



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
11ª Câmara de Direito Público

Registro: 2025.0000358304

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Agravo de Instrumento nº 2023176-03.2025.8.26.0000, da Comarca de Paraibuna, em que é agravante ROMEU LEAL DE ANDRADE, é agravado MUNICÍPIO DE PARAIBUNA.

ACORDAM, em sessão permanente e virtual da 11ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: **Negaram provimento ao recurso. V. U.**, de conformidade com o voto do relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Desembargadores RICARDO DIP (Presidente) E JARBAS GOMES.

São Paulo, 10 de abril de 2025.

MÁRCIO KAMMER DE LIMA
Relator(a)
Assinatura Eletrônica

Agravo de Instrumento nº 2023176-03.2025.8.26.0000

Agravante: Romeu Leal de Andrade

Agravada: Município de Paraibuna

Comarca: Foro de Paraibuna

Juiz(a) de Direito: Pedro Flávio de Britto Costa Junior

Voto nº 5.882

DIREITO PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. SERVIDOR PÚBLICO. AÇÃO ANULATÓRIA. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. PREJUDICIALIDADE EXTERNA. SUSPENSÃO. ART. 315 DO CPC. POSSIBILIDADE. Recurso tirado contra decisão que reconheceu a existência de prejudicialidade externa e determinou a suspensão do feito até o desfecho da ação penal em curso na mesma comarca, com o objetivo de evitar decisões conflitantes entre as esferas cível e penal. Insurgência do autor. Inadmissibilidade.

1. Conhecimento do recurso. Decisão não contemplada no rol taxativo do art. 1.015 do CPC que, sem embargo, admite mitigação, nos termos firmados pelo Tema 988 do col. STJ. Pleito recursal que já fora objeto de deliberação anterior por esta 11ª Câmara julgadora nos autos de agravo de instrumento nº 2180180-79.2020.8.26.0000, cujos fundamentos condutores ao desprovimento do recurso são inteiramente aplicáveis ao caso.

2. A alegação do agravante de que a demanda cível se restringe à verificação da legalidade do processo administrativo não afasta o nexo de prejudicialidade entre a causa de pedir e os fatos apurados na ação penal. Exegese art. 315 do CPC.

3. Compete ao juízo da causa, com base nas circunstâncias do caso concreto, aferir a necessidade e a conveniência da suspensão processual. A suspensão por prejudicialidade externa constitui faculdade do juiz (Barbi, Comentários CPC, n. 625, p. 358), Precedentes do STJ e deste Tribunal de Justiça.

4. Desfecho de origem que se preserva. Recurso desprovido.

Versam os autos referenciais agravo de instrumento interposto por ROMEU LEAL DE ANDRADE contra decisão que, em sede da ação anulatória de processo administrativo disciplinar ajuizada pelo procedimento comum, reconheceu

a ocorrência de prejudicialidade externa no julgamento do processo e determinou a suspensão do feito até a decisão final da ação penal em trâmite, a fim de se evitar decisões conflitantes.

Irresignado, interpõe o agravante o presente recurso, sustentando, em apertada síntese, que a aplicação do art. 315 do Código de Processo Civil é cabível apenas nas hipóteses em que o conhecimento do mérito depender de verificação da existência de fato delituoso, situação que não ocorre no caso vertente, posto que o feito cível tem como objeto, exclusivamente, o reconhecimento de nulidade do processo administrativo demissional por inobservância do cumprimento das normas que o regem, notadamente, a ausência de intimação do servidor para ciência dos atos processuais apuratórios. Bem por isso, requer o provimento do recurso em ordem a reformar a decisão guerreada, com o consequente afastamento da suspensão do feito.

Processado o recurso sem atribuição de efeito suspensivo, escoou *in albis* o prazo para oferecimento de contraminuta, conforme certidão de fls. 28.

Essa, a síntese do necessário.

Em que pesem os argumentos lançados nas razões recursais, entende-se que o recurso não comporta provimento.

Cifra-se a pretensão recursal à reforma da decisão de suspensão do feito por reconhecimento de prejudicialidade externa ante a existência de ação de penal, sob o nº 1500117-60.2019.8.26.0418, em trâmite na mesma Comarca, na qual o autor, ora agravante, figura como réu.

À partida, consigna-se que a r. decisão hostilizada não está elencada no artigo 1.015 do Código de Processo Civil, o qual contempla de maneira taxativa as hipóteses de cabimento do recurso de agravo de instrumento.

