



*Poder Judiciário*  
*Estado do Rio de Janeiro*  
*Décima Nona Câmara Cível*



Embargos Infringentes Nº: **0003298-76.2011.8.19.0012**

Embargante: **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

Embargado : **WALDECY FRAGA MACHADO**

Relator : **DESEMBARGADOR LÚCIO DURANTE**

EMBARGOS INFRINGENTES. DIREITO ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DEMANDA DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA AJUIZADA PELO MP EM FACE DE PREFEITO QUE TERIA SANCIONADO PROJETO DE LEI PARA NOMEAR CENTRO CULTURAL COM SIGLA IDÊNTICA À ALCUNHA "CICA", POR MEIO DA QUAL O POLÍTICO SERIA CONHECIDO E EM FACE DO MUNICÍPIO DE CACHOEIRAS DE MACACU, PARA QUE ESTE SEJA CONDENADO A RETIRAR A SIGLA DO PRÉDIO PÚBLICO EM QUESTÃO. SENTENÇA DE PROCEDÊNCIA. RECURSO DAS PARTES. PROVIMENTO PARCIAL DO RECURSO DO PREFEITO PARA EXCLUIR AS PENAS DE SUSPENSÃO DOS DIREITOS POLÍTICOS E DE PROIBIÇÃO DE CONTRATAR COM O PODER PÚBLICO. DESPROVIMENTO DO RECURSO DO MINISTÉRIO PÚBLICO. VOTO VENCIDO NO SENTIDO DE NEGAR PROVIMENTO A AMBOS OS RECURSOS, MANTIDAS AS SANÇÕES TAIS COMO FIXADAS NA SENTENÇA. CONDUTA DESCRITA PELO ACÓRDÃO VENCEDOR, QUE DENOTA QUE O RÉU MENOSPREZOU OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS AOS QUAIS DEVE OBEDIÊNCIA NO EXERCÍCIO DO *MUNUS* PÚBLICO QUE LHE FOI OUTORGADO, DEMONSTRANDO NÃO TER A MORALIDADE NECESSÁRIA ÀQUELES QUE DEVEM OCUPAR OU PERMANECER EM CARGOS PÚBLICOS, SEJAM ELETIVOS, SEJAM DE PROVIMENTO POR MEIO DE





*Poder Judiciário*  
*Estado do Rio de Janeiro*  
*Décima Nona Câmara Cível*

CONCURSO PÚBLICO. PENAS APLICADAS QUE NÃO SE MOSTRAM DESPROPORCIONAIS, MAS, AO CONTRÁRIO, NECESSÁRIAS, PORQUANTO, ALÉM DE EFETIVAMENTE OBSTAREM QUE O AGENTE POLÍTICO POSSA VOLTAR À PRÁTICA DE ATOS DE IMPROBIDADE EM EVENTUAL CASO DE TENTATIVA DE REELEIÇÃO, APÓS O TRÂNSITO EM JULGADO DA DECISÃO CONDENATÓRIA, CUMPRE IMPORTANTE FINALIDADE PEDAGÓGICA, MORMENTE DIANTE DO FATO DE A SOCIEDADE NÃO ACEITAR AGENTES POLÍTICOS QUE NÃO OBSERVAM OS DEVERES DE HONESTIDADE, IMPARCIALIDADE, LEGALIDADE E LEALDADE ÀS INSTITUIÇÕES A QUE SERVEM. PREVALÊNCIA DO VOTO VENCIDO NO SENTIDO DE NEGAR PROVIMENTO A AMBOS OS RECURSOS, MANTIDAS AS SANÇÕES TAIS COMO FIXADAS NA SENTENÇA. **PROVIMENTO DOS EMBARGOS INFRINGENTES.**

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Embargos Infringentes nº. 0003298-76.2011.8.19.0012, em que é embargante MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO e embargado WALDECY FRAGA MACHADO, **ACORDAM** os Desembargadores da Décima Nona Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, **à unanimidade de votos**, em conhecer dos embargos infringentes e **dar-lhes provimento**, nos termos do voto do Exmº. Desembargador Relator.



*Poder Judiciário*  
*Estado do Rio de Janeiro*  
*Décima Nona Câmara Cível*

**RELATÓRIO**

Adoto, na forma regimental, o relatório de fls. 302/304 e acrescento tratar-se de recurso de embargos infringentes opostos contra acórdão de fls. 311/328, proferido pela Egrégia Segunda Câmara Cível deste Tribunal, sob a relatoria do eminente Desembargador Alexandre Freitas Câmara, nos autos da ação de improbidade administrativa, ajuizada por MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO em face de WALDECY FRAGA MACHADO e de MUNICÍPIO DE CACHOEIRAS DE MACACU,

Objetivam os Embargos Infringentes a prevalência do voto vencido, da lavra do eminente **Desembargador Vogal, Paulo Sérgio Prestes dos Santos**, cujo entendimento realça que as penas aplicadas não se mostram em descompasso com o ato de improbidade praticado pelo então Prefeito do Município de Cachoeiras de Macacu, na medida em que tanto a pena de suspensão dos direitos políticos quanto a de proibição de contratar foram aplicadas no mínimo legal, que é o prazo de 03 (três) anos, em atenção ao disposto no parágrafo único do artigo 12 da LIA, observando-se, assim, o princípio da proporcionalidade.

