



PODER JUDICIÁRIO

Tribunal de Justiça do Estado de Goiás
Gabinete do Juiz Substituto em Segundo Grau
Ricardo Silveira Dourado



Apelação Cível n. 409181-53.2015.8.09.0051

8ª Câmara Cível

Comarca de Goiânia (5ª Vara da Fazenda Pública Estadual)

Apelante : Ministério Público do Estado de Goiás

Apelados : Andrea Aurora Guedes Vecci e outros

Relator: Dr. Ricardo Silveira Dourado – Juiz Substituto em Segundo Grau

VOTO

Adoto o relatório.

Preenchidos os requisitos de admissibilidade, conheço do recurso.

Conforme relatado, trata-se de ação civil pública por ato de improbidade administrativa proposta pelo Ministério Público do Estado de Goiás em face de Andrea Aurora Guedes Vecci, Edwal Freitas Portilho, Lillian Maria Silva Prado e Gráfica e Editora Faber Print Ltda., em razão de deliberações tomadas na 103ª reunião da Comissão Executiva do PRODUZIR, realizada em 05/06/2012. Na ocasião, decidiu-se, por maioria, pela alteração retroativa do parâmetro de vendas internas da empresa Faber Print no mercado goiano, de 90% para 50%, bem como pela concessão de descontos de até 100% sobre o saldo devedor de ICMS financiado, relativos a diversos períodos de fruição do benefício fiscal.

Aduz o *Parquet* que tais deliberações teriam violado o §3º do art. 22 do Decreto Estadual n. 5.265/2000, bem como desconsiderado pareceres da auditoria interna do FUNPRODUZIR, resultando em dois supostos prejuízos ao erário: (i) R\$ 150.322,96, decorrente da concessão de abatimentos superiores aos que seriam devidos à luz dos critérios efetivamente cumpridos; e (ii) R\$ 218.929,64, oriundo da alteração retroativa do índice mínimo de vendas internas, o que teria permitido à empresa a obtenção de descontos integrais, ainda que não atendido o percentual originalmente exigido.

O Juízo de origem julgou improcedentes os pedidos iniciais, sob o fundamento da ausência de comprovação de dano efetivo ao erário e, sobretudo, da inexistência de dolo específico por parte dos requeridos, à luz das alterações promovidas pela Lei n. 14.230/2021 na Lei de Improbidade Administrativa (Lei n.

Valor: R\$ 1.107.757,80
PROCESSO CÍVEL E DO TRABALHO -> Processo de Conhecimento -> Procedimento de Conhecimento -> Procedimentos Especiais -> Procedimentos Regidos por Outros Códigos, Lei
8ª CÂMARA CÍVEL
Usuário: JUSCIMAR PINTO RIBEIRO - Data: 11/03/2026 17:43:59



8.429/1992).

Irresignado, o Ministério Público interpôs apelo, sustentando que os apelados, na qualidade de membros da Comissão Executiva do PRODUIR, teriam deliberadamente desconsiderado os pareceres técnicos da auditoria interna, concedendo benefício fiscal indevido à empresa Faber Print. Alega a existência de dolo específico na conduta dos agentes públicos e do particular beneficiário, bem como a ocorrência de dano ao erário nos valores mencionados, requerendo a condenação dos réus com fundamento nos arts. 10, VII, e 11, *caput*, da Lei n. 8.429/1992, com aplicação das sanções previstas nos incisos II e III do art. 12 do mesmo diploma legal.

Em suas contrarrazões, Andrea Aurora Guedes Vecci, Edwal Freitas Portilho e a Gráfica e Editora Faber Print Ltda. pugnam pela manutenção da sentença, aduzindo, em síntese: (a) preliminar de inovação recursal, ao argumento de que o Ministério Público teria feito referência, na apelação, à Ação Civil Pública n. 442598-31.2014.8.09.0051, sem tê-la mencionado na fase instrutória; (b) violação ao contraditório e à ampla defesa, sob o fundamento de que a citação desse processo apenas teria ocorrido nas alegações finais ministeriais, após decorrido o prazo para apresentação de memoriais; e (c) no mérito, a inexistência de dolo específico, a ausência de dano efetivo ao erário e a regularidade – ou ao menos razoabilidade – das deliberações colegiadas tomadas no âmbito do PRODUIR.

O Ministério Público, ao se manifestar especificamente sobre a preliminar, refuta a alegação de inovação recursal, afirmando que a menção à ACP n. 442598-31.2014.8.09.0051 possui caráter meramente argumentativo e jurisprudencial, sem alteração da causa de pedir, além de destacar que os apelados tiveram oportunidade de se manifestar nos autos, por ocasião de suas alegações finais.

A Procuradoria-Geral de Justiça, por sua vez, manifesta-se pelo provimento da apelação, sustentando que a alteração retroativa dos parâmetros de desconto, bem como a concessão de abatimento integral do saldo devedor, em descompasso com o laudo técnico da auditoria interna, configurariam dolo específico e dano efetivo ao erário, no montante total de R\$ 369.252,60, não elidido por eventual pagamento superveniente.

