SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 2272868 - SE (2026/0189376-3)

RELATOR	**:**	**MINISTRO AFRÂNIO VILELA**
RECORRENTE	:	MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SERGIPE
RECORRIDO	:	VALMIR DOS SANTOS COSTA
ADVOGADOS	:	EVÂNIO JOSÉ DE MOURA SANTOS - SE002884
		FABIO BRITO FRAGA - SE004177
		BRUNO CÉSAR FONTES WILTSHIRE - SE005734
		BEATRIZ MENEZES DE CARVALHO - SE015518
		FELIPE BOTELHO SILVA MAUAD - DF041229
		GUSTAVO TEIXEIRA GONET BRANCO - DF042990
		PEDRO ABAURRE DE VASCONCELLOS E OUTRO(S) - RJ236009
RECORRIDO	:	ANTONIO JOSE DA COSTA
RECORRIDO	:	EROTILDES JOSE DE JESUS
RECORRIDO	:	BRENO VERISSIMO MELO DE JESUS
ADVOGADOS	:	MATHEUS DANTAS MEIRA - SE003910
		KATIANNE CINTIA CORREA ROCHA - SE007297
AGRAVANTE	:	VALMIR DOS SANTOS COSTA
ADVOGADOS	:	EVÂNIO JOSÉ DE MOURA SANTOS - SE002884
		FABIO BRITO FRAGA - SE004177
		BRUNO CÉSAR FONTES WILTSHIRE - SE005734
		BEATRIZ MENEZES DE CARVALHO - SE015518
		FELIPE BOTELHO SILVA MAUAD - DF041229
		GUSTAVO TEIXEIRA GONET BRANCO - DF042990
		PEDRO ABAURRE DE VASCONCELLOS E OUTRO(S) - RJ236009
AGRAVANTE	:	ANTONIO JOSE DA COSTA
AGRAVANTE	:	EROTILDES JOSE DE JESUS
AGRAVANTE	:	BRENO VERISSIMO MELO DE JESUS
ADVOGADOS	:	MATHEUS DANTAS MEIRA - SE003910
		KATIANNE CINTIA CORREA ROCHA - SE007297
AGRAVADO	:	MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SERGIPE
INTERES.	:	ROMERITO OLIVEIRA DA TRINDADE
INTERES.	:	JADSON ANDRADE COSTA
ADVOGADO	:	HARRYSSON OLIVEIRA DE JESUS LINO - SE005818
INTERES.	:	MUNICIPIO DE ITABAIANA

Documento eletrônico VDA59682921 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): JOSÉ AFRÂNIO VILELA Assinado em: 03/09/2026 16:32:59
Publicação no DJEN/CNJ de 09/09/2026. Código de Controle do Documento: 34f44d05-3dd0-462b-97c2-df9367ab6986

ADVOGADO : RUBENS DANILO SOARES DA CUNHA - SE005327

EMENTA

ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL E AGRAVOS EM RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. IRREGULARIDADES NA ADMINISTRAÇÃO DE MATADOURO MUNICIPAL. ALEGADA OFENSA AO ART. 17, § 10-F, I, DA LEI 8.429/1992. FALTA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULAS 282 E 356 DO STF. AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DE DOLO NA CONDUTA DOS RÉUS, DE INDEVIDO LUCUPLETAMENTO OU DE EFETIVO DANO AO ERÁRIO. RESTABELECIMENTO DA SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO. AGRAVOS EM RECURSO ESPECIAL INTERPOSTOS PELOS RÉUS CONHECIDOS PARA CONHECER EM PARTE DOS RECURSOS ESPECIAIS E, NESSA EXTENSÃO, DAR-LHES PROVIMENTO. RECURSO ESPECIAL INTERPOSTO PELO AUTOR DA AÇÃO PREJUDICADO.

1. Recurso especial e agravos em recursos especiais interpostos contra acórdão que, dando parcial provimento à apelação do autor, julgou parcialmente procedente o pedido em ação civil pública, em que se postula a condenação dos réus pela prática de atos de improbidade administrativa, decorrentes de irregularidades na administração de matadouro municipal.

2. O art. 17, § 10-F, I, da Lei 8.429/1992 não foi objeto de análise pelo Tribunal de origem, tampouco foram opostos embargos de declaração com o objetivo de sanar eventual omissão. Ausente, portanto, o requisito do prequestionamento, ainda que implícito, incide, no ponto, as Súmulas 282 e 356 do STF, por analogia.

3. A jurisprudência deste Superior Tribunal é firme no sentido de que "a improbidade é ilegalidade tipificada e qualificada pelo elemento subjetivo da conduta do agente" (AIA 30/AM, relator Ministro Teori Albino Zavascki, Corte Especial, julgado em 21/9/2011, DJe de 28/9/2011), pois "a Lei de Improbidade Administrativa não visa punir o inábil, mas sim o desonesto, o corrupto, aquele desprovido de lealdade e boa-fé" (REsp 1.849.513/RO, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 24/11/2020, DJe de 18/12/2020).

4. Nos termos da atual redação do art. 1º, §§ 2º e 3º, da Lei 8.429/1992, **(a)** "considera-se dolo a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, não bastando a voluntariedade do agente"; e **(b)** "o mero exercício da função ou desempenho de competências públicas, sem comprovação de ato doloso com fim ilícito, afasta a responsabilidade por ato de improbidade administrativa".

5. No caso, o acórdão recorrido revela a existência de diversas irregularidades na administração do matadouro municipal, decorrentes de excessiva informalidade. No entanto, não constam elementos que demonstrem que essa informalidade decorra de ato doloso dos réus nem que tenha gerado seu locupletamento indevido ou causado efetivo dano ao erário. Nesse contexto, deve ser restabelecida a sentença de improcedência do pedido.

6. Agravos em recurso especial interpostos pelos réus conhecidos para conhecer em parte dos recursos especiais e, nessa extensão, dar-lhes provimento. Recurso especial interposto pelo Ministério Público do Estado de Sergipe, julgado prejudicado.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Turma, por unanimidade, conhecer dos agravos de Valmir dos Santos Costa e de Antônio José da Costa e Outros para conhecer em parte do recurso

Documento eletrônico VDA59682921 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): JOSÉ AFRÂNIO VILELA Assinado em: 03/09/2026 16:32:59
Publicação no DJEN/CNJ de 09/09/2026. Código de Controle do Documento: 34f44d05-3dd0-462b-97c2-df9367ab6986

especial e, nessa parte, dar-lhes provimento; julgar prejudicado o recurso especial do Ministério Público do Estado de Sergipe, nos termos do voto do Sr. Ministro-Relator.

A Sra. Ministra Maria Thereza de Assis Moura, os Srs. Ministros Marco Aurélio Bellizze e Teodoro Silva Santos votaram com o Sr. Ministro Relator.

Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Francisco Falcão.

Brasília, 01 de setembro de 2026.