Ainda segundo o voto vencido, o ardil praticado pelo ora embargado teve como objetivo a eternização de seu apelido em um bem público (centro cultural), bem como a realização propaganda político-eleitoral nas iniciativas institucionais, o que revela grave vulneração à moralidade administrativa, a ponto de invocar como justa medida a aplicação das penas de suspensão dos direitos políticos e proibição de contratar com o Poder Público.

Concluiu que as condutas ímprobadas apontadas pelo Desembargador Relator, por meio das quais se procurou excluir a aplicação das penas de suspensão dos direitos políticos e proibição de contratar não estão no mesmo patamar de gravidade da praticada pelo recorrido, razão pela qual colacionou outros exemplos de atos ímprobos em que foram aplicadas as mencionadas sanções e que se equiparariam, em reprobabilidade, à atuação do agente político demandado.



*Poder Judiciário*  
*Estado do Rio de Janeiro*  
*Décima Nona Câmara Cível*

O acórdão vencedor, da lavra do Excelentíssimo **Desembargador Relator, Alexandre Freitas Câmara**, deu parcial provimento ao recurso de apelação apresentado por Waldecy, para excluir as penas de suspensão dos direitos políticos e de proibição de contratar com o Poder Público, e negou provimento ao recurso do Ministério Público.

Embargos de Declaração opostos pelo primeiro réu às fls. 344/351. Manifestação do embargado às fls. 354/370. Acórdão de fls. 374/384, que negou provimento aos embargos.

Recursos Especial e Extraordinário interpostos pelo primeiro réu, respectivamente às fls. 391/417 e 420/433.

Distribuição do feito a esta 19ª Câmara Cível às fls. 478.

O recurso é tempestivo e está isento de preparo (fls. 472).

Contrarrazões às fls. 481/494, que prestigiam o acórdão embargado (voto vencedor).

É o relatório.

#### VOTO

Inicialmente, releva mencionar que se encontram presentes os requisitos de admissibilidade do recurso, que deve ser conhecido.

Alega o *Parquet* embargante que o 1º réu, Waldecy Fraga Machado, na qualidade de Prefeito de Cachoeiras de Macacu, realizou promoção pessoal, ao sancionar a Lei nº 1.695/2007, a qual "dá



*Poder Judiciário*  
*Estado do Rio de Janeiro*  
*Décima Nona Câmara Cível*

denominação às Dependências do Centro Intereducacional de Cultura e Artes — CICA", sigla que corresponde ao apelido do Prefeito e por meio do qual foi consagrado no cenário político local.

Objetiva o embargante a prevalência do voto vencido, da lavra do eminente Desembargador Vogal, Paulo Sérgio Prestes dos Santos, cujo entendimento realça que as penas aplicadas não se mostram em descompasso com o ato de improbidade praticado pelo então Prefeito do Município de Cachoeiras de Macacu, na medida em que tanto a pena de suspensão dos direitos políticos quanto a de proibição de contratar foram aplicadas no mínimo legal, que é o prazo de 03 (três) anos, em atenção ao disposto no parágrafo único do artigo 12 da LIA, observando-se, assim, o princípio da proporcionalidade.

Ainda segundo o voto vencido, o artil praticado pelo ora embargado teve como objetivo a eternização de seu apelido em um bem público (centro cultural), bem como a realização propaganda político-eleitoral nas iniciativas institucionais, o que revela grave vulneração à moralidade administrativa, a ponto de invocar como justa medida a aplicação das penas de suspensão dos direitos políticos e proibição de contratar com o Poder Público.

Concluiu o vogal vencido que as condutas ímprobas apontadas pelo Desembargador Relator, por meio das quais se procurou excluir a aplicação das penas de suspensão dos direitos políticos e proibição de contratar não estão no mesmo patamar de gravidade da praticada pelo recorrido, razão pela qual colacionou outros exemplos de atos ímprobos em que foram aplicadas as mencionadas sanções e que se equiparariam, em reprovabilidade, à atuação do agente político demandado.

Com efeito, têm-se considerados como atos de improbidade administrativa aqueles praticados pelos agentes públicos ou por terceiros que atentem contra o princípio explícito da moralidade administrativa.



*Poder Judiciário*  
*Estado do Rio de Janeiro*  
*Décima Nona Câmara Cível*

A teor das disposições da Lei nº 8.249/92, configuram atos de improbidade administrativa “aqueles que importam enriquecimento ilícito” (artigo 9º), que “causam prejuízo ao erário” (artigo 10) ou “que atentem contra os princípios da Administração Pública” (artigo 11). Neste último dispositivo visa o legislador resguardar a correta observância dos princípios constitucionais e o interesse público. Ou seja, impedir o nocivo exercício da função pública.

