



**ESTADO DA PARAÍBA  
PODER JUDICIÁRIO  
GABINETE DO DES. SAULO HENRIQUES DE SÁ E BENEVIDES**

**ACÓRDÃO**

**APELAÇÕES CÍVEIS Nº 00127173-10.2012.815.2001 – 1ª Vara da Fazenda da Capital.**

**Relator:** Des. Saulo Henriques de Sá e Benevides

**01 Apelante:** Lindolfo Pires Neto.

**Advogado:** Cynthia Maria Santos Maciel, Ana Carolina Guedes Pereira.

**02 Apelante:** Arthur Paredes Cunha Lima.

**Advogado:** Fabio Ramos Trindade, Flavio Augusto Pereira.

**Apelado:** Ministério Público do Estado da Paraíba.

**AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. USO INDEVIDO DE VERBA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. CONCESSÃO PARA SERVIDORES. POSSIBILIDADE. AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA. POSTERIOR INCONSTITUCIONALIDADE COM EFEITOS *EX NUNC*. VÍNCULO COM EMPRESAS. INEXISTÊNCIA DE ESPECIFICAÇÃO. EMPRESAS INATIVAS, EXTINTAS OU CRIADAS APÓS 2008. NÃO COMPROVAÇÃO DO ELEMENTO VOLITIVO. DOLO DO AGENTE DESCONFIGURADO. INEXISTÊNCIA DE ATO DE IMPROBIDADE. PROVIMENTO DOS RECURSOS.**

*— O tribunal a quo reconheceu expressamente a ausência do dolo e de dano ao erário, o que, por si só, afasta qualquer hipótese de improbidade administrativa, nos termos do posicionamento consolidado pelo STJ. 5. Agravo regimental do mp/RJ a que se nega provimento. (STJ; AgRg-AREsp 341.399; Proc. 2013/0143551-6; RJ; Primeira Turma; Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho; DJE 04/08/2015*

**VISTOS, RELATADOS E DISCUTIDOS** estes autos acima identificados.

**ACORDAM** os integrantes da Terceira Câmara Cível do Colendo Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba, **por unanimidade, em dar provimento ao recurso.**

**RELATÓRIO**

Trata-se de Apelações cíveis interposta por **Lindolfo Pires Neto e Arthur Paredes Cunha Lima** em face de sentença proferida às fls. 1.174/1.180 que julgou procedentes os pedidos formulados na inicial para declarar a prática de ato de improbidade pelos réus condenando-os às seguintes penas: ressarcimento ao erário no valor de cinco milhões, treze mil, noventa e seis reais e nove centavos acrescidos de juros de mora de 1% ao mês desde a citação e correção monetária pelo INPC a partir do ajuizamento; suspensão de direitos políticos por cinco anos; pagamento de multa civil no valor correspondente a duas vezes o valor dos danos referentes ao ressarcimento ao erário e proibição de contratar com o poder público e receber benefício ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário pelo prazo de cinco anos.

O primeiro apelante Lindolfo Pires Neto, afirma que havia amparo legal para os atos praticados. Aduz que não houve prova de dolo nem de dano ao erário, haja vista a aprovação das contas pelo Tribunal de Contas do Estado. Ao final, pleiteia a reforma da sentença para que seja descaracterizada a prática de ato de improbidade (fls. 1.209/1226).

O segundo apelante, Arthur Paredes Cunha Lima, afirma, também que a decisão não se encontra devidamente fundamentada no que se refere à comprovação do dolo, tampouco em relação ao valor fixado a título de ressarcimento ao erário. Reafirma, ademais, a inexistência de prejuízo ao erário e requer a reforma integral da sentença (fls. 1.228/1.250).

Contrarrazões interpostas pelo Ministério Público às fls. 1.254/1.259, pugnando pelo desprovimento das apelações e manutenção da sentença.

O Ministério Público, no parecer de fls. 1.265/1.270, opinou pelo desprovimento dos recursos.

