



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE CANANÉIA
FORO DE CANANÉIA
VARA ÚNICA
RUA PERO LOBO, 75, Cananeia - SP - CEP 11990-000
Horário de Atendimento ao Público: das 13h00min às 17h00min

SENTENÇA

Processo Digital nº: **1000371-44.2024.8.26.0118**
 Classe - Assunto: **Ação Civil Pública - Violação aos Princípios Administrativos**
 Requerente e Litisconsorte Ativo: **Ministério Público do Estado de São Paulo e outro**
 Requerido: **Robson da Silva Leonel e outro**

Tramitação prioritária

Juiz(a) de Direito: Dr(a). **LUCAS SEMAAN CAMPOS EZEQUIEL**

Vistos.

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO ajuizou **ação civil pública por ato de improbidade administrativa**, com fundamento na Lei nº 8.429/1992, em face de **ROBSON DA SILVA LEONEL** e **ANA PAULA GIL BARBOSA**.

A inicial relata que, em 15/02/2023, chegou ao conhecimento da Promotoria de Justiça, por meio da Comissão de Investigação e Processante nº 001/2023 da Câmara Municipal da Estância de Cananéia, que o então Prefeito Municipal, Robson da Silva Leonel, não respondia aos requerimentos aprovados pelo Legislativo e descumpria a Lei Municipal nº 2.361/2021, que impõe a disponibilização dos processos de dispensa de licitação no site da Prefeitura.

Relata que, instaurado o Procedimento Preparatório de Inquérito Civil (SEI nº 29.0001.0031846.2023-56), oficiou-se à Municipalidade para esclarecimentos. Em resposta, o ex-prefeito alegou dificuldades administrativas decorrentes de mudanças de cargos e afastamento por saúde do Chefe de Gabinete, bem como desconhecimento da Lei Municipal pela nova diretoria do setor de compras.

Aduz que a Câmara Municipal aprovou parecer da Comissão de Investigação em 26/04/2023, mas não atingiu o *quórum* necessário para recebimento da denúncia. Posteriormente, constatou-se que o Portal da Transparência não disponibilizava as dispensas de licitação nem os documentos exigidos pelo art. 2º da Lei nº 2.361/2021.

O autor sustenta que os réus, mesmo cientificados pelo Legislativo e pelo Ministério Público, permaneceram inertes (fl. 6), negando publicidade aos processos de dispensa de licitação, em afronta aos princípios da publicidade e da moralidade (art. 37 da CF), configurando ato de improbidade previsto no art. 11, "caput" e inciso IV, da Lei nº 8.429/92.

Requeru, liminarmente, a decretação da indisponibilidade dos bens dos réus, no valor de **R\$ 323.330,40** para Robson e **R\$ 150.054,24** para Ana Paula. No **mérito**, pleiteou a aplicação das sanções do art. 12, III, da Lei nº 8.429/92: multa civil de até 24 vezes a remuneração percebida e proibição de contratar com o poder público pelo prazo de até 4 anos.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE CANANÉIA
FORO DE CANANÉIA
VARA ÚNICA
RUA PERO LOBO, 75, Cananeia - SP - CEP 11990-000
Horário de Atendimento ao Público: das 13h00min às 17h00min

Juntou documentos (fls. 15/893).

Indeferido o pedido de indisponibilidade de bens dos requeridos (fls. 894/897).

Os requeridos ROBSON DA SILVA LEONEL e ANA PAULA GIL BARBOSA foram pessoalmente citados (fl. 925 e 953).

ANA PAULA GIL BARBOSA apresentou contestação (fls. 955/965). A defesa sustenta que não houve ato de improbidade administrativa, pois todos os procedimentos licitatórios seguiram os ditames da Lei nº 8.666/93, incluindo regras de publicidade, sem qualquer apontamento dos órgãos de controle interno municipal ou do Tribunal de Contas. Argumenta, ainda, que a mera irregularidade não caracteriza improbidade, sendo indispensável a demonstração do elemento subjetivo (dolo ou má-fé), conforme reforçado pela Lei nº 14.230/2021, que exige prova de benefício indevido e lesividade relevante ao bem jurídico tutelado. Ressalta que os atos foram de ciência do corpo técnico da Prefeitura e analisados pelo Tribunal de Contas, não havendo demonstração de intenção de ocultar informações ou obter vantagem indevida, razão pela qual não se pode confundir ilegalidade com improbidade.

Certificou-se o decurso do prazo para apresentação de contestação pelo requerido Robson da Silva Leonel (fl. 971).

Por decisão, nos termos do § 10-C, art. 17 da LIA, fez-se constar que o autor imputou aos réus a prática das condutas improbas tipificadas no inc. IV, art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa, e renovou a determinação para a especificação das provas a produzir (fl. 986).