No caso em comento, constatou-se que o 1º réu praticou ato visando um fim proibido em lei, visto que em espaço público municipal promoveu, através da sanção da Lei Municipal nº 1.695/2007, violação ao disposto no §1º do artigo 37 da Constituição Federal, que assim dispõe:

“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, Impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº19 de 1998)

(...)

1º - A publicidade aos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.”

Com efeito, não se diverge, na espécie, quanto à adequada congruência da sentença com o pedido autoral, bem assim à efetiva caracterização da conduta de improbidade administrativa, haja vista que restou incontestável que o réu lançou mão de verdadeiro subterfúgio ao associar a sigla de um centro cultural (C.I.C.A.) com apelido que o consagrou no cenário político daquela cidade (“Cica Machado”), o qual lhe fora atribuído como nome alternativo para fins eleitoral. A propaganda subliminar é evidente.

Todavia, a celeuma reside na dosimetria das penas aplicadas, que reside no dimensionamento dos prazos a incidirem nas sanções cominadas, à luz dos marcos penais previstos na legislação de regência.



*Poder Judiciário*  
*Estado do Rio de Janeiro*  
*Décima Nona Câmara Cível*

No caso em tela, as sanções de **suspensão dos direitos políticos** e de **proibição de contratar com o Poder Público** foram cominadas com base nos artigos 11 e 12, III da Lei nº 8.429/92, que assim dispõem:

“Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:

I - praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência;

II - retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício;

III - revelar fato ou circunstância de que tem ciência em razão das atribuições e que deva permanecer em segredo;

IV - negar publicidade aos atos oficiais;

V - frustrar a licitude de concurso público;

VI - deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo;

VII - revelar ou permitir que chegue ao conhecimento de terceiro, antes da respectiva divulgação oficial, teor de medida política ou econômica capaz de afetar o preço de mercadoria, bem ou serviço.

Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato:

(...)

III - na hipótese do art. 11, ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e 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 três anos.



*Poder Judiciário*  
*Estado do Rio de Janeiro*  
*Décima Nona Câmara Cível*

Parágrafo único. Na fixação das penas previstas nesta lei o juiz levará em conta a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente.”

**Urge observar que as penalidades em questão foram aplicadas no mínimo legal, ou seja, (três) anos.**

De acordo com o citado artigo 12 da Lei 8.429/92, tem-se que a suspensão de direitos políticos tem pena mínima de 03 e máxima de 05 anos. Logo, tenho por adequado o arbitramento da pena em seu **patamar mínimo** ao imputado, especialmente porque as sanções por atos de improbidade, conforme o caso, devem levar em consideração a extensão do dano causado, o proveito patrimonial obtido pelo agente e a gravidade do fato.

Quanto à proibição de contratar com o Poder Público, a lei comina o prazo fixo de 03 anos, não se podendo transigir neste particular.

Deveras, com relação à proporcionalidade das penas aplicadas, não se pode se distanciar do fato de que WALDECY FRAGA MACHADO se beneficiou da publicidade indevidamente atribuída ao seu nome através da sigla “CICA”, pois se candidatou novamente em 2012, tendo sido reeleito para exercer o mandato de 2013 / 2016. Em outras palavras, a conduta praticada pelo Prefeito réu, sem sobra de dúvida, repercutiu, em benefício próprio, de forma favorável na comunidade e lhe trouxe benefícios eleitoreiros.

Por certo a conduta descrita pelo acórdão vencedor denota que o réu menospreza os princípios constitucionais aos quais deve obediência no exercício do *munus* público que lhe foi outorgado, demonstrando não ter a moralidade necessária àqueles que devem ocupar ou permanecer em cargos públicos, sejam eletivos, sejam de provimento por meio de concurso público.



*Poder Judiciário*  
*Estado do Rio de Janeiro*  
*Décima Nona Câmara Cível*

Neste contexto, as penas aplicadas não se mostram desproporcionais, mas, ao contrário, necessárias, porquanto, além de efetivamente obstarem que o agente político possa voltar à prática de atos de improbidade em eventual caso de tentativa de reeleição, após o trânsito em julgado da decisão condenatória, cumpre importante finalidade pedagógica, mormente diante do fato de a sociedade não aceitar agentes políticos que não observam os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições a que servem.

Por tais razões, não se observa desproporcionalidade nas sanções fixadas pelo juízo sentenciante ao réu, atentas que estão ao grau de gravidade que o caso apresenta, de forma a merecer provimento os embargos infringentes opostos pelo *parquet*, com fincas à prevalência do voto vencido.

Por todo o exposto, voto no sentido do **provimento dos embargos infringentes**, na forma acima explicitada.

Rio de Janeiro, 19 de maio de 2015.

**LÚCIO DURANTE**  
**Desembargador Relator**