### **É o relatório.**

### **VOTO**

O Ministério Público do Estado da Paraíba ajuizou ação civil pública por ato de improbidade em face de Arthur Paredes Cunha Lima e Lindolfo Pires, quando eram, respectivamente, o Presidente e o 1º Secretário da Assembleia Legislativa do Estado.

Sob a vigência da lei Estadual nº 8.222/2007, a assembleia legislativa do Estado efetuou, durante o exercício financeiro de 2008, despesas globais em torno de R\$ 5.013.096, 09 (cinco milhões treze mil e noventa e seis reais e nove centavos), beneficiando 1.253 (mil duzentos e cinquenta e três) pessoas físicas e jurídicas, sob a rubrica de assistência social a pessoas necessitadas e entidades sem fins lucrativos.

Segundo consta da inicial, não se concretizou exame detalhado de todos os pagamentos individuais, mas apenas uma análise por amostragem em 30% (trinta por cento) dos valores pagos. Nesse exame, o Ministério Público teria observado que a maioria dos processos não apresentaram laudo médico, parecer técnico e jurídico, assim como comprovantes das despesas efetuadas. Outros processos apresentaram

apenas cópia dos cheques, sem comprovante dos gastos do referido valor e em alguns casos foram liberados recursos para tratamento dentário sem que nada tenha sido exigido para comprovar a carência dos beneficiários.

Entretanto, salienta o Ministério Público que as situações específicas dos beneficiários serão objeto de investigação em outra ação para fins de reembolso aos cofres públicos e eventual responsabilização específica.

Finaliza a exordial afirmando a nulidade de todas as despesas públicas ilegais resultantes do agraciamento indevido de pessoas físicas e jurídicas que não apresentavam os requisitos da lei estadual nº 8.222/2007. Afirma que houve desvio de finalidade pelo uso desvirtuado do programa de assistência social.

Pois bem.

Conforme narrado na inicial, a lei que fundamentou as doações sob a rubrica de assistência social, é a Lei nº 8.222/2007. Em seu art.1º, a lei prevê o auxílio supletivo à assistência social, econômica e financeira aos seus servidores e, complementarmente, às pessoas necessitadas e entidades sem fins lucrativos (fls. 87/88).

Em ação direta de inconstitucionalidade que teve essa lei como objeto, o Supremo Tribunal Federal decidiu pela sua inconstitucionalidade, com eficácia *ex nunc*, isto é, a bem da segurança jurídica, preservar-se-iam os atos praticados sob a égide da referida norma.

A partir dessa premissa é que analisaremos os fatos narrados na exordial.

De acordo com o acórdão do Tribunal de Contas, o então presidente da Assembleia Arthur Paredes Cunha Lima, declarou despesa com assistência social geral em R\$ 8.500.000,00 (oito milhões e quinhentos mil). Observada a irregularidade, o TCE destacou a realização de despesa com assistência social, amparada na lei 8.222/2007, no valor de R\$ 5.013.096,09 (cinco milhões, treze mil e noventa e seis reais e nove centavos).

Primeiramente, importa salientar que é indevida a condenação dos promovidos à restituição de todo o valor utilizado para assistência social, qual seja cinco milhões de reais.

Com efeito, a verificação, por amostragem, apontou que somente foram analisados os contratos que correspondem a 30% (trinta por cento) do valor mencionado (fl.192). Neste sentido, não se pode admitir que a análise dos contratos dos beneficiários tenha sido feita por amostragem, mas a condenação em ressarcimento ocorra com base em toda a verba declarada para a assistência social. Esse valor, portanto, é, de logo, indevido.

Em seguida, não há como ignorar, como mencionado alhures, a premissa de que a lei fundamentadora dessas concessões estava em plena vigência, portanto, nada impedia a concessão desses benefícios de assistência social. Ressalte-se, ademais, que a lei não determinava a concessão da benesse apenas a pessoas carentes.

ao revés, a prioridade, segundo o art.1º, é a concessão aos seus servidores, e de forma complementar, a concessão a pessoas carentes.

