GRUPO I – CLASSE II – 1ª Câmara
TC 008.886/2022-9.
Natureza: Tomada de Contas Especial.
Unidade Jurisdicionada: Fundo Nacional de Saúde/Ministério da Saúde (FNS).
Responsáveis: Drogaria Coelho Nunes Ltda. (14.256.350/0001-28); Karen Cristina Pires Soares (018.172.371-95); e Leandro Coelho Nunes (010.219.681-88).
Representação legal: Rafael Leite Mastronardi (79.209), representando Leandro Coelho Nunes; Rafael Leite Mastronardi (OAB/PR 79.209) e Nilson Marcelo Venturini da Rosa (OAB/RS 111.876B), representando Drogaria Coelho Nunes Ltda.; Rafael Leite Mastronardi (OAB/PR 79.209), representando Karen Cristina Pires Soares.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. PROGRAMA FARMÁCIA POPULAR DO BRASIL. FALTA DE APRESENTAÇÃO DE NOTAS FISCAIS QUE COMPROVASSEM A AQUISIÇÃO DOS MEDICAMENTOS DISPENSADOS. CITAÇÃO DA EMPRESA E SEUS SÓCIOS. REVELIA DE UM RESPONSÁVEL. EXCLUSÃO DOS SÓCIOS DA RELAÇÃO PROCESSUAL. REJEIÇÃO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA DA SOCIEDADE EMPRESÁRIA. CONTAS IRREGULARES. CONDENAÇÃO AO RESSARCIMENTO DO DANO AO ERÁRIO. MULTA.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução elaborada na Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE)[1], que contou com a anuência do corpo diretivo da unidade[2] e do Ministério Público de Contas[3]:

> "**INTRODUÇÃO**
>
> 1. Cuidam os autos de Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde – MS (FNS), em desfavor de Leandro Coelho Nunes, Karen Cristina Pires Soares e Drogaria Coelho Nunes Ltda., em razão da não comprovação da regular aplicação de recursos provenientes do Sistema Único de Saúde (SUS), descentralizados, pela União, no âmbito do Programa Farmácia Popular do Brasil – Aqui Tem Farmácia Popular (PFPB).
>
> **HISTÓRICO**
>
> 2. Em 11/2/2022, o dirigente do Fundo Nacional de Saúde – MS autorizou a instauração da Tomada de Contas Especial (peça 48). O processo foi registrado no sistema e-TCE com o número 577/2022.
>
> 3. A aplicação irregular dos recursos do Sistema Único de Saúde (SUS), no âmbito do Programa Farmácia Popular do Brasil, por parte de Drogaria Coelho Nunes Ltda. (CNPJ: 14.256.350/0001-28), no período de 3/3/2015 a 29/10/2018, totalizou R$ 979.728,16 (peça 1).

[1] Peça 96.

[2] Peças 97 e 98.

[3] Parecer da procuradora-geral Cristina Machado da Costa e Silva (peça 99).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80646683.

4. O Programa Farmácia Popular do Brasil (PFPB) foi criado pela Lei 10.858, de 13/4/2004, e regulamentado pelo Decreto 5.090, de 20/5/2004, com o objetivo de oferecer à população o acesso a medicamentos considerados essenciais, cumprindo, dessa forma, uma das principais diretrizes da Política Nacional de Assistência Farmacêutica.

5. O PFPB funcionava por meio de parceria com governos estaduais, prefeituras municipais e instituições públicas, para o atendimento de projetos de implantação e manutenção de unidades próprias, sob responsabilidade da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz).

6. Em 2006, por meio da Portaria 491, o Ministério da Saúde (MS) expandiu o programa para utilizar a rede já instalada do comércio varejista de produtos farmacêuticos, o qual recebeu o nome de 'Aqui Tem Farmácia Popular'.

7. As farmácias e drogarias privadas que aderem ao programa fornecem aos cidadãos, de forma gratuita, medicamentos para o tratamento de hipertensão, diabetes e asma. Além desses, são disponibilizados, com até 90% de desconto, medicamentos para rinite, dislipidemia, doença de Parkinson, osteoporose, glaucoma, anticoncepcionais e fraldas geriátricas. Para cada venda realizada, o MS reembolsa o comerciante de acordo com tabela de referência de preços de medicamentos elaborada e disponibilizada no seu sítio eletrônico http://portalms.saude.gov.br/acoes-e-programas/farmacia-popular/legislacao.

8. Em 2017, a Comissão Intergestores Tripartite (CIT) decidiu extinguir a rede própria do programa, passando o 'Aqui Tem Farmácia Popular' a ser o único meio de se obter medicamentos no âmbito do PFPB.

9. O fundamento para a instauração da Tomada de Contas Especial, conforme consignado na matriz de responsabilização elaborada pelo tomador de contas, foi a constatação da seguinte irregularidade:

> 'Não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos repassados pela União ao estabelecimento farmacêutico Drogaria Coelho Nunes Ltda. (CNPJ 14.256.350/0001-28), no âmbito da execução do Programa Farmácia Popular do Brasil (PFPB), em face da impugnação de despesas, conforme evidenciado nas constatações consignadas no Relatório de Auditoria do Denasus 18.707/2020, caracterizadas por: a) Falta de apresentação de notas fiscais comprovando as aquisições dos medicamentos dispensados pelo Programa Farmácia Popular do Brasil.'

10. Os responsáveis arrolados na fase interna foram devidamente comunicados e, diante da ausência de justificativas suficientes para elidir a irregularidade e da não devolução dos recursos, instaurou-se a Tomada de Contas Especial.

11. No Relatório de TCE (peça 50), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importaria no valor original de R$ 979.728,16, imputando-se a responsabilidade pelo ressarcimento a Drogaria Coelho Nunes Ltda., na condição de contratada, a Leandro Coelho Nunes e a Karen Cristina Pires Soares, Sócios Administradores, na condição de gestores dos recursos.

12. Em 26/4/2022, a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria (peça 53), em concordância com o relatório do tomador de contas. O certificado de auditoria e o parecer do dirigente do órgão de controle interno concluíram pela irregularidade das presentes contas (peças 54 e 55).

13. Em 13/5/2022, o ministro responsável pela área atestou haver tomado conhecimento das conclusões contidas no relatório e certificado de auditoria, bem como do parecer conclusivo do dirigente do órgão de controle interno, manifestando-se pela irregularidade das contas, e determinou o encaminhamento do processo ao Tribunal de Contas da União (peça 56).

14. Na instrução inicial (peça 60), analisando-se os documentos nos autos, concluiu-se pela necessidade de realização de citação para a seguinte irregularidade:

14.1. **Irregularidade 1:** não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos repassados pela União ao estabelecimento farmacêutico Drogaria Coelho Nunes Ltda. (CNPJ 14.256.350/0001-28), no âmbito da execução do Programa Farmácia Popular do Brasil (PFPB), em face da impugnação de despesas, conforme evidenciado nas constatações consignadas no Relatório de Auditoria do Denasus 18.707/2020, caracterizadas por: a) Falta de apresentação de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80646683.

notas fiscais comprovando as aquisições dos medicamentos dispensados pelo Programa Farmácia Popular do Brasil.

14.1.1. Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 1, 8 e 9.

14.1.2. Normas infringidas: Decisão Normativa - TCU nº 155, de 23 de novembro de 2016; Decreto nº. 93.872 de 23/12/86, artigo 148; Portaria GM/MS nº 971/2012, revogada pela Portaria GM/MS nº 111 de 28/01/2016; IN/TCU nº 71 de 28/11/2012; Lei nº 8443/1992, art. 16, §2º; Lei 12.846/2013, Art. 2º c/c art. 5º,III; Constituição Federal/88, art. 71, II; § 2º e 3º do artigo 23, artigo 39 e inciso I do artigo 40 da Portaria GM/MS 971 de 15/05/2012 Decreto Federal nº 1651 de 28/09/1995 (art.11); e Portaria GM/MS nº 885, de 4/5/2021.

14.2. Débitos relacionados aos responsáveis Leandro Coelho Nunes, Karen Cristina Pires Soares e Drogaria Coelho Nunes Ltda.:

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
3/3/2015	4.804,85
3/3/2015	22.268,13
2/4/2015	3.143,07
2/4/2015	20.987,85
5/5/2015	2.448,43
5/5/2015	14.599,15
12/6/2015	10.171,06
12/6/2015	1.967,46
7/7/2015	4.868,26
7/7/2015	13.496,04
5/8/2015	2.823,16
5/8/2015	11.626,49
31/8/2015	457,30
31/8/2015	9.337,17
14/10/2015	16.531,63
15/10/2015	2.609,15
30/10/2015	3.383,98
30/10/2015	14.255,95
18/12/2015	14.006,68
18/12/2015	5.147,82
21/1/2016	3.798,21
21/1/2016	10.179,63
17/2/2016	3.971,87
17/2/2016	10.502,43
9/3/2016	10.034,87
9/3/2016	4.947,94
1/4/2016	11.437,11
1/4/2016	2.682,10
29/4/2016	2.645,20
29/4/2016	14.421,97
31/5/2016	22.813,83
31/5/2016	3.178,19
30/6/2016	30.225,69
30/6/2016	4.413,10
3/8/2016	6.943,53
3/8/2016	29.539,90
9/9/2016	3.757,29
9/9/2016	26.722,68
30/9/2016	11.145,60
30/9/2016	450,91
11/11/2016	74,03
11/11/2016	2.462,15
29/11/2016	47,11
1/12/2016	1.315,40

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80646683.

