

# **VI ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI**

**DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I**

**CARLOS ANDRÉ BIRNFELD**

**JANAÍNA RIGO SANTIN**

**JOSÉ SÉRGIO SARAIVA**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

**Diretoria - CONPEDI**

**Presidente** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

**Diretora Executiva** - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - UNIVEM/FMU - São Paulo

**Vice-presidente Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

**Vice-presidente Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

**Vice-presidente Sudeste** - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

**Vice-presidente Nordeste** - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

**Representante Discente:** Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade - UNIMAR/FEPODI - São Paulo

**Conselho Fiscal:**

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - ESDHC - Minas Gerais

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM - Rio de Janeiro

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - Ceará

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR - São Paulo

**Secretarias**

**Relações Institucionais:**

Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes - UNB - Distrito Federal

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM - São Paulo

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie - São Paulo

**Comunicação:**

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - Paraíba

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC - Santa Catarina

**Relações Internacionais para o Continente Americano:**

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

**Relações Internacionais para os demais Continentes:**

Prof. Dr. José Barroso Filho - ENAJUM

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - São Paulo

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicritiba - Paraná

**Eventos:**

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - Minas Gerais

Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC - Paraná

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - Mato Grosso do Sul

**Membro Nato** - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UMICAP - Pernambuco

D597

Direito administrativo e gestão pública I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Carlos André Birnfeld; Janaína Rigo Santin; José Sérgio Saraiva – Florianópolis; CONPEDI, 2023.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-724-3

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Direito e Políticas Públicas na era digital

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito administrativo. 3. Gestão pública. VI Encontro Virtual do CONPEDI (1; 2023; Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



# VI ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

## DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I

---

### **Apresentação**

O Grupo de DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I teve seus trabalhos apresentados na tarde do dia 20 de junho de 2023, durante o VI ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI..

As apresentações foram divididas em três blocos de exposições, sendo que, em cada um dos mesmos, houve, pelos autores presentes, a exposição dos respectivos artigos aprovados, em sequência, sendo, ao final de cada bloco, aberto espaço para o respectivo debate.

Segue abaixo a descrição dos artigos apresentados, ressaltando-se que não fazem parte dos Anais do evento aqueles artigos direcionados diretamente à Revista DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA do CONPEDI, em função de sua seleção especial para publicação na mesma.

No primeiro bloco foram apresentados e debatidos os artigos a seguir descritos:

O artigo A CONSENSUALIDADE NA RESOLUÇÃO DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS: A RESOLUÇÃO ADEQUADA DOS CONFLITOS COMA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FRENTE AO INTERESSE PÚBLICO, de autoria de Abner da Silva Jaques, Murilo Pina Bluma e Jorge David Galeano Rosendo, objetiva esclarecer a necessidade da Administração Pública, nas esferas nacional, estaduais e municipais, em transformar seu modo de conduta frente aos conflitos originados de seus Contratos Administrativos, privilegiando os meios mais eficientes e adequados para resolver litígios, e em observância ao interesse público e ao desinteresse em disputas judiciais muito longas.

O artigo A PARTICIPAÇÃO CIDADÃ E A TRANSPARÊNCIA NA ERA DIGITAL, de autoria de Renato Evangelista Romão , Barbara Taveira dos Santos, destaca que a participação cidadã e a transparência são fundamentais para a democracia e que a era digital trouxe novas possibilidades para a promoção desses valores, ressaltando que a internet e as redes sociais permitem um maior engajamento cívico e acesso à informação, o que pode resultar em maior controle social sobre as ações governamentais. Ressalva entretanto que a exclusão digital, a polarização política e a segurança dos dados são desafios a serem

enfrentados, se fazendo necessário um comprometimento de todos os setores da sociedade para garantir que a participação cidadã e a transparência na era digital sejam meios para a construção de uma sociedade mais justa e democrática.

O artigo AS LEIS DO ESTADO E O ESTADO CONTRA AS LEIS: O PROBLEMA DA ATUAÇÃO CONTRA LEGEM PELOS AGENTES PÚBLICOS, de autoria de Marcelo Garcia da Cunha, destaca que nas democracias da contemporaneidade a lei é o fator jurídico-normativo que confere previsibilidade ao convívio social e que além da lei, haveria uma realidade caótica e incompatível com a ideia de sociedade. Nesta perspectiva, destaca que ao mesmo tempo que impõe a lei, o Estado também se encarrega de obrigar ao seu cumprimento e que essa regra é quebrada de forma paradoxal quando o próprio Estado viola sua ordem jurídica. Assim, como objetivo geral, o artigo se propõe a apontar os efeitos resultantes da postura contra legem do Estado, ao passo que os objetivos específicos abrangem a identificação de fatores aptos a impedir ou mitigar a ocorrência do problema. Destaca, por derradeiro, que o critério da discricionariedade, que orienta certas ações do Poder Público, não autoriza uma arbitrária mitigação da força do princípio da legalidade.

O artigo DA CORRUPÇÃO À BRASILEIRA: O ESQUECIMENTO DO INTERESSE PÚBLICO E DA DIGNIDADE HUMANA PELA NOVA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA, de autoria de Raul Lemos Maia , Laís Machado Porto Lemos e Edilson Vitorelli Diniz Lima, destaca que o princípio da dignidade da pessoa humana trata do indivíduo como um ser digno e essencial pelo do Estado, ressaltando que face a corrupção existente no contexto brasileiro, esse princípio é levianamente deixado de lado. Destaca também que a história por trás da 'corrupção enraizada' da sociedade brasileira aponta a relação entre os atos corruptos e outras mazelas sociais. Nesta perspectiva o artigo aponta o afastamento da dignidade da pessoa humana como metaprincípio, quando o comportamento corrupto se expande na sociedade, exemplificando, neste íterim, a problemática da Lei de Improbidade Administrativa ao modificar as sanções no tocante às condutas culposas.

O artigo DIREITO FUNDAMENTAL À INCLUSÃO DIGITAL E SEU ASPECTO OBJETIVO PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, de autoria de Ronny Carvalho Da Silva, tem por objetivo analisar as consequências fáticas e jurídicas, para a Administração Pública, do reconhecimento de um direito fundamental à inclusão digital. A partir da análise no contexto do Direito Internacional dos Direitos Humanos, busca verificar o reconhecimento da existência do direito à inclusão digital como um Direito Humano, fazendo, ainda, uma análise sobre a internalização desse direito no âmbito do ordenamento jurídico brasileiro, notadamente sobre o aspecto objetivo do direito fundamental de inclusão digital e suas implicações para a Administração Pública. Por derradeiro, analisa o papel

conformador de políticas públicas de inclusão digital a ser exercido pelo princípio da eficiência, devendo ser tomado como verdadeiro vetor axiológico e hermenêutico visando a concretização do direito fundamental à inclusão digital, concluindo que o direito fundamental de inclusão digital impõe para a Administração Pública a necessidade do enfrentamento de grandes desafios para a implantação de uma administração pública digital, necessária para a concretização do referido direito fundamental.

O artigo **EMPREENDEDORISMO SOCIAL E ACCOUNTABILITY: O CONTROLE PARTICIPATIVO EXERCIDO PELO TERCEIRO SETOR**, de autoria de Lidiana Costa de Sousa Trovão , Igor Marcellus Araujo Rosa, procura investigar se o empreendedorismo social, como agente de monitoramento público-administrativo, atenderia aos pressupostos democrático-participativos esculpidos pela Constituição de 1988. Nesta perspectiva, o objetivo geral é a definição e a caracterização de accountability, visando apontar a capacidade de inspiração e maximização da consciência participativo-democrática no uso de alternativas de controle disponíveis através do empreendedorismo social. O artigo concluir que a participação popular na diretoria das Organizações Sociais se dá mediante representação no órgão colegiado de deliberações ou também chamado de Conselho de Administração, bem como que o terceiro setor é parte legítima para o controle, monitoramento e qualificação dos atos da vida pública, uma vez que ocupa um lugar de destaque na prevenção, combate, informação e conscientização comunitária, quanto à legalidade dos atos de gestão.

O artigo **ESTRATÉGIA DE GARANTIA DE CONFORMIDADE DE CONTRATOS DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS: REQUISITOS DA LEI DE PROTEÇÃO E DEFESA DO USUÁRIO E RECOMENDAÇÕES DA CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO - CGU**, de autoria de Bruna Toledo Piza de Carvalho Magacho, ressalta que o compliance é um tema relevante na gestão de empresas privadas ou públicas e que objetiva garantir que as organizações cumpram com as leis, normas e regulamentos, promovendo ética e transparência em suas atividades. O artigo foca-se na gestão de empresas privadas prestadoras de serviços públicos, pressupondo que possuem um papel essencial na entrega de serviços públicos essenciais à população. Assim, investiga o processo de implementação de programas de compliance e como pode contribuir para uma gestão mais eficiente e responsável, com impacto positivo na qualidade dos serviços oferecidos. O artigo parte da premissa da manutenção da conformidade na gestão de contratos e garantia do cumprimento da Lei de proteção e defesa do usuário do serviço público (Lei Federal n.º 13.460/2017), destacando o conteúdo da norma que estabelece diretrizes para a gestão de contratos entre usuários e prestadores de serviços públicos, com o objetivo de garantir uma relação mais justa e equilibrada entre partes. Destaca aspectos indispensáveis para implementar um

programa de compliance efetivo, como definição de políticas claras e objetivas, capacitação de colaboradores, auditorias internas e avaliação constante dos riscos envolvidos. Na conclusão, apresenta um quadro com cinco pilares norteadores de programas de integridade: comprometimento da alta direção, análise de riscos, políticas e procedimentos objetivos, capacitação, conscientização e indicadores para monitoramento contínuo do sistema. Por fim, ressalta a importância do compliance e da gestão de contratos para garantir uma atuação ética, transparente e responsável das empresas prestadoras de serviços públicos, com impacto na qualidade dos serviços oferecidos ao cidadão.