Entretanto, é de se ressaltar que o col. Superior Tribunal de Justiça, em sede do Tema nº 988, fixou entendimento relativo à mitigação da taxatividade do rol de interposição do agravo de instrumento, excepcionando a impugnação recursal fora das hipóteses ali previstas, “quando verificada a urgência decorrente da inutilidade do julgamento da questão no recurso de apelação”.

Nos termos da v. decisão:

A tese que se propõe consiste em, a partir de um requisito objetivo - a urgência que decorre da inutilidade futura do julgamento do recurso diferido da apelação -, possibilitar a recorribilidade imediata de decisões interlocutórias fora da lista do art. 1.015 do CPC, sempre em caráter excepcional e desde que preenchido o requisito urgência, independentemente do uso da interpretação extensiva ou analógica dos incisos do art. 1.015 do CPC, porque, como demonstrado, nem mesmo essas técnicas hermenêuticas são suficientes para abarcar todas as situações. (REsp nº 1.696.396, Tema 988, rel. Min. Nancy Andrighi, j. 5.12.2018)

Assim, levando-se em conta que a falta de apreciação imediata do tópico levaria à inutilidade de sua posterior discussão em sede de eventual apelação, conhece-se o agravo de instrumento interposto.

Nesse trilhar, avançando sobre o cerne recursal, assim deliberou o d. magistrado de origem (fls. 790/792 dos autos principais):

“(…)

Cuida-se de ação anulatória de processo administrativo proposta por Romeu Leal de Andrade em face do Município de Paraibuna.

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
11ª Câmara de Direito Público

Segundo a inicial, o autor foi aprovado em concurso público para o cargo de fiscal de obras do Município de Paraibuna. No ano de 2017, em desvio de função, exerceu o cargo de Chefe de Setor de Tributos, sem que tal situação tenha sido formalizada junto ao Município. Que em 2018 foi instaurado processo administrativo disciplinar para apurar supostas falhas cometidas no exercício de sua função no Setor de Tributos. Foi demitido sem direito de defesa, ao argumento de que não foi assegurado o contraditório e ampla defesa, sustentou nulidade do processo administrativo e requereu a reintegração ao cargo de fiscal de obras, com o pagamento de todas as vantagens que deixou de receber durante o afastamento.

O Município de Paraibuna contestou a ação e informou que ajuizou ação civil pública de improbidade administrativa em face do auto e requereu a reunião dos feitos. No mérito, alegou que o processo administrativo disciplinar assegurou ao autor a ampla defesa e o contraditório (fls. 244/252).

Decisão de fls. 660/661 reconheceu a conexão entre esta ação e a ACP n. 1000557-16.2019.8.26.0418 e determinou o andamento dos feitos sendo a ACP como piloto.

O autor agravou da decisão (fls. 668) e às fls. 698/705 consta que o autor apresentou REsp que não foi conhecido.

Às fls. 721/733 a ACP foi sentenciada sem abranger esta ação e foi determinado o desapensamento e prosseguimento destes, conforme decisão de fls. 1153 daqueles autos.

Certidão de fls. 789 dando conta de ação

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
11ª Câmara de Direito Público

penal em que o autor figura como réu, que tramita nesta Comarca.

Decido.

Dispõe o artigo 315 do Código de Processo Civil:

Art. 315. Se o conhecimento do mérito depender de verificação da existência de fato delituoso, o juiz pode determinar a suspensão do processo até que se pronuncie a justiça criminal.

Assim, presente a chamada prejudicialidade externa, isto é, causa prejudicial a ponto de que o resultado de um julgamento possa interferir no de outro.

A ação penal em curso nesta Comarca diz respeito a apropriação indevida de valores, pelo autor desta ação, diante do exercício da função de chefe do setor de tributos da Prefeitura de Paraibuna.

Desta forma, o julgamento daquela demanda influenciará, por certo, o resultado desta ação.

Nessa circunstância, torne-se apta a suspensão, a fim de evitar decisões conflitantes.

No mais, o conjunto probatório acostado nos autos, com o fim de corroborar sua tese, não dá suporte ao julgamento desta ação cível sem que haja, no entanto, decisão definitiva na outra esfera.

(...)

Desta forma, SUSPENDO o andamento deste processo até decisão definitiva da ação penal. Proceda-se às devidas anotações e aguarde-se a resolução da ação criminal por 60 dias, prorrogando-se o prazo caso necessário.”