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
28/12/2016	282,66
28/12/2016	6.702,10
20/2/2017	559,19
20/2/2017	10.151,40
9/3/2017	15.874,75
9/3/2017	3.688,95
4/4/2017	4.232,68
4/4/2017	18.759,75
16/5/2017	1.323,95
16/5/2017	24.461,90
16/6/2017	34.084,15
16/6/2017	6.469,98
29/6/2017	3.879,99
29/6/2017	34.049,10
27/7/2017	39.977,55
27/7/2017	4.953,06
21/8/2017	25.833,50
21/8/2017	3.103,88
22/9/2017	3.913,00
22/9/2017	38.026,30
20/10/2017	29.002,15
20/10/2017	2.846,26
15/12/2017	2.536,00
15/12/2017	24.144,10
16/12/2017	3.506,80
18/12/2017	24.858,35
6/2/2018	27.230,70
6/2/2018	5.454,39
2/3/2018	7.213,57
2/3/2018	20.357,30
2/4/2018	7.083,42
2/4/2018	26.910,10
3/5/2018	6.376,67
4/5/2018	27.489,75
4/6/2018	16.257,40
4/6/2018	3.942,58
10/7/2018	5.574,20
10/7/2018	7.586,40
1/8/2018	4.878,00
1/8/2018	3.100,78
17/9/2018	5.516,10
17/9/2018	7.218,00
10/10/2018	11.357,10
10/10/2018	6.200,02
29/10/2018	5.683,61
29/10/2018	10.432,20

14.2.1. Cofre credor: Fundo Nacional de Saúde – MS.

14.2.2. **Responsável**: Leandro Coelho Nunes.

14.2.2.1. **Conduta:** faturar e receber irregularmente recursos oriundo do Programa Farmácia Popular do Brasil, por não comprovar, por meio das notas fiscais, a totalidade das aquisições que justificassem as dispensações registradas no PFPB, em desatendimento aos requisitos legais de dispensações de medicamentos.

14.2.2.2. Nexo de causalidade: o faturamento e recebimento de recursos oriundos do Programa Farmácia Popular do Brasil, sem comprovar o atendimento de requisitos legais de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80646683.

dispensações de medicamentos, não permite aferir o nexo causal da despesa, caracterizando dano ao erário.

14.2.2.3. Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é razoável supor que o responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta; era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, respeitar os requisitos legais de dispensação de medicamentos, bem como de emissão e guarda da respectiva documentação comprobatória.

14.2.3. **Responsável**: Karen Cristina Pires Soares.

14.2.3.1. **Conduta:** faturar e receber irregularmente recursos oriundo do Programa Farmácia Popular do Brasil, por não comprovar, por meio das notas fiscais, a totalidade das aquisições que justificassem as dispensações registradas no PFPB, em desatendimento aos requisitos legais de dispensações de medicamentos.

14.2.3.2. Nexo de causalidade: o faturamento e recebimento de recursos oriundos do Programa Farmácia Popular do Brasil, sem comprovar o atendimento de requisitos legais de dispensações de medicamentos, não permite aferir o nexo causal da despesa, caracterizando dano ao erário.

14.2.3.3. Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é razoável supor que a responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta; era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, respeitar os requisitos legais de dispensação de medicamentos, bem como de emissão e guarda da respectiva documentação comprobatória.

14.2.4. **Responsável**: Drogaria Coelho Nunes Ltda.

14.2.4.1. **Conduta:** cobrar por procedimentos de registro de dispensação de medicamentos ou correlatos e receber irregularmente recursos oriundo do Programa Farmácia Popular do Brasil, sem comprovação, por meio das notas fiscais, da totalidade das aquisições que justificassem as dispensações registradas no PFPB, em desatendimento aos requisitos legais de dispensações de medicamentos.

14.2.4.2. Nexo de causalidade: a cobrança de procedimentos de registro de dispensação de medicamentos, sem comprovar o atendimento de requisitos legais de dispensações de medicamentos, não permite aferir o nexo causal da despesa, caracterizando dano ao erário.

14.2.4.3. Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é razoável supor que o administrador responsável pela pessoa jurídica tinha consciência da ilicitude de sua conduta; era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, respeitar os requisitos legais de dispensação de medicamentos, bem como de emissão e guarda da respectiva documentação comprobatória.

15. Encaminhamento: citação.

16. Em cumprimento ao pronunciamento da unidade (peça 61), foi efetuada citação dos responsáveis, nos moldes a seguir:

a) Leandro Coelho Nunes - promovida a citação do responsável, conforme delineado adiante:

Comunicação: Ofício 58.196/2023 – Seproc (peça 69) Data da Expedição: 24/11/2023 Data da Ciência: **27/11/2023** (peça 74) Nome Recebedor: Paulo Ferraz (Doc. Identidade/CPF: 4.100.942) Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema do TSE, custodiada pelo TCU (peça 62). **Fim do prazo para a defesa: 12/12/2023**
Comunicação: Ofício 58.197/2023 – Seproc (peça 68) Data da Expedição: 24/11/2023 Data da Ciência: **27/11/2023** (peça 72) Nome Recebedor: Paulo Ferraz (Doc. Identidade/CPF: 4.100.942) Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80646683.

no sistema CPF da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 62). **Fim do prazo para a defesa: 12/12/2023**

b) Karen Cristina Pires Soares - promovida a citação da responsável, conforme delineado adiante:

Comunicação: Ofício 58.198/2023 – Seproc (peça 67) Data da Expedição: 24/11/2023 Data da Ciência: **27/11/2023** (peça 73) Nome Recebedor: Paulo Ferraz (Doc. Identidade/CPF: 4.100.942) Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema do Renach, custodiada pelo TCU (peça 63). **Fim do prazo para a defesa: 12/12/2023**
Comunicação: Ofício 58.200/2023 – Seproc (peça 66) Data da Expedição: 24/11/2023 Data da Ciência: **27/11/2023** (peça 71) Nome Recebedor: Paulo Ferraz (Doc. Identidade/CPF: 4.100.942) Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema CPF da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 63). **Fim do prazo para a defesa: 12/12/2023**

c) Drogaria Coelho Nunes Ltda - promovida a citação do responsável, conforme delineado adiante:

Comunicação: Ofício 58.201/2023 – Seproc (peça 65) Data da Expedição: 24/11/2023 Data da Ciência: **não houve** (Desconhecido) (peça 70) Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema CNPJ da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 64).
Comunicação: Ofício 6.517/2024 – Seproc (peça 77) Data da Expedição: 26/2/2024 Data da Ciência: **não houve** (Ausente) (peça 79) Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema do TSE, custodiada pelo TCU (peça 75).
Comunicação: Ofício 6.518/2024 – Seproc (peça 76) Data da Expedição: 26/2/2024 Data da Ciência: **não houve** (Ausente) (peça 78) Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema CNPJ da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 75).
Comunicação: Ofício 14.706/2024 – Seproc (peça 82) Data da Expedição: 10/4/2024 Data da Ciência: **não houve** (Ausente) (peça 84) Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema do TSE, custodiada pelo TCU (peça 80).
Comunicação: Ofício 14.707/2024 – Seproc (peça 81) Data da Expedição: 10/4/2024 Data da Ciência: **não houve** (Ausente) (peça 83) Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 80).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80646683.

Comunicação: Edital 682/2024 – Seproc (peça 85)
Data da Publicação: 28/5/2024 (peça 86)
Fim do prazo para a defesa: 12/6/2024

17. Conforme Despacho de Conclusão das Comunicações Processuais (peça 87), as providências inerentes a tais comunicações foram concluídas.

18. Transcorrido o prazo regimental, o responsável Leandro Coelho Nunes permaneceu silente, devendo ser considerado revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992. Por seu turno, os responsáveis Karen Cristina Pires Soares e Drogaria Coelho Nunes Ltda. apresentaram defesa, que será analisada na seção Exame Técnico.

ANÁLISE DOS PRESSUPOSTOS DE PROCEDIBILIDADE DA IN-TCU 98/2024

Avaliação de Viabilidade do Exercício do Contraditório e Ampla Defesa

19. Verifica-se que não houve o transcurso de mais de dez anos desde o fato gerador da irregularidade sancionada sem que tenha havido a notificação dos responsáveis pela autoridade administrativa federal competente (art. 6º, inciso II, da IN/TCU 98/2024), uma vez que o fato gerador ocorreu em 26/3/2020 e os responsáveis foram notificados sobre a irregularidade conforme segue:

19.1. Leandro Coelho Nunes, por meio do edital acostado à peça 46, publicado em 24/2/2021.

19.2. Karen Cristina Pires Soares, por meio do edital acostado à peça 43, publicado em 24/2/2021.

19.3. Drogaria Coelho Nunes Ltda, por meio do ofício acostado à peça 34, recebido em 29/5/2020, conforme AR (peça 35).

Valor de Constituição da TCE

20. Verifica-se, ainda, que o valor atualizado do débito apurado (sem juros) em 1/1/2024 é de R$ 1.005.404,05, portanto superior ao limite mínimo de R$ 120.000,00, na forma estabelecida pelo art. 6º, inciso I, da IN/TCU 98/2024.