O artigo GOVERNANÇA E COMPLIANCE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIRETA MUNICIPAL CARIOCA: PROGRAMA RIO INTEGRIDADE COMO FORMA DE EFETIVAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE COMBATE A CORRUPÇÃO, de autoria de Livia De Araújo Corrêa, traz uma análise da política pública de combate à corrupção na administração pública municipal carioca, instituída inicialmente através do Decreto Rio 45.385/18, e posteriormente através do atual Decreto Rio 48.349/2021, analisando os benefícios que programas de Integridade na Administração Pública trazem para a melhor prossecução do interesse público, bem como na efetivação da política pública de combate à corrupção. Para tanto, faz uma análise da política pública de combate a corrupção, demonstrando a importância da avaliação ex ante para se atingir a efetividade da política prevista no Decreto Rio nº 48.349/2021, demonstrando que normas complexas, como aquela estatuída no Decreto Rio nº 45.385/18, se tornam difíceis de serem implementadas e possuem baixa efetividade. Neste cenário, utiliza como parâmetro a lei estadual 10.691/2018, recentemente alterada pela Lei 11.187/2020, que institui o Programa de Integridade Pública do Governo para todos os órgãos e entidades da Administração Pública, Autárquica e Fundacional do Poder Executivo Estadual de Mato Grosso, analisando como esse trabalho pode ser efetivamente instituído no Rio de Janeiro. Por derradeiro, analisa de que forma a cultura de governança pública corporativa – atualmente tão necessária e utilizada no Brasil pós Operação Lava Jato por empresas privadas, públicas e sociedades de economia mista – pode ser implementada e devidamente adequada à realidade estrutural da administração.

O artigo IMPORTÂNCIA DA GOVERNANÇA DAS CONTRATAÇÕES PARA A CONSECUÇÃO DE COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS, de autoria de Samuel Almeida Bittencourt, destaca que o Estado, por meio de suas contratações, figura como importante consumidor capaz de movimentar a economia e estimular o mercado. Destaca que a recente Lei 14.133/2021, nova Lei de Licitações e Contratos, avançou nesse sentido, estimulando a função regulatória das compras públicas para o alcance do objetivo de desenvolvimento nacional sustentável. Considerando esse cenário, o artigo tem como objetivo analisar a importância da governança das contratações para a consecução de

compras governamentais sustentáveis, destacando que o mesmo permite demonstrar a importância do estabelecimento de diretrizes e instrumentos de governança, por parte da alta administração dos órgãos públicos, para a consecução de políticas públicas por meio das compras realizadas pelo Poder Público.

No segundo bloco foram apresentados e debatidos os artigos a seguir descritos:

O artigo JURIDICIDADE ADMINISTRATIVA COMO PARADIGMA DA GESTÃO PÚBLICA DEMOCRÁTICA, de autoria de Maristela Valeska Lopes Braga Dias, destaca que a sociedade contemporânea, movida pela inovação tecnológica e pela maior conscientização dos direitos individuais, impulsionou o Estado e o Direito a ingressarem num processo dinâmico de reformas com vistas a superar os novos desafios em busca de legitimidade das ações governamentais, aumentar e fortalecer os canais de comunicação com a sociedade e antecipar medidas que assegurem as prestações sociais. Ressalta que a Administração Pública tradicional, diante do novo arcabouço é compelida a promover uma adequação dos seus parâmetros de atuação, antes pautados na legalidade estrita, para alcançar todo o conjunto de princípios constitucionais, com a finalidade de concretizar os direitos fundamentais, adequando-se ao princípio da Juridicidade.

O artigo OS ASPECTOS POSITIVOS E NEGATIVOS DA PRIVATIZAÇÃO DOS PRESÍDIOS NO BRASIL, de autoria de Ronny Max Machado , Osmar Fernando Gonçalves Barreto e Rafael Khalil Coltro, destaca que a privatização nos presídios é uma realidade no Brasil, que, contudo, ainda carrega consigo uma série de questionamentos, críticas e dúvidas quanto a sua efetividade, necessidade e funcionamento, tendo em vista sua recente implementação. Ressalta que o sistema carcerário, por sua vez, enfrenta críticas ainda maiores, dada as condições estruturais e de operacionalização do processo de ressocialização que a Constituição Federal de 1988 e a Lei de Execuções Penais consagram, e a questão da superlotação carcerária. A partir desse cenário, procura investigar quais seriam os aspectos negativos e positivos da privatização dos presídios no Brasil. A este problema, apresenta algumas respostas no intuito de promover o debate sobre o tema e possibilitar maiores reflexões sobre soluções propostas para um aprimoramento do sistema carcerário nacional, em especial para tentar minimizar a superlotação existente nos presídios do país, e apontar se a privatização é mesmo um meio de sanar ou, ao menos, minorar tais problemas.

O artigo JUROS DE MORA E SUBVINCULAÇÃO DOS PRECATÓRIOS DO FUNDEF: O USO DISCRICIONÁRIO DOS RECURSOS, de autoria de Brenno Silva Gomes Pereira e Paulo Roberto Barbosa Ramos, busca compreender o complexo uso dos recursos públicos oriundos dos precatórios do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), levando em consideração a sua vinculação constitucional, bem como suas subvinculações, de modo a refletir sobre o correto uso dos recursos decorrentes dos juros de mora desse processo judicial. Destaca que, quanto à aplicação destes recursos, sabe-se que o Supremo Tribunal Federal se manifestou no sentido de garantir o pagamento dos honorários advocatícios dos causídicos que atuaram na ação principal, devendo o percentual estipulado em contrato calculado sobre o valor auferido, tendo incidência tão somente na parcela referente aos juros de mora. Pondera, contudo, que os recentes julgados não esclareceram conquanto ao seu uso em situações diversas que não ao pagamento de honorários advocatícios que, de uma forma ou de outra, ainda estaria vinculado ao benefício buscado para a educação. Isso porque, em todas as discussões depreendidas até o presente momento, em virtude da neófito atualização legislativa, a doutrina e jurisprudência tem se depreendido tão somente em torno das discussões referentes a tais honorários advocatícios, inobstante a existência de ações que não tenham sido protocoladas por escritórios privados. Observa que não se esclareceu de que forma se daria o manejo contábil desses recursos, em qual (quais) conta(s) seriam alojados, nem mesmo qual Tribunal de Contas seria responsável por seu controle externo, sendo estes os objetivos do artigo.

O artigo **MODELO ESTRUTURADO DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO: UMA VISÃO PARA ALÉM DA EFICIÊNCIA**, de autoria de Danúbia Patrícia De Paiva, Adriana Ferreira Pereira e Helena Patrícia Freitas, destaca que compliance ou governança são termos relativamente novos que vêm sendo utilizados para reforçar o compromisso constitucional do Estado como garantidor da aplicação da lei. O artigo busca, a partir destes termos, reforçar ideais de condutas “corretas” a serem adotadas. Explicita que são práticas apresentadas, num primeiro momento, para os setores empresariais, mas que atualmente foram também expandidas para os setores públicos. Ressalta que ao mesmo tempo, surgiram legislações para regular este novo ambiente, como o Marco Civil da Internet, a Lei Anticorrupção, a Lei de Licitações e a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais. Explica que todas essas leis, associadas ao compliance, visam o desenvolvimento harmônico e sustentável da sociedade digital, cada vez mais dinâmica e passível de transformações. A partir desse contexto, tem como problema de pesquisa como garantir que as políticas de governança no setor público traduzam democraticidade? Destaca, em resposta, que em cenários disruptivos, é essencial o estabelecimento de regras de conduta a valorizar eficiência e isonomia, principalmente em ambientes caracterizados por recursos tecnológicos e que boas práticas precisam estar estabelecidas em manuais de conduta e códigos de ética próprios, para que não sejam ferramentas de privilégios, favorecimento ou mesmo imunidades ilegais, demonstrando a necessidade de se definir regras para a fiscalidade de políticas de governança no setor público, para além da justificativa fundada exclusivamente na eficiência.



O artigo MUDANÇAS OCASIONADAS COM A NOVA REGULAMENTAÇÃO DA LEI ANTICORRUPÇÃO (DECRETO N.º 11.129/2022), de autoria de Elias Marques De Medeiros Neto e Ariane Almeida Cro Brito, apresenta as mudanças ocasionadas com a nova regulamentação da Lei Anticorrupção (Decreto n.º 11.129/2022), através da análise de literatura e jurisprudência, de dados da Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, Biblioteca do Conselho da Justiça Federal, Supremo Tribunal Federal, Escola Superior do Ministério Público da União, Banco de Teses USP, Portal de Periódicos CAPES. Conclui que o Decreto n.º 11.129/2022 conservou a estrutura e a linha já utilizada pelo decreto anterior e trouxe novidades e complementações importantes referentes à responsabilização administrativa e multa, acordo de leniência e programa de integridade.

