II – ACÓRDÃO

ACO-UTR-684/2025

Processo	-	TC/000178/2025
Representante	-	Sociedade Paulista de Medicina Veterinária – SPMV
Representadas	-	Secretaria Municipal da Saúde e Organização da Sociedade Civil – Associação Nacional de Clínicos Veterinários de Pequenos Animais – Anclivepa
Objeto	-	Representação em face de supostas irregularidades ocorridas na prorrogação dos Termos de Colaboração 01/2019/SMS e 02/2019/SMS, cujos objetos são, respectivamente, a prestação de assistência médico-veterinária a cães e gatos denominado como Hospital Público Veterinário, a fim de atender gratuitamente, com a realização de consultas, exames, internações, tratamento ambulatorial e cirurgias, a demanda da população que possui animais e que não têm acesso aos serviços, nas regiões Leste e Norte

3.385 Sessão Ordinária

REPRESENTAÇÃO. SMS. TERMOS DE COLABORAÇÃO. HOSPITAL PÚBLICO VETERINÁRIO. 1. A sanção de inidoneidade, aplicada por ente público diverso, produz efeitos *ex nunc*, não alcançando contratos administrativos em curso, consoante jurisprudência do STJ e do TCU. Art. 37, CRFB/1988. 2. As hipóteses de ato de improbidade administrativa são taxativas, e a renovação contratual não se amolda objetivamente a nenhuma delas, não configurando ato ímprobo. Art. 11, V, VIII, L 8.429/1992. CONHECIDA. IMPROCEDENTE. Votação unânime.

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro Substituto GLAUCIO ATTORRE PENNA.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em conhecer da representação, e, no mérito, em julgá-la improcedente.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar o envio de cópia do relatório e voto do Relator e deste Acórdão à representante e ao Secretário Municipal da Saúde, nos termos do art. 58 do RITCMSP, assim como às demais partes interessadas no feito, para ciência.

ACORDAM, ainda, à unanimidade, em determinar, após o trânsito em julgado, com as cautelas de praxe, o arquivamento dos autos.

Participaram do julgamento os Conselheiros ROBERTO BRAGUIM – Revisor, JOÃO ANTONIO e EDUARDO TUMA.

Presente o Procurador-Chefe da Fazenda CARLOS JOSÉ GALVÃO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 8 de outubro de 2025.

DOMINGOS DISSEI – Presidente
GLAUCIO ATTORRE PENNA – Conselheiro Substituto Relator

/js/cv

I – RELATÓRIO E VOTO DO CONSELHEIRO SUBSTITUTO GLAUCIO ATORRE PENNA

Processo: **TC/000178/2025**
Origem: Secretaria Municipal da Saúde
Objeto: Representação ajuizada pela Sociedade Paulista de Medicina Veterinária (SPMV), em face do Termo de Colaboração 001/2019 e Termo de Colaboração 002/2019, celebrados entre a Secretaria Municipal da Saúde (SMS) e a Associação Nacional de Clínicos Veterinários de Pequenos Animais (ANCLIVEPA), cujo objeto consiste na prestação de assistência médico-veterinária a cães e gatos, serviço ora denominado como Hospital Público Veterinário do Município de São Paulo, unidades Leste e Norte

REPRESENTAÇÃO. SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE. SMS. TERMOS DE COLABORAÇÃO Nº 001/2019 E Nº 002/2019 1. A sanção de inidoneidade, aplicada por outro ente público, produz efeitos *ex nunc* (não retroativos), portanto, não tem a força de alcançar contratos administrativos em curso, conforme jurisprudência pacífica do STJ e do TCU, de modo que não há o que se falar em violação aos princípios constitucionais insculpidos no art. 37 da CF/88. 2. As hipóteses de ato de improbidade administrativa descritas nos incisos V ou VIII do art. 11 da LIA são *taxativas*, de modo que a renovação contratual não possui tipicidade objetiva capaz de caracterizar ato de improbidade administrativa, revelando-se **improcedente** a tese sustentada pela Representante. REPRESENTAÇÃO CONHECIDA E, NO MÉRITO, JULGADA IMPROCEDENTE.