Avaliação da Ocorrência da Prescrição

21. Em relação à prescrição, o Supremo Tribunal Federal (STF), no Recurso Extraordinário 636.886, em 20/4/2020, fixou tese com repercussão geral de que 'é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas' (Tema 899).

22. Posteriormente, o próprio TCU regulamentou o assunto por meio da Resolução-TCU 344, de 11/10/2022, à luz do disposto na Lei 9.873/1999, estabelecendo no art. 2º que prescrevem em cinco anos as pretensões punitiva e de ressarcimento nos processos de controle externo.

23. O termo inicial da contagem do prazo prescricional está previsto no art. 4º da Resolução-TCU 344/2022. Da mesma forma, as situações de interrupção da prescrição foram elencadas no art. 5º. A prescrição intercorrente está regulada no art. 8º.

24. No mais, conforme decidido em precedentes do STF (MS 35.430-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Alexandre de Moraes; MS 35.208-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Dias Toffoli; e MS 36.905-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Roberto Barroso), os atos interruptivos prescindem de notificação, cientificação ou citação dos investigados, ocorrendo tão somente com o desaparecimento da inércia do poder público em investigar determinado fato.

25. No âmbito dessa Corte, o Acórdão 2.219/2023-TCU-2ª Câmara (Rel. Min. Jhonatan de Jesus) destacou que o ato inequívoco de apuração dos fatos constitui causa objetiva de interrupção do prazo prescricional, que atinge todos os possíveis responsáveis indistintamente, pois possui natureza geral, de sorte a possibilitar a identificação dos responsáveis. Contudo, a oitiva, a notificação, a citação ou a audiência (art. 5º, inciso I, do mencionado normativo) constituem causas de interrupção de natureza pessoal, com efeitos somente em relação ao responsável destinatário da comunicação do TCU.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80646683.

26. Em tempo, por meio do Acórdão 534/2023-TCU-Plenário (Rel. Min. Benjamin Zymler), firmou-se entendimento de que o marco inicial da fluição da prescrição intercorrente se inicia somente a partir da ocorrência do primeiro marco interruptivo da prescrição ordinária, consoante elencado no art. 5º da nominada Resolução.

27. No caso concreto, considera-se, nos termos art. 4°, inciso IV, da Resolução TCU 344/2022, que o **termo inicial** da contagem do prazo da prescrição ocorreu em **26/3/2020**, data do conhecimento da irregularidade ou do dano, constatada em auditoria do Denasus, conforme Relatório 18.707/2020 (Constatação: **585664 –** peça 1, p. 6-7 - A empresa auditada não apresentou todas as notas fiscais das aquisições feitas junto aos fornecedores que comprovassem as dispensações realizadas no período de janeiro de 2015 a dezembro de 2018).

28. A tabela a seguir apresenta os seguintes eventos processuais interruptivos/suspensivos da prescrição desta TCE (lista não exaustiva):

Evento	Data	Documento	Resolução 344	Efeito
1	24/5/2020	Nota Técnica 230/2020-CPFP/CGAFB/DAF/SCTIE/MS, da Coordenação do Programa Farmácia Popular/Departamento de Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos/Secretaria de Ciência, Tecnologia, Inovação e Insumos Estratégicos em Saúde/MS, com análise e apuração dos fatos - sugere o cancelamento da habilitação do estabelecimento junto ao Programa Farmácia Popular do Brasil (peça 8)	art. 5°, inciso II	1ª interrupção; marco inicial da prescrição intercorrente
2	29/5/2020	Ofício 780/2020/CPFP/CGAFB/DAF/SCTIE/MS, da Coordenação do Programa Farmácia Popular – CPFP/MS, de 25/5/2020 (peça 34), de notificação dos representantes legais da empresa Drogaria Coelho Nunes Ltda (CNPJ 14.256.350/0001-28), Srs. Leandro Coelho Nunes e Karen Cristina Pires Soares, com fixação de prazo para recolhimento da quantia atualizada do débito no valor de R$ 1.211.709,70 - atestado de recebimento em 29/5/2020 (peça 35)	art. 5°, inciso I	Ato interruptivo sobre a prescrição; início de novo prazo prescricional
3	24/2/2021	Editais de Notificação 21 e 22/2021 - SCTIE/MS – Notificação dos representantes legais da empresa Drogaria Coelho Nunes Ltda (CNPJ 14.256.350/0001-28) para retirar e atender à notificação expressa nos Ofícios 2351 e 2352/2020/CPFP/CGAFB/DAF/SCTIE/MS, referentes aos débitos constituídos junto ao Ministério da Saúde, apurados pelo Relatório de Auditoria Denasus 18.707/2020, publicados no DOU de 24/2/2021 (peças 43 e 46)	art. 5°, inciso I	Ato interruptivo sobre a prescrição; início de novo prazo prescricional
4	1/10/2021	Nota Técnica 1185/2021-CPFP/CGAFB/DAF/SCTIE/MS, da Coordenação do Programa Farmácia Popular/Departamento de Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos/Secretaria de Ciência, Tecnologia, Inovação e Insumos Estratégicos em Saúde/MS, com análise e apuração dos fatos - solicita a avaliação da instauração de Tomada de Contas Especial (peça 9)	art. 5°, inciso II	Ato interruptivo sobre a prescrição; início de novo prazo prescricional
5	11/2/2022	Autorização para a instauração da tomada de contas especial (peça 48)	art. 5°, inciso II	Ato interruptivo sobre a prescrição; início de novo prazo prescricional

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80646683.

Evento	Data	Documento	Resolução 344	Efeito
6	21/3/2022	Relatório do Tomador de Contas Especial 577/2022 (peça 50)	art. 5°, inciso II	Ato interruptivo sobre a prescrição; início de novo prazo prescricional
7	20/4/2022	Relatório de Auditoria do Controle Interno 577/2022 - CGU (peça 53)	art. 5°, inciso II	Ato interruptivo sobre a prescrição; início de novo prazo prescricional
8	17/5/2022	Autuação do processo, no TCU, e início da fase externa da TCE	art. 5°, inciso II	Ato interruptivo sobre a prescrição; início de novo prazo prescricional
9	25/10/2023	Instrução da unidade técnica – preliminar, de citação (peças 60 e 61)	art. 5°, inciso II	Ato interruptivo sobre a prescrição; início de novo prazo prescricional
10	26/6/2024	Instrução da unidade técnica – mérito (peças 88 a 90)	art. 5°, inciso II	Ato interruptivo sobre a prescrição; início de novo prazo prescricional
11	1/8/2025	Despacho de Autoridade – determinação para que se proceda à análise das alegações de defesa e da documentação apresentada, intempestivamente, pela pessoa jurídica responsável (peça 95)	art. 5°, inciso II	Ato interruptivo sobre a prescrição; início de novo prazo prescricional

29. Analisando-se o termo inicial da contagem do prazo prescricional, bem como a sequência de eventos processuais enumerados na tabela anterior, os quais teriam o condão de interromper a prescrição da ação punitiva desta Corte, conclui-se que não houve o transcurso do prazo de cinco anos entre cada evento processual capaz de caracterizar a ocorrência da prescrição ordinária (quinquenal), tampouco de três anos entre cada evento processual, que pudesse evidenciar a prescrição intercorrente.

30. Portanto, levando-se em consideração o entendimento do STF anteriormente mencionado, bem como a vigente regulamentação do Tribunal, **não ocorreu a prescrição da pretensão sancionatória e ressarcitória a cargo do TCU.**

OUTROS PROCESSOS/DÉBITOS NOS SISTEMAS DO TCU COM OS MESMOS RESPONSÁVEIS

31. Informa-se que não foi encontrado débito imputável aos responsáveis em outros processos no Tribunal.

32. A Tomada de Contas Especial está, assim, devidamente constituída e em condição de ser instruída.

EXAME TÉCNICO

Da validade das notificações:

33. 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.

34. 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 3.648/2013-TCU-2ª Câmara, Rel. Min. José Jorge);

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80646683.

> 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 1.019/2008-TCU-Plenário, Rel. Min. 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 1.526/2007-TCU-Plenário, Rel. Min. Aroldo Cedraz).'

35. 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 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.

Da revelia do responsável Leandro Coelho Nunes

36. No caso vertente, a citação do responsável Leandro Coelho Nunes se deu em endereços provenientes da base de CPFs da Receita Federal, bem como da base de dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), ambas custodiadas pelo TCU. A entrega dos ofícios citatórios nesses endereços ficou comprovada (peças 62, 68, 69, 72, 74 e 87).

37. 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 1.009/2018-TCU-Plenário, Rel. Min. Bruno Dantas; 2.369/2013-TCU-Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler; e 2.449/2013-TCU-Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler). Dessa forma, a avaliação da responsabilidade do agente não pode prescindir da prova existente no processo ou para ele carreada.

38. 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'.

39. Mesmo as alegações de defesa não sendo apresentadas, considerando o princípio da verdade real que rege esta Corte, procurou-se buscar, em manifestações do responsável na fase interna desta Tomada de Contas Especial, se havia algum argumento que pudesse ser aproveitado a seu favor.