MINISTRO AFRÂNIO VILELA
Relator

Documento eletrônico VDA59682921 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): JOSÉ AFRÂNIO VILELA Assinado em: 03/09/2026 16:32:59
Publicação no DJEN/CNJ de 09/09/2026. Código de Controle do Documento: 34f44d05-3dd0-462b-97c2-df9367ab6986

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 2272868 - SE (2026/0189376-3)

RELATOR	**:**	**MINISTRO AFRÂNIO VILELA**
RECORRENTE	:	MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SERGIPE
RECORRIDO	:	VALMIR DOS SANTOS COSTA
ADVOGADOS	:	EVÂNIO JOSÉ DE MOURA SANTOS - SE002884
		FABIO BRITO FRAGA - SE004177
		BRUNO CÉSAR FONTES WILTSHIRE - SE005734
		BEATRIZ MENEZES DE CARVALHO - SE015518
		FELIPE BOTELHO SILVA MAUAD - DF041229
		GUSTAVO TEIXEIRA GONET BRANCO - DF042990
		PEDRO ABAURRE DE VASCONCELLOS E OUTRO(S) - RJ236009
RECORRIDO	:	ANTONIO JOSE DA COSTA
RECORRIDO	:	EROTILDES JOSE DE JESUS
RECORRIDO	:	BRENO VERISSIMO MELO DE JESUS
ADVOGADOS	:	MATHEUS DANTAS MEIRA - SE003910
		KATIANNE CINTIA CORREA ROCHA - SE007297
AGRAVANTE	:	VALMIR DOS SANTOS COSTA
ADVOGADOS	:	EVÂNIO JOSÉ DE MOURA SANTOS - SE002884
		FABIO BRITO FRAGA - SE004177
		BRUNO CÉSAR FONTES WILTSHIRE - SE005734
		BEATRIZ MENEZES DE CARVALHO - SE015518
		FELIPE BOTELHO SILVA MAUAD - DF041229
		GUSTAVO TEIXEIRA GONET BRANCO - DF042990
		PEDRO ABAURRE DE VASCONCELLOS E OUTRO(S) - RJ236009
AGRAVANTE	:	ANTONIO JOSE DA COSTA
AGRAVANTE	:	EROTILDES JOSE DE JESUS
AGRAVANTE	:	BRENO VERISSIMO MELO DE JESUS
ADVOGADOS	:	MATHEUS DANTAS MEIRA - SE003910
		KATIANNE CINTIA CORREA ROCHA - SE007297
AGRAVADO	:	MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SERGIPE
INTERES.	:	ROMERITO OLIVEIRA DA TRINDADE
INTERES.	:	JADSON ANDRADE COSTA
ADVOGADO	:	HARRYSSON OLIVEIRA DE JESUS LINO - SE005818
INTERES.	:	MUNICIPIO DE ITABAIANA

Documento eletrônico VDA59682922 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): JOSÉ AFRÂNIO VILELA Assinado em: 03/09/2026 16:32:56
Código de Controle do Documento: ed6e5f3e-81d2-42e1-9a5d-40f46abebc57

ADVOGADO : RUBENS DANILO SOARES DA CUNHA - SE005327

EMENTA

ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL E AGRAVOS EM RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. IRREGULARIDADES NA ADMINISTRAÇÃO DE MATADOURO MUNICIPAL. ALEGADA OFENSA AO ART. 17, § 10-F, I, DA LEI 8.429/1992. FALTA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULAS 282 E 356 DO STF. AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DE DOLO NA CONDUTA DOS RÉUS, DE INDEVIDO LUCUPLETAMENTO OU DE EFETIVO DANO AO ERÁRIO. RESTABELECIMENTO DA SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO. AGRAVOS EM RECURSO ESPECIAL INTERPOSTOS PELOS RÉUS CONHECIDOS PARA CONHECER EM PARTE DOS RECURSOS ESPECIAIS E, NESSA EXTENSÃO, DAR-LHES PROVIMENTO. RECURSO ESPECIAL INTERPOSTO PELO AUTOR DA AÇÃO PREJUDICADO.

1. Recurso especial e agravos em recursos especiais interpostos contra acórdão que, dando parcial provimento à apelação do autor, julgou parcialmente procedente o pedido em ação civil pública, em que se postula a condenação dos réus pela prática de atos de improbidade administrativa, decorrentes de irregularidades na administração de matadouro municipal.

2. O art. 17, § 10-F, I, da Lei 8.429/1992 não foi objeto de análise pelo Tribunal de origem, tampouco foram opostos embargos de declaração com o objetivo de sanar eventual omissão. Ausente, portanto, o requisito do prequestionamento, ainda que implícito, incide, no ponto, as Súmulas 282 e 356 do STF, por analogia.

3. A jurisprudência deste Superior Tribunal é firme no sentido de que "a improbidade é ilegalidade tipificada e qualificada pelo elemento subjetivo da conduta do agente" (AIA 30/AM, relator Ministro Teori Albino Zavascki, Corte Especial, julgado em 21/9/2011, DJe de 28/9/2011), pois "a Lei de Improbidade Administrativa não visa punir o inábil, mas sim o desonesto, o corrupto, aquele desprovido de lealdade e boa-fé" (REsp 1.849.513/RO, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 24/11/2020, DJe de 18/12/2020).

4. Nos termos da atual redação do art. 1º, §§ 2º e 3º, da Lei 8.429/1992, **(a)** "considera-se dolo a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, não bastando a voluntariedade do agente"; e **(b)** "o mero exercício da função ou desempenho de competências públicas, sem comprovação de ato doloso com fim ilícito, afasta a responsabilidade por ato de improbidade administrativa".

5. No caso, o acórdão recorrido revela a existência de diversas irregularidades na administração do matadouro municipal, decorrentes de excessiva informalidade. No entanto, não constam elementos que demonstrem que essa informalidade decorra de ato doloso dos réus nem que tenha gerado seu locupletamento indevido ou causado efetivo dano ao erário. Nesse contexto, deve ser restabelecida a sentença de improcedência do pedido.

6. Agravos em recurso especial interpostos pelos réus conhecidos para conhecer em parte dos recursos especiais e, nessa extensão, dar-lhes provimento. Recurso especial interposto pelo Ministério Público do Estado de Sergipe, julgado prejudicado.

RELATÓRIO

Documento eletrônico VDA59682922 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): JOSÉ AFRÂNIO VILELA Assinado em: 03/09/2026 16:32:56
Código de Controle do Documento: ed6e5f3e-81d2-42e1-9a5d-40f46abebc57

MINISTRO AFRÂNIO VILELA: Em análise, recurso especial interposto pelo MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SERGIPE (fls. 4.154-4.174) e agravos em recurso especial interpostos por VALMIR DOS SANTOS COSTA (fls. 4.353-4.371) e por EROTILDES JOSÉ DE JESUS, ANTÔNIO JOSÉ DA COSTA e BRENO VERÍSSIMO MELO DE JESUS (fls. 4.393-4.410).