O **juízo** declarou o processo saneado, considerando presentes os pressupostos de existência e validade e inexistentes preliminares pendentes. Determinou a inclusão do Município de Cananéia no polo ativo, como litisconsorte. Registrou que, embora o corréu Robson não tenha apresentado contestação, não se aplica a presunção de veracidade dos fatos alegados pelo autor, conforme art. 17, § 19, da Lei de Improbidade Administrativa. Definiu que o ponto controvertido da demanda restringe-se à demonstração do dolo dos requeridos e à eventual prática de improbidade administrativa por suposta negativa de publicidade aos processos de dispensa de licitação, em afronta ao art. 11, IV, da LIA. Quanto às provas, indeferiu o pedido de expedição de ofício ao TCE/SP, por entender que as informações pretendidas não são essenciais à lide, cabendo à parte diligenciar diretamente. Por outro lado, deferiu a produção de prova documental e oral requerida pela parte, designando, por fim, audiência de instrução e julgamento (fls. 995/998).

Em **audiência de Instrução e Julgamento**, foram ouvidas as testemunhas Gustavo, Ivani e Camila. Encerrada a produção de provas, o magistrado declarou encerrada a instrução processual e concedeu às partes prazo sucessivo de 15 dias úteis para apresentação das alegações finais, iniciando pelo Ministério Público, seguido pelo Município de Cananéia e, por último, pela defesa (fl. 1045).

Alegações finais do **MINISTÉRIO PÚBLICO** autor (fls. 1046/1057). O Ministério Público reconheceu a ausência de dolo específico na conduta da ré Ana Paula Gil Barbosa, requerendo a improcedência da ação em relação à referida ré. Por outro lado, quanto ao ex-prefeito Robson da Silva Leonel, o órgão ministerial afirmou que a instrução processual



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

COMARCA DE CANANÉIA

FORO DE CANANÉIA

VARA ÚNICA

RUA PERO LOBO, 75, Cananeia - SP - CEP 11990-000

Horário de Atendimento ao Público: das 13h00min às 17h00min

confirmou, por meio de documentos oficiais, requerimentos legislativos, notificações e depoimentos testemunhais, a prática de conduta dolosa, reiterada e grave, violando os princípios da publicidade, moralidade e eficiência (art. 37 da CF), bem como normas da Lei de Improbidade Administrativa, Lei de Acesso à Informação e Lei de Responsabilidade Fiscal. Segundo o Ministério Público, Robson sancionou a Lei Municipal nº 2.361/2021, que determinava a disponibilização dos processos de dispensa de licitação no site da Prefeitura, mas não adotou providências para seu cumprimento, mesmo após reiteradas cobranças da Câmara Municipal e notificações do Ministério Público. Além disso, manteve sob sua guarda pessoal diversos processos de dispensa de licitação, sem numeração, parecer jurídico ou instrução adequada, impedindo a atuação da diretora Ana Paula e comprometendo a transparência. Argumenta que as testemunhas confirmaram que os processos estavam retidos no gabinete do prefeito, impossibilitando sua publicação no Portal da Transparência. Essa conduta, segundo o órgão ministerial, foi ativa e obstrutiva, frustrando mecanismos de controle social e institucional. O Ministério Público concluiu que o dolo específico está caracterizado nos termos do art. 1º, §§ 1º e 2º da Lei nº 8.429/1992, e que a conduta do ex-prefeito se enquadra no art. 11, "caput", e incisos IV e VI da LIA, requerendo sua condenação por ato de improbidade administrativa, nos termos da inicial.

O **MUNICÍPIO DE CANANÉIA** apresentou suas **alegações finais** (fls. 1062/1068). Após discorrer acerca dos depoimentos das testemunhas, destacou a necessidade de individualização das condutas dos requeridos à luz da Lei nº 14.230/2021, que exige dolo específico para configuração de ato de improbidade administrativa. Quanto à requerida Ana Paula Gil Barbosa, a manifestação sustenta que não houve dolo, pois sua atuação foi pautada pela legalidade, eficiência e transparência, implementando medidas como pregão eletrônico e publicação em Diário Oficial. Segundo o ente público, falha no cumprimento da Lei Municipal nº 2.361/2021 decorreu do desconhecimento da norma e da impossibilidade material de publicar processos retidos no gabinete do ex-prefeito. Ao tomar ciência da situação, Ana Paula agiu de forma imediata e diligente, afastando qualquer intenção ilícita. Por isso, requer sua absolvição. Quanto ao requerido Robson da Silva Leonel, afirma que sua conduta foi dolosa, sistemática e deliberada. Como prefeito, sancionou a Lei Municipal nº 2.361/2021, tinha plena ciência da obrigação e, mesmo assim, descumpriu-a. Afirma que o réu ignorou 11 requerimentos da Câmara Municipal, não respondeu às notificações do Ministério Público e reteve processos de dispensa de licitação em seu gabinete, impedindo a publicação e frustrando a transparência. Aduz que tal comportamento se enquadra nos incisos IV e VI do art. 11 da Lei nº 8.429/1992, caracterizando improbidade administrativa. Requereu a improcedência da ação em relação à Ana Paula Gil Barbosa, por ausência de dolo específico; e a procedência dos pedidos em relação a Robson da Silva Leonel, com aplicação das sanções do art. 12, III, da LIA.

