



Poder Judiciário

Tribunal de Justiça do Estado de Goiás

Comarca de Goiânia

Estado de Goiás

7ª Vara de Fazenda Pública Estadual

e-mail: 7vfpe@tjgo.jus.br

Protocolo: 0349604-47.2015.8.09.0051

PROCESSO CÍVEL E DO TRABALHO -> Processo de Conhecimento -> Procedimento de Conhecimento -> Procedimentos Especiais -> Procedimentos Regidos por Outros Códigos, Leis Esparsas e Regimentos -> Ação Civil de Improbidade Administrativa

Requerente: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS

Requerido: Adailton Ferreira Campos

SENTENÇA

Trata-se de AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA proposta pelo MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS, ESTADO DE GOIÁS e MUNICÍPIO DE GOIÂNIA em desfavor de ADAILTON FERREIRA CAMPOS e OUTROS, imputando-lhes a prática de atos de improbidade administrativa em decorrência de suposto esquema de desvio de verbas públicas por meio da nomeação de “servidores fantasmas” na ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE GOIÁS (ALEGO) e na CÂMARA MUNICIPAL DE GOIÂNIA (CMG).

Narra a exordial, em síntese, que as investigações da denominada “Operação Poltergeist” revelaram a existência de uma organização voltada à apropriação de recursos oriundos das verbas de gabinete de parlamentares. Os requeridos, na condição de agentes públicos ou beneficiários, teriam participado do esquema, ensejando enriquecimento ilícito, prejuízo ao erário e violação aos princípios da Administração Pública.

Pleiteia, ao final, a condenação dos demandados nas sanções previstas no art. 12 da Lei nº 8.429/92.

O Estado de Goiás e o Município de Goiânia ingressaram no feito na qualidade de litisconsortes ativos (eventos 466 e 951).

Devidamente citados, os requeridos apresentaram contestações (eventos 455, 456, 457, 467, 502, 749 e 950), arguindo, em sede preliminar: (i) a prescrição intercorrente com base na Lei nº 14.230/2021; (ii) a inépcia da inicial por ausência de individualização das condutas; (iii) a ilegitimidade passiva; e (iv) a nulidade de provas emprestadas da esfera penal. No mérito, sustentaram a ausência de dolo específico e a inexistência de dano ao erário.

O Ministério Público e o Município apresentaram réplicas (eventos 1215 e 1270), rechaçando as

Valor: R\$ 17.871.807,05
PROCESSO CÍVEL E DO TRABALHO -> Processo de Conhecimento -> Procedimento de Conhecimento -> Procedimentos Especiais -> Procedimentos Regidos por Outros Códigos, Lei
GOIÂNIA - UPJ VARAS DA FAZENDA PÚBLICA ESTADUAL: 1ª, 6ª E 7ª
Usuário: JUSCIMAR PINTO RIBEIRO - Data: 17/04/2026 18:20:40



preliminares e reiterando a procedência total dos pedidos.

Considerando o elevado número de réus, este juízo determinou o desmembramento do processo (eventos 958 e 1142), prosseguindo este feito principal apenas em relação aos requeridos já citados ou que compareceram espontaneamente.

Instadas a especificarem provas, as partes pugnaram pela produção de prova documental, testemunhal e depoimento pessoal.

Na decisão de evento nº 1.272, este Juízo já havia consignado a existência de vício na petição inicial, consistente na ausência de individualização das condutas atribuídas a cada um dos requeridos, uma vez que a narrativa se limitou à imputação genérica de participação conjunta nas irregularidades descritas, sem a necessária delimitação fática mínima.

Determinou-se, naquela oportunidade, a emenda da inicial com a indicação precisa do nexos causal, da conduta individualizada e do elemento subjetivo de cada demandado, sob pena de indeferimento da inicial.

Naquela oportunidade, foi oportunizada ao autor a emenda da inicial, nos termos do artigo 321 do Código de Processo Civil, a fim de que promovesse a adequada individualização das condutas, com a indicação precisa do nexos causal e do elemento subjetivo de cada demandado, em conformidade com o artigo 17, §6º, inciso I, da Lei nº 8.429/92, com redação dada pela Lei nº 14.230/2021.

Regularmente intimado, o Ministério Público apresentou manifestação (evento nº 1.325), na qual, todavia, deixou de promover a emenda da petição inicial nos termos determinados por este Juízo, limitando-se a sustentar a desnecessidade de adequação da exordial, razão pela qual permaneceu inalterada a deficiência estrutural anteriormente apontada.

