

TC 031.834/2018-3

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: Fundo Nacional de Saúde/Ministério da Saúde

Responsáveis: Drogeria Bernardo Sales Eireli – ME / Drogeria Drogeria (CNPJ 12.406.320/0001-25); Alessandra Aparecida Leão Júlio, (CPF 805.446.491-68).

Interessado em sustentação oral: não há

Advogado e/ou procurador: não há

Proposta: preliminar, de citação

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde/Ministério da Saúde (FNS/MS), em desfavor da empresa Drogeria Bernardo Sales Eireli - ME/Drogeria Drogeria, empresa individual de responsabilidade limitada (de natureza empresária), CNPJ 12.406.320/0001-25, sucessora da empresa Drogeria Bernardo Sales Ltda. – ME/Drogeria Universall, de mesmo CNPJ, solidariamente com a Sra. Alessandra Aparecida Leão Júlio, (CPF 805.446.491-68), em razão da aplicação irregular dos recursos do Sistema Único de Saúde (SUS) no âmbito do Programa Farmácia Popular do Brasil – Aqui Tem Farmácia Popular (PFPPB), em Drogeria Bernardo Sales Eireli - ME/Drogeria Drogeria, localizada na região administrativa de Taguatinga/DF, no período de 1/10/2013 a 31/12/2015. O referido programa foi instituído pela Lei 10.858, de 13/4/2004, regulamentado pelo Decreto 5.090, de 20/5/2004, para cumprir uma das principais diretrizes da Política Nacional de Assistência Farmacêutica: dar à população o acesso a medicamentos considerados essenciais, utilizando ou não o SUS.

HISTÓRICO

2. Em 10/8/2017, com fundamento na IN/TCU 71/2012, alterada pela IN/TCU 76/2016 e DN/TCU 155/2016, o Diretor-Executivo do Fundo Nacional de Saúde autorizou a instauração de Tomada de Contas Especial (peça 19) em razão de auditoria do Sistema Nacional de Auditoria do SUS – Denasus que constatou a aplicação irregular dos recursos do SUS pela Drogeria Bernardo Sales Eireli - ME/Drogeria Drogeria, conforme apontado no Relatório de Auditoria 16615-MS/SGEP/Denasus, de 8/8/2016 (peça 2), e respectivos anexos (peças 3 e 4).

3. A auditoria teve como objetivo atender demanda do Departamento de Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos do Ministério da Saúde (DAF/SCTIE/MS), após monitoramento e verificação de possíveis irregularidades por parte da farmácia (peça 2, p. 3).

4. O motivo que levou à instauração da tomada de contas especial foi a execução das ações do Programa Farmácia Popular do Brasil (PFPPB) em desacordo com as normas estabelecidas pelo Ministério da Saúde, no que se refere à comprovação parcial, por meio de notas fiscais, das aquisições dos medicamentos informados no sistema autorizador de vendas do Ministério da Saúde, falta de apresentação da totalidade dos cupons vinculados, fiscais e das prescrições médicas à equipe de auditoria, bem como registros de dispensações em nome de pessoas falecidas (peça 2, p. 12-13).



5. O débito calculado para as 60 ocorrências identificadas por descumprimento das normas vigentes à época, especialmente a Portaria GM/MS/971 de 15/5/2012, foi atualizado em 14/8/2017 para o valor de R\$ 132.960,29 (peça 17), levando o tomador de contas a concluir pela responsabilização da Sra. Alessandra Aparecida Leão Júlio (CPF 805.446.491-68) e o ente privado Drogaria Bernardo Sales Eireli - ME (peça 21, p. 6-8). A inscrição em conta de responsabilidade, no SIAFI, foi efetuada mediante a Nota de Lançamento de Sistema 2017NS061829, de 15/8/2017 (peça 20).

6. A empresa foi habilitada no Programa Farmácia Popular do Brasil em 18/10/2013, e teve o acesso bloqueado ao sistema autorizador do Datasus em 24/11/2015 (peça 2, p. 3).