A ré **ANA PAULA GIL BARBOSA**, em alegações finais (fls. 1074/7082), reiterou a tese defensiva anteriormente apresentada e, discorrendo acerca dos depoimentos das testemunhas, sustenta que a conduta da requerida não se enquadra no art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa, pois não houve má-fé ou intenção de ocultar informações. Pelo contrário, durante sua gestão, implementou práticas que ampliaram a transparência nos processos licitatórios. A defesa conclui que não há prova de que a requerida tenha agido para negar publicidade aos atos oficiais, ressaltando que sua atuação foi técnica, legal e pautada pela boa-fé. Por isso, requer a improcedência da ação, com condenação do autor aos ônus da sucumbência.

É o relatório.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE CANANÉIA
FORO DE CANANÉIA
VARA ÚNICA
RUA PERO LOBO, 75, Cananeia - SP - CEP 11990-000
Horário de Atendimento ao Público: das 13h00min às 17h00min

Fundamento e decido.

Concorrem ao caso as condições da ação, como a legitimidade das partes - à luz da teoria da asserção - e o interesse processual, estando ausentes as hipóteses dos artigos 330 e 485 do Código de Processo Civil.

Da mesma forma, reconheço presentes os pressupostos processuais de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo.

De início, delibera-se pela aplicação retroativa das alterações trazidas pela Lei nº 14.230/2021, que alteraram significativamente a Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992).

Sob esse aspecto, importante ressaltar a previsão do artigo 1º, § 4º, da Lei de Improbidade Administrativa, incluído pela nova Lei: "*Art. 1º, § 4º. Aplicam-se ao sistema da improbidade disciplinado nesta Lei os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador.*"

Assim, destacam-se alguns dos princípios constitucionais aplicáveis ao direito administrativo sancionador: o devido processo legal, a legalidade, a culpabilidade, a pessoalidade, o contraditório e a ampla defesa, a individualização da pena e a retroatividade da norma mais benéfica ao réu (observando-se o limite da coisa julgada).

Sabe-se que Lei de Improbidade Administrativa sofreu significativa alteração trazida pela Lei nº 14.230/21, pelo que, necessárias algumas considerações.

A referida Lei, dentre as sensíveis alterações, trouxe regra que afastou a responsabilização por atos culposos; estabeleceu novo regime prescricional para apuração de atos de improbidade; previu apenas hipóteses taxativas que constituem atos de improbidade por desobediência aos princípios da Administração Pública; e proibiu que os magistrados profiram sentença condenatória por tipos de ilícito diversos daqueles indicados na petição inicial.

As alterações causaram grandes discussões a nível nacional, o que levou o Supremo Tribunal Federal reconhecer, em 25/02/2022, a existência de repercussão geral acerca do tema:

"Tema 1199 - Definição de eventual (IR)RETROATIVIDADE das disposições da Lei 14.230/2021, em especial, em relação: (I) A necessidade da presença do elemento subjetivo – dolo – para a configuração do ato de improbidade administrativa, inclusive no artigo 10 da LIA; e (II) A aplicação dos novos prazos de prescrição geral e intercorrente."

Assim, em Acórdão publicado na data de 12/12/2022, fixou o Supremo Tribunal Federal, em sede de repercussão geral, 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 elementos subjetivo DOLO;



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

COMARCA DE CANANÉIA

FORO DE CANANÉIA

VARA ÚNICA

RUA PERO LOBO, 75, Cananeia - SP - CEP 11990-000

Horário de Atendimento ao Público: das 13h00min às 17h00min

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 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 da Lei 14.230/2021 é IRRETROATIVO, aplicando-se os novos marcos temporais a partir da publicação da lei”.*

Dessa forma, as condutas anteriormente previstas como atos de improbidade, que, após as alterações trazidas pela Lei nº 14.230 de 2021, deixaram de existir no novo diploma legal, devem ser consideradas atípicas pela retroatividade da nova Lei, salvo nos casos em que ocorreu a coisa julgada. Dessa forma, aos processos em curso, sem trânsito em julgado, devem ser aplicados os novos dispositivos da Lei.

Importante mencionar, ainda, que, a partir de então, somente os atos praticados com dolo são considerados improbos, conforme dispõe o artigo 1º, § 1º da LIA, inserido com a nova Lei.:

”§ 1º Consideram-se atos de improbidade administrativa as condutas dolosas tipificadas nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, ressalvados tipos previstos em leis especiais. ”.

Embora já se exigisse anteriormente a existência do dolo na maior parte dos atos de improbidade, admitia-se o dolo genérico. No entanto, atualmente, exige-se de forma expressa, o dolo específico, conforme parágrafos 2º e 3º do artigo 1º da LIA:

”§ 2º 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.

3º 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. ”.

Ainda, a redação anterior do artigo 11, da Lei "caput", da Lei nº 8.429/92 apresentava rol exemplificativo de atos de improbidade, todavia, com as alterações dadas pela Lei nº 14.230/2021, o rol de condutas tipificadas como atos improbos passou a ser taxativo, na medida em que ficou excluída a expressão "qualquer".

