GRUPO I – CLASSE IV – Plenário
TC 018.218/2025-3
Natureza: Tomada de Contas Especial
Unidade Jurisdicionada: Fundo Nacional de Saúde (FNS).
Responsáveis: Aline Kariele Teixeira da Cruz (085.488.016-03); Drogaria Afonso Rocha Ltda. (16.975.282/0001-82).
Representação legal: Lucas Nonato Pininga (47270/OAB-BA) e Bruna Havena Aragão Lima (44170/OAB-BA), representando Aline Kariele Teixeira da Cruz.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. PROGRAMA FARMÁCIA POPULAR DO BRASIL. MODALIDADE "AQUI TEM FARMÁCIA POPULAR". FARMÁCIA PRIVADA COM FINS LUCRATIVOS. CREDENCIAMENTO E TERMO DE ADESÃO. RELAÇÃO ADMINISTRATIVA DE NATUREZA CONTRATUAL. INEXISTÊNCIA DE CONVÊNIO OU TRANSFERÊNCIA VOLUNTÁRIA. ARTS. 84 E 84-A DA LEI 13.019/2014. INAPLICABILIDADE DA SÚMULA 286 DO TCU. PAGAMENTOS INDEVIDOS. RESPONSABILIDADE DA PESSOA JURÍDICA. SÓCIA-ADMINISTRADORA. AUSÊNCIA DE CONDUTA PESSOAL INDIVIDUALIZADA, NEXO CAUSAL E CULPABILIDADE. IMPOSSIBILIDADE DE RESPONSABILIZAÇÃO AUTOMÁTICA. IMPUTAÇÃO DE DÉBITO E MULTA À EMPRESA. EXCLUSÃO DA RESPONSABILIDADE DA PESSOA FÍSICA.

RELATÓRIO

Adoto como relatório, com ajustes de forma, a instrução de peça 85, elaborada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE), a qual foi devidamente avalizada às peças 86 e 87 pelo escalão dirigente da unidade e pelo Ministério Público junto a este Tribunal (MPTCU), em parecer da lavra do Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin (peça 88):

"*INTRODUÇÃO*

Cuidam os autos de Tomada de Contas Especial instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde/Ministério da Saúde (FNS/MS) em desfavor do estabelecimento comercial Drogaria Afonso Rocha Ltda., solidariamente com a Sra. Aline Kariele Teixeira da Cruz, em razão da não comprovação da regular aplicação dos recursos públicos no âmbito do Programa Farmácia Popular do Brasil - PFPB, modalidade 'Aqui Tem Farmácia Popular', no período de 7/3/2016 a 20/10/2017, o que teria ocasionado um prejuízo de R$ 164.101,61, em valores históricos, aos cofres do FNS.

HISTÓRICO

Programa Farmácia Popular do Brasil

2. O Programa Farmácia Popular do Brasil (PFPB) é uma iniciativa do Governo Federal que visa ampliar o acesso da população a medicamentos essenciais da Atenção Primária à Saúde, por meio de parcerias com farmácias da rede privada. Dessa forma, além das Unidades Básicas de Saúde (UBS) e farmácias municipais, os cidadãos podem obter medicamentos em estabelecimentos credenciados ao programa.

3. Desde 14 de fevereiro de 2025, o Farmácia Popular passou a disponibilizar

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80617877.

gratuitamente todo o seu rol de medicamentos e insumos, contemplando medicamentos para hipertensão, diabetes, asma, osteoporose, dislipidemia (colesterol alto), rinite, doença de Parkinson, glaucoma, diabetes mellitus associada a doenças cardiovasculares e anticoncepção. Além disso, oferece fraldas geriátricas para pessoas com incontinência e absorventes higiênicos para beneficiárias do Programa Dignidade Menstrual.

4. Para obter os medicamentos, o cidadão deve comparecer a um estabelecimento credenciado portando CPF, receita médica válida e documento com foto, além de assinar o cupom vinculado e o cupom fiscal no momento da aquisição.

5. O Ministério da Saúde reembolsa, no mês seguinte, cada dispensação realizada pelos estabelecimentos credenciados, com base na tabela de referência de preços de medicamentos e correlatos.

6. O credenciamento de farmácias e drogarias da rede privada ocorre mediante a apresentação da documentação exigida, o preenchimento do formulário de inscrição e a assinatura do Requerimento e Termo de Adesão (RTA), que deve ser renovado anualmente.

7. A adesão ao Farmácia Popular é voluntária, porém, os estabelecimentos participantes devem firmar um termo de compromisso, declarando ciência e concordância com as exigências estabelecidas na Portaria que rege o programa, dentre as quais se destaca a obrigatoriedade de prestação de contas, mediante a apresentação da documentação comprobatória exigida, em razão da natureza pública dos recursos recebidos.

Auditoria da AudSUS e Instauração da TCE

8. A presente TCE originou-se de constatações do Departamento Nacional de Auditoria do SUS (Denasus), atualmente denominado Auditoria-Geral do Sistema Único de Saúde (AudSUS), durante auditoria realizada no estabelecimento comercial Drogaria Afonso Rocha Ltda., entre 18/12/2020 e 6/7/2021, com a finalidade de avaliar a execução do Programa Farmácia Popular do Brasil no período de janeiro de 2016 a dezembro de 2019, com foco no cumprimento das normas estabelecidas pela Portaria GM/MS nº 111/2016, vigente de 28/1/2016 a 27/9/2017, e Portaria de Consolidação GM/MS nº 5/2017, Anexo LXXVII, vigente desde 28/9/2017, que dispõem sobre o Programa Farmácia Popular do Brasil.

9. Conforme o Relatório de Auditoria nº 19015 da AudSUS (peça 4), datado de 16/7/2021, foram constatadas irregularidades que representavam débito de R$ 164.101,61, em valores históricos.

10. O referido relatório constatou irregularidades nas dispensações e/ou na documentação comprobatória de dispensação de medicamentos e/ou correlatos do Programa Farmácia Popular do Brasil, caracterizadas por:

a) não apresentação das notas fiscais de aquisição de parte dos medicamentos e/ou correlatos registrados no sistema autorizador de vendas do PFPB ou apresentação de nota fiscal com código de barras divergente do registrado, em desacordo com os arts. 16, 21, 36 e 37 da Portaria GM/MS nº 111/2016 (vigente de 28/1/2016 a 27/9/2017), e arts. 10, 15, 20 e 25 do Anexo LXXVII da Portaria de Consolidação GM/MS nº 5/2017 (vigente desde 28/9/2017). Evidência: constatação 621487 (peça 4, p. 7-9); e

b) não apresentação de cópia do cupom fiscal, cupom vinculado e/ou receitas médicas solicitados, em desacordo com os arts. 20, 21, 22, 36 e 37 da Portaria GM/MS nº 111/2016 (vigente de 28/1/2016 a 27/9/2017), e arts. 12, 17, 22, 27 e 32 do Anexo LXXVII da Portaria de Consolidação GM/MS nº 5/2017 (vigente desde 28/9/2017). Evidência: constatação 621488 (peça 4, p. 9-11).

11. O detalhamento do débito apurado pela AudSUS consta da peça 4, p. 13-39.

12. Diante das constatações, a AudSUS ofereceu oportunidade de defesa aos responsáveis, em obediência aos princípios constitucionais do contraditório e ampla defesa, como demonstram as notificações expedidas em 11/3/2021 e 4/5/2021 (peças 34-36). Conforme mencionado no Relatório de Auditoria nº 19015, os responsáveis apresentaram justificativas, as quais lograram afastar parcialmente as irregularidades apontadas.

13. Após a fase de defesa administrativa, a Secretaria Executiva do FNS emitiu

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80617877.

notificações de cobrança aos responsáveis, por meio de ofícios datados de 8/11/2021, 23/3/2023 e 6/4/2023 (peças 9, 10 e 46-48), os quais foram entregues em 17/11/2021 e 18/4/2023 ao estabelecimento comercial Drogaria Afonso Rocha Ltda. (peças 49 e 11) e em 17/11/2021 e 5/4/2023 à Sra. Aline Kariele Teixeira da Cruz (peças 50 e 12).

14. Dessa forma, a presente Tomada de Contas Especial foi instaurada devido ao prejuízo causado pelo estabelecimento comercial Drogaria Afonso Rocha Ltda. ao Programa Farmácia Popular do Brasil, no valor histórico de R$ 164.101,61, no período de 7/3/2016 a 20/10/2017, tendo em vista irregularidades que contrariaram as normas vigentes à época, especialmente a Portaria GM/MS nº 111/2016 (vigente de 28/1/2016 a 27/9/2017), e Anexo LXXVII da Portaria de Consolidação GM/MS nº 5/2017 (vigente desde 28/9/2017), conforme evidenciado no Relatório de Auditoria nº 19015 da AudSUS (peça 4) e na Matriz de Responsabilização anexada pelo órgão instaurador (peça 55).

15. O Relatório Completo do Tomador de Contas Especial nº 67/2025 (peça 56), datado de 23/5/2025, registra a apuração dos fatos, a quantificação do dano e a identificação dos responsáveis, nos termos do art. 2º da IN TCU nº 98/2024. Registra também que foi dada oportunidade de defesa aos responsáveis, conforme as notificações listadas no item '5' do relatório do tomador, expedidas com o objetivo de regularizar as contas e assegurar o ressarcimento do dano (peça 56, p. 5-6).

16. Por fim, o tomador de contas concluiu pela responsabilização solidária do estabelecimento comercial Drogaria Afonso Rocha Ltda. e da Sra. Aline Kariele Teixeira da Cruz, quantificando-se o débito no valor histórico de R$ 164.101,61 (peça 56, p. 1). A inscrição em conta de responsabilidade no SIAFI foi realizada por meio da Nota de Lançamento de Sistema 2025NS092880, datada de 7/8/2025 (peça 57).

17. Concluída a TCE no âmbito do Fundo Nacional de Saúde, esta foi encaminhada à Controladoria-Geral da União, que emitiu, em 5/9/2025, o Relatório de Auditoria nº 1149/2025 (peça 59), concordando com as conclusões do Relatório de Auditoria nº 19015 da AudSUS (peça 4) e do Relatório de Tomada de Contas Especial nº 67/2025 (peça 56).

18. Diante disso, a Secretaria de Controle Interno certificou a irregularidade das contas (peça 60), acompanhado do parecer do dirigente do órgão de controle interno (peça 61), tendo o Ministro de Estado da Saúde registrado o conhecimento das conclusões daquele órgão de controle interno (peça 62).

19. A presente Tomada de Contas Especial foi autuada no TCU em 17/9/2025, dando início à fase externa da TCE.

20. No dia 11/10/2025, foi realizada Instrução Preliminar com proposta de citação (peça 66) do estabelecimento comercial Drogaria Afonso Rocha Ltda. (CNPJ 16.975.282/0001-82) e da Sra. Aline Kariele Teixeira da Cruz (CPF 085.488.016-03), a qual obteve parecer favorável da Unidade (peça 67).

21. Devidamente citados, a Seproc informou, em seu Despacho, que as providências inerentes às comunicações processuais foram concluídas com validade da ciência dos responsáveis (peça 84).

22. No dia 5/1/2026, foi juntada procuração outorgando aos Drs. Lucas Nonato Pininga, OAB/BA 47.270, e Bruna Havena Aragão Lima, OAB/BA 44.170, poderes para representar a Sra. Aline Kariele Teixeira da Cruz (peça 76).

23. No dia 13/1/2026, a Sra. Aline Kariele Teixeira da Cruz apresentou, por meio de seus procuradores, suas alegações de defesa (peça 79).

24. Apesar de o estabelecimento comercial Drogaria Afonso Rocha Ltda. ter sido devidamente citado, não atendeu à citação e não se manifestou quanto às irregularidades verificadas.

ANÁLISE DA PRESCRIÇÃO DAS PRETENSÕES PUNITIVA E DE RESSARCIMENTO

25. De acordo com a Resolução TCU nº 344/2022:

Art. 1º A prescrição nos processos de controle externo, em curso no Tribunal de Contas da União, exceto os de apreciação, para fins de registro, da legalidade dos atos de admissão de pessoal ou

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80617877.

de concessão de aposentadorias, reformas e pensões, observará o disposto na Lei 9.873, de 23 de novembro de 1999, na forma aplicada pelo Supremo Tribunal Federal, em especial a Ação Direta de Inconstitucionalidade 5509, e regulamentada por esta resolução.

Do Prazo de Prescrição

Art. 2º Prescrevem em cinco anos as pretensões punitiva e de ressarcimento, contados dos termos iniciais indicados no artigo 4°, conforme cada caso.

Art. 3º Quando houver recebimento de denúncia na esfera criminal sobre os mesmos fatos, a prescrição reger-se-á pelo prazo previsto na lei penal, incluindo a prescrição intercorrente. (NR)(Resolução-TCU nº 367, de 13/03/2024, BTCU Deliberações nº 42/2024)

Parágrafo único. Alterado o enquadramento típico na ação penal, reavaliar-se-á o prazo de prescrição definido anteriormente.

Do Termo Inicial

Art. 4° O prazo de prescrição será contado:

I - da data em que as contas deveriam ter sido prestadas, no caso de omissão de prestação de contas;

II - da data da apresentação da prestação de contas ao órgão competente para a sua análise inicial;

III - do recebimento da denúncia ou da representação pelo Tribunal ou pelos órgãos de controle interno, quanto às apurações decorrentes de processos dessas naturezas;

IV - da data do conhecimento da irregularidade ou do dano, quando constatados em fiscalização realizada pelo Tribunal, pelos órgãos de controle interno ou pelo próprio órgão ou entidade da Administração Pública onde ocorrer a irregularidade;

V - do dia em que tiver cessado a permanência ou a continuidade, no caso de irregularidade permanente ou continuada.

Das Causas Interruptivas da Prescrição

Art. 5º A prescrição se interrompe:

I - pela notificação, oitiva, citação ou audiência do responsável, inclusive por edital;

II - por qualquer ato inequívoco de apuração do fato;

III - por qualquer ato inequívoco de tentativa de solução conciliatória;

IV - pela decisão condenatória recorrível.

§ 1° A prescrição pode se interromper mais de uma vez por causas distintas ou por uma mesma causa desde que, por sua natureza, essa causa seja repetível no curso do processo.

§ 2° Interrompida a prescrição, começa a correr novo prazo a partir do ato interruptivo.

§ 3º Não interrompem a prescrição o pedido e concessão de vista dos autos, emissão de certidões, prestação de informações, juntada de procuração ou subestabelecimento e outros atos de instrução processual de mero seguimento do curso das apurações.

§ 4° A interrupção da prescrição em razão da apuração do fato ou da tentativa de solução conciliatória, tal como prevista nos incisos II e III do caput, pode se dar em decorrência da iniciativa do próprio órgão ou entidade da Administração Pública onde ocorrer a irregularidade.

§ 5º A interrupção da prescrição em razão dos atos previstos no inciso I tem efeitos somente em relação aos responsáveis destinatários das respectivas comunicações. (AC)(Resolução-TCU nº 367, de 13/03/2024, BTCU Deliberações nº 42/2024)

26. Conforme decidido no Acórdão 11219/2023-TCU-Primeira Câmara (Rel. Ministro Benjamin Zymler), no âmbito do Programa Farmácia Popular do Brasil, o termo inicial para contagem do prazo prescricional é a data do relatório de auditoria da AudSUS (peça 4), emitido em 16/7/2021. Isso porque, nos termos do art. 4º, inciso IV, da Resolução-TCU nº 344/2022, o prazo prescricional inicia-se na 'data do conhecimento da irregularidade ou do dano, quando constatados em fiscalização realizada pelo Tribunal, pelos órgãos de controle interno ou pelo próprio órgão ou entidade da Administração Pública onde ocorrer a irregularidade'.

27. Estabelecido o termo inicial para a contagem da prescrição ordinária, registram-se abaixo as principais causas de interrupção ocorridas, conforme disposto no art. 5º da Resolução TCU nº 344/2022:

Responsável: Drogaria Afonso Rocha Ltda.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80617877.

Evento	*Resolução TCU nº 344/2022*	*Data*	*Tempo decorrido*
Relatório de Auditoria da AudSUS (peça 4)	*Termo inicial (art. 4º, inciso IV)*	*16/7/2021*	-
Entrega da notificação de cobrança (peças 46 e 49)	*Notificação (art. 5º, inciso I)*	*17/11/2021*	*4 meses e 1 dia*
Entrega de nova notificação de cobrança (peças 9 e 11)	*Notificação (art. 5º, inciso I)*	*18/4/2023*	*1 ano, 5 meses e 1 dia*
Emissão do Relatório do Tomador de Contas Especial nº 67/2025 (peça 56)	*Ato inequívoco de apuração do fato (art. 5º, inciso II)*	*23/5/2025*	*2 anos, 1 mês e 5 dias*
Emissão do Relatório do Controle Interno (peça 59)	*Ato inequívoco de apuração do fato (art. 5º, inciso II)*	*5/9/2025*	*3 meses e 13 dias*
Entrega da citação, realizada no âmbito do TCU (peça 81)	*Notificação (art. 5º, inciso I)*	*31/12/2025*	*3 meses e 26 dias*

Responsável: Aline Kariele Teixeira da Cruz

Evento	*Fundamento*	*Data*	*Tempo decorrido*
Relatório de Auditoria da AudSUS (peça 4)	*Termo inicial (art. 4º, inciso IV)*	*16/7/2021*	-
Entrega da notificação de cobrança (peças 47 e 50)	*Notificação (art. 5º, inciso I)*	*17/11/2021*	*4 meses e 1 dia*
Entrega de nova notificação de cobrança (peças 10 e 12)	*Notificação (art. 5º, inciso I)*	*5/4/2023*	*1 ano, 4 meses e 19 dias*
Emissão do Relatório do Tomador de Contas Especial nº 67/2025 (peça 56)	*Ato inequívoco de apuração do fato (art. 5º, inciso II)*	*23/5/2025*	*2 anos, 1 mês e 18 dias*
Emissão do Relatório do Controle Interno (peça 59)	*Ato inequívoco de apuração do fato (art. 5º, inciso II)*	*5/9/2025*	*3 meses e 13 dias*
Entrega da citação, realizada no âmbito do TCU (peça 78)	*Notificação (art. 5º, inciso I)*	*18/12/2025*	*3 meses e 13 dias*

28. Analisando o termo inicial da contagem do prazo e a sequência de eventos processuais listados no item anterior, os quais interrompem o prazo prescricional e reiniciam a contagem, conclui-se que não houve o transcurso do prazo de cinco anos entre cada evento processual, não tendo ocorrido, portanto, a prescrição ordinária da pretensão sancionatória e de ressarcimento.

Avaliação da Prescrição Intercorrente

29. No que se refere à prescrição intercorrente, dispõe a Resolução-TCU nº 344/2022 que:

Art. 8º Incide a prescrição intercorrente se o processo ficar paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, sem prejuízo da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso.

§ 1° A prescrição intercorrente interrompe-se por qualquer ato que evidencie o andamento regular do processo, excetuando-se pedido e concessão de vista dos autos, emissão de certidões, prestação de informações, juntada de procuração ou subestabelecimento e outros atos que não interfiram de modo relevante no curso das apurações.

§ 2° As causas impeditivas, suspensivas e interruptivas da prescrição principal também impedem, suspendem ou interrompem a prescrição intercorrente.

§ 3º O marco inicial de contagem de prazo da prescrição intercorrente é a ocorrência do primeiro marco interruptivo da prescrição principal. (AC)(Resolução-TCU nº 367, de 13/03/2024, BTCU Deliberações nº 42/2024)

30. *Registram-se abaixo as principais causas interruptivas da prescrição intercorrente:*

Evento	*Resolução TCU nº 344/2022*	*Data*	*Tempo decorrido*
Entrega das notificações de cobrança (peças 49 e 50)	*Marco inicial de contagem de prazo da prescrição*	*17/11/2021*	-

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80617877.

Evento	*Resolução TCU nº 344/2022*	*Data*	*Tempo decorrido*
	intercorrente (art. 8º, § 3º)		
Entrega de nova notificação de cobrança (peça 12)	*Causa interruptiva da prescrição principal (art. 8º, § 2º)*	*5/4/2023*	*1 ano, 4 meses e 19 dias*
Emissão do Relatório do Tomador de Contas Especial nº 67/2025 (peça 56)	*Causa interruptiva da prescrição principal (art. 8º, § 2º)*	*23/5/2025*	*2 anos, 1 mês e 18 dias*
Emissão do Relatório do Controle Interno (peça 59)	*Causa interruptiva da prescrição principal (art. 8º, § 2º)*	*5/9/2025*	*3 meses e 13 dias*
Entrega da citação endereçada a Aline, realizada no âmbito do TCU (peça 78)	*Causa interruptiva da prescrição principal (art. 8º, § 2º)*	*18/12/2025*	*3 meses e 13 dias*

31. Considerando os eventos processuais interruptivos da prescrição intercorrente listados acima, verifica-se que não houve paralisação do processo por mais de três anos após o marco inicial de contagem de prazo da prescrição intercorrente. Portanto, conclui-se que não ocorreu a prescrição intercorrente.

ANÁLISE DOS PRESSUPOSTOS DE PROCEDIBILIDADE DA IN TCU Nº 98/2024

Viabilidade do Exercício do Contraditório e Ampla Defesa

32. Verifica-se que não há prejuízo ao contraditório e à ampla defesa, uma vez 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. 29 da IN TCU nº 98/2024), pois os recursos transferidos e as despesas impugnadas ocorreram entre 7/3/2016 e 20/10/2017, e os responsáveis foram notificados pela autoridade administrativa competente em 11/3/2021 e 4/5/2021 (peças 34-36).

Valor de Constituição da TCE

33. Verifica-se, também, que o valor atualizado do débito apurado, na forma estabelecida pela IN TCU nº 98/2024, é de R$ 234.196,69, portanto superior ao limite mínimo definido em R$ 120.000,00.

VERIFICAÇÃO DA EXISTÊNCIA DE OUTROS DÉBITOS

34. Em atenção ao comando contido no item 9.4 do Acórdão 1772/2017-TCU-Plenário, rel. Ministro-Substituto Augusto Sherman, e em atendimento ao disposto no art. 6º, § 1º, da Instrução Normativa TCU nº 98/2024, informa-se que não foi constatada a existência de outros débitos imputáveis aos responsáveis arrolados nestes autos em demais processos em tramitação no Tribunal.

EXAME TÉCNICO

Esgotamento da via administrativa do Ministério da Saúde para ressarcimento do dano

35. Preliminarmente, oportuno consignar que, nos termos do art. 23, § 1º, do Decreto 7.827/2012, que regulamenta a Lei Complementar 141/2012, e item 9.3.5.2 do Acórdão 1072/2017-TCU-Plenário (rel. Ministro Bruno Dantas), foram esgotadas, na via administrativa de controle interno do Ministério da Saúde, as medidas para ressarcimento do dano, conforme notificações enviadas aos responsáveis em 8/11/2021, 23/3/2023 e 6/4/2023 (peças 9, 10 e 46-48).

Caracterização das irregularidades geradoras do dano ao erário

36. Extrai-se da situação sintetizada na seção 'histórico' desta instrução que o tomador de contas identificou como ilícito gerador do dano as seguintes irregularidades, as quais teriam ocasionado um prejuízo de R$ 164.101,61:

36.1. Irregularidades nas dispensações e/ou na documentação comprobatória de dispensações de medicamentos e/ou correlatos do Programa Farmácia Popular do Brasil, caracterizadas por:

a) <u>Ocorrência 1:</u> não apresentação das notas fiscais de aquisição de parte dos

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80617877.

medicamentos e/ou correlatos registrados no sistema autorizador de vendas do PFPB ou apresentação de nota fiscal com código de barras divergente do registrado;

Dispositivos violados: arts. 16, 21, 36 e 37 da Portaria GM/MS nº 111/2016 (vigente de 28/1/2016 a 27/9/2017); e arts. 10, 15, 20 e 25 do Anexo LXXVII da Portaria de Consolidação GM/MS nº 5/2017 (vigente desde 28/9/2017);

Evidência: Constatação 621487 do Relatório de Auditoria nº 19015 da AudSUS (peça 4, p. 7-9); e

b) Ocorrência 2: não apresentação de cópia do cupom fiscal, cupom vinculado e/ou receitas médicas solicitados;

Dispositivos violados: arts. 20, 21, 22, 36 e 37 da Portaria GM/MS nº 111/2016 (vigente de 28/1/2016 a 27/9/2017); e arts. 12, 17, 22, 27 e 32 do Anexo LXXVII da Portaria de Consolidação GM/MS nº 5/2017 (vigente desde 28/9/2017);

Evidência: Constatação 621488 do Relatório de Auditoria nº 19015 da AudSUS (peça 4, p. 9-11).

Responsabilização da Pessoa Física dos Sócios e Dirigentes dos Estabelecimentos Comerciais e Individualização das Condutas

37. Devido ao caráter convenial da relação entre o poder público e o particular no âmbito do Programa Farmácia Popular do Brasil, conforme explicitado nas Portarias que o regem, a jurisprudência do TCU é firme ao responsabilizar, além da pessoa jurídica, também os administradores, pessoalmente, pela comprovação da aplicação regular dos recursos públicos desse programa submetidos às suas decisões.

38. Nesse sentido, em relação às irregularidades constatadas na execução do PFPB, julgados recentes do TCU, como os Acórdãos 5520/2023-TCU-Segunda Câmara (Rel. Min. Aroldo Cedraz), 4654/2023-TCU-Primeira Câmara (Rel. Min. Jorge Oliveira), e 4416/2023-TCU-Primeira Câmara (Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues), têm responsabilizado a pessoa jurídica da farmácia/drogaria credenciada em solidariedade com a pessoa física dos seus administradores, não pela desconsideração da personalidade jurídica, mas pela obrigação de prestar contas, decorrente da natureza convenial da relação jurídica estabelecida.

39. O voto condutor do Acórdão 5259/2018-TCU-Primeira Câmara (Rel. Min. Vital do Rêgo) é claro sobre o tema:

> *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 de 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. Ministro Raimundo Carreiro.*

40. Assim, nos casos em que o estabelecimento comercial farmacêutico é uma sociedade limitada (Ltda.), devem ser chamados aos autos a pessoa jurídica, em solidariedade com as pessoas físicas dos sócios administradores, com responsabilidades restritas aos períodos de administração.