Sendo assim, a alegação do Ministério Público de que muitos dos beneficiários têm vínculo com a Administração Pública não pode servir de fundamento para reconhecer a prática de ato de improbidade, justamente porque a lei autorizava esse auxílio aos servidores.

Cumprido destacar que os documentos de fls. 89 a 144 apontam nomes de várias pessoas, em sua maioria servidores, com empenhos liberados a seu favor. A princípio, não fica explícito que os empenhos se referem ao pagamento dessa verba de assistência social. Somente a partir dessa observação, já seria evidente a desconsideração de todos os outros argumentos suscitados para questionar a regularidade da concessão da verba.

Contudo, consideremos a arguição do Ministério Público e passemos a analisar as provas:

O *parquet* acostou aos autos, com o intento de provar a irregularidade das concessões, listas de beneficiários que não seriam pessoas carentes, já que inscritos como sócios em empresas (volume V) e proprietários de veículos (fls. 603/718).

Ocorre que muitos dos nomes estão inscritos em empresas inativas, nas quais não houve baixa; há, também, empresas canceladas, extintas e várias iniciadas após o ano de 2008, quando houve a concessão da verba.

Em verdade, a instrução processual não se afigura evidente no sentido de comprovar a vantagem indevida das pessoas apontadas como beneficiários. Ou seja, o Ministério Público não cuidou em especificar cada beneficiário, deixando o pedido de condenação genérico, a fim de caracterizar ato de improbidade apenas a concessão de benefícios assistenciais a pessoas que não seriam carentes, contudo, repise-se, o intento principal da lei era o auxílio supletivo econômico e financeiro a seus servidores, sendo complementar a intenção de auxiliar pessoas necessitadas e carentes.

Mencione-se que o relatório aponta irregularidade na concessão da verba de assistência social a pessoas jurídicas, assinalando que a assembleia legislativa não tem como finalidade a atividade assistencialista. Ora, o questionamento apontado pelo TCE é irrelevante diante dos efeitos sob os quais foi reconhecida a inconstitucionalidade da lei que fundamentou a concessão da verba, qual seja *ex nunc*, é dizer: somente a partir da declaração de inconstitucionalidade é proibida a prática da Assembleia promover concessão de verbas de caráter assistencialista.

Em resumo, se as concessões anteriores à declaração de inconstitucionalidade foram mantidas pela segurança jurídica, não há que se questionar a respeito da regularidade ou não da concessão da verba, pois havia a lei que autorizava essa concessão (fl.194).

A exordial do Ministério Público indicava um tratamento odontológico como injustificado já que a Assembleia oferece esse tipo de serviço,

entretanto, não foi possível localizar sequer a pessoa que recebeu benefício dessa natureza.

Desta feita, com base nas provas dos autos, não há caracterização efetiva de prática de ato de improbidade a justificar a condenação dos promovidos/recorrentes, notadamente em se tratando da devolução de cerca de cinco milhões, referentes a todo o processo de pagamento da verba, quando só foram utilizados, por amostragem, 30% desse valor em contratos.

Assim, não pode a ação de improbidade se fundamentar exclusivamente no acórdão do Tribunal de Contas, sem realizar as suas próprias diligências no intuito de promover a verdade, principalmente se considerarmos que o acórdão do Tribunal de Contas não vincula qualquer posicionamento a respeito da responsabilização pela prática de ato de improbidade.

*In casu*, ainda que estivessem comprovadas, cabalmente, as alegações do Ministério Público, o fato é que o pagamento da verba com a autorização legislativa implicaria, no máximo, no reconhecimento de mera irregularidade, como mencionou o TCE, sem, contudo, o elemento volitivo de causar dano ao erário, isto é, o dolo na conduta do agente.