O artigo O INQUÉRITO CIVIL E A NOVA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA, de autoria de Márcio De Almeida Farias, traz como objetivo analisar de forma crítica o instituto do Inquérito Civil, que é um instrumento de atuação do Ministério Público brasileiro, a partir das alterações promovidas pela Lei n.º 14.230/2021 na Lei de Improbidade Administrativa (Lei n.º 8.429/92). Para tanto, inicialmente, apresenta algumas considerações preliminares acerca do Inquérito Civil, tais como o conceito, natureza jurídica, fundamentos constitucionais e legais, além do caráter facultativo e dispensável. Em seguida, analisa as regras legais acerca da instauração, instrução e arquivamento do Inquérito Civil, que estão previstas na Resolução n.º 23/2007 do Conselho Nacional do Ministério Público. Por fim, analisa os dispositivos da Lei n.º 8.429/92 alterados pela Lei n.º 14.230/2021, sobretudo os dispositivos relacionados com prazos de suspensão da prescrição dos atos dolosos de improbidade administrativa e de prazos de conclusão e de prorrogação dos inquéritos civis destinados a apurar atos de improbidade administrativa. Conclui que as alterações promovidas na Lei de Improbidade Administrativa, em relação ao Inquérito Civil foram positivas e estão de acordo com os princípios constitucionais, especialmente a garantia da razoável duração do processo.

O artigo O NOVO PERFIL DA FUNÇÃO JUDICANTE DOS TRIBUNAIS DE CONTAS APÓS LIMITAÇÕES IMPOSTAS PELO STF, de autoria de Laiz Araújo Russo de Melo e Silva, destaca que nos últimos dez anos, os Tribunais de Contas vivenciaram uma sucessão de reveses em suas atribuições, seja por atuação do Congresso Nacional, ao alterar a Lei de Inelegibilidade, seja por meio de decisões do Supremo Tribunal Federal, sobre a prescrição dos processos submetidos à análise do controle externo e sobre a competência para julgamento dos atos de gestão dos Prefeitos Municipais. Ressalta que com isso, o Tribunal passou a adotar uma jurisprudência ainda mais defensiva, por vezes, até mesmo negando a aplicação dos entendimentos do STF e que paralelamente a isso, a atuação dos Tribunais de Contas passou a abranger com mais intensidade outros temas alheios às prestações de contas

de recursos públicos, nos quais se incluem, mas não se limitam, a instalação de esgotamento sanitário, implantação de regime de previdência complementar, gestão florestal, eliminação de lixões, dentre outros. Desta forma demonstra que verificam-se novos contornos da função judicante dos Tribunais de Contas, principalmente após as limitações impostas pelo Supremo Tribunal Federal, que colocam sob perspectiva a aplicabilidade das proposições da Lei nº 13.655/2018, que alterou a LINDB para instaurar novos parâmetros no julgamento do processo administrativo sancionador, destacando que ainda não parece ter sido totalmente aceita pelas Cortes de Contas.

O artigo O PANORAMA DO FENÔMENO DA CONSTITUCIONALIZAÇÃO DO DIREITO ADMINISTRATIVO, de autoria de Denise Beatriz Magalhães de Figueiredo Carvalho e Glaucia Maria de Araújo Ribeiro, tem por foco analisar o fenômeno da constitucionalização do Direito Administrativo, suas motivações e implicações bem como fomentar o debate e o estudo acerca do tema, com o objetivo de demonstrar que apenas a lei não é instrumento suficiente para interpretar e auxiliar o administrador público. Assim, a análise da constitucionalização do Direito Administrativo trazida pelo estudo procura fazer um panorama do referido ramo do Direito sob a égide do princípio da legalidade, ressaltando suas transformações e mudanças de paradigma com o transcurso do tempo, investigando a tendência da juridicidade do ordenamento jurídico, investigando a Teoria da Autolimitação Administrativa e averiguando o crescente protagonismo judicial. Traz como conclusão a percepção do fenômeno da constitucionalização do Direito Administrativo, prevendo uma releitura de seus fundamentos estruturantes.

O artigo O PÓS-CRISE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL: ANÁLISES E PERSPECTIVAS PARA O SERVIÇO PÚBLICO ESTADUAL, de autoria de Jander Rocha da Silva, destaca que nos últimos anos, a crise fiscal vem dominando grande parte das discussões e agendas envolvendo o setor público nacional. Ressalta que, nesse sentido, impulsionados por uma perspectiva de crise, os entes vêm buscando constantes processos de modificação e modernização das suas respectivas estruturas administrativas, com vistas assim a adequar às despesas públicas aos seus premidos orçamentos. Explica que, no entanto, é no Estado do Rio Grande do Sul que a crise fiscal vem pautando a agenda dos sucessivos governos, ao menos nos últimos 50 anos. Diante desta questão posta, o objetivo do artigo é traçar brevemente o panorama histórico da crise, passando em um segundo momento pela análise das reformas propostas a partir do ano de 2015, bem como pelos resultados obtidos com elas.

No terceiro bloco foram apresentados e debatidos os artigos a seguir descritos:

O artigo O TRIBUNAL DE CONTAS COMO INSTÂNCIA DE ARTICULAÇÃO INTERINSTITUCIONAL NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS, de autoria de João Paulo Landin Macedo, destaca que a configuração institucional articulada pela Constituição Federal de 1988 confere especial destaque à função de controle exercida pelo Tribunal de Contas. Ressalta que esse redimensionamento das instituições de contas reflete a tentativa de captar as transformações de paradigma do Direito Administrativo e da Administração Pública operadas nas décadas finais do século XX. Explica que nesse cenário, assume destaque o papel das instituições de controle na interação horizontal com os órgãos públicos na implementação das políticas públicas, levando ao questionamento acerca da possibilidade de articulação interinstitucional entre o Tribunal de Contas e a Administração Pública nos processos deliberativos concernentes às políticas públicas. Assim, objetiva delinear o marco teórico que fundamenta as formas de articulação interinstitucional no desenvolvimento da ação governamental, para então verificar a possibilidade de inserção dos Tribunais de Contas como potenciais atores participantes das redes de governança, bem assim avaliar quais instrumentos à disposição das Cortes de Contas podem ser empregados (ou reorientados) para tal desiderato. Com vistas a corroborar a hipótese trabalhada, foram mobilizados dois exemplos empíricos de atuação dos órgãos de controle que refletem o veio articulador.

O artigo UMA ANÁLISE DA FUNÇÃO SEMI-NORMATIVA DA ANP EM UM CONTEXTO DE MUDANÇA DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL E SEUS DESDOBRAMENTOS CONSTITUCIONAIS, de autoria de Maíra Villela Almeida e Julia Brand Bragantin, tem como objeto o contexto de publicação da Resolução ANP nº 846/2021, que dispôs sobre uma nova institucionalização do procedimento de participação social na Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP, agora por meio de videoconferência. Para tanto, foram analisados cinco processos administrativos correlatos ao tema no âmbito dos sistemas de busca Pesquisa Pública SEI-ANP e Legislação ANP. Primeiro, parte da Resolução ANP nº 812/2020, que flexibilizou as exigências regulatórias decorrentes do Covid-19 e suspendeu a participação social na Agência enquanto perdurasse a pandemia. Segundo, apenas a Audiência Pública retornou ao contexto da Agência por meio da Resolução ANP nº 822/2020, embora por meio da videoconferência, excluindo a consulta pública e a tomada prévia de contribuições, todas as três até então previstas como instrumento de manifestação do setor regulado. Destaca que pelo seu retorno, a ANP destacou o já em curso processo de revisão da Resolução ANP nº 5/2004 e da Instrução Normativa nº 8/2004, instrumentos normativos que disciplinavam a participação social. Em um contexto de pandemia do Covid-19 e posterior retomada da participação social na Agência, dessa vez institucionalizando a videochamada, o artigo analisa em que medida a permissão da participação social por outro instrumento fez a ANP estar em consonância com

o Marco das Agências Reguladoras Federais, Lei nº 13.848/2019, sobretudo pelo estudo do processo que deu origem ao novo Regimento Interno da Agência.

O artigo DESAFIOS PARA EFETIVAÇÃO DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO ATRAVÉS DA UTILIZAÇÃO DAS FERRAMENTAS DIGITAIS DE CONTROLE SOCIAL, de autoria de Natasha Yasmine Castelo Branco Donadon e Ygor da Silva Sarmanho Vasconcelos, destaca que na legislação pátria, a Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação) tem alcançado progressos significativos em relação ao acesso à informação - decorrente do princípio constitucional da publicidade previsto no caput do art. 37 da Constituição Federal Brasileira - onde a transparência tornou-se regra e o sigilo exceção, segundo o art. 5º, inciso XXXIII da CF/88. Ressalta que o estabelecimento da transparência é efetivado através da divulgação de informações das mais diversas naturezas e de expressivo interesse social, sem prévio requerimento, proporcionando maior interação e democratização na relação entre o cidadão comum e o Governo de todas as esferas federativas.

O artigo DIREITO MUNICIPAL, ECOCIDADANIA E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, de autoria de Janaína Rigo Santin, Clóvis Eduardo Malinverni da Silveira e Laura Vitoria Dos Santos, disserta acerca da relação entre Ecocidadania, Direito e Desenvolvimento Sustentável, evidenciando a interligação destes conceitos na história dos Municípios brasileiros por meio do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001). Para tanto, o artigo analisa os dispositivos contemplados na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade, a fim de demonstrar que a participação popular nas questões políticas e ambientais em âmbito local pode proporcionar o aprimoramento democrático e a adoção de práticas sustentáveis, melhorando a qualidade de vida local e a preservação do meio ambiente para as presentes e futuras gerações, por meio da cooperação do ente público, do setor produtivo e da população. Observa que apesar de ser um direito fundamental assegurado tanto na Constituição Federal quanto na legislação infraconstitucional, o direito à participação popular em questões ambientais referentes à formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano nos municípios, infelizmente, ainda não ocorre de maneira efetiva. Traz uma análise doutrinária referente aos pressupostos que contribuem com o aprimoramento da Ecocidadania e da participação popular e social no desenvolvimento sustentável e, conseqüentemente, como esse tema é aplicável nos municípios brasileiros.