41. O caso concreto tratado nesta TCE envolve o estabelecimento comercial Drogaria Afonso Rocha Ltda. (CNPJ 16.975.282/0001-82), constituído sob a natureza jurídica de sociedade limitada.

42. Conforme se verifica nos autos:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80617877.

Instrumento	*Data do arquivamento*	*Administradores*
Contrato social constitutivo (peça 8, p. 3-8)	*14/9/2012*	*Aline Kariele Teixeira da Cruz*
Alteração contratual nº 3 (peça 8, p. 13-16)	*4/12/2017*	*Guilherme Gonçalves Afonso*

43. Quanto à data de arquivamento do contrato social e de suas alterações, salienta-se que, conforme o art. 36 da Lei nº 8.934/1994, caso o documento seja apresentado à Junta Comercial no prazo de 30 (trinta) dias contados de sua assinatura, os efeitos do arquivamento retroagirão à referida data. Fora desse prazo, o arquivamento somente produzirá efeitos a partir do despacho que o conceder.

44. Dessa forma, deverão ser responsabilizados os sócios administradores que integravam o quadro societário à época das irregularidades, ocorridas entre 7/3/2016 e 20/10/2017, tratando-se, no caso em análise, apenas da Sra. Aline Kariele Teixeira da Cruz (CPF 085.488.016-03), sócia administradora no período de 14/9/2012 a 3/12/2017.

Conduta:

a) não apresentar nota fiscal que comprove a compra e a existência em estoque dos medicamentos e/ou correlatos dispensados e/ou apresentar nota fiscal com código de barras (EAN) do medicamento e/ou correlato adquirido divergente do dispensado; e

b) não apresentar as cópias do cupom fiscal, cupom vinculado e/ou receitas médicas solicitados, os quais atestam a legalidade das dispensações realizadas.

45. Em consulta ao Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica da Receita Federal do Brasil, verifica-se que o estabelecimento comercial Drogaria Afonso Rocha Ltda. (CNPJ 16.975.282/0001-82) encontra-se ativo, conforme certidão anexada à peça 65.

46. Encontram-se, dessa forma, elementos probatórios nos autos que autorizam a responsabilização do estabelecimento comercial Drogaria Afonso Rocha Ltda. e da Sra. Aline Kariele Teixeira da Cruz, na condição de sócia administradora.

47. Na seara do Direito Financeiro, é cediço que cabe ao responsável demonstrar, por meio da documentação exigida nos normativos do PFPB, a boa e regular aplicação dos recursos públicos federais geridos no âmbito do referido programa, ainda que tais recursos financeiros tenham sido repassados posteriormente à dispensação dos medicamentos e/ou correlatos, pois feito com base nas informações prestadas pelo estabelecimento comercial farmacêutico à luz das exigências previamente estabelecidas e aceitas pelo ente privado.

Citações

48. Verificada irregularidade nas contas e quantificado o débito, foi promovida a citação dos responsáveis, conforme tabela abaixo:

Natureza	*Comunicação*	*Data de expedição*	*Peça*	*Destinatário*	*Origem do endereço*	*Data da ciência ou motivo da devolução*	*Peça da ciência*	*Peça da Resposta*
Citação	*Ofício 48478/2025-Seproc*	*04/12/2025*	*72*	*Drogaria Afonso Rocha Ltda*	*Receita Federal*	*31/12/2025*	*81*	*Não houve*
Citação	*Ofício 48481/2025-Seproc*	*04/12/2025*	*70*	*Aline Kariele Teixeira da Cruz*	*TSE*	*18/12/2025*	*78*	*79, 80*

Alegações de defesa de Aline Kariele Teixeira da Cruz

49. No documento constante da peça 79, a responsável apresentou as seguintes alegações:

<u>Primeira: da prescrição da pretensão ressarcitória e punitiva da Administração</u>

50. A defendente alega, preliminarmente, que a pretensão ressarcitória e punitiva da Administração estaria atingida pela prescrição quinquenal. Sustenta que o ofício encaminhado teria solicitado a cobrança de supostas irregularidades cometidas nas transações dispensadas no período entre 7/3/2016 e 20/10/2017, o que, em seu entendimento, ultrapassaria o prazo prescricional de cinco anos, com fundamento nos artigos 173 e 174 do Código Tributário Nacional.

51. A defendente alega que a decadência deveria ser entendida como a extinção de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80617877.

direitos subjetivos que deixariam de ser constituídos pela inércia de seus titulares em determinado período. Assim, sustenta que a Administração teria decaído do direito de solicitar a cobrança mencionada, uma vez que teria extrapolado o prazo decadencial quinquenal, conforme regulado nos artigos 207 a 211 do Código Civil.

52. A defendente alega, ainda, que a contagem do prazo prescricional para o ressarcimento ao erário deveria se iniciar a partir da data em que os fatos irregulares teriam sido perpetrados (data do fato gerador) ou, ao menos, da data em que o prejuízo ao erário teria se tornado conhecido pela Administração.

53. Nesse contexto, a defendente alega que diversas devoluções possuiriam data do fato gerador anterior a 5/11/2016, motivo pelo qual estariam prescritas. Como exemplo, menciona as devoluções nº 386392 (29/4/2016), 386395 (7/3/2016), 386397 (1/4/2016), 386400 (9/3/2016) e 386404 (29/11/2016), esta última que, segundo sustenta, também estaria prescrita caso o marco considerado fosse a notificação realizada em 2023, afirmando ainda que já estaria prescrita se o marco considerado fosse a notificação de 2021.

54. A defendente alega que a manutenção da cobrança de valores cuja pretensão já se encontraria prescrita violaria o princípio da segurança jurídica, o qual protegeria o administrado da perpetuidade de débitos e responsabilidades por atos passados.

55. Diante disso, a defendente alega que deveria ser reconhecida a prescrição de todas as parcelas cujos fatos geradores antecederiam a 5/11/2016, com a consequente exclusão desses valores do montante cobrado.

56. Por fim, a defendente alega que deveria ser reconhecida a decadência da cobrança relativa às supostas irregularidades praticadas na dispensação de medicamentos no âmbito do Programa Farmácia Popular do Brasil, bem como da multa aplicada e de eventuais penalidades que poderiam surgir, com fundamento nos artigos 173 e 174 do Código Tributário Nacional e no art. 22, §1º, da Portaria do Ministério da Saúde nº 5, de 28/9/2017, vigente à época dos fatos averiguados.

Análise

57. A alegação não merece prosperar.

58. Inicialmente, cumpre registrar que a prescrição nos processos de controle externo no âmbito do Tribunal de Contas da União é disciplinada pela Resolução TCU nº 344/2022, a qual estabelece, em seu art. 2º, que as pretensões punitiva e de ressarcimento prescrevem em cinco anos, contados a partir dos marcos iniciais definidos no art. 4º do referido normativo.

59. Conforme decidido no Acórdão 11219/2023-TCU-Primeira Câmara (Rel. Ministro Benjamin Zymler), no âmbito do Programa Farmácia Popular do Brasil, o termo inicial para contagem do prazo prescricional é a data do relatório de auditoria da AudSUS (peça 4), emitido em 16/7/2021. Isso porque, nos termos do art. 4º, inciso IV, da Resolução TCU nº 344/2022, o prazo prescricional inicia-se na 'data do conhecimento da irregularidade ou do dano, quando constatados em fiscalização realizada pelo Tribunal, pelos órgãos de controle interno ou pelo próprio órgão ou entidade da Administração Pública onde ocorrer a irregularidade'. Dessa forma, não procede a alegação de que o prazo prescricional deveria ser contado a partir da data das dispensações ou do suposto fato gerador das irregularidades.

60. Assim, não procede também a alegação de prescrição das parcelas cujos fatos geradores antecederiam a 5/11/2016, bem como das devoluções mencionadas pela defendente, uma vez que, nos termos do art. 4º, inciso IV, da Resolução TCU nº 344/2022, o prazo prescricional não se inicia na data das dispensações ou das devoluções apontadas, mas sim na data do conhecimento da irregularidade pela Administração.

61. Estabelecido o termo inicial para a contagem da prescrição ordinária, registram-se abaixo as principais causas de interrupção ocorridas, conforme disposto no art. 5º da Resolução TCU nº 344/2022:

Responsável: Drogaria Afonso Rocha Ltda.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80617877.

Evento	*Resolução TCU nº 344/2022*	*Data*	*Tempo decorrido*
Relatório de Auditoria da AudSUS (peça 4)	*Termo inicial (art. 4º, inciso IV)*	*16/7/2021*	*-*
Entrega da notificação de cobrança (peças 46 e 49)	*Notificação (art. 5º, inciso I)*	*17/11/2021*	*4 meses e 1 dia*
Entrega de nova notificação de cobrança (peças 9 e 11)	*Notificação (art. 5º, inciso I)*	*18/4/2023*	*1 ano, 5 meses e 1 dia*
Emissão do Relatório do Tomador de Contas Especial nº 67/2025 (peça 56)	*Ato inequívoco de apuração do fato (art. 5º, inciso II)*	*23/5/2025*	*2 anos, 1 mês e 5 dias*
Emissão do Relatório do Controle Interno (peça 59)	*Ato inequívoco de apuração do fato (art. 5º, inciso II)*	*5/9/2025*	*3 meses e 13 dias*
Entrega da citação, realizada no âmbito do TCU (peça 81)	*Notificação (art. 5º, inciso I)*	*31/12/2025*	*3 meses e 26 dias*

Responsável: Aline Kariele Teixeira da Cruz

Evento	*Fundamento*	*Data*	*Tempo decorrido*
Relatório de Auditoria da AudSUS (peça 4)	*Termo inicial (art. 4º, inciso IV)*	*16/7/2021*	*-*
Entrega da notificação de cobrança (peças 47 e 50)	*Notificação (art. 5º, inciso I)*	*17/11/2021*	*4 meses e 1 dia*
Entrega de nova notificação de cobrança (peças 10 e 12)	*Notificação (art. 5º, inciso I)*	*5/4/2023*	*1 ano, 4 meses e 19 dias*
Emissão do Relatório do Tomador de Contas Especial nº 67/2025 (peça 56)	*Ato inequívoco de apuração do fato (art. 5º, inciso II)*	*23/5/2025*	*2 anos, 1 mês e 18 dias*
Emissão do Relatório do Controle Interno (peça 59)	*Ato inequívoco de apuração do fato (art. 5º, inciso II)*	*5/9/2025*	*3 meses e 13 dias*
Entrega da citação, realizada no âmbito do TCU (peça 78)	*Notificação (art. 5º, inciso I)*	*18/12/2025*	*3 meses e 13 dias*

62. Analisando o termo inicial da contagem do prazo e a sequência de eventos processuais listados no item anterior, os quais interrompem o prazo prescricional e reiniciam a contagem, conclui-se que não houve o transcurso do prazo de cinco anos entre cada evento processual, não tendo ocorrido, portanto, a prescrição ordinária da pretensão sancionatória e de ressarcimento.

63. Igualmente não merece acolhimento a invocação dos arts. 173 e 174 do Código Tributário Nacional e dos arts. 207 a 211 do Código Civil Brasileiro. A presente apuração não possui natureza tributária nem se refere à constituição de crédito tributário, tratando-se de processo de controle externo destinado à verificação de eventual dano ao erário, regido por normas próprias, especialmente pela Lei 9.873/1999 e pela Resolução TCU nº 344/2022.

64. Quanto à alegação de decadência da cobrança relativa às supostas irregularidades praticadas na dispensação de medicamentos no âmbito do Programa Farmácia Popular do Brasil, tampouco assiste razão à defendente.

65. Nos termos do art. 22 da Portaria GM/MS nº 111/2016, vigente à época dos fatos, os estabelecimentos participantes do programa deveriam manter, pelo prazo de cinco anos, os cupons vinculados, prescrições médicas, documentos de identificação e documentos fiscais relacionados às dispensações realizadas, bem como os documentos fiscais de aquisição dos medicamentos junto aos fornecedores.

66. Conforme consignado no Relatório do Tomador de Contas Especial nº 67/2025 (peça 56, p. 5), a responsável recebeu Comunicado de Auditoria em 13/1/2021, ocasião em que foi solicitada a apresentação da documentação comprobatória referente às dispensações realizadas no período de janeiro de 2016 a dezembro de 2019.

67. Considerando que o prazo regulamentar de guarda da documentação era de cinco

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80617877.

anos, a responsável estava obrigada a manter arquivados, à época da auditoria, os documentos relativos às dispensações realizadas desde janeiro de 2016, abrangendo, portanto, todo o período objeto da fiscalização.

68. Desse modo, não procede a alegação de decadência ou de prescrição fundada na data das dispensações ou na suposta impossibilidade de apresentação dos documentos solicitados, uma vez que a própria regulamentação do programa impunha ao estabelecimento a obrigação de manter tais registros pelo período necessário à sua verificação pela Administração.

69. Diante do exposto, rejeitam-se as alegações de prescrição e decadência suscitadas pela defendente.

Segunda: da prescrição intercorrente do processo administrativo

70. A defendente alega, ainda em sede preliminar, que teria ocorrido prescrição intercorrente no processo administrativo.

71. Sustenta que o procedimento administrativo teria permanecido paralisado por mais de três anos, considerando que a primeira comunicação sobre a cobrança dos valores teria ocorrido em 23/12/2020, enquanto a cobrança das supostas irregularidades somente teria sido realizada em 10/12/2025, referente às transações dispensadas no período entre 7/3/2016 e 20/10/2017.

72. Nesse sentido, a defendente alega que, conforme o §1º do art. 1º da Lei 9.873/1999, incidiria prescrição no procedimento administrativo que permanecesse paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, hipótese em que os autos deveriam ser arquivados de ofício ou mediante requerimento da parte interessada.

73. A defendente alega também que a referida lei estabeleceria três prazos prescricionais aplicáveis à Administração Pública Federal: o prazo de cinco anos para a ação punitiva, contado da prática da infração; o prazo de três anos para a prescrição intercorrente, quando o processo administrativo permanecer sem a prática de atos relevantes de apuração; e o prazo de cinco anos para a ação executória, contado da constituição definitiva do crédito.

74. Nesse contexto, a defendente sustenta que teria transcorrido prazo superior a três anos entre a decisão de cobrança do débito pelo Ministério da Saúde, em 2020, e a notificação para pagamento do débito pelo Tribunal de Contas da União, emitida apenas em dezembro de 2025, o que evidenciaria a ocorrência de prescrição intercorrente no procedimento de auditoria.

75. A defendente alega ainda que atos e despachos de mero encaminhamento do processo administrativo não obstariam o curso do prazo prescricional, razão pela qual o procedimento teria permanecido, de fato, paralisado por período superior a três anos. Para reforçar sua argumentação, menciona precedentes do Tribunal Regional Federal da 4ª Região que reconheceriam a prescrição intercorrente em hipóteses semelhantes.

76. Diante disso, a defendente alega que deveria ser reconhecida a prescrição intercorrente do processo administrativo, com fundamento no §1º do art. 1º da Lei 9.873/1999, determinando-se o arquivamento do procedimento.

Análise

77. A alegação não merece prosperar.

78. No que se refere à prescrição intercorrente, dispõe a Resolução TCU nº 344/2022 que:

> *Art. 8º Incide a prescrição intercorrente se o processo ficar paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, sem prejuízo da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso.*
>
> *§ 1° A prescrição intercorrente interrompe-se por qualquer ato que evidencie o andamento regular do processo, excetuando-se pedido e concessão de vista dos autos, emissão de certidões, prestação de informações, juntada de procuração ou subestabelecimento e outros atos que não interfiram de modo relevante no curso das apurações.*
>
> *§ 2° As causas impeditivas, suspensivas e interruptivas da prescrição principal também impedem, suspendem ou interrompem a prescrição intercorrente.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80617877.

§ 3º O marco inicial de contagem de prazo da prescrição intercorrente é a ocorrência do primeiro marco interruptivo da prescrição principal. (AC)(Resolução-TCU nº 367, de 13/03/2024, BTCU Deliberações nº 42/2024)

79. Dessa forma, diferentemente do que sustenta a defendente, a contagem do prazo da prescrição intercorrente não se inicia na data em que teriam ocorrido as supostas irregularidades nem na data da primeira comunicação administrativa mencionada pela interessada, mas sim a partir do primeiro marco interruptivo da prescrição principal, conforme previsto no art. 8º, § 3º, da Resolução TCU nº 344/2022.

80. Registram-se abaixo as principais causas interruptivas da prescrição intercorrente:

Evento	*Resolução TCU nº 344/2022*	*Data*	*Tempo decorrido*
Entrega das notificações de cobrança (peças 49 e 50)	*Marco inicial de contagem de prazo da prescrição intercorrente (art. 8º, § 3º)*	*17/11/2021*	*-*
Entrega de nova notificação de cobrança (peça 12)	*Causa interruptiva da prescrição principal (art. 8º, § 2º)*	*5/4/2023*	*1 ano, 4 meses e 19 dias*
Emissão do Relatório do Tomador de Contas Especial nº 67/2025 (peça 56)	*Causa interruptiva da prescrição principal (art. 8º, § 2º)*	*23/5/2025*	*2 anos, 1 mês e 18 dias*
Emissão do Relatório do Controle Interno (peça 59)	*Causa interruptiva da prescrição principal (art. 8º, § 2º)*	*5/9/2025*	*3 meses e 13 dias*
Entrega da citação endereçada a Aline, realizada no âmbito do TCU (peça 78)	*Causa interruptiva da prescrição principal (art. 8º, § 2º)*	*18/12/2025*	*3 meses e 13 dias*

81. Considerando os eventos processuais interruptivos da prescrição intercorrente listados acima, verifica-se que não houve paralisação do processo por período superior a três anos após o marco inicial de contagem do prazo da prescrição intercorrente.

82. Ademais, observa-se que, no curso do processo administrativo, foram praticados diversos atos relevantes de apuração, tais como a emissão de novas notificações de cobrança, a elaboração do Relatório do Tomador de Contas Especial e a emissão do Relatório do Controle Interno, os quais evidenciam o regular andamento das apurações e afastam a caracterização de paralisação do processo.

83. Desse modo, não procede a alegação de que o procedimento administrativo teria permanecido paralisado por mais de três anos, tampouco a aplicação do § 1º do art. 1º da Lei nº 9.873/1999 na forma pretendida pela defendente.

84. Diante do exposto, rejeita-se a alegação de ocorrência de prescrição intercorrente.

Terceira: da ausência de responsabilidade em razão da sucessão empresarial

85. No mérito, a defendente alega a ausência de responsabilidade pelos débitos apontados em razão da sucessão empresarial.

86. Sustenta que teria se retirado da sociedade da farmácia em 4/12/2017, ocasião em que teria transferido integralmente suas quotas ao Sr. Guilherme Gonçalves Afonso. Alega que, a partir dessa data, teria cessado qualquer exploração comercial no ramo farmacêutico, passando a dedicar-se a seus estudos de medicina no Paraguai.

87. A defendente alega ainda que a empresa teria passado a funcionar em outro endereço e sob novo nome empresarial, Drogaria Afonso Rocha Ltda. ME.

88. Nesse cenário, sustenta que a responsabilidade pelos débitos, especialmente aqueles que teriam se originado após sua retirada da sociedade ou cuja cobrança teria se consolidado após a sucessão, deveria ser atribuída ao sucessor. Para tanto, invoca o art. 133, inciso I, do Código Tributário Nacional, afirmando que tal dispositivo estabeleceria princípio geral de direito que

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80617877.

poderia ser aplicado por analogia ou como subsídio interpretativo em casos de sucessão empresarial em processos de ressarcimento ao erário.

89. A defendente alega que, em seu caso, estariam presentes os requisitos previstos no referido dispositivo, uma vez que teria ocorrido a aquisição do estabelecimento comercial pelo Sr. Guilherme Gonçalves Afonso, que teria continuado a exploração da atividade, enquanto ela teria cessado completamente sua atuação no ramo.

90. Sustenta, assim, que a responsabilidade integral pelos débitos, inclusive aqueles relativos ao período anterior à venda, deveria recair sobre o adquirente do estabelecimento, e não sobre ela. Alega ainda que a Administração Pública deveria direcionar a cobrança à pessoa jurídica sucessora ou ao sócio adquirente que teria prosseguido com a exploração da atividade econômica.

91. Por fim, a defendente alega que não mais possuiria vínculo com a atividade geradora dos supostos débitos, sustentando que a tentativa de a responsabilizar pela totalidade ou por parte significativa do débito após sua retirada da sociedade seria contrária à lógica da sucessão empresarial e ao princípio da segurança jurídica.

Análise

92. A alegação não merece prosperar.

93. Inicialmente, cumpre registrar que, no âmbito do Programa Farmácia Popular do Brasil, a relação estabelecida entre o poder público e os estabelecimentos credenciados possui natureza convenial. Em razão dessa característica, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União é firme no sentido de que, além da pessoa jurídica participante do programa, também os administradores do estabelecimento respondem pessoalmente pela comprovação da regular aplicação dos recursos públicos cuja gestão lhes foi confiada.

94. Nesse sentido, julgados desta Corte, como os Acórdãos 5520/2023-TCU-Segunda Câmara, 4654/2023-TCU-Primeira Câmara e 4416/2023-TCU-Primeira Câmara, têm responsabilizado a pessoa jurídica da farmácia ou drogaria credenciada solidariamente com as pessoas físicas de seus administradores. Tal responsabilização não decorre da desconsideração da personalidade jurídica, mas da obrigação de prestar contas, resultante da natureza convenial da relação jurídica estabelecida no âmbito do programa.

95. Conforme consignado no voto condutor do Acórdão 5259/2018-TCU-Primeira Câmara, ao assumir voluntariamente a gestão de recursos públicos no âmbito do Programa Farmácia Popular do Brasil, o particular se submete ao dever de prestar contas previsto no art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988, sujeitando-se, em caso de irregularidades na aplicação desses recursos, à responsabilização prevista no art. 71, inciso II, do mesmo diploma constitucional.

96. Assim, ao se considerar a gestão de recursos públicos no âmbito de uma pessoa jurídica de direito privado, as decisões tomadas pelas pessoas naturais que administram essa pessoa jurídica determinam a destinação dos recursos públicos geridos. Por essa razão, além da pessoa jurídica, também os administradores devem responder pessoalmente pela comprovação da regular aplicação dos recursos submetidos às suas decisões.

97. No caso dos autos, verifica-se que o estabelecimento comercial Drogaria Afonso Rocha Ltda. foi constituído sob a natureza jurídica de sociedade limitada.

98. Conforme se verifica nos documentos societários juntados aos autos (peça 8), a Sra. Aline Kariele Teixeira da Cruz figurava como sócia administradora do estabelecimento desde a constituição da sociedade, em 14/9/2012, tendo permanecido nessa condição até 3/12/2017, quando houve a alteração contratual que transferiu suas quotas ao Sr. Guilherme Gonçalves Afonso, arquivada em 4/12/2017.

99. As irregularidades objeto da presente Tomada de Contas Especial referem-se a dispensações realizadas no âmbito do Programa Farmácia Popular do Brasil no período compreendido entre 7/3/2016 e 20/10/2017, portanto integralmente inserido no período em que a defendente integrava o quadro societário e exercia a administração do estabelecimento.

100. Desse modo, a posterior retirada da defendente da sociedade e a eventual

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80617877.

continuidade das atividades empresariais por outro sócio não afastam sua responsabilidade pelos atos praticados durante o período em que exercia a administração da empresa.

101. Também não procede a invocação do art. 133, inciso I, do Código Tributário Nacional. O referido dispositivo trata da sucessão empresarial no âmbito da responsabilidade por créditos tributários, hipótese diversa daquela examinada nos presentes autos, que versam sobre a verificação da regular aplicação de recursos públicos no âmbito de programa governamental.

102. Ademais, a responsabilização examinada nesta Tomada de Contas Especial não decorre da mera titularidade da empresa, mas da condição de administradora do estabelecimento à época dos fatos, circunstância que a vincula diretamente às decisões relacionadas à gestão dos recursos públicos repassados no âmbito do programa.

103. Assim, a eventual sucessão empresarial ou a transferência posterior das quotas sociais não tem o condão de transferir ao adquirente a responsabilidade pelos atos praticados durante o período em que a defendente exercia a administração da sociedade.

104. No caso concreto, as irregularidades apuradas consistem:
a) na não apresentação de nota fiscal que comprove a compra e a existência em estoque dos medicamentos e/ou correlatos dispensados ou na apresentação de nota fiscal com código de barras (EAN) divergente do medicamento e/ou correlato dispensado; e
b) na não apresentação das cópias do cupom fiscal, cupom vinculado e/ou receitas médicas solicitados, documentos que atestariam a regularidade das dispensações realizadas.

105. Tais condutas relacionam-se diretamente à gestão do estabelecimento no período em que a defendente exercia a administração da sociedade, motivo pelo qual não procede a alegação de ausência de responsabilidade em razão da posterior sucessão empresarial.

106. Diante do exposto, rejeita-se a alegação de ausência de responsabilidade formulada pela defendente.

Revelia do estabelecimento comercial Drogaria Afonso Rocha Ltda.

107. Preliminarmente, cumpre tecer breves considerações sobre a forma como são realizadas as comunicações processuais no TCU. O Regimento Interno do TCU e demais normativos pertinentes definem que a validade da citação via postal não depende de que o aviso de recebimento seja assinado pelo próprio destinatário da comunicação, o que dispensa, no caso em tela, a entrega do AR em 'mãos próprias'. A exigência da norma é no sentido de o Tribunal verificar se a correspondência foi entregue no endereço correto, residindo aqui a necessidade de certeza inequívoca.