40. Os argumentos apresentados na fase interna (peças 10 e 11) **não** elidem as irregularidades apontadas.

41. Em se tratando de processo em que a parte interessada não se manifestou acerca das irregularidades imputadas, não há elementos para que se possa efetivamente aferir e reconhecer a ocorrência de boa-fé na conduta do responsável, podendo este Tribunal, desde logo, proferir o julgamento de mérito pela irregularidade das contas, conforme os termos dos §§ 2º e 6º do art. 202 do Regimento Interno do TCU. (Acórdãos 2.064/2011-TCU-1ª Câmara, Rel. Min. Ubiratan Aguiar; 6.182/2011-TCU-1ª Câmara, Rel. Min.-Substituto Weder de Oliveira; 4.072/2010-TCU-1ª Câmara, Rel. Min. Valmir Campelo; 1.189/2009-TCU-1ª Câmara, Rel. Min.-Substituto Marcos Bemquerer; e 731/2008-TCU-Plenário (Rel. Min. Aroldo Cedraz).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80646683.

42. Dessa forma, o responsável Leandro Coelho Nunes deve ser considerado revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, devendo as contas serem julgadas irregulares, condenando-o solidariamente ao débito apurado.

Da revisão, de ofício, do valor do débito imputado à responsável Karen Cristina Pires Soares

43. Ao tratar da responsabilização neste processo, a instrução técnica preliminar de citação destacou que, em razão do caráter convenial da relação estabelecida entre o poder público e o particular no âmbito do PFPB – conforme previsto nas portarias que o regulam – a jurisprudência do TCU é pacífica no sentido de atribuir responsabilidade não apenas à pessoa jurídica, mas também, pessoalmente, a seus sócios administradores, os quais devem comprovar a correta aplicação dos recursos públicos vinculados às suas decisões.

44. Destacou-se ainda que, acerca das irregularidades constatadas na execução do PFPB, julgados recentes do TCU, a exemplo dos Acórdãos 5.520/2023-TCU-Segunda Câmara, rel. Min. Aroldo Cedraz, 4.654/2023-TCU-Primeira Câmara, rel. Min. Jorge Oliveira, e 4.416/2023-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.

45. Tal responsabilização não se dá pelo instituto da desconsideração da personalidade jurídica, mas sim pela obrigação de prestar contas decorrente da natureza convenial da relação jurídica estabelecida. Fez-se também referência a excerto do voto condutor do Acórdão 5259/2018-TCU-Primeira Câmara, em que o relator, Ministro Vital do Rêgo, manifestou-se no mesmo sentido.

46. Com base nos entendimentos supracitados, concluiu-se que, 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 suas responsabilidades restritas aos períodos de administração.

47. Registrou-se, por fim, que as datas consideradas para definir o período de responsabilidade de cada administrador são as do registro na junta comercial, e não as de assinatura dos documentos, já que somente a partir do aduzido registro é que a alteração passa a ter eficácia quanto à sociedade e terceiros, conforme o parágrafo único do art. 1.057 do Código Civil.

48. Conforme se verifica, em razão da natureza convenial conferida às relações estabelecidas no âmbito do PFPB, os sócios administradores das farmácias participantes do programa respondem, solidariamente com o estabelecimento, pela prática de irregularidades e respectivos danos decorrentes.

49. No entanto, tendo em vista que a jurisprudência desta Casa se consolidou no sentido de que a responsabilização recai especificamente sobre os sócios administradores, e não sobre os sócios em geral, tal responsabilidade deve ser delimitada aos períodos em que esses sócios tenham efetivamente exercido a função de administração.

50. No caso concreto, a instrução preambular indicou Karen Cristina Pires Soares como sócia administradora no período de 6/3/2014 a 20/2/2019 (peça 60, p. 6). O documento utilizado para fundamentar tal indicação foi o contrato social do estabelecimento, com suas respectivas alterações (peça 7).

51. Observa-se, todavia, que a data a princípio indicada como sendo o início da gestão de Karen Cristina Pires Soares se refere apenas à admissão da responsável como sócia na Drogaria Coelho Nunes Ltda., conforme consta da 1ª Alteração Contratual. No entanto, a Cláusula Sétima da seção 'Consolidação' do referido documento deixa assente que, a despeito da entrada de Karen Cristina Pires Soares como nova sócia, a administração do estabelecimento continuou sob a responsabilidade exclusiva de Leandro Coelho Nunes (peça 7, p. 4 e 6).

52. Verifica-se, ainda, que Karen Cristina Pires Soares passaria a exercer a administração da farmácia, em conjunto com Leandro Coelho Nunes, somente a partir da 2ª alteração contratual (peça 7, p. 8-9), o que ocorreu apenas em 27/1/2016 (data do correspondente registro

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80646683.

na Junta Comercial, peça 7, p. 10). De acordo com as alterações subsequentes, constantes da mesma peça 7, a responsável permanece como sócia administradora até o presente momento.

53. Portanto, como a jurisprudência deste Tribunal é no sentido de responsabilizar solidariamente os sócios administradores (e não simplesmente sócios comuns), avalia-se que a responsabilidade de Karen Cristina Pires Soares pelas irregularidades verificadas neste processo deve ser atribuída apenas a partir do momento em que ela assumiu a administração da farmácia (em 27/1/2016), e não desde sua simples entrada no quadro societário (em 6/3/2014), conforme constou da instrução de citação.

54. Assim, do valor original total de débito imputado a Karen Cristina Pires Soares deve ser abatido o montante de R$ 192.911,47, correspondente à soma das parcelas com datas de ocorrência compreendidas entre 3/3/2015 e 21/1/2016, as quais são anteriores ao início do período de administração da responsável.

Da defesa dos responsáveis Karen Cristina Pires Soares e Drogaria Coelho Nunes Ltda.

55. Os responsáveis Karen Cristina Pires Soares e Drogaria Coelho Nunes Ltda. apresentaram defesa, que passa a ser analisada em seguida.

56. **Argumento 1: Divergência entre marca comercial e princípio ativo e comprovação da aquisição de medicamentos**

56.1. A defesa argumenta que a auditoria do Denasus considerou a marca e não o princípio ativo, quando a Portaria 111/GM-MS/2016 estabelece que a garantia de disponibilidade do PFPB se dá pelo princípio ativo. Assim, a venda de genéricos e similares de mesmo princípio ativo não acarretaria prejuízo ao programa ou ao paciente.

56.2. Sustenta que as notas fiscais apresentadas contêm chave de acesso eletrônica e códigos EAN (códigos de barras), que podem ser conferidos no sistema do Ministério da Saúde. Assim, tais mecanismos comprovariam a aquisição e a dispensação de medicamentos equivalentes aos autorizados no âmbito do Programa Farmácia Popular.

56.3. A responsável defende ainda que mais de 90% das aquisições foram devidamente comprovadas por meio de notas fiscais. Argumenta que o Denasus desconsiderou medicamentos de mesmo princípio ativo por divergências no nome comercial ou no código EAN, embora estivessem regularizados e previstos na RDC 58/2014 da Anvisa, que trata da intercambialidade.

57. **Análise do argumento 1:**

57.1. Os argumentos da responsável não merecem ser acolhidos. Com efeito, embora assista-lhe razão ao afirmar que a Portaria GM/MS 111/2016 dispõe que a garantia de disponibilidade do PFPB se dá pelo princípio ativo (art. 6º, § 1º), o propósito da norma foi meramente assegurar que a cobertura do programa seja vinculada ao princípio ativo, e não à marca comercial.

57.2. Isso não significa, porém, que a farmácia participante possa comprar um medicamento com determinado princípio ativo de um laboratório 'X' e depois lançar a dispensação de outro medicamento equivalente de um laboratório 'Y'.

57.3. A farmácia deve comprovar, por meio de notas fiscais, que adquiriu exatamente os medicamentos que veio a dispensar posteriormente. Ou seja, existe a necessidade de correspondência entre o que foi comprado pelo estabelecimento e o que foi efetivamente entregue ao beneficiário.

57.4. Dessa forma, o programa realmente admite que a farmácia dispense medicamentos genéricos, similares ou de referência, desde que tenham o mesmo princípio ativo, dose, forma farmacêutica e estejam registrados na Anvisa. No entanto, essa intercambialidade precisa também estar refletida nas compras efetuadas. Não se admite, por exemplo, comprovar aquisição produtos de apenas um laboratório e apresentar dispensação de outro, sem a correspondente nota fiscal de compra.

57.5. Dessa forma, para lançar mão da intercambialidade admitida pela RDC 58/2014 da Anvisa, caso o estabelecimento deseje realizar a substituição de um medicamento por outro de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80646683.

mesmo princípio ativo, deverá fazê-lo antes do registro da Autorização de Dispensação de Medicamentos (ADM), por meio do cadastro, no respectivo sistema, do código de barras do medicamento que será efetivamente entregue ao beneficiário. Caso contrário, a regularidade da operação não estará comprovada, pois dirá respeito a medicamentos distintos, ainda que com o mesmo princípio ativo.