Diante do contexto fático-processual delineado, passo à análise das teses recursais.

1. Das preliminares: alegada inovação recursal e suposta preclusão das alegações finais ministeriais.

Andrea Aurora Guedes Vecci e Edwal Freitas Portilho, em suas contrarrazões, sustentam que o *Parquet* teria incorrido em inovação, tanto nas alegações finais (evento n. 253) quanto na apelação (evento n. 269), ao introduzir referência à Ação Civil Pública n. 442598-31.2014.8.09.0051, proposta contra outros agentes, em contexto fático semelhante. Alegam que referido processo não foi mencionado na petição inicial nem durante a fase instrutória da presente demanda, de modo que sua invocação apenas nas alegações finais – estas, ademais, apresentadas após a certificação de decurso de prazo (evento n. 246) – violaria os arts. 435 e 1.013, §1º, do CPC, bem como os princípios do contraditório e da ampla defesa. Requerem, por



consequente, o desentranhamento das alegações finais ministeriais e o não conhecimento da apelação nesse ponto.

O Ministério Público, em manifestação posterior (evento n. 305), sustenta que não se trata de fato novo, mas de simples referência a precedente judicial que teria reconhecido a invalidade de deliberações semelhantes adotadas pela Comissão Executiva do PRODUZIR. Argumenta que a citação tem natureza estritamente argumentativa, apta a reforçar a tese jurídica defendida, sem alteração da causa de pedir. Alega, ainda, que os réus tiveram plena oportunidade de se manifestar a respeito nas alegações finais (eventos n. 255 e 256), inexistindo, portanto, qualquer prejuízo.

De fato, impende distinguir a inovação fática vedada em sede recursal da ampliação lícita da argumentação jurídica. Nos termos do ordenamento processual, é vedado à parte, em grau de recurso, apresentar causa de pedir baseada em fatos novos não suscitados oportunamente, ou promover a juntada de documentos que não se enquadrem nas exceções do art. 435 do CPC. Contudo, é perfeitamente admissível a complementação da fundamentação jurídica, inclusive com menção a precedentes jurisprudenciais, desde que não haja modificação do quadro fático já submetido ao contraditório.

No caso em análise, verifica-se que a causa de pedir permanece inalterada: o Ministério Público sustenta, desde a inicial, que os réus, na 103ª reunião da Comissão Executiva do PRODUZIR, realizada em 05/06/2012, teriam, em afronta ao §3º do art. 22 do Decreto n. 5.265/2000 e aos pareceres da auditoria interna, alterado retroativamente o parâmetro de vendas internas da empresa Faber Print e concedido indevidamente descontos fiscais, acarretando prejuízo ao erário.

A referência à ACP n. 442598-31.2014.8.09.0051 ocorre exclusivamente como reforço argumentativo, na qualidade de precedente judicial, não como fato jurídico constitutivo do direito alegado nestes autos, até porque, naquela demanda, o que se discutiu foi a validade objetiva da deliberação administrativa tomada no âmbito do PRODUZIR – por meio de ação civil pública de nulidade de ato administrativo – e não a responsabilização pessoal de agentes públicos por ato de improbidade, com exame de dolo específico e de dano ao erário. O uso de precedente para ilustrar a interpretação já conferida por tribunal a determinada conduta ou contexto normativo não configura inovação recursal, tampouco vulnera o contraditório, sobretudo quando, como no caso, as partes tiveram efetiva oportunidade de se manifestar sobre o ponto, tanto nas alegações finais (eventos 255 e 256) quanto nas contrarrazões de apelação (eventos 293 e 294). Em outras palavras, a menção à ACP n. 442598-31.2014.8.09.0051 serve apenas para demonstrar como esta Corte, em sede de controle jurisdicional da validade de atos administrativos, já havia examinado o mesmo contexto normativo, sem qualquer transposição automática de fatos, provas ou imputações subjetivas para este feito.

No tocante à alegada preclusão das alegações finais ministeriais, observa-se que: (a) os memoriais foram, de fato, protocolados após a certidão de decurso de prazo (evento n. 246); (b) as demais partes, contudo, foram intimadas e apresentaram suas respectivas manifestações em seguida, de forma detalhada; e (c) a sentença não se limitou a adotar os fundamentos do Ministério Público, mas promoveu análise autônoma das provas e argumentos constantes dos autos (evento n. 258).