108. Não é outra a orientação da jurisprudência do TCU, conforme se verifica dos julgados a seguir transcritos:

> *São válidas as comunicações processuais entregues, mediante carta registrada, no endereço correto do responsável, não havendo necessidade de que o recebimento seja feito por ele próprio (Acórdão 3648/2013 - TCU - Segunda Câmara, Relator Ministro JOSÉ JORGE);*
>
> *É prescindível a entrega pessoal das comunicações pelo TCU, razão pela qual não há necessidade de que o aviso de recebimento seja assinado pelo próprio destinatário. Entregando-se a correspondência no endereço correto do destinatário, presume-se o recebimento da citação. (Acórdão 1019/2008 - TCU - Plenário, Relator Ministro BENJAMIN ZYMLER);*
>
> *As comunicações do TCU, inclusive as citações, deverão ser realizadas mediante Aviso de Recebimento - AR, via Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, bastando para sua validade que se demonstre que a correspondência foi entregue no endereço correto. (Acórdão 1526/2007 - TCU - Plenário, Relator Ministro AROLDO CEDRAZ).*

109. A validade do critério de comunicação processual do TCU foi referendada pelo Supremo Tribunal Federal, nos termos do julgamento do MS-AgR 25.816/DF, por meio do qual se afirmou a desnecessidade da ciência pessoal do interessado, entendendo-se suficiente a comprovação da entrega do 'AR' no endereço do destinatário:

> *Ementa: Agravo Regimental. Mandado de Segurança. Desnecessidade de Intimação Pessoal das Decisões do Tribunal de Contas da União. art. 179 do Regimento Interno do TCU. Intimação do ato impugnado por carta registrada, iniciado o prazo do art. 18 da lei nº 1.533/51 da data*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80617877.

constante do aviso de recebimento. Decadência reconhecida. Agravo improvido.

O envio de carta registrada com aviso de recebimento está expressamente enumerado entre os meios de comunicação de que dispõe o Tribunal de Contas da União para proceder às suas intimações.

O inciso II do art. 179 do Regimento Interno do TCU é claro ao exigir apenas a comprovação da entrega no endereço do destinatário, bastando o aviso de recebimento simples.

110. No caso vertente, a citação do responsável se deu em endereço proveniente da base de dados da Receita Federal, conforme pesquisa de endereço constante da peça 68. A entrega do ofício citatório restou comprovada, conforme aviso de recebimento constante da peça 81.

111. Transcorrido o prazo regimental fixado e mantendo-se inerte o estabelecimento comercial Drogaria Afonso Rocha Ltda., impõe-se que seja considerado revel, dando-se prosseguimento ao processo, de acordo com o art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

112. Nos processos do TCU, a revelia não leva à presunção de que seriam verdadeiras todas as imputações levantadas contra os responsáveis, diferentemente do que ocorre no processo civil, em que a revelia do réu opera a presunção da verdade dos fatos narrados pelo autor (Acórdãos 1009/2018-TCU- Plenário, Relator Ministro Bruno Dantas; 2369/2013-TCU-Plenário, Relator Ministro Benjamin Zymler; e 2449/2013-TCU-Plenário, Relator Ministro Benjamin Zymler). Dessa forma, a avaliação da responsabilidade do agente não pode prescindir da prova existente no processo ou para ele carreada.

113. Ao não apresentar sua defesa, o responsável deixou de produzir prova da regular aplicação dos recursos sob sua responsabilidade, em afronta às normas que impõem aos gestores públicos a obrigação legal de, sempre que demandados pelos órgãos de controle, apresentar os documentos que demonstrem a correta utilização das verbas públicas, a exemplo do contido no art. 93 do Decreto-Lei 200/1967: 'Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes.'.

114. Embora o estabelecimento comercial não tenha apresentado defesa, examinou-se, à luz do princípio da verdade real, se os argumentos deduzidos pela responsável solidária, Sra. Aline Kariele Teixeira da Cruz, ou as manifestações produzidas na fase interna da TCE poderiam aproveitar à pessoa jurídica. Entretanto, as justificativas apresentadas não lograram afastar as irregularidades apontadas.

115. Dessa forma, o estabelecimento comercial Drogaria Afonso Rocha Ltda. deve ser considerado revel, nos termos do art. 12, §3º, da Lei 8.443/1992, devendo suas contas ser julgadas irregulares, condenando-o solidariamente ao débito apurado.

Culpabilidade

116. No âmbito do TCU, é considerado de boa-fé o responsável que, embora tenha concorrido para o dano ao erário ou outra irregularidade, seguiu as normas pertinentes, os preceitos e os princípios do direito. A análise, portanto, é feita sob o ponto de vista objetivo, sem que seja necessária a comprovação de má-fé (dolo), mas apenas da ausência de boa-fé objetiva (Acórdão 7936/2018-TCU-Segunda Câmara, Relator Ministro-Substituto Augusto Sherman). Ainda, o exame da boa-fé, quando envolve pessoa jurídica de direito privado, é feito, em regra, em relação à conduta de seus administradores, uma vez que os atos destes obrigam a pessoa jurídica.

117. Dessa forma, não é possível atestar a boa-fé da administradora, já que o dano decorreu justamente do descumprimento das normas e princípios do Programa Farmácia Popular do Brasil - PFPB. É possível afirmar que a administradora tinha consciência da ilicitude dos atos, haja vista ter assinado termo de adesão no qual requereu a habilitação nas condições estabelecidas pela Portaria que rege o Programa, da qual declarou expressamente estar ciente de todo o conteúdo e exigências, tal como a de possuir pessoal treinado para atuar no PFPB, tendo aceitado e se comprometido a cumprir.

Multa

118. No que se refere à aplicação de multa, o Acórdão 954/2024-TCU-Plenário, de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80617877.

relatoria do Ministro Jhonatan de Jesus, inaugurou entendimento segundo o qual, no âmbito do Programa Farmácia Popular do Brasil, modalidade 'Aqui Tem Farmácia Popular', embora os sócios-administradores respondam solidariamente pelo ressarcimento do dano causado pela pessoa jurídica, a sanção prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 tem natureza personalíssima e somente pode ser aplicada à pessoa física quando demonstrada conduta própria revestida de especial reprovabilidade. A mera condição de administrador, por si só, não autoriza a imposição da multa.

119. Esse entendimento foi posteriormente confirmado em diversos julgados das Câmaras do Tribunal e no Plenário, a exemplo dos Acórdãos 2.268/2024-Plenário (Rel. Min.-Subst. Augusto Sherman), 2.286/2024-Plenário (Rel. Min.-Subst. Weder de Oliveira), 3.796/2024-1ª Câmara (Rel. Min. Benjamin Zymler), 3.736/2024-1ª Câmara (Rel. Min.-Subst. Weder de Oliveira) e 3.268/2024-2ª Câmara (Rel. Min.-Subst. Marcos Bemquerer), consolidando a orientação de que a multa deve recair sobre a pessoa jurídica conveniada, salvo situações excepcionais em que se comprove a participação direta do sócio na prática das irregularidades.

120. No caso em análise, verifica-se que o estabelecimento comercial Drogaria Afonso Rocha Ltda. deixou de comprovar documentalmente a regularidade das dispensações realizadas no âmbito do PFPB, configurando infrações graves às normas da Portaria GM/MS nº 111/2016, razão pela qual deve ser aplicada a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c art. 267 do Regimento Interno.

121. Dessa forma, em consonância com a jurisprudência atual do TCU, a multa não deve ser estendida automaticamente à sócia administradora, Sra. Aline Kariele Teixeira da Cruz, salvo se houver comprovação nos autos de conduta pessoal dolosa ou com erro grosseiro que justifique a aplicação da sanção também em face dela, o que não se verifica no presente processo.

CONCLUSÃO

122. Em face da análise promovida na seção 'Exame Técnico', propõe-se rejeitar as alegações de defesa apresentadas pela Sra. Aline Kariele Teixeira da Cruz (CPF 085.488.016-03), uma vez que não foram suficientes para sanear as irregularidades a ela atribuídas.

123. Apesar de o estabelecimento comercial Drogaria Afonso Rocha Ltda. (CNPJ 16.975.282/0001-82) ter sido devidamente citado, não atendeu à citação e não se manifestou quanto às irregularidades verificadas, motivo pelo qual será considerado revel.

124. Por fim, inexistindo nos autos elementos que demonstrem a boa-fé dos responsáveis ou a ocorrência de outros excludentes de culpabilidade, conforme exposto na seção 'Culpabilidade', devem suas contas ser, desde logo, julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno/TCU, procedendo-se à sua condenação em débito.

125. Quanto à multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, deverá ser aplicada apenas ao estabelecimento comercial Drogaria Afonso Rocha Ltda., conforme análise empreendida na seção 'Multa'.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

a) *considerar revel, para todos os efeitos, o estabelecimento comercial Drogaria Afonso Rocha Ltda., dando-se prosseguimento ao processo, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, § 8º, do RI/TCU;*

b) *rejeitar as alegações de defesa apresentadas pela Sra. Aline Kariele Teixeira da Cruz;*

c) *com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas 'b' e 'c', da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e os arts. 1º, inciso I, 209, inciso II e III, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, que sejam julgadas irregulares as contas do estabelecimento comercial Drogaria Afonso Rocha Ltda. e da Sra. Aline Kariele Teixeira da Cruz, e condená-los, solidariamente, ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Fundo Nacional de Saúde, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80617877.

data dos recolhimentos, na forma prevista na legislação em vigor, abatendo-se, na oportunidade, os valores já ressarcidos:

DATA DA OCORRÊNCIA	*VALOR ORIGINAL (R$)*
07/03/2016	*4.396,00*
07/03/2016	*656,40*
09/03/2016	*4.009,50*
09/03/2016	*85,05*
01/04/2016	*2.528,01*
01/04/2016	*7.023,70*
01/04/2016	*26,19*
01/04/2016	*141,60*
29/04/2016	*1.944,00*
29/04/2016	*6.082,00*
31/05/2016	*5.823,40*
31/05/2016	*1.822,50*
31/05/2016	*9,90*
31/05/2016	*18,00*
30/06/2016	*6.500,50*
30/06/2016	*1.944,00*
30/06/2016	*9,90*
30/06/2016	*46,80*
30/06/2016	*7,02*
03/08/2016	*6.492,10*
03/08/2016	*1.957,50*
03/08/2016	*11,70*
03/08/2016	*56,70*
03/08/2016	*14,04*
09/09/2016	*6.579,70*
09/09/2016	*2.052,00*
09/09/2016	*46,80*
09/09/2016	*7,02*
30/09/2016	*6.783,30*
30/09/2016	*2.052,00*
30/09/2016	*9,90*
30/09/2016	*7,02*
30/09/2016	*41,40*
11/11/2016	*6.418,30*
11/11/2016	*1.998,00*
11/11/2016	*5,40*
11/11/2016	*14,04*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80617877.

DATA DA OCORRÊNCIA	*VALOR ORIGINAL (R$)*
11/11/2016	*70,20*
29/11/2016	*6.064,70*
29/11/2016	*21,60*
29/11/2016	*98,10*
30/11/2016	*2.133,00*
30/11/2016	*21,06*
28/12/2016	*6.937,90*
28/12/2016	*86,10*
04/01/2017	*2.281,50*
04/01/2017	*7,02*
20/02/2017	*2.632,50*
20/02/2017	*7.840,20*
20/02/2017	*7,02*
20/02/2017	*160,80*
09/03/2017	*7.186,00*
09/03/2017	*1.822,50*
09/03/2017	*39,60*
04/04/2017	*1.242,00*
04/04/2017	*4.848,00*
04/04/2017	*7,02*
04/04/2017	*23,40*
16/05/2017	*6.842,90*
16/05/2017	*1.539,00*
16/05/2017	*29,70*
16/06/2017	*5.877,20*
16/06/2017	*1.687,50*
29/06/2017	*6.852,40*
29/06/2017	*1.795,50*
27/07/2017	*5.270,50*
27/07/2017	*1.674,00*
21/08/2017	*5.427,80*
21/08/2017	*175,50*
22/09/2017	*283,50*
22/09/2017	*2.346,20*
20/10/2017	*202,50*
20/10/2017	*2.945,80*

d) *aplicar ao estabelecimento comercial Drogaria Afonso Rocha Ltda. a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80617877.

monetariamente desde a data do Acórdão até a dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

e) *autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;*

f) *informar à Procuradoria da República no Estado da Bahia que, nos termos do parágrafo único do art. 62 da Resolução TCU 259/2014, os procuradores e membros do Ministério Público credenciados nesta Corte podem acessar os presentes autos de forma eletrônica e automática, ressalvados apenas os casos de eventuais peças classificadas como sigilosas, as quais requerem solicitação formal; e*

g) *informar à Procuradoria da República no Estado da Bahia, ao Fundo Nacional de Saúde – MS e aos responsáveis que a presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamenta, está disponível para a consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos.*"

É o Relatório.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80617877.

VOTO

Trata-se de Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde/Ministério da Saúde (FNS/MS) em desfavor do estabelecimento comercial Drogaria Afonso Rocha Ltda., solidariamente com a Sra. Aline Kariele Teixeira da Cruz, em razão da não comprovação da regular aplicação dos recursos públicos no âmbito do Programa Farmácia Popular do Brasil (PFPB), modalidade "Aqui Tem Farmácia Popular", no período de 7/3/2016 a 20/10/2017, o que teria ocasionado um prejuízo de R$ 164.101,61, em valores históricos, aos cofres do FNS.

2. Esclareço que trago este processo ao Plenário porque há divergência de entendimento na Segunda Câmara com relação à tese que deve prevalecer no tocante à aplicação de multa do art. 57 aos sócios administradores dos estabelecimentos comerciais em processos em que se examinam irregularidades no Programa Farmácia Popular do Brasil. A intenção é ampliar o debate e obter um entendimento uniforme de modo a orientar a jurisprudência do Tribunal.

3. A presente TCE originou-se de constatações do Departamento Nacional de Auditoria do SUS (Denasus), atualmente denominado Auditoria-Geral do Sistema Único de Saúde (AudSUS), durante auditoria realizada no estabelecimento comercial Drogaria Afonso Rocha Ltda., entre 18/12/2020 e 6/7/2021, com a finalidade de avaliar a execução do Programa Farmácia Popular do Brasil no período de janeiro de 2016 a dezembro de 2019, com foco no cumprimento das normas estabelecidas pela Portaria GM/MS nº 111/2016, vigente de 28/1/2016 a 27/9/2017, e Portaria de Consolidação GM/MS nº 5/2017, Anexo LXXVII, vigente desde 28/9/2017, que dispõem sobre o Programa Farmácia Popular do Brasil.

4. Conforme o Relatório de Auditoria nº 19015 da AudSUS (peça 4), datado de 16/7/2021, foram constatadas irregularidades que representavam débito de R$ 164.101,61, em valores históricos. As irregularidades nas dispensações e/ou na documentação comprobatória foram caracterizadas por:

i. não apresentação das notas fiscais de aquisição de parte dos medicamentos e/ou correlatos dispensados, violando a citada Portaria de Consolidação GM/MS 5/2017; e

ii. não apresentação de cópia do cupom fiscal, cupom vinculado e/ou receitas médicas solicitados, em desacordo com a mesma Portaria.

5. Os responsáveis foram notificados na fase administrativa e apresentaram justificativas que afastaram parcialmente as irregularidades. Posteriormente, foram emitidas notificações de cobrança pelo FNS. A TCE foi autuada neste Tribunal em 17/9/2025, dando início à fase externa do processo.

6. Devidamente citados pelo Tribunal, e havendo transcorrido o prazo regimental, apenas a Sra. Aline Kariele Teixeira da Cruz apresentou alegações de defesa (peça 79), tendo o estabelecimento comercial permanecido silente, razão pela qual a Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE) entendeu devesse ser considerado revel.

7. Após analisar o mérito, a AudTCE, na instrução de peça 85, integralmente transcrita no relatório que precede este voto, propõe a rejeição das alegações de defesa da Sra. Aline Kariele e a revelia do estabelecimento comercial, com o consequente julgamento pela irregularidade das contas de ambos, a condenação ao ressarcimento do débito e a aplicação de multa apenas ao estabelecimento comercial, sanção que não deve se estender ao sócio administrador, conforme linha de jurisprudência recentemente adotada nesta Corte de Contas.

8. O Ministério Público junto ao TCU (MPTCU), em parecer da lavra do Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin (peça 88), manifestou-se no sentido de se alinhar integralmente à proposta alvitrada pela unidade técnica.

9. Feito esse breve resumo, passo a decidir.

10. Esclareço, desde logo, que acompanho quase integralmente as conclusões e encaminhamentos propostos pela AudTCE, os quais também contaram com a concordância do Ministério Público especializado, cujos fundamentos adoto como minhas razões de decidir, sem

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80617878.

prejuízo das considerações que teço a seguir. Faço ressalva apenas com relação à não aplicação de multa à sócia administradora, conforme discorro a seguir, neste voto.

11. Primeiramente, acolhendo a manifestação da AudTCE, saliento que não ocorreu a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória desta Corte. Com propriedade, a unidade técnica fundamentou suas conclusões no disposto na Resolução TCU nº 344/2022.

12. O exame realizado, consignado na instrução de peça 85 nos itens 25 a 31, não deixa dúvidas quanto à inocorrência da prescrição tanto quinquenal quanto intercorrente.

13. Quanto ao mérito, considerando que o estabelecimento comercial Drogaria Afonso Rocha Ltda., embora devidamente citado, deixou transcorrer em branco o prazo para responder à citação que lhe foi dirigida, resta caracterizada a sua revelia, a teor do § 3º do art. 12 da Lei nº 8.443/1992.

14. Nesse contexto, embora a revelia não acarrete no âmbito deste processo de controle externo a presunção de veracidade dos fatos que foram a ela imputados – resultado previsto na legislação processual civil –, cabe o prosseguimento do feito. A eventual condenação necessita ser lastreada em evidências que caracterizem de modo claro as ilicitudes. Nesse sentido, são representativos os seguintes enunciados, extraídos da jurisprudência deste TCU:

"*A revelia em processo do TCU não gera presunção de veracidade dos fatos imputados ao responsável, efeito típico do processo civil. Eventual condenação pelo Tribunal deve estar fundamentada em provas que caracterizem a conduta irregular do agente revel. (Acórdão 1567/2024-Segunda Câmara, Sessão de 12/03/2024, Rel. Min. ANTONIO ANASTASIA).*

Os efeitos da revelia de responsável no âmbito do TCU diferem daqueles emprestados a esse instituto pelo Código de Processo Civil. No âmbito civil, o silêncio do responsável gera a presunção de veracidade dos fatos a ele imputados, de modo que sua inércia prospera contra sua defesa. No TCU, a não apresentação de defesa pelo responsável apenas não inviabiliza a normal tramitação do processo, que deve seguir seu fluxo ordinário de apuração. (Acórdão 7850/2016-Segunda Câmara, Sessão de 28/06/2016, Rel. Min. VITAL DO RÊGO)."

15. Ao não apresentar sua defesa na fase externa, a aludida responsável deixou de produzir prova da regular aplicação dos recursos sob sua responsabilidade, em clara afronta ao preceito insculpido no art. 70 da Constituição Federal, que impõe aos gestores públicos a obrigação de prestar contas acerca da utilização das verbas públicas.

16. Embora tenha havido apresentação de justificativas na fase interna da TCE, estas lograram afastar apenas parcialmente as irregularidades apontadas. Em homenagem à busca pela verdade real, os autos foram analisados, todavia não se encontraram elementos outros que militem em favor da responsável no sentido de afastar as irregularidades que lhe foram imputadas.

17. As irregularidades geradoras do dano ao erário foram claramente identificadas e correspondem à não apresentação das notas fiscais de aquisição dos medicamentos e à não apresentação de cópia do cupom fiscal, cupom vinculado e/ou receitas médicas.

18. Devido ao caráter convenial conferido à relação entre o poder público e o particular no âmbito do Programa Farmácia Popular do Brasil, a jurisprudência do TCU é firme no sentido de que sejam responsabilizados, além da pessoa jurídica, também seus administradores, pessoalmente, a comprovar a regular aplicação dos recursos públicos desse programa submetidos às suas decisões. O voto condutor do Acórdão 5.259/2018-TCU-Primeira Câmara esclarece que o PFPB possui natureza de convênio, outorgando ao particular a gestão de recursos públicos, e, ao assumir voluntariamente esse ônus, o participante se submete à obrigação de prestar contas e à responsabilização por mau uso dos recursos.

19. Nesse sentido, a AudTCE promoveu o exame das alegações de defesa apresentadas pela sócia administradora do estabelecimento comercial, Sra. Aline Kariele Teixeira da Cruz. Sustenta a responsável a ocorrência de duas preliminares: a prescrição da pretensão ressarcitória e punitiva da Administração, na modalidade quinquenal, e a prescrição intercorrente do processo administrativo. Ambas as preliminares foram devidamente refutadas pela AudTCE nos itens 50 a 84 da instrução de peça 85, havendo a unidade técnica alcançado a conclusão de que não merecem prosperar.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80617878.

20. Com efeito, não sendo necessário reprisar neste voto as conclusões da AudTCE, cujos fundamentos adoto como minhas razões de decidir, do exame realizado conclui-se que não ocorreu a prescrição quinquenal, assim como não procede a alegação de prescrição intercorrente do processo administrativo. Os quadros constantes dos itens 61 e 80 apresentam os eventos processuais interruptivos da prescrição em ambas as modalidades.

21. Em uma terceira linha de argumentação, essa já adentrando o mérito, sustenta a defendente a ausência de sua responsabilidade em razão da sucessão empresarial. Sustenta que teria se retirado da sociedade da farmácia em 4/12/2017, ocasião em que teria transferido integralmente suas quotas ao Sr. Guilherme Gonçalves Afonso, e que a partir dessa data teria cessado qualquer exploração comercial no ramo farmacêutico, passando a dedicar-se a seus estudos de medicina no Paraguai.

22. Alega, inclusive, que a drogaria teria passado a funcionar em outro endereço e sob novo nome empresarial, e que a responsabilidade pelos débitos, inclusive os constituídos anteriormente à sua saída da sociedade, deveria recair sobre seu sucessor, nos termos como dispõe a legislação tributária.

23. Como bem ressaltado no exame realizado pela AudTCE, as alegações não merecem prosperar. A Sra. Aline Kariele Teixeira da Cruz figurava como sócia administradora do estabelecimento comercial desde a constituição da sociedade, em 14/9/2012, tendo permanecido nessa condição até 3/12/2017, quando houve a alteração contratual que transferiu suas quotas ao Sr. Guilherme Gonçalves Afonso, arquivada em 4/12/2017.

24. As irregularidades objeto da presente Tomada de Contas Especial referem-se a dispensações realizadas no período compreendido entre 7/3/2016 e 20/10/2017, portanto integralmente inserido no período em que a defendente integrava o quadro societário e exercia, isoladamente, a administração do estabelecimento.

25. O fato de ela haver deixado posteriormente a sociedade e a farmácia ter continuado em atividade não elide a sua responsabilidade pelos atos praticados inteiramente em seu período como administradora. Descabe, igualmente, invocar a legislação tributária para regular a relação havida no âmbito do Programa Farmácia Popular, que tem natureza convenial de utilização de recursos públicos, como antes mencionado neste voto.

26. As condutas inquinadas relacionam-se diretamente à administração do estabelecimento, e ocorreram integralmente no período em que ela esteve à frente da farmácia, sendo inquestionável a sua responsabilização.

27. Assim, em linha com as conclusões a que chegaram a AudTCE e o MPTCU, entendo que deve ser rejeitada também essa linha de defesa apresentada nas alegações oferecidas em atendimento à citação.

28. Em conclusão, analisadas as alegações de defesa apresentadas pela Sra. Aline Kariele Teixeira da Cruz, e caracterizada a revelia do estabelecimento comercial Drogaria Afonso Rocha Ltda., não resta possível atestar a boa-fé dos responsáveis, uma vez que o dano decorreu justamente do descumprimento das normas e princípios do Programa Farmácia Popular do Brasil, sendo correto afirmar que os responsáveis tinham consciência da ilicitude dos atos, haja vista terem assinado termo de adesão no qual requereram a habilitação nas condições estabelecidas pela Portaria que rege o Programa, da qual declararam expressamente estar cientes de todo o conteúdo e exigências, as quais aceitaram e se comprometeram a cumprir. A análise da boa-fé no TCU é feita sob o ponto de vista objetivo, sem que seja necessária a comprovação de má-fé (dolo), mas apenas da ausência de boa-fé objetiva.

29. Mostra-se inconteste que a conduta dos responsáveis de não comprovar a boa e regular utilização dos recursos públicos repassados configura, na linha defendida pela unidade instrutiva e pelo MPTCU, não apenas erro grosseiro e grave violação às normas de ordem legal, mas também aos princípios essenciais da administração pública, como a legalidade, a moralidade e a eficiência. Lembro que, após as alterações promovidas pela Lei nº 13.655/2018 na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), esta Corte tem se inclinado para a compreensão de que o “erro grosseiro” se

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80617878.

equipara conceitualmente à "culpa grave", caracterizado pela grave inobservância do dever de cuidado e zelo com a coisa pública. As condutas praticadas pelos responsáveis se subsomem a essa previsão.

30. Assim, em conformidade com a análise promovida pela AudTCE e endossada pelo MPTCU, verifico que os responsáveis não lograram comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos e, instados a se manifestar na fase externa, optaram uma pelo silêncio, configurando a revelia, outra pela apresentação de alegações de defesa que não merecem ser acolhidas. Assim, tendo em vista que não constam dos autos elementos que permitam reconhecer sua boa-fé, e que as irregularidades estão adequadamente consubstanciadas, suas contas devem ser julgadas irregulares, com a condenação em débito e a aplicação da multa prevista no art. 57 da LOTCU.

31. Quanto à aplicação de multa, a unidade técnica, com a concordância do MPTCU, propõe que este Tribunal acolha a linha jurisprudencial adotada no Acórdão 954/2024 Plenário, de relatoria do Ministro Jhonatan de Jesus, que estabeleceu:

"(...) *no âmbito do Programa Farmácia Popular do Brasil, modalidade 'Aqui Tem Farmácia Popular', embora os sócios administradores respondam solidariamente pelo ressarcimento do dano causado pela pessoa jurídica, a sanção de multa possui natureza personalíssima e somente pode ser aplicada à pessoa física quando demonstrada conduta própria revestida de especial reprovabilidade. Assim, a mera condição de administrador não é suficiente, por si só, para justificar a imposição da penalidade*."

32. Entretanto, adoto posição majoritária nesta Corte, fundamentada no Acórdão 1.831/2024-Plenário (Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues), no sentido de que a multa é aplicável, em regra, tanto ao estabelecimento comercial quanto aos seus sócios administradores. Transcrevo, pela relevância, trecho do voto condutor dessa deliberação:

"*Essa responsabilização é de natureza subjetiva, segue a regra geral da responsabilidade civil e demanda a presença de três pressupostos: i) ato ilícito na gestão dos recursos públicos; ii) conduta dolosa ou culposa; e iii) nexo de causalidade entre o dano e o comportamento do agente.*

Considerando a responsabilidade subjetiva dos administradores de recursos públicos, o responsável somente pode ser condenado ao ressarcimento de um débito porque praticou ato ilícito na gestão de recursos públicos e em razão de sua conduta, culposa ou dolosa, ter contribuído para causar esse dano.