É O NECESSÁRIO RELATO. DECIDO.

Como é de conhecimento geral, a Lei nº 14.230/2021 alterou todo o sistema de sancionamento relacionado à prática de atos que caracterizam a prática de improbidade administrativa, ficando estabelecido no seu artigo 1º, §2º, que "*considera-se dolo a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos artigos 9º, 10 e 11 desta lei, não bastando a voluntariedade do agente*".

Assim, para a configuração de ato de improbidade administrativa, qualquer que seja sua modalidade (enriquecimento ilícito, dano ao erário ou violação a princípio da administração), apresenta-se necessária a demonstração do dolo específico, consistente na vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado na legislação.

Todavia, no presente momento processual, a análise cinge-se à verificação da aptidão da petição inicial, notadamente quanto ao atendimento dos requisitos previstos no artigo 17, §6º, da Lei nº 8.429/92, não sendo cabível o aprofundamento na valoração probatória ou no exame exauriente do mérito da demanda.

Afastado o denominado dolo genérico como elemento do tipo, faz-se imprescindível a demonstração, com base em provas irrefutáveis, de que as condutas perpetradas pelo agente ou seu equiparado foram levadas a efeito com a finalidade de obtenção de alguma vantagem para si ou para terceiro, praticadas com má-fé e desonestidade.

O Excelso Pretório, na conclusão do julgamento do Tema nº 1.199 (ARE nº 843.989/PR), assentou a tese de que se aplica aos processos em curso a modificação legislativa superveniente que passou a exigir a presença de dolo para a caracterização dos atos de improbidade administrativa, ficando afastada a culpa, reafirmando a natureza sancionatória das normas emanadas da Lei nº 8.429/92, excepcionando, porém, a



retroação referente à prescrição. Senão, vejamos:

“Decisão: O Tribunal, por unanimidade, apreciando o tema 1.199 da repercussão geral, deu provimento ao recurso extraordinário para extinguir a presente ação, e, por maioria, o Tribunal acompanhou os fundamentos do voto do Ministro Alexandre de Moraes (Relator), vencidos, parcialmente e nos termos de seus respectivos votos, os Ministros André Mendonça, Nunes Marques, Edson Fachin, Roberto Barroso, Rosa Weber, Dias Toffoli, Cármen Lúcia, Ricardo Lewandowski e Gilmar Mendes. Na sequência, por unanimidade, foi fixada a seguinte tese:

‘1) É necessária a comprovação de responsabilidade subjetiva para a tipificação dos atos de improbidade administrativa, exigindo-se – nos artigos 9º, 10 e 11 da LIA - a presença do elemento subjetivo – DOLO; 2) A norma benéfica da Lei 14.230/2021 - revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa -, é IRRETROATIVA, em virtude do artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal, não tendo incidência em relação à eficácia da coisa julgada; nem tampouco durante o processo de execução das penas e seus incidentes; 3) A nova Lei 14.230/2021 aplica-se aos atos de improbidade administrativa culposos praticados na vigência do texto anterior da lei, porém sem condenação transitada em julgado, em virtude da revogação expressa do texto anterior; devendo o juízo competente analisar eventual dolo por parte do agente; 4) O novo regime prescricional previsto na Lei 14.230/2021 é IRRETROATIVO, aplicando-se os novos marcos temporais a partir da publicação da lei’. Redigirá o acórdão o Relator. Presidência do Ministro Luiz Fux. Plenário, 18.8.2022.

Nesse sentido, afigura-se necessária aplicar no caso em análise, sob pena de intolerável omissão, a retroatividade benigna (*novatio legis in melius*).

A nova redação do art. 17, § 6º, incisos I e II, exige expressamente:

Art. 17. A ação para a aplicação das sanções de que trata esta Lei será proposta pelo Ministério Público e seguirá o procedimento comum previsto na Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), salvo o disposto nesta Lei.

[...]§ 6º A petição inicial observará o seguinte:

I - **deverá individualizar a conduta do réu** e apontar os elementos probatórios mínimos que demonstrem a ocorrência das hipóteses dos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei e de sua autoria, salvo impossibilidade devidamente fundamentada; [...] (grifado).

§ 10-D. Para cada ato de improbidade administrativa, deverá necessariamente ser indicado apenas um tipo dentre aqueles previstos nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei.