7. Comprova-se que foi dada oportunidade de defesa aos responsáveis, em obediência aos princípios constitucionais que asseguram o direito ao contraditório e à ampla defesa, tendo em vista as notificações expedidas e respectivos avisos de recebimento (peças 6, 7 e 9 a 12). Também foram apresentadas justificativas, acatadas parcialmente pela equipe de auditoria do Denasus (peça 8). Entretanto, na ausência de elementos suficientes para elidir a totalidade das irregularidades constatadas, e sem a comprovação de recolhimento do montante devido aos cofres públicos, o tomador de contas especial considerou subsistente o motivo que legitimou a instauração da tomada de contas especial (peça 21, p. 6-10).

8. Em 17/1/2018, a Secretaria de Controle Interno do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria 49/2018 (peça 22), em concordância com o relatório do tomador de contas. Em atendimento ao disposto nas alíneas “a” e “b” do inciso II do art. 10 da Instrução Normativa/TCU 71/2012, registrou-se que as medidas adotadas em relação à apuração dos fatos foram adequadas (peça 22, p. 2).

9. Conforme o certificado e parecer de auditoria 49/2018, o dirigente do órgão de controle interno concluiu pela irregularidade das presentes contas (peças 23 e 24).

10. Em 16/2/2018, o Ministro de Estado da Saúde declarou ter tomado conhecimento das conclusões contidas no relatório e certificado de auditoria, bem como no parecer da Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria-Geral da União da Presidência da República, manifestando-se pela irregularidade das contas e determinando o encaminhamento do processo ao Tribunal de Contas da União, sendo registrada no sistema e-TCE sob número 361/2017 (peça 25).

ANÁLISE DOS PRESSUPOSTOS DE PROCEDIBILIDADE DA IN/TCU 71/2012

11. Verifica-se que não houve o transcurso de mais de dez anos desde o fato gerador sem que tenha havido a notificação dos responsáveis pela autoridade administrativa federal competente (art. 6º, inciso II, c/c art. 19 da IN/TCU 71/2012, modificada pela IN/TCU 76/2016), uma vez que as despesas impugnadas referem-se ao período de 6/12/2013 a 18/12/2015 (peça 21, p. 2-6) e a responsável foi notificada sobre as irregularidades pela autoridade administrativa competente já em 4/6/2016, pelo Ofício 499/DENASUS/SEGEP/MS, quando foi encaminhada cópia do relatório preliminar de auditoria para apresentação de defesa (peças 6 e 7), que teve resposta em manifestação datada de 29/6/2016, após concessão de dilação de prazo (peça 8). O relatório do tomador de contas elenca outras notificações emitidas, incluindo a publicação de edital no Diário Oficial da União após retorno de ofício ao remetente (peça 21, p. 7-8). Constam dos autos cópias das notificações e avisos de recebimento, comprovando os procedimentos adotados na fase interna (peças 6, 7 e 9 a 12).

12. Verifica-se que o valor atualizado do débito apurado (sem juros) em 1/1/2017 é de R\$ 117.528,13, portanto superior ao limite mínimo de R\$ 100.000,00, na forma estabelecida conforme os arts. 6º, inciso I, e 19 da IN/TCU 71/2012, modificada pela IN/TCU 76/2016.

13. A tomada de contas especial está, assim, devidamente constituída e em condição de ser instruída.

EXAME TÉCNICO

14. Não foram encontrados débitos imputáveis às responsáveis em outros processos em tramitação no Tribunal.

15. As farmácias e drogarias que participam do Programa Farmácia Popular do Brasil estão sujeitas à legislação que regulamenta a matéria, notadamente a Lei 10.858, de 13/4/2004, o Decreto 5.090, de 20/5/2004, e diversas portarias do Ministério da Saúde. No caso presente, cita-se a Portaria 971/GM/MS, 15/5/2012, que veio a ser revogada pela Portaria 111/GM/MS, de 28/12/2016. Registra-se que as normas do Gabinete do Ministro da Saúde, que haviam sido publicadas no período de 1990 até 28/9/2017, foram consolidadas em seis Portarias de Consolidação (PRC). Dessa forma, a Portaria 111/2016 foi revogada e teve seu texto consolidado na Portaria de Consolidação 5, de 28/9/2017, Seção III, Anexo LXXVII, que passou a regulamentar o Programa Farmácia Popular a partir desta data.