Nos termos dos arts. 277, 282 e 283 do CPC, a nulidade processual exige a

Valor: R\$ 1.107.757,80
PROCESSO CÍVEL E DO TRABALHO -> Processo de Conhecimento -> Procedimento de Conhecimento -> Procedimentos Especiais -> Procedimentos Regidos por Outros Códigos, Lei
8ª CÂMARA CÍVEL
Usuário: JUSCIMAR PINTO RIBEIRO - Data: 11/03/2026 17:43:59



demonstração de prejuízo concreto, em consonância com o princípio do *pas de nullité sans grief*, consolidado na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça. Inexistente qualquer comprometimento ao exercício do contraditório ou da ampla defesa – e tendo sido sanado eventual vício pelo pleno direito de resposta exercido pelas partes –, afasta-se a alegação de nulidade.

Acrescente-se, por oportuno, que nenhum elemento fático ou probatório constante da ACP n. 442598-31.2014.8.09.0051 será aqui considerado como meio de prova. Referido processo é mencionado única e exclusivamente como precedente jurisprudencial, a título de reforço interpretativo acerca dos limites normativos aplicáveis às deliberações do PRODUZIR, tal como delineados por esta Corte em casos análogos, mantendo-se nítida a distinção entre o controle de legalidade ali exercido e a discussão sancionatória de improbidade, que exige prova robusta de dolo específico e de dano efetivo ao erário.

Diante do exposto, rejeito as preliminares de inovação recursal e de nulidade das alegações finais ministeriais.

2. Mérito.

2.1. Delimitação da controvérsia.

Consoante se extrai dos autos, a empresa Gráfica e Editora Faber Print Ltda. requereu, em outubro de 2001, sua inclusão no PRODUZIR, apresentando projeto de viabilidade econômico-financeira e elegendo, entre os fatores de desconto, o parâmetro do Grupo IV, alínea “e”, referente à substituição de importações no mercado goiano, comprometendo-se, para tanto, a destinar 90% de suas vendas ao mercado interno do Estado de Goiás.

No curso da execução do incentivo fiscal, a auditoria interna do FUNPRODZIR, ao analisar os pedidos de liquidação do saldo devedor relativos ao 5º, 6º e 7º períodos de fruição do benefício (processos administrativos n. 201100009001783, 201100009001784 e 201100009001785), concluiu que a beneficiária não havia cumprido alguns dos fatores eleitos – dentre eles, o percentual mínimo de 90% de vendas internas. Em razão disso, a auditoria admitiu apenas descontos parciais, notificando a empresa para o recolhimento dos valores de R\$ 75.569,06, R\$ 10.704,05 e R\$ 64.049,85, respectivamente (documentos constantes dos eventos 41 a 46).

Inconformada, a Faber Print protocolizou, em março de 2012, três pedidos administrativos: (i) revisão das glosas parciais dos descontos, sob o argumento de que os percentuais de vendas internas ficaram “ligeiramente abaixo” do exigido e que havia dificuldades concretas para contratação de empregados com mais de 50 anos (processo n. 201200009000594); (ii) alteração do parâmetro de 90% para 50%, com efeitos retroativos ao ano de 2010 (processo n. 201200009000595); e (iii) suspensão das cobranças até deliberação da Comissão Executiva (processo n. 201200009000648).

Tais requerimentos foram apreciados na 103ª reunião ordinária da Comissão Executiva do PRODUZIR, realizada em 05/06/2012, ocasião em que, por deliberação majoritária, os membros do colegiado – dentre eles Andrea Aurora Guedes Vecci e

Valor: R\$ 1.107.757,80
PROCESSO CÍVEL E DO TRABALHO -> Processo de Conhecimento -> Procedimento de Conhecimento -> Procedimentos Especiais -> Procedimentos Regidos por Outros Códigos, Lei
8ª CÂMARA CÍVEL
Usuário: JUSCIMAR PINTO RIBEIRO - Data: 11/03/2026 17:43:59



Edwal Freitas Portilho, representantes do Estado e de entidades civis – aprovaram: (a) a alteração retroativa do percentual mínimo de vendas internas, de 90% para 50%; e (b) a concessão de descontos integrais para os períodos de fruição então em análise (5º, 6º e 7º), conforme registrado na ata da reunião e documentos constantes dos volumes 2 e 3 dos autos principais.

Em decorrência dessa deliberação, e com base em nova aferição da auditoria interna, a empresa obteve também descontos integrais nos 8º e 9º períodos de fruição, apesar de, nesses exercícios, os percentuais de vendas internas aferidos terem sido de 78,49% e 70,68%, superiores ao novo patamar (50%), mas ainda inferiores ao originalmente exigido (90%) – conforme demonstrado nos relatórios de auditoria e termos de liquidação constantes dos eventos 41 a 46.

O Ministério Público sustenta que a reconfiguração retroativa do parâmetro de desempenho e a consequente concessão de abatimentos integrais, em afronta à literalidade do art. 22, §3º, do Decreto Estadual n. 5.265/2000 e em desacordo com o parecer da auditoria interna, configuram ato doloso de improbidade administrativa causador de dano ao erário, além de violação aos princípios da legalidade e da moralidade administrativa, subsumindo-se aos arts. 10, inciso VII, e 11, caput, da Lei n. 8.429/1992.