Com relação ao novo regime prescricional, trazido pelas alterações legislativas, em especial em relação à prescrição intercorrente, tem-se que não alcança fatos jurídicos ou atos processuais ocorridos até a publicação da Lei.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

COMARCA DE CANANÉIA

FORO DE CANANÉIA

VARA ÚNICA

RUA PERO LOBO, 75, Cananeia - SP - CEP 11990-000

Horário de Atendimento ao Público: das 13h00min às 17h00min

Por fim, não verifico qualquer cerceamento de defesa ou ofensa ao princípio da paridade de armas, na medida em que as partes tiveram a oportunidade para ampla iniciativa probatória.

Tecidas essas considerações, passo à análise do mérito, com a averiguação do enquadramento dos fatos descritos na inicial às normas supracitadas.

Os pedidos iniciais são **parcialmente procedentes**.

I - Breve síntese das alegações iniciais, da defesa e da controvérsia.

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO ajuizou **ação civil pública por ato de improbidade administrativa**, com fundamento na Lei nº 8.429/1992, em face de **ROBSON DA SILVA LEONEL** e de **ANA PAULA GIL BARBOSA**, alegando que os réus negaram publicidade aos processos de dispensa de licitação no site da Prefeitura de Cananéia/SP, em desatendimento à Lei Municipal nº 2.361/2021, mesmo após serem cientificados pela Câmara Municipal e pelo Ministério Público, configurando violação aos princípios da publicidade e moralidade (art. 37 da CF) e enquadrando-se no art. 11, "caput" e inciso IV, da Lei nº 8.429/92.

A defesa da ré **Ana Paula** sustenta que todos os procedimentos licitatórios seguiram os ditames da Lei nº 8.666/93, sem apontamentos dos órgãos de controle, inexistindo dolo ou má-fé, e que a mera irregularidade não caracteriza improbidade.

O corréu **Robson** deixou de contestar o feito, tornando-se revel, contudo, não se aplica a presunção de veracidade dos fatos alegados pelo autor, nos termos do artigo 17, §19, da Lei de Improbidade Administrativa, de modo que sua conduta será analisada com base nos documentos e demais elementos probatórios constantes dos autos.

A **controvérsia** cinge-se à demonstração do dolo dos requeridos e à configuração de ato de improbidade por negativa de publicidade a processos de dispensa de licitação no site oficial, em desatendimento à Lei Municipal nº 2.361/2021, não obstante requerimentos legislativos e notificações ministeriais.

II - Das provas produzidas

O feito foi instruído com cópia do Inquérito Civil nº 42.0229.000022/2023-0, instaurado para a apuração dos fatos. E em Juízo foram tomados depoimentos de testemunhas e realizado o interrogatório da ré Ana Paula, **conforme a seguir transcritos**:

IVANIR GOMES DA SILVA, em juízo, relatou que trabalhou no município enquanto a ré ANA PAULA trabalhou como Diretora do Departamento de Compras. Havia déficit histórico de funcionários à vista da demanda no departamento. No departamento, ocorriam todas as licitações municipais. ANA PAULA, quando assume o cargo, deu andamento em licitações que estavam paradas. Além disso, ela implantou o Diário Oficial do Município e deu início às licitações eletrônicas. A implantação do diário oficial municipal estava parada há anos e ela concluiu a implantação. Ela também implementou a realização de pregões eletrônicos. Antes dela assumir, eram feitos pregões presenciais. Os atos relativos à licitação eram publicados no Diário Oficial da União, no Diário Oficial do Estado, no Portal da Transparência e no mural da Prefeitura.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

COMARCA DE CANANÉIA

FORO DE CANANÉIA

VARA ÚNICA

RUA PERO LOBO, 75, Cananeia - SP - CEP 11990-000

Horário de Atendimento ao Público: das 13h00min às 17h00min

Sua pessoa era responsável pelas publicações. Posteriormente à implementação, também ocorria a publicação no diário municipal. No período de atuação da ré ANA PAULA, todos os atos eram publicados. A corrê era preocupada com a publicidade e a transparência. A publicação ocorria quando marcada a licitação. Além das licitações, os contratos, os aditamentos e demais documentos oficiais eram publicados para fins de transparência. As ratificações de dispensa de licitação eram publicadas. Nunca houve apontamento do Tribunal de Contas quanto às publicações. No quesito transparência, houve elogios por parte da Controladoria do Município. Trabalhou com a corrê ANA PAULA pelo período de um ano, entre 2023/2024. Com relação aos procedimentos de dispensa de licitação, havia conhecimento no Departamento a respeito da necessidade de publicidade. Era do seu conhecimento enquanto responsável pelas publicações e também do conhecimento da Diretora enquanto cabeça do Departamento. Sobre os documentos inacessíveis e sem possibilidade de download em julho de 2023 e em junho de 2024, conforme apontado na petição inicial, não sabe explicar o que ocorreu. Não teve conhecimento de ofícios do MP cobrando a publicidade de dispensas de licitação tampouco dos requerimentos da Câmara. Trabalhou com a corrê ANA PAULA durante todo o período em que ela figurou como Diretora do Departamento.

