



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt nos EDcl no RECURSO ESPECIAL Nº 2207489 - DF (2025/0047252-7)

RELATORA : MINISTRA REGINA HELENA COSTA
AGRAVANTE : JILVAN CARLOS ANDRADE FONSECA
ADVOGADOS : ADRIANO SOARES BRANQUINHO - DF019172
ROBSON HUMBERTO DOS SANTOS - DF022782
AGRAVADO : UNIÃO

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL. IMPROBIDADE. AGRAVO INTERNO NOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO RECURSO ESPECIAL. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO DO ART. 3º DA LEI N. 8.429/1992, ALTERADA PELA LEI N. 14.230/2021. INCIDÊNCIA, POR ANALOGIA, DA SÚMULA N. 282/STF. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA DESCONSTITUIR A DECISÃO AGRAVADA. MULTA. ART. 1.021, § 4º, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. DESCABIMENTO.

I – É entendimento pacífico desta Corte que a ausência de enfrentamento da questão objeto da controvérsia pelo Tribunal *a quo* impede o acesso à instância especial, porquanto não preenchido o requisito constitucional do prequestionamento, nos termos da Súmula n. 282 do Supremo Tribunal Federal.

II – O Agravante não apresenta argumentos suficientes para desconstituir a decisão recorrida.

III – Em regra, descabe a imposição da multa prevista no art. 1.021, § 4º, do Código de Processo Civil de 2015 em razão do mero desprovimento do Agravo Interno em votação unânime, sendo necessária a configuração da manifesta inadmissibilidade ou improcedência do recurso a autorizar sua aplicação, o que não ocorreu no caso.

IV – Agravo Interno improvido.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da PRIMEIRA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, em Sessão Virtual de 02/06/2026 a 08/06/2026, por unanimidade, negar provimento ao recurso, nos termos do voto da Sra. Ministra Relatora.

Os Srs. Ministros Gurgel de Faria, Paulo Sérgio Domingues, Benedito Gonçalves e Sérgio Kukina votaram com a Sra. Ministra Relatora.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Sérgio Kukina.

Brasília, 08 de junho de 2026.

REGINA HELENA COSTA
Relatora



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt nos EDcl no RECURSO ESPECIAL Nº 2207489 - DF(2025/0047252-7)

RELATORA : MINISTRA REGINA HELENA COSTA
AGRAVANTE : JILVAN CARLOS ANDRADE FONSECA
ADVOGADOS : ADRIANO SOARES BRANQUINHO - DF019172
ROBSON HUMBERTO DOS SANTOS - DF022782
AGRAVADO : UNIÃO

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL. IMPROBIDADE. AGRAVO INTERNO NOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO RECURSO ESPECIAL. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO DO ART. 3º DA LEI N. 8.429/1992, ALTERADA PELA LEI N. 14.230/2021. INCIDÊNCIA, POR ANALOGIA, DA SÚMULA N. 282/STF. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA DESCONSTITUIR A DECISÃO AGRAVADA. MULTA. ART. 1.021, § 4º, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. DESCABIMENTO.

I – É entendimento pacífico desta Corte que a ausência de enfrentamento da questão objeto da controvérsia pelo Tribunal *a quo* impede o acesso à instância especial, porquanto não preenchido o requisito constitucional do prequestionamento, nos termos da Súmula n. 282 do Supremo Tribunal Federal.

II – O Agravante não apresenta argumentos suficientes para desconstituir a decisão recorrida.

III – Em regra, descabe a imposição da multa prevista no art. 1.021, § 4º, do Código de Processo Civil de 2015 em razão do mero desprovimento do Agravo Interno em votação unânime, sendo necessária a configuração da manifesta inadmissibilidade ou improcedência do recurso a autorizar sua aplicação, o que não ocorreu no caso.

IV – Agravo Interno improvido.

RELATÓRIO

Trata-se de Agravo Interno interposto por **JILVAN CARLOS ANDRADE FONSECA** contra a decisão mediante a qual conheci parcialmente do Recurso Especial da parte ora agravada e dei provimento para reconhecer a legitimidade dos réus para figurar no polo passivo da demanda, com fundamento nos arts. 932, III e IV, do CPC/2015 e 34, XVIII, *a* e *b*, e 255, I e II, ambos do RISTJ, nos moldes do art. 2º da Lei n. 8.429/1992.

Opostos embargos de declaração pelo Agravante, foram rejeitados (fls. 389/392e).

Sustenta o Agravante, em síntese, que a decisão agravada violou os arts. 489, §1º, IV, do CPC e o art. 3º, §1º, da Lei n. 8.429/1992, uma vez que não analisou o argumento da *"inexistência de imputação concreta e individualizada de conduta ao ora Agravante, circunstância expressamente alegada em contrarrazões ao Recurso Especial e reiterada nos Embargos de Declaração."* (fl. 405e).

Por fim, requer o provimento do recurso, a fim de que seja reformada a decisão impugnada ou, alternativamente, sua submissão ao pronunciamento do colegiado.

Impugnação às fls. 414/418e.

É o relatório.