Os apelados, por sua vez, defendem, em síntese, que: (i) a Comissão Executiva do PRODUIR detinha competência para reavaliar, de forma excepcional, os parâmetros inicialmente fixados, à luz das peculiaridades do empreendimento; (ii) as deliberações ocorreram no âmbito de órgão colegiado, com respaldo em informações técnicas e no juízo de conveniência e oportunidade inerente à política pública de desenvolvimento econômico; (iii) não há qualquer indício de obtenção de vantagem indevida, favorecimento ilícito ou intenção deliberada de lesar o erário; e (iv) a própria empresa beneficiária teria, posteriormente, quitado ou renegociado os valores considerados devidos, de modo a afastar eventual lesão patrimonial.

Dessa forma, a controvérsia recursal cinge-se à análise das seguintes questões jurídicas: (a) qual o regime jurídico aplicável, à luz das alterações promovidas pela Lei n. 14.230/2021; (b) se a conduta narrada na inicial permanece típica como ato de improbidade administrativa, conforme o novo marco normativo (exame da tipicidade); (c) se há nos autos prova suficiente de dolo específico por parte dos agentes públicos e da empresa beneficiária; e (d) se restou comprovado dano patrimonial efetivo ao erário público.

Esses são, portanto, os pontos controvertidos a serem enfrentados no mérito recursal.

2.2. Regime jurídico após a Lei n. 14.230/2021 e o Tema 1.199 do STF.

O Supremo Tribunal Federal, ao apreciar o Tema 1.199 da repercussão geral (ARE n. 843.989/PR), firmou entendimento vinculante a respeito das alterações promovidas pela Lei n. 14.230/2021 na Lei de Improbidade Administrativa (Lei n. 8.429/1992), estabelecendo as seguintes teses: (i) é indispensável a comprovação de responsabilidade subjetiva, exigindo-se, em qualquer das hipóteses previstas nos arts. 9º, 10 e 11 da LIA, a presença do dolo, ainda que genérico nos tipos do art. 11; (ii) a supressão da modalidade culposa não retroage para atingir sentenças transitadas em



Julgado ou penas já em execução, mas aplica-se retroativamente aos processos em curso, desde que ainda não decididos por decisão definitiva; (iii) os atos culposos praticados sob a égide da legislação anterior devem ser reexaminados à luz do novo regime material, para aferição da existência de dolo, desde que ausente o trânsito em julgado da condenação; (iv) o novo regime prescricional é irretroativo, aplicando-se apenas a partir da publicação da Lei n. 14.230/2021.

Extraí-se desse julgamento que o STF afastou a retroatividade de normas meramente procedimentais e prescricionais, mas reconheceu, de forma expressa, a aplicação retroativa das normas materiais mais benéficas, em razão da natureza sancionatória da improbidade administrativa, conferindo-lhe tratamento jurídico análogo ao do direito penal ou do direito sancionador em sentido estrito.

No caso em análise, inexistente condenação transitada em julgado, encontrando-se o feito ainda em fase de conhecimento, impõe-se, portanto, a aplicação da Lei de Improbidade Administrativa em sua redação vigente, com especial atenção a três aspectos centrais: (a) a necessária demonstração de dolo específico para a configuração das condutas tipificadas no art. 10 da LIA; (b) a exigência de taxatividade na descrição das condutas ímprobadas previstas no art. 11, vedada a interpretação extensiva ou analógica *in malam partem*; e (c) a comprovação de dano patrimonial efetivo ao erário como requisito indispensável para a configuração dos atos descritos no art. 10, inclusive em sua redação original.

À luz desse marco jurídico, passa-se ao exame da tipicidade da conduta atribuída aos apelados.

2.3. Improbidade por violação a princípios: taxatividade do art. 11 e *abolitio illicit*.

A petição inicial também buscou amparar a responsabilização dos réus com fundamento no art. 11, *caput*, da redação original da Lei n. 8.429/1992, sob o argumento de que a conduta por eles praticada teria violado os princípios constitucionais da legalidade e da moralidade administrativa.

Ocorre que, com o advento da Lei n. 14.230/2021, o art. 11 da LIA sofreu substancial alteração, passando a conter rol taxativo de condutas típicas de improbidade administrativa por ofensa a princípios da administração pública, elencadas expressamente em seus incisos. Com isso, não subsiste o tipo aberto anteriormente previsto no *caput*, o qual permitia imputações genéricas por “violação a princípios”, dissociadas de qualquer das hipóteses objetivamente descritas.

Dessa forma, diante da revogação do tipo aberto anteriormente previsto e inexistindo subsunção clara da conduta imputada aos apelados a qualquer das hipóteses tipificadas nos novos incisos do art. 11, impõe-se reconhecer a ocorrência de *abolitio illicit* – expressão adaptada do direito penal para denotar a supressão da ilicitude administrativa, em razão da revogação do tipo legal.