O artigo OS CONCEITOS JURÍDICOS INDETERMINADOS NO DIREITO ADMINISTRATIVO E A LEI 13655/18, de autoria de Manoel Ilson Cordeiro Rocha, Cildo Giolo Junior e José Sérgio Saraiva destaca que a indeterminação dos conceitos jurídicos é uma questão insolúvel e antiga, conseqüente da subjetividade da linguagem jurídica e da

plurisignificância dessa linguagem. Pondera que no Direito Administrativo a questão é agravada por conta da separação de poderes e do controle externo jurisdicional. Ressalta que o administrador é desafiado continuamente a aplicar o direito em situações abertas, contempladas no espectro geral da discricionariedade administrativa, mas está sujeito ao controle legal. Observa que é recorrente a tentativa de parametrização para a atividade de interpretação desses conceitos, por vezes considerado uma quimera. Afirma que o direito brasileiro inova nesse sentido com a lei 13655/18 e com a adoção do consequencialismo, sendo a hipótese trazida pelo estudo a de que o resultado da lei tem seus méritos, mas foi insuficiente, não garante uma solução segura. Por derradeiro, recomenda um resgate dos cânones de interpretação e uma incorporação normativa da longa experiência internacional sobre o tema.

Após mais de três horas de apresentações e debates profícuos, foram encerrados os trabalhos do grupo, com congratulações recíprocas.

Carlos André Birnfeld

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE

Janaína Rigo Santin

UNIVERSIDADE DE PASSO FUNDO (UPF) e UNIVERSIDADE DE CAXIAS DO SUL (UCS)

José Sérgio Saraiva

FACULDADE DE DIREITO DE FRANCA

# O INQUÉRITO CIVIL E A NOVA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

## THE CIVIL INQUIRY AND THE NEW ADMINISTRATIVE IMPROBITY LAW

Márcio De Almeida Farias <sup>1</sup>

### Resumo

O objetivo do presente artigo é analisar de forma crítica o instituto do Inquérito Civil, que é um instrumento de atuação do Ministério Público brasileiro, a partir das alterações promovidas pela Lei nº 14.230/2021 na Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/92). Inicialmente, apresenta algumas considerações preliminares acerca do Inquérito Civil, tais como o conceito, natureza jurídica, fundamentos constitucionais e legais, além do caráter facultativo e dispensável. Em seguida, analisa as regras legais acerca da instauração, instrução e arquivamento do Inquérito Civil, que estão previstas na Resolução nº 23/2007 do Conselho Nacional do Ministério Público. Por fim, analisa os dispositivos da Lei nº 8.429/92 alterados pela Lei nº 14.230/2021, sobretudo os dispositivos relacionados com prazos de suspensão da prescrição dos atos dolosos de improbidade administrativa e de prazos de conclusão e de prorrogação dos inquéritos civis destinados a apurar atos de improbidade administrativa. A metodologia utilizada foi a pesquisa bibliográfica. Conclui que as alterações promovidas na Lei de Improbidade Administrativa em relação ao Inquérito Civil foram positivas e estão de acordo com os princípios constitucionais, especialmente a garantia da razoável duração do processo.

**Palavras-chave:** Inquérito civil, Improbidade administrativa, Patrimônio público, Direitos difusos, Ministério público

### Abstract/Resumen/Résumé

The objective of this article is to critically analyze the Civil Inquiry institute, which is an instrument of action of the Brazilian Public Ministry, based on the changes promoted by Law nº 14.230/2021 in the Administrative Improbity Law (Law nº 8.429/92). Initially, it presents some preliminary considerations about the Civil Inquiry, such as the concept, legal nature, constitutional and legal foundations, in addition to its optional and dispensable nature. Then, it analyzes the legal rules about the initiation, instruction and filing of the Civil Inquiry, which are provided for in Resolution nº 23/2007 of the National Council of the Public Ministry. Finally, it analyzes the provisions of Law nº 8.429/92 amended by Law nº 14.230/2021, especially the provisions related to deadlines for suspending the prescription of intentional acts of administrative impropriety and deadlines for concluding and extending civil investigations aimed at investigating acts of administrative impropriety. The methodology used was bibliographical research. It concludes that the changes promoted in

---

<sup>1</sup> Graduado em Direito pela UFFA, Especialista em Direito Constitucional pela UNESA, Mestre em Direitos Fundamentais pela UNAMA, Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado do Pará

the Law of Administrative Improbity in relation to the Civil Inquiry were positive and are in accordance with the constitutional principles, especially the guarantee of the reasonable duration of the process.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Civil inquiry, Administrative improbity, Public property, Diffuse rights, Public ministry

## 1. INTRODUÇÃO

De acordo com a Constituição de 1988, cabe ao Ministério Público a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, nos termos do art. 127, caput.

Um dos instrumentos à disposição do órgão do Ministério Público para a consecução dessa finalidade é o inquérito civil, conforme prevê o art. 129, III, da Constituição Federal, que se constitui em um procedimento administrativo investigativo, presidido pelo membro do Ministério Público, visando realizar a coleta de provas e elementos de convicção para que seja oferecida posteriormente ação civil pública para a reparação de danos causados a direitos difusos e coletivos, bem como para a defesa do patrimônio público em casos envolvendo atos de improbidade administrativa.

Dentro dessa ótica de defesa do patrimônio público e do combate à improbidade administrativa, foi criada a Lei nº 8.429/92 a qual regulamentou o disposto no artigo 37, § 4º da Constituição Federal.

Entretanto, com o advento da Lei nº 14.230/2021, ocorreram diversas mudanças em vários dispositivos da Lei da Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/92), inclusive, ousamos afirmar que foi promulgada uma verdadeira nova Lei de Improbidade Administrativa, tamanho foram as alterações, inclusive, em relação aos inquéritos civis destinados a apurar atos de improbidade administrativa.

Portanto, a escolha do tema justifica-se pelo fato do inquérito civil ser um instrumento de atuação muito relevante para o Ministério Público brasileiro, inclusive, no campo do combate à improbidade administrativa e com as alterações promovidas pela Lei nº 14.230/2021 na LIA é necessário se fazer uma análise crítica acerca dessas alterações relacionadas aos inquéritos civis.

A metodologia utilizada no presente trabalho é a pesquisa bibliográfica, sendo que as fontes de pesquisa são obras doutrinárias, a legislação nacional e a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal.

A problemática da presente pesquisa é saber se as alterações promovidas pela Lei nº 14.230/2021 na Lei nº 8.429/92, em relação aos inquéritos civis destinados a apurar atos de improbidade administrativa, foram positivas e se estão de acordo com as garantias constitucionais.



A abordagem terá início com apresentação de algumas considerações preliminares em relação aos inquéritos civis, tais como conceitos, natureza jurídica, fundamentos constitucionais e legais, além da análise de algumas características.

Em seguida, faremos uma análise da Resolução nº 23/2007 do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), especialmente em relação as regras acerca da instauração, instrução e arquivamento do inquérito civil.

No último item deste trabalho, que é o cerne do mesmo, iremos analisar as alterações promovidas na Lei de Improbidade Administrativa pela Lei nº14.230/2021, a qual estabeleceu algumas regras acerca dos prazos de suspensão da prescrição dos atos de improbidade administrativa, tendo em vista a instauração do inquérito civil, bem como iremos analisar as regras acerca dos prazos de conclusão e prorrogação desses inquéritos civis. Por fim, iremos apresentar nossas conclusões acerca do tema.

## **2. INQUÉRITO CIVIL: CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES**

Quando falamos em inquérito civil estamos nos referindo a um instrumento de investigação exclusivo do Ministério Público brasileiro. Investigação não criminal, frise-se, mas sim de natureza cível-administrativa, pois o Parquet precisa reunir elementos de convicção para comprovar a prática de algum dano a direitos coletivos, difusos, ou individuais homogêneos.

A finalidade desse tipo de investigação, de natureza cível-administrativa, será a coleta de provas e elementos de convicção que comprovem eventuais danos a interesses pertencentes à tutela coletiva visando o posterior ajuizamento, se for necessário, de Ação Civil Pública por parte do Ministério Público.

Exemplo de dano a um direito difuso seria a comprovação de prejuízos causados ao meio-ambiente por determinadas atividades econômicas, como mineração, exploração de madeira, etc, as quais possuem grande impacto ambiental.

Um outro exemplo, seria a proteção do patrimônio público, onde pode ser incluído o combate à improbidade administrativa. É praxe também do Ministério Público brasileiro instaurar inquérito civil para investigar supostos atos de improbidade administrativa.

Assim, o inquérito civil poderá ser utilizado como um instrumento de defesa da tutela coletiva, por parte do Ministério Público.

O Código de Defesa do Consumidor em seu art. 81, parágrafo único, estabelece três espécies de interesses ou direitos abrangidos pela tutela coletiva, a saber: interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos.

O dispositivo em questão assim dispõe:

Art. 81. A defesa dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas poderá ser exercida em juízo individualmente, ou a título coletivo.

Parágrafo único. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de:

I - interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato;

II - interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base;

III - interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum. ( Grifamos).

O fundamento constitucional do inquérito civil está previsto no art. 129, III, da Constituição Federal, que dispõe que é função institucional do Ministério Público “promover o inquérito civil e ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos.”

Em relação aos fundamentos legais acerca do inquérito civil podemos afirmar que, inicialmente o primeiro diploma legal que tratou do tema foi a Lei nº 7.347/85, ou seja, a Lei da Ação Civil Pública.

De acordo com o § 1º, do art. 8º, da Lei 7.347/85, o Ministério Público poderá “instaurar, sob sua presidência, inquérito civil, ou requisitar, de qualquer organismo público ou particular, certidões, informações, exames ou perícias, no prazo que assinalar, o qual não poderá ser inferior a 10 (dez) dias úteis.”