RELATÓRIO

Trata-se de Representação ajuizada pela Sociedade Paulista de Medicina Veterinária (SPMV), em face do Termo de Colaboração nº 001/2019 e Termo de Colaboração nº 002/20191 , celebrados entre a Secretaria Municipal de Saúde (SMS) e a Associação Nacional de Clínicos Veterinários de Pequenos Animais (ANCLIVEPA), cujo objeto consiste na prestação de assistência médico-veterinária a cães e gatos, serviço ora denominado como Hospital Público Veterinário do Município de São Paulo, unidades Leste e Norte.

A Representante (Peça 1) sustenta, em síntese, que houve irregularidades na renovação dos Termos de Colaboração nº 001/2019 e nº 002/2019 firmados com a ANCLIVEPA, para gerenciamento das unidades Leste e Norte do Hospital Veterinário Público de São Paulo, em virtude de a OSC ter sofrido a aplicação da penalidade de inidoneidade, com suspensão temporária de participação em chamamentos públicos e a proibição de celebrar

parcerias ou contratos com órgãos e entidades governamentais, pelo período de 2 (dois) anos, pela Prefeitura Municipal de Ferraz de Vasconcelos[1]. Essa renovação estaria em desacordo com o art. 37 da Constituição Federal (CF/88) e o art. 11 da Lei nº 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa - LIA). Por fim, a representante requereu a concessão de tutela antecipada com o objetivo de suspender a prorrogação dos referidos Termos de Colaboração.

Este Relator indeferiu o pedido de medida cautelar pleiteado (Peça 5), considerando que já havia sido concedida autorização para a lavratura dos termos aditivos, vez que a suspensão de contratos administrativos em andamento extrapolaria as competências e atribuições desta E. Corte de Contas, consoante o disposto nos parágrafos 2º, 3º, 4º e 5º do artigo 195 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Município de São Paulo.

A Auditoria, em seu Relatório Preliminar (Peça 24), rechaçou os argumentos da Representante, concluindo pela **improcedência** da Representação. Em relação à suposta violação aos princípios constitucionais, o relatório sustenta que a sanção de inidoneidade, aplicada por outro ente público (Ferraz de Vasconcelos), produz efeitos *ex nunc* (não retroativos), o que significa que não tem o poder de rescindir automaticamente contratos já existentes e em andamento. Essa posição, amparada pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça e do Tribunal de Contas da União, busca prestigiar o interesse público e o princípio da razoabilidade, evitando a descontinuidade de um serviço público essencial.

Quanto à alegação de improbidade administrativa, a Coordenadoria argumentou que o ato de prorrogação (renovação) do Termo de Colaboração não se enquadra nos incisos V ou VIII do art. 11 da LIA. Concluiu, portanto, que não houve violação aos princípios constitucionais nem enquadramento da conduta nos tipos da LIA, devendo a Representação ser considerada improcedente.

A Secretaria Municipal de Saúde e a representante foram oficiadas para manifestação acerca do relatório da SCE e o prazo transcorreu *in albis* sem manifestação (peça 38).

Este Relator converteu o Relatório Preliminar em Conclusivo, nos termos do art. 2º, § 2º, da Resolução nº 18/2019 desta Corte de Contas (peça 39). Instada a se manifestarem, novamente a SMS e a representante deixaram o prazo transcorrer *in albis* (peça 45).