16. A auditoria realizada pelo Denasus na Drogaria Bernardo Sales Eireli - ME/Drogabelly Drogaria (CNPJ 12.406.320/0001-25), localizada à Quadra CNG 8 S/N Lote 01 Loja 02 e 03, na região administrativa de Taguatinga/DF, deu origem ao relatório 16615/2016/MS/SGEP/DENASUS (peças 2 a 4), cujas conclusões embasaram o desenvolvimento da tomada de contas especial e o levantamento do débito, conforme apresentado no relatório do tomador de contas especial (peça 21, p. 2-6).

17. Foram apontadas ocorrências relacionadas a:

a) registro de dispensação de medicamentos sem apresentação de notas fiscais de aquisição, no valor histórico de R\$ 104.792,96, em afronta ao § 2º e § 3º do art. 23, art. 39, e inciso I do art. 40 da Portaria 971/GM/MS, de 15/5/2012. Evidência: constatações 435619, 435621 e 435622 (peça 2, p. 6-9);

b) não apresentação da totalidade dos cupons vinculados, fiscais e das prescrições médicas solicitadas, no valor de R\$ 814,63, violando os arts. 22 e 23 da Portaria 971/GM/MS, de 15/5/2012. Evidência: constatação 435623 (peça 2, p. 9-10);

c) dispensação em nome de pessoa falecida, no valor histórico de R\$ 31,20, contrariando o art. 21, incisos I e II do art. 23, incisos II e III do § 2º do art. 28 e incisos I e XVI do art. 40 da Portaria 971/GM/MS, de 15/5/2012. Evidência: constatação 435624 (peça 2, p. 11-12).

18. Diante das irregularidades mencionadas no relatório do Denasus, e invocando o artigo 40, e § 1º e § 3º do artigo 43, da Portaria MS 111 de 28/1/2016; combinado com a Súmula-TCU 286, foi responsabilizada a Sra. Alessandra Aparecida Leão Júlio, solidariamente à entidade Drogaria Bernardo Sales Eireli, conforme matriz de responsabilização (peça 18) e relatório do tomador de contas especial (peça 21, p. 6-7). A terceira alteração e consolidação do contrato social registrada na Junta Comercial do Distrito Federal em 20/9/2013 (peça 5), dá conta da admissão da Sra. Alessandra Aparecida Leão Júlio, que ficou de posse da totalidade do capital social da Drogaria Bernardo Sales Ltda. – ME (CNPJ 12.406.320/0001-25). A cláusula II daquele documento indica que “a sociedade permanecerá unipessoal, devendo recompor seu quadro societário no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias, sob pena de dissolução” (peça 5, p. 1). Pelo que se pode deduzir das informações que constam da base de dados do sistema CPF/CNPJ da Receita Federal, a empresa foi transformada em Empresa Individual de Responsabilidade Limitada, com a denominação Drogaria Bernardo Sales Eireli - ME/Drogabelly Drogaria, por ela respondendo a Sra. Alessandra Aparecida Leão Júlio (peça 26).

19. Em pesquisa à base de dados de Acórdãos do TCU, foram localizados três processos julgados referentes ao Programa Farmácia Popular do Brasil que já tiveram acórdãos publicados até a presente data, os TCs 002.874/2014-8, 03.274/2013-6 e 030.027/2017-9. Em todos esses processos foi considerada a responsabilização solidária do representante legal e da empresa, não se vislumbrando motivo para entendimento diverso. Em raciocínio convergente, embora não se veja de pronto no arcabouço jurídico estabelecida para o Programa Farmácia Popular do Brasil condições inequívocas para



o enquadramento *in totum* na Súmula TCU 286, quando a pessoa jurídica de direito privado responde solidariamente com seus administradores pelos danos causados ao erário na aplicação desses recursos, entende-se cabível invocar aquele entendimento considerando uma situação fática e continuada, amparada em seguidas portarias e concertações com as farmácias participantes, caracterizando uma ação pública, com recursos públicos a elas transferidos.