Neste sentido:

**84140236 - ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE. ATO ÍMPROBO. ELEMENTO SUBJETIVO. DOLONÃO CARACTERIZADO. PRECEDENTES. SÚMULA Nº 83/STJ. RAZÕES RECURSAIS DISSOCIADAS DA FUNDAMENTAÇÃO DO ACÓRDÃO RECORRIDO. INCIDÊNCIA DAS SÚMULAS NºS 283 E 284 DO STF, POR ANALOGIA.** 1. Pleiteia o ministério público a condenação dos agravados por improbidade administrativa, decorrente de seguidas prorrogações de contrato de limpeza urbana, sem licitação. 2. As considerações feitas pelo tribunal de origem afastam a prática do ato de improbidade administrativa por violação de princípios da administração pública, uma vez que não foi constatado o elemento subjetivo do dolo na conduta do agente, mesmo na modalidade genérica, o que não permite o reconhecimento de ato de improbidade administrativa previsto no art. 11 da Lei nº 8.429/92. 3. **O tribunal a quo decidiu de acordo com a jurisprudência desta corte, no sentido de que "a caracterização do ato de improbidade por ofensa a princípios da administração pública exige a demonstração do dolo lato sensu ou genérico"** (REsp 772.241/MG, Rel. Min. Castro Meira, Primeira Seção, dje 6/9/2011). Outros precedentes: AgRg nos REsp 1.260.963/PR, Rel. Min. Humberto Martins, Primeira Seção, dje 3/10/2012; e AgRg nos EAREsp 62.000/RS, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, Primeira Seção, dje 18/9/2012. Incidência da Súmula nº 83/STJ. 4. Nos termos da jurisprudência desta corte, não se conhece de recurso quando as razões recursais não se coadunam com a matéria decidida na decisão recorrida. 5. O tribunal de origem, ao negar provimento à apelação, entendeu que não houve improbidade administrativa em decorrência do contrato e sua prorrogação, fundamentando na existência de entraves burocráticos do processo licitatório em decorrência de

diversas demandas judiciais e a complexidades que sofrem em casos de intervenção judicial. 6. Contudo, o agravante, em suas razões recursais, não impugna este fundamento, limitando-se apenas em afirmar que caracteriza improbidade administrativa o simples não cumprimento do [art. 24, IV, da Lei n. 8.666/93](#). Logo, as razões do Recurso Especial estão dissociadas da fundamentação do acórdão recorrido, incidindo, portanto, as Súmulas nºs 283 e 284 do STF, por analogia. Agravo regimental improvido. (STJ; AgRg-AREsp 562.250; Proc. 2014/0186439-1; GO; Segunda Turma; Rel. Min. Humberto Martins; DJE 05/08/2015)

**84139200 - ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DECISÃO QUE NÃO ADMITIU O RECURSO ESPECIAL. FUNDAMENTOS. AUSÊNCIA DE IMPUGNAÇÃO ESPECÍFICA. [ART. 544, § 40., I DO CPC](#). (...) O tribunal *a quo* reconheceu expressamente a ausência do dolo e de dano ao erário, o que, por si só, afasta qualquer hipótese de improbidade administrativa, nos termos do posicionamento consolidado pelo STJ. 5. Agravo regimental do mp/RJ a que se nega provimento. (STJ; AgRg-AREsp 341.399; Proc. 2013/0143551-6; RJ; Primeira Turma; Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho; DJE 04/08/2015)**

Não bastando os argumentos acima elencados, pode-se verificar do voto do conselheiro relator das contas da Assembleia Legislativa, a partir da auditoria feita pelo próprio Tribunal de Contas, à fl. 178 e 179, o seguinte:

*Quanto à comprovação da despesa relativamente às verbas destinadas a auxílios financeiros e assistência social, de competência do gestor, verifica-se dos autos (volumes 2 a 6) que, a assembleia realizou todo o procedimento administrativo para realização das despesas, porquanto consta abertura do processo constando justificativa, nota de empenho, depósito em conta corrente do requerente, recibo do hospital, de clínicas de fornecedores de serviços, atestado médico etc.*

*Pois bem, seguindo esta trilha, em que pesem as considerações da auditoria é forçoso reconhecer que os documentos do caderno processual denotam a aplicação dos recursos objeto para o qual foram destinados, razão pela qual entendo que as despesas estão devidamente comprovadas.*

Desta feita, se a Corte de Contas, que é o órgão técnico responsável pela avaliação das despesas e créditos públicos e cujo processo foi devidamente instruído com atestados médicos, declarações de hospitais e clínicas – que não foram acostados aos autos –, reconheceu a comprovação de todas as despesas mencionadas, não poderia esta Corte de Justiça, com uma quantidade de elementos probatórios inferior, manter a condenação dos recorrentes pela prática de ato de improbidade.