Os recursos especiais foram interpostos contra acórdão de Tribunal de Justiça do Estado de Sergipe, assim ementado:

> APELAÇÃO CÍVEL – Ação de Improbidade Administrativa – Município de Itabaiana – Funcionamento de matadouro municipal – Administração terceirizada particular – Cobrança de preço público por particulares sem amparo legal – Preço estabelecido à sorrelfa – Inexistência de controle contábil – Abate de animais sem GTA (Guia de Trânsito Animal) – Administradores parentes do Prefeito e do Secretário Municipal da Agricultura – Completa irregularidade – Atos de improbidade configurados – Art. 9º e 10 da LIA com suas alterações – Preliminar de nulidade da sentença rejeitada – Dano material – Extinção do processo sem apreciação do mérito – Dano moral coletivo indeferido – Ação procedente em parte – Apelo conhecido e parcialmente provido – Decisão unânime.
> I. CASO EM EXAME.
> 01. Apelação que questiona a improcedência da ação de Improbidade Administrativa.
> II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO.
> 02. a) Nulidade da sentença por deficiência na análise das provas; b) enquadramento da conduta como ato doloso na prática de improbidade definida nos arts. 9º e 10, da Lei nº 8.429/1992, com as alterações da Lei nº 14.230/2021; c) definição dos pleitos de ressarcimento por danos materiais e danos morais coletivos.
> III. RAZÕES DE DECIDIR
> 03. Se o Sentenciante analisa as provas dos autos e os argumentos das partes e fundamenta sua decisão de improcedência, expondo as razões do seu convencimento, não há que se falar em nulidade porque se as provas dos autos levam a outra conclusão, o caso não é de nulidade e sim de revisão na via recursal, cuja matéria se contém no mérito da apelação. Preliminar rejeitada.
> 04. Os documentos e as testemunhas ouvidas apontam para a existência de um cartel operando dentro do matadouro de Itabaiana, cobrando preços que bem entendiam, travestidos de tarifas públicas. Tais quantias eram recebidas sem anotações ou comprovantes e repassadas de acordo com as instruções do Secretário Municipal e do Prefeito da Cidade. Tudo feito à sorrelfa, de socapa.
> 05. Os Réus VALMIR DOS SANTOS COSTA, EROTILDES JOSÉ DE JESUS, na qualidade de gestores de primeira linha da coisa pública (prefeito e secretário municipal) e os demais Réus, na qualidade de

Documento eletrônico VDA59682922 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): JOSÉ AFRÂNIO VILELA Assinado em: 03/09/2026 16:32:56
Código de Controle do Documento: ed6e5f3e-81d2-42e1-9a5d-40f46abebc57

‘longa manus’ extraoficial da Administração cometeram irregularidades ao não declarar o número correto de bois abatidos e a cobrança de importância maior a título de taxa do que a prevista no CTM. Também efetivaram ou receberam o pagamento decorrente do trabalho de pessoas que não tinham qualquer vínculo com o Poder Público. Além disso, houve a utilização de quantias sem a devida prestação de contas e o recebimento de taxas fora de qualquer contabilidade municipal, sequer recibo em nome do pagador. Tais irregularidades estão descritas no art. 9º, incisos I e XII e art. 10 ‘caput’ e incisos I, II, IX, X e XI, a Lei nº 8.429/1992, com as alterações da Lei nº 14.230/2021.

06. Os pressupostos do dano material exigem aquilatação e demonstração do ato, do dano e do nexo de causa e, na maioria dos casos, a prova dimensão dos danos. No caso, deve ser levado em conta que o Município recebia a sua “taxa de abate”, em alguns casos, em quantia superior àquela estabelecida em lei, não havendo que se falar em dano, nesta situação, sem inibir a presença do prejuízo nos demais casos. Como o Ministério Público não trouxe a prova certeira da dimensão dos danos para amparar seu pedido, deve a aferição do ‘quantum’ ser feita na via da liquidação por arbitramento (art. 18 da Lei nº 8.429/1992).

07. O STJ sacramentou que “o dano moral coletivo prescinde da comprovação de dor, de sofrimento e de abalo psicológico, suscetíveis de apreciação na esfera do indivíduo”. (REsp 1.057.274/RS) e que sua jurisprudência “é pacífica no sentido de que o dano moral coletivo não exige prova de lesão a indivíduos determinados, bastando a demonstração de conduta que cause grave ofensa a interesses difusos ou coletivos e repulsa social”. (AgInt no AREsp n. 2.729.470/RS). Assim, não é qualquer ato de improbidade que deságua no dano moral coletivo.

08. “O dano moral coletivo ocorre com a violação intensa de valores da sociedade, o que não se confunde com a mera realização de ato ímprobo, devendo se analisar os aspectos do caso concreto, tais como valor do prejuízo, abalo social, propagação da informação, repulsa das pessoas. Sem considerar estes elementos, todo e qualquer ato de improbidade geraria a condenação por dano moral coletivo, entendimento que incluiria indevidamente uma nova sanção no rol do artigo 12, da Lei nº 8.429/92, em manifesta usurpação da atividade legislativa." (TJDF. Acórdão 1386820, publicado no D Je: 7/12/2021).

09. Apelo conhecido e provido parcialmente para julgar a ação de improbidade administrativa parcialmente procedente (fls. 3.647-3.648).

VALMIR DOS SANTOS COSTA (fls. 3.696-3.767) e EROTILDES JOSÉ DE JESUS, ANTÔNIO JOSÉ DA COSTA e BRENO VERÍSSIMO MELO DE JESUS (fls. 3.922-3.992) interpuseram recursos especiais contendo as mesmas alegações. Sustentam, preliminarmente, a necessidade de reunião, por conexão, deste feito com a Apelação Cível 202400736122.

Documento eletrônico VDA59682922 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): JOSÉ AFRÂNIO VILELA Assinado em: 03/09/2026 16:32:56
Código de Controle do Documento: ed6e5f3e-81d2-42e1-9a5d-40f46abebc57

Suscitam a ocorrência de dissídio jurisprudencial, sob a assertiva de que o acórdão recorrido divergiu da interpretação dada pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região ao art. 17, § 10-F, I, da Lei 8.429/1992.

Alegam ofensa aos seguintes artigos de lei federal:

(a) 17, § 10-F, I, da Lei 8.429/1992 por entenderem que o acórdão recorrido, "ao modificar a capitulação jurídica dos fatos, criou um novo enquadramento normativo não contido na inicial, tampouco reproduzido no apelo cível, ampliando o espectro acusatório sem qualquer provocação ministerial nesse sentido. E, por sua vez, mencionada alteração violou o núcleo essencial da defesa, haja vista que o réu, ora recorrente, defendeu-se dentro de um quadro fático-jurídico específico (arts. 9º e 11 da LIA), e foi condenado por fundamentos inteiramente distintos (arts. 9º e 10 da LIA), com regime sancionatório mais severo, o que configura decisão completamente surpresa e fere, por conseguinte, o art. 10 do Código de Processo Civil, que proíbe decisões baseadas em fundamentos não debatidos entre as partes" (fls. 3.719-3.720);

(b) 1º, §§ 1º a 3º, da Lei 8.429/1992, por entenderem que "o Tribunal de origem, ao reformar parcialmente a sentença de improcedência, presumiu dolo e enriquecimento ilícito a partir de meras irregularidades administrativas" (fl. 3.750);

(c) 10 da Lei 8.429/1992, por entenderem que "em nenhum momento no deslinde da presente ação fora apresentado qualquer documento que pudesse levar a cogitações sobre o suposto gasto que gerou danos aos cofres municipais, e isso reflete na ausência de parâmetros para a estipulação da sanção imposta" (fl. 3.754); e

(d) 1º, § 2º, da Lei 8.429/1992, por entenderem que "a conduta imputada ao então gestor municipal não revela qualquer traço de dolo qualificado, intenção de causar prejuízo, enriquecimento ilícito, ou violação deliberada aos princípios administrativos" (fl. 3.760).