20. Em recente julgado (Acórdão 5259/2018-TCU-1ª Câmara, relator Ministro Vital do Rêgo, proferido no TC 030.027/2017-9), os posicionamentos da unidade técnica, do Ministério Público Junto ao TCU e do Relator foram uníssomos por considerar o caráter conveniente conferido às avenças firmadas com farmácias e drogarias privadas pelo Programa Farmácia Popular do Brasil, o que corrobora a citação da pessoa jurídica em solidariedade com a pessoa física dos seus administradores. Cita-se trecho do Voto condutor do referido Acórdão:

Com relação à matéria de fato, como bem ressaltou o MPTCU, a norma que instituiu o PFPB (art. 2º, inciso II, da Portaria 184/2011, sucedido pelo art. 2º, inciso II, Portaria 111/2016) atribuiu ao programa, expressamente, a natureza de convênio, por meio do qual é outorgado ao particular (farmácia ou drogaria integrante da rede privada) a gestão de recursos públicos. Assim, ao assumir voluntariamente o **múnus público** de gestão de recursos do PFPB, o particular se submete à obrigação de prestar contas, conforme disposto no artigo 70, parágrafo único, da Constituição, e, eventual responsabilização em caso mau uso dos recursos geridos, consoante dispõe o artigo 71, inciso II, da CF/1988.

Nesse contexto, compartilho o entendimento do MPTCU, no sentido de que, ao se considerar a gestão de recursos públicos no âmbito de uma pessoa jurídica de direito privado, as decisões das pessoas naturais administradoras dessa pessoa jurídica determinam a destinação a ser dada àqueles recursos públicos. Isso faz com que, além da pessoa jurídica, também seus administradores sejam obrigados, pessoalmente, a comprovar a regular aplicação dos recursos públicos submetidos às suas decisões, a exemplo do que deliberou esta Corte no Acórdão 8.969/2016-TCU-2ª Câmara (Rel. Min. Raimundo Carreiro).

21. Em razão das irregularidades apontadas encontrarem-se devidamente demonstradas no relatório de auditoria realizada pelo Denasus (peças 2 a 5), deve ser citada a empresa Drogaria Bernardo Sales Eireli - ME/Drogabelly Drogaria, juntamente com a representante legal à época das ocorrências, Sra. Alessandra Aparecida Leão Júlio, para apresentarem alegações de defesa e/ou recolherem o valor total do débito quantificado.

CONCLUSÃO

22. A partir dos elementos constantes nos autos e o exame das ocorrências descritas na seção “Exame Técnico” foi possível, na forma dos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, definir a responsabilidade da Drogaria Bernardo Sales Eireli - ME/Drogabelly Drogaria, solidariamente à sua representante legal, Sra. Alessandra Aparecida Leão Júlio, e quantificar adequadamente o débito a elas atribuído no valor atualizado em 13/9/2018 de R\$ 124.438,97 (peça 28).

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

23. Informa-se que não foram encontrados débitos imputáveis aos responsáveis em outros processos em tramitação no Tribunal.

24. Informa-se, ainda, que há delegação de competência do relator deste feito, Ministro Bruno Dantas, para as citações propostas, nos termos do art. 1º, inc. II, da Portaria-MIN-BD n. 1, de 22/8/2014.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

25. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:



a) realizar a citação da Drogaria Bernardo Sales Eireli - ME/Drogabelly Drogaria (CNPJ 12.406.320/0001-25) e de sua representante legal, Sra. Alessandra Aparecida Leão Júlio (CPF 805.446.491-68), com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, para que, no prazo de quinze dias, apresentem alegações de defesa e/ou recolham, solidariamente, aos cofres do Fundo Nacional da Saúde as quantias abaixo indicadas, atualizadas monetariamente a partir das respectivas datas até o efetivo recolhimento, abatendo-se na oportunidade a quantia eventualmente ressarcida, na forma da legislação em vigor, em decorrência das irregularidades a seguir descritas:

a.1) registro de dispensação de medicamentos sem apresentação de notas fiscais de aquisição:

Ocorrência: falta de apresentação de notas fiscais comprovando as aquisições dos medicamentos e/ou correlatos registrados no Sistema Autorizador de Vendas do Programa Farmácia Popular do Brasil.