GUSTAVO ANTONIO GONÇALVES, em juízo, informou que é procurador do município. Atuou no período em que a corrê ANA PAULA foi Diretora do Departamento de Compras. Quando retornou de afastamento médico, no início de 2023, trabalhou no mesmo período em que a corrê. A corrê apoiou a implementação do Diário Oficial do Município e do pregão eletrônico. Também participaram de curso para aperfeiçoamento na nova lei de licitações. No período em que a corrê trabalhou, sobre procedimentos de dispensa de licitação, fez pareceres jurídicos que foram acatados. À época havia compreensão da importância de se seguir os pareceres jurídicos. No período, não houve recomendação do Tribunal de Contas ou da Procuradoria relativamente ao andamento do Departamento de Compras. Sobre os processos de dispensa de licitação, antes da chegada no Departamento de Compras, há parecer jurídico sobre a modalidade licitatória, documentos necessários e a necessidade de publicidade. Em se tratando de dispensa de licitação, as ratificações e os extratos de contrato eram encaminhados ao Diário Oficial do Estado. Também sabe de publicação no jornal Gazeta de São Paulo em alguns casos. Em casos de verba federal, havia publicação no Diário Oficial da União. Não ficou sabendo de eventual caso de falta de publicidade. A publicação era praxe administrativa. Não acompanhava a disponibilização de procedimentos de dispensa de licitação no site da Prefeitura, conforme lei municipal. Acompanhava pelo Diário Oficial. Soube da instauração de procedimento na Câmara sobre a ausência de resposta a ofícios e da falta de publicidade em procedimentos de dispensa de licitação, mas não atuou nesses casos. Depois desta ação, também soube de procedimento no MP. Não sabe se os procedimentos eram do conhecimento do Departamento de Compras ou se houve comunicação formal. Passou parte significativa do ano de 2022 afastado, tendo retornado em fevereiro de 2023.

CAMILA MARTINS MORENO, em juízo, alegou que é a atual Diretora de Compras. À época da atuação da corrê ANA PAULA como Diretora, trabalhava como Assessora de Compras. A corrê trouxe o Diário Oficial do Município e o pregão eletrônico. Isso já era cobrado por órgãos de controle e a corrê implantou no município. São as medidas que trouxeram mais publicidade e transparência. Além do Diário Oficial do Município, utilizavam outros meios de publicidade: Diário do Estado, Diário da União e jornal Gazeta. Sobre os procedimentos de dispensa de licitação, era dada publicidade no átrio do Município e no diário oficial. Não se recorda de comunicação para que fosse feita de outra forma. A corrê ANA PAULA recomendava



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

COMARCA DE CANANÉIA

FORO DE CANANÉIA

VARA ÚNICA

RUA PERO LOBO, 75, Cananeia - SP - CEP 11990-000

Horário de Atendimento ao Público: das 13h00min às 17h00min

o maior de número de publicações possível. Além disso, ela implementou outra ferramenta de transparência no Portal da Transparência para facilitação de acesso aos anexos. No quesito publicidade, a Lei de Licitações foi sempre respeitada, assim como a Lei de Acesso à Informação. No período, não se recorda de apontamentos para mudança da forma de trabalho por parte de órgãos de controle interno e do Tribunal de Contas. Nunca houve dificuldade de acesso. As melhorias de publicidade seguem sendo seguidas até os dias de hoje. A responsável pela publicação era a funcionária de IVANIR. Ela quem alimentava os sistemas de transparência. Os atos dela eram conferidos internamente pelo Departamento assim como pela Controladoria Interna. A corrê ANA PAULA atuou por volta de um ano, entre 2022 e 2023. Assessorou ela durante todo o período. Não soube do procedimento na Câmara sobre a falta de publicidade nos procedimentos de dispensa da licitação e a falta de resposta a ofícios nesse sentido relativamente ao período de atuação da corrê ANA PAULA. Também não teve conhecimento do procedimento no Ministério Público. Soube de apontamentos apenas pela Controladoria Interna em período anterior à atuação da corrê. Não sabe explicar a razão de, em junho de 2023 e em junho de 2024, não ser possível realizar os downloads dos documentos de dispensa de licitação no Portal da Transparência do município. Acrescentou que quando assumiu a diretoria do departamento, em 2024, antes uma funcionária fez a inserção das dispensas de 2021 e 2022, porque no período de diretoria da corrê Ana, diversas vezes, comunicou ao gabinete que precisava dos documentos relativos aos procedimentos licitatórios para disponibiliza-los, e que somente um mês antes de sua saída é que foi iniciada a disponibilização, o que demorou bastante tempo, pois eram muitos processos daqueles anos.