A Lei Orgânica dos Ministérios Públicos dos Estados (Lei nº 8.625/93), estabelece no art. 25, inciso IV, alíneas “a” e “b”, que incumbe ao Ministério Público:

IV - promover o inquérito civil e a ação civil pública, na forma da lei:

a) para a proteção, prevenção e reparação dos danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, e a outros interesses difusos, coletivos e individuais indisponíveis e homogêneos;

b) para a anulação ou declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio público ou à moralidade administrativa do Estado ou de Município, de suas administrações indiretas ou fundacionais ou de entidades privadas de que participem;

A partir da análise desses dispositivos constitucionais e legais, podemos afirmar que o inquérito civil é concebido como um instrumento de proteção a direitos coletivos e difusos a ser utilizado pelo Ministério Público.

Em relação aos dispositivos da Lei nº 8.625/93 acima transcritos, chama a atenção o fato de que além da defesa dos direitos coletivos e difusos, o inquérito civil também pode e deve ser utilizado pelo Ministério Público para apuração de atos lesivos ao patrimônio público e à moralidade administrativa de Estados e Municípios, inclusive, de suas administrações indiretas ou fundacionais ou de entidades privadas de que participem.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2002, p. 361), conceitua Administração Indireta como “o conjunto de pessoas jurídicas, de direito público ou privado, criadas por lei, para desempenhar atividades assumidas pelo Estado, seja como serviço público, seja a título de intervenção no domínio econômico.”

Neste momento, iremos apresentar alguns conceitos doutrinários acerca desse instrumento de investigação administrativa que é o inquérito civil.

Hugo Nigro Mazzilli (2015, p. 45) apresenta o seguinte conceito de inquérito civil:

O inquérito civil é investigação administrativa prévia, instaurada e presidida pelo Ministério Público, destinada a colher elementos de convicção para identificar se ocorre circunstância que enseje eventual propositura de ação civil pública, a tomada de compromissos de ajustamento, a realização de audiências públicas e emissão de recomendações pelo Ministério Público, ou outra atuação a seu cargo. Em suma, é um procedimento administrativo investigatório a cargo do Ministério Público.

Analisando o conceito de Mazzilli, verificamos que o renomado autor considera o inquérito civil como um procedimento administrativo investigatório, de exclusividade do Ministério Público, cuja finalidade seria a coleta de elementos de convicção para eventuais medidas a serem tomadas pelo Ministério Público.

Esse fato é importante. Somente o Ministério Público, em seus diversos ramos, possui a legitimidade para a instauração de inquéritos civis para a apuração de danos a direitos difusos e coletivos. Inteligência do art. 129, III, da CF/88 e art. 8º, §1º, da Lei da ACP.

Os autores Flávia Cristina e Lucas Pavione (2014, p. 254), conceituam o inquérito civil da seguinte forma:

(...) é uma espécie de procedimento administrativo investigativo e preparatório, de cunho inquisitorial, presidido pelo Parquet, que possui, como principal objetivo, o levantamento de elementos de convicção, de modo a orientar a atuação do MP, seja ela judicial ou extrajudicial, dando sustentáculo a futura demanda ou impedindo o ingresso de lides temerárias.

Consideramos que o conceito apresentado pelos referidos autores foi muito bem elaborado. De fato, o inquérito civil tem por finalidade o esclarecimento de situações e de coleta de elementos de convicção. E quando falamos em elementos de convicção estamos nos referindo a descoberta de provas ou no mínimo, de indícios suficientes de autoria e materialidade, especialmente quando lidamos com questões envolvendo o patrimônio público.

Um inquérito civil bem conduzido pelo Ministério Público poderá esclarecer situações nebulosas que poderiam desembocar na propositura de ações civis públicas de improbidade administrativa. Com isso, evita-se a destruição de reputações de agentes políticos, pois o simples fato de se responder a uma ação civil de improbidade administrativa temerária é um fator de desgaste político.

Diante desses conceitos, podemos afirmar que a natureza jurídica do inquérito civil é de procedimento administrativo. Sendo a finalidade do mesmo, a coleta de elementos de convicção para a atuação ministerial, daí seu caráter inquisitorial.

Neste sentido, Mazzili (2015, 47):

A rigor, o inquérito civil não é processo administrativo e sim procedimento; nele não há uma acusação nem nele se aplicam sanções; nele não se decidem nem se impõem limitações, restrições ou perda de direitos (embora dele decorram alguns efeitos jurídicos indiretos, e, excepcionalmente, até mesmo uma consequência jurídica direta para terceiros, que é o óbice à decadência (...)) No inquérito civil não se decidem interesses; não se aplicam penalidades ou sanções, não se extinguem nem se criam novos direitos. Apenas serve, sob forma inquisitiva, para colher elementos ou informações, basicamente com o fim de formar-se a convicção do órgão do Ministério Público para eventual propositura de ação civil pública ou coletiva.

A partir do posicionamento do autor, podemos inferir que como o inquérito civil possui natureza jurídica de procedimento administrativo inquisitorial, a semelhança dos inquéritos policiais realizados pela Polícia Judiciária, não há que se falar, a priori, na aplicação dos princípios do contraditório e ampla defesa na condução do mesmo.

No STF, há diversas decisões no sentido da não aplicação do contraditório e ampla defesa nos âmbitos dos inquéritos civis, sendo que podemos mencionar a seguinte ementa:

**EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONVERSÃO EM AGRAVO REGIMENTAL. ADMINISTRATIVO. DESNECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA NO INQUÉRITO CIVIL DOS PRINCÍPIOS DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA. PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO. (RE 481955 ED, Relator(a): CÁRMEN LÚCIA, Primeira Turma, julgado em 10/05/2011, DJe-099 DIVULG 25-05-2011 PUBLIC 26-05-2011 EMENT VOL-02530-02 PP-00237) (Grifamos).**

Entretanto, mesmo apresentando natureza inquisitiva entendemos que é uma medida adequada e necessária do Ministério Público na condução dos inquéritos civis, sempre que possível ouvir o investigado, até mesmo para o esclarecimento dos fatos, inclusive, franqueando à defesa o total acesso dos autos, exceto em casos de decretação de sigilo, respeitando-se assim os princípios do contraditório e da ampla defesa.

Ainda nesse tema do acesso da defesa aos autos de investigações, o STF editou a Súmula Vinculante nº 14 que estabelece o seguinte:

É direito do defensor, no interesse do representado, ter acesso amplo aos elementos de prova que, já documentados em procedimento investigatório realizado por órgão com competência de polícia judiciária, digam respeito ao exercício do direito de defesa.

A questão que surge é esta: a referida Súmula Vinculante nº 14 é aplicável aos inquéritos civis? De acordo com a própria jurisprudência do STF a resposta é negativa, tendo em vista o caráter cível-administrativo da investigação realizada pelo Parquet no inquérito civil.

Nesse sentido:

Agravo regimental em reclamação. 2. Direito Administrativo. **3. Pedido de vistas em inquérito civil público. Violação ao princípio da ampla defesa. Inexistente. 4. Súmula Vinculante n. 14. Impossibilidade de aplicação da Súmula em procedimentos de natureza cível.** 5. Ausência de argumentos ou provas que possam influenciar a convicção do julgador. 6. Agravo regimental a que se nega provimento. (Rcl 8458 AgR, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 26/06/2013, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-184 DIVULG 18-09-2013 PUBLIC 19-09-2013). (Grifamos).

O inquérito civil possui ainda a característica da dispensabilidade. Significa dizer que o inquérito civil não é condição prévia para a propositura da eventual ação civil pública. O Promotor de Justiça não está obrigado a instaurar o inquérito civil e poderá ingressar com a ação civil pública diretamente, a partir de qualquer peça de informação e desde que apresente elementos mínimos de justa causa.

A Resolução nº 23/2007 do CNMP, assim dispõe acerca do caráter dispensável e facultativo do inquérito civil:

Art. 1º O inquérito civil, de natureza unilateral e facultativa, será instaurado para apurar fato que possa autorizar a tutela dos interesses ou direitos a cargo do Ministério Público nos termos da legislação aplicável, servindo como preparação para o exercício das atribuições inerentes às suas funções institucionais.

Parágrafo único. O inquérito civil não é condição de procedibilidade para o ajuizamento das ações a cargo do Ministério Público, nem para a realização das demais medidas de sua atribuição própria.

Nesse sentido, leciona Mazzilli (2015, p. 49-50):

O inquérito civil pode e até mesmo deve ser dispensado como quando o membro do Ministério Público já tenha em mãos todos os elementos necessários para propor a ação (como p.ex., se já contar previamente com peças de informação suficientes para a propositura da ação, como documentos extraídos de outros feitos cíveis ou criminais, de processo disciplinar ou administrativo, de autos do Tribunal de Contas, etc.).

Em caso de urgência, também será possível dispensar o prévio inquérito civil, desde que haja outros elementos de convicção que possam embasar o ajuizamento da ação, como no requerimento de medidas cautelares.

Assim, conforme o caso, poderá ser não só desnecessário como até mesmo procrastinatório ou descabido instaurar inquérito para a propositura da ação.

Por fim, um outro tema relacionado ao inquérito civil é em relação ao valor da prova indiciária. A semelhança do que ocorre no inquérito policial, o valor probatório dos elementos coletados no inquérito civil é relativo. Até porque não existe a obrigatoriedade do contraditório na instrução do referido procedimento.