Ressalte-se que os requisitos estabelecidos no artigo 17, § 6º, incisos I e II, da Lei nº 8.429/92, especialmente após a nova redação promovida pela Lei nº 14.230/2021, constituem verdadeira condição da ação, de natureza processual objetiva e de ordem pública, de modo que sua inobservância pode ser



reconhecida de ofício pelo julgador, independentemente de provocação das partes.

Conforme dispõe o artigo 14 do Código de Processo Civil, e em consonância com o artigo 6º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), a norma processual tem aplicação imediata aos processos em curso, não havendo que se falar em retroatividade indevida quando se trata da exigência de adequação da petição inicial à nova sistemática processual. Ainda que se trate de norma material de índole sancionatória, no que tange à aplicação do princípio da tipicidade e à exigência de dolo específico, a jurisprudência do STF já reconheceu a possibilidade de retroatividade benigna, diante da natureza híbrida da Lei de Improbidade Administrativa.

Ademais, a ausência de individualização das condutas dos réus compromete a formação válida da relação processual, pois impossibilita o adequado exercício do contraditório e da ampla defesa, garantias fundamentais asseguradas nos incisos LIV e LV do artigo 5º da Constituição da República. A imputação genérica, desacompanhada de descrição clara dos fatos e da conduta típica atribuída a cada réu, viola frontalmente tais garantias, além de inviabilizar o controle jurisdicional sobre a legalidade do exercício da pretensão acusatória.

No caso em tela, conforme apontado na decisão de saneamento (evento 1.272), a inicial apresenta imputações genéricas, sem a devida individualização das condutas e sem indicar com precisão o tipo de improbidade administrativa cometido por cada réu, nos termos exigidos pelo art. 17, § 10-D da LIA, ou seja, o autor limita-se a narrar um esquema de corrupção coletivo, sem descrever o elemento subjetivo (dolo específico) individualizado de cada um dos 22 requeridos.

O Ministério Público manifestou-se em evento nº 1.325, recusando-se a emendar a inicial, sustentando a validade do recebimento anterior e a estabilização da lide.

O argumento ministerial de que o recebimento da inicial no evento nº 418 impediria nova análise da aptidão da peça não subsiste. Os requisitos da petição inicial e as condições da ação são matérias de ordem pública, cognoscíveis de ofício em qualquer tempo e grau de jurisdição, enquanto não proferida a sentença de mérito (Art. 485, § 3º, CPC).

A decisão de recebimento proferida sob a égide ou interpretação anterior não gera direito adquirido à manutenção de um processo eivado de vício formal superveniente. A estabilização da lide não se presta a eternizar imputações genéricas que cerceiam o direito de defesa. Em um processo com 22 réus, a descrição de "participação conjunta" é insuficiente para que cada indivíduo compreenda a acusação específica contra si, especialmente quando a lei agora exige a prova da intenção deliberada (dolo) de lesar o erário ou enriquecer-se ilícitamente.

Nesse sentido, cito os seguintes julgados:

EMENTA: (...) 2. O propósito recursal cinge-se em apurar sobre (ir)regularidade de decisão monocrática que mantém sentença de indeferimento da inicial, por desatendimento à ordem de sua emenda para readequação ao Tema nº1199 do STF. III. RAZÕES DE DECIDIR: 3. O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Tema nº1199 (ARE nº 843.989/PR), sob o rito de Repercussão Geral, publicado no DJe em 12/12/2022 (ARE nº 843.989/PR), assentou, dentre várias teses, a de que se aplica aos processos em curso a modificação legislativa superveniente que passou a exigir a presença de dolo específico para a caracterização dos atos de improbidade administrativa, ficando afastada a culpa, reafirmando a natureza sancionatória das normas emanadas da Lei Federal nº8.429/92, excepcionando, porém, a retroação referente à prescrição. 4. Caso concreto em



que o Juízo a quo, em decisão saneadora determinou à parte autora a emenda à inicial, justamente para as devidas readequações à Lei Federal nº14.230/2021 que introduziu as alterações na LIA, em observância à tese nº03 do Tema nº1199 do STF, sendo que cingiu-se em afirmar que a nova lei de improbidade não poderia retroagir à presente demanda. 5. Não atendido o pedido de emenda à inicial em Ação de Improbidade Administrativa, para fins de readequação ao Tema nº1199 do STF, seu indeferimento é medida que se impõe, hipótese dos autos. 6. **Decisão monocrática que se encontra em consonância com jurisprudência pátria, não merece censura.** (...). (Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, PROCESSO CÍVEL E DO TRABALHO -> Recursos -> Apelação Cível, 0363443-13.2013.8.09.0051, HÉBER CARLOS DE OLIVEIRA - (DESEMBARGADOR), 1ª Câmara Cível, julgado em 12/03/2026 14:20:23). (grifado).