ANA PAULA GIL BARBOSA, em seu interrogatório, afirmou que ingressou na Prefeitura em setembro de 2022. Quando chegou, deparou-se com vários processos de licitação pendentes de realização. Atuou entre setembro de 2022 a setembro de 2023 e, no período, realizou seis processos de dispensa de licitação. Nestes, fez o determinado nas leis de licitação para fins de publicidade. Na Lei 8.666/93, exigia-se publicidade do ato de ratificação e do extrato de contrato. E, na lei 14.133/21, exigia-se publicação de intenção de participação de dispensa, de ratificação e de extrato de contrato. Depois tomou conhecimento de lei municipal, que entende ser inconstitucional, a partir de ofício da Promotoria. Posteriormente ao ofício da Promotoria, deu andamento à juntada de processos de 2021 e muitos deles sequer estavam no Departamento. Alguns estavam no gabinete do Prefeito, tendo feito solicitação para encaminhamento dos processos ao Departamento na forma em que se encontravam, mesmo se sem parecer ou sem numeração. Foi designada funcionária para fazer essa digitalização. Os processos são acessíveis no Portal da Transparência (transparência - portal da transparência - licitações/contratos/atas de registro de preço - anexos). Neste caminho indicado, estão os documentos das dispensas de licitação. Era possível se dar publicidade aos procedimentos de dispensa de 2022, ainda que os de 2021 não estivessem no site do município. Da mesma forma, era possível subir arquivos de procedimentos de 2023, ainda que os de 2022 não estivessem no site. Tomou conhecimento desta lei municipal quando da chegada do ofício do MP em junho de 2023. Neste momento, parou o departamento e determinou que os funcionários digitalizassem todos os procedimentos ainda que anteriores à sua atuação. Realizou por volta de seis dispensas de licitação. Antes do ofício do MP, não havia sido informada da existência desta lei municipal por órgãos de controle interno. Realizava publicações. Nunca houve apontamento do Tribunal de Contas nas visitas trimestrais. Além dos diários oficiais, publicava-se no mural da Prefeitura. Implantou o diário oficial do município e o pregão eletrônico. Depois da chegada do ofício do MP, ficou até setembro de 2023. Nunca recebeu comunicação formal de Gabinete do Prefeito ou da Procuradoria a respeito desta lei municipal.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

COMARCA DE CANANÉIA

FORO DE CANANÉIA

VARA ÚNICA

RUA PERO LOBO, 75, Cananeia - SP - CEP 11990-000

Horário de Atendimento ao Público: das 13h00min às 17h00min

III – Da análise da responsabilidade dos réus

A Lei nº 14.230/2021 passou a exigir dolo específico para configuração de ato de improbidade (art. 1º, § 2º, da LIA).

No caso da ré **Ana Paula Gil Barbosa**, empossada no cargo de Diretora do Departamento Municipal de Compras e Licitações aos 27/09/2022 (fl. 181), o conjunto probatório não demonstra a existência dessa intenção ilícita.

As testemunhas ouvidas foram uníssonas ao afirmar que sua atuação reforçou a transparência administrativa, com a implantação do Diário Oficial do Município, adoção do pregão eletrônico e publicações regulares em diversos veículos oficiais, em consonância com a Lei nº 8.666/93 e, posteriormente, com a Lei nº 14.133/21.

Restou igualmente comprovado que a diretora de compras não tinha conhecimento prévio da Lei Municipal nº 2.361/2021 e que, após ser notificada pelo Ministério Público, determinou imediatamente a digitalização e a disponibilização dos processos, inclusive os anteriores à sua gestão, muitos dos quais estavam irregularmente retidos no gabinete do então Prefeito.

Não há qualquer elemento de prova, seja documental ou oral, indicando que a requerida tenha ocultado, retido ou dificultado deliberadamente a publicidade de atos oficiais. Eventuais falhas de acesso ao portal não foram atribuídas a conduta sua, tampouco evidenciam a “vontade livre e consciente” exigida pelo art. 1º, §§ 2º e 3º, da LIA.

Diante disso, ausente demonstração de dolo específico, a conduta de Ana Paula não se subsume ao tipo do art. 11, IV, da Lei de Improbidade Administrativa, razão pela qual a **improcedência da ação em relação à requerida é a medida que se impõe.**

Diversamente, no que se refere ao requerido **Robson da Silva Leonel**, a prova dos autos demonstra a existência de **dolo específico**. O então Prefeito sancionou a Lei Municipal nº 2.361/2021 (fls. 89 e 236/237), tinha plena ciência da obrigação de disponibilizar os processos de dispensa de licitação no site oficial e, mesmo após sucessivas cobranças da Câmara Municipal e notificações do Ministério Público, deixou de cumprir a determinação legal, limitando-se a pedir prorrogações sem apresentar providências concretas.

Com efeito, conforme documentos de fls. 20/93, o Inquérito Civil teve inicial em razão de notícia trazida pela Câmara Municipal, informando que o então prefeito do Município de Cananéia, ora réu, Robson da Silva Leonel, não respondia aos requerimentos de vereadores e ainda desatendia à Lei Municipal nº 2.361/2021, que determina a obrigatoriedade de disponibilização dos processos de dispensa de licitação no site da Prefeitura.

De fato, ao menos dois requerimentos oriundos da Câmara Municipal ao prefeito Robson da Silva Leonel, com essa finalidade (publicidade de procedimento de licitação), ficaram sem resposta ou não foram respondidos adequadamente pelo réu (fls. 63/66 e 71/22 respondido em 12/01/2023, com pedido de prorrogação de prazo - fl. 73).