Não se trata, aqui, de mera inaplicabilidade retroativa da norma, mas da inexistência atual de tipicidade para a conduta originalmente enquadrada de forma genérica. E, conforme reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Tema 1.199 da repercussão geral, as alterações de natureza material e sancionadora

Valor: R\$ 1.107.757,80
PROCESSO CÍVEL E DO TRABALHO -> Processo de Conhecimento -> Procedimento de Conhecimento -> Procedimentos Especiais -> Procedimentos Regidos por Outros Códigos, Lei
8ª CÂMARA CÍVEL
Usuário: JUSCIMAR PINTO RIBEIRO - Data: 11/03/2026 17:43:59



introduzidas pela Lei n. 14.230/2021 incidem retroativamente nos processos em curso, em benefício do réu, à semelhança do que ocorre no âmbito do direito penal.

Além disso, o próprio art. 17, §10-F, I, da Lei n. 8.429/1992, em sua atual redação, veda expressamente a condenação com base em tipo diverso daquele expressamente descrito na petição inicial, o que impede o julgador de realizar qualquer tentativa de “readequação” da narrativa aos novos incisos do art. 11, sob pena de violação aos princípios da correlação entre acusação e sentença e da segurança jurídica.

Assim, não subsiste a imputação fundada exclusivamente na alegada violação genérica a princípios administrativos, diante da ausência de tipo legal que a ampare no ordenamento vigente. Essa conclusão, ademais, já foi corretamente assentada na sentença de primeiro grau, à luz do novo marco normativo da improbidade administrativa.

Impõe-se, portanto, rejeitar a tipificação da conduta com fundamento no art. 11, *caput*, da redação revogada da LIA, por ausência de tipicidade material.

2.4. Exigência de dolo específico e de dano efetivo ao erário.

Nos termos dos §§ 2º e 3º do art. 1º da Lei n. 8.429/1992, com a redação introduzida pela Lei n. 14.230/2021, considera-se dolo a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos arts. 9º, 10 e 11 da referida norma. A simples voluntariedade do agente não é suficiente. Ainda conforme o §3º, o mero exercício da função pública ou o desempenho de competências institucionais, dissociado de comprovação de ato doloso com finalidade ilícita, afasta a responsabilização por improbidade administrativa.

Esse novo parâmetro normativo foi expressamente acolhido pela 1ª Seção do Superior Tribunal de Justiça, quando do julgamento do REsp n. 1.913.638/MA (Tema 1.108), ocasião em que se firmou o entendimento de que, após a Lei n. 14.230/2021, é indispensável a demonstração de dolo específico para a caracterização de atos de improbidade administrativa, não sendo mais admitida a responsabilização fundada em dolo genérico ou em culpa, ainda que em seu grau mais grave.

No que se refere especificamente aos atos previstos no art. 10 da LIA – os que importam lesão ao erário –, a jurisprudência da Corte da Cidadania tem igualmente afirmado que não se admite mais o dano presumido (*in re ipsa*). A nova legislação exige perda patrimonial concreta, efetiva e demonstrada, inclusive nos casos tradicionalmente associados à presunção de prejuízo, como a dispensa indevida de licitação. Trata-se, portanto, de exigência de ordem material, mais benéfica ao réu, aplicável retroativamente aos processos em curso (cf. STJ, 1ª Turma, AgInt no REsp n. 2.065.616/SP, Rel. Min. Benedito Gonçalves, DJe de 05/03/2025; STJ, 2ª Turma, REsp n. 2.124.697/MG, Rel. Min. Teodoro Silva Santos, DJe de 22/10/2025).

Com base nesse novo arcabouço normativo e jurisprudencial, conclui-se que, para a configuração de ato de improbidade administrativa previsto no art. 10 da LIA, impõe-se a comprovação cumulativa dos seguintes requisitos: (a) a existência de conduta dolosa, com finalidade ilícita direcionada à obtenção do resultado antijurídico; (b) a subsunção da conduta a um dos incisos do art. 10, vedada interpretação

Valor: R\$ 1.107.757,80
PROCESSO CÍVEL E DO TRABALHO -> Processo de Conhecimento -> Procedimento de Conhecimento -> Procedimentos Especiais -> Procedimentos Regidos por Outros Códigos, Lei
8ª CÂMARA CÍVEL
Usuário: JUSCIMAR PINTO RIBEIRO - Data: 11/03/2026 17:43:59



extensiva ou analógica; e (c) a ocorrência de dano patrimonial efetivo ao erário, devidamente quantificável, e imputável ao agente.

Na ausência de qualquer desses elementos, resta afastada a tipicidade da conduta como ato de improbidade administrativa.