EMENTA: AGRAVO INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DETERMINAÇÃO DE EMENDA À INICIAL. INSTRUMENTALIDADE DO PROCESSO. APLICAÇÃO DA LEI Nº 14.230/2021. PROCESSO EM CURSO. POSSIBILIDADE. 1. A nova lei de improbidade administrativa possui uma série de novas regras processuais, que se aplicam imediatamente aos processos em curso, por força do princípio processual tempus regit actum, previsto expressamente no art. 14 do CPC.2. **Considerando que a ação principal fora ajuizada antes do advento da Lei nº 14.230/2021, imperiosa a emenda da inicial para a individualização das condutas, conforme ocorreu in casu, mesmo que posteriormente à contestação, não havendo prejuízo a parte agravante, uma vez que terá em seu favor novo prazo para manifestar.**3. Ademais, o objetivo da Ação Civil Pública de proteger interesses coletivos e difusos, bem como o princípio da máxima efetividade do processo coletivo que confere ao julgador maior poder de flexibilização procedimental, nos termos dos precedentes do STJ relativos à matéria.AGRAVO DE INSTRUMENTO CONHECIDO E DESPROVIDO. (TJGO, PROCESSO CÍVEL E DO TRABALHO -> Recursos -> Agravos -> Agravo de Instrumento 5815096-08.2023.8.09.0000, Rel. Des(a). Algomiro Carvalho Neto, 5ª Câmara Cível, julgado em 29/04/2024, DJe de 29/04/2024). (grifado).

EMENTA: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NA APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. LEILÃO PÚBLICO - ALIENAÇÃO DE VEÍCULO NÃO PERTENCENTE AO ÓRGÃO. TIPOLOGIA - ARTS. 10 E 11 DA LEI Nº 8.429/92. 1- Inocorrência dos requisitos previstos nos incisos do art. 1.022 do CPC. Rediscussão da matéria já decidida. Inadmissibilidade. É de se rejeitar os embargos de declaração quando se almeja com o recurso, tão somente, que a matéria já decidida seja rediscutida. 2- Alteração - Lei nº 14.230/2021 ? Retroatividade. Ausência de descrição de conduta dolosa. Inicial não recebida. A retroatividade da lei penal mais benéfica, insculpido no art. 5º, XL, da Constituição Federal, alcança as leis que disciplinam o direito administrativo sancionador, como as normativas da Lei de Improbidade Administrativa. **Nos termos da nova norma aplicável ao caso, quanto aos ilícitos previstos nos artigos 10 e 11, da Lei de Improbidade, somente será admitida a sua imputação aos agentes que praticaram o ato com dolo. Ausente descrição de conduta dolosa, a inicial não merece recebimento, ante a ausência de pressuposto específico.** EMBARGOS DE DECLARAÇÃO REJEITADOS.(TJGO, PROCESSO CÍVEL E DO TRABALHO -> Recursos -> Apelação Cível 5455769-15.2020.8.09.0065, Rel. Des(a). DESEMBARGADOR JERONYMO PEDRO VILLAS BOAS, 6ª Câmara Cível, julgado em 07/11/2022, DJe de 07/11/2022). (grifado).



APELAÇÃO. IMPROBIDADE Juízo na origem que julgou a ação improcedente, considerando a ausência de indicação de ato certo e determinado imputado ao requerido. CERCEAMENTO DE DEFESA. Inocorrência. MÉRITO. **Ausência de indicação de ato certo e determinado imputado ao requerido e passível de responsabilidade no sistema de atos de improbidade administrativa.** Ausência de demonstração do elemento subjetivo do dolo. **Art. 17, § 6º, I e II, inseridos pela Lei nº 14.230/21 na Lei nº 8.429/92, que exigem a individualização da conduta do réu (com apontamento do elemento probatório mínimo que demonstra a ocorrência das hipóteses dos arts. 9º, 10 e 11 da referida lei)** e dos indícios suficientes dos fatos e do dolo imputado. Alegação de fatos genéricos que não se subsomem à tipologia da Lei de Improbidade Administrativa, prejudicando a ampla defesa e o contraditório. ATO ATENTATÓRIO À DIGNIDADE DA JUSTIÇA. Inocorrência. A mera interposição de recurso, dissociada de qualquer outra alegação ou prova, não é apta a configurar ato atentatório à dignidade da justiça, posto que não se subsume às hipóteses do art. 77, IV e VI do Código de Processo Civil de 2015. Sentença de improcedência mantida. Recurso desprovido. (TJSP; Apelação Cível 1009459-63.2018.8.26.0362; Relator (a): Heloísa Martins Minessi; Órgão Julgador: 5ª Câmara de Direito Público; Foro de Mogi Guaçu - 2ª vara Cível; Data do Julgamento: 21/11/2022; Data de Registro: 22/11/2022. (grifado).