No SEI n. 29.0001.0031846.2023-56, o **Ministério Público** determinou a



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

COMARCA DE CANANÉIA

FORO DE CANANÉIA

VARA ÚNICA

RUA PERO LOBO, 75, Cananeia - SP - CEP 11990-000

Horário de Atendimento ao Público: das 13h00min às 17h00min

intimação do réu Robson, na qualidade de prefeito, para que apresentasse justificativas pela ausência de resposta a diversos requerimentos aprovados pela Câmara Municipal, em possível violação ao art. 86, XX, da Lei Orgânica, bem como prestasse informações sobre a disponibilização, no site oficial da Prefeitura, dos processos de dispensa de licitação, conforme determina a Lei Municipal nº 2.361/2021, destinada a assegurar a transparência dos atos administrativos (fls. 99 e 102/104). Contudo, o réu Robson se limitou, novamente, a responder ao questionamento requerendo prorrogação do prazo (fl. 113).

Também, em resposta ao despacho do Ministério Público (fl. 99), a Presidência da Câmara Municipal juntou decisão proferida em sindicância instaurada contra o réu Robson, cuja peça acusatória apontou que o então Prefeito deixou de responder a dezenas de requerimentos e desatendeu a Lei Municipal nº 2.361/2021, deixando de divulgar no site da Prefeitura as informações relativas aos processos de dispensa de licitação (fls. 120/156).

Embora na sindicância contra o réu tenha havido deliberação final na sessão extraordinária de 26/04/2022 da Câmara Municipal de Cananéia, a conduta em exame se enquadra no art. 11, IV, da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 14.230/2021), pois negar publicidade a atos oficiais – inexistindo qualquer justificativa legal ou necessidade de resguardar a segurança da sociedade ou do Estado – viola diretamente o princípio da publicidade previsto no art. 37, "caput", da Constituição Federal.

E mesmo após conferido o prazo requerido, o réu limitou-se a apresentar justificativas superficiais, sem demonstrar ter tomado providências para cumprir a referida Lei Municipal (fls. 156/174).

Os elementos constantes dos autos evidenciam que, embora regularmente intimado em 21/06/2023 (fl. 304) para fornecer ao Ministério Público a relação das dispensas de licitação publicadas desde 02/07/2021, o então Prefeito, ora réu, **Robson da Silva Leonel**, permaneceu inerte, deixando transcorrer mais de dois meses sem apresentar qualquer resposta, conforme se verifica às fls. 307/308 e 312.

As informações requisitadas somente foram encaminhadas ao órgão ministerial em 26/01/2024, já na gestão do sucessor, o Prefeito Luiz Antonio Cordeiro (fl. 317 e seguintes), o que demonstra, de forma objetiva, a deliberada inércia do gestor anterior em prestar os esclarecimentos devidos.

A ausência de disponibilização dos documentos relativos às dispensas de licitação realizadas no ano de 2023 ficou demonstrada pela consulta formal ao portal da transparência da Prefeitura de Cananéia (fls. 891/892).

Tais condutas caracterizam violação manifesta aos princípios da administração pública, em especial da publicidade e da transparência, previstos no art. 37, "caput", da Constituição Federal. A recusa injustificada em fornecer documentos referentes a atos administrativos, especialmente aqueles relacionados à regularidade das contratações públicas, amolda-se ao art. 11, IV, da Lei nº 8.429/1992, na redação dada pela Lei nº 14.230/2021, que tipifica como ato de improbidade administrativa atentatório aos princípios da Administração a negativa de publicidade aos atos oficiais ou a sonegação de informações devidas.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

COMARCA DE CANANÉIA

FORO DE CANANÉIA

VARA ÚNICA

RUA PERO LOBO, 75, Cananeia - SP - CEP 11990-000

Horário de Atendimento ao Público: das 13h00min às 17h00min

Ressalta-se que a recusa injustificada em fornecer dados necessários à fiscalização compromete a transparência administrativa e impede o regular exercício do controle externo, criando ambiente propício à ocorrência de desvios na gestão pública e à prática de atos de improbidade administrativa, em especial no âmbito dos procedimentos licitatórios, cuja fragilidade no Município de Cananéia já foi constatada em diversas oportunidades por este Juízo.

A omissão revela-se grave, pois a legislação impõe à Administração Pública o dever de divulgar, de forma ativa, informações de interesse coletivo. Nos termos do art. 8º da Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), incumbe aos órgãos públicos disponibilizar, em ambiente de fácil acesso, dados referentes a contratos, convênios e aos procedimentos licitatórios, incluídas as contratações diretas por dispensa.

Não fosse o bastante, a prova oral confirmou que diversos processos de dispensa permaneceram retidos no gabinete do prefeito, impedindo a atuação regular da Diretoria de Compras e a respectiva publicação no Portal da Transparência.