Nesse caminhar, como cediço, no quadrante do controle judicial dos atos da Administração compete ao Poder Judiciário a análise da legalidade e legitimidade do ato administrativo, não sendo, contudo, lícito ao órgão judicante imiscuir-se nas razões de convicção, conveniência e oportunidade da Administração Pública.

Isso é lição tradicional e sedimentada na doutrina: *“O controle judicial sobre os atos da Administração é exclusivamente de legalidade. Significa dizer que o Judiciário tem o poder de confrontar qualquer ato administrativo com a lei ou com a Constituição e verificar se há ou não compatibilidade normativa. Se o ato for contrário à lei ou à Constituição, o Judiciário declarará a sua invalidação de modo a não permitir que continue produzindo efeitos ilícitos”* (José dos Santos Carvalho Filho, in Manual de Direito Administrativo, 26ª Ed., São Paulo: Atlas, 2013, p. 1016)

Em tal direção, cabe ao Poder Judiciário, no controle jurisdicional de procedimento administrativo disciplinar, exclusivamente, a apreciação da legalidade do ato quanto ao respeito ao contraditório, à ampla defesa e ao devido processo legal, sem a possibilidade de análise do mérito administrativo, salvo nas hipóteses de flagrante ilegalidade, teratologia ou de manifesta desproporcionalidade da sanção, nos termos da Súmula nº 665, do col. Superior Tribunal de Justiça:

O controle jurisdicional do processo administrativo disciplinar restringe-se ao exame da regularidade do procedimento e da legalidade do ato, à luz dos princípios do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal, não sendo possível incursão no mérito administrativo, ressalvadas as hipóteses de flagrante ilegalidade, teratologia ou manifesta desproporcionalidade da sanção aplicada.

Sob esta espiral, lastreia o autor, ora agravante, seu inconformismo ao argumento de que não há que se falar em reconhecimento da prejudicialidade externa

in casu porquanto almeja com a presente ação anulatória, exclusivamente, o reconhecimento de nulidade do processo administrativo demissional por inobservância do devido processo legal.

Dito isso, rememora-se, por oportuno, que “o agravo de instrumento é um recurso secundum eventum litis, razão pela qual o tribunal deve limitar-se ao exame do acerto ou desacerto da decisão recorrida, sem analisar questões meritórias ou matérias ainda não apreciadas pelo Juízo de 1º grau, sob pena de indevida supressão de instância”. (AREsp n. 2.217.479, Ministro Herman Benjamin, DJe de 19/12/2022).

Colocadas tais premissas e voltando-se luzes ao cerne recursal, infere-se da análise dos autos que o pedido formulado neste agravo de instrumento já havia sido anteriormente apresentado no agravo de instrumento nº 2180180-79.2020.8.26.0000, o qual foi apreciado sob a relatoria do e. des. Marcelo Theodósio, restando assim ementado:

AGRAVO DE INSTRUMENTO - Procedimento Comum Cível
- Exoneração - Decisão que, "a fim de evitar decisões dissonantes, reconheceu a conexidade entre a ação anulatória (nº 1000875-96.2019.8.26.0418) e a ação civil pública (nº 1000557-16.2019.8.26.0418) por improbidade administrativa, na medida em que a causa de pedir remota de ambas as demandas está associada à prática de apropriação de valores pelo ex-servidor determinando o apensamento, das ações, com o trâmite na Ação Civil Pública" - Conexidade – Viabilidade tendo em vista o risco de decisões conflitantes – Presente a hipótese prevista no artigo 55 § 3º do Código de Processo Civil – Precedentes do E. Superior Tribunal de Justiça e deste Egrégio Tribunal de Justiça – Decisão mantida - Recurso Improvido. (TJSP; Agravo de Instrumento 2180180-79.2020.8.26.0000; Relator

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
11ª Câmara de Direito Público

(a): Marcelo L Theodósio; Órgão Julgador: 11ª Câmara de Direito Público; Foro de Paraibuna - Vara Única; Data do Julgamento: 09/12/2020; Data de Registro: 09/12/2020)

Sob tal perspectiva, ainda que a insurgência recursal seja deduzida em momento processual diferente e interposta em face de novo pronunciamento judicial, avista-se, ao menos *prima facie*, que remanesce a situação fática vislumbrada ao tempo do julgamento daquele agravo de instrumento, subsistindo os fundamentos esposados no v. aresto, cujo excerto, *data vênia*, vale a pena transcrever:

*Portanto, a r. decisão ora agravada, do ilustre magistrado Dr. Pedro Flavio de Brito Costa Junior, merece prevalecer in totum, por seus próprios e jurídicos fundamentos, conforme circunstância bem salientada às fls.660/661, dos autos principais, a seguir transcrito: “[...] Diante disso, verifica-se a conexidade entre a ação anulatória e a ação civil pública por improbidade administrativa, na medida em que a **causa de pedir remota de ambas as demandas está associada à prática de apropriação de valores pelo ex-servidor...** Desta forma, a fim de evitar decisões dissonantes, reconheço a conexão desta ação anulatória com a ação civil pública em trâmite nesta Comarca sob o n. 1000557-16.2019.8.26.0418. Apense-se esta ação àquela, devendo o trâmite ocorrer na ACP [...]”. Grifo nosso.*

É dizer, conquanto alegue o agravante a pretensão exclusiva de revisão da regularidade do processo administrativo, da leitura da prefacial, denota-se tecidos argumentos que se referem ao próprio mérito do ato administrativo que cominou em sua demissão.

Nesse passo, ainda que não se desconheça a independência entre as

esferas administrativa, penal e civil, de modo que a responsabilização em uma delas não vincula nem impede a análise nas demais, salvo quando houver identidade absoluta de fundamento e negativa da existência do fato ou da autoria na esfera penal, e ainda, não obstante a verificação de regularidade do processo administrativo disciplinar não dependa do julgamento da ação penal relativa aos mesmos fatos, certo é que o artigo 315 do Código de Processo Civil autoriza o magistrado a determinar a suspensão do feito até que se pronuncie a justiça criminal.

Deve observar-se que a suspensão do processo é medida adstrita ao juízo do julgador da causa, o qual pode decretá-la se entender que subsistem elementos suficientes para tanto, hipótese dos autos, considerando-se que, como visto, há situação de prejudicialidade entre os citados processos e que se mostra necessário evitar decisões conflitantes.

Luminar, outrossim, *mutatis mutandis*, a jurisprudência reiterada do col. Superior Tribunal de Justiça quanto ao tema em voga:

AGRAVO INTERNO NOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NA PETIÇÃO NO RECURSO ESPECIAL. AÇÃO INDENIZATÓRIA. PREJUDICIALIDADE EXTERNA COM AÇÃO DE RESPONSABILIDADE CIVIL PROPOSTA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO. SUSPENSÃO. MANUTENÇÃO. 1. A jurisprudência desta Corte é assente no sentido de que a suspensão do processo ante a existência de prejudicialidade externa com outra demanda ou incidente não possui caráter obrigatório, cabendo ao julgador aferir, no caso concreto, a plausibilidade da paralisação consoante as circunstâncias. 2. A prejudicialidade independe da existência de continência. Nos termos do art. 313 do CPC/2015, o processo pode ser suspenso quando a resolução da controvérsia depender do julgamento de outra causa ou da declaração de existência ou de inexistência de relação

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
11ª Câmara de Direito Público

jurídica que constitua o objeto principal de outro processo pendente. 3. Agravo interno desprovido. (STJ - AgInt nos EDcl na PET no REsp: 1931678 SP 2020/0278910-6, Relator.: Ministra NANCY ANDRIGHI, Data de Julgamento: 16/08/2021, T3 - TERCEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 19/08/2021)

PROCESSUAL CIVIL. SUSPENSÃO PROCESSUAL. NÃO OBRIGATÓRIA. PECULIARIDADES DOS CASOS PENDENTES. 1. Segundo o art. 265, inciso IV, alínea a, do Código de Processo Civil, suspende-se o processo quando a sentença de mérito depender do julgamento de outra causa, ou da declaração da existência ou inexistência da relação jurídica, que constitua o objeto principal de outro processo pendente. É o fenômeno da prejudicialidade externa, que consiste na relação de dependência entre duas causas pendentes, em que a solução de um caso, considerado subordinante ou prioritário, pode interferir na solução de outro. 2. Embora recomendável, em nome da segurança jurídica e da economia processual, a suspensão dos processos individuais envolvendo a mesma questão, a fim de evitar conflitos entre soluções dadas em cada feito, caberá ao prudente arbítrio do juízo local aferir a viabilidade da suspensão processual, à vista das peculiaridades concretas dos casos pendentes e de outros bens jurídicos igualmente perseguidos pelo ordenamento jurídico. Precedentes. 3. Recurso especial não provido. (STJ - REsp: 1240808 RS 2011/0044784-5, Relator.: Ministro CASTRO MEIRA, Data de Julgamento: 07/04/2011, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 14/04/2011)

Conforme já decidido na c. 10ª Câmara de Direito Público deste eg.