Essa, a meu ver, é a situação contida nestes autos. O administrador, que se submete ao dever de prestar contas, está sendo condenado em débito justamente por não lograr comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos atinentes ao PFPB. [...]

Assim, a despeito de casos excepcionais, deve prevalecer a regra geral de que a multa do art. 57 da Lei 8.433/1922 está atrelada à imputação do débito, por força de sua redação: 'Art. 57. Quando o responsável for julgado em débito, poderá ainda o Tribunal aplicar-lhe multa de até cem por cento do valor atualizado do dano causado ao Erário.'

A existência do débito é condição necessária e suficiente para a aplicação da multa, de sorte que o afastamento da sanção só se justifica quando houver circunstância específica que assim o justifique, a exemplo da comprovação da absoluta boa-fé do responsável. Se o responsável está sendo condenado ao ressarcimento do dano ao Erário, parte-se de pressuposto lógico de que sua conduta deu causa ou concorreu para o débito. E é precisamente essa conduta que a multa visa a sancionar."

33. Nessa linha, não havendo, nos autos, elementos que comprovem a boa-fé dos responsáveis, a multa deve recair sobre todos os responsáveis. A esse respeito, acrescento que a infringência, por parte dos sócios-administradores, às regras de prestação de contas de valores afetos ao Programa Farmácia Popular do Brasil indica que esses agentes atuaram, no mínimo, com diligência bem abaixo do normal no zelo com a coisa pública, o que justifica a apenação com multa desses responsáveis, em consonância com julgados deste Tribunal de Contas proferidos à luz do art. 28 do Decreto-Lei nº 4.657, de 4/9/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB), com a redação dada pela Lei nº 13.655, de 25/4/2018, a exemplo do Acórdão 10.435/2023-2ª Câmara.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80617878.

34. Corroborando esse entendimento, a unidade técnica consignou no item 117 da instrução de peça 85:

"*Dessa forma, não é possível atestar a boa-fé da administradora, já que o dano decorreu justamente do descumprimento das normas e princípios do Programa Farmácia Popular do Brasil - PFPB. É possível afirmar que a administradora tinha consciência da ilicitude dos atos, haja vista ter assinado termo de adesão no qual requereu a habilitação nas condições estabelecidas pela Portaria que rege o Programa, da qual declarou expressamente estar ciente de todo o conteúdo e exigências, tal como a de possuir pessoal treinado para atuar no PFPB, tendo aceitado e se comprometido a cumprir.*"

35. Para fins de dosimetria da multa a ser aplicada pelo Tribunal, destaco que o débito atualizado, com juros, supera o montante de R$ 234 mil reais (instrução de peça 85, item 33). Considerando que não foram localizados outros processos em trâmite neste Tribunal de responsabilidade dos responsáveis, estabeleço o percentual da multa em 10% do valor atualizado do débito, com juros, seguindo a praxe do Tribunal, fixando-a no valor individual de R$ 23.000,00 (vinte e três mil reais).

Ante o exposto, VOTO no sentido de que este Colegiado adote a minuta de acórdão que submeto à sua apreciação, nos seguintes termos:

"9.1. considerar revel, para todos os efeitos, o estabelecimento comercial Drogaria Afonso Rocha Ltda., dando-se prosseguimento ao processo, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei nº 8.443/1992, c/c o art. 202, § 8º, do RITCU;

9.2. rejeitar as alegações de defesa de Aline Kariele Teixeira da Cruz;

9.3. julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I; 16, inciso III, alíneas "b" e "c", 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, as contas da Drogaria Afonso Rocha Ltda. e da Sra. Aline Kariele Teixeira da Cruz, condenando-os ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Fundo Nacional de Saúde, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data dos recolhimentos, na forma prevista na legislação em vigor:

DATA DA OCORRÊNCIA	*VALOR ORIGINAL (R$)*
07/03/2016	*4.396,00*
07/03/2016	*656,40*
09/03/2016	*4.009,50*
09/03/2016	*85,05*
01/04/2016	*2.528,01*
01/04/2016	*7.023,70*
01/04/2016	*26,19*
01/04/2016	*141,60*
29/04/2016	*1.944,00*
29/04/2016	*6.082,00*
31/05/2016	*5.823,40*
31/05/2016	*1.822,50*
31/05/2016	*9,90*
31/05/2016	*18,00*
30/06/2016	*6.500,50*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80617878.

DATA DA OCORRÊNCIA	*VALOR ORIGINAL (R$)*
30/06/2016	*1.944,00*
30/06/2016	*9,90*
30/06/2016	*46,80*
30/06/2016	*7,02*
03/08/2016	*6.492,10*
03/08/2016	*1.957,50*
03/08/2016	*11,70*
03/08/2016	*56,70*
03/08/2016	*14,04*
09/09/2016	*6.579,70*
09/09/2016	*2.052,00*
09/09/2016	*46,80*
09/09/2016	*7,02*
30/09/2016	*6.783,30*
30/09/2016	*2.052,00*
30/09/2016	*9,90*
30/09/2016	*7,02*
30/09/2016	*41,40*
11/11/2016	*6.418,30*
11/11/2016	*1.998,00*
11/11/2016	*5,40*
11/11/2016	*14,04*
11/11/2016	*70,20*
29/11/2016	*6.064,70*
29/11/2016	*21,60*
29/11/2016	*98,10*
30/11/2016	*2.133,00*
30/11/2016	*21,06*
28/12/2016	*6.937,90*
28/12/2016	*86,10*
04/01/2017	*2.281,50*
04/01/2017	*7,02*
20/02/2017	*2.632,50*
20/02/2017	*7.840,20*
20/02/2017	*7,02*
20/02/2017	*160,80*
09/03/2017	*7.186,00*
09/03/2017	*1.822,50*
09/03/2017	*39,60*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80617878.

DATA DA OCORRÊNCIA	*VALOR ORIGINAL (R$)*
04/04/2017	*1.242,00*
04/04/2017	*4.848,00*
04/04/2017	*7,02*
04/04/2017	*23,40*
16/05/2017	*6.842,90*
16/05/2017	*1.539,00*
16/05/2017	*29,70*
16/06/2017	*5.877,20*
16/06/2017	*1.687,50*
29/06/2017	*6.852,40*
29/06/2017	*1.795,50*
27/07/2017	*5.270,50*
27/07/2017	*1.674,00*
21/08/2017	*5.427,80*
21/08/2017	*175,50*
22/09/2017	*283,50*
22/09/2017	*2.346,20*
20/10/2017	*202,50*
20/10/2017	*2.945,80*

9.4. aplicar, individualmente, à Drogaria Afonso Rocha Ltda. e à Sra. Aline Kariele Teixeira da Cruz a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R$ 23.000,00 (vinte e três mil reais), com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste Acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.5. autorizar, desde logo, com amparo no art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;

9.6. autorizar desde logo, caso requerido, e nos termos do art. 26 da Lei nº 8.443/1992, c/c o art. 217 do Regimento Interno do TCU, o parcelamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e sucessivas, atualizadas monetariamente até a data do pagamento, esclarecendo aos responsáveis que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor (art. 217, § 2º, do Regimento Interno do TCU), sem prejuízo das demais medidas legais cabíveis; e

9.7. comunicar esta decisão aos responsáveis, ao Fundo Nacional de Saúde e à Procuradoria da República no Estado da Bahia, para a adoção das providências cabíveis."

TCU, Sala das Sessões, em 7 de outubro de 2026.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80617878.

VOTO REVISOR

I – Considerações iniciais sobre o Programa Farmácia Popular do Brasil (PFPB)

A questão submetida a exame exige, inicialmente, a compreensão da natureza e da forma de funcionamento do Programa Farmácia Popular do Brasil (PFPB), para que, em seguida, seja possível definir o regime jurídico aplicável às farmácias e drogarias privadas que dele participam e os limites de sua responsabilização por irregularidades praticadas durante a execução do ajuste.

2. O Programa Farmácia Popular do Brasil constitui política pública de assistência farmacêutica voltada à ampliação do acesso da população a medicamentos e outros insumos essenciais à saúde, mediante atuação complementar à dispensação realizada diretamente pelo Sistema Único de Saúde (SUS).

3. Seu fundamento legal encontra-se na Lei 10.858, de 13 de abril de 2004, que autorizou a Fundação Oswaldo Cruz – Fiocruz a disponibilizar medicamentos à população mediante ressarcimento limitado aos custos de produção ou aquisição, distribuição e dispensação. A lei também autorizou a disponibilização de medicamentos produzidos por laboratórios oficiais e de outros insumos considerados necessários à atenção à saúde.

4. A conformação institucional do Programa foi estabelecida pelo Decreto 5.090, de 20 de maio de 2004, que previu sua execução por dois mecanismos distintos: de um lado, por unidades constituídas mediante ajustes celebrados com estados, Distrito Federal, municípios, hospitais filantrópicos e outras entidades autorizadas; de outro, pela participação da rede privada de farmácias e drogarias.

5. Em sua configuração atual, o Programa permite que medicamentos e insumos sejam dispensados pela rede privada com subsídio público, parcial ou integral, observados o elenco de produtos, os valores de referência, as condições de dispensação e os demais critérios definidos pelo Ministério da Saúde.

6. Embora o PFPB integre a política pública de assistência farmacêutica, sua execução não se confunde com o fornecimento direto de medicamentos pelas unidades do SUS. Trata-se de mecanismo complementar, expressamente estruturado para ampliar a capilaridade do atendimento e reduzir os encargos suportados pelos usuários, sem prejuízo do abastecimento da rede pública nacional.

7. Na modalidade operacionalizada por farmácias privadas, o estabelecimento credenciado dispensa ao beneficiário o medicamento ou insumo autorizado pelo sistema eletrônico do Ministério da Saúde e, uma vez validada a operação, recebe do Poder Público o valor correspondente ao subsídio estabelecido para o produto.

8. A operação é submetida a controles específicos. Exige-se, entre outras providências, a identificação do beneficiário, a apresentação de prescrição, laudo ou atestado, quando cabível, a correspondência entre o produto dispensado e o código de barras informado ao sistema, a emissão do documento fiscal e do cupom vinculado e a conservação da documentação comprobatória pelo prazo regulamentar.

9. A autorização eletrônica, portanto, não constitui simples formalidade. É o ato que verifica, em tempo real, a regularidade da dispensação e constitui a base para o posterior pagamento pelo Ministério da Saúde.

II – Da escolha das farmácias e drogarias privadas

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80912351.

10. A participação das farmácias e drogarias privadas não decorre de livre escolha da Administração, nem de contratação direta de determinado estabelecimento segundo critérios subjetivos.

11. A seleção ocorre por meio de credenciamento precedido de chamamento público, no qual são fixados requisitos objetivos de habilitação, condições padronizadas de execução, documentos necessários, localidades abrangidas e, quando houver limitação territorial ou quantitativa, critérios para o preenchimento das vagas.

12. O preenchimento das vagas deve ocorrer segundo a ordem cronológica das inscrições, desde que o estabelecimento atenda integralmente aos requisitos de habilitação. Entre as exigências encontram-se:

a) inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica, com atividade econômica compatível;

b) registro na Junta Comercial e contrato social atualizado;

c) licença sanitária válida;

d) autorização de funcionamento expedida pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária;

e) regularidade fiscal;

f) responsável técnico inscrito e regular perante o Conselho Regional de Farmácia;

g) equipamentos e sistemas eletrônicos compatíveis com o sistema autorizador;

h) conta bancária da pessoa jurídica;

i) inexistência de débitos anteriores relativos ao Programa; e

j) inexistência de procedimento em curso para apuração de irregularidades envolvendo a matriz ou qualquer de suas filiais.

13. O credenciamento é realizado individualmente para cada estabelecimento, ainda que a empresa possua matriz e filiais. Isso não afasta, contudo, a unidade da pessoa jurídica para determinadas finalidades cadastrais, financeiras e sancionatórias previstas na regulamentação.

14. À luz da Lei 14.133, de 1º de abril de 2021, o credenciamento é procedimento auxiliar das contratações públicas, especialmente adequado às hipóteses em que a Administração pretende contratar, em condições padronizadas, uma pluralidade de interessados que preencham os requisitos previamente estabelecidos.

15. No caso do Programa Farmácia Popular, a contratação apresenta elementos tanto do credenciamento paralelo e não excludente quanto da seleção realizada pelo beneficiário direto da prestação. Os estabelecimentos sujeitam-se às mesmas condições de ingresso e execução, enquanto o usuário escolhe, entre as farmácias credenciadas disponíveis, aquela em que realizará a retirada do medicamento ou insumo.

16. A circunstância de o edital limitar temporariamente o credenciamento a municípios sem cobertura ou estabelecer número de vagas não altera a natureza do procedimento. Impõe apenas que a Administração adote critérios objetivos, impessoais e transparentes para o preenchimento das vagas, vedada qualquer escolha discricionária desvinculada das condições do instrumento convocatório.

III – Da distinção entre os convênios celebrados com órgãos públicos e a contratação das farmácias privadas

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80912351.

17. A definição do regime jurídico aplicável exige distinguir duas relações previstas na legislação do Programa.

18. A primeira corresponde aos convênios ou instrumentos congêneres celebrados com estados, Distrito Federal, municípios, hospitais filantrópicos e outras entidades que atuam em cooperação com a União e com a Fiocruz.

19. Nos convênios, como se sabe, os partícipes reúnem esforços para a consecução de objetivo público comum. Não há, em sentido próprio, contraposição de interesses, preço decorrente de prestação fornecida à Administração ou equivalência econômica entre obrigações opostas. Há colaboração institucional, transferência de recursos ou compartilhamento de atribuições para alcançar finalidade convergente.

20. A segunda relação é aquela estabelecida entre a Administração e as farmácias e drogarias privadas credenciadas.

21. Nessa hipótese, embora alguns dispositivos regulamentares empreguem expressões como "convênio", "relação convenial" ou "termo de adesão", a denominação utilizada pelo ato infralegal não é suficiente para determinar a natureza jurídica do vínculo. A qualificação jurídica decorre do conteúdo material da relação.

22. A farmácia privada assume obrigações determinadas perante a Administração: manter habilitações técnica e sanitária, disponibilizar os produtos abrangidos, observar as regras de dispensação, realizar as transações pelo sistema oficial, emitir os documentos exigidos, conservar os comprovantes, prestar informações e submeter-se ao controle administrativo.

23. Em contrapartida, o Ministério da Saúde assume a obrigação de remunerar as dispensações regularmente autorizadas e validadas, segundo os valores e critérios previamente estabelecidos.

24. Há, portanto, prestações recíprocas, interesses contrapostos e conteúdo econômico. A Administração pretende obter a disponibilização de medicamentos e insumos aos beneficiários por meio da rede privada; a farmácia, por sua vez, participa do Programa como agente econômico e recebe contraprestação pelas operações realizadas.

25. Não se está, portanto, diante de simples cooperação desinteressada para a realização de objetivo comum, mas de relação onerosa pela qual uma empresa privada executa prestação de interesse público em troca de pagamento realizado com recursos públicos.

26. A adesão da farmácia ao Programa possui, assim, natureza de contrato administrativo decorrente de credenciamento.

27. O requerimento ou termo de adesão funciona como instrumento de formalização da relação contratual, cujas cláusulas são predefinidas pela Administração. Trata-se de contrato administrativo por adesão, sem que essa característica elimine sua natureza bilateral e onerosa.

28. A publicação do credenciamento, a disponibilização das credenciais de acesso ao sistema e o início das operações concretizam a relação contratual entre a Administração e a empresa credenciada.

29. Por consequência, a execução da atividade pelas farmácias privadas submete-se ao regime jurídico das contratações administrativas, atualmente disciplinado pela Lei 14.133/2021, sem prejuízo da incidência da Lei 10.858/2004, do Decreto 5.090/2004, do edital, do termo de adesão e das normas sanitárias e operacionais específicas do Programa.

30. Nesse sentido, as referências constantes da regulamentação histórica à Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, devem ser compreendidas em seu contexto temporal e interpretadas, para as novas relações, à luz da Lei 14.133/2021, especialmente de seus arts. 78 e 79, que qualificam o credenciamento como procedimento auxiliar de contratação.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80912351.

31. Essa distinção produz consequências relevantes. Os ajustes celebrados com órgãos e entidades públicas, voltados à atuação cooperativa, regem-se prioritariamente pelo regime dos convênios. As farmácias privadas, ao contrário, ocupam a posição jurídica de contratadas da Administração e submetem-se aos deveres, controles e sanções próprios dos contratos administrativos.

IV – Do regime de responsabilização das farmácias privadas

32. Reconhecida a natureza contratual da relação, as irregularidades praticadas na execução do Programa caracterizam, conforme o caso, inadimplemento contratual e/ou infração administrativa.

33. A regulamentação do PFPB considera irregulares, entre outras, as seguintes condutas:

a) dispensar medicamentos ou insumos sem observar as regras do Programa;

b) deixar de exigir prescrição, identificação, CPF ou assinatura do beneficiário;

c) realizar operação em nome de terceiro fora das hipóteses autorizadas;

d) lançar no sistema informações divergentes da documentação apresentada;

e) dispensar produto cujo código de barras não corresponda ao informado ao sistema;

f) utilizar senha diversa da atribuída ao estabelecimento;

g) realizar entregas fora do estabelecimento em desacordo com a regulamentação;

h) efetuar publicidade indevida;

i) deixar de conservar ou de apresentar os documentos comprobatórios;

j) dispensar medicamento ou insumo já fornecido, quando essa circunstância estiver registrada; e

k) realizar substituição do medicamento em desacordo com a legislação.

34. Nos termos do regulamento aplicável, a notícia ou o indício de irregularidade pode justificar medidas cautelares, como a suspensão preventiva dos pagamentos e do acesso ao sistema, desde que a providência seja motivada, proporcional e sujeita a posterior controle.

35. A aplicação de sanção definitiva, contudo, exige processo administrativo regular, com delimitação dos fatos imputados, identificação das normas supostamente violadas, acesso aos elementos de prova e efetivo exercício do contraditório e da ampla defesa. A pessoa diretamente contratada e, portanto, ordinariamente responsável pelas irregularidades é a pessoa jurídica titular do estabelecimento credenciado.

36. A responsabilidade administrativa não pode ser estabelecida de maneira objetiva e indiscriminada quando a própria legislação exigir a análise da natureza e da gravidade da infração, das circunstâncias do caso, dos danos causados, das vantagens obtidas, da implantação de mecanismos de integridade e dos antecedentes do contratado.

37. A aplicação das sanções também deve observar a proporcionalidade e a individualização. A suspensão, a multa, o descredenciamento, o impedimento de contratar e eventual declaração de inidoneidade não podem ser impostos apenas com base em presunções genéricas ou pela mera existência de divergência documental destituída de relevância material.

38. Observe-se, ainda, que, sem prejuízo das responsabilidades administrativa e contratual, os mesmos fatos podem dar origem, quando presentes seus requisitos próprios, à responsabilização penal, civil ou administrativa perante esta Corte de Contas. Essas esferas são juridicamente distintas. A imputação de responsabilidade em uma delas não autoriza, automaticamente, a imposição de sanção em outra, devendo ser observados os pressupostos legais próprios de cada regime.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80912351.

V – Da atuação do Tribunal de Contas da União na fiscalização e na responsabilização das farmácias privadas

39. A circunstância de as farmácias e drogarias credenciadas serem pessoas privadas não as exclui da jurisdição do Tribunal de Contas da União.

40. Nos termos dos arts. 70 e 71 da Constituição Federal, compete ao TCU fiscalizar a aplicação dos recursos da União e julgar as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao Erário federal. A fiscalização alcança, portanto, particulares que recebam, administrem ou utilizem recursos públicos federais ou que, na qualidade de contratados ou terceiros interessados, concorram para a produção do dano.

41. A Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, da mesma forma, submete à jurisdição deste Tribunal as pessoas físicas e jurídicas, públicas ou privadas, que utilizem, arrecadem, guardem, gerenciem ou administrem dinheiros, bens e valores públicos federais ou assumam obrigações de natureza pecuniária em nome da União.

42. No Programa Farmácia Popular, os valores repassados pelo Fundo Nacional de Saúde às farmácias credenciadas conservam natureza de recursos públicos federais até que esteja demonstrada a regular execução da prestação que lhes serve de fundamento.

43. O pagamento somente se torna definitivamente devido quando comprovado que a operação registrada no sistema correspondeu à efetiva dispensação de medicamento ou insumo elegível, ao beneficiário identificado, na quantidade autorizada e com observância dos requisitos regulamentares.

44. A autorização eletrônica e o posterior repasse não impedem o controle de legitimidade da despesa. Se a documentação não comprovar a efetiva dispensação ou se ficar demonstrada a utilização de dados falsos, inexatos ou inconsistentes, o TCU poderá reconhecer a ocorrência de pagamento indevido e determinar o ressarcimento dos valores ao Erário, aplicando, ainda, as sanções administrativas cabíveis.

45. Nesse sentido, a experiência fiscalizatória do TCU demonstra que, no âmbito do Programa Farmácia Popular, as irregularidades mais recorrentes envolvem a ausência de comprovação da aquisição ou da existência em estoque dos medicamentos registrados como dispensados, a incompatibilidade entre o código de barras constante das notas fiscais e aquele informado ao sistema, operações em nome de pessoas falecidas e dispensações lançadas em nome de funcionários ou responsáveis pelo próprio estabelecimento.

46. Note-se que a inexistência de notas fiscais idôneas que comprovem a aquisição dos produtos registrados no sistema impede, em princípio, a demonstração de que os medicamentos existiam no estoque e foram efetivamente entregues aos beneficiários. Essa situação pode caracterizar a denominada “venda fantasma”, na qual se simula uma dispensação para obter pagamento indevido do Ministério da Saúde.

47. Isso não significa, entretanto, que toda falha documental produza automaticamente a obrigação de ressarcimento. É necessário distinguir a impropriedade meramente formal, que não compromete a comprovação da despesa, da irregularidade material que impede a demonstração da efetiva entrega do medicamento ou revela simulação da operação.

48. Conforme a jurisprudência predominante deste Tribunal, para se imputar débito, devem estar demonstrados: a) a ocorrência de dano efetivo ao Erário; b) conduta imputável ao responsável; c) o nexo causal entre a conduta e o prejuízo; e d) a inexistência de causa apta a excluir a responsabilidade.

49. A aplicação da pena de multa, por sua vez, no âmbito desta Corte de Contas, pressupõe, em regra, a existência de julgamento em débito do responsável (art. 57 da Lei 8.443/1992) ou a

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80912351.

comprovação da prática de quaisquer das condutas descritas nos incisos I a VII do art. 58 da mesma lei.

VI – Da personalidade jurídica e da impossibilidade de responsabilização automática dos sócios

50. Fixado o regime de responsabilização, cumpre anotar que a pessoa jurídica não se confunde com os seus sócios, administradores ou representantes. O art. 49-A do Código Civil afirma expressamente essa separação e reconhece a autonomia patrimonial como instrumento legítimo de alocação e segregação de riscos.

51. A sociedade empresária adquire personalidade jurídica com o registro de seus atos constitutivos, nos termos do art. 985 do Código Civil. A partir desse momento, passa a ser titular de direitos e obrigações próprios, distintos daqueles pertencentes às pessoas naturais que integram seu quadro societário.

52. Se a farmácia credenciada for explorada por sociedade empresária personificada, é a sociedade — e não automaticamente seus sócios — que celebra o contrato administrativo, recebe os pagamentos, assume as obrigações e responde pelas infrações praticadas na execução do Programa.

53. O simples fato de determinada pessoa constar do contrato social, exercer a condição de sócia ou deter participação majoritária não autoriza a extensão das dívidas, dos deveres de ressarcimento ou das sanções administrativas aplicadas à sociedade.

54. Essa conclusão permanece válida quando se tratar de sociedade limitada unipessoal. A existência de um único sócio não transforma a sociedade em empresário individual nem elimina sua personalidade jurídica autônoma. A sociedade limitada unipessoal possui patrimônio próprio e distinto daquele pertencente ao sócio único.

55. Diversa, no entanto, é a situação do empresário individual.

56. O empresário individual é a própria pessoa natural que exerce profissionalmente a atividade empresarial. A inscrição no CNPJ e o registro perante a Junta Comercial não criam pessoa jurídica distinta do titular. Não há separação subjetiva entre o empresário e a empresa, razão pela qual o patrimônio da pessoa natural responde, observadas as regras legais de impenhorabilidade, pelas obrigações decorrentes da atividade.

57. Assim, se o estabelecimento credenciado for explorado por empresário individual, a imputação dirigida ao contratado alcança o próprio titular, porque não existe sociedade personificada intermediária.

58. Na responsabilização, é tecnicamente necessário, portanto, distinguir: a) empresário individual, em que a pessoa natural é o próprio sujeito contratante; b) sociedade limitada unipessoal, que possui personalidade jurídica e patrimônio autônomos; e c) sociedade com pluralidade de sócios, igualmente dotada de personalidade e autonomia patrimonial.

59. Nos dois últimos casos, a responsabilização pessoal do sócio, seja para imputação de débito, seja para a aplicação da pena de multa (sanção administrativa), depende de fundamento jurídico específico e não pode ser realizada de forma automática, a título de responsabilidade objetiva.

60. Importante registrar que a autonomia patrimonial da pessoa jurídica não é absoluta. A personalidade jurídica pode ser desconsiderada quando utilizada abusivamente para lesar terceiros, frustrar a aplicação da lei ou encobrir a prática de atos ilícitos.

61. No regime geral, o art. 50 do Código Civil exige a demonstração de abuso da personalidade jurídica, caracterizado pelo desvio de finalidade ou pela confusão patrimonial.

62. O desvio de finalidade corresponde à utilização intencional da pessoa jurídica com o propósito de lesar credores ou praticar atos ilícitos. A confusão patrimonial caracteriza-se pela

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80912351.

ausência concreta de separação entre o patrimônio social e o patrimônio dos sócios ou administradores, como ocorre no pagamento reiterado de obrigações pessoais com recursos da sociedade ou na transferência de ativos sem contraprestação efetiva.