2.5. Análise do conjunto probatório: inexistência de dolo específico e de dano efetivo.

A narrativa acusatória sustenta que os réus, ao aprovarem, na 103ª reunião da Comissão Executiva do PRODUIR, realizada em 05/06/2012, a alteração retroativa do parâmetro de vendas internas de 90% para 50%, bem como a concessão de descontos integrais à empresa Faber Print, teriam: (i) desconsiderado pareceres técnicos da auditoria interna do FUNPRODUIR; (ii) afrontado o disposto no §3º do art. 22 do Decreto Estadual n. 5.265/2000; e (iii) causado dano ao erário, na medida em que deixaram de exigir o pagamento de valores anteriormente considerados devidos.

É certo que tais deliberações suscitam questionamentos sob a ótica da estrita legalidade. O próprio Julgador singular reconhece que, conforme o regulamento do programa, a regra geral seria o cumprimento dos parâmetros estabelecidos no projeto de viabilidade econômico-financeira, dentre eles o percentual de 90% de vendas internas para fins de substituição de importações. Caberia, nesse modelo, à auditoria interna confrontar os dados fáticos com tais parâmetros e propor o percentual de desconto aplicável em cada período de fruição.

Também é incontroverso que a Comissão Executiva, ao decidir pela flexibilização retroativa do parâmetro, atuou de forma excepcional, mitigando requisito que, à primeira vista, apresentava-se como objetivo e vinculante. Trata-se de atuação que, embora não imune a críticas, encontra-se contextualizada no âmbito de um colegiado com função decisória.

Contudo, à luz da atual configuração da Lei de Improbidade Administrativa, tal como reformulada pela Lei n. 14.230/2021, a responsabilização dos agentes públicos exige mais do que a constatação de eventual irregularidade ou desconformidade normativa. Exige-se a comprovação de dolo específico, com intenção deliberada de atingir um fim ilícito, e, nos atos tipificados no art. 10, a existência de dano patrimonial efetivo ao erário.

No tocante ao elemento subjetivo, o conjunto probatório não permite concluir, com a segurança necessária, que os réus tenham atuado com a intenção deliberada de beneficiar indevidamente a Faber Print ou de causar prejuízo ao Estado. A ata da 103ª reunião, os documentos administrativos e os depoimentos colhidos em audiência de instrução (evento n. 235) indicam que as deliberações foram tomadas em âmbito colegiado, com a participação de diversos representantes do poder público e da sociedade civil, não havendo qualquer indício de conluio, vantagem indevida ou promessa de favorecimento espúrio.

O que se extrai dos autos é a adoção de uma interpretação mais flexível das normas do programa, com base em argumentos de caráter socioeconômico, como as dificuldades enfrentadas pelo setor gráfico, o histórico da empresa e a manutenção de empregos. Ainda que tal opção possa ser criticada sob o prisma da legalidade estrita,

Valor: R\$ 1.107.757,80
PROCESSO CÍVEL E DO TRABALHO -> Processo de Conhecimento -> Procedimento de Conhecimento -> Procedimentos Especiais -> Procedimentos Regidos por Outros Códigos, Lei
8ª CÂMARA CÍVEL
Usuário: JUSCIMAR PINTO RIBEIRO - Data: 11/03/2026 17:43:59



não há demonstração de que tenha sido adotada com desonestidade, má-fé ou propósito deliberado de lesar o erário.

Nesse contexto, a conduta dos réus aproxima-se mais de um juízo controvertido de conveniência administrativa do que de uma atuação dolosamente orientada à prática de ilícito. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça tem reiteradamente afirmado que a mera irregularidade administrativa, desacompanhada de dolo específico ou de lesão ao interesse público, não configura improbidade administrativa (cf. STJ, 2ª Turma, REsp n. 1.573.026/SE, Rel. Min. Og Fernandes, DJe de 17/12/2021; STJ, 2ª Turma, REsp n. 2.124.697/MG, Rel. Min. Teodoro Silva Santos, DJe de 22/10/2025). Aliás, a própria ACP n. 442598-31.2014.8.09.0051, tantas vezes invocada nos autos, reforça essa linha de distinção. Naquele feito, em ação civil pública de nulidade de ato administrativo, esta Corte limitou-se a declarar inválida a decisão colegiada da Comissão Executiva do PRODUIR que concedera efeitos retroativos a benefício fiscal, sem proceder à responsabilização individualizada de agentes públicos por improbidade administrativa. O precedente evidencia que o reconhecimento de ilegalidade ou de vício no ato administrativo é matéria própria das ações voltadas ao controle de validade dos atos estatais, não se confundindo, por si só, com a configuração de ilícito sancionatório submetido ao regime estrito da LIA.

Se, à vista do mesmo contexto normativo e fático, o controle de legalidade exercido na ACP n. 442598-31.2014.8.09.0051 não foi alçado, naquele momento, ao patamar de responsabilização por improbidade, não parece compatível com o princípio da segurança jurídica exigir, neste feito, que idêntica moldura probatória seja suficiente, sem qualquer elemento novo, para imputar dolo específico a membros da Comissão Executiva. Nessas circunstâncias, a utilização do precedente apenas robustece a conclusão de que se está diante de controvérsia de legalidade administrativa, e não de conduta dolosa apta a atrair o direito sancionador.