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SERGIPE, por sua vez, sustenta ofensa ao art. 12 da Lei 8.429/1992, por entender que o acórdão recorrido **(a)** "ao afastar a sanção de perda da função pública [...] esvazia o núcleo essencial do regime sancionatório da Lei de Improbidade Administrativa, cuja finalidade não se restringe à repressão patrimonial do ilícito, mas se orienta, sobretudo, à proteção da moralidade

Documento eletrônico VDA59682922 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): JOSÉ AFRÂNIO VILELA Assinado em: 03/09/2026 16:32:56
Código de Controle do Documento: ed6e5f3e-81d2-42e1-9a5d-40f46abebc57

administrativa e à preservação da idoneidade do exercício da função pública" (fl. 4.165); e **(b)** "o dano moral coletivo, no âmbito da improbidade administrativa, não se confunde com o conceito clássico de dano moral individual. A probidade administrativa consubstancia bem jurídico de natureza transindividual e indivisível, integrante do patrimônio imaterial da sociedade, cuja violação não se mede por sentimentos subjetivos individualizados, mas pela degradação objetiva dos valores éticos e institucionais que informam a atuação estatal" (fls. 4.171-4.172).

Foram apresentadas contrarrazões aos recursos especiais (fls. 4.180-4.283).

O Tribunal de Justiça do Estado de Sergipe admitiu o recurso especial do autor da ação e inadmitiu os recursos dos réus (fls. 4.307-4.339). Contra a decisão de inadmissão de seus recursos especiais, os réus interpuseram os agravos de fls. 4.353-4.371 e 4.393-4.410.

O MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL opinou pelo parcial provimento do recurso especial interposto pelo Ministério Público Estadual, e pelo conhecimento dos agravos em recurso especial, para conhecer parcialmente dos recursos especiais defensivos e, nessa extensão, negar-lhes provimento" (fl. 4.581), em parecer assim ementado:

> IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. RECURSO ESPECIAL. AGRAVOS EM RECURSO ESPECIAL. DANO MORAL COLETIVO. INADEQUAÇÃO DA PRETENSÃO INDENIZATÓRIA NO ÂMBITO DA AÇÃO DE IMPROBIDADE. ARTS. 12 E 17-D DA LEI Nº 8.429/1992. PERDA DA FUNÇÃO PÚBLICA. ALCANCE DA SANÇÃO. ART. 12, § 1º, DA LIA. INTERPRETAÇÃO CONFORME A CONSTITUIÇÃO CONFERIDA NA ADI Nº 7.236. INCIDÊNCIA SOBRE OS VÍNCULOS PÚBLICOS MANTIDOS PELO CONDENADO NO MOMENTO DO TRÂNSITO EM JULGADO. CONEXÃO. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA 211/STJ. JULGAMENTO EXTRA PETITA. ART. 17, § 10-F, I, DA LIA. NORMA PROCESSUAL. IRRETROATIVIDADE. TEMPUS REGIT ACTUM. TEORIA DO ISOLAMENTO DOS ATOS PROCESSUAIS. ALTERAÇÃO DA CAPITULAÇÃO JURÍDICA DOS FATOS. POSSIBILIDADE. DOLO ESPECÍFICO. ENRIQUECIMENTO ILÍCITO. PREJUÍZO AO ERÁRIO. DOSIMETRIA DAS SANÇÕES. REEXAME DO CONJUNTO FÁTICO-PROBATÓRIO. SÚMULA 7/STJ.
> 1. A ação de improbidade administrativa possui natureza repressiva, destinada à aplicação das sanções previstas na Lei nº 8.429/1992. A tutela indenizatória dos interesses difusos, coletivos e individuais

Documento eletrônico VDA59682922 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): JOSÉ AFRÂNIO VILELA Assinado em: 03/09/2026 16:32:56
Código de Controle do Documento: ed6e5f3e-81d2-42e1-9a5d-40f46abebc57

homogêneos submete-se, agora, à disciplina específica da ação civil pública, nos termos dos arts. 12 e 17-D da [N]LIA.
2. A sanção de perda da função pública não se restringe ao vínculo mantido pelo agente no momento da prática do ato ímprobo. Na ADI nº 7.236, o Supremo Tribunal Federal conferiu interpretação conforme a Constituição ao art. 12, § 1º, da Lei nº 8.429/1992, para estabelecer que a penalidade pode/deve alcançar os demais vínculos públicos mantidos pelo condenado, ressalvada a possibilidade de preservação excepcional e fundamentada, consideradas as circunstâncias do caso e a gravidade da infração.
3. A mera indicação da questão federal pela parte não satisfaz o requisito do prequestionamento. Ausente pronunciamento do Tribunal de origem sobre a matéria, incide a Súmula 211/STJ.
4. A verificação da conexão entre demandas, quando dependente do cotejo entre petições iniciais, pedidos, causas de pedir e circunstâncias fáticas específicas, implica reexame de elementos processuais e probatórios, atraindo a incidência da Súmula 7/STJ.
5. Os requisitos e as consequências processuais introduzidos pela Lei nº 14.230/2021 submetem-se ao princípio *tempus regit actum* e à teoria do isolamento dos atos processuais, não alcançando atos aperfeiçoados sob a vigência da legislação anterior.
6. O art. 17, § 10-F, I, da Lei nº 8.429/1992 não pode ser aplicado retroativamente para invalidar decisão fundada na qualificação jurídica conferida a fatos regularmente deduzidos antes da entrada em vigor da Lei nº 14.230/2021.
7. Os limites objetivos da demanda são definidos pelos fatos narrados, pela causa de pedir e pelos pedidos formulados, e não apenas pela capitulação jurídica indicada na petição inicial. A atribuição de enquadramento jurídico diverso aos fatos regularmente deduzidos não configura julgamento *extra petita*.
8. A revisão das conclusões do acórdão recorrido quanto à presença do dolo específico, à obtenção de vantagem indevida, à existência de prejuízo ao erário e à participação individual dos agentes exige alteração das premissas fáticas estabelecidas pela instância ordinária, circunstância que atrai a incidência da Súmula 7/STJ.
9. A ausência de quantificação imediata do prejuízo não se confunde com inexistência de dano, quando o acórdão reconhece a lesão patrimonial e remete apenas a definição do *quantum debeatur* à fase de liquidação.
10. A redução ou o afastamento das sanções aplicadas em recurso especial somente se mostra possível quando a desproporção puder ser reconhecida a partir das próprias premissas fixadas no acórdão recorrido. Quando a pretensão exige nova análise de gravidade das condutas, da participação dos agentes ou das consequências dos atos, incide a Súmula 7/STJ.
11. Parecer pelo parcial provimento do recurso especial interposto pelo Ministério Público Estadual, e pelo conhecimento dos agravos em recurso especial, para conhecer parcialmente dos recursos especiais defensivos e, nessa extensão, negar-lhes provimento.

Documento eletrônico VDA59682922 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): JOSÉ AFRÂNIO VILELA Assinado em: 03/09/2026 16:32:56
Código de Controle do Documento: ed6e5f3e-81d2-42e1-9a5d-40f46abebc57

É o relatório.

VOTO

MINISTRO AFRÂNIO VILELA (Relator): Na origem, o MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SERGIPE ajuizou ação civil pública, postulando a condenação de VALMIR DOS SANTOS COSTA (então Prefeito do Município de Itabaiana/SP), EROTILDES JOSÉ DE JESUS (então Secretário Municipal de Agricultura), ANTÔNIO JOSÉ DA COSTA e BRENO VERÍSSIMO MELO DE JESUS, pela prática de atos de improbidade administrativa, por irregularidades na administração do matadouro municipal.