63. No âmbito das contratações administrativas, o art. 160 da Lei 14.133/2021 contém disciplina específica. Segundo esse dispositivo, a personalidade jurídica poderá ser desconsiderada quando utilizada com abuso de direito para facilitar, encobrir ou dissimular a prática dos ilícitos previstos na lei ou para provocar confusão patrimonial.

64. Nessa hipótese, os efeitos das sanções aplicadas à pessoa jurídica poderão ser estendidos: a) aos administradores; b) aos sócios com poderes de administração; c) à pessoa jurídica sucessora; ou d) à empresa do mesmo ramo que mantenha relação de coligação ou controle, de fato ou de direito, com a sancionada.

65. Observe-se que a medida exige, em todos os casos: a) demonstração concreta do abuso; b) individualização das pessoas beneficiadas ou participantes da conduta; c) contraditório; d) ampla defesa; e) decisão expressamente motivada; e f) análise jurídica prévia.

66. Não basta, portanto, que tenha ocorrido irregularidade na execução do Programa. Tampouco são suficientes a mera inadimplência da sociedade, a insuficiência patrimonial, o encerramento das atividades, a existência de grupo econômico ou a condição de sócio. É indispensável demonstrar que a personalidade jurídica foi concretamente utilizada para facilitar, ocultar ou dissimular o ilícito, ou que houve confusão entre o patrimônio da sociedade e o patrimônio do sócio ou administrador.

67. A regulamentação infralegal do Programa, ao prever que determinadas consequências do descredenciamento podem alcançar proprietários, sócios ou responsáveis técnicos, deve ser interpretada em conformidade com o Código Civil, a Lei 14.133/2021 e as garantias constitucionais do devido processo legal. Um ato infralegal não pode instituir responsabilidade pessoal automática do sócio em contrariedade à autonomia patrimonial reconhecida pela lei.

68. A responsabilização pessoal somente será legítima quando ocorrer uma das seguintes situações: a) o estabelecimento for explorado por empresário individual, hipótese em que o titular é o próprio contratado; b) houver norma legal específica que atribua responsabilidade direta à pessoa natural por ato próprio; c) ficar comprovada a participação pessoal do sócio ou administrador na infração, caso em que responderá por sua própria conduta, e não apenas por integrar a sociedade; ou d) estiverem demonstrados os requisitos para a desconsideração da personalidade jurídica.

69. Note-se que a responsabilidade pessoal por ato próprio não se confunde com desconsideração. Se o sócio, administrador ou farmacêutico responsável falsifica documentos, insere conscientemente informações falsas, apropria-se de recursos ou participa diretamente de fraude, sua responsabilização decorre de sua própria conduta, desde que comprovados autoria, materialidade e o elemento subjetivo exigido pela norma aplicável. O que se mostra juridicamente inadmissível é transferir ao sócio, apenas em razão dessa qualidade, a sanção aplicada à pessoa jurídica.

70. A jurisprudência deste Tribunal registra precedentes segundo os quais os administradores das farmácias credenciadas podem ser responsabilizados solidariamente com o estabelecimento quando, ao gerir recursos do Programa, concorrerem para a irregularidade. Essa orientação, contudo, a meu ver, não dispensa a demonstração da sua conduta individual e do nexo causal.

71. No Acórdão 2.268/2024-Plenário, o TCU assentou que, embora os administradores possam responder solidariamente com a empresa pelos prejuízos causados no PFPB, a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 depende da indicação de elementos que permitam estabelecer o nexo de causalidade entre as irregularidades e as condutas das pessoas físicas. Estabeleceu-se que a sanção não pode decorrer unicamente da posição gerencial ou administrativa, em observância ao princípio da individualização da pena.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80912351.

72. Esse entendimento, a meu ver, deve ser compreendido como exigência de responsabilização por ato próprio. A pessoa natural pode ser alcançada quando ficar demonstrado que praticou, ordenou, autorizou, dirigiu ou conscientemente se omitiu diante da operação irregular, contribuindo causalmente para o dano.

73. Não é suficiente demonstrar que o acusado: a) constava do contrato social; b) era sócio na época dos fatos; c) detinha participação majoritária; d) figurava formalmente como administrador; ou e) integrava o mesmo grupo econômico. A responsabilidade perante o TCU, mesmo quando solidária quanto ao ressarcimento, não pode ser presumida. Devem ser identificados os atos de gestão praticados pela pessoa natural e sua relação com as operações irregulares.

74. Quanto ao ponto, vale registrar que a solidariedade não se presume, decorrendo da lei ou da manifestação válida de vontade, conforme dispõe o art. 265 do Código Civil. Norma infralegal ou cláusula genérica do termo de adesão não pode, por si só, eliminar a personalidade jurídica da sociedade e transformar todo sócio em garantidor universal das obrigações da empresa.

75. A caracterização da relação entre a farmácia privada e o Ministério da Saúde como contrato administrativo reforça essa conclusão. O recebimento de contraprestação por operação validada não transforma todos os sócios em gestores diretos de recursos públicos. O contratado é, em primeiro plano, a pessoa jurídica que aderiu ao Programa.

76. Desse modo, a responsabilidade pessoal somente poderá ocorrer quando: a) o estabelecimento for explorado por empresário individual, hipótese em que o titular é o próprio sujeito contratado; b) a pessoa natural tiver concorrido diretamente para a irregularidade ou para o dano, nos termos do art. 16, § 2º, alínea "b", da Lei 8.443/1992; c) houver disposição legal específica que estabeleça responsabilidade pessoal; ou d) estiverem presentes os requisitos para a desconsideração da personalidade jurídica.

77. Se a imputação decorrer de conduta própria, não se exige desconsideração da personalidade jurídica. A pessoa natural será responsabilizada por seus próprios atos de gestão, desde que demonstrados autoria, nexo causal e culpabilidade. Se, porém, o que se pretende é apenas estender ao patrimônio do sócio uma obrigação pertencente à sociedade, sem demonstração de ato próprio, será indispensável observar os requisitos da desconsideração da personalidade jurídica.

78. Nessa última hipótese, deverão ser comprovados abuso da personalidade, desvio de finalidade, confusão patrimonial ou utilização da sociedade para facilitar, encobrir ou dissimular o ilícito, com observância do contraditório, da ampla defesa, da motivação e da prévia análise jurídica. A mera insolvência da sociedade, a ausência de bens suficientes, o encerramento das atividades ou o inadimplemento do débito imputado pelo TCU não bastam para responsabilizar o sócio ou o administrador.

VII – Do caso concreto

79. Fixados esses parâmetros, pedi vista dos presentes autos para definir se, no caso concreto, as irregularidades apuradas na execução do Programa Farmácia Popular do Brasil podem ser imputadas apenas à Drogaria Afonso Rocha Ltda. ou também, solidariamente, à Sra. Aline Kariele Teixeira da Cruz, sócia administradora da empresa no período das operações questionadas.

80. Quanto à pessoa jurídica, a responsabilidade encontra-se suficientemente caracterizada.

81. A Drogaria Afonso Rocha Ltda. foi o estabelecimento credenciado no Programa, realizou as dispensações, registrou as operações no sistema autorizador e recebeu os pagamentos efetuados pelo Fundo Nacional de Saúde. Também lhe incumbia conservar e apresentar as notas fiscais de aquisição, os cupons fiscais, os cupons vinculados, as prescrições médicas e os demais documentos necessários à comprovação da regularidade das operações.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80912351.

82. As irregularidades consistiram na ausência de notas fiscais de aquisição de parte dos medicamentos, na apresentação de documentos com códigos de barras divergentes dos produtos registrados no sistema e na falta de cupons e prescrições relacionados às dispensações. Tais ocorrências impedem a comprovação de que os produtos existiam em estoque e foram efetivamente entregues aos beneficiários.

83. Como titular da relação jurídica estabelecida com o Ministério da Saúde e destinatária dos pagamentos, a sociedade responde pela adequada execução das operações e pela guarda da documentação exigida. Não comprovada a correspondente dispensação, mostra-se cabível imputar à pessoa jurídica o débito relativo aos valores indevidamente recebidos, sem prejuízo da multa aplicável em razão das irregularidades que lhe forem atribuídas.

84. Diversa, a meu ver, é a situação da sócia administradora.

85. A Drogaria Afonso Rocha Ltda. foi constituída sob a forma de sociedade limitada. Não se trata de empresário individual. A sociedade possui personalidade jurídica e patrimônio próprios, distintos daqueles pertencentes aos seus sócios e administradores, conforme os arts. 49-A e 985 do Código Civil.

86. Como visto, a mera condição de sócia administradora não transforma a pessoa natural em devedora solidária de todas as obrigações da sociedade. Para que lhe sejam imputados pessoalmente o débito ou a multa, é necessário demonstrar fundamento jurídico autônomo, consistente na prática de ato próprio causador do dano, na assunção pessoal da obrigação ou na presença dos requisitos para a desconsideração da personalidade jurídica.

87. A instrução da unidade técnica, com base na auditoria realizada pelo Ministério da Saúde, sustenta a responsabilidade solidária sob o fundamento de que a relação estabelecida no Programa Farmácia Popular teria natureza convenial e de que os administradores da farmácia teriam assumido a gestão de recursos públicos federais. A partir dessa premissa, invoca precedentes desta Corte e a Súmula 286 do TCU.

88. Esse entendimento, contudo, não se aplica ao caso. A Súmula 286 desta Corte dispõe que a pessoa jurídica de direito privado destinatária de transferências voluntárias de recursos federais, realizadas para consecução de finalidade pública, responde solidariamente com seus administradores pelos danos causados ao Erário na aplicação desses recursos.

89. O enunciado pressupõe transferência voluntária de recursos para que a entidade privada os administre e aplique na execução de objeto de interesse comum. Essa situação é característica dos convênios propriamente ditos, nos quais os partícipes conjugam esforços, os valores permanecem vinculados ao plano de trabalho e a entidade recebedora decide sobre sua aplicação na finalidade pactuada. Não é essa, porém, a estrutura da relação entre o Ministério da Saúde e as farmácias privadas participantes do PFPB.

90. A farmácia adquire os medicamentos com recursos particulares, mantém estoque próprio, realiza a dispensação ao beneficiário e somente depois, mediante o processamento e a validação de cada operação, recebe o correspondente pagamento. Os recursos não são transferidos antecipadamente para futura aplicação em plano de trabalho, nem permanecem sob a gestão da entidade privada para consecução de objeto convenial.

91. O pagamento efetuado pelo Fundo Nacional de Saúde constitui contraprestação por obrigação previamente executada. A relação possui, materialmente, natureza de contrato administrativo decorrente de credenciamento, ainda que a regulamentação infralegal utilize expressões como “convênio” ou “relação convenial”.

92. A denominação empregada na portaria não prevalece sobre o conteúdo do ajuste. Nos convênios celebrados com entes públicos, hospitais filantrópicos e outras instituições cooperantes, há

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80912351.

convergência de interesses e conjugação de esforços para implantação e funcionamento de serviços. Na relação com as farmácias comerciais, existem obrigações recíprocas, conteúdo econômico e remuneração por dispensação realizada.

93. A farmácia privada não administra recursos públicos. Ela executa prestação contratual e recebe o respectivo pagamento. Interpretar diversamente significaria afirmar que toda empresa remunerada pela Administração gerencia recursos públicos e que seus sócios respondem pessoalmente pelas obrigações contratuais da sociedade, o que eliminaria a autonomia patrimonial assegurada pelo Código Civil. Assim sendo, por não existir transferência voluntária para aplicação em objeto convenial, deve ser afastada a incidência da Súmula 286 do TCU.

94. Isso não impede a responsabilização direta da pessoa natural quando demonstrado que ela concorreu para a irregularidade. O art. 16, § 2º, alínea "b", da Lei 8.443/1992 admite a responsabilização do terceiro que, como contratante ou parte interessada, haja contribuído para o dano. A norma, contudo, exige demonstração de conduta pessoal e de nexo causal, não bastando a posição formal ocupada na estrutura societária.

95. No caso concreto, a matriz de responsabilização atribui à sócia a mesma conduta imputada à empresa: não apresentar notas fiscais, cupons e receitas e apresentar documentos com códigos de barras divergentes. Não indica, porém, qualquer ato pessoal praticado por ela. Não foi demonstrado que a Sra. Aline Kariele Teixeira da Cruz: a) operava o sistema autorizador; b) inseriu os dados das operações impugnadas; c) realizou pessoalmente as dispensações; d) mantinha a guarda direta do acervo; e) determinou a eliminação ou ocultação dos documentos; f) autorizou dispensações simuladas; g) apresentou documentos falsos ou divergentes; h) recebeu ou se apropriou pessoalmente dos valores; ou i) obteve benefício decorrente das irregularidades.

96. A instrução deduz sua responsabilidade exclusivamente da circunstância de que figurava como sócia administradora entre 14/9/2012 e 3/12/2017 e de que a farmácia aderiu às normas do Programa. Esses elementos, a meu ver, não são suficientes para fundamentar condenação pessoal.

97. Da mesma forma, a assinatura do termo de adesão, ainda que realizada pela sócia em representação da sociedade, evidencia apenas conhecimento geral das regras contratuais. Não demonstra participação nas operações irregulares, guarda pessoal dos documentos ou contribuição causal para o dano. O representante que assina contrato em nome de sociedade limitada não se torna, por esse fato, fiador de todas as obrigações da pessoa jurídica.

98. A ausência de individualização mostra-se ainda mais evidente porque a sócia deixou a administração em 3/12/2017, ao passo que a auditoria ocorreu entre 18/12/2020 e 6/7/2021. Quando os documentos foram solicitados, a empresa já era administrada por outra pessoa havia aproximadamente três anos.

99. Não se esclareceu quem recebeu as requisições, quem possuía a guarda do acervo, se os documentos foram entregues ao administrador sucessor ou se foram extraviados depois da saída da antiga administradora. Sem essas informações, não é possível atribuir à ex-sócia a omissão consistente em deixar de apresentar documentos requisitados anos depois de sua retirada. Outrossim, para responsabilizá-la por fatos ocorridos durante sua administração, seria necessário demonstrar que os documentos não foram produzidos, não foram preservados ou não foram transferidos ao sucessor por ato ou omissão a ela imputável. Nada disso foi comprovado.

100. Também não estão presentes os requisitos para a desconsideração da personalidade jurídica. A instrução não aponta desvio de finalidade, confusão patrimonial, esvaziamento da sociedade, transferência irregular de ativos, apropriação pessoal dos recursos ou utilização da pessoa jurídica para facilitar, encobrir ou dissimular ilícitos. Ao contrário, registra que a empresa permanece ativa. Dessa forma, ausentes abuso da personalidade jurídica e conduta pessoal causadora do dano, não há fundamento para atingir o patrimônio da sócia.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80912351.

101. A mesma conclusão se aplica, com maior razão, à multa. A sanção possui natureza pessoal e exige individualização da conduta e demonstração da culpabilidade.

102. No Acórdão 2.268/2024-Plenário, esta Corte assentou que, mesmo no âmbito do Programa Farmácia Popular, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 depende de elementos que permitam estabelecer o nexo causal entre a irregularidade e a conduta da pessoa física, não podendo ser aplicada unicamente em razão de sua posição gerencial ou administrativa.

103. No presente caso, não foram descritos dolo, culpa grave, erro grosseiro, ordem, autorização, benefício ou omissão pessoal diante de situação concreta sobre a qual a sócia tivesse efetivo poder de atuação. Sua culpabilidade foi presumida a partir da posição societária e do conhecimento abstrato das normas, o que não atende ao princípio da individualização da sanção.

104. A ausência de conduta e de nexo causal impede não apenas a aplicação da multa, mas também a imputação solidária do débito. Embora possua natureza reparatória, ele somente pode ser atribuído à pessoa que tenha causado ou concorrido para o prejuízo. A instrução demonstra nexo entre o descumprimento das obrigações da sociedade e o dano, mas não entre uma conduta individualizada da sócia e os valores pagos indevidamente.

105. Diante disso, entendo que as irregularidades e o respectivo débito devem ser imputados exclusivamente à Drogaria Afonso Rocha Ltda., pessoa jurídica que aderiu ao Programa, realizou as operações, recebeu os pagamentos e assumiu os deveres de guarda e comprovação documental, devendo ser afastada a responsabilidade pessoal da Sra. Aline Kariele Teixeira da Cruz, tanto pelo débito quanto pela multa, uma vez que:

a) a relação estabelecida entre a farmácia privada e o Ministério da Saúde possui natureza contratual, e não convenial;

b) não houve transferência voluntária de recursos para futura aplicação pela entidade privada, sendo inaplicável a Súmula 286 do TCU;

c) a sociedade limitada possui personalidade e patrimônio distintos daqueles pertencentes à sócia;

d) não foi individualizada conduta pessoal relacionada às operações impugnadas;

e) não foi demonstrado nexo causal entre ação ou omissão da sócia e o dano;

f) a sócia havia deixado a administração aproximadamente três anos antes da auditoria e das requisições documentais;

g) não foram comprovados dolo, culpa ou erro grosseiro; e

h) não estão presentes os requisitos para a desconsideração da personalidade jurídica.

106. Posto isso, entendo ser o caso de se julgar irregulares as contas da Drogaria Afonso Rocha Ltda., imputando-lhe o débito correspondente às operações não comprovadas e aplicando-lhe a multa cabível, tal como sugerido pelo relator, e por excluir a Sra. Aline Kariele Teixeira da Cruz da relação processual, afastando integralmente sua responsabilização pessoal.

Ante o exposto, VOTO por que seja adotada a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 25 de agosto de 2026.

BENJAMIN ZYMLER
Revisor

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80912351.

DECLARAÇÃO DE VOTO

Em exame, Tomada de Contas Especial instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde em desfavor da Drogaria Afonso Rocha Ltda. e de sua ex-sócia-administradora, Sra. Aline Kariele Teixeira da Cruz, em virtude de irregularidades na comprovação de dispensação de medicamentos no âmbito do Programa Farmácia Popular do Brasil (PFPB).

2. O julgamento deste processo suscita debate de elevado relevo dogmático e institucional acerca da natureza jurídica do vínculo firmado entre o Ministério da Saúde e os estabelecimentos farmacêuticos privados, bem como sobre os limites da responsabilização da pessoa física dos administradores dessas sociedades.

3. No caso concreto, acompanho as conclusões do eminente Relator, Ministro Augusto Nardes, referendadas pelo pronunciamento da douta Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas, Dra. Cristina Machado da Costa e Silva, e pela declaração de voto do Ministro Odair Cunha, para julgar irregulares as contas de ambos os responsáveis, condenando-os solidariamente ao ressarcimento do débito e aplicando-lhes a multa individual prevista no art. 57 da Lei Orgânica do TCU.

4. Não se pode olvidar que as irregularidades apuradas — consubstanciadas na falta de comprovação da aquisição dos medicamentos (ausência de notas fiscais de entrada) e na não apresentação de cupons vinculados e receitas médicas — ocorreram integralmente no interregno em que a ex-sócia detinha com exclusividade a administração do estabelecimento. Tais omissões não constituem meras imperfeições formais; revelam o descumprimento manifesto do dever elementar de zelo na gestão sobre as operações que deram azo aos pagamentos com recursos federais.

5. Me somo, de modo enfático, à preocupação externada pelo Relator e pelo Ministério Público quanto ao risco concreto de enfraquecimento da atuação do controle externo e de estímulo à impunidade. A atuação das pessoas jurídicas é indissociável das decisões e condutas das pessoas naturais que as comandam; falhas substanciais como a dispensação sem prova de estoque e a ausência de cupons e receitas decorrem diretamente de atos de gestão e de fiscalização atribuíveis àqueles que estão à frente da empresa.

6. Em um cenário marcado pela pulverização de milhares de estabelecimentos de pequeno porte pelo país, restringir a eficácia das decisões desta Corte ao patrimônio social de empresas frequentemente encerradas, desconstituídas ou desprovidas de ativos equivaleria a consagrar o prejuízo ao erário e abrir flanco para a reiteração dessas práticas mediante a simples constituição de novas pessoas jurídicas. O efeito dissuasório e a integridade da política pública de saúde dependem da responsabilização efetiva de quem voluntariamente assumiu o múnus de gerir a aplicação dos recursos públicos e controlar as dispensações.

7. Por outro lado, registro meu respeito à densa e abalizada construção dogmática apresentada pelo eminente Revisor, Ministro Benjamin Zymler. Os argumentos trazidos por Sua Excelência evidenciam que a matéria encerra complexidade ímpar, demonstrando que a tensão entre a modelagem regulamentar histórica e a disciplina legal das contratações públicas e do direito societário suscita reflexões que merecem amadurecimento por parte deste Colegiado.

8. Considero, portanto, que o adiantar processual e a evidente divergência que se desenhou neste Plenário não encerram a discussão, mas deixam assente a necessidade de futuros e aprofundados debates sobre o tema.

9. Com efeito, a raiz de boa parte das perplexidades jurídicas submetidas a esta Corte repousa nas lacunas e no descompasso da normatização setorial. Mostra-se premente que o próprio Ministério da Saúde adote medidas corretivas e de aperfeiçoamento regulatório, revisando e adequando os instrumentos de adesão, os editais de credenciamento e os mecanismos de controle às exigências dos marcos legais vigentes, de modo a conferir a necessária segurança jurídica tanto aos particulares credenciados quanto aos órgãos de controle.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81213027.

10. Sem antecipar caminhos definitivos a serem trilhados pelo Tribunal em futuras assentadas, entendo que, no presente momento e à luz dos elementos fáticos destes autos, deve prevalecer a tutela rigorosa da coisa pública e o dever de prestar contas daqueles que geriram os recursos do Programa.

Com essas breves considerações, acompanho o voto do Ministro Relator.

TCU, Sala das Sessões, em 7 de outubro de 2026.

VITAL DO RÊGO
Presidente

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81213027.

DECLARAÇÃO DE VOTO

Acompanho o eminente relator, Ministro Augusto Nardes, quanto à declaração de revelia da Drogaria Afonso Rocha Ltda., ao julgamento pela irregularidade de suas contas e à condenação da pessoa jurídica ao ressarcimento do débito e ao pagamento da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

2. No que concerne à responsabilização pessoal da sócia-administradora, Aline Kariele Teixeira da Cruz, peço vênia a Sua Excelência para acompanhar o voto revisor do Ministro Benjamin Zymler, que afasta tanto a imputação solidária do débito quanto a multa. Cabe explicitar as razões dessa adesão, que implica rever, em parte, entendimento por mim adotado nesta Corte e examinar as objeções apresentadas pelo Ministério Público junto ao TCU, no pronunciamento da Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva.

II

3. No Acórdão 954/2024-TCU-Plenário, de minha relatoria, e no Acórdão 2.286/2024-TCU-Plenário, rel. Ministro-Substituto Weder de Oliveira, de que fui redator, o Tribunal assentou que a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 tem caráter personalíssimo e não pode ser aplicada ao sócio-administrador de farmácia credenciada apenas por sua condição de gestor. Naquelas oportunidades, mantive a responsabilidade solidária pelo débito, com fundamento na natureza convenial atribuída ao vínculo pelas portarias do Programa Farmácia Popular do Brasil (PFPB) e na aplicação analógica da Súmula TCU 286.

4. Já no primeiro desses julgados, contudo, registrei que, "*apesar do caráter convenial atribuído às avenças firmadas com farmácias e drogarias privadas pelo PFPB, não há propriamente gestão de recursos públicos por parte do particular*", uma vez que os pagamentos são feitos após a dispensação dos medicamentos, com base nos valores acordados, sem que as farmácias precisem gerir recursos públicos diretamente. Embora reconhecida essa premissa, dela extraí, à época, apenas a consequência relativa à aplicação da sanção.

5. O voto revisor aprofunda as consequências desse entendimento. Se o estabelecimento credenciado não gere recursos públicos, falta o pressuposto que ampara a incidência da Súmula TCU 286 e da jurisprudência dela decorrente, tanto para a multa quanto para o débito. A mesma razão que fundamentou a restrição da sanção me conduz, portanto, a reexaminar a responsabilidade solidária da pessoa natural pelo ressarcimento.

6. Essa revisão não contraria o art. 926 do Código de Processo Civil. A estabilidade da jurisprudência admite a superação de entendimento quando houver fundamento novo e suficiente, como ocorre nestes autos.

7. A orientação que atribui natureza convenial ao vínculo remonta ao Acórdão 5.259/2018-TCU-1ª Câmara, rel. Ministro Vital do Rêgo, que se apoiou no art. 2º, inciso II, das Portarias GM/MS 184/2011 e 111/2016, as quais, segundo consignado naquele julgado, atribuíram "*ao programa, expressamente, a natureza de convênio*". Essa qualificação, extraída da nomenclatura do ato infralegal, foi reproduzida nos julgamentos posteriores, inclusive nos de minha relatoria.

8. A revisão dessa premissa exige, portanto, examinar a natureza jurídica do vínculo estabelecido com as farmácias credenciadas.

III

9. A denominação de convênio empregada pelas portarias do programa não define, por si só, a natureza jurídica do ajuste. Essa qualificação depende do conteúdo das obrigações assumidas e do regime jurídico aplicável à relação.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80617880.

10. Em primeiro lugar, o art. 2º, parágrafo único, da Lei 8.666/1993 considerava contrato o ajuste em que houvesse acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, "*seja qual for a denominação utilizada*". O art. 116 da mesma lei, ao disciplinar os convênios e instrumentos congêneres, exigia prévia aprovação de plano de trabalho que contivesse plano de aplicação dos recursos financeiros e cronograma de desembolso. Previa, ainda, a retenção das parcelas quando não comprovada a boa e regular aplicação dos valores anteriormente recebidos. Nos convênios com transferência financeira, os recursos são entregues para execução do objeto pactuado, sob gestão do destinatário.

11. No credenciamento do Aqui Tem Farmácia Popular, não há repasse de recursos para execução de plano de trabalho. A farmácia adquire os medicamentos com capital próprio, os dispensa e recebe, por operação validada, a contraprestação correspondente. A estrutura material do vínculo corresponde à relação contratual definida no art. 2º da Lei 8.666/1993. Por isso, a objeção do Ministério Público quanto à aplicação temporal da Lei 14.133/2021 não afasta o enquadramento proposto. A natureza contratual do ajuste independe da lei nova, que apenas explicitou, nos arts. 78 e 79, o credenciamento como procedimento auxiliar de contratação.