No que se refere ao suposto dano ao erário, a inicial aponta os valores de R\$ 150.322,96 (relativos aos descontos nos 5º, 6º e 7º períodos de fruição) e de R\$ 218.929,64 (decorrentes da alteração retroativa do parâmetro de vendas internas), totalizando R\$ 369.252,60. Contudo, os elementos constantes dos autos não permitem afirmar, com o grau de certeza exigido, que tais valores representem, na atualidade, dano patrimonial efetivo e irreversível.

Parte dessas quantias tem origem em projeções da auditoria interna baseadas em interpretação mais rigorosa do regulamento, que veio a ser reexaminada e revista pela própria Comissão Executiva, no exercício de sua competência deliberativa. Assim, não se trata, tecnicamente, de um dano objetivo e incontroverso, mas de uma consequência eventual de opção administrativa – ainda que discutível – tomada com respaldo em argumentos de mérito.

Ademais, há nos autos alegações de que os valores foram quitados ou renegociados pela empresa junto ao FUNPRODUZIR. Embora tais alegações não estejam comprovadas de forma inequívoca, elas contribuem para reforçar a incerteza quanto à configuração de dano efetivo ao patrimônio público.

Diante desse cenário, inexistindo prova robusta quanto ao dolo específico dos agentes e não estando demonstrado, com segurança, o prejuízo atual e concreto ao erário, revela-se inviável a imposição das severas sanções previstas na LIA. Em matéria sancionatória, a dúvida milita em favor do demandado (*in dubio pro reo*), razão pela qual não se mostra legítima a condenação em hipóteses de incerteza fática

Valor: R\$ 1.107.757,80
PROCESSO CÍVEL E DO TRABALHO -> Processo de Conhecimento -> Procedimento de Conhecimento -> Procedimentos Especiais -> Procedimentos Regidos por Outros Códigos, Lei
8ª CÂMARA CÍVEL
Usuário: JUSCIMAR PINTO RIBEIRO - Data: 11/03/2026 17:43:59



quanto aos pressupostos essenciais de tipicidade.

Cumprе destacar, por oportuno, que eventuais ilegalidades ou impropriedades nas decisões administrativas adotadas no âmbito do PRODUIR devem ser apuradas pelos instrumentos próprios de controle, como as instâncias de controle interno, externo ou ações anulatórias, quando for o caso. O que não se admite é a automática conversão de controvérsias administrativas ou interpretações divergentes em atos de improbidade, sob pena de esvaziamento do princípio da legalidade estrita e de banalização do direito sancionador.

À luz dessas premissas, a sentença de improcedência proferida pelo Juízo de origem, ao reconhecer a ausência de dolo específico e de dano efetivo ao erário, coaduna-se com a jurisprudência do STF (Tema 1.199) e com a atual interpretação conferida pelo Superior Tribunal de Justiça à LIA, não havendo razões para sua reforma.

3. Dispositivo.

Ao teor de todo o exposto, **nego provimento** à apelação cível interposta pelo *Parquet*, mantendo incólume a sentença de improcedência dos pedidos iniciais.

Deixo de fixar honorários recursais, nos termos do art. 85, §11, do CPC, tendo em vista a inexistência de condenação em honorários na instância de origem que pudesse ser objeto de majoração nesta fase recursal (inteligência do Tema 1.059/STJ).

É como voto.

Goiânia, datado e assinado digitalmente.

RICARDO SILVEIRA DOURADO
Juiz Substituto em Segundo Grau
RELATOR

N14

Valor: R\$ 1.107.757,80
PROCESSO CÍVEL E DO TRABALHO -> Processo de Conhecimento -> Procedimento de Conhecimento -> Procedimentos Especiais -> Procedimentos Regidos por Outros Códigos, Lei
8ª CÂMARA CÍVEL
Usuário: JUSCIMAR PINTO RIBEIRO - Data: 11/03/2026 17:43:59



Apelação Cível n. 409181-53.2015.8.09.0051

8ª Câmara Cível

Comarca de Goiânia (5ª Vara da Fazenda Pública Estadual)

Apelante : Ministério Público do Estado de Goiás

Apelados : Andrea Aurora Guedes Vecci e outros

Relator: Dr. Ricardo Silveira Dourado – Juiz Substituto em Segundo Grau

Ementa: DIREITO ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PROGRAMA PRODUIR. ALTERAÇÃO RETROATIVA DE PARÂMETRO DE DESEMPENHO. CONCESSÃO DE DESCONTO INTEGRAL DE ICMS. DELIBERAÇÃO COLEGIADA. AUSÊNCIA DE DOLO ESPECÍFICO. INEXISTÊNCIA DE DANO EFETIVO AO ERÁRIO. NOVO REGIME DA LIA. ART. 10. SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA MANTIDA.