Trata-se de conduta ativa e obstrutiva consistente na negativa de publicidade. Muito além de mera irregularidade administrativa, revela-se intenção deliberada do então gestor, o réu **Robson da Silva Leonel**, que não apenas violou a legislação municipal aplicável, como também afrontou os princípios insculpidos na Lei de Improbidade Administrativa, nos termos do art. 11, IV, da LIA, que dispõe:

"Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública a ação ou omissão dolosa que viole os deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade, caracterizada por uma das seguintes condutas:

IV - negar publicidade aos atos oficiais, exceto em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado ou de outras hipóteses instituídas em lei;"

IV - Das sanções.

Caracterizada a infração prevista no art. 11, caput e inciso IV, da Lei nº 8.429/92, revela-se aplicáveis às sanções do artigo 12, inciso III, do citado diploma, que dispõe:

Art. 12. Independentemente do ressarcimento integral do dano patrimonial, se efetivo, e das sanções penais comuns e de responsabilidade, 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 desta Lei, pagamento de multa civil de até 24 (vinte e quatro) vezes o valor da remuneração percebida pelo agente 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 não superior a 4 (quatro) anos;



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

COMARCA DE CANANÉIA

FORO DE CANANÉIA

VARA ÚNICA

RUA PERO LOBO, 75, Cananeia - SP - CEP 11990-000

Horário de Atendimento ao Público: das 13h00min às 17h00min

Para a fixação das reprimendas será levado em conta o grau de responsabilidade do requerido para a concretização do ato de improbidade ora reconhecido.

V - Dosimetria (art. 12, III, da LIA) e limites do pedido inicial

Em observância aos parâmetros de razoabilidade e de proporcionalidade, bem como as finalidades retributiva e pedagógica da sanção, e considerando a importância e nível de responsabilidade do réu e a gravidade concreta da conduta (retenção de processos, desatendimento deliberado a comandos legais e institucionais), a duração e reiteração do descumprimento, e respeitando os limites do pedido inicial (que postulou multa civil de até 24 vezes a remuneração e proibição de contratar por até 4 anos), reputo razoável a aplicação das sanções do art. 12, III, dentro do que foi pedido, como segue:

I - pagamento de multa civil de 24 (vinte e quatro) vezes o valor da remuneração percebida pelo agente, e;

II - 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 4 (quatro) anos.

A dosimetria deve refletir a gravidade do ilícito, o grau de dolo, a posição hierárquica do agente e os impactos institucionais da conduta, evitando punições simbólicas ou excessivas.

No caso concreto, a conduta do réu **Robson da Silva Leonel** apresenta elevado grau de reprovabilidade, pois descumpriu deliberadamente a Lei Municipal nº 2.361/2021, ignorou requerimentos da Câmara e notificações do Ministério Público e, de forma consciente e reiterada, frustrou mecanismos de transparência e de controle. Trata-se de comportamento doloso e obstrutivo, incompatível com meras falhas administrativas, e especialmente grave porque praticado por quem exercia o cargo máximo e de maior confiança da administração municipal (Prefeito).

As medidas são proporcionais à gravidade da conduta, necessárias para prevenir novas violações e suficientes para cumprir as funções retributiva e pedagógica da responsabilização por improbidade administrativa.

Mantenho a decisão de fls. 894/897, que indeferiu a indisponibilidade dos bens do réu, pelas razões já expostas.

De rigor, portanto, a procedência parcial da ação, nos termos acima dispostos.

Ante ao exposto, julgo **PARCIALMENTE PROCEDENTE** a presente Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa, que o **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO** move contra o **ROBSON DA SILVA LEONEL** e **ANA PAULA GIL BARBOSA**, com fundamento no art. 487, inciso I, do Código de Processo Civil, para:

1) Julgar IMPROCEDENTE a ação em relação à requerida **ANA PAULA GIL BARBOSA**; e

**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

COMARCA DE CANANÉIA

FORO DE CANANÉIA

VARA ÚNICA

RUA PERO LOBO, 75, Cananeia - SP - CEP 11990-000

Horário de Atendimento ao Público: das 13h00min às 17h00min

2) **CONDENAR ROBSON DA SILVA LEONEL** por ato de improbidade administrativa previsto no art. 11, inciso IV, da Lei nº 8.429/92, aplicando-lhes as seguintes sanções previstas no artigo 12, inciso III, do mesmo diploma legal:

I - pagamento de multa civil de 24 (vinte e quatro) vezes o valor da remuneração percebida pelo agente à época dos fatos e;

II - 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 4 (quatro) anos.

Após o trânsito em julgado, comunique-se ao CNJ para lançamento no Cadastro Nacional de Improbidade Administrativa.

Sem condenação em honorários de sucumbência, em virtude de ser o Ministério Público o autor da ação. As custas e as demais despesas processuais serão pagas pelo réu Robson, ao final, nos termos do artigo 23-B, § 1º, da Lei nº 8.429/1992.

Após o trânsito em julgado, archive-se.

P.I.C.

Cananeia, 23 de fevereiro de 2026.

**DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE NOS TERMOS DA LEI 11.419/2006,
CONFORME IMPRESSÃO À MARGEM DIREITA**