12. Em segundo lugar, o regime federal dos convênios não admitia, ao tempo dos fatos, nem admite hoje, a celebração de convênio com sociedade empresária de fins lucrativos. O art. 1º, § 1º, inciso I, do Decreto 6.170/2007, vigente ao tempo dos fatos, disciplinava as transferências voluntárias da União e definia convênio como ajuste firmado com órgão ou entidade pública ou com "*entidades privadas sem fins lucrativos*". A Lei 13.019/2014, em vigor para a União desde 23/1/2016 e, portanto, anterior à primeira dispensação impugnada nestes autos, estabeleceu, nos arts. 84 e 84-A, que somente serão celebrados convênios entre entes federados ou pessoas jurídicas a eles vinculadas ou, na forma do art. 199, § 1º, da Constituição Federal, com entidades filantrópicas e sem fins lucrativos. No âmbito da participação privada no SUS, a lei reservou o instrumento convenial às entidades filantrópicas e sem fins lucrativos.

13. A drogaria constituída como sociedade limitada e com finalidade lucrativa não se enquadra nessas hipóteses. O Decreto 5.090/2004, em seu art. 1º, §§ 1º e 2º, observa essa distinção ao separar os convênios com entes públicos e hospitais filantrópicos da participação da rede privada mediante subsídio ao preço, como demonstrou o revisor.

14. O Ministério Público propõe, como alternativa, qualificar o vínculo como "*parceria administrativa setorial, de adesão voluntária e matriz convenial*". A denominação, contudo, não altera os termos da controvérsia. A incidência da Súmula TCU 286 não depende do nome que se dê à relação, mas da presença de seu pressuposto material, que é a transferência voluntária de recursos públicos a entidade privada para que os administre e aplique em finalidade pactuada, o que examino adiante. E a responsabilidade solidária de quem não é parte do ajuste não pode nascer de uma categoria doutrinária. Nos termos do art. 265 do Código Civil, a solidariedade resulta da lei ou da vontade das partes, e a qualificação do vínculo não supre a ausência de fundamento legal ou de manifestação válida de vontade que a institua.

15. Em terceiro lugar, os elementos materiais invocados pelo MPTCU não alteram essa conclusão. A adesão a condições predefinidas, os deveres de documentar a prestação e guardar comprovantes, a sujeição à fiscalização, a glosa e a restituição de pagamentos indevidos também integram o regime dos contratos administrativos. Toda contratada controla os fatos, os dados e os documentos que fundamentam os pagamentos pela Administração, a exemplo das medições de obras e das notas fiscais de fornecimento.

16. Equiparar esse controle à gestão de recursos públicos implicaria atribuir a toda contratada a condição de gestora e a seus sócios a de codevedores. Essa extensão esvaziaria, nas relações com o Poder Público, a autonomia patrimonial das pessoas jurídicas, já reconhecida pelo ordenamento ao

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80617880.

tempo dos fatos e posteriormente explicitada no art. 49-A do Código Civil, incluído pela Lei 13.874/2019.

17. Também é relevante, ao contrário do que sustenta o órgão ministerial, que o pagamento ocorra após a prestação. A Súmula TCU 286 se refere a transferências voluntárias e aos danos causados na aplicação desses recursos. Pressupõe, portanto, a entrega de valores para aplicação em finalidade pactuada, sob decisão do destinatário.

18. Na modalidade Aqui Tem Farmácia Popular, não há recursos recebidos para posterior aplicação. O estabelecimento adquire os medicamentos com capital próprio, os dispensa de seu estoque e recebe, após a validação de cada operação, a contraprestação correspondente, cuja incorporação definitiva ao patrimônio da sociedade pressupõe a regularidade da prestação. Incumbe-lhe comprovar o adimplemento da obrigação que originou o pagamento, e não prestar contas da aplicação de recursos previamente recebidos. Ausente essa comprovação, o pagamento é indevido e deve ser restituído pela pessoa jurídica que o recebeu.

IV

19. Afastada a premissa convenial, a relação mantida com as farmácias e drogarias privadas credenciadas submete-se ao regime de responsabilização que este Tribunal aplica às demais contratadas da Administração.

20. Nos Acórdãos 121/2021-TCU-Plenário, rel. Ministro Bruno Dantas, e 1.484/2022-TCU-Plenário, rel. Ministro Jorge Oliveira, assentou-se que o vínculo contratual entre a entidade privada e o Poder Público não autoriza, por si só, a responsabilização dos administradores, sócios ou empregados da contratada pelos prejuízos causados ao erário, ressalvada a desconsideração da personalidade jurídica, nos termos do art. 50 do Código Civil. No Acórdão 4.654/2025-TCU-1ª Câmara, rel. Ministro Walton Alencar Rodrigues, acrescentou-se que a obrigação de indenizar não deve ser atribuída "*às pessoas físicas que assinaram o termo contratual ou praticaram atos relacionados à avença na condição de representantes da contratada*".

21. Esse regime preserva os instrumentos de responsabilização da pessoa natural. Ela responde quando pratica ato próprio que concorra para o dano, na condição de terceiro contratante ou parte interessada, nos termos do art. 16, § 2º, alínea "b", da Lei 8.443/1992. Nessa hipótese, sua citação independe de desconsideração da personalidade jurídica, conforme o Acórdão 2.273/2019-TCU-Plenário, rel. Ministro Benjamin Zymler.

22. O patrimônio do sócio também pode responder por obrigação da sociedade se demonstrados os pressupostos da desconsideração da personalidade jurídica, nos termos do art. 50 do Código Civil. A disciplina posteriormente introduzida pelo art. 160 da Lei 14.133/2021 cuida, especificamente, da extensão dos efeitos das sanções aplicadas à pessoa jurídica. Nenhuma dessas hipóteses autoriza a responsabilização fundada exclusivamente na condição de sócio ou administrador. A solidariedade, ademais, não se presume, consoante o art. 265 do Código Civil.

23. O texto constitucional reforça essa conclusão. O art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal impõe o dever de prestar contas a quem "*utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos*". No caso concreto, os pagamentos foram feitos à sociedade empresária, e não se demonstrou que a sócia tenha pessoalmente exercido essas atividades de modo causalmente relevante para as irregularidades ou praticado outro ato próprio causador do dano. Sua responsabilização por ato próprio exige a demonstração de conduta individualmente imputável e do correspondente nexo causal, consoante o art. 5º, inciso II, da Lei 8.443/1992. A condição de sócia ou representante legal não supre essa demonstração.

24. Quanto à multa, o afastamento da responsabilidade pessoal se impõe com maior razão. Nos Acórdãos 954/2024 e 2.286/2024, de minha relatoria, e 2.268/2024, rel. Ministro-Substituto Augusto Sherman, o Plenário assentou que a sanção não pode ser aplicada ao sócio-administrador apenas por

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80617880.

sua condição de gestor, exigindo-se a individualização da conduta e a demonstração do nexo causal com as irregularidades. Esse entendimento foi adotado, inclusive, pelo Ministro Walton Alencar Rodrigues, relator do Acórdão 1.831/2024-TCU-Plenário, nos Acórdãos 50/2025, 1.266/2025, e, mais recentemente, no 4.156/2026, todos da Primeira Câmara.

25. O fundamento é constitucional. O art. 5º, inciso XLVI, da Constituição Federal impõe a individualização da pena, e o art. 57 da Lei 8.443/1992 dispõe que o Tribunal "*poderá ainda*" aplicar a multa. Cuida-se de faculdade a ser exercida mediante motivação, e não de consequência automática da condenação em débito. Como consignei no Acórdão 2.286/2024-TCU-Plenário, "*a solidariedade existe quanto ao dever de ressarcir o prejuízo, não quanto à identidade de condutas que o provocaram*".

V

26. A Procuradora-Geral aponta contradição em condenar o administrador ao ressarcimento e, ao mesmo tempo, afastar a multa por ausência de conduta individualizada. A objeção contribuiu para o reexame do entendimento anteriormente adotado, mas não conduz à extensão da sanção pretendida pelo órgão ministerial.

27. A responsabilização por ato próprio exige conduta individualmente imputável, nexo causal e culpabilidade, inclusive para o ressarcimento solidário. No caso concreto, não foram demonstrados conduta pessoal causalmente vinculada ao dano nem os pressupostos da desconsideração da personalidade jurídica. A consequência é, portanto, afastar tanto a imputação solidária do débito quanto a multa da sócia-administradora. Sua posição na sociedade não supre a ausência de fundamento para responsabilizá-la.

28. Sustenta-se, ainda, que a conduta do administrador pode consistir em falha de governança ou omissão na guarda documental, sem que seja necessário comprovar sua participação pessoal em cada operação. Concordo com essa possibilidade. A conduta, porém, deve ser descrita na matriz de responsabilização, submetida a citação e demonstrada nos autos. A orientação deste Plenário impede que se presuma sua existência apenas em razão do cargo. No caso concreto, como adiante se verá, a imputação dirigida à sócia reproduz literalmente aquela formulada contra a empresa.

29. Argumenta-se, também, que a exigência de individualização da conduta ou de desconsideração da personalidade jurídica elevaria o ônus probatório, fragilizaria o efeito dissuasório do controle e encontraria obstáculos práticos em razão da pulverização dos estabelecimentos. A efetividade do controle, contudo, não autoriza presumir a responsabilidade. A pessoa jurídica permanece integralmente responsável, e o controle externo dispõe dos instrumentos legais para alcançar os sócios quando presentes os respectivos pressupostos.

30. A desconsideração vem sendo aplicada por esta Corte nos próprios autos de tomadas de contas especiais, sem o rito do incidente previsto no Código de Processo Civil, como nos Acórdãos 1.846/2020-TCU-Plenário, rel. Ministro Vital do Rêgo, e 1.166/2025-TCU-Plenário, rel. Ministro Augusto Nardes. Admite-se, inclusive, a convalidação da citação realizada antes da desconsideração, quando não houver prejuízo à defesa, conforme os Acórdãos 1.060/2021-TCU-Plenário, rel. Ministro-Substituto Augusto Sherman, e 7.070/2025-TCU-1ª Câmara, de minha relatoria. As dificuldades práticas de aplicação desse instrumento não justificam dispensar a demonstração de seus pressupostos nem a observância do contraditório e da ampla defesa.

31. A extinção da pessoa jurídica, equiparada à morte da pessoa natural, tampouco elimina a obrigação de ressarcir. Os sócios podem ser chamados a responder na qualidade de sucessores, com fundamento no art. 1.110 do Código Civil e no art. 5º, inciso VIII, da Lei 8.443/1992, em conjunto com o art. 110 do Código de Processo Civil. Com arrimo na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, o Acórdão 1.605/2026-TCU-Plenário, rel. Ministro Walton Alencar Rodrigues, assentou esse entendimento e determinou à Segecex que orientasse as unidades técnicas a citarem os sócios da

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80617880.

sociedade extinta na qualidade de sucessores. A citação deve abranger o valor integral do débito, cabendo à execução judicial o exame de eventual limitação ao patrimônio recebido na partilha.

32. Essa orientação já foi aplicada em tomada de contas especial relativa ao próprio Programa Farmácia Popular, no Acórdão 4.156/2026-TCU-1ª Câmara, do mesmo relator, que condenou o sócio-administrador, como sucessor da drogaria extinta, ao ressarcimento da totalidade do débito. A extinção da pessoa jurídica, portanto, não extingue a dívida nem impede que os sucessores respondam perante esta Corte. A sucessão no dever de ressarcir, contudo, não se confunde com a responsabilização por conduta própria, necessária à aplicação de multa.

33. Se, por sua vez, ficar demonstrado que o sócio se valeu abusivamente da dissolução para frustrar o ressarcimento, poderá ser desconsiderada a personalidade jurídica, nos termos do art. 50 do Código Civil. A aplicação de multa dependerá da individualização dessa conduta e da demonstração dos demais pressupostos legais da sanção. É justamente a ausência de conduta pessoal comprovada que impede sua imposição à sócia nestes autos.

VI

34. A Drogaria Afonso Rocha Ltda. é sociedade limitada em atividade, titular do credenciamento, responsável pelas operações registradas no sistema autorizador e destinatária dos pagamentos do Fundo Nacional de Saúde. Cabiam-lhe a dispensação regular e a guarda da documentação exigida pelo art. 22 da Portaria GM/MS 111/2016 e pelo art. 22 do Anexo LXXVII da Portaria de Consolidação GM/MS 5/2017. Como não foram comprovadas a aquisição dos medicamentos nem a regularidade das dispensações, são devidas a imputação do débito e a aplicação da multa à pessoa jurídica, conforme propõem o relator e o revisor.

35. Aline Kariele Teixeira da Cruz foi sócia-administradora de 14/9/2012 a 3/12/2017. A auditoria do Denasus ocorreu entre 18/12/2020 e 6/7/2021, cerca de três anos após sua saída. O próprio Denasus encaminhou o relatório preliminar ao administrador sucessor, na condição de responsável legal, e a ela, na de "ex-responsável legal", conforme as peças 35 e 36.

36. A matriz de responsabilização, constante da peça 55, atribui-lhe, em redação idêntica à da empresa, as condutas de não apresentar notas fiscais, cupons e receitas e de apresentar documentos com códigos de barras divergentes. Não descreve ato por ela praticado, ordenado ou autorizado, omissão diante de situação concreta sob seu poder de atuação, benefício pessoal ou qualquer dos pressupostos da desconsideração da personalidade jurídica. A assinatura do termo de adesão, em representação da sociedade, demonstra conhecimento das regras, mas não participação nas irregularidades.

37. As declarações prestadas na fase interna da TCE tampouco suprem a falta de individualização da conduta. O administrador sucessor afirmou não ter recebido os documentos dos antigos responsáveis, enquanto a ex-administradora declarou que o antigo contador da empresa não mantivera todo o arquivo. Não foram suficientemente esclarecidas as circunstâncias em que os documentos deixaram de estar disponíveis, nem identificada ação ou omissão da sócia em relação à sua guarda ou transferência. A obrigação de conservar o acervo incumbia à sociedade, e seu descumprimento não basta, por si só, para responsabilizar pessoalmente a antiga administradora.

38. Está caracterizada, portanto, a responsabilidade da Drogaria Afonso Rocha Ltda. pelos pagamentos recebidos sem comprovação da regularidade das dispensações correspondentes. Quanto à sócia-administradora, não se demonstrou conduta pessoal causalmente vinculada ao dano nem os pressupostos da desconsideração da personalidade jurídica. Falta, assim, fundamento para imputar-lhe o débito em solidariedade com a sociedade ou aplicar-lhe a multa

Ante o exposto, com as devidas vênias ao eminente relator, VOTO por acompanhar o voto revisor do Ministro Benjamin Zymler e adotar a minuta de acórdão por ele apresentada.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80617880.

TCU, Sala das Sessões, em 7 de outubro de 2026.

JHONATAN DE JESUS
Ministro

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80617880.

DECLARAÇÃO DE VOTO

Em exame, tomada de contas especial, que discute a responsabilidade da Drogaria Afonso Rocha Ltda. e de sua ex-sócia administradora, Aline Kariele Teixeira da Cruz, por irregularidades no Programa Farmácia Popular do Brasil (PFPB).

2. O ponto central do debate é a natureza jurídica do vínculo entre o Ministério da Saúde e as farmácias que aderem ao programa.

3. De fato, como pondera o eminente revisor, ministro Benjamin Zymler, esse vínculo mescla características conveniais e contratuais, mas, a meu ver, a natureza contratual está apenas insinuada e muito fracamente regulada, sem que todos os direitos e obrigações das partes estejam explicitados nem juridicamente delimitados. Por isso, acompanho, neste momento, o Relator, Ministro Augusto Nardes, cujo entendimento é reforçado pela manifestação do Ministério Público de Contas.

4. A farmácia não celebra convênio nem assina contrato no sentido usual. Ela requer a participação no Programa quando a Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde (SCTIE) abre processo de participação, o que depende hoje da análise de vazios assistenciais, da estratégia de ampliação do Programa e da disponibilidade orçamentária. Com o requerimento, o estabelecimento apresenta documentos de regularidade jurídica, fiscal, sanitária e técnica. Deferido o pedido por ato publicado no Diário Oficial da União, recebe acesso ao sistema autorizador e passa a dispensar medicamentos. A participação deve ser renovada periodicamente, e o simples atendimento dos requisitos não gera direito ao ingresso.

5. O instrumento que formaliza o vínculo é o Requerimento e Termo de Adesão (RTA)[1], documento de uma página, dirigido à Secretária da SCTIE, no qual a empresa requer sua participação, declara ciência do Anexo LXXVII-A da Portaria de Consolidação GM/MS 5/2017[2] – alterada pela Portaria GM/MS 12.091, de 11/8/2026[3] – e afirma satisfazer suas exigências, aceitando-as e comprometendo-se a cumpri-las "em face da eventual **relação convenial** a ser constituída".

6. Duas observações decorrem do texto. A primeira é que, mesmo após a Portaria GM/MS 12.091/2026, a regulamentação continua a qualificar o vínculo como "relação convenial". A segunda é que o RTA não contém plano de trabalho, como seria próprio de um convênio, nem as cláusulas essenciais de um contrato, como objeto, preço, crédito orçamentário, prazos e sanções. É mera adesão a regras fixadas unilateralmente em portaria.

7. O ajuste tem forma e sistema de controle de convênio, mas estrutura obrigacional e econômica de contrato de credenciamento.

8. Os traços de convênio são: a denominação adotada pelo Decreto 5.090/2004[4], pelas portarias do Ministério da Saúde e pelo próprio RTA; a finalidade pública comum de ampliar o acesso da população a medicamentos; a lógica de ressarcimento de custos prevista no art. 2º da Lei 10.858/2004; o fato de o destinatário da prestação ser o cidadão, e não a Administração; a adesão voluntária, sem direito subjetivo ao ingresso; e o regime de controle, com guarda documental, auditoria do SUS e tomada de contas especial.

9. Os traços de contrato são: obrigações recíprocas e contrapostas, pois a farmácia dispensa e o Ministério paga; o intuito de lucro do particular, que é sociedade empresária; a seleção por chamamento público, com requisitos semelhantes aos de habilitação, compatível com o credenciamento

[1] https://www.gov.br/saude/pt-br/composicao/sectics/farmacia-popular/participacao/documentacao/anexo-iii-requerimento-e-termo-de-adesao-rta/view
[2] https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/saude-de-a-a-z/s/saude-da-pessoa-com-deficiencia/legislacao/portaria-de-consolidacao-no-05-de-28-de-setembro-de-2017.pdf/view
[3] https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-gm/ms-n-12.091-de-11-de-agosto-de-2026-724732070
[4] art. 2º, parágrafo único

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81208650.

"com seleção a critério de terceiros", em que o próprio beneficiário escolhe o prestador[5]; o RTA como contrato por adesão, com cláusulas predefinidas pela Administração; e instrumentos típicos de gestão contratual, como glosa, suspensão de pagamentos, multa, cancelamento da participação e restituição de pagamento indevido.

10. O pagamento também reúne características dos dois regimes.

11. Assemelha-se a prestação de contas porque os valores conservam natureza de recursos públicos federais até que se comprove a regularidade de cada operação; porque a farmácia deve guardar e apresentar os documentos que legitimam o desembolso, como notas fiscais de aquisição, cupons vinculados e prescrições; porque a comprovação é verificada a posteriori, em monitoramento e auditoria; e porque a falta de comprovação gera dever de restituir, cobrado inclusive por tomada de contas especial.

12. Assemelha-se a pagamento contratual porque ocorre depois da execução, por operação validada, e não antes, para aplicação futura; porque o valor é fixado em tabela de referência, por unidade dispensada, à semelhança de um preço; porque o que se comprova é o adimplemento da obrigação que dá causa ao pagamento, e não a aplicação de recursos em um objeto; e porque o valor recebido se incorpora ao patrimônio da farmácia, sem saldo a devolver nem obrigação de demonstrar sua destinação.

13. Para que o ajuste fosse convênio, faltaria autorização legal: a Lei 10.858/2004, em seu art. 3º, somente prevê convênios com entes federados, e os arts. 84 e 84-A da Lei 13.019/2014 restringem o convênio, no âmbito do SUS, a entidades filantrópicas e sem fins lucrativos. Afastam essa natureza, ainda, os interesses contrapostos e o intuito de lucro, incompatíveis com a mútua cooperação, e a ausência de plano de trabalho com metas, etapas e plano de aplicação[6].

14. Para que o pagamento fosse transferência de convênio, faltariam o repasse antecipado de recursos, a conta específica vinculada, o cronograma de desembolso, a contrapartida, a devolução de saldos e rendimentos e a prestação de contas final sobre a aplicação dos valores. Nada disso existe no PFPB.

15. Para que o ajuste fosse contrato administrativo, faltariam os seguintes elementos, previstos tanto na Lei 8.666/1993, que regia os fatos destes autos, quanto na Lei 14.133/2021:

a) base legal que preveja a contratação da rede privada e defina seu objeto como serviço prestado à Administração, e não como subsídio a uma venda feita ao consumidor;

b) processo de contratação direta por inexigibilidade, com justificativa de preço e demonstração de disponibilidade orçamentária[7];

c) credenciamento aberto a todos os interessados que preencham os requisitos[8], ao passo que o Programa condiciona o ingresso a critérios discricionários;

d) instrumento com as cláusulas necessárias, especialmente preço, reajuste e crédito orçamentário, e com a devida publicidade[9];

e) garantia do equilíbrio econômico-financeiro, pois os valores e o elenco de produtos são alterados unilateralmente por portaria[10];

f) fiscal designado e recebimento formal do objeto[11];

---

[5] art. 79, inciso II, da Lei 14.133/2021
[6] art. 116, § 1º, da Lei 8.666/1993
[7] arts. 25 e 26 da Lei 8.666/1993; arts. 72 e 74, inciso IV, da Lei 14.133/2021
[8] art. 79, parágrafo único, inciso I, da Lei 14.133/2021
[9] arts. 55 e 61, parágrafo único, da Lei 8.666/1993; arts. 92 e 94 da Lei 14.133/2021
[10] art. 65, inciso II, alínea "d", da Lei 8.666/1993; arts. 104, §§ 1º e 2º, e 124 da Lei 14.133/2021
[11] arts. 67 e 73 da Lei 8.666/1993; arts. 117 e 140 da Lei 14.133/2021

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81208650.

g) exigências completas de habilitação, inclusive regularidade trabalhista e perante o FGTS[12]; e

h) regime sancionatório legal, pois as infrações e sanções do Programa são definidas em portaria, com tipologia e base de cálculo próprias[13].

16. Para que o pagamento fosse pagamento contratual, faltariam o empenho prévio em favor de cada contratado, a liquidação com atesto de fiscal, a observância da ordem cronológica de pagamentos14, o índice de reajuste e a emissão de documento fiscal contra a Administração. No PFPB, o documento fiscal é emitido ao consumidor, e a validação da operação ocorre por sistema eletrônico.

17. Reconheço que o vínculo apresenta traços contratuais relevantes, como bem demonstrado pelo Ministro Benjamin Zymler. Contudo, a natureza contratual não está delimitada juridicamente por nenhuma norma; não há lei que preveja a contratação da rede privada de dispensação, não há decreto que a discipline como contrato, não há instrumento com as cláusulas essenciais de um contrato administrativo, e o regime de sanções, de pagamento e de ingresso não segue a legislação de contratações públicas.

18. As lacunas apontadas não são meramente formais. Elas atingem justamente os elementos que conferem identidade ao contrato administrativo nas Leis 8.666/1993 e 14.133/2021. Não me parece possível requalificar o vínculo por via interpretativa quando todo o arcabouço normativo em vigor o estabelece de forma explícita.

19. Em sentido oposto, a regulamentação é constante e expressa ao qualificar a relação como convenial, desde as Portarias GM/MS 971/2012 e 111/2016 até a Portaria GM/MS 12.091/2026 e o RTA vigente. A farmácia adere ao Programa ciente dessa qualificação e se compromete, por meio de seus administradores, a cumprir as obrigações dela decorrentes, entre as quais a de comprovar a regularidade de cada operação que dá causa ao desembolso de recursos federais.

20. Reforço que, para a atuação tradicionalmente empreendida por esta Corte no julgamento de contas especiais dos danos apurados na execução desse programa, a pedra angular é a obrigação de prestar contas dos recursos aplicados.

21. Assim, enquanto não houver normatização que confira ao vínculo natureza contratual plena, com base jurídica adequada, deve prevalecer o regime atualmente vigente, de matriz convenial, que fundamenta o dever de prestar contas dos administradores do estabelecimento e a incidência do Enunciado 286 da Súmula do TCU, na linha até hoje adotada por esta Corte.

22. Há, ainda, uma razão de ordem prática que reforça minha posição. Admitir a tese do Ministro Benjamin Zymler implica reduzir substancialmente a capacidade de recuperação do dano, o que pode vir a comprometer o próprio programa.

23. O julgamento das contas da pessoa jurídica e sua condenação a ressarcir produzem pouco ou nenhum efeito prático sobre o estabelecimento. A farmácia pode continuar funcionando normalmente, sem que a condenação lhe traga consequências jurídicas ou comerciais relevantes. A entidade pode, também, ser desconstituída ou esvaziada, e seus sócios podem constituir nova empresa, com o mesmo ramo de atividade, mas com outra personalidade jurídica e sem o passivo reconhecido por este Tribunal. Em regra, são estabelecimentos de pequeno porte, com patrimônio social reduzido, o que torna a cobrança contra a pessoa jurídica frequentemente infrutífera.

24. A alternativa oferecida pela tese contratual, a desconsideração da personalidade jurídica, exige a demonstração de abuso, desvio de finalidade ou confusão patrimonial, em procedimento complexo e demorado. Diante da pulverização e do porte reduzido dos estabelecimentos, como bem

[12] arts. 27 a 31 da Lei 8.666/1993; arts. 62 a 70 da Lei 14.133/2021
[13] art. 87 da Lei 8.666/1993; arts. 155 a 163 da Lei 14.133/2021
[14] arts. 60 e 63 da Lei 4.320/1964 e art. 5º da Lei 8.666/1993; art. 141 da Lei 14.133/2021

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81208650.

observou o Ministério Público junto a este Tribunal, essa via é, como regra, ineficaz para a célere recomposição do dano.

