quando elas podem impedir o sossego do cidadão. Entendo, por conseguinte, que os prazos fixados tanto para a conclusão do inquérito policial quanto os fixados para outros procedimentos similares, como o inquérito civil, devem ser tomados na perspectiva de que representam o interregno para que o Estado apresente indícios suficientes a justificar a instauração do procedimento. Não se pode entender cabível que alguém, a despeito de indícios preliminares, permaneça sendo investigado além do prazo fixado na norma se não houve qualquer outra descoberta de elementos de convicção que justifiquem a continuidade das investigações. Entretanto, se na esteira do procedimento são descobertos novos indícios, que além de apontar no acerto na instauração da investigação prenunciam a possibilidade de novas descobertas, não se justifica que os prazos fixados possam servir de empecilho irremovível à melhor elucidação dos fatos. Por isso mesmo os prazos estabelecidos devem ser cotejados com a situação concreta. No presente caso, o procedimento investigatório demandou uma série de requisições, remessa e recebimento de ofícios, documentos e informações dentre outras medidas. Mas desde os primórdios da investigação restou patente a possibilidade de que a continuidade da apuração poderia revelar mais e mais indícios, como de fato aconteceu. No caso concreto, sabe-se que tramitavam junto ao Ministério Público diversos outros inquéritos civis, que acabaram por resultar em outras Ações Penais já em curso neste Tribunal, não sendo razoável entender que, ao diligenciar tantos inquéritos simultaneamente, além de todas as outras atribuições que lhe são cometidas, estivessem os dois Promotores de Justiça responsáveis pelos autos obrigados a, de maneira peremptória, cumprir os prazos fixados na Resolução 001/2001 do CSMP/MT, que os fixou abstratamente, sem levar em conta a excepcionalidade que ora se verifica [5].”

Essa orientação da Corte Especial do STJ, embora fixada em contexto no qual ausente norma legal limitadora do prazo de duração do inquérito civil em matéria de improbidade administrativa, deve ser aplicada ao artigo 23, § 2º, da LIA, porquanto é a única que se harmoniza com a autonomia funcional do Ministério Público, bem com a independência funcional de seus membros para promover as diligências necessárias à defesa da probidade administrativa.

Uma interpretação divergente conduziria a um conflito sistêmico indissolúvel. Isso porque, ao se estabelecerem prazos para o exercício do poder punitivo estatal, essenciais para a efetivação de direitos fundamentais e para o cumprimento dos



compromissos internacionais do Brasil no enfrentamento à corrupção, torna-se inaceitável que a pretensão punitiva seja indiretamente obstada por outra disposição do próprio ordenamento jurídico. Tal impedimento configuraria um grave retrocesso no combate à corrupção.

Insegurança jurídica

Embora a decisão da 1ª Turma do STJ não tenha força vinculante, preocupa bastante, pois gera grande insegurança jurídica na atividade investigativa do Ministério Público, especialmente nos casos de maior gravidade e complexidade, que demandam maior tempo para a coleta de elementos de convicção.

Nessa matéria, deve-se buscar o equilíbrio entre o combate à corrupção, que não pode ficar engessado por prazos demasiadamente exíguos, e a defesa dos direitos fundamentais do investigado, que não pode permanecer indefinidamente sob constrangimento investigativo. A nosso sentir, tal equilíbrio só será alcançado se entendermos como impróprios os prazos previstos no artigo 23, §§ 2º e 3º, da LIA.

Essa solução garante à sociedade brasileira que todos os atos de improbidade administrativa, sem exceção, poderão ser investigados com autonomia pelo Ministério Público. Ao mesmo tempo, a previsão de que a prorrogação do prazo para a conclusão do inquérito civil em matéria de improbidade administrativa deve ser feita mediante ato fundamentado submetido à revisão da instância competente do órgão ministerial (artigo 23, § 2º, da LIA), assegura que eventuais abusos e excessos na condução das investigações sejam controlados pelos órgãos de revisão ministerial. Afinal, não se convencendo da justificativa apresentada para a prorrogação, o órgão revisional deliberará a respeito e, verificada possível prática de infração disciplinar, deverá comunicar o fato à Corregedoria-Geral do Ministério Público.

[1] Em sentido semelhante: JUSTEN FILHO, Marçal. Reforma da lei de improbidade administrativa comentada e comparada: Lei 14.320, de 25 de outubro de 2021. Rio de Janeiro: Forense, 2022, p. 254.

[2] Nesse mesmo sentido, confira-se o enunciado n. 62 do Conselho Superior do Ministério Público do Estado de Minas Gerais: “O prazo de 365 dias para conclusão de Inquérito Civil Público que verse sobre apuração de ato de improbidade administrativa, previsto no artigo 23, § 2º, da Lei n.º 8429/92, introduzido pela Lei n.º 14230/2021, e o prazo de 30 (trinta) dias para ajuizamento da ação de improbidade, previsto no § 3º do mesmo dispositivo legal, são impróprios e permitem a produção de diligências investigativas ou ajuizamento de ações de improbidade administrativa após a fluência deles, desde que devidamente justificada e não fulminada pelo prazo prescricional estabelecido para as sanções pelo ato investigado ou imputado”.

[3] STJ, 1ª Turma, REsp 2181090/DF, rel. Min. Gurgel de Faria, julgado em 11.11.2025.

[4] MELLO, Celso Antônio Bandeira. *Curso de Direito Administrativo*. 36ª Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2023, p. 15.

[5] APn n. 531/MT, Corte Especial, Rel. Min. Francisco Falcão, j. 7.3.2012, DJe 14.5.2012. Em igual sentido: APn n. 538/MT, Corte Especial, Rel. Min. Eliana Calmon, j. 20.3.2013, DJe 18.12.2013.

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2026-fev-09/natureza-juridica-do-prazo-para-conclusao-do-inquerito-civil-em-materia-de-improbidade/>