57.6. Destarte, o intuito da regra prevista no art. 6º, § 1º, da Portaria 111/GM-MS/2016 foi evitar que o paciente ficasse restrito a uma única marca comercial, garantindo acesso ao tratamento por meio do princípio ativo. Mas, tal regra não afastou a necessidade de a farmácia demonstrar aderência entre compra e dispensação.

57.7. A alegação de que o Denasus teria desconsiderado medicamentos de mesmo princípio ativo por divergências no nome comercial ou no código EAN igualmente não merece prosperar.

57.8. Ao longo do período fiscalizado pelo Denasus (de 3/3/2015 a 29/10/2018), estiveram vigentes as Portarias GM/MS 971/2012 e 111/2016. Conforme estabelecido no art. 17 da Portaria GM/MS 971/2012, a Autorização de Dispensação de Medicamentos (ADM), no âmbito do PFPB, 'será processada por meio eletrônico, em tempo real, **com base no código de barras (EAN) da embalagem do medicamento** e/ou correlato' (grifamos).

57.9. Em duas das três fases do processo de autorização (artigos 50, inciso VI, alínea 'a'; e 52, inciso III, alínea 'a', da supracitada portaria), exige-se que o estabelecimento informe o código EAN do medicamento dispensado, o que evidencia a centralidade e imprescindibilidade desse elemento para o controle e a rastreabilidade da operação.

57.10. No que lhe concerne, a Portaria GM/MS 111/2016 determina – em seu art. 16, parágrafo único – que '**o código de barras informado no sistema autorizador de vendas deverá ser igual ao código de barras da embalagem do medicamento e/ou correlato dispensado ao beneficiário**', estabelecendo, assim, uma vedação expressa com relação à divergência entre o código de barras do sistema (o qual constou da nota fiscal de compra) e aquele do medicamente entregue ao cliente.

57.11. Dada sua relevância para o controle dos medicamentos fornecidos por meio do PFPB, a referida regra é reiterada no artigo 37 da mesma portaria:

> Art. 37. O descumprimento de qualquer das regras dispostas nesta Portaria, pelas farmácias e drogarias, caracteriza prática de irregularidade no âmbito do PFPB, considerando-se irregulares as seguintes situações, entre outras:
>
> [...]
>
> XIX - dispensar ao beneficiário medicamento e/ou correlato **contendo o código de barras diverso daquele informado no sistema autorizador de vendas**. (grifamos)

57.12. No voto que precedeu o Acórdão 5.488/2025-TCU-Segunda Câmara, o relator, Ministro Augusto Nardes, deixa assente que a mera coincidência entre princípios ativos de medicamentos adquiridos e entregues aos beneficiários não é suficiente para comprovar a regularidade na dispensação:

> '18. No tocante à não apresentação de cópia do cupom fiscal, cupom vinculado e/ou receitas médicas solicitados, a argumentação de que o comando previsto na Portaria 111/2016 GM-MS, que determina que os cupons fiscais vinculados precisam conter o nome do medicamento e não apenas o princípio ativo, não poderia ser interpretada de forma isolada e absoluta, sob pena de comprometer a lógica do programa Farmácia, igualmente não se sustenta.
>
> 19. Com efeito, a Portaria GM/MS 971/2012 estabelecia procedimentos específicos para a dispensação de medicamentos no âmbito do Programa Farmácia Popular do Brasil (PFPB):
>
> o art. 18 determinava que, a cada operação, o estabelecimento deveria emitir duas vias do documento fiscal e do cupom vinculado;
>
> o art. 19 especificava que o cupom vinculado deveria conter, entre outras informações, o nome e a apresentação do medicamento dispensado, **bem como seu código de barras (EAN)**;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80646683.

> o art. 23, inciso II, exigia que a prescrição médica contivesse o número de inscrição do médico no Conselho Regional de Medicina (CRM) ou Registro do Ministério da Saúde (RMS) e a respectiva unidade federativa.
>
> 20. Desnecessário lembrar que medicamentos possuem natureza crítica para a saúde pública e requerem controle rigoroso desde a fabricação até a dispensação. **O código de barras é fundamental para identificar o país de origem, o fabricante e a apresentação específica do produto**. A prestação de informações falsas ou inconsistentes no momento da venda desestrutura a possibilidade de controle, prejudica auditorias, fragiliza o controle sanitário e compromete a segurança do paciente, ao impedir o rastreamento adequado do medicamento em situações como recall, suspeita de falsificação ou investigações sanitárias.
>
> 21. Desse modo, conforme assevera a unidade técnica deste Tribunal, '**a prática de dispensar medicamentos diferentes daqueles registrados no sistema autorizador, mesmo que sejam genéricos ou similares intercambiáveis**, sem a devida atualização do cadastro e sem a emissão correta dos cupons fiscais vinculados e receitas médicas, configura infração às normas estabelecidas pela Portaria GM/MS nº 971/2012'. (grifamos)

57.13. Constata-se, portanto, que a legislação do PFPB condiciona a regularidade da dispensação à correspondência entre o medicamento registrado no sistema autorizador de vendas e aquele efetivamente entregue ao beneficiário, ambos identificados pelo mesmo código EAN.

57.14. No caso concreto, a responsável sustenta ter apresentado documentação comprobatória das aquisições, incluindo notas fiscais de medicamentos intercambiáveis. Contudo, tais elementos não são suficientes para comprovar a regularidade das dispensações, na medida em que a própria defesa admite que os documentos contêm divergências de códigos EAN, pois não se referem a medicamentos idênticos, mas sim com mesmo princípio ativo.

57.15. Conforme visto, a simples apresentação de notas fiscais de medicamentos com o mesmo princípio ativo, mas com EAN diverso, não atende aos requisitos estabelecidos pelas Portarias GM/MS 971/2012 e 111/2016.

57.16. Constata-se, ademais, a insuficiência dos elementos probatórios oferecidos pela defesa, tendo em vista que foram apresentadas notas fiscais emitidas apenas nos anos de 2017 e 2018 (peça 93), enquanto a auditoria perpetrada pelo Denasus abrangeu o período de 3/3/2015 a 29/10/2018. Verifica-se, ainda, a existência de diversas notas fiscais emitidas em novembro e dezembro de 2018, meses não abrangidos pela fiscalização.

57.17. Portanto, as alegações de defesa devem ser rejeitadas.

58. **Argumento 2: Existência de boa-fé da empresa e pedido de exclusão de penalidades**

58.1. Alega a responsável ter agido de boa-fé e, em razão disso, requer o afastamento de juros de mora e multa, ou, alternativamente, aplicação da penalidade em patamar mínimo. Ressalta ainda que a empresa foi severamente impactada pela crise sanitária, de modo que a cobrança integral e a multa poderiam levá-la à falência.

59. **Análise do argumento 2:**

59.1. O argumento acerca da existência de boa-fé não exime a responsabilidade da defendente. A boa-fé não pode ser utilizada como justificativa para o descumprimento de normas legais e regulamentares, especialmente quando se trata de recursos públicos destinados a ações específicas.

59.2. Frise-se que 'a boa-fé não pode ser presumida ou acatada a partir de mera alegação, devendo ser demonstrada e comprovada a partir dos elementos que integram os autos, corroborada em contexto fático propício ao reconhecimento dessa condição em favor dos responsáveis' (Acórdão 4.667/2017-TCU-Primeira Câmara, relator Bruno Dantas, grifamos).

59.3. Consoante análise efetuada no item precedente, o estabelecimento responsável não logrou comprovar as aquisições dos medicamentos dispensados pelo Programa Farmácia Popular do Brasil. Assim, a irregularidade que restou não elidida, com a consequente ocorrência de dano ao erário, impossibilita o reconhecimento de boa-fé na conduta dos respectivos administradores.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80646683.

59.4. Além disso, esta Casa consolidou entendimento jurisprudencial pacífico, no sentido de que:

> 'A responsabilidade dos jurisdicionados perante o TCU é de natureza subjetiva, caracterizada mediante a presença de simples culpa stricto sensu, **sendo desnecessária a caracterização de conduta dolosa ou má-fé do gestor** para que ele seja instado a ressarcir os prejuízos que tenha causado ao erário' (Acórdão 4.485/2020-TCU-1ª Câmara, relator Ministro Benjamin Zymler, grifamos)

59.5. Com relação à alegada possibilidade de a cobrança integral da dívida, com a respectiva cominação de multa, levar o estabelecimento comercial à falência, verifica-se que há vários precedentes jurisprudenciais desta Corte de Contas que consideram que situações de caráter pessoal, como hipossuficiência financeira, não impedem a imputação de responsabilidade a beneficiário de recursos públicos, conforme enunciados extraídos da jurisprudência selecionada relacionados abaixo:

> Alegações de **hipossuficiência financeira**, idade avançada e doença grave não impedem a imputação de débito ou a aplicação de multa a responsável. (Acórdão 4.415/2023-TCU-Primeira Câmara – Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues, grifamos)

> As **precárias condições financeiras** e de saúde do responsável não são motivo para deixar de apená-lo (Acórdão 11.34/2008-TCU-Primeira Câmara – Relator Ministro Marcos Bemquerer, grifamos)

60. Assim, da análise procedida acima, verifica-se que os argumentos de defesa não foram suficientes para elidir a irregularidade pela qual os defendentes estão sendo responsabilizados, de forma que devem ser rejeitados.