A sentença julgou improcedente o pedido, ao fundamento de que:

> [...] o Ministério Público aduz que os requeridos incorreram em ato de improbidade ao realizar a cobrança de taxa em valor maior para o abate de animais no matadouro municipal ao valor cobrado em legislação, tal como declarar número menor de animais abatidos à EMDAGRO, ocasionando a apropriação de, no mínimo, R$ 8.286.846,19 (OITO MILHÕES, DUZENTOS E OITENTA E SEIS MIL, OITOCENTOS E QUARENTA E SEIS REAIS E DEZENOVE CENTAVOS).
> O Ministério Público denunciou os requeridos VALMIR DOS SANTOS COSTA, EROTILDES JOSÉ DE JESUS, ANTÔNIO JOSÉ DA COSTA e BRENO VERÍSSIMO MELO DE JESUS pela prática do disposto no art. 9º, caput da Lei nº 8.429/92.
> [...]
> **Como se verifica dos extensos depoimentos do processo, em que pese o valor da taxa da CTM ser de 5 UFM, que é equivalente a R$ 17,15 (dezessete reais e quinze centavos), era cobrado o valor de R$ 50,00 (cinquenta reais), todavia, alegam que o remanescente que não era repassado para a prefeitura, servia para o pagamento dos trabalhadores avulsos, que não possuiam vínculo com a prefeitura, mas trabalhavam no matadouro, bem como a manutenção do local, eis que a prefeitura não contribuia para a conservação do local**. Vejamos:
> [...]
> Em que pesem as irregularidades cometidas pelos réus ao não declarar o número correto de bois abatidos e a cobrança de importância maior a título de taxa do que a prevista no CTM, **não se encontra estabelecido nos autos o dolo necessário para ensejar sua condenação por atos de improbidade administrativa**.
> A cobrança de taxa maior e utilização para finalidade diversa da estabelecida na CTM foi irregular, **mas não há comprovação de dolo ou má-fé por parte dos réus**.

Documento eletrônico VDA59682922 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): JOSÉ AFRÂNIO VILELA Assinado em: 03/09/2026 16:32:56
Código de Controle do Documento: ed6e5f3e-81d2-42e1-9a5d-40f46abebc57

> Pois bem.
> É certo que os documentos e depoimentos apresentados não são capazes de comprovar o efetivo valor arrecadado, a distribuição do mesmo ou para demonstrar a destinação dos recursos dele oriundo, contudo, **tampouco se demonstrou malversação dos recursos, desvio doloso ou enriquecimento ilícito dos demandados**.
> Ante os elementos coligidos nos autos, **não restou demonstrado que as condutas dos réus tenham sido qualificadas por intuitos eivados de desonestidade, malícia ou dolo**.
> [...]
> Ora, no caso em comento, o Ministério Público imputa aos réus a violação aos princípios da Administração, com fundamento no inciso I, do artigo 11, da Lei nº 8.429/92, o qual foi revogado pela Lei 14.230/2021.
> [...]
> Dessa forma, não vislumbro conduta dos réus eivada de má-fé ou dolo específico, com a percepção de vantagem pessoal, capaz de configurar qualquer ato de improbidade. Ademais, a conduta prevista no inciso I do artigo 11 da Lei de Improbidade não mais tem suporte legal, pois esse dispositivo foi revogado, conforme acima exposto.
> E, ainda, cabe salientar que incumbia ao Ministério Público a demonstração de que a conduta do agente se subsume nas demais previsões daquele rol taxativo, o que não ocorreu na presente ação civil pública (fls. 3.235-3.260).

Interposta apelação, pelo autor da ação, foi parcialmente provida, pelo Tribunal de Justiça do Estado de Sergipe, em acórdão assim fundamentado:

> Quanto à prova documental testemunhal, colho da sentença (fls. 3227 dos autos originários) que na administração do matadouro municipal de Itabaiana havia um cartel de administração particular por pessoas sem qualquer vínculo com a Administração.
> Exerceram a "função de administrador" do matadouro ANTÔNIO JOSÉ DA COSTA (vulgo FOZINHO), BRENO VERÍSSIMO MELO DE JESUS (filho do Secretário Municipal da Agricultura EROLTILDES JOSÉ DE JESUS) e "ZÉ AUGUSTO PRETO", sendo este último, homem de confiança do Prefeito VALMIR, segundo informações.
> Tais pessoas arrecadavam, inicialmente, R$ 50,00 (cinquenta reais) como "taxa de abate" do pessoal envolvido na matança de bois (boiadeiros). Este preço não era o preço constante do Código Tributário Municipal e o pagamento se fazia na própria pessoa do Administrador que não fornecia recibo, nem prestava constas regulares.
> Existia também o abate de animais sem a Guia de Trânsito Animal (GTA).
> [...]
> Depois de tudo o quanto foi dito e transcrito, é fácil verificar que os documentos e as testemunhas só apontam para a existência de um

Documento eletrônico VDA59682922 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): JOSÉ AFRÂNIO VILELA Assinado em: 03/09/2026 16:32:56
Código de Controle do Documento: ed6e5f3e-81d2-42e1-9a5d-40f46abebc57

cartel operando dentro do matadouro de Itabaiana, cobrando preços que bem entendiam, travestidos de tarifas públicas.
Tais quantias eram recebidas sem anotações ou comprovantes e repassadas de acordo com as instruções do Secretário Municipal e do Prefeito da Cidade.
Tudo feito à sorrelfa, de socapa.
Os depoimentos de BRENO VERÍSSIMO MELO DE JESUS perante a Autoridade Policial (fls.456-457) dão a dimensão do esquema. O depoente informou que foi trabalhar no matadouro "por intermédio de seu genitor EROTILDES JOSÉ DE JESUS (Secretário Municipal da Agricultura), mesmo sem qualquer vínculo jurídico com a Municipalidade."
Também informou que **"fazia o controle do abate e a cobrança aos boiadeiros informalmente, como sempre foi de costume, no valor de R$ 50,00 (cinquenta reais) por cabeça entregues em suas mãos sem a emissão ou entrega de guia, comprovante ou recibo correlato. Desse montante, repassa R$ 17,15 (dezessete reais e quinze centavos) à Secretaria de Agricultura EROTILDES, retendo o remanescente para custeio das despesas do Matadouro que perfaz, aproximadamente, R$ 22.000,00 (vinte e dois mil reais) a R$ 25.000,00 (vinte e cinco mil reais).**"
Já ANTÔNIO JOSÉ DA COSTA vulgo FOZINHO (fls.429-431) informou que trabalhava no Matadouro de Itabaiana desde 2013 sem qualquer vínculo jurídico com a Municipalidade e que recebia semanalmente de R$ 500,00 (quinhentos reais) a R$ 600,00 (seiscentos reais), a depender do fluxo de animais. Disse que eram abatidas em torno de 3.000 (três mil) cabeças ao mês, cujo controle era registrado em sua agenda e ratificou a taxa cobrada no abate, a inexistência de guia para recolhimento e a tramitação do valor arrecadado cujo destino era EROTILDES, entregue em espécie.
[...]
Os Réus VALMIR DOS SANTOS COSTA, EROTILDES JOSÉ DE JESUS, na qualidade de gestores de primeira linha da coisa pública (prefeito e secretário municipal) e os demais Réus, na qualidade de 'longa manus' extraoficial da Administração cometeram irregularidades ao não declarar o número correto de bois abatidos e a cobrança de importância maior a título de taxa do que a prevista no CTM. Também efetivaram ou receberam o pagamento decorrente do trabalho de pessoas que não tinham qualquer vínculo com o Poder Público.
Além disso, houve a utilização de quantias sem a devida prestação de contas e o recebimento de taxas fora de qualquer contabilidade municipal, sequer recibo em nome do pagador.
Tais irregularidades estão descritas no art. 9º, incisos I e XII e art. 10 'caput' e incisos I, II, IX, X e XI, a Lei nº 8.429/1992, com as alterações da Lei nº 14.230/2021.
[...]
Portanto, entendo que houve ato de improbidade a justificar a procedência da ação neste particular.