VOTO

Cumprе destacar que, em sede de Agravo Interno, a ausência de impugnação específica de capítulo autônomo impõe o reconhecimento da preclusão da matéria não impugnada, afastando-se a incidência da Súmula n. 182/STJ (EREsp 1.424.404/SP, rel. Ministro Luis Felipe Salomão, Corte Especial do Superior Tribunal de Justiça, julgado em 20/10/2021, DJe 17/11/2021).

Não assiste razão ao Agravante, porquanto a decisão monocrática aplicou o disposto no art. 2º da Lei n. 8.429/1992 e reconheceu a possibilidade de pessoas físicas e jurídicas destinatárias de recursos públicos possam figurar isoladamente no polo passivo da demanda, por serem equiparadas ao conceito de agente público, *in verbis* (fls. 361/362e):

De outro lado, nos termos do art. 2º da Lei n. 8.429/1992, com a redação conferida pela Lei n. 14.230/2021, para efeito de aplicação da legislação atinente à improbidade administrativa, “[...] consideram-se agente público o agente político, o servidor público e todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades referidas no art. 1º desta Lei”.

Por sua vez, o parágrafo único do mesmo preceito normativo estabelece que, relativamente “[...] a recursos de origem pública, sujeita-se às sanções previstas nesta Lei o particular, pessoa física ou jurídica, que celebra com a administração pública convênio, contrato de repasse, contrato de gestão, termo de parceria, termo de cooperação ou ajuste administrativo equivalente”, equiparando, portanto, pessoas jurídicas de direito privado ao conceito de agente público em contexto no qual sejam responsáveis por gestão de verbas públicas.

A vista dessa disciplina normativa, a jurisprudência desta Corte firmou-se no sentido de que, para efeito de aplicação da Lei n. 8.429/1992, as pessoas físicas e jurídicas destinatárias de recursos públicos são equiparadas ao conceito de agente público, razão pela qual podem figurar isoladamente no polo passivo de ações de improbidade administrativa, consoante acórdãos assim ementados:

[...]

No caso, consoante cenário fático delineado no acórdão recorrido, a União ajuizou ação de improbidade administrativa em face de JILVAN CARLOS ANDRADE FONSECA e outros em virtude de terem firmado “[...] o Convênio 736129/2010 com o Ministério do Turismo, para implementação do Projeto ‘Cowboy Night’, para fins de incentivo ao turismo na cidade de Luziânia/GO” (fl. 226e).

A despeito disso, concluiu-se que “[...] a ação de improbidade administrativa foi ajuizada somente em face de particulares que, de acordo com a legislação e a jurisprudência, não têm legitimidade passiva para responderem, isoladamente, sem a presença de agente público na demanda, à ação de improbidade administrativa e serem submetidos às

penas da Lei 8.429/92, sendo a sua conduta ilícita passível de responsabilização e de ressarcimento ao erário, mas não na esfera cível da improbidade administrativa." (fl. 228e).

Tal entendimento destoa da apontada jurisprudência desta Corte, que equipara a agente público o particular que celebra convênio, contrato de repasse, contrato de gestão, termo de parceria, termo de cooperação ou ajuste administrativo equivalente, nos moldes do art. 2º da Lei n. 8.429/1992, impondo-se, por isso, reconhecer a legitimidade passiva dos demandados.
(destaques meus).

Destaco que em que pese o Agravante ter apresentado questionamento sobre o art. 3º, §1º, da Lei n. 8.429/1992, tanto em sede de contrarrazões ao recurso especial, quanto em embargos de declaração nesta Corte, o acórdão proferido pelo Tribunal de origem não analisou essa questão nos moldes pretendidos.

Nesse contexto, verifico que a insurgência carece de prequestionamento, porquanto não analisada pelo tribunal de origem.

Com efeito, o requisito do prequestionamento pressupõe o *prévio debate da questão, à luz da legislação federal indicada*, com emissão de juízo de valor sobre os dispositivos apontados como violados, e, no caso, não foi examinada, ainda que implicitamente, a alegação concernente à *"inexistência de imputação concreta e individualizada de conduta ao ora Agravante, circunstância expressamente alegada em contrarrazões ao Recurso Especial e reiterada nos Embargos de Declaração."* (fl. 405e).

Dessarte, aplicável, por analogia, o enunciado da Súmula n. 282 do Supremo Tribunal Federal (*"É inadmissível o recurso extraordinário, quando não ventilada, na decisão recorrida, a questão federal suscitada"*), consoante os seguintes julgados:

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO. RECURSO ESPECIAL. DEFICIÊNCIA NA FUNDAMENTAÇÃO. SÚMULA 284/STF. SÚMULAS 282 E 356 DO STF. INCIDÊNCIA. CUMPRIMENTO DE SENTENÇA. TERMO INICIAL DO PRAZO PRESCRICIONAL. PROVIMENTO NEGADO.

(...)

2. A ausência de enfrentamento no acórdão recorrido da matéria impugnada, objeto do recurso, impede o acesso à instância especial por faltar o requisito constitucional do prequestionamento.

Incidência, por analogia, das Súmulas 282 e 356 do Supremo Tribunal Federal (STF).