A AJ (Peça 47) entende que a Representação deve ser conhecida, por preencher os requisitos formais, mas, no mérito, improcedente, diferenciando a *manutenção do contrato* da sua *prorrogação*. Embora a sanção não rescinda automaticamente os contratos em vigor (visando a segurança jurídica e a continuidade do serviço público), a prorrogação é vista como um novo ato administrativo. Citando o Acórdão nº 1.246/2020 do TCU – Plenário, o parecer jurídico destacou que o contratado deve manter as condições de habilitação durante toda a vigência

[1] Consoante decisão administrativa proferida no âmbito do processo administrativo nº 10.129/2024 e apensos nºs 7.173/2024, 8.804/2024, 8.808/2024 e 1.145/2024, que fora publicada no diário oficial daquele Município na edição nº 974, veiculada no dia 17.12.2024.

do contrato. Assim, a declaração de inidoneidade superveniente, que impede a contratação com a Administração Pública, configura motivo para a não prorrogação do ajuste.

Argumentou também que apesar do entendimento jurídico desfavorável à prorrogação de contratos com empresas inidôneas, há uma situação excepcional no caso concreto: a sanção à ANCLIVEPA foi publicada em 16/12/2024, enquanto os Termos de Colaboração expiravam em 31/12/2024. Diante do reduzido lapso temporal, a Origem (SMS) enfrentou limitações práticas para adotar medidas alternativas sem causar descontinuidade na prestação de um serviço público essencial.

Assim, a AJ sugere que, a critério dos Julgadores, a conduta da Administração poderia ser analisada à luz do art. 22, §1º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), que permite considerar os obstáculos e as dificuldades reais do gestor público. Ademais, destacou que a ANCLIVEPA ajuizou uma ação judicial e obteve, em 04/02/2025, tutela de urgência determinando a suspensão dos efeitos das sanções (incluindo a inidoneidade) até o julgamento final do mérito.

Ao final, opinou pelo conhecimento da Representação e, no mérito pela sua improcedência, considerando que, embora exista precedente no sentido de que não seria admissível a prorrogação de contrato com empresa que deixou de atender às condições mínimas de habilitação exigidas (Acórdão nº 1.246/2020 – TCU - Plenário), existiram limitações de ordem prática (prazo exíguo entre a publicação da penalidade e o término da vigência dos instrumentos) que inviabilizariam solução diversa dentro do tempo disponível, caracterizando situação excepcional que, a critério dos Nobres Julgadores, poderia ser ponderada a luz do art. 22, §1º da LINDB.

A PFM, em sua manifestação (Peça 51) requereu a improcedência da representação,

Finalmente, a SG (Peça 53) opinou pelo conhecimento da Representação, e no mérito, acompanhou a AJ, opinando pela sua Improcedência.

É o Relatório.

V O T O

É o caso de CONHECER da Representação e, no mérito, julgá-la IMPROCEDENTE.

1. Trago a julgamento Representação ajuizada pela Sociedade Paulista de Medicina Veterinária (SPMV) em face do Termo de Colaboração nº 001/2019 e Termo de Colaboração nº 002/2019, celebrados entre a Secretaria Municipal de Saúde (SMS) e a Associação Nacional de Clínicos Veterinários de Pequenos Animais (ANCLIVEPA), cujo objeto consiste na prestação de assistência médico-veterinária a cães e gatos, serviço ora denominado como Hospital Público Veterinário do Município de São Paulo, unidades Leste e Norte (peça 1).

2. Inicialmente, cumpre mencionar que a Representação preencheu os requisitos de admissibilidade dispostos nos arts. 54 e 55, do Regimento Interno desta E. Corte, motivo pelo qual é o caso de **CONHECÊ-LA**.

3. Passo ao julgamento de mérito que surge a partir de Representação que, em síntese, questiona a renovação dos Termos de Colaboração nº 001/2019 e nº 002/2019 firmados entre a SMS e a ANCLIVEPA, sob a alegação de que a referida associação teria sido **declarada inidônea** pela Prefeitura Municipal de Ferraz de Vasconcelos, ficando impedida, pelo prazo de dois anos, de participar de chamamentos públicos e de celebrar parcerias ou contratos com órgãos e entidades da Administração Pública, o que, em tese, inviabilizaria a renovação contratual.