I – CASO EM EXAME

1. Trata-se de ação civil pública proposta sob a alegação de prática de ato de improbidade administrativa decorrente da aprovação, em reunião da Comissão Executiva, de pedido de alteração retroativa do percentual mínimo de vendas internas (de 90% para 50%), o que permitiu à empresa a obtenção de desconto integral sobre saldo devedor de ICMS. O Juízo de 1º grau, ao sentenciar, julgou improcedentes os pedidos iniciais, por ausência de dolo específico e de prejuízo ao erário.

II – QUESTÃO EM DISCUSSÃO

2. Examina-se: (i) a admissibilidade de argumento recursal baseado em precedente não citado na inicial; (ii) a tipicidade da conduta à luz da nova Lei de Improbidade Administrativa (Lei n. 14.230/2021); (iii) a existência de dolo específico dos agentes públicos; (iv) a configuração de dano patrimonial efetivo ao erário.

III – RAZÕES DE DECIDIR

3. Rejeita-se a preliminar de inovação recursal soerguida nas contrarrazões, por se tratar de mera referência a precedente jurisprudencial (ACP n. 442598-31.2014.8.09.0051, de natureza anulatória de ato administrativo), sem modificação da causa de pedir.

4. Aplica-se, no caso, o novo regime da Lei n. 8.429/1992, nos termos do Tema 1.199 do STF, que exige a presença de dolo específico e dano efetivo ao erário para configuração de ato ímprobo nos termos do art. 10.



5. As deliberações impugnadas ocorreram em âmbito colegiado, com base em critérios técnicos e argumentos de conveniência administrativa, sem prova de intenção ilícita ou benefício indevido.

6. O suposto dano ao erário decorre de revisão de parâmetros feita no exercício regular da função pública, sem demonstração de prejuízo concreto, tampouco de enriquecimento ilícito.

7. Inviável, ademais, a subsunção da conduta ao art. 11 da LIA, dada a revogação do tipo aberto e a taxatividade atual do dispositivo.

IV – DISPOSITIVO E TESE

8. Apelação conhecida e desprovida.

Tese de julgamento: “1. A menção a processo semelhante como reforço argumentativo não configura inovação recursal quando não altera a causa de pedir, especialmente quando se cuida de ação civil pública de nulidade de ato administrativo, voltada ao controle da validade objetiva do ato, e não de demanda sancionatória de improbidade. 2. Aplica-se retroativamente o novo regime material da Lei n. 14.230/2021 aos processos em curso, exigindo-se dolo específico e dano efetivo para configuração de improbidade administrativa. 3. A revogação do *caput* do art. 11 da LIA implica *abolitio illicit* das condutas genéricas por violação a princípios, vedando a responsabilização sem previsão expressa no novo rol taxativo. 4. A atuação colegiada no exercício de competência administrativa, ainda que eventualmente controvertida, não configura improbidade sem prova de finalidade ilícita. 5. A constatação de eventual irregularidade sem prejuízo concreto e atual ao erário não enseja condenação por improbidade administrativa.”

Dispositivos legais citados: Lei n. 8.429/1992 (com redação da Lei n. 14.230/2021), arts. 1º, §§ 2º e 3º; 10; 11 (revogado); 12; 17, §10-F, I; Decreto Estadual n. 5.265/2000, art. 22, §3º; CPC, arts. 435 e 1.013, §1º.

Jurisprudências relevantes citadas: STF, Tema 1.199 (ARE 843.989/PR); STJ, REsp 1.913.638/MA (Tema 1.108); REsp 2.124.697/MG; AgInt no REsp 2.065.616/SP.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos, acordam os componentes da 4ª Turma Julgadora da 8ª Câmara Cível do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, por unanimidade de votos, em conhecer do recurso e negar-lhe provimento,



nos termos do voto do Relator, proferido na assentada do julgamento.

Presidente da sessão, relator e votantes nominados no Extrato de Ata de Julgamento.

A Procuradoria-Geral de Justiça esteve representada pelo membro indicado no Extrato de Ata de Julgamento.

Presentes na sessão: Dr. Luiz Felipe Fleury Calaça, pela 1ª Apelada e Dr. Ricardo César Santa Cruz Rodrigues Modesto, pelo 3ºApelado.

Goiânia, datado e assinado digitalmente.

RICARDO SILVEIRA DOURADO

Juiz Substituto em Segundo Grau

RELATOR

Valor: R\$ 1.107.757,80
PROCESSO CÍVEL E DO TRABALHO -> Processo de Conhecimento -> Procedimento de Conhecimento -> Procedimentos Especiais -> Procedimentos Regidos por Outros Códigos, Lei
8ª CÂMARA CÍVEL
Usuário: JUSCIMAR PINTO RIBEIRO - Data: 11/03/2026 17:43:59