Nesse sentido, o STJ:

PROCESSO CIVIL - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - INQUÉRITO CIVIL: VALOR PROBATÓRIO. **1. O inquérito civil público é procedimento facultativo que visa colher elementos probatórios e informações para o ajuizamento de ação civil pública. 2. As provas colhidas no inquérito têm valor probatório relativo, porque colhidas sem a observância do contraditório, mas só devem ser afastadas quando há contraprova de hierarquia superior, ou seja, produzida sob a vigilância do contraditório.** 3. A prova colhida inquisitorialmente não se afasta por mera negativa, cabendo ao juiz, no seu livre convencimento, sopesá-las, observando as regras processuais pertinentes à distribuição do ônus da prova. 4. Recurso especial provido. (REsp n. 849.841/MG, relatora Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, julgado em 28/8/2007, DJ de 11/9/2007, p. 216.)

Concluindo este tópico, podemos assinalar que o inquérito civil é um procedimento administrativo investigatório, de natureza cível, exclusivo do Ministério Público, cuja finalidade é a coleta de provas e elementos de convicção para o eventual ajuizamento de ação civil pública, ou outra medida ministerial. Por ter natureza investigativa, o contraditório e a ampla defesa não são obrigatórios. Possui ainda caráter dispensável e facultativo, pois o membro do Ministério Público não é obrigado a instaurar inquérito civil como medida prévia à propositura da ação civil pública, podendo ingressar com a ação a partir de qualquer elemento

de convicção existente. E por fim, o valor probatório do inquérito civil é relativo, devendo as provas coletadas serem confirmadas em Juízo sob o crivo do contraditório e da ampla defesa.

### **3. INQUÉRITO CIVIL: INSTAURAÇÃO, INSTRUÇÃO E ARQUIVAMENTO**

No tópico anterior, vimos que o inquérito civil, que é um instrumento de atuação do Ministério Público, possui como fundamento constitucional o disposto no art. 129, III, o qual dispõe que são funções institucionais do Ministério Público: III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos.

Também vimos que os fundamentos legais do instituto do inquérito civil estão previstos na Lei nº 7.347/85 (Lei da Ação Civil Pública), conforme disposto no art. 8º, § 1º e no art. 25, inciso IV, alíneas “a” e “b”, da Lei nº 8625/93 (Lei Orgânica dos Ministérios Públicos dos Estados).

Pois bem, para regulamentar tais dispositivos legais, o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), editou a Resolução nº 23/2007, visando disciplinar no âmbito do Ministério Público a instauração e a tramitação do inquérito civil.

Antes, porém, de analisarmos os dispositivos relativos à instauração, instrução e arquivamento do inquérito civil, previstos na Resolução nº 23/2007 do CNMP, é necessário fazermos algumas breves considerações sobre o papel constitucional do referido órgão de controle.

De acordo com o art. 130-A da Constituição Federal, incluído pela Emenda nº 45/2004, o CNMP compõe-se de quatorze membros nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pela maioria absoluta do Senado Federal, para um mandato de dois anos, admitida uma recondução, sendo: I – o Procurador-Geral da República, que o preside; II - quatro membros do Ministério Público da União, assegurada a representação de cada uma de suas carreiras; III - três membros do Ministério Público dos Estados; IV - dois juízes, indicados um pelo Supremo Tribunal Federal e outro pelo Superior Tribunal de Justiça; V - dois advogados, indicados pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; VI - dois cidadãos de notável saber jurídico e reputação ilibada, indicados um pela Câmara dos Deputados e outro pelo Senado Federal.

A competência do CNMP, está prevista no § 2º do art. 130-A da CF/88, o qual estabelece que compete ao Conselho Nacional do Ministério Público o controle da atuação administrativa e financeira do Ministério Público e do cumprimento dos deveres funcionais de seus membros, cabendo-lhe: I - zelar pela autonomia funcional e administrativa do Ministério Público, podendo expedir atos regulamentares, no âmbito de sua competência, ou recomendar providências; II - zelar pela observância do art. 37 e apreciar, de ofício ou mediante provocação, a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Ministério Público da União e dos Estados, podendo desconstituí-los, revê-los ou fixar prazo para que se adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, sem prejuízo da competência dos Tribunais de Contas; III - receber e conhecer das reclamações contra membros ou órgãos do Ministério Público da União ou dos Estados, inclusive contra seus serviços auxiliares, sem prejuízo da competência disciplinar e correccional da instituição, podendo avocar processos disciplinares em curso, determinar a remoção ou a disponibilidade e aplicar outras sanções administrativas, assegurada ampla defesa; IV - rever, de ofício ou mediante provocação, os processos disciplinares de membros do Ministério Público da União ou dos Estados julgados há menos de um ano; V - elaborar relatório anual, propondo as providências que julgar necessárias sobre a situação do Ministério Público no País e as atividades do Conselho, o qual deve integrar a mensagem prevista no art. 84, XI.

Paulo Gonet Branco (2011, p. 1044) ao analisar a criação do CNMP, afirma que a razão de ser para a criação do referido órgão de controle foi o caráter nacional do Ministério Público. Tendo em vista esse caráter foi necessário se criar um órgão de controle de abrangência nacional, o qual fosse capaz de fiscalizar todos os ramos do Ministério Público, em todas as unidades federativas do Brasil.

Feitas essas considerações, passaremos a analisar os dispositivos mais importantes da Resolução nº23/2007 do CNMP.

Em relação à instauração do inquérito civil, dispõe o artigo 2º da Resolução nº23/2007 do CNMP, que o mesmo pode ser instaurado de três formas: I – de ofício; II – em face de requerimento ou representação formulada por qualquer pessoa ou comunicação de outro órgão do Ministério Público, ou qualquer autoridade, desde que forneça, por qualquer meio legalmente permitido, informações sobre o fato e seu provável autor, bem como a qualificação mínima que permita sua identificação e localização; III – por designação do Procurador-Geral



de Justiça, do Conselho Superior do Ministério Público, Câmaras de Coordenação e Revisão e demais órgãos superiores da Instituição, nos casos cabíveis.

No que tange à primeira forma de instauração, isto é, de ofício, significa dizer que o membro do Ministério Público ao tomar conhecimento, por qualquer meio, como por exemplo, pela imprensa e até mesmo pelas redes sociais de alguma situação que, em tese, possa configurar um possível dano a algum direito coletivo ou difuso, o mesmo poderá instaurar diretamente, sem provocação, o inquérito civil para apurar os fatos.

A segunda forma, que é mais usual na atividade ministerial, é a instauração do inquérito civil, por meio de provocação de alguma pessoa interessada. Alguém oferece uma representação em face de algum agente político de alguma cidade do interior do Brasil pela prática de um suposto ato de improbidade administrativa, por exemplo. O reclamante deverá observar os requisitos constantes do art. 2º, II, ou seja, deverá apresentar uma narrativa precisa sobre o fato e sobre a autoria, bem como a qualificação mínima para a localização do suposto autor. Com base nessa representação, que poderá ser inclusive, verbal, ou até mesmo anônima, nos termos do § 3º, do art. 2º, da resolução em estudo, o membro do Ministério Público deverá instaurar o inquérito civil para investigar a situação.

A terceira forma ocorre com menos frequência na atividade ministerial. A instauração do inquérito civil ocorre a partir de designação do Procurador Geral de Justiça, do Conselho Superior do Ministério Público, Câmaras de Coordenação e Revisão e demais órgãos superiores da Instituição. Tais órgãos, compõe o que chamamos de Administração Superior do Ministério Público. Aqui a questão que se coloca é a seguinte: o membro do Ministério Público poderá recusar essa designação para instaurar um inquérito civil, caso o mesmo entenda que não existam elementos para tanto? Com base no princípio da independência funcional, previsto no art. 127, § 1º, da Constituição Federal, entendemos que a resposta é positiva. Ninguém pode obrigar um membro do Ministério Público a abrir um inquérito civil, caso o mesmo discorde da instauração. Nesse caso, a Administração deverá designar outro membro do Ministério Público para instaurar o procedimento.

No artigo 4º, caput, da Resolução nº 23/2007 do CNMP, vemos que o ato administrativo utilizado pelo membro do Ministério Público para instaurar o inquérito civil é a portaria, a qual deve ser numerada em ordem crescente, renovada anualmente, devidamente registrada em livro próprio e autuada, contendo: I – o fundamento legal que autoriza a ação do Ministério Público e a descrição do fato objeto do inquérito civil; II – o nome e a qualificação possível da pessoa

jurídica e/ou física a quem o fato é atribuído; III – o nome e a qualificação possível do autor da representação, se for o caso; IV – a data e o local da instauração e a determinação de diligências iniciais; V – a designação do secretário, mediante termo de compromisso, quando couber; VI – a determinação de afixação da portaria no local de costume, bem como a de remessa de cópia para publicação.

Importante destacar a necessidade do membro do Ministério Público indicar na portaria de instauração do inquérito civil, de forma clara e precisa, o objeto da investigação. Apesar de não ser obrigatório a aplicação do contraditório e a ampla defesa no âmbito do inquérito civil, o investigado tem todo o direito de saber do que está sendo investigado. O objetivo do CNMP em elencar essa obrigação foi desestimular a instauração de inquéritos civis com objeto vago e indeterminado, o que poderá trazer prejuízos, inclusive, materiais, para as pessoas que são investigadas.

Vale ressaltar, que nos termos do parágrafo único do art. 4º da resolução em estudo, caso surjam fatos novos durante a investigação capazes de alterar o objeto inicialmente descrito na portaria, o membro do Ministério Público poderá fazer o aditamento da portaria, incluindo novos fatos a serem investigados ou poderá extrair peças para instauração de outro inquérito civil.

No que se refere à instrução do inquérito civil, nos termos do art. 6º da Res. 23/2007 do CNMP a mesma será presidida pelo membro do Ministério Público a quem for conferida pela lei essa atribuição. Como presidente do inquérito civil o Promotor de Justiça, o Procurador da República ou Trabalho, poderá determinar os atos necessários para apuração dos fatos: expedição de ofícios requisitórios, realizar oitivas, requisitar perícias, etc.