4. A Representante sustenta, portanto, que a prorrogação dos ajustes afrontaria o disposto no **art. 37 da Constituição Federal** e no **art. 11 da Lei nº 8.429/1992** (Lei de Improbidade Administrativa).

5. Em face de tais alegações, a equipe técnica, em relatório de auditoria acostado à Peça 24, entende pela **improcedência** da Representação, cujos fundamentos adoto como razões de decidir, da forma a seguir exposta.

6. **No que se refere à alegada violação aos princípios constitucionais insculpidos no caput do art. 37 da CF/88**, entendo que a argumentação não encontra amparo no ordenamento jurídico pátrio, uma vez que a sanção de inidoneidade aplicada por outro ente público produz efeitos *ex nunc*, ou seja, **não retroativos**, não possuindo, portanto, o condão de atingir contratos administrativos já em execução.

7. O entendimento que ora se adota está em consonância com a pacífica jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça a respeito do tema, como se observa dos julgados colacionados a seguir:

> ADMINISTRATIVO. DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE PARA LICITAR E CONTRATAR COM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. VÍCIOS FORMAIS DO PROCESSO ADMINISTRATIVO. INEXISTÊNCIA. EFEITOS EX NUNC DA DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE: SIGNIFICADO.
> 1. [...]
> 2. Segundo precedentes da 1ª Seção, a declaração de inidoneidade "só produz efeito para o futuro (efeito ex nunc), sem interferir nos contratos já existentes e em andamento" (MS 13.101/DF, Min. Eliana Calmon, DJe de 09.12.2008). Afirma-se, com isso, que o efeito da sanção inibe a empresa de "licitar ou contratar com a Administração Pública" (Lei 8666/93, art. 87), sem, no entanto, acarretar, automaticamente, a rescisão de contratos administrativos já aperfeiçoados juridicamente e em curso de execução, notadamente os celebrados perante outros órgãos administrativos não vinculados à autoridade impetrada ou integrantes de outros entes da Federação (Estados, Distrito Federal e Municípios). Todavia, a ausência do efeito rescisório automático não compromete nem restringe a faculdade que têm as entidades da Administração Pública de, no âmbito da sua esfera autônoma de atuação, promover medidas administrativas específicas para rescindir os contratos, nos casos autorizados e observadas as formalidades estabelecidas nos artigos 77 a 80 da Lei 8.666/93.
> 3. No caso, está reconhecido que o ato atacado não operou automaticamente a rescisão dos contratos em curso, firmados pela impetrante.
> 4. Mandado de segurança denegado, prejudicado o agravo regimental.
> (STJ, MS n. 13.964/DF, relator Ministro Teori Albino Zavascki, Primeira Seção, julgado em 13/5/2009, DJe de 25/5/2009. Grifos nossos.)

> AGRAVO INTERNO NA SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA. LESÃO À ORDEM E À ECONOMIA PÚBLICA RECONHECIDA. LICITAÇÃO. DECLARAÇÃO DE

> INIDONEIDADE PARA LICITAR E CONTRATAR COM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. EFEITOS EX NUNC DA DECLARAÇÃO.
> 1. [...]
> 2. A declaração de inidoneidade de licitante, emitida por Tribunal de Contas, não tem a faculdade de afetar os contratos administrativos já aperfeiçoados juridicamente ou em fase de execução, sobretudo aqueles celebrados com entes públicos não vinculados à autoridade sancionadora e pertencente a ente federado diverso (MS n. 14.002/DF, relator Ministro Teori Albino Zavascki, DJe de 6/11/2009).
> 3. [...]
> 4. A decisão judicial liminar que determina a rescisão de contrato administrativo, com a consequente contratação de outro licitante, causa lesão à ordem pública, caracterizando interferência indevida na administração da coisa pública e ferindo a separação dos poderes, além de causar grave dano pela descontinuidade de serviço público essencial.
> Agravo interno que se nega provimento.
> (STJ, AgInt na SS n. 3.342/PA, relator Ministro Humberto Martins, Corte Especial, julgado em 16/3/2022, DJe de 5/4/2022. Grifos nossos.)

> PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. LICITAÇÃO. DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE PARA LICITAR E CONTRATAR COM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. EFEITOS EX NUNC DA DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE: SIGNIFICADO. JULGADO DA PRIMEIRA SEÇÃO (MS 13.964/DF, DJe DE 25.5.2009). AGRAVO INTERNO DA SOCIEDADE EMPRESÁRIA A QUE SE NEGA PROVIMENTO.
> 1. [...].
> 2. É certo que a jurisprudência desta Corte Superior de Justiça entende que a sanção prevista no art. 87, III da Lei 8.666/1993 produz efeitos não apenas no âmbito do ente que a aplicou, mas na Administração Pública como um todo (REsp. 520.553/RJ, Rel. Min. HERMAN BENJAMIN, DJe 10.2.2011).
> 3. A declaração de idoneidade não tem a faculdade de afetar os contratos administrativos já aperfeiçoados juridicamente ou em fase de execução, sobretudo aqueles celebrados com entes públicos não vinculados à autoridade sancionadora TC/000178/2025 Cód. 042 (Versão 06) 6 e pertencente a Ente Federado diverso (MS 14.002/DF, Rel. Min. TEORI ALBINO ZAVASCKI, DJe 6.11.2009). 4. A sanção aplicada tem efeitos apenas ex nunc para impedir que a Sociedade Empresária venha a licitar ou contratar com a Administração Pública pelo prazo estabelecido, não gerando como consequência imediata a rescisão automática de contratos administrativos já em curso (MS 13.101/DF, Rel. Min. JOSÉ DELGADO, Rel. p/ Acórdão Min. ELIANA CALMON, DJe 9.12.2008).
> 5. Agravo Interno da Sociedade Empresária a que se nega provimento.
> (STJ, AgInt no REsp n. 1.552.078/DF, relator Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, julgado em 30/9/2019, DJe de 8/10/2019. Grifos nossos.)

8. Registra-se, por oportuno, que a jurisprudência do Tribunal de Contas da União caminha no mesmo sentido, dispondo que a sanção de inidoneidade, prevista no art. 46 da sua Lei Orgânica, produz efeitos *ex nunc*. No Acórdão n° 2.537/2020, de relatoria do Min. Benjamin Zymler, por exemplo, entendeu o TCU que a rescisão automática de contratos em execução pode gerar um prejuízo maior que a manutenção da relação jurídica com a entidade considerada inidônea, diante da possibilidade de descontinuidade do serviço público prestado ou da necessidade de firmar contratos emergenciais para tanto:

> A jurisprudência do Tribunal é pacífica no sentido de que a declaração de inidoneidade produz efeitos ex-nunc, ou seja, não enseja a rescisão imediata de todos os contratos firmados entre as

> empresas sancionadas com a administração pública, pois tal medida nem sempre é a solução mais adequada para o Poder Público. Dependendo da natureza dos serviços pactuados, não seria vantajoso para a administração rescindir contratos cuja execução estivesse adequada para celebrar contratos emergenciais, no geral mais onerosos e com nível de prestação de serviços diverso, qualitativamente, daquele que seria obtido no regular procedimento licitatório.
> Assim, caberia aos órgãos e entidades contratantes da empresa declarada inidônea avaliar, no âmbito de suas autonomias, a necessidade de adoção de medidas administrativas com vistas a eventuais rescisões, caso julgadas necessárias, cumpridas as formalidades legais para tanto.
> Consoante precedentes do Superior Tribunal de Justiça e desta Corte de Contas, "a ausência do efeito rescisório automático não compromete nem restringe a faculdade que têm as entidades da administração pública de, no âmbito da sua esfera autônoma de atuação, promover medidas administrativas específicas para rescindir os contratos, nos casos autorizados em lei nos casos autorizados e observadas as formalidades estabelecidas nos artigos 77 a 80 da Lei 8.666/93." (MS 13.964/DF - 2008 do Superior Tribunal de Justiça e Acórdão 1340/2011-TCU Plenário) Não obstante o exposto, considero que, em relação às licitações pelo Sistema de Registro de Preços, uma vez transitado em julgado o acórdão que aplicou a penalidade estampada no art. 46 da Lei 8.443/1992, não há que admitir a assinatura de novos contratos ou a emissão de novos empenhos em favor da empresa sancionada após este momento, como pretende a recorrente. [...]