Valor histórico: R\$ 104.792,96

Dispositivo violado: § 2º e § 3º do art. 23, art. 39, e inciso I do art. 40 da Portaria 971/GM/MS, de 15/5/2012.

Conduta: deixar de comprovar com as notas fiscais as aquisições dos medicamentos e/ou correlatos dispensados, quando deveria ter apresentado notas fiscais fidedignas contendo a informação da aquisição dos medicamentos dispensados pelo Programa Farmácia Popular do Brasil.

Evidência: constatações 435619, 435621 e 43562,2 conforme Relatório de Auditoria 16615-MS/SGEP/Denasus (peça 2, p. 6-9).

Constatação	Data do fato gerador	Valor histórico (R\$)
435619	30/12/2013	93,00
435619	07/02/2014	212,10
435619	07/02/2014	26,19
435621	31/03/2014	364,50
435621	31/03/2014	49,90
435621	09/04/2014	132,52
435621	16/04/2014	504,60
435621	13/05/2014	223,73
435621	30/05/2014	708,60
435621	02/06/2014	487,20
435621	06/06/2014	44,72
435621	04/07/2014	405,90
435621	04/07/2014	156,52
435621	31/07/2014	10,80
435621	01/08/2014	134,16
435621	09/09/2014	315,00
435621	09/09/2014	364,70
435621	02/10/2014	414,30
435621	03/10/2014	312,41
435621	03/11/2014	903,90

Constatação	Data do fato gerador	Valor histórico (R\$)
435621	03/11/2014	340,47
435621	28/11/2014	457,93
435621	28/11/2014	967,80
435621	14/01/2015	859,30
435621	14/01/2015	729,41
435621	09/02/2015	2.306,90
435621	09/02/2015	849,74
435622	03/03/2015	3.242,20
435622	03/03/2015	2.058,00
435622	02/04/2015	3.318,90
435622	02/04/2015	1.375,18
435622	05/05/2015	6.101,60
435622	05/05/2015	1.278,58
435622	12/06/2015	3.184,00
435622	12/06/2015	6.110,20
435622	07/07/2015	4.886,10
435622	07/07/2015	3.433,63
435622	05/08/2015	5.510,80
435622	05/08/2015	3.880,90
435622	31/08/2015	4.722,80
435622	31/08/2015	3.427,15
435622	14/10/2015	4.512,40
435622	15/10/2015	3.236,65
435622	30/10/2015	7.533,40
435622	30/10/2015	6.470,36
435622	18/12/2015	7.242,91
435622	18/12/2015	10.890,90

a.2) cupons vinculados:

Ocorrência: não apresentação da totalidade dos cupons vinculados, fiscais e das prescrições médicas solicitadas.

Valor histórico: R\$ 814,63

Dispositivo violado: arts. 22 e 23 da Portaria 971/GM/MS, de 15/5/2012.

Conduta: não apresentar documentos comprobatórios, quando devia manter por cinco anos para apresentação, sempre que necessário, as vias assinadas dos cupons vinculados e cupons fiscais em ordem cronológica de emissão, com arquivamento de duas cópias, uma em meio físico e outra em meio magnético e/ou arquivo digitalizado.

Evidência: constatação 435623 do Relatório de Auditoria 16615-MS/SGEP/Denassus (peça 2, p. 9-10).

Constatação	Data do fato gerador	Valor histórico (R\$)
435623	06/12/2013	8,40
435623	03/03/2015	38,40
435623	05/05/2015	53,46

Constatação	Data do fato gerador	Valor histórico (R\$)
435623	07/07/2015	38,40
435623	05/08/2015	14,04
435623	31/08/2015	53,46
435623	31/08/2015	270,00
435623	14/10/2015	128,80
435623	15/10/2015	113,67
435623	30/10/2015	74,40
435623	18/12/2015	21,60

a.3) registro de dispensação em nome de pessoa falecida

Ocorrência: registro de dispensação em nome de pessoas falecidas no Sistema Autorizador de Vendas do Programa Farmácia Popular do Brasil.