Com efeito, a generalidade da narrativa inicial (evento nº 3, arq. 1) não se limita à ausência de individualização formal das condutas, revelando-se, sobretudo, na adoção de técnica acusatória incompatível com o ordenamento jurídico vigente. Observa-se que a exordial constrói uma verdadeira imputação por atacado, na qual os requeridos são inseridos em um contexto fático amplo e, a partir dele, responsabilizados de forma indistinta, sem a indicação precisa de suas condutas concretas. Trata-se, em essência, de hipótese de responsabilização por arrastamento, em que a narrativa dilui as responsabilidades individuais, deixando de apontar, de maneira objetiva, quem praticou qual ato, em que circunstâncias e com qual elemento subjetivo.

Essa forma de imputação, além de comprometer a clareza da acusação, inviabiliza a aferição do nexos causal e do dolo específico exigido para a configuração do ato de improbidade administrativa, especialmente à luz das alterações promovidas pela Lei nº 14.230/2021. Não se admite, no atual regime jurídico, a responsabilização fundada em presunções genéricas ou na mera inserção do agente em um cenário supostamente irregular, sendo imprescindível a descrição individualizada, concreta e circunstanciada da conduta atribuída a cada demandado.

A manutenção de imputações dessa natureza equivaleria a admitir verdadeira responsabilização objetiva em matéria de improbidade administrativa, o que é expressamente vedado pelo ordenamento jurídico.

Por fim, a exigência de emenda determinada por este juízo visava, exclusivamente, adequar a petição inicial aos comandos legais vigentes, sendo vedada a formulação de nova pretensão ou a apresentação de fatos ou imputações não contidos na exordial original.

Considerando o não atendimento da determinação pelo Ministério Público, o indeferimento da inicial é medida que se impõe.

DISPOSITIVO

Diante do exposto, verificada a inobservância dos requisitos legais indispensáveis à admissibilidade da petição inicial, notadamente aqueles previstos no art. 17, §§ 6º, incisos I e II, e §10-D, da Lei nº 8.429/92,



com redação conferida pela Lei nº 14.230/2021, e considerando o não atendimento à determinação de emenda oportunizada nos termos do art. 321 do Código de Processo Civil, **INDEFIRO A PETIÇÃO INICIAL**, com fundamento no art. 330, inciso I, c/c art. 321, parágrafo único, ambos do Código de Processo Civil, e, por conseguinte, **JULGO EXTINTO O PROCESSO SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO**, nos termos do art. 485, inciso I, do CPC.

Ressalte-se que a ausência de individualização das condutas, da tipificação específica do ato ímprobo e da indicação do elemento subjetivo doloso, nos moldes exigidos pela legislação vigente, compromete a própria formação válida da relação processual, impedindo o exercício do contraditório e da ampla defesa, circunstância que autoriza o indeferimento da exordial, inclusive de ofício, por se tratar de matéria de ordem pública.

Sem condenação em custas ou honorários, à luz do art. 18 da LIA.

Deixo de submeter esta sentença à remessa necessária, nos termos do art. 17-C, § 3º da Lei 8.429/92.

Transitada em julgado esta sentença, o que deverá ser certificado nos autos, e não sendo iniciado o cumprimento de sentença, arquivem-se com baixa na distribuição.

Caso haja interposição de recurso, intime-se para as contrarrazões no prazo legal. Decorrido o prazo, com ou sem manifestação da parte, remetam-se os autos ao Tribunal de Justiça, com as cautelas de estilo.

Publique-se, registre-se e intimem-se.

Goiânia, data da assinatura eletrônica.

Mariuccia Benicio Soares Miguel

Juíza de Direito