Documento eletrônico VDA59682922 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): JOSÉ AFRÂNIO VILELA Assinado em: 03/09/2026 16:32:56
Código de Controle do Documento: ed6e5f3e-81d2-42e1-9a5d-40f46abebc57

[...]
Na hipótese em análise, deve ser levado em conta que **o Município recebia a sua "taxa de abate", em alguns casos, em quantia superior àquela estabelecida em lei, não havendo que se falar em dano, nesta situação, sem inibir a presença do prejuízo nos demais casos. Como o Ministério Público não trouxe a prova certeira da dimensão dos danos para amparar seu pedido, deve a aferição do 'quantum' ser feita na via da liquidação por arbitramento** (art. 18 da Lei nº 8.429/1992).
Portanto, condeno os Requeridos a repor o dano do erário, de forma solidária, em quantia a ser definida na liquidação por arbitramento.
[...]
O Ministério Público não trouxe qualquer prova de abalo sofrido pela comunidade itabaianense. Sequer na oitiva de testemunhas, o Ministério Público enveredou por este aspecto da repulsa social.
[...]
Por estes aspectos, JULGO IMPROCEDENTE o pleito de danos morais coletivos.
Em resumo, a ação é procedente em parte para condenar os Réus nas sanções do art. 12 da Lei nº 8.429/1992, por enquadramento no **art. 9º, incisos I e XII e art. 10 'caput' e incisos I, II, IX, X e XI**, a Lei nº 8.429/1992, com as alterações da Lei nº 14.230/2021, da seguinte forma:
VALMIR DOS SANTOS COSTA – **diante da sua conduta e na qualidade de gestor maior** (Prefeito Municipal) devem ser imputadas as sanções do art. 12, incisos I e II, da Lei nº 8.429/1992, com as alterações da Lei nº 14.230/2021, ficando o mesmo com a suspensão dos direitos políticos até 06 (seis) anos, pagamento de multa civil equivalente ao valor de 05 (cinco) vezes o salário de Prefeito Municipal e proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de 05 (cinco) anos.
EROTILDES JOSÉ DE JESUS – **diante da sua conduta e na qualidade de gestor de primeiro escalão** da Administração municipal (Secretário Municipal) devem ser imputadas as sanções do art. 12, incisos I e II, da Lei nº 8.429/1992, com as alterações da Lei nº 14.230/2021, ficando o mesmo com a suspensão dos direitos políticos até 03 (três) anos, pagamento de multa civil equivalente ao valor de 03 (cinco) vezes o salário de Secretário Municipal e proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de 05 (cinco) anos.
ANTÔNIO JOSÉ DA COSTA – diante de sua conduta e na qualidade de terceirizado sem vínculo com a Administração e **pela ausência de montante do prejuízo comprovado ao erário causado por sua atitude**, devem ser imputadas as sanções do art. 12, incisos I e II, da Lei nº 8.429/1992, com as alterações da Lei nº 14.230/2021, ficando o mesmo com a suspensão dos direitos políticos até 02 (dois) anos e

Documento eletrônico VDA59682922 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): JOSÉ AFRÂNIO VILELA Assinado em: 03/09/2026 16:32:56
Código de Controle do Documento: ed6e5f3e-81d2-42e1-9a5d-40f46abebc57

> proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de 02 (dois) anos.
> BRENO VERÍSSIMO MELO DE JESUS – diante de sua conduta e na qualidade de terceirizado sem vínculo com a Administração e **pela ausência de montante do prejuízo comprovado ao erário causado por sua atitude**, devem ser imputadas as sanções do art. 12, incisos I e II, da Lei nº 8.429/1992, com as alterações da Lei nº 14.230/2021, ficando o mesmo com a suspensão dos direitos políticos até 02 (dois) anos e proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de 02 (dois) anos.
> Ficam os Requeridos condenados, solidariamente, a repor o dano provocado à Fazenda Pública Municipal, na quantia a ser definida na liquidação por arbitramento (fls. 3.652-3.660).

Feito esse registro do caso dos autos, passo ao exame dos recursos interpostos pelas partes.

1. Dos agravos em recurso especial interpostos por VALMIR DOS SANTOS COSTA (fls. 4.353-4.371) e por EROTILDES JOSÉ DE JESUS, ANTÔNIO JOSÉ DA COSTA e BRENO VERÍSSIMO MELO DE JESUS (fls. 4.393-4.410)

O Tribunal de Justiça do Estado de Sergipe inadmitiu os recursos especiais com base nas Súmulas 282 e 356/STF e 7/STJ. Os agravantes impugnaram, de forma adequada, esses fundamentos, motivo pelo qual conheço dos agravos e passo ao exame dos recursos especiais.

1.1. Da alegada necessidade de reunião, por conexão, deste feito com a Apelação Cível 202400736122.

A pretensão não merece acolhida.

De inicio, verifico que, não obstante ambas as ações tenham sido ajuizadas em datas próximas (novembro de 2018), tramitaram de forma separada, tendo a indicada ação n.º 202400736122 sido julgada antes deste feito. Porém, apenas após a prolação do acórdão recorrido, os agravantes, na petição de recurso especial, alegaram

Documento eletrônico VDA59682922 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): JOSÉ AFRÂNIO VILELA Assinado em: 03/09/2026 16:32:56
Código de Controle do Documento: ed6e5f3e-81d2-42e1-9a5d-40f46abebc57

a necessidade de reunião das ações para julgamento conjunto. Assim, a pretensão contraria o disposto no art. 55, § 1º, do CPC.

Ademais, embora ambas as ações tratem de questões relacionadas à administração do matadouro municipal, possuem réus diversos, com imputações também, diversas.

Com efeito, na ação n.º 202400736122 (atualmente autuada neste Superior Tribunal como AREsp 3.220.567/SE, sob relatoria do Ministro SÉRGIO KUKINA), o ato tido como ímprobo diz respeito à dispensa de licitação para a contratação de prestação de serviços de coleta, transporte e destinação final de resíduos oriundos do Matadouro Público Municipal, não influindo no deslinde deste recurso.

Assim, por versarem sobre fatos distintos, inexiste a necessidade de julgamento conjunto das ações.