O membro do Ministério Público poderá designar algum servidor do órgão para secretariar os trabalhos, nos termos do § 1º, do art. 6º da resolução em estudo.

De acordo com o § 2º, do art. 6º da Res. 23/2007 do CNMP, para o esclarecimento do fato objeto de investigação, deverão ser colhidas todas as provas permitidas pelo ordenamento jurídico, com a juntada das peças em ordem cronológica de apresentação, devidamente numeradas em ordem crescente. Todas as diligências serão documentadas mediante termo ou auto circunstanciado (§ 3º, art. 6º).

Entendemos que esses dispositivos são auto-explicativos não merecendo maiores considerações. A única observação pertinente é que as provas que serão colhidas durante a instrução do procedimento, deverão ser legais, sob pena de nulidade.

Ainda de acordo com a Resolução nº 23/2007, as declarações e os depoimentos sob compromisso serão tomados por termo pelo membro do Ministério Público, assinado pelos presentes ou, em caso de recusa, na aposição da assinatura por duas testemunhas, (§ 4º, art. 6º).

A resolução também prevê que qualquer pessoa poderá, durante a tramitação do inquérito civil, apresentar ao Ministério Público documentos ou subsídios para melhor apuração dos fatos, (§ 5º, art. 6º).

A resolução em estudo determina ainda que o presidente do inquérito civil observe a regra do § 10, do art. 6º, a qual estabelece que todos os ofícios requisitórios de informações para instruir o inquérito civil deverão ser fundamentados e acompanhados de cópia da portaria que instaurou o procedimento ou da indicação precisa do endereço eletrônico oficial em que tal peça esteja disponibilizada.

O objetivo do CNMP ao fixar essa regra é oportunizar ao investigado a possibilidade de exercer a ampla defesa e o contraditório, embora não se trate de procedimento judicial, onde tais princípios são obrigatórios, entendemos que é uma regra importante e que deve ser observada pelo membro do Ministério Público.

Um outro ponto importante para destacarmos em relação à instrução do inquérito civil é sobre o direito do investigado em ser assistido por advogado durante os trabalhos. Nesse sentido, a resolução determina no § 11, do artigo em estudo, que o defensor constituído nos autos poderá assistir o investigado durante toda a apuração de infrações, sob pena de nulidade absoluta do seu depoimento e, subsequentemente, de todos os elementos investigatórios e probatórios dele decorrentes ou derivados, direta ou indiretamente, podendo, inclusive, no curso da respectiva apuração, apresentar razões e quesitos.

Nos termos do art. 7º da Res. 23/2007 do CNMP, vemos que o princípio da publicidade, insculpido no art. 37, caput, da CF/88, é a regra no inquérito civil, em relação aos atos praticados, com exceção dos casos em que haja sigilo legal ou em que a publicidade possa acarretar prejuízo às investigações, casos em que a decretação do sigilo legal deverá ser motivada.

Celso Antônio Bandeira de Mello (2009, p. 114), assim leciona acerca do princípio da publicidade:

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

Tal princípio está previsto expressamente no art. 37, caput, da Lei Magna, ademais de contemplado em manifestações específicas do direito à informação sobre os assuntos públicos, quer pelo cidadão, pelo só fato de sê-lo, quer por alguém que seja pessoalmente interessado.

De acordo com o § 2º do art. 7º, da Resolução nº 23/2007 do CNMP, a publicidade dos atos produzidos no inquérito civil consiste em: I - na divulgação oficial, com o exclusivo fim de conhecimento público mediante publicação de extratos na imprensa oficial; II - na divulgação em meios cibernéticos ou eletrônicos, dela devendo constar as portarias de instauração e extratos dos atos de conclusão; III - na expedição de certidão e na extração de cópias sobre os fatos investigados, mediante requerimento fundamentado e por deferimento do presidente do inquérito civil; IV - na prestação de informações ao público em geral, a critério do presidente do inquérito civil.

Em que pese o princípio da publicidade, o membro do Ministério Público, presidente do inquérito civil, poderá decretar o sigilo da investigação, nos termos do § 8º, do art. 7º da resolução em tela, mediante decisão motivada, para fins do interesse público, e podendo ainda, conforme o caso, ser limitada a determinadas pessoas, provas, informações, dados, períodos ou fases, cessando quando extinta a causa que a motivou.

Uma regra interessante está contida no art. 8º da resolução em análise. É previsto que o membro do Ministério Público, em cumprimento ao princípio da publicidade das investigações, poderá prestar informações, “inclusive aos meios de comunicação social, a respeito das providências adotadas para apuração de fatos em tese ilícitos, abstendo-se, contudo de externar ou antecipar juízos de valor a respeito de apurações ainda não concluídas.”

Por essa regra, portanto, o Promotor de Justiça não está proibido de dar entrevistas acerca dos fatos investigados, somente deverá tomar cuidado em não emitir juízo de valor a respeito da investigação, antes da conclusão das investigações. Medida acertada. O que o CNMP está tentando evitar são as chamadas “investigações pirotécnicas” e os “assassinatos de reputações”.

Uma regra igualmente importante e que será melhor analisada no tópico seguinte é a prevista no art. 9º, caput, da Resolução 23/2007. Por esse dispositivo, o prazo de conclusão do inquérito civil será de um ano, prorrogável pelo mesmo prazo e quantas vezes forem necessárias, por decisão fundamentada de seu presidente.

Por fim, o arquivamento do inquérito civil é disciplinado no art. 10 da referida resolução. De acordo com o caput desse dispositivo, quando esgotadas todas as possibilidades

de diligências, o membro do Ministério Público, “caso se convença da inexistência de fundamento para a propositura de ação civil pública, promoverá, fundamentadamente, o arquivamento do inquérito civil ou do procedimento preparatório.”

Diferentemente do inquérito policial que é arquivado por decisão judicial, a pedido do Ministério Público, nos termos das regras do Código de Processo Penal (art. 18), no inquérito civil não existe homologação judicial. O próprio órgão do Ministério Público que realizou a investigação, caso entenda que não há elementos para oferecimento da ação civil pública, inclusive nas apurações envolvendo atos de improbidade administrativa, promoverá o arquivamento, devendo entretanto, submeter esse arquivamento ao órgão superior competente, para fins de homologação ou revisão do arquivamento, conforme prevê o §2º do art. 10, da resolução em exame.

Caso o órgão de revisão do Ministério Público, que no âmbito dos Ministérios Públicos Estaduais, é o Conselho Superior, deixar de homologar o arquivamento realizado pelo Promotor de Justiça, poderá tomar duas providências, nos termos do § 4º, do art. 10: I – converterá o julgamento em diligência para a realização de atos imprescindíveis à sua decisão, especificando-os e remetendo os autos ao membro do Ministério Público que determinou seu arquivamento, e, no caso de recusa fundamentada, ao órgão competente para designar o membro que irá atuar; II – deliberará pelo prosseguimento do inquérito civil ou do procedimento preparatório, indicando os fundamentos de fato e de direito de sua decisão, adotando as providências relativas à designação, em qualquer hipótese, de outro membro do Ministério Público para atuação.

Finalizando este tópico, assinalamos que o art. 12 da Resolução 23/2007 do CNMP, prevê a possibilidade do desarquivamento do inquérito civil, diante de novas provas ou para investigar fato novo relevante, podendo ocorrer no prazo máximo de seis meses após o arquivamento. Transcorrido esse lapso, segundo o dispositivo, será instaurado novo inquérito civil, sem prejuízo das provas já colhidas. No parágrafo único do artigo em análise, é previsto que o desarquivamento de inquérito civil para a investigação de fato novo, não sendo caso de ajuizamento de ação civil pública, implicará novo arquivamento e remessa ao órgão competente, na forma do art. 10 da Resolução nº 23/2007 do CNMP.

#### **4. IMPACTOS DA NOVA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NOS INQUÉRITOS CIVIS**

Neste tópico, iremos analisar os principais impactos causados pelas alterações promovidas na Lei nº 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa) pela Lei nº 14.230/2021 em relação aos inquéritos civis. Podemos afirmar, sem medo de errar, que essas alterações provocaram profundas modificações na Lei nº 8.429/92, por isso, afirmamos que se trata de uma verdadeira nova Lei de Improbidade Administrativa.

A finalidade da Lei nº 8.429/92 foi regulamentar o artigo 37, § 4º da Constituição Federal o qual dispõe 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 da ação penal cabível.”

Di Pietro (2002, p. 670), ao tentar distinguir moralidade administrativa de improbidade administrativa, afirma que ambas se relacionam com a ideia de honestidade na Administração Pública. Segundo a autora, quando se exige probidade ou moralidade administrativa, isso significa que não basta a legalidade formal, restrita, da atuação administrativa, com observância da lei, mas também é preciso o respeito aos princípios éticos, de lealdade, boa-fé, de regras que assegurem a boa administração e a disciplina interna na Administração Pública.

Durante muito tempo, ouvimos uma parte da mídia e uma parcela da classe média brasileira vociferarem contra a corrupção no Brasil. Este país, na visão dessas pessoas, seria o paraíso da corrupção. Era necessário se fazer uma cruzada contra a corrupção.

Assim, surgiram diversas operações policiais para se combater a corrupção no Brasil, havendo uma criminalização da classe política. Infelizmente, boa parte dessas operações, mais tarde, se confirmaram como seletivas e midiáticas. Inclusive, tivemos algumas ações penais anuladas na Corte Suprema por falhas processuais, onde pessoas tiveram seus direitos fundamentais violados.

Não há dúvidas de que a Lei nº 14.230/2021 foi uma reação da classe política contra alguns abusos cometidos em investigações e ações de improbidade administrativa.