61. Não há elementos para que se possa efetivamente aferir e reconhecer a ocorrência de boa-fé na conduta de Karen Cristina Pires Soares e Drogaria Coelho Nunes Ltda., podendo este Tribunal, desde logo, proferir o julgamento de mérito pela irregularidade das contas, conforme os termos dos §§ 2º e 6º do art. 202 do Regimento Interno do TCU (RI/TCU), condenando-se os responsáveis ao débito apurado.

62. Quanto à aplicação da multa, o Acórdão 2.286/2024-TCU-Plenário (relator Ministro Weder de Oliveira) estabeleceu que, no âmbito do Programa Farmácia Popular do Brasil, modalidade 'Aqui Tem Farmácia Popular', os sócios administradores respondem solidariamente pelo ressarcimento do dano causado pela pessoa jurídica. Entretanto, para que seja aplicada sanção diretamente à pessoa física dos administradores, é necessário comprovar, adicionalmente, conduta própria que mereça especial reprovação, não sendo suficiente apenas sua condição gerencial.

63. Contudo, não há tal comprovação nos autos, motivo pelo qual a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 será proposta somente em relação ao estabelecimento comercial Drogaria Coelho Nunes Ltda.

Dos demais requerimentos dos responsáveis Karen Cristina Pires Soares e Drogaria Coelho Nunes Ltda.

64. Além dos argumentos apresentados em suas alegações de defesa, os responsáveis requerem ainda o seguinte:

64.1. Solicitam, com fundamento na Lei 14.689/2023, o parcelamento da dívida em até 120 vezes e o desconto de até 65% sobre o valor devido. Argumentam que o Código de Processo Civil (CPC) impõe o princípio da menor onerosidade ao devedor e, dessa forma, pleiteiam condições facilitadas para quitação do débito.

Análise

65. Quanto aos requerimentos reproduzidos anteriormente, ante os fatos apurados no exame técnico, não há razões ou fundamentos para seu integral acatamento, tendo em vista que:

65.1. No exercício das atribuições que lhe são conferidas pela Constituição Federal e pela sua Lei Orgânica (LOTCU, Lei 8.443/1992), o TCU dispõe de regulamentação própria para o parcelamento de débitos apurados em seus processos de controle externo.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80646683.

65.2. Conforme estabelece o art. 26 da mencionada lei, o Tribunal pode autorizar, a qualquer tempo, o parcelamento do valor devido, observadas as disposições regimentais pertinentes e com a incidência dos encargos legais sobre cada parcela. Por seu turno, o art. 217 do Regimento Interno do TCU (RI/TCU) prevê que o parcelamento ordinário poderá ser concedido em até 36 parcelas mensais, desde que o processo ainda não tenha sido remetido para cobrança judicial.

65.3. Ressalte-se que as regras trazidas pela Lei 14.689/2023 citada pela defesa, relativas à transação tributária no âmbito da Administração Tributária Federal, não se aplicam, de forma automática, aos débitos constituídos em processos de competência desta Corte de Contas. Isso porque tanto a LOTCU quanto o RI/TCU não preveem, como regra geral, a concessão de descontos sobre o valor principal da dívida, tampouco autorizam parcelamentos em número superior a 36 parcelas.

65.4. Nada obstante, a jurisprudência desta Casa admite, em situações excepcionais e mediante fundamentação adequada, a possibilidade de se conceder parcelamentos em prazo superior ao limite ordinário, desde que amparados nos princípios do formalismo moderado, da razoabilidade e do interesse público na satisfação do débito, inclusive com o objetivo de evitar a necessidade de execução judicial. Nessa linha, destaca-se o Acórdão 4.210/2023-TCU-Segunda Câmara, de relatoria do Ministro Antonio Anastasia.

65.5. Ainda acerca da matéria, releva destacar excerto do voto que precedeu o Acórdão 5.928/2025-TCU-1ª Câmara, igualmente referente a irregularidades verificadas no âmbito do PFPB, no qual o Ministro Relator, Walton Alencar Rodrigues, consignou o seguinte:

'Cumpre ressaltar que o Sr. [*omissis*] requereu o parcelamento do débito e pleiteou o abatimento de 65% do débito, à luz da Lei 14.689/2023, que dispõe sobre modalidades de transação em litígios tributários e administrativos.

Todavia, **as normas internas do Tribunal de Contas da União (Lei 8.443/1992 e RI/TCU) não acolhem a hipótese de redução do principal para essa espécie de débito, embora se possa autorizar o fracionamento do valor devido**, desde que observados os encargos legais e demais balizas fixadas pela Lei Orgânica do TCU.'

65.6. Assim, em consonância com o precedente supracitado, considerando as dificuldades financeiras alegadas pelo estabelecimento comercial envolvido, a manifestação de interesse dos defendentes em cumprir a obrigação de recolhimento, o interesse público na quitação da dívida sem a necessidade da ação de execução, e em respeito aos princípios da razoabilidade e do formalismo moderado, propõe-se autorizar, de forma excepcional, o parcelamento do débito em até 120 (cento e vinte) parcelas mensais, conforme solicitado. Todavia, não há respaldo legal ou jurisprudencial para a concessão do desconto de 65% requerido, razão pela qual o pleito deve ser rejeitado nessa parte.

Dolo ou Erro Grosseiro no TCU (art. 28 da LINDB)

66. Cumpre avaliar, por fim, a caracterização do dolo ou erro grosseiro, no caso concreto, tendo em vista a diretriz constante do art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lei de Introdução à Normas do Direito Brasileiro - Lindb) acerca da responsabilização de agentes públicos no âmbito da atividade controladora do Estado. Desde a entrada em vigor da Lei 13.655/2018 (que inseriu os artigos 20 a 30 ao texto da Lindb), essa análise vem sendo incorporada cada vez mais aos acórdãos do TCU, com vistas a aprimorar a individualização das condutas e robustecer as decisões que aplicam sanções aos responsáveis.

67. Acerca da jurisprudência que vem se firmado sobre o tema, as decisões até o momento proferidas parecem se inclinar majoritariamente para a equiparação conceitual do 'erro grosseiro' à 'culpa grave'. Para fins do exercício do poder sancionatório do TCU, tem-se considerado como erro grosseiro o que resulta de grave inobservância do dever de cuidado e zelo com a coisa pública (Acórdão 2.391/2018-TCU-Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler; Acórdão 2.924/2018-Plenário, Rel. Min. José Mucio Monteiro; Acórdão 11.762/2018-2ª Câmara, Rel. Min.-Substituto Marcos Bemquerer; e Acórdãos 957/2019, 1.264/2019 e 1.689/2019, todos do Plenário, Rel. Min. Augusto Nardes).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80646683.

68. Quanto ao alcance da expressão ‘erro grosseiro’, o Ministro Antônio Anastasia defende que o correto seria considerar ‘o erro grosseiro como culpa grave, mas mantendo o referencial do homem médio’ (Acórdão 2.012/2022 – 2ª Câmara). Desse modo, incorre em erro grosseiro o gestor que falha gravemente nas circunstâncias em que não falharia aquele que emprega um nível de diligência normal no desempenho de suas funções, considerando os obstáculos e dificuldades reais que se apresentavam à época da prática do ato impugnado (art. 22 da Lindb).

69. No caso em tela, a irregularidade consistente na falta de apresentação de notas fiscais que comprovem as aquisições dos medicamentos dispensados pelo PFPB configura violação não só a regras constitucionais, legais e regulamentares, mas também a princípios basilares da administração pública, como os da legalidade, da indisponibilidade do interesse público e da prestação de contas.

70. Depreende-se, portanto, que a conduta do responsável se distanciou daquela que seria esperada de um administrador médio, a revelar grave inobservância no dever de cuidado no trato com a coisa pública, num claro exemplo de erro grosseiro a que alude o art. 28 da LINDB (Acórdão 1.689/2019-TCU-Plenário, Rel. Min. Augusto Nardes; Acórdão 2.924/2018-TCU-Plenário, Rel. Min. José Mucio Monteiro; e Acórdão 2.391/2018-TCU-Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler).

CONCLUSÃO

71. Em face da análise promovida na seção ‘Exame Técnico’, verifica-se que o responsável Leandro Coelho Nunes não logrou comprovar a boa e regular aplicação dos recursos. Instado a se manifestar, optou pelo silêncio, configurando a revelia, nos termos do § 3º do art. 12 da Lei 8.443/1992.

72. Além disso, propõe-se rejeitar as alegações de defesa de Karen Cristina Pires Soares e da Drogaria Coelho Nunes Ltda., uma vez que não foram suficientes para sanar as irregularidades a eles atribuídas e nem para afastar o débito apurado.

73. Ademais, inexistem nos autos elementos que demonstrem a boa-fé dos responsáveis ou a ocorrência de outras excludentes de culpabilidade. Verifica-se também que não houve a prescrição da pretensão punitiva, conforme análise já realizada.

74. Tendo em vista que não constam dos autos elementos que permitam reconhecer a boa-fé dos responsáveis, sugere-se que suas contas sejam julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno do TCU, com a imputação do débito atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora, nos termos do art. 202, § 1º do Regimento Interno do TCU, descontando-se o valor eventualmente recolhido. Além disso, deve ser aplicada a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 ao estabelecimento comercial Drogaria Coelho Nunes Ltda.