25. Ao contrário, julgar as contas das pessoas físicas que administram o estabelecimento e condená-las solidariamente à reparação do dano aumenta a probabilidade de ressarcimento. São elas que sofrerão consequências imediatas; a decisão constitui título executivo contra seu patrimônio pessoal, sujeita-as à inscrição em cadastros de inadimplentes e à cobrança judicial, e não pode ser contornada pela simples troca de CNPJ. Essa responsabilização também produz efeito inibidor indispensável à integridade de um programa que movimenta volume expressivo de recursos federais por meio de milhares de estabelecimentos privados.

26. Ademais, por si só, o julgamento das contas pela irregularidade de uma pessoa física traz consigo consequências jurídicas inquestionáveis para o jurisdicionado. Para uma pessoa jurídica, não traz consequência nenhuma.

27. Diante da natureza híbrida do vínculo, das lacunas normativas que impedem reconhecê-lo como contrato administrativo pleno e dos riscos que a mudança de orientação traria à recuperação dos danos, até que sobrevenha normatização que confira ao vínculo natureza contratual com base jurídica adequada, acompanho, neste momento, a tese do Relator e do Ministério Público de Contas, cujas judiciosas considerações reforçam o entendimento do Ministro Augusto Nardes.

28. No caso concreto, a Drogaria Afonso Rocha Ltda. e Aline Kariele Teixeira da Cruz, sócia administradora durante todo o período das dispensações impugnadas, não comprovaram a regularidade das operações pagas pelo Fundo Nacional de Saúde. Portanto, suas contas devem ser julgadas irregulares, com a condenação solidária ao ressarcimento do débito e a aplicação de multas individuais, nos termos propostos pelo Relator.

Com essas considerações, e com as vênias ao eminente revisor, ministro Benjamin Zymler, acompanho o voto do relator, Ministro Augusto Nardes, reforçado pelo pronunciamento do Ministério Público de Contas.

TCU, Sala das Sessões, em 7 de outubro de 2026.

ODAIR CUNHA
Ministro

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81208650.

VOTO COMPLEMENTAR

Senhor Presidente,
Senhores Ministros,
Senhora Representante do Ministério Público,

Submeto ao Plenário este voto complementar apenas para reforçar a posição que sustentei nos autos ainda na Segunda Câmara, quando submeti àquele Colegiado esta TCE instaurada para apurar irregularidades verificadas no âmbito do Programa Farmácia Popular do Brasil.

2. Com a máxima vênia do ilustre Revisor, Ministro Benjamin Zymler, e também pedindo vênia à posição divergente do Ministro Jhonatan de Jesus, autor da discordância que provocou a subida deste processo da Câmara para o Plenário, a posição que sustento, que se alinha à ainda dominante jurisprudência do Tribunal de Contas da União, é a mesma defendida pelo Ministério Público que atua junto ao Tribunal, em Pronunciamento subscrito pela ilustre Procuradora-Geral, Doutora Cristina Machado da Costa e Silva.

3. Entendo, como salientei em meu voto, que os ajustes firmados entre o poder público e os estabelecimentos comerciais participantes do Programa Farmácia Popular do Brasil (farmácias e drogarias) têm natureza convenial.

4. O credenciamento de farmácias e drogarias da rede privada ocorre mediante a apresentação da documentação exigida, o preenchimento do formulário de inscrição e a assinatura do Requerimento e Termo de Adesão (RTA), que deve ser renovado anualmente.

5. A adesão ao Farmácia Popular é voluntária, porém os estabelecimentos participantes devem firmar um termo de compromisso, declarando ciência e concordância com as exigências estabelecidas na Portaria que rege o programa, dentre as quais se destaca a obrigatoriedade de prestação de contas, mediante a apresentação da documentação comprobatória exigida, em razão da natureza pública dos recursos recebidos.

6. Destaquei no voto, como o fiz em todos os processos semelhantes do Programa Farmácia Popular, que devido ao caráter convenial da relação entre o poder público e o particular no âmbito do Programa, conforme explicitado nas portarias que o regem, a jurisprudência do TCU é firme ao responsabilizar, além da pessoa jurídica, também os administradores, pessoalmente, pela comprovação da aplicação regular dos recursos públicos desse programa submetidos às suas decisões.

7. A norma que instituiu o Programa (art. 2º, inciso II, da Portaria 184/2011, sucedido pelo art. 2º, inciso II, Portaria 111/2016) atribuiu aos ajustes, 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, o particular se submete à obrigação de prestar contas, conforme disposto no artigo 70, parágrafo único, da Constituição, e eventual responsabilização em caso de mau uso dos recursos geridos, consoante dispõe o artigo 71, inciso II, da CF/1988.

8. Assim, nos casos em que o estabelecimento comercial farmacêutico é uma sociedade limitada (Ltda.), devem ser chamados aos autos a pessoa jurídica, em solidariedade com as pessoas físicas dos sócios administradores, com responsabilidades restritas aos períodos de administração. É o que sucede no caso concreto tratado nestes autos, em que a Drogaria Afonso Rocha Ltda. (CNPJ 16.975.282/0001-82) foi constituída sob a natureza jurídica de sociedade limitada e a Sra. Aline Kariele Teixeira da Cruz esteve à frente da sociedade de 14/9/2012 a 3/12/2017, período no qual ocorreram os fatos geradores do dano apurado na TCE.

9. Quanto ao afastamento da responsabilidade da sócia administradora em razão de não haver praticado atos, destaco, acompanhando o Ministério Público, que as regras do Programa não exigem prova de que o administrador tenha realizado pessoalmente cada atendimento ou digitado cada operação. Como assinala o douto ***Parquet***, *"a conduta relevante pode consistir em falha de governança, ausência de controles, tolerância com o uso indevido de credenciais, omissão na guarda*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81209919.

documental ou incapacidade injustificada de prestar contas das operações realizadas sob sua direção, desrespeito ao dever legal e regulamentar de prestar contas."

10. No caso concreto sob exame, como salientei no voto, as irregularidades geradoras do dano ao erário foram claramente identificadas e correspondem à não apresentação das notas fiscais de aquisição dos medicamentos e à não apresentação de cópia do cupom fiscal, cupom vinculado e/ou receitas médicas. Todas de responsabilidade da administradora do estabelecimento comercial.

11. Quanto ao afastamento de sua responsabilidade em razão da sucessão empresarial, tese esposada pelo Ministro Revisor Benjamin Zymler, saliento que a responsável já havia argumentado nesse sentido na etapa processual anterior, e em meu voto analisei os argumentos. Peço licença para reproduzir neste voto complementar os trechos daquela argumentação:

> "*21. Em uma terceira linha de argumentação, essa já adentrando o mérito, sustenta a defendente a ausência de sua responsabilidade em razão da sucessão empresarial. Sustenta que teria se retirado da sociedade da farmácia em 4/12/2017, ocasião em que teria transferido integralmente suas quotas ao Sr. Guilherme Gonçalves Afonso, e que a partir dessa data teria cessado qualquer exploração comercial no ramo farmacêutico, passando a dedicar-se a seus estudos de medicina no Paraguai.*
>
> *22.Alega, inclusive, que a drogaria teria passado a funcionar em outro endereço e sob novo nome empresarial, e que a responsabilidade pelos débitos, inclusive os constituídos anteriormente à sua saída da sociedade, deveria recair sobre seu sucessor, nos termos como dispõe a legislação tributária.*
>
> *23.Como bem ressaltado no exame realizado pela AudTCE, as alegações não merecem prosperar. A Sra. Aline Kariele Teixeira da Cruz figurava como sócia administradora do estabelecimento comercial desde a constituição da sociedade, em 14/9/2012, tendo permanecido nessa condição até 3/12/2017, quando houve a alteração contratual que transferiu suas quotas ao Sr. Guilherme Gonçalves Afonso, arquivada em 4/12/2017.*
>
> *24.As irregularidades objeto da presente Tomada de Contas Especial referem-se a dispensações realizadas no período compreendido entre 7/3/2016 e 20/10/2017, portanto integralmente inserido no período em que a defendente integrava o quadro societário e exercia, isoladamente, a administração do estabelecimento.*
>
> *25.O fato de ela haver deixado posteriormente a sociedade e a farmácia ter continuado em atividade não elide a sua responsabilidade pelos atos praticados inteiramente em seu período como administradora. Descabe, igualmente, invocar a legislação tributária para regular a relação havida no âmbito do Programa Farmácia Popular, que tem natureza convenial de utilização de recursos públicos, como antes mencionado neste voto.*
>
> *26.As condutas inquinadas relacionam-se diretamente à administração do estabelecimento, e ocorreram integralmente no período em que ela esteve à frente da farmácia, sendo inquestionável a sua responsabilização*".

12. Destaco, inclusive, que embora a auditoria tenha sido realizada no período de 18/12/2020 a 6/7/2021, como mencionou o ilustre Revisor em seu voto, as dispensações irregulares ocorreram, como dito acima, entre 7/3/2016 e 20/10/2017, período integralmente de responsabilidade da sócia administradora.

13. Com essas considerações, mais uma vez pedindo vênias ao Ministro Revisor a às posições eventualmente divergentes, ratifico meu voto no sentido de preservar a jurisprudência desta Corte de Contas para, no caso concreto, responsabilizar e condenar solidariamente o estabelecimento comercial Drogaria Afonso Rocha Ltda. e sua então sócia administradora, Senhora Aline Kariele Teixeira da Cruz, julgando suas contas irregulares, condenando-os solidariamente ao débito e aplicando-lhes a multa prevista na legislação.

TCU, Sala das Sessões, em 7 de outubro de 2026.

JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81209919.

VOTO COMPLEMENTAR

Senhor Presidente, Senhores Ministros,

2. Retornam os autos a julgamento após a apresentação de novo pronunciamento pela Procuradora-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, que acrescenta fundamentos em defesa da natureza convenial da relação estabelecida entre o Ministério da Saúde e as farmácias privadas participantes do Programa Farmácia Popular do Brasil (PFPB), bem como da responsabilização solidária da sociedade empresária e de sua sócia-administradora.

3. Agradeço à eminente Procuradora-Geral pela cuidadosa contribuição ao debate. Os novos argumentos, contudo, não alteram as conclusões do voto revisor nem do voto complementar anteriormente apresentados.

4. Limito-me, nesta oportunidade, a examinar as questões efetivamente acrescentadas ao debate.

I – A Lei 10.858/2004 não atribui natureza convenial à participação das farmácias privadas

5. O Ministério Público sustenta que a Lei 10.858/2004 teria distinguido dois planos jurídicos: o primeiro, relacionado ao abastecimento do programa mediante contratos de fornecimento celebrados com produtores; e o segundo, correspondente à disponibilização dos medicamentos à população por meio de relações colaborativas de natureza convenial.

6. Não extraio essa conclusão do texto legal.

7. A Lei 10.858/2004 disciplina originariamente a disponibilização de medicamentos pela Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz). Seu art. 3º autoriza essa fundação a firmar convênios com a União, os Estados e os Municípios e contratos de fornecimento com produtores de medicamentos e de outros insumos.

8. A norma não prevê convênios com farmácias ou drogarias privadas com fins lucrativos. Ao contrário, os únicos convenentes expressamente mencionados são entes públicos.

9. Também não se pode concluir que toda relação não enquadrada como contrato de fornecimento com produtor necessariamente possua natureza convenial. O dispositivo apenas disciplina os instrumentos que poderiam ser utilizados pela Fiocruz no modelo original do programa. Não estabelece tipologia exaustiva para as modalidades posteriormente criadas pelo Ministério da Saúde, muito menos qualifica como convênio o vínculo entre a União e os estabelecimentos comerciais integrantes da modalidade "Aqui Tem Farmácia Popular".

10. Nessa modalidade, a farmácia não recebe medicamentos da Fiocruz nem recursos para implantar unidade pública ou executar plano de trabalho. O estabelecimento adquire os produtos com capital próprio, mantém estoque por sua conta e risco, efetua a dispensação ao usuário e recebe posteriormente do Ministério da Saúde o valor correspondente às operações regularmente realizadas.

11. Não há, portanto, na Lei 10.858/2004, opção legislativa pela natureza convenial da relação controvertida.

II – O art. 199, § 1º, da Constituição não define a relação como convênio

12. O pronunciamento também invoca o art. 199, § 1º, da Constituição Federal, segundo o qual as instituições privadas podem participar, de forma complementar, do Sistema Único de Saúde mediante contrato de direito público ou convênio, com preferência para as entidades filantrópicas e sem fins lucrativos.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81015425.

13. O dispositivo constitucional, considerado isoladamente, não exclui expressamente as instituições lucrativas de toda e qualquer relação convenial. Entretanto, também não determina que a participação dessas instituições ocorra necessariamente por convênio.

14. A Constituição admite, em termos alternativos, contrato de direito público ou convênio. A escolha do instrumento adequado depende da legislação infraconstitucional e, sobretudo, das características materiais da relação concretamente estabelecida.

15. No PFPB, a finalidade pública da política e sua vinculação à assistência à saúde não bastam para transformar em convênio toda relação mantida com os agentes privados que participam de sua execução. Diversos particulares prestam serviços ou fornecem bens diretamente aos usuários de políticas públicas mediante remuneração estatal, sem que isso descaracterize a natureza contratual do vínculo.

16. A entrega do medicamento ao beneficiário, e não fisicamente ao Ministério da Saúde, tampouco afasta a natureza contratual. A Administração pode contratar prestações destinadas diretamente a terceiros. O elemento relevante é a existência de obrigações recíprocas e de pagamento condicionado à execução de prestações individualizáveis, e não a pessoa que recebe materialmente o produto.

III – O art. 2º, parágrafo único, do Decreto 5.090/2004 não rege a modalidade "Aqui Tem Farmácia Popular"

17. O Ministério Público atribui especial relevância ao art. 2º, parágrafo único, do Decreto 5.090/2004, que autoriza o Ministério da Saúde a celebrar convênios com entidades públicas e privadas para a instalação e a implantação de novos serviços de disponibilização de medicamentos e insumos.

18. O dispositivo deve ser compreendido no contexto do respectivo **caput**, que atribuiu à Fiocruz as ações inerentes à aquisição, estocagem, comercialização e dispensação dos medicamentos. A autorização para celebrar convênios destinava-se à instalação e à implantação de novos serviços de disponibilização no modelo original do programa, e não à integração de estabelecimentos comerciais preexistentes a uma rede remunerada por operações individualizadas.

19. A modalidade "Aqui Tem Farmácia Popular" apresenta estrutura diversa. As farmácias não recebem recursos para instalar novos serviços por conta do Poder Público. Permanecem estabelecimentos comerciais privados, mantêm estoques próprios e recebem valores correspondentes às dispensações efetivamente registradas e validadas.

20. Ademais, ainda que a expressão "entidades privadas" constante do decreto pudesse, em sua origem, comportar interpretação mais abrangente, ato infralegal de 2004 não poderia afastar a disciplina posteriormente estabelecida por lei.

IV – A Lei 13.019/2014 tem incidência direta na controvérsia

21. O pronunciamento afirma que a Lei 13.019/2014 disciplina parcerias com organizações da sociedade civil e não teria requalificado integral e retrospectivamente o regime especial do Programa Farmácia Popular.

22. Essa objeção, no entanto, não enfrenta o conteúdo normativo dos arts. 84 e 84-A da referida lei.

23. O art. 84-A dispõe, em termos expressos, que somente serão celebrados convênios nas hipóteses previstas no parágrafo único do art. 84. Essas hipóteses compreendem os ajustes entre entes federados ou pessoas jurídicas a eles vinculadas e os convênios celebrados, no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), com entidades filantrópicas e sem fins lucrativos, nos termos do art. 3º, inciso IV, da mesma lei.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81015425.

24. A restrição não se resume à definição das entidades submetidas ao Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil. O art. 84-A estabelece regra geral acerca das hipóteses em que o instrumento do convênio pode ser celebrado.

25. Para afastar essa disciplina em razão de alegada especialidade, seria necessário identificar na Lei 10.858/2004 autorização específica para a celebração de convênios entre a União e sociedades empresárias farmacêuticas com finalidade lucrativa. E, como demonstrado, essa autorização não existe.

26. Também não há aplicação retroativa da Lei 13.019/2014. As irregularidades tratadas nestes autos ocorreram entre 7/3/2016 e 20/10/2017, período em que as disposições pertinentes já vigoravam no âmbito federal.

27. A legislação superveniente e hierarquicamente superior deve orientar a interpretação dos atos infralegais que regulamentam o programa. Não se mostra juridicamente possível extrair de decreto ou portaria autorização para celebrar convênio em hipótese expressamente excluída pela lei.

V – A expressão "parceria administrativa setorial de matriz convenial" não define regime jurídico de responsabilização

28. O Ministério Público sustenta, subsidiariamente, que, mesmo não configurado convênio em sentido estrito, a relação poderia ser qualificada como "*parceria administrativa setorial, de adesão voluntária e matriz convenial*".

29. A formulação reconhece, implicitamente, a dificuldade de enquadrar o vínculo nas hipóteses legais de convênio. Não resolve, porém, a questão jurídica tratada nos presentes autos.

30. A expressão "parceria" possui conteúdo genérico. Pode designar diferentes formas de atuação coordenada entre o Estado e particulares, inclusive relações contratuais. Sua utilização não permite concluir que houve transferência voluntária, que a farmácia administrou recursos públicos ou que seus sócios assumiram responsabilidade solidária pelas obrigações da pessoa jurídica.

31. O pronunciamento não indica a norma que teria instituído essa categoria intermediária, tampouco define seus requisitos ou demonstra por que dela decorreria precisamente o regime de responsabilidade aplicável aos convênios.

32. Mesmo que se considerasse a relação juridicamente atípica, não seria possível extrair dessa atipicidade, por analogia, a ampliação da responsabilidade pessoal e sancionatória dos sócios. A imputação de débito e a aplicação de sanções dependem de fundamento legal e da demonstração dos respectivos pressupostos, não podendo resultar da aproximação genérica do vínculo com uma "matriz convenial".

VI – O credenciamento é compatível com a natureza contratual do vínculo

33. Argumenta-se, ainda, que o credenciamento constituiria apenas técnica de ingresso no programa e não seria suficiente para definir a natureza da relação subsequente.

34. Concordo que a utilização isolada da palavra "credenciamento" não decide a controvérsia. A conclusão do voto revisor, entretanto, não decorreu exclusivamente da denominação do procedimento.

35. O credenciamento foi considerado em conjunto com os elementos materiais do vínculo: aquisição dos medicamentos com recursos próprios; manutenção do estoque sob responsabilidade da farmácia; inexistência de transferência antecipada; ausência de plano de trabalho; inexistência de conta específica; pagamento por operações individualizadas; e incorporação definitiva dos valores ao patrimônio empresarial depois de comprovada a correspondente dispensação.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81015425.

36. Também não há dificuldade temporal decorrente da Lei 14.133/2021. O credenciamento já era reconhecido como procedimento administrativo sob a vigência da Lei 8.666/1993. A nova Lei de Licitações apenas sistematizou expressamente instituto anteriormente admitido na prática administrativa e na jurisprudência.

37. A referência da Portaria GM/MS 12.091/2026 a "processo de participação" não modifica essa conclusão. Além de posterior aos fatos, a expressão é juridicamente neutra. A alteração da nomenclatura, por si só, não transforma pagamentos por dispensações individualizadas em transferências voluntárias nem converte uma sociedade empresária lucrativa em convenente.

VII – A comprovação das dispensações não corresponde à gestão de recursos públicos

38. O novo pronunciamento afirma que a farmácia participa materialmente da gestão financeira da política porque controla os dados e documentos que autorizam o desembolso federal.

39. Essa conclusão, a meu ver, confunde a comprovação da prestação com a gestão dos recursos utilizados para remunerá-la.

40. Em inúmeras relações contratuais, o particular detém as informações necessárias à liquidação da despesa. Cabe ao contratado apresentar notas fiscais, medições, relatórios, registros de atendimento, comprovantes de entrega ou outros documentos que demonstrem o adimplemento da obrigação. Essa circunstância não o transforma em gestor dos recursos orçamentários empregados pela Administração no pagamento.

41. Antes da liquidação e do pagamento, os recursos permanecem sob gestão dos órgãos públicos competentes. A farmácia registra a operação e apresenta os elementos que permitem verificar se a contraprestação é devida, mas não administra os recursos federais, não decide sua destinação e não os aplica na execução de um plano de trabalho.

42. Depois do pagamento legítimo, os valores ingressam no patrimônio da sociedade como receita de sua atividade. A empresa não está obrigada a empregá-los no programa nem a prestar contas sobre sua posterior destinação.

43. É preciso distinguir, portanto, o dever de comprovar os fatos que constituem o direito ao pagamento do dever de prestar contas acerca da aplicação de recursos públicos transferidos.

44. A exigência de prescrição válida, identificação do beneficiário, registro da dispensação, guarda documental e fiscalização posterior demonstra a sujeição da empresa às condições da contratação. Não comprova gestão privada de recursos federais.

45. A mesma conclusão se aplica ao ressarcimento. A devolução de pagamentos realizados sem contraprestação válida não constitui restituição de recursos de convênio irregularmente aplicados. Representa recuperação de valor indevidamente recebido, providência igualmente cabível em relações contratuais.

VIII – Inaplicabilidade do Enunciado 286 da Súmula do TCU

46. O Ministério Público sustenta que o Enunciado 286 alcançaria não apenas convênios clássicos, mas também acordos, ajustes e instrumentos congêneres.

47. O enunciado, contudo, pressupõe a existência de transferência voluntária de recursos federais destinada à consecução de finalidade pública e a ocorrência de dano na aplicação desses recursos.

48. Esses elementos não estão presentes no caso concreto.

49. A Drogaria Afonso Rocha Ltda. não recebeu montante financeiro para aplicar na execução de objeto comum. Recebeu pagamentos posteriores vinculados a dispensações individualizadas. Não

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81015425.

havia plano de trabalho, programação financeira, despesas realizadas à conta da União ou obrigação de demonstrar a destinação dos valores recebidos.

50. A utilização da expressão "outros instrumentos congêneres" não permite dispensar os elementos materiais que tornam o instrumento congênere a um convênio. Sem transferência destinada à execução de objeto e sem gestão dos recursos transferidos, inexiste a identidade necessária à aplicação do enunciado.

51. Afastar a Súmula 286 deste Tribunal não compromete o controle externo. A pessoa jurídica que recebeu pagamentos indevidos permanece responsável pelo ressarcimento e pelas sanções cabíveis. O que se afasta é a extensão automática dessa responsabilidade aos sócios e administradores sem demonstração de conduta pessoal.

IX – A responsabilidade por ato próprio independe de desconsideração, mas exige prova da conduta

52. O pronunciamento observa corretamente que a responsabilidade pessoal do administrador por ato próprio não se confunde com a desconsideração da personalidade jurídica. Se demonstrado que a sócia praticou, determinou, autorizou ou concorreu culposamente para as irregularidades, poderá responder pessoalmente, independentemente da desconsideração.

53. Essa possibilidade não é controvertida. O problema é que o pronunciamento não demonstra nenhuma dessas hipóteses no caso concreto.

54. A manifestação afirma que a conduta relevante "pode consistir" em falha de governança, ausência de controles, tolerância com o uso indevido de credenciais, omissão na guarda documental ou incapacidade de prestar contas. Trata-se de enumeração abstrata de comportamentos possíveis, não de descrição da conduta efetivamente praticada pela Sra. Aline Kariele Teixeira da Cruz.

55. No caso concreto, relativamente a condutas que efetivamente tenham sido praticadas, não há qualquer indicação: a) se a sócia realizava ou supervisionava pessoalmente as dispensações; b) se utilizava ou controlava as credenciais de acesso ao sistema; c) se determinou o registro de alguma operação irregular; d) se recebeu solicitação específica de documentos e deliberadamente deixou de atendê-la; e) se os documentos estavam sob sua guarda pessoal; f) se teve ciência de irregularidades e deixou de adotar providências; g) quais controles concretos deixou de instituir; ou h) de que forma sua atuação ou omissão contribuiu causalmente para o dano.

56. A circunstância de as irregularidades envolverem aquisição, estoque, registro, dispensação e guarda documental demonstra a abrangência das falhas atribuídas à empresa, mas não individualiza a participação da pessoa física.

57. A assinatura do termo de adesão também foi realizada em representação da sociedade. Ela vincula a pessoa jurídica às regras do programa, mas não transforma a representante legal em devedora solidária de todas as obrigações empresariais.

58. Substituir a prova da conduta pela referência genérica à "governança" equivaleria a instituir responsabilidade decorrente exclusivamente da posição de administradora (responsabilidade objetiva). A responsabilidade continuaria automática, apenas apresentada sob denominação diferente.

X – As dificuldades práticas do controle não afastam os pressupostos da responsabilidade

59. O Ministério Público acrescenta, ainda, reflexão de ordem prática acerca da dificuldade de instaurar incidente de desconsideração da personalidade jurídica em processos envolvendo estabelecimentos farmacêuticos de pequeno porte.

60. A preocupação é compreensível. Ela, entretanto, não pode definir o regime jurídico de responsabilização aplicável.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81015425.

61. A complexidade da apuração, o porte das empresas ou a necessidade de assegurar efetividade ao ressarcimento não autorizam a transferência de obrigações sociais aos administradores sem fundamento legal. Tampouco permitem flexibilizar os requisitos de conduta, nexo causal e culpabilidade exigidos para a responsabilização pessoal.

62. A desconsideração da personalidade jurídica não constitui requisito quando há ato próprio do administrador. Nessas situações, basta demonstrar a conduta individual que causou ou concorreu para o dano. O que não se admite é dispensar simultaneamente a desconsideração e a prova de ato próprio de conduta.

63. A efetividade do controle externo deve ser preservada dentro dos limites da legalidade, da autonomia patrimonial e do devido processo.

XI – A imputação do débito não pode servir de fundamento circular para a multa

64. O pronunciamento reitera que seria contraditório condenar a sócia ao ressarcimento e afastar a multa, pois a imputação do débito já pressuporia conduta causadora do dano.

65. O raciocínio parte de premissa ainda não demonstrada: a responsabilidade pessoal da sócia pelo débito.

66. A responsabilidade da pessoa jurídica decorre de sua condição de participante do programa, destinatária dos pagamentos e titular das obrigações de comprovar as dispensações (descumprimento das obrigações contratuais). A responsabilidade da sócia dependeria de fundamento adicional, consistente na demonstração de conduta própria causalmente vinculada ao dano.