1.2. Da alegada ofensa ao art. 17, § 10-F, I, da Lei 8.429/1992

Quanto ao ponto, cabe destacar que, conforme jurisprudência do STJ, para que se configure o prequestionamento, é necessário que a causa tenha sido decidida à luz dos dispositivos legais apontados como contrariados, interpretando-se a sua aplicação ou não, ao caso concreto. Nesse contexto, "a simples indicação de dispositivos e diplomas legais tidos por violados, sem que o tema tenha sido enfrentado pelo acórdão recorrido, obsta o conhecimento do recurso especial, por falta de prequestionamento" (AgInt nos EDcl no AREsp n. 2.263.247/RJ, relator Ministro Antonio Carlos Ferreira, Quarta Turma, julgado em 4/12/2023, DJe de 7/12/2023).

No caso, a matéria de que trata o art. 17, § 10-F, I da Lei 8.429/1992 não foi objeto de análise pelo Tribunal de origem, nem sequer de modo implícito, tampouco foram opostos embargos de declaração com o objetivo de sanar eventual omissão. Ausente, portanto, o requisito do prequestionamento, incidem, no ponto, as Súmulas 282 e 356 do STF, por analogia.

Ademais, conforme noticiado, o Supremo Tribunal Federal, ao concluir o julgamento da ADI 7.156/DF, decidiu, "no que se refere aos arts. 12, § 10; 17, §§ 10-C,

Documento eletrônico VDA59682922 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): JOSÉ AFRÂNIO VILELA Assinado em: 03/09/2026 16:32:56
Código de Controle do Documento: ed6e5f3e-81d2-42e1-9a5d-40f46abebc57

10-D e 10-F, I; e 17-B, § 3º: declarar a inconstitucionalidade dos dispositivos" (acórdão pendente de publicação).

1.3. Da alegada ofensa aos arts. 1º, §§ 1º a 3º, e 10 da Lei 8.429/1992 e da configuração do ato de improbidade administrativa

A leitura dos autos revela a existência de diversas irregularidades na administração do matadouro municipal, decorrentes de excessiva informalidade. Porém, a constatação dessas irregularidades não implica, necessariamente, na configuração de ato de improbidade administrativa.

Isso porque, mesmo antes da superveniência da Lei 14.230/2021, jurisprudência deste Superior Tribunal era firme no sentido de que **(a)** "a improbidade é ilegalidade tipificada e qualificada pelo elemento subjetivo da conduta do agente. Por isso mesmo, a jurisprudência do STJ considera indispensável, para a caracterização de improbidade, que a conduta do agente seja dolosa, para a tipificação das condutas descritas nos artigos 9º e 11 da Lei 8.429/92, ou pelo menos eivada de culpa grave, nas do artigo 10" (AIA 30/AM, relator Ministro Teori Albino Zavascki, Corte Especial, julgado em 21/9/2011, DJe de 28/9/2011)"; e **(b)** "para a correta fundamentação da condenação por improbidade administrativa, é imprescindível, além da subsunção do fato à norma, caracterizar a presença do elemento subjetivo. A razão para tanto é que a Lei de Improbidade Administrativa não visa punir o inábil, mas sim o desonesto, o corrupto, aquele desprovido de lealdade e boa-fé" (REsp 1.849.513/RO, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 24/11/2020, DJe de 18/12/2020).

Após a edição da Lei 14.230/2021, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do ARE 843.989/PR, relator Ministro Alexandre de Moraes, concluiu o julgamento do Tema 1199 da Repercussão Geral, tendo fixado as seguintes teses:

> 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

Documento eletrônico VDA59682922 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): JOSÉ AFRÂNIO VILELA Assinado em: 03/09/2026 16:32:56
Código de Controle do Documento: ed6e5f3e-81d2-42e1-9a5d-40f46abebc57

> 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.

De relevo que, nos termos da atual redação do art. 1 º, §§ 2º e 3º, da Lei 8.429/1992, **(a)** "considera-se dolo a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, não bastando a voluntariedade do agente"; e **(b)** "o mero exercício da função ou desempenho de competências públicas, sem comprovação de ato doloso com fim ilícito, afasta a responsabilidade por ato de improbidade administrativa".

Embasada nessas alterações legais, a Primeira Seção deste Superior Tribunal já decidiu, quanto ao elemento subjetivo, que:

> Com a edição da Lei n. 14.230/2021, que conferiu tratamento mais rigoroso, ao estabelecer não mais o dolo genérico, mas o dolo específico como requisito para a caracterização do ato de improbidade administrativa, do seu art. 1 º, §§ 2º e 3º, em que é necessário ex vi aferir a especial intenção desonesta do agente de violar o bem jurídico tutelado (REsp 1.913.638/MA, relator Ministro Gurgel de Faria, Primeira Seção, julgado em 11/5/2022, DJe de 24/5/2022).

Em outra oportunidade, a Primeira Seção concluiu que "o dolo não pode ser subentendido, consoante consignado no acórdão embargado, devendo ser explicitado pelo julgador, sob pena de ensejar punição por ato ímprobo com base em responsabilidade objetiva, o que não é admitido" (EREsp 908.790/RN, Benedito Gonçalves, Primeira Seção, julgado em 12/6/2024, DJe de relator Ministro 18/6/2024).

No caso, conforme transcrições supra, após narrar as irregularidades existentes na administração do matadouro, o acórdão recorrido concluiu que:

> Os Réus VALMIR DOS SANTOS COSTA, EROTILDES JOSÉ DE JESUS, na qualidade de gestores de primeira linha da coisa pública (prefeito e secretário municipal) e os demais Réus, na qualidade de 'longa manus' extraoficial da Administração **cometeram irregularidades**

Documento eletrônico VDA59682922 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): JOSÉ AFRÂNIO VILELA Assinado em: 03/09/2026 16:32:56
Código de Controle do Documento: ed6e5f3e-81d2-42e1-9a5d-40f46abebc57

> **ao não declarar o número correto de bois abatidos e a cobrança de importância maior a título de taxa do que a prevista no CTM**. **Também efetivaram ou receberam o pagamento decorrente do trabalho de pessoas que não tinham qualquer vínculo com o Poder Público**.

No entanto, não há indicação de qual a conduta dolosa teria sido praticada pelos agravantes, de eventual apropriação indevida dos valores devidos a título da taxa de abate, enfim, de qual teria sido o benefício ilegal obtido por eles. O acórdão recorrido também não afasta as conclusões da sentença, no sentido de que as irregularidades apontadas eram preexistentes à gestão dos agravantes.

Como visto, o acórdão recorrido está embasado no depoimento do agravante BRENO (fl. 3.653), no sentido de que "fazia o controle do abate e a cobrança aos boiadeiros informalmente, **como sempre foi de costume**, no valor de R$ 50,00 (cinquenta reais) por cabeça entregues em suas mãos sem a emissão ou entrega de guia, comprovante ou recibo correlato. Desse montante, repassa R$ 17,15 (dezessete reais e quinze centavos) à Secretaria de Agricultura EROTILDES, **retendo o remanescente para custeio das despesas do Matadouro que perfaz, aproximadamente, R$ 22.000,00 (vinte e dois mil reais) a R$ 25.000,00 (vinte e cinco mil reais)".**

Desta forma, o acórdão recorrido não traz elementos que afastem a conclusão da sentença, no sentido de que:

> [...] dos extensos depoimentos do processo, em que pese o valor da taxa da CTM ser de 5 UFM, que é equivalente a R$ 17,15 (dezessete reais e quinze centavos), era cobrado o valor de R$ 50,00 (cinquenta reais), todavia, alegam que **o remanescente que não era repassado para a prefeitura, servia para o pagamento dos trabalhadores avulsos**, que não possuiam vínculo com a prefeitura, mas trabalhavam no matadouro, bem como a manutenção do local, **eis que a prefeitura não contribuia para a conservação do local**.