75. Por fim, como não houve elementos que pudessem modificar o entendimento acerca das irregularidades em apuração, mantém-se a matriz de responsabilização presente na peça 59.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

76. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

a) considerar revel o responsável Leandro Coelho Nunes, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

b) rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelos responsáveis Karen Cristina Pires Soares e Drogaria Coelho Nunes Ltda.;

c) julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, e 16, inciso III, alíneas ‘b’ e ‘c’, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma lei, as contas dos responsáveis Leandro Coelho Nunes, Karen Cristina Pires Soares e Drogaria Coelho Nunes Ltda., condenando-os solidariamente ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculadas a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhes o prazo de quinze dias, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Fundo

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80646683.

Nacional de Saúde – MS, nos termos do art. 23, inciso III, alínea 'a', da citada lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno do TCU.

Débitos relacionados à responsável Drogaria Coelho Nunes Ltda. (CNPJ: 14.256.350/0001-28), em solidariedade com Leandro Coelho Nunes (CPF: 010.219.681-88):

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
3/3/2015	4.804,85
3/3/2015	22.268,13
2/4/2015	3.143,07
2/4/2015	20.987,85
5/5/2015	2.448,43
5/5/2015	14.599,15
12/6/2015	10.171,06
12/6/2015	1.967,46
7/7/2015	4.868,26
7/7/2015	13.496,04
5/8/2015	2.823,16
5/8/2015	11.626,49
31/8/2015	457,30
31/8/2015	9.337,17
14/10/2015	16.531,63
15/10/2015	2.609,15
30/10/2015	3.383,98
30/10/2015	14.255,95
18/12/2015	14.006,68
18/12/2015	5.147,82
21/1/2016	3.798,21
21/1/2016	10.179,63

Valor atualizado do débito (com juros) em 24/9/2025: R$ 368.358,72.

Débitos relacionados à responsável Drogaria Coelho Nunes Ltda. (CNPJ: 14.256.350/0001-28), em solidariedade com Leandro Coelho Nunes (CPF: 010.219.681-88) e Karen Cristina Pires Soares (CPF: 018.172.371-95):

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
17/2/2016	3.971,87
17/2/2016	10.502,43
9/3/2016	10.034,87
9/3/2016	4.947,94
1/4/2016	11.437,11
1/4/2016	2.682,10
29/4/2016	2.645,20
29/4/2016	14.421,97
31/5/2016	22.813,83
31/5/2016	3.178,19
30/6/2016	30.225,69
30/6/2016	4.413,10
3/8/2016	6.943,53
3/8/2016	29.539,90
9/9/2016	3.757,29
9/9/2016	26.722,68
30/9/2016	11.145,60
30/9/2016	450,91
11/11/2016	74,03
11/11/2016	2.462,15
29/11/2016	47,11
1/12/2016	1.315,40
28/12/2016	282,66
28/12/2016	6.702,10

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80646683.

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
20/2/2017	559,19
20/2/2017	10.151,40
9/3/2017	15.874,75
9/3/2017	3.688,95
4/4/2017	4.232,68
4/4/2017	18.759,75
16/5/2017	1.323,95
16/5/2017	24.461,90
16/6/2017	34.084,15
16/6/2017	6.469,98
29/6/2017	3.879,99
29/6/2017	34.049,10
27/7/2017	39.977,55
27/7/2017	4.953,06
21/8/2017	25.833,50
21/8/2017	3.103,88
22/9/2017	3.913,00
22/9/2017	38.026,30
20/10/2017	29.002,15
20/10/2017	2.846,26
15/12/2017	2.536,00
15/12/2017	24.144,10
16/12/2017	3.506,80
18/12/2017	24.858,35
6/2/2018	27.230,70
6/2/2018	5.454,39
2/3/2018	7.213,57
2/3/2018	20.357,30
2/4/2018	7.083,42
2/4/2018	26.910,10
3/5/2018	6.376,67
4/5/2018	27.489,75
4/6/2018	16.257,40
4/6/2018	3.942,58
10/7/2018	5.574,20
10/7/2018	7.586,40
1/8/2018	4.878,00
1/8/2018	3.100,78
17/9/2018	5.516,10
17/9/2018	7.218,00
10/10/2018	11.357,10
10/10/2018	6.200,02
29/10/2018	5.683,61
29/10/2018	10.432,20

Valor atualizado do débito (com juros) em 24/9/2025: R$ 1.322.351,73.

d) aplicar à responsável Drogaria Coelho Nunes Ltda. a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido por este Tribunal até a data do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

e) autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações, na forma do disposto no art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80646683.

f) autorizar também, desde logo, com fundamento no art. 26, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217 do Regimento Interno do TCU, excepcionalmente, o parcelamento das dívidas em até 120 (cento e vinte) parcelas, incidindo, sobre cada parcela, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar, perante o Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovar os recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir, sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, no caso do débito, na forma prevista na legislação em vigor, alertando os responsáveis de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;

g) informar à Procuradoria da República no Distrito Federal/DF, ao Fundo Nacional de Saúde – MS e aos responsáveis que a presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamentam, está disponível para consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos; e

h) informar à Procuradoria da República no Distrito Federal/DF que, nos termos do § 1º 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."

É o relatório.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80646683.

VOTO

Em exame, tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde/Ministério da Saúde (FNS) relativamente à aplicação de recursos provenientes do Sistema Único de Saúde (SUS), descentralizados pela União no âmbito do Programa Farmácia Popular do Brasil – Aqui Tem Farmácia Popular (PFPB).

2. O Departamento Nacional de Auditoria do SUS (Denasus) apontou a não apresentação de notas fiscais que comprovassem a aquisição dos medicamentos dispensados, impossibilitando a demonstração da boa e regular aplicação dos recursos federais[1]. Diante da ausência de justificativas e da não devolução dos valores, o tomador de contas[2] e, posteriormente, a Controladoria-Geral da União (CGU)[3] e o Ministro da Saúde[4] se manifestaram pela irregularidade das contas.

3. Neste Tribunal, foram citados a Drogaria Coelho Nunes Ltda., na condição de contratada, e seus sócios-administradores, Leandro Coelho Nunes e Karen Cristina Pires Soares, na condição de gestores dos recursos. Atribui-se a eles a conduta de faturar, cobrar e receber valores do programa sem a devida comprovação, por meio das notas fiscais, das aquisições que justificassem a totalidade das dispensações registradas no PFPB[5].

4. Leandro Coelho Nunes não apresentou defesa.

5. Mesmo assim, a unidade instrutiva analisou os argumentos apresentados por ele ainda na fase interna da tomada de contas especial[6], mas concluiu que eram insuficientes para elidir as falhas apontadas e, por isso, propôs a sua condenação solidária pelo dano ao erário apurado.

6. A Drogaria Coelho Nunes Ltda. e Karen Cristina apresentaram defesa em conjunto[7].

7. A sócia argumentou que a fiscalização desconsiderou medicamentos equivalentes de mesmo princípio ativo e que a documentação apresentada comprovava a maior parte das operações, alegando ainda boa-fé e dificuldades financeiras.

8. A unidade especializada opinou pela rejeição das justificativas, esclarecendo que o programa exige a estrita correspondência do código EAN[8] do produto e que os comprovantes trazidos estavam incompletos e divergentes, além de ressaltar que problemas financeiros e a ausência de má-fé não eximem o gestor do dever de recompor o erário.

9. Os argumentos de defesa comuns para a Drogaria Coelho Nunes Ltda. e para a sócia replicaram as alegações sobre a intercambiabilidade de medicamentos, a suficiência das notas fiscais e a crise financeira agravada pela pandemia. A AudTCE propôs, contudo, a rejeição dessas teses pelos mesmos fundamentos e, adicionalmente, o indeferimento do pedido de redução de 65% do valor devido, por falta de amparo legal.

10. Ainda em relação à Karen Cristina, a unidade instrutiva verificou que ela assumiu a administração apenas em 27/1/2016 e propôs, por isso, a exclusão de sua responsabilidade sobre o dano ao erário anterior a essa data.

---

[1] Relatório de Auditoria do Denasus 18.707/2020 (peça 1, p. 6-7).

[2] Relatório do tomador de contas E-TCE 577/2022 (peça 50).

[3] Relatório de auditoria E-TCE 577/2022 (peça 53).

[4] Pronunciamento ministerial E-TCE 577/2022 (peça 56).

[5] Instrução preliminar que deu base às citações (peça 60, p. 11 a 13).

[6] Peças 10 e 11.

[7] Peças 92 e 93.

[8] European Article Number.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80646680.

11. Além disso, concluiu pela inocorrência das pretensões sancionatória e ressarcitória para todos os envolvidos.

12. O Ministério Público de Contas endossou integralmente a análise e a proposta de encaminhamento oferecidas pela AudTCE[9].