67. Não se pode imputar o débito à administradora apenas com fundamento em sua condição societária e, em seguida, utilizar essa própria imputação como prova de que houve conduta individualizada para aplicar a multa.

68. Os precedentes mencionados no pronunciamento, segundo os fundamentos reproduzidos, tratam da relação entre débito já regularmente imputado a determinado responsável e a sanção prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992. Não se demonstrou identidade entre as situações examinadas nesses julgados e o caso destes autos, no qual a controvérsia antecedente consiste justamente em saber se os elementos existentes permitem atribuir pessoalmente o dano à sócia.

69. Reconheço que débito e multa podem decorrer da mesma conduta quando estiverem comprovados seus pressupostos. No caso concreto, porém, não foi demonstrada conduta pessoal da Sra. Aline Kariele Teixeira da Cruz capaz de fundamentar qualquer das duas consequências.

XII – Conclusão

70. Os novos argumentos apresentados pelo Ministério Público, a meu ver, não afastam as conclusões do voto revisor.

71. A Lei 10.858/2004 não autoriza convênios com farmácias privadas lucrativas; o art. 199, § 1º, da Constituição admite alternativamente contrato ou convênio; o art. 2º, parágrafo único, do Decreto 5.090/2004 refere-se à instalação e implantação de serviços no modelo original do programa; e os arts. 84 e 84-A da Lei 13.019/2014 restringem os convênios privados na área da saúde às entidades filantrópicas e sem fins lucrativos.

72. A formulação de uma "parceria administrativa setorial de matriz convenial" não encontra definição legal capaz de atrair o regime de responsabilidade dos convênios. Do mesmo modo, o controle dos documentos que condicionam o pagamento não configura gestão dos recursos públicos utilizados pela Administração.

73. No caso concreto, as irregularidades apuradas justificam a responsabilização da Drogaria Afonso Rocha Ltda., que participou do Programa, realizou as operações e recebeu os pagamentos

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81015425.

questionados. Não há, entretanto, prova de conduta individual da Sra. Aline Kariele Teixeira da Cruz, pois a imputação se apoia essencialmente em sua condição de sócia-administradora e na assinatura do termo de adesão em representação da sociedade.

Ante o exposto, mantenho integralmente o voto revisor e o voto complementar anteriormente apresentados, para: a) reconhecer a natureza administrativa contratual da relação estabelecida entre o Ministério da Saúde e as farmácias privadas participantes da modalidade "Aqui Tem Farmácia Popular"; b) afastar a incidência do Enunciado 286 da Súmula do TCU; c) julgar irregulares as contas da Drogaria Afonso Rocha Ltda., com imputação do débito e aplicação da multa cabível à pessoa jurídica; e d) excluir a Sra. Aline Kariele Teixeira da Cruz da relação processual, afastando sua responsabilidade pelo débito e pela multa, diante da ausência de demonstração de conduta pessoal, nexo causal e culpabilidade.

TCU, Sala das Sessões, em 7 de outubro de 2026.

BENJAMIN ZYMLER
Revisor

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81015425.

ACÓRDÃO Nº 2759/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 018.218/2025-3.
2. Grupo I – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial.
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Responsáveis: Aline Kariele Teixeira da Cruz (085.488.016-03); Drogaria Afonso Rocha Ltda (16.975.282/0001-82).
4. Órgão/Entidade: Fundo Nacional de Saúde - MS.
5. Relator: Ministro Augusto Nardes.
5.1. Revisor: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin e Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva (manifestação oral).
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: Lucas Nonato Pininga (47270/OAB-BA) e Bruna Havena Aragão Lima (44170/OAB-BA), representando Aline Kariele Teixeira da Cruz.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos da Tomada de Contas Especial instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde, em razão da aplicação irregular de recursos do Sistema Único de Saúde (SUS) no âmbito do Programa Farmácia Popular do Brasil (PFPB), modalidade Aqui Tem Farmácia Popular, no período compreendido entre 7/3/2016 e 20/10/2017;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão extraordinária do Plenário, por maioria, ante as razões expostas pelo revisor, em:

9.1. considerar revel, para todos os efeitos, o estabelecimento comercial Drogaria Afonso Rocha Ltda., dando-se prosseguimento ao processo, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 202, § 8º, do Regimento Interno do TCU;

9.2. acolher as alegações de defesa da Sra. Aline Kariele Teixeira da Cruz, excluindo-a da relação processual;

9.3. julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, as contas da Drogaria Afonso Rocha Ltda., condenando-a ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para que comprove, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Fundo Nacional de Saúde, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data dos recolhimentos, na forma prevista na legislação em vigor:

DATA DA OCORRÊNCIA	VALOR ORIGINAL (R$)
7/3/2016	4.396,00
7/3/2016	656,40
9/3/2016	4.009,50
9/3/2016	85,05
1º/4/2016	2.528,01
1º/4/2016	7.023,70
1º/4/2016	26,19
1º/4/2016	141,60
29/4/2016	1.944,00

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80912352.

DATA DA OCORRÊNCIA	VALOR ORIGINAL (R$)
29/4/2016	6.082,00
31/5/2016	5.823,40
31/5/2016	1.822,50
31/5/2016	9,90
31/5/2016	18,00
30/6/2016	6.500,50
30/6/2016	1.944,00
30/6/2016	9,90
30/6/2016	46,80
30/6/2016	7,02
3/8/2016	6.492,10
3/8/2016	1.957,50
3/8/2016	11,70
3/8/2016	56,70
3/8/2016	14,04
9/9/2016	6.579,70
9/9/2016	2.052,00
9/9/2016	46,80
9/9/2016	7,02
30/9/2016	6.783,30
30/9/2016	2.052,00
30/9/2016	9,90
30/9/2016	7,02
30/9/2016	41,40
11/11/2016	6.418,30
11/11/2016	1.998,00
11/11/2016	5,40
11/11/2016	14,04
11/11/2016	70,20
29/11/2016	6.064,70
29/11/2016	21,60
29/11/2016	98,10
30/11/2016	2.133,00
30/11/2016	21,06
28/12/2016	6.937,90
28/12/2016	86,10
4/1/2017	2.281,50
4/1/2017	7,02
20/2/2017	2.632,50

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80912352.

DATA DA OCORRÊNCIA	VALOR ORIGINAL (R$)
20/2/2017	7.840,20
20/2/2017	7,02
20/2/2017	160,80
9/3/2017	7.186,00
9/3/2017	1.822,50
9/3/2017	39,60
4/4/2017	1.242,00
4/4/2017	4.848,00
4/4/2017	7,02
4/4/2017	23,40
16/5/2017	6.842,90
16/5/2017	1.539,00
16/5/2017	29,70
16/6/2017	5.877,20
16/6/2017	1.687,50
29/06/2017	6.852,40
29/6/2017	1.795,50
27/7/2017	5.270,50
27/7/2017	1.674,00
21/8/2017	5.427,80
21/8/2017	175,50
22/9/2017	283,50
22/9/2017	2.346,20
20/10/2017	202,50
20/10/2017	2.945,80

9.4. aplicar, individualmente, à Drogaria Afonso Rocha Ltda. a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R$ 23.000,00 (vinte e três mil reais), com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste Acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.5. autorizar, desde logo, com amparo no art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;

9.6. autorizar desde logo, caso requerido, e nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217 do Regimento Interno do TCU, o parcelamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e sucessivas, atualizadas monetariamente até a data do pagamento, esclarecendo à responsável que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor (art. 217, § 2º, do Regimento Interno do TCU), sem prejuízo das demais medidas legais cabíveis; e

9.7. comunicar esta decisão aos responsáveis, ao Fundo Nacional de Saúde e à Procuradoria da República no Estado da Bahia, para a adoção das providências cabíveis.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80912352.

10. Ata n° 39/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 7/10/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2759-39/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Revisor), Augusto Nardes (Relator), Jorge Oliveira, Jhonatan de Jesus, Odair Cunha e Rodrigo Pacheco.
13.2. Ministros com voto vencido: Augusto Nardes (Relator), Vital do Rêgo (Presidente) e Odair Cunha.
13.3. Ministro-Substituto convocado com voto vencido: Marcos Bemquerer Costa.
13.4. Ministro-Substituto presente: Augusto Sherman Cavalcanti.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Revisor

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80912352.

Proc. TC-018.218/2025-3
Tomada de Contas Especial

Pronunciamento

Senhor Presidente e Senhores Ministros,

Agradeço, de modo especial, aos eminentes Ministros Augusto Nardes, Benjamin Zymler e Jorge Oliveira, esse último então no exercício da Presidência, por deferirem o meu pedido de adiamento do julgamento deste processo, em gesto de elevada cortesia institucional.

Passo, então, a trazer novos elementos ao debate, que poderão contribuir para que o Egrégio Plenário reexamine a matéria a partir de quadro mais amplo e completo.

Nos votos disponibilizados nas sessões anteriores, o nobre Ministro Augusto Nardes buscou preservar a jurisprudência até então dominante no Tribunal acerca da responsabilidade do sócio administrador no âmbito do Programa Farmácia Popular do Brasil — PFPB, especialmente na modalidade "Aqui Tem Farmácia Popular".

Segundo esse entendimento, admite-se, como decorrência da obrigação de prestar contas do PFPB, a imputação solidária do débito ao estabelecimento farmacêutico e ao sócio administrador, bem como a aplicação de multas individuais.

Assim, propõe julgar irregulares as contas do estabelecimento comercial Drogaria Afonso Rocha Ltda. e de sua sócia administradora, Senhora Aline Kariele Teixeira da Cruz, imputando-lhes débito solidário e multas individuais.

Por sua vez, o eminente Ministro Benjamin Zymler, tanto no voto revisor quanto no voto complementar apresentado na sessão da semana passada, propõe, com argumentação profunda e abalizada, verdadeira mudança de paradigma na forma pela qual a Corte de Contas examina a responsabilização em tomadas de contas especiais relacionadas ao PFPB, notadamente à modalidade "Aqui Tem Farmácia Popular".

Em síntese, o Revisor disserta que a relação entre as farmácias privadas e o Ministério da Saúde teria natureza de contrato administrativo decorrente de credenciamento, e não de convênio. Sustenta que a farmácia não geriria recursos públicos, mas apenas executaria prestação contratual mediante contraprestação.

Por isso, seria inaplicável o Enunciado 286 da Súmula do TCU. Logo a responsabilização pessoal da sócia administradora, Senhora Aline Kariele Teixeira da Cruz, dependeria da demonstração de conduta individualizada ou do preenchimento dos requisitos da desconsideração da personalidade jurídica. Assim, propõe a imputação de débito e multa apenas à pessoa jurídica Drogaria Afonso Rocha Ltda., afastando-se a responsabilidade da Senhora Aline Kariele Teixeira da Cruz.

Com o devido respeito ao abalizado entendimento, apresento elementos fáticos e jurídicos que conduzem a conclusões distintas quanto a cada uma dessas premissas e que, a meu ver, justificam a preservação da jurisprudência dominante do Tribunal.

I – A natureza convenial do PFPB e a opção normativa do legislador

O ponto central da divergência está na definição da natureza jurídica dos ajustes firmados entre o Poder Público e as farmácias e drogarias privadas participantes do PFPB.

O voto revisor apoia-se, essencialmente, no art. 1.º, §§ 1.º e 2.º, do Decreto n.º 5.090/2004, para sustentar que o regulamento teria estabelecido uma separação, tanto gramatical quanto jurídica, entre os convênios celebrados com entes públicos e hospitais filantrópicos e a participação da rede privada, caracterizada como simples mecanismo de subsídio de preços.

Essa premissa, contudo, decorre da leitura fragmentada do ordenamento jurídico e do próprio Decreto n.º 5.090/2004. O regulamento deve ser interpretado em conjunto com a Lei n.º 10.858/2004, da qual deriva, e, em primeiro plano, à luz da Constituição Federal.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81191351.

O art. 199, § 1.º, da Constituição Federal, dispõe que as instituições privadas poderão participar, de forma complementar, do Sistema Único de Saúde, segundo as diretrizes do Poder Público, mediante contrato de direito público ou convênio.

No que tange aos convênios, embora o dispositivo confira preferência às entidades filantrópicas e às instituições sem fins lucrativos, não exclui expressamente as pessoas jurídicas com finalidade lucrativa. O que o § 2.º do mesmo artigo veda é a destinação de recursos públicos para auxílios ou subvenções a instituições privadas com fins lucrativos, o que não é o caso.

A Lei 10.858/2004, em seus arts. 1.º e 2.º, por sua vez, autoriza a disponibilização de medicamentos básicos e essenciais à saúde mediante ressarcimento dos custos de produção, aquisição, distribuição e dispensação, embora com importantes lacunas interpretativas quanto à disciplina jurídica do Programa.

De todo modo, a Lei 10.858/2004 não estruturou sistema de aquisição de medicamentos pela União para incorporação ao patrimônio público. O modelo concebido pelo legislador dirige-se à disponibilização desses produtos diretamente à população, limitando o ressarcimento aos custos de produção ou aquisição, distribuição e dispensação.

O art. 3.º da mesma Lei distingue, de maneira expressa, os instrumentos jurídicos passíveis de utilização. De um lado, autoriza a celebração de convênios. De outro, prevê contratos de fornecimento com produtores de medicamentos e de outros insumos. A expressão "contratos de fornecimento" foi reservada à relação de abastecimento mantida com os produtores, não à atividade desempenhada pelas farmácias responsáveis pela entrega direta dos medicamentos aos beneficiários do Programa.

Essa distinção revela a existência de dois planos jurídicos diversos.

No primeiro, há aquisição ou abastecimento, mediante contrato de fornecimento com produtores. No segundo, há execução da política de disponibilização à população, mediante colaboração, ressarcimento e participação de entidades na realização da finalidade assistencial.

As farmácias privadas da modalidade "Aqui Tem Farmácia Popular" encontram-se nesse segundo plano. Elas não fornecem medicamentos ao Ministério da Saúde. Elas integram o canal descentralizado por meio do qual os beneficiários recebem os itens abrangidos pela política pública.

De outra sorte, a leitura que o eminente Revisor faz do art. 1.º, § 1.º, do Decreto 5.090/2004 considera apenas parte do regulamento e deixa de atribuir o devido significado ao seu art. 2.º, parágrafo único. Esse dispositivo autoriza expressamente o Ministério da Saúde a firmar convênio com entidades públicas **e privadas** para instalação e implantação de novos serviços de disponibilização de medicamentos e insumos, mediante ressarcimento dos custos de produção ou aquisição.

A regulamentação infralegal que rege a matéria segue a mesma orientação, ao disciplinar a atuação colaborativa entre o Ministério da Saúde e os estabelecimentos farmacêuticos.

As Portarias GM/MS n.º 971/2012, n.º 111/2016, n.º 7/2017, n.º 2.898/2021 e n.º 12.091/2026 são expressas em tratar os ajustes firmados entre o Ministério da Saúde e as farmácias como convênios ou "parcerias", e não como contratos administrativos.

A Portaria GM/MS n.º 12.091/2026, que rege atualmente a matéria, inclusive, deixou de fazer referência ao credenciamento e passou a denominar o ingresso das farmácias no Programa como "processo de participação", realçando a natureza colaborativa do vínculo.

Trata-se, portanto, de orientação normativa que encontra fundamento na Constituição Federal, na Lei n.º 10.858/2004, no Decreto n.º 5.090/2004 e na regulamentação setorial editada pelo Ministério da Saúde.

II – O credenciamento como técnica de ingresso, e não como elemento definidor da natureza do vínculo

O voto revisor considera o credenciamento elemento determinante para qualificar a relação como contrato administrativo. Com a devida vênia, essa conclusão, além de suscitar dificuldades quanto à aplicação temporal da Lei n.º 14.133/2021 a uma política pública estruturada por normas editadas em 2004, confunde a forma de ingresso na rede com a natureza material do vínculo posteriormente estabelecido.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81191351.

O credenciamento pode ser empregado para assegurar impessoalidade, uniformizar requisitos e viabilizar a participação simultânea de múltiplos interessados. Essas características, contudo, não são suficientes para definir se a relação subsequente constitui compra governamental ou parceria administrativa setorial, atualmente operacionalizada mediante "processo de participação".

A farmácia não apresenta proposta comercial para vender à União determinado quantitativo de medicamentos. Ela formula requerimento, subscreve termo de adesão, submete-se à análise administrativa e ingressa no Programa mediante deferimento publicado oficialmente. Sua participação considera vazios assistenciais, estratégia de expansão, disponibilidade orçamentária e decisões da política pública, sem que o simples atendimento dos requisitos gere direito subjetivo ao ingresso.

III – A Lei 13.019/2014 não conduz, automaticamente, ao reconhecimento de relação contratual

O voto complementar trazido pelo Ministro Benjamin Zymler na semana passada invoca os arts. 84 e 84-A da Lei 13.019/2014 para sustentar que sociedades empresárias lucrativas não poderiam celebrar convênios na área da saúde.

A Lei 13.019/2014 disciplina parcerias entre a Administração e organizações da sociedade civil. O PFPB, por sua vez, possui regime setorial próprio, fundado na Lei 10.858/2004 e no Decreto 5.090/2004. Não se demonstrou que a legislação destinada às organizações da sociedade civil tenha requalificado integral e retrospectivamente o regime especial do Programa.

Ainda que se considerasse inadequado enquadrá-lo como convênio em sentido estrito, disso não decorreria, automaticamente, sua transformação em contrato administrativo comum. A relação pode assumir a forma de parceria administrativa setorial, de adesão voluntária e matriz convenial, sujeita a regime próprio de financiamento, rastreabilidade, fiscalização, prestação de contas e ressarcimento ao Erário. Como demonstrarei a seguir, os elementos materiais do Programa apontam precisamente nessa direção.

A eventual necessidade de aperfeiçoar a forma ou a nomenclatura dos instrumentos utilizados pode justificar a adoção de providências prospectivas. Não autoriza, porém, a requalificação retroativa da relação como compra pública, sobretudo quando dessa alteração resulta a redução do alcance do controle sobre danos já consumados.

IV – Os elementos materiais do PFPB revelam parceria administrativa

A União não compra os medicamentos para si, não os recebe, não assume o estoque, não contrata quantitativos mínimos e não garante remuneração à farmácia. O estabelecimento mantém sua atividade econômica, mas adere à política pública e atende diretamente os respectivos beneficiários.

O pagamento não decorre da simples entrega de mercadoria ao Estado. Depende da identificação do beneficiário, da existência de prescrição válida, da elegibilidade do item, da observância dos limites e da periodicidade, do registro correto no sistema, da autorização e da confirmação da dispensação.

A própria farmácia envia os dados, identifica a operação, solicita a autorização, confirma a dispensação e conserva os documentos que legitimam o desembolso federal. Quem controla os fatos, os dados e os documentos que autorizam o emprego dos recursos participa materialmente da gestão do mecanismo financeiro da política, ainda que não receba antecipadamente uma parcela global para executar plano de trabalho.

O eminente Revisor reconhece, por oportuno, que os valores conservam natureza de recursos públicos federais até que esteja demonstrada a regular execução da operação e que o pagamento à farmácia somente se torna definitivamente devido quando comprovada a dispensação elegível ao beneficiário identificado, na quantidade autorizada e segundo os requisitos regulamentares.

Essa premissa aproxima-se da tese ministerial. Se os recursos mantêm natureza pública até a comprovação da regularidade da operação e se a farmácia detém os documentos necessários para legitimar sua incorporação ao patrimônio privado, há dever material de prestar contas acerca dos pressupostos que autorizam o desembolso. Nesse contexto, pouco importa se o recurso é transferido antes ou depois da execução da operação.

TCU Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81191351.

A conclusão não decorre de elemento isolado. Resulta da combinação entre adesão voluntária, finalidade assistencial comum, controle de elegibilidade, processamento de dados, rastreabilidade das operações, guarda documental por cinco anos, monitoramento contínuo, fiscalização, sanções próprias e ressarcimento ao Erário.

Esse conjunto de fatores revela vínculo substancialmente distinto de relação contratual ordinária de compra e venda decorrente de credenciamento.

VI – Aplicação do Enunciado n.º 286 da Súmula do TCU e responsabilidade do administrador

A aplicação do Enunciado 286 da Súmula do TCU ao PFPB não significa equiparar toda receita recebida pelo contratado a recurso público sob gestão privada.

O Programa apresenta características específicas. O particular adere voluntariamente à política do SUS. Ele controla os dados que autorizam o desembolso e verifica a elegibilidade do beneficiário, além de registrar as operações em sistema oficial. Por fim, conserva a documentação, submete-se à fiscalização contínua e deve ressarcir o Erário quando não comprovada a regularidade das dispensações.

É esse conjunto, e não o simples recebimento de recursos públicos, que atrai o dever de prestar contas e permite a incidência do Enunciado 286. Ele alcança recursos obtidos mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, não se limitando necessariamente ao convênio clássico com transferência antecipada e plano de trabalho.

Além disso, mesmo que não se entenda pela aplicação irrestrita do referido verbete, a natureza convenial do PFPB fundamenta a responsabilização pessoal dos sócios administradores pelo dever de comprovar a regular aplicação dos recursos públicos submetidos às suas decisões de gestão.

Essa responsabilidade pessoal não se confunde com a desconsideração da personalidade jurídica, que seria necessária para transferir ao sócio a obrigação exclusivamente atribuível à sociedade. Diversa é a situação em que o administrador responde pelo descumprimento de dever próprio de gestão, supervisão, controle ou prestação de contas.

Também não se exige prova de que o administrador tenha realizado pessoalmente cada atendimento ou digitado cada operação. A conduta relevante pode consistir em falha de governança, ausência de controles, tolerância com o uso indevido de credenciais, omissão na guarda documental ou incapacidade injustificada de prestar contas das operações realizadas sob sua direção, desrespeito ao dever legal e regulamentar de prestar contas.

Nesse sentido, a jurisprudência majoritária do Tribunal de Contas da União tem entendido desde sempre que a existência do débito é condição necessária e suficiente para a aplicação da multa, de sorte que o afastamento da sanção só se justifica quando houver circunstância específica que assim o justifique, a exemplo da comprovação da absoluta boa-fé do responsável.

Se o responsável está sendo condenado ao ressarcimento do dano ao Erário, parte-se de pressuposto lógico de que sua conduta deu causa ou concorreu para o débito. E é precisamente essa conduta que a multa visa a sancionar. Menciono, nesse sentido, os Acórdãos 2.066/2026-TCU-2.ª Câmara, Relator Ministro Jorge Oliveira; 8.177/2025-TCU-1.ª Câmara, Relator Ministro Augusto Sherman; 1.831/2024-TCU-Plenário, Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues; 2.279/2025-TCU-2.ª Câmara; 1.083/2026-TCU-2.ª Câmara, Ministro Antônio Anastasia; e 8.494/2024-TCU-1.ª Câmara, Relator Ministro Weder de Oliveira.

VII – O caso concreto

No caso concreto, as irregularidades abrangeram à não apresentação das notas fiscais de aquisição de parte dos medicamentos e correlatos dispensados e de cópia do cupom fiscal, cupom vinculado e receitas médicas solicitados, em descumprimento à Portaria de Consolidação GM/MS 5/2017.

Não se trata de falhas meramente formais. As irregularidades atingem os processos de aquisição, controle de estoque, registro, dispensação e preservação documental da empresa, todos submetidos à responsabilidade e à governança de sua administração.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81191351.

Os elementos constantes dos autos não permitem o afastamento da responsabilidade da Drogaria Afonso Rocha Ltda. e de sua sócia-administradora à época dos fatos, Senhora Aline Kariele Teixeira da Cruz, bem como não se observa a incidência dos prazos prescricionais. Impõe-se, portanto, a manutenção do débito solidário imputado às responsáveis.

Por outro lado, de fato, débito e multa possuem naturezas distintas, e cada consequência exige o exame de seus pressupostos. Entretanto, quando a mesma base fática demonstra que o administrador, por ação ou omissão de governança, concorreu para o dano, não é coerente reconhecer sua responsabilidade pelo ressarcimento e negar a existência de conduta individualizada para os fins sancionatórios do art. 57 da Lei 8.443/1992.

Diante disso, divirjo do entendimento inaugurado pelo Acórdão 954/2024-Plenário, da relatoria do eminente Ministro Jhonatan de Jesus, que condiciona a multa do art. 57 da Lei 8.443/1992 ao sócio administrador à demonstração de conduta pessoal com especial reprovabilidade.

Essa premissa não pondera adequadamente o *múnus* público assumido voluntariamente pelo gestor. Exigir a individualização exaustiva de atos de gestão eleva o ônus probatório do Estado a patamares que comprometem a efetividade do Controle Externo e fragilizam o efeito dissuasório das deliberações da Corte de Contas.

É contraditório admitir a condenação solidária do sócio ao ressarcimento do débito, o que pressupõe a imputação de conduta causadora do dano e, simultaneamente, negar a multa sob o pretexto de ausência de individualização.

Se a base fática é suficiente para reconhecer o nexo causal e a culpabilidade do gestor para recompor o patrimônio público, não há fundamento lógico e jurídico para afastar a sanção pecuniária prevista no art. 57 da Lei Orgânica do TCU. Isso esvazia a coerência do sistema sancionatório e confere tratamento díspar a elementos que derivam da mesma falha no dever de governança.

Por fim, permitam-me breve reflexão metajurídica. A exigência de instauração de incidente de desconsideração da personalidade jurídica ou da constatação dos requisitos para tanto em processos desta natureza encontra obstáculos práticos consideráveis. A pulverização e o porte reduzido dos estabelecimentos farmacêuticos, somados à complexidade inerente a tal rito processual, realidade bem conhecida pelo Poder Judiciário, tornam a medida, como regra, ineficaz para a célere recomposição do Erário, com relevantes prejuízos ao Controle Externo.

VIII - Conclusão

Consideradas essas premissas, endosso a análise do Ministro Relator sobre a responsabilidade da Drogaria Afonso Rocha Ltda. e da Senhora Aline Kariele Teixeira da Cruz, bem como a proposta de condenação solidária em débito e multas individuais.

Assim, com renovadas vênias às compreensões divergentes, manifesto-me de acordo com o voto do eminente Ministro Augusto Nardes, no sentido de que as contas de ambas as responsáveis sejam julgadas irregulares, com condenação em débito solidário e aplicação de multas individuais.

Ministério Público de Contas, em 23 de setembro de 2026.

Cristina Machado da Costa e Silva
Procuradora-Geral

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81191351.