Observe-se, ademais, que o Tribunal Pleno da Corte de Contas aprovou as contas à unanimidade, recomendando ao gestor à época a observância das normas de responsabilidade fiscal e demais dispositivos legais no que concerne à destinação de recursos públicos para assistência social, bem como garantir a prestação de contas das verbas destinadas aos gabinetes dos parlamentares, sendo que esta última recomendação não é objeto do processo em tela.

Com efeito, todos os elementos postos no autos convergem para a impossibilidade de reconhecimento da existência de ato de improbidade em desfavor dos apelantes.

A partir dessas considerações, **DOU PROVIMENTO AOS RECURSOS**, para reformar a sentença, julgando-se improcedente o pedido ante a inexistência de ato de improbidade.

**É como voto.**

**Presidiu a sessão o Exmo. Des. Saulo Henriques de Sá e Benevides.** Participaram do julgamento, o Exmo.Des. Saulo Henriques de Sá e Benevides (relator), a Exma. Desa. Maria de Fátima Moraes Bezerra Cavalcanti, o Exmo.Des. Romero Marcelo da Fonseca Oliveira.

Presente ao julgamento o Dr. Doriel Veloso Gouveia, Procurador de Justiça.

João Pessoa, 20 de agosto de 2015.

*Des. Saulo Henriques de Sá e Benevides*  
*Relator*



**ESTADO DA PARAÍBA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
**GABINETE DO DES. SAULO HENRIQUES DE SÁ E BENEVIDES**

**APELAÇÕES CÍVEIS Nº 00127173-10.2012.815.2001 – 1ª Vara da Fazenda da Capital.**

**RELATÓRIO**

Trata-se de Apelações cíveis interposta por **Lindolfo Pires Neto e Arthur Paredes Cunha Lima** em face de sentença proferida às fls. 1.174/1.180 que julgou procedentes os pedidos formulados na inicial para declarar a prática de ato de improbidade pelos réus condenando-os às seguintes penas: ressarcimento ao erário no valor de cinco milhões, treze mil, noventa e seis reais e nove centavos acrescidos de juros de mora de 1% ao mês desde a citação e correção monetária pelo INPC a partir do ajuizamento; suspensão de direitos políticos por cinco anos; pagamento de multa civil no valor correspondente a duas vezes o valor dos danos referentes ao ressarcimento ao erário e proibição de contratar com o poder público e receber benefício ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário pelo prazo de cinco anos.

O primeiro apelante Lindolfo Pires Neto, afirma que havia amparo legal para os atos praticados. Aduz que não houve prova de dolo nem de dano ao erário, haja vista a aprovação das contas pelo Tribunal de Contas do Estado. Ao final, pleiteia a reforma da sentença pra que seja descaracterizada a prática de ato de improbidade (fls. 1.209/1226).

O segundo apelante, Arthur Paredes Cunha Lima, afirma, também que a decisão não se encontra devidamente fundamentada no que se refere à comprovação do dolo, tampouco em relação ao valor fixado a título de ressarcimento ao erário. Reafirma, ademais, a inexistência de prejuízo ao erário e requer a reforma integral da sentença (fls. 1.228/1.250).

Contrarrrazões interpostas pelo Ministério Público às fls. 1.254/1.259, pugnando pelo desprovimento das apelações e manutenção da sentença.

O Ministério Público, no parecer de fls. 1.265/1.270, opinou pelo desprovimento dos recursos.

**É o relatório.**

**À revisão.**

João Pessoa, 30 de junho de 2015.

***Des. Saulo Henriques de Sá e Benevides***  
***Relator***