Valor histórico: R\$ 31,20

Dispositivo violado: art. 21, incisos I e II do art. 23, incisos II e III do § 2º do art. 28 e incisos I e XVI do art. 40 da Portaria 971/GM/MS, de 15/5/2012.

Conduta: registrar dispensação de medicamentos e/ou correlatos do Programa Farmácia Popular do Brasil em nome de pessoas falecidas, quando deveria ter sido realizado um controle afim de evitar essas dispensações irregulares.

Evidência: constatação 435624 do Relatório de Auditoria 16615-MS/SGEP/Denasus (peça 2, p. 11-12).

Constatação	Data do fato gerador	Valor histórico (R\$)
435624	02/04/2015	9,60
435624	30/10/2015	21,60

Secex-TCE, em 14 de setembro de 2018.

(Assinado eletronicamente)

José Mauro Bitarelli Martins

AUFC – Mat. 157-0

TC 031.834/2018-3
APÊNDICE

MATRIZ DE RESPONSABILIZAÇÃO
INSTAURADOR: Fundo Nacional de Saúde.

IRREGULARIDADE CAUSADORA DO DANO	RESPONSÁVEIS	PERÍODO NA FUNÇÃO	CONDUTA	NEXO DE CAUSALIDADE (RELAÇÃO DE CAUSA E EFEITO)
Registro de dispensação de medicamentos sem apresentação de notas fiscais de aquisição;	Drogaria Bernardo Sales Eireli - ME (CNPJ 12.406.320/00-01-25)	Desde 5/8/2010 (peça 26)	Deixar de comprovar com as notas fiscais as aquisições dos medicamentos e/ou correlatos dispensados por meio do PFPB, quando deveria ter apresentado notas fiscais fidedignas contendo a informação da aquisição dos medicamentos dispensados pelo Programa Farmácia Popular do Brasil, contrariando o § 2º e § 3º do art. 23, art. 39, e inciso I do art. 40 da Portaria 971/GM/MS, de 15/5/2012. Evidência: constatações 435619, 435621 e 435622 do Relatório de Auditoria 16615-MS/SGEP/Denasus (peça 2, p. 6-9);	As dispensações de medicamentos relativos ao Programa Farmácia Popular do Brasil sem apresentação de notas fiscais que comprovassem as aquisições dos medicamentos e/ou correlatos; juntamente com a não apresentação da totalidade dos cupons vinculados, fiscais e das prescrições médicas, e as dispensações em nome de pessoas falecidas, causando um prejuízo ao Erário no valor histórico de R\$ 105.638,79. O valor atualizado do débito em 13/9/2018 era de R\$ 124.438,97 (peça 28)
Falta de apresentação de cupons vinculados e respectivas prescrições médicas;	Alessandra Aparecida Leão Júlio (CPF 805.446.491-68)	Desde 20/9/2013 (peças 5 e 26)	Não apresentar documentos comprobatórios, quando devia manter por cinco anos para apresentação, sempre que necessário, as vias assinadas dos cupons vinculados e cupons fiscais em ordem cronológica de emissão, com arquivamento de duas cópias, uma em meio físico e outra em meio magnético e/ou arquivo digitalizado, em desacordo com § 2º e § 3º do art. 23, art. 39, e inciso I do art. 40 da Portaria 971/GM/MS, de 15/5/2012. Evidência: constatação 435623 do Relatório de Auditoria 16615-MS/SGEP/Denasus (peça 2, p. 9-10);	
Registro de dispensação em nome de pessoas falecidas no Sistema Autorizador de Vendas do Programa Farmácia Popular do Brasil.	Dirigente		Registrar dispensação de medicamentos no Programa Farmácia Popular do Brasil em nome de pessoa falecida quando deveria ter sido realizado um controle afim de evitar essas dispensações irregulares, contrariando os artigos 21, incisos I e II do art. 23, incisos II e III do § 2º do art. 28 e incisos I e XVI do art. 40 da Portaria 971/GM/MS, de 15/5/2012, e demonstrado pela constatação 435624 do Relatório de Auditoria 16615-MS/SGEP/Denasus (peça 2, p. 11-12).	