No entanto, lamentavelmente, as alterações promovidas, no aspecto geral pela nova lei, dificultaram muito o trabalho sério de membros do Ministério Público que realmente combatem a improbidade administrativa de forma responsável e de acordo com as garantias constitucionais.

Nosso objetivo neste tópico não é fazer uma análise geral acerca dessas alterações mais polêmicas na Lei de Improbidade Administrativa, mas sim buscar resolver a problemática proposta, no sentido de saber se as alterações relacionadas aos inquéritos civis foram positivas e se estão de acordo com os ditames constitucionais.

A Lei nº 8.429/92 com as alterações promovidas pela Lei nº 14.230/2021, menciona o instituto do inquérito civil em seu capítulo VII, o qual trata da prescrição das ações civis de improbidade administrativa.

Flávia Cristina e Lucas Pavione (2014, p.255) assim lecionam sobre o tema da prescrição em ações de improbidade administrativa:

(...) com a redação do art. 189, CC/02, a prescrição extingue a pretensão do direito material, surgida com a violação do direito. No que tange à prescrição das pretensões da Administração contra o administrado, a principal diretriz é traçada pela Constituição Federal, em seu art. 37, § 5º, que delega à lei o estabelecimento dos prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento.

De acordo com o caput, do novo art. 23 da Lei nº 8.429/92, “a ação para a aplicação das sanções previstas nesta Lei prescreve em 8 (oito) anos, contados a partir da ocorrência do fato ou, no caso de infrações permanentes, do dia em que cessou a permanência.”

Assim, o prazo de prescrição para as ações civis públicas por atos de improbidade administrativa passou a ser de 08 (oito) anos contados da ocorrência do fato ou do dia que cessou a permanência, nos casos de atos de improbidade permanentes.

Houve uma mudança substancial em relação à prescrição, pois o prazo anterior previsto no antigo artigo 23, inciso I, era de 05 (cinco) anos contados a partir do término do exercício de mandato, de cargo em comissão e de função de confiança.

Vale ressaltar, que esse novo prazo de prescrição de 08 (oito) somente incide em relação às ações civis de responsabilização por atos de improbidade administrativa, ressalvados as ações de ressarcimento ao erário, que são imprescritíveis, nos termos do art. 37, § 5º, da Constituição Federal.

Uma novidade trazida pela Lei nº 14.230/2021, foi a inclusão de um § 1º ao artigo 23 da LIA, onde é estabelecido que a instauração do inquérito civil para “apuração dos ilícitos referidos nesta Lei suspende o curso do prazo prescricional por, no máximo, 180 (cento e oitenta) dias corridos, recomeçando a correr após a sua conclusão ou, caso não concluído o processo, esgotado o prazo de suspensão.”

Com a instauração do inquérito civil o prazo de suspensão de 08 (oito) anos contados na forma do caput do art. 23, fica suspenso por 180 (cento e oitenta) dias, sendo que o mesmo volta a ser contado a partir do término desse último prazo. Portanto, pela suspensão, o prazo de prescrição volta a correr de onde parou.

Outras duas novidades de suma importância que foram trazidas pela Lei nº 14.230/2021, foram a inclusão dos § 2º e § 3º ao artigo 23, os quais estabelecem regras acerca do prazo de conclusão do inquérito civil, da possibilidade de prorrogação da investigação e do momento para propositura da ação judicial.

Tais dispositivos assim dispõem:

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

Nos termos do § 2º, acima transcrito podemos verificar que a nova regra entra em colisão com a Resolução nº 23/2007 do CNMP, que estabelece no artigo 9º, caput, o prazo de um ano para conclusão do inquérito civil, sendo possível a prorrogação por igual período, em quantas vezes forem necessárias, mediante decisão fundamentada do membro do Ministério Público, presidente do inquérito civil.

O dispositivo em questão assim dispõe:

Art. 9º O inquérito civil deverá ser concluído no prazo de um ano, prorrogável pelo mesmo prazo e quantas vezes forem necessárias, por decisão fundamentada de seu presidente, à vista da imprescindibilidade da realização ou conclusão de diligências, dando-se ciência ao Conselho Superior do Ministério Público, à Câmara de Coordenação e Revisão ou à Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão.

É evidente que a norma prevista no artigo 9º da Resolução nº 23/2007 do CNMP é inaceitável do ponto de vista das garantias constitucionais. Toda investigação seja de natureza cível ou criminal deve ter começo, meio e fim. O prazo de um ano para conclusão do inquérito civil, com uma prorrogação é aceitável. Mas, se estabelecer a possibilidade do membro do Ministério Público em prorrogar a investigação de forma indefinida, por quantas vezes for necessário, sem nenhum parâmetro de razoabilidade e proporcionalidade é tarefa difícil de se defender.



A regra prevista no §3º, também foi positiva, pois estabelece que ao fim da apuração o membro do Ministério Público resolva o caso, seja oferecendo a ação civil pública no prazo de 30 dias, seja promovendo o arquivamento. O que não se admite é a procrastinação de inquéritos civis que tramitam por anos em Promotorias de Justiça sem nenhuma solução.

Por fim, consideramos que o legislador acertou ao estabelecer essas regras, em especial o prazo de um ano para conclusão do inquérito civil que apura atos de improbidade administrativa, permitindo somente uma prorrogação devidamente fundamentada pelo membro do Ministério Público, sendo essa prorrogação sujeita à homologação do órgão revisor competente. Ao definir um prazo certo para conclusão da investigação, inclusive, já com a previsão de uma prorrogação, o legislador cumpre a garantia constitucional da razoável duração do processo, prevista no artigo 5º, inciso LXXVIII, que estabelece que “a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”. Entendemos que esse dispositivo constitucional é perfeitamente aplicável aos inquéritos civis, pois o mesmo também se refere aos procedimentos em âmbito administrativo.

Desse modo, entendemos que as alterações promovidas na LIA pela Lei nº 14.230/2021, em relação aos inquéritos civis que apuram atos de improbidade administrativa foram bastante positivas e estão plenamente de acordo com os direitos e garantias constitucionais.

## **5. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A partir de tudo o que foi exposto, podemos concluir o seguinte:

O inquérito civil é um procedimento administrativo investigatório, de natureza cível, exclusivo do Ministério Público, cuja finalidade é a coleta de provas e elementos de convicção para o eventual ajuizamento de ação civil pública, ou outra medida ministerial. Por ter natureza investigativa, o contraditório e a ampla defesa não são obrigatórios. Possui ainda caráter dispensável e facultativo, pois o membro do Ministério Público não é obrigado a instaurar inquérito civil como medida prévia à propositura da ação civil pública, podendo ingressar com a ação a partir de qualquer elemento de convicção existente. O valor probatório do inquérito civil é relativo, devendo as provas coletadas serem confirmadas em Juízo sob o crivo do contraditório e da ampla defesa.

O inquérito civil possui como fundamento constitucional o disposto no art. 129, III, o qual dispõe que são funções institucionais do Ministério Público: III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos.

Os fundamentos legais do instituto do inquérito civil estão previstos na Lei nº 7.347/85 (Lei da Ação Civil Pública), conforme disposto no art. 8º, § 1º e no art. 25, inciso IV, alíneas “a” e “b”, da Lei nº 8625/93 (Lei Orgânica dos Ministérios Públicos dos Estados).

Para regulamentar tais dispositivos constitucionais e legais, o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), editou a Resolução nº 23/2007, visando disciplinar no âmbito do Ministério Público a instauração e a tramitação do inquérito civil.

A Lei nº 14.230/2021 promoveu grandes alterações na Lei de Improbidade Administrativa em relação aos inquéritos civis, especialmente no tocante aos prazos de suspensão da prescrição, além dos prazos para a conclusão e prorrogação dos inquéritos civis.

Por fim, respondendo a problemática proposta, consideramos que essas alterações legislativas foram positivas, pois observaram as garantias constitucionais, principalmente a garantia da razoável duração do processo, prevista no art. 5º, LXXVIII, da Constituição Federal que estabelece que “a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

ANDRADE, Flavia Cristina Moura de; PAVIONE, Lucas dos Santos. **Lei de Improbidade Administrativa**. 4ª edição. Salvador: Jus Podivm: 2014.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)> Acesso em: 16/04/2023.

BRASIL. **Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/17347orig.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17347orig.htm)> Acesso em: 16/04/2023.

BRASIL. **Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18625.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18625.htm)> Acesso em: 16/04/2023.

BRASIL. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18078compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18078compilado.htm)> Acesso em: 16/04/2023.

BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992**. Disponível em:

< [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8429.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm)> Acesso em: 16/04/2023.

BRASIL. **Conselho Nacional do Ministério Público**. Resolução nº 23, de 17 de setembro de 2007. Disponível em: < <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/2021/Resolucao-0231.pdf>> Acesso em: 16/04/2023.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. Acórdão no Resp. 849.841/MG. Disponível em: < <https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp>> Acesso em: 16/04/2023.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Acórdão no RE 481955. Disponível em: < <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2365039> > Acesso em: 15/04/2023.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Súmula Vinculante 14. Disponível em: < <https://portal.stf.jus.br/textos/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaSumulaVinculante>> Acesso em: 16/04/2023.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Acórdão na Rcl 8458 AgR. Disponível em: < <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2684857>> Acesso em: 16/04/2023.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 14ª edição. São Paulo: Editora Atlas, 2002.

MAZILLI, Hugo Nigro. **O inquérito civil – Investigações do Ministério Público, compromissos de ajustamento e audiências públicas**. 4ª edição. São Paulo: Saraiva, 2015.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 26ª edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 6ª edição. São Paulo: Saraiva, 2011.