9. **Quanto à alegação de que as renovações contratuais poderiam configurar improbidade administrativa**, a equipe de Auditoria entende que a hipótese dos autos não se enquadra nos incisos V ou VIII do art. 11 da LIA, o que comunga o mesmo entendimento.

10. Conforme opina a Área Técnica, a reforma promovida pela Lei nº 14.230/2021 conferiu natureza **taxativa** às hipóteses de improbidade previstas no referido dispositivo, exigindo a perfeita subsunção da conduta a um dos tipos expressamente previstos, além da comprovação do dolo do agente.

11. Nesse sentido, Marçal Justen Filho[2] destaca que, com a supressão da expressão "notadamente", o rol do art. 11 deixou de ter caráter exemplificativo, de modo que a mera violação genérica a princípios administrativos não mais configura improbidade, se a conduta não se amolda objetivamente a uma das hipóteses tipificadas. O Ministro Humberto Martins, do Superior Tribunal de Justiça, segue a mesma linha, já tendo decidido que o rol das condutas previstas nos incisos do art. 11 é *taxativo*[3].

12. No caso em exame, a decisão de prorrogar os Termos de Colaboração nº 001/2019 e nº 002/2019 não se enquadra em nenhuma das condutas descritas nos incisos V e VIII do art. 11 da LIA, pois não se trata nem da fase de chamamento público, nem do ato de celebração ou de prestação de contas das parcerias. A renovação contratual, portanto, não

---

[2] Reforma da Lei de Improbidade Administrativa comentada e comparada: Lei 14.230, de 25 de outubro de 2021. 1ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022, p. 118.

[3] Tal disposição legal foi revogada e não há mais possibilidade de condenação sem que esteja caracterizada alguma hipótese prevista expressamente no rol taxativo recém-criado legalmente, isto é, não há mais a possibilidade legal de condenação com base tão somente em violação de princípio, que foi exatamente a hipótese dos autos. [...] Portanto, irrefutável que, consoante análise fática já realizada pelas instâncias originárias, os atos praticados considerados ímprobos assim o foram em razão de alegada violação principiológica tão somente, o que descaracteriza a improbidade administrativa após a modificação legislativa. [...]8 (STJ, Decisão monocrática proferida no Recurso Especial nº 1.912.569/AL, em 14.04.23, rel. min. Humberto Martins. Grifos nossos).

possui tipicidade objetiva capaz de caracterizar ato de improbidade administrativa, revelando-se **improcedente** a tese sustentada pela Representante.

Diante do exposto, e com amparo as manifestações das Áreas Técnicas desta Corte (Peças 24, 47 e 53), **CONHEÇO** da Representação e, no mérito, julgo-a **IMPROCEDENTE**.

INTIME-SE a Origem, na pessoa do Sr. Secretário Municipal da Saúde, bem como as demais partes interessadas no feito, para ciência do presente voto e do acórdão resultante.

Após o trânsito em julgado, e cumpridas as cautelas de praxe, arquivem-se os autos.

É como Voto.

Plenário Conselheiro **PAULO PLANET BUARQUE**, 08 de outubro de 2025.

GLAUCIO ATORRE PENNA
Conselheiro