Tribunal de Justiça:

*“O Magistrado fundamentou a **suspensão do processo na conveniência de 'preveni[r]-se a possibilidade de julgamentos contraditórios'** (fl. 195). Tal determinação tem expressa previsão legal no art. 315 do Código de Processo Civil. Trata-se de faculdade de juiz na condução do processo (art. 139, CPC), em cujo âmbito goza de razoável discricionariedade. Tal medida se justifica pois **incumbe ao juiz avaliar a conveniência da suspensão conforme sua apreciação dos elementos dos autos e de sua suficiência para formação de seu livre convencimento.***

*Em que pese o alegado pelo impetrante, não altera essa conclusão a independência das sanções penais e de improbidade administrativa (art. 12), pois, **dado que os fatos em discussão nos autos da ação penal são os mesmos que embasam a ação de improbidade, é evidente que a decisão definitiva naquele processo pode influenciar a sentença neste.** Nesse sentido, Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves, Improbidade administrativa, 9ª ed., São Paulo, Saraiva, 2017, p. 1.172.” (Mandado de Segurança n. 2148752-84.2017.8.26.0000, Des. Relator Antonio Carlos Villen, j. 02.10.2017). [g.n]*

Ação civil pública. Improbidade administrativa. Decisão que determinou a suspensão do feito até julgamento definitivo da ação penal n. 0028369-82.2016.8.26.0506, que envolve os mesmos fatos ali apurados. Admissibilidade. Suspensão do processo é medida adstrita ao juízo do próprio julgador da causa, o qual pode decretá-la se entender que subsistem elementos suficientes para tanto, como neste caso (CPC, art. 315). Medida necessária para evitar decisões conflitantes. Suspensão concedida por um ano contado da publicação da decisão do Juízo. Agravo de instrumento não

provido, com observação. (TJSP, Agravo de Instrumento 2052828-70.2022.8.26.0000, Des. Relator Antonio Celso Aguilar Cortez, 10ª Câmara de Direito Público, j. 25.07.2022)

Para mais, forçoso destacar que, da leitura minudente dos autos, constata-se que o autor figura como réu em ação de improbidade administrativa nº 1000557-16.2019.8.26.0418, recentemente julgada por esta 11ª Câmara, em voto de minha relatoria, que negou provimento ao recurso do autor, mantendo-se a condenação do agravante proclamada na sentença nos seguintes termos: *“CONDENAR ROMEULEAL DE ANDRADE à: a) perda do valor de R\$ 10.908,55 ilicitamente acrescido ao seu patrimônio; b) suspensão dos direitos políticos por 14 anos; c) pagamento de multa civil no valor do acréscimo patrimonial; e d) proibição de contratar com o Poder Público ou 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 10 anos.”*

De modo que não se entrevê desajuste na r. decisão agravada, ancorada em fundadas razões a justificar a aplicabilidade da medida.

É o que basta para negar provimento ao recurso, mantendo-se a r. decisão guerreada por seus próprios e jurídicos fundamentos.

Considera-se prequestionada toda a matéria infraconstitucional e constitucional mencionada pelas partes, salientando-se o pacífico entendimento do Superior Tribunal de Justiça no sentido de que, em se tratando de prequestionamento, é desnecessária a citação numérica dos dispositivos legais, bastando que a questão posta tenha sido decidida (EDROMS 18205/SP, Ministro FELIX FISCHER, DJ 08.05.2006 p. 240).

Posto isso, por meu voto, **nego provimento ao recurso**, nos termos acima delineados.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
11ª Câmara de Direito Público

Eventual insurgência apresentada em face deste acórdão estará sujeita a julgamento virtual, nos termos da Resolução nº 549/2011 do Colendo Órgão Especial deste Egrégio Tribunal de Justiça, ressaltando-se que as partes poderão, no momento da apresentação do recurso, opor-se à forma do julgamento ou manifestar interesse no preparo de memoriais. No silêncio, privilegiando-se o princípio da celeridade processual, prosseguir-se-á com o julgamento virtual, na forma dos §§ 1º a 3º do artigo 1º da referida Resolução. □□□□

MÁRCIO KAMMER DE LIMA

Relator