(...)

4. Agravo interno a que se nega provimento.

(AgInt no REsp n. 2.036.100/RN, relator Ministro Paulo Sérgio Domingues, Primeira Turma, julgado em 23.06.2025, DJEN de 27.06.2025).

PROCESSUAL CIVIL. JUÍZES CLASSISTAS. PARCELA AUTÔNOMA DE EQUIVALÊNCIA. JUROS DE MORA. TERMO INICIAL. COISA JULGADA. DEFICIÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO. SÚMULA N. 284 DO STF. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULAS N. 282 E 356 DO STF. ANÁLISE DE SUPOSTA VIOLAÇÃO A DISPOSITIVOS

CONSTITUCIONAIS. IMPOSSIBILIDADE. COMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. NÃO CONHECIMENTO.

(...)

III - Sobre a alegada violação dos arts. 5º, 11, 89, 99 e 296 do CPC, verifica-se que, no acórdão recorrido, não foi analisado o conteúdo dos dispositivos legais, nem foram opostos embargos de declaração para tal fim, pelo que carece o recurso do indispensável requisito do prequestionamento. Incidência das Súmulas 282 e 356 do STF.

(...)

VI - Recurso especial não conhecido.

(REsp n. 2.195.614/CE, Relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 30.04.2025, DJEN de 07.05.2025).

Sublinhe-se, por oportuno, que a exigência do prequestionamento se impõe mesmo em relação às matérias de ordem pública, na linha do precedente deste Tribunal Superior, assim ementado:

PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO AGRAVO INTERNO NOS EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA EM RECURSO ESPECIAL. PRESCRIÇÃO. OMISSÃO. NÃO OCORRÊNCIA. MATÉRIA ALHEIA AOS EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. OBSCURIDADE. FUNDAMENTAÇÃO DEFICIENTE. SÚMULA N. 284 DO STF. CARÁTER PROTELATÓRIO. RECONHECIMENTO. EMBARGOS DECLARATÓRIOS REJEITADOS COM APLICAÇÃO DE MULTA.

(...)

2. As matérias de ordem pública, mesmo passíveis de conhecimento de ofício pelas instâncias ordinárias, necessitam estar devidamente prequestionadas para ensejar o debate no âmbito do STJ.

(...)

5. Embargos de declaração rejeitados com aplicação de multa.

(EDcl no AgInt nos EREsp n. 1.946.950/PA, Relator Ministro JOÃO OTÁVIO DE NORONHA, CORTE ESPECIAL, julgado em 21.08.2024, DJe de 26.08.2024).

No que concerne à aplicação do art. 1.021, § 4º, do Código de Processo Civil de 2015, a orientação desta Corte é no sentido de que o mero inconformismo com a decisão agravada não enseja a imposição da multa, não se tratando de simples decorrência lógica do não provimento do recurso em votação unânime, sendo necessária a configuração da manifesta inadmissibilidade ou improcedência do recurso. Nessa linha: Corte Especial, AgInt nos EAREsp n. 1.043.437/SP, Rel. Ministro Jorge Mussi, j. 13.10.2021; e 1ª S., AgInt nos EREsp n. 1.311.383/RS, Rel. Ministra Assusete Magalhães, j. 14.09.2016.

No caso, não obstante o improvimento do Agravo Interno, não configurada a manifesta inadmissibilidade, razão pela qual deixo de impor a apontada multa.

Posto isso, **NEGO PROVIMENTO** ao recurso.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

TERMO DE JULGAMENTO PRIMEIRA TURMA

AgInt nos EDcl no REsp 2.207.489 / DF

PROCESSO ELETRÔNICO

Número Registro: 2025/0047252-7

Número de Origem:

00456096420164013400 456096420164013400

Sessão Virtual de 02/06/2026 a 08/06/2026

Relator do AgInt nos EDcl

Exma. Sra. Ministra REGINA HELENA COSTA

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro SÉRGIO KUKINA

Secretário

Bela. ANDREA GONÇALVES FUJICHIMA

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : UNIÃO

RECORRIDO : JILVAN CARLOS ANDRADE FONSECA

ADVOGADOS : ADRIANO SOARES BRANQUINHO - DF019172

ROBSON HUMBERTO DOS SANTOS - DF022782

ASSUNTO : DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO
- ATOS ADMINISTRATIVOS - IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - DANO AO
ERÁRIO

AGRAVO INTERNO

AGRAVANTE : JILVAN CARLOS ANDRADE FONSECA

ADVOGADOS : ADRIANO SOARES BRANQUINHO - DF019172

ROBSON HUMBERTO DOS SANTOS - DF022782

AGRAVADO : UNIÃO

TERMO

A PRIMEIRA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, em Sessão Virtual de 02/06/2026 a 08/06/2026, por unanimidade, decidiu negar provimento ao recurso, nos termos do voto da Sra. Ministra Relatora.

Os Srs. Ministros Gurgel de Faria, Paulo Sérgio Domingues, Benedito Gonçalves e Sérgio Kukina votaram com a Sra. Ministra Relatora. Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Sérgio Kukina.

Brasília, 08 de junho de 2026