E, além disso, o acórdão recorrido também não indica qual o dano causado ao erário, concluindo que "**o Município recebia a sua 'taxa de abate', em alguns casos, em quantia superior àquela estabelecida em lei**, não havendo que se falar em dano, nesta situação, sem inibir a presença do prejuízo nos demais casos", mas que

Documento eletrônico VDA59682922 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): JOSÉ AFRÂNIO VILELA Assinado em: 03/09/2026 16:32:56
Código de Controle do Documento: ed6e5f3e-81d2-42e1-9a5d-40f46abebc57

"o Ministério Público não trouxe a prova certeira da dimensão dos danos para amparar seu pedido".

Dito de outra forma: dos elementos que constam no acórdão recorrido, restou evidenciado que o matadouro municipal operava informalmente **(a)** com trabalhadores avulsos, que recebiam por abate; **(b)** sem efetivo controle do número de animais abatidos; **(c)** com repasse do valor referente à taxa de abate para a Prefeitura e uso do valor excedente na manutenção do local; e **(d)** essas irregularidades eram preexistentes à gestão dos agravantes.

No entanto, não constam elementos que demonstrem que essa informalidade decorra de ato doloso dos réus nem que tenha gerado seu locupletamento indevido ou causado efetivo dano ao erário.

Nesse contexto, deve ser restabelecida a sentença de improcedência do pedido.

1.4. Conclusão

Isso posto, conheço dos agravos interpostos por VALMIR DOS SANTOS, EROTILDES JOSÉ DE JESUS, ANTÔNIO JOSÉ DA COSTA e BRENO VERÍSSIMO MELO DE JESUS para conhecer em parte dos recursos especiais e, nessa extensão, dar-lhes provimento para, reformando o acórdão recorrido, restabelecer a sentença de improcedência do pedido.

Consequentemente, julgo prejudicado o recurso especial interposto pelo MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SERGIPE.

Documento eletrônico VDA59682922 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): JOSÉ AFRÂNIO VILELA Assinado em: 03/09/2026 16:32:56
Código de Controle do Documento: ed6e5f3e-81d2-42e1-9a5d-40f46abebc57

CERTIDÃO DE JULGAMENTO
SEGUNDA TURMA

Número Registro: 2026/0189376-3 **PROCESSO ELETRÔNICO** **REsp 2.272.868 / SE**

Números Origem: 00074898620188250034 201852101502 202400770430 74898620188250034

PAUTA: 01/09/2026 JULGADO: 01/09/2026

Relator
Exmo. Sr. Ministro **AFRÂNIO VILELA**

Presidente da Sessão
Exmo. Sr. Ministro TEODORO SILVA SANTOS

Subprocurador-Geral da República
Exmo. Sr. Dr. OSWALDO JOSÉ BARBOSA SILVA

Secretária
Bela. VANESSA ZACARIAS PEREIRA PONTES DA SILVA

AUTUAÇÃO

RECORRENTE	:	MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SERGIPE
RECORRIDO	:	VALMIR DOS SANTOS COSTA
ADVOGADOS	:	EVÂNIO JOSÉ DE MOURA SANTOS - SE002884
		FABIO BRITO FRAGA - SE004177
		BRUNO CÉSAR FONTES WILTSHIRE - SE005734
		GUSTAVO TEIXEIRA GONET BRANCO - DF042990
		FELIPE BOTELHO SILVA MAUAD - DF041229
		PEDRO ABAURRE DE VASCONCELLOS E OUTRO(S) - RJ236009
ADVOGADA	:	BEATRIZ MENEZES DE CARVALHO - SE015518
RECORRIDO	:	ANTONIO JOSE DA COSTA
RECORRIDO	:	EROTILDES JOSE DE JESUS
RECORRIDO	:	BRENO VERISSIMO MELO DE JESUS
ADVOGADOS	:	MATHEUS DANTAS MEIRA - SE003910
		KATIANNE CINTIA CORREA ROCHA - SE007297
AGRAVANTE	:	VALMIR DOS SANTOS COSTA
ADVOGADOS	:	EVÂNIO JOSÉ DE MOURA SANTOS - SE002884
		FABIO BRITO FRAGA - SE004177
		BRUNO CÉSAR FONTES WILTSHIRE - SE005734
		GUSTAVO TEIXEIRA GONET BRANCO - DF042990
		FELIPE BOTELHO SILVA MAUAD - DF041229
		PEDRO ABAURRE DE VASCONCELLOS E OUTRO(S) - RJ236009
ADVOGADA	:	BEATRIZ MENEZES DE CARVALHO - SE015518
AGRAVANTE	:	ANTONIO JOSE DA COSTA
AGRAVANTE	:	EROTILDES JOSE DE JESUS
AGRAVANTE	:	BRENO VERISSIMO MELO DE JESUS
ADVOGADOS	:	MATHEUS DANTAS MEIRA - SE003910
		KATIANNE CINTIA CORREA ROCHA - SE007297
AGRAVADO	:	MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SERGIPE
INTERES.	:	ROMERITO OLIVEIRA DA TRINDADE
INTERES.	:	JADSON ANDRADE COSTA
ADVOGADO	:	HARRYSSON OLIVEIRA DE JESUS LINO - SE005818
INTERES.	:	MUNICIPIO DE ITABAIANA
ADVOGADO	:	RUBENS DANILO SOARES DA CUNHA - SE005327

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Atos Administrativos - Improbidade Administrativa - Enriquecimento ilícito

SUSTENTAÇÃO ORAL

Documento eletrônico VDA59652617 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): VANESSA ZACARIAS PEREIRA PONTES DA SILVA, SEGUNDA TURMA Assinado em: 01/09/2026 18:28:28
Código de Controle do Documento: 50A4ECDB-2B27-411F-98CC-A9374C364142

CERTIDÃO DE JULGAMENTO
SEGUNDA TURMA

Número Registro: 2026/0189376-3 **PROCESSO ELETRÔNICO** **REsp 2.272.868 / SE**

Dr(a). GUSTAVO TEIXEIRA GONET BRANCO, pela parte RECORRIDA: VALMIR DOS SANTOS COSTA

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia SEGUNDA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

"A Turma, por unanimidade, conheceu dos agravos de Valmir dos Santos Costa e de Antônio José da Costa e Outros para conhecer em parte do recurso especial e, nessa parte, dar-lhes provimento; julgou prejudicado o recurso especial do Ministério Público do Estado de Sergipe, nos termos do voto do Sr. Ministro-Relator."

A Sra. Ministra Maria Thereza de Assis Moura, os Srs. Ministros Marco Aurélio Bellizze e Teodoro Silva Santos votaram com o Sr. Ministro Relator.

Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Francisco Falcão.

Documento eletrônico VDA59652617 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): VANESSA ZACARIAS PEREIRA PONTES DA SILVA, SEGUNDA TURMA Assinado em: 01/09/2026 18:28:28
Código de Controle do Documento: 50A4ECDB-2B27-411F-98CC-A9374C364142