13. Quanto à análise da prescrição a AudTCE observou que o termo inicial para casos do Programa Farmácia Popular do Brasil é a data do relatório de auditoria do Denasus, momento em que o fato se torna conhecido pelo órgão federal. Acrescentou que o período entre 27/6/2024 e 29/9/2025 deve ser computado como suspensão da prescrição, nos termos do art. 7º, VI, da Resolução 344/2022, visto que o atraso processual decorreu unicamente da apresentação extemporânea das alegações de defesa por parte do responsável, ocorrida após a primeira instrução de mérito.

II

14. Adoto a instrução da AudTCE e a manifestação do Ministério Público de Contas como minhas razões de decidir, com os ajustes decorrentes do acórdão 2759/2026-Plenário[10], em atenção ao princípio da colegialidade, além das considerações a seguir.

15. Quanto à prescrição, verifico que a análise da unidade instrutiva, complementada pelo Ministério Público, mostra-se acertada no sentido de que não transcorreu lapso temporal suficiente para caracterizar as prescrições persecutórias a cargo desta Corte.

16. Passo, então, ao exame da responsabilidade dos agentes envolvidos.

17. O estabelecimento e seus gestores faturaram e receberam recursos federais sem apresentar as notas fiscais que comprovassem a efetiva aquisição dos medicamentos dispensados. No contexto do programa, a nota fiscal de compra é o documento indispensável para garantir a rastreabilidade das operações e provar que o estabelecimento, de fato, possuía os medicamentos em estoque antes de repassá-los à população.

18. Quanto a Leandro Coelho Nunes e Karen Cristina Pires Soares, devem ser excluídos da relação processual. A medida atende à tese adotada no acórdão 2759/2026-Plenário, de que a relação entre o Ministério da Saúde e as farmácias e drogarias privadas credenciadas no Programa Farmácia Popular do Brasil tem natureza de contrato administrativo decorrente de credenciamento, e não de convênio. Isso porque o pagamento efetuado pelo Fundo Nacional de Saúde constitui contraprestação por dispensação previamente realizada e validada, e não transferência voluntária de recursos para aplicação em objeto de interesse comum, o que afasta a incidência da Súmula 286 deste Tribunal.

19. Por conseguinte, constituída a farmácia sob a forma de sociedade empresária personificada, dotada de personalidade jurídica e patrimônio próprios[11], é a pessoa jurídica contratada que responde pelo débito e pelas sanções decorrentes das irregularidades verificadas na execução do programa. A responsabilização pessoal de sócios e administradores somente se legitima quando demonstrado que concorreram diretamente para o dano, mediante conduta individualizada, nexo causal e de culpabilidade[12], quando houver previsão legal específica ou quando presentes os requisitos para a desconsideração da personalidade jurídica[13]. Não basta, para esse fim, a mera condição de sócio ou a posição formal de administrador à época dos fatos.

20. Quanto ao mérito da defesa da Drogaria Coelho Nunes Ltda., os argumentos não merecem acolhimento. A alegação de que o programa assegura a cobertura pelo princípio ativo e permite a

[9] Parecer da Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva (peça 99).

[10] Revisor ministro Benjamin Zymler (de 7/10/2026).

[11] Arts. 49-A e 985 do Código Civil.

[12] Art. 16, § 2º, alínea "b", da Lei 8.443/1992.

[13] Art. 50 do Código Civil e art. 160 da Lei 14.133/2021.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80646680.

intercambialidade não exime a farmácia do dever de comprovar a exata correspondência entre as notas fiscais dos medicamentos adquiridos e os efetivamente dispensados e registrados no sistema informatizado por meio do código EAN. O controle eletrônico pelo código de barras é obrigatório e indispensável para garantir a rastreabilidade e a segurança sanitária, de modo que a divergência de códigos EAN ou a falta de notas fiscais adequadas vicia a regularidade das operações. Além disso, as notas fiscais apresentadas pela defesa abrangem somente parte do período fiscalizado e contêm documentos fora do escopo da auditoria.

21. Por fim, quanto ao pedido dos responsáveis para parcelar a dívida em 120 vezes e obter desconto de 65% com base na Lei 14.689/2023, o pleito não pode ser acolhido. As normas internas deste Tribunal preveem o parcelamento ordinário em até 36 vezes, vedando a concessão de descontos sobre o valor principal.

Ante o exposto, voto para que este Tribunal adote a minuta de acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 13 de outubro de 2026.

ODAIR CUNHA
Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80646680.

ACÓRDÃO Nº 5454/2026 – TCU – 1ª Câmara

1. Processo nº TC 008.886/2022-9.
2. Grupo II – Classe de Assunto: II – Tomada de Contas Especial.
3. Responsáveis: Drogaria Coelho Nunes Ltda. (14.256.350/0001-28); Karen Cristina Pires Soares (018.172.371-95); e Leandro Coelho Nunes (010.219.681-88).
4. Unidade Jurisdicionada: Fundo Nacional de Saúde/Ministério da Saúde (FNS).
5. Relator: Ministro Odair Cunha.
6. Representante do Ministério Público: Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: Rafael Leite Mastronardi (OAB/PR 79.209), representando Leandro Coelho Nunes; Rafael Leite Mastronardi (OAB/PR 79.209) e Nilson Marcelo Venturini da Rosa (OAB/RS 111.876B), representando Drogaria Coelho Nunes Ltda; Rafael Leite Mastronardi (OAB/PR 79.209), representando Karen Cristina Pires Soares.

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido este processo de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde relativamente à aplicação de recursos provenientes do Sistema Único de Saúde (SUS), descentralizados, pela União, no âmbito do Programa Farmácia Popular do Brasil – Aqui Tem Farmácia Popular (PFPB).

ACORDAM os ministros deste Tribunal, reunidos em sessão da Primeira Câmara, por unanimidade, ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. excluir Karen Cristina Pires Soares e Leandro Coelho Nunes da relação processual;

9.2. julgar irregulares, com base nos arts. 1º, I, 16, III, "b" e "c" da Lei 8.443/1992, as contas de Drogaria Coelho Nunes Ltda. condenando-a ao pagamento das quantias abaixo especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas de juros de mora calculados a partir das respectivas datas até a do efetivo recolhimento, fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante este Tribunal (art. 214, III, "a", do Regimento Interno), o recolhimento da quantia devida aos cofres do Fundo Nacional de Saúde/MS, na forma da legislação em vigor:

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
3/3/2015	4.804,85
3/3/2015	22.268,13
2/4/2015	3.143,07
2/4/2015	20.987,85
5/5/2015	2.448,43
5/5/2015	14.599,15
12/6/2015	10.171,06
12/6/2015	1.967,46
7/7/2015	4.868,26
7/7/2015	13.496,04
5/8/2015	2.823,16
5/8/2015	11.626,49
31/8/2015	457,30
31/8/2015	9.337,17
14/10/2015	16.531,63
15/10/2015	2.609,15
30/10/2015	3.383,98
30/10/2015	14.255,95
18/12/2015	14.006,68
18/12/2015	5.147,82
21/1/2016	3.798,21
21/1/2016	10.179,63

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80646682.

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
17/2/2016	3.971,87
17/2/2016	10.502,43
9/3/2016	10.034,87
9/3/2016	4.947,94
1/4/2016	11.437,11
1/4/2016	2.682,10
29/4/2016	2.645,20
29/4/2016	14.421,97
31/5/2016	22.813,83
31/5/2016	3.178,19
30/6/2016	30.225,69
30/6/2016	4.413,10
3/8/2016	6.943,53
3/8/2016	29.539,90
9/9/2016	3.757,29
9/9/2016	26.722,68
30/9/2016	11.145,60
30/9/2016	450,91
11/11/2016	74,03
11/11/2016	2.462,15
29/11/2016	47,11
1/12/2016	1.315,40
28/12/2016	282,66
28/12/2016	6.702,10
20/2/2017	559,19
20/2/2017	10.151,40
9/3/2017	15.874,75
9/3/2017	3.688,95
4/4/2017	4.232,68
4/4/2017	18.759,75
16/5/2017	1.323,95
16/5/2017	24.461,90
16/6/2017	34.084,15
16/6/2017	6.469,98
29/6/2017	3.879,99
29/6/2017	34.049,10
27/7/2017	39.977,55
27/7/2017	4.953,06
21/8/2017	25.833,50
21/8/2017	3.103,88
22/9/2017	3.913,00
22/9/2017	38.026,30
20/10/2017	29.002,15
20/10/2017	2.846,26
15/12/2017	2.536,00
15/12/2017	24.144,10
16/12/2017	3.506,80
18/12/2017	24.858,35
6/2/2018	27.230,70
6/2/2018	5.454,39
2/3/2018	7.213,57
2/3/2018	20.357,30
2/4/2018	7.083,42
2/4/2018	26.910,10
3/5/2018	6.376,67
4/5/2018	27.489,75
4/6/2018	16.257,40

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80646682.

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
4/6/2018	3.942,58
10/7/2018	5.574,20
10/7/2018	7.586,40
1/8/2018	4.878,00
1/8/2018	3.100,78
17/9/2018	5.516,10
17/9/2018	7.218,00
10/10/2018	11.357,10
10/10/2018	6.200,02
29/10/2018	5.683,61
29/10/2018	10.432,20

9.3. aplicar à Drogaria Coelho Nunes Ltda., a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R$ 30.000,00, fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal (art. 214, III, "a", do Regimento Interno), o recolhimento da quantia devida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.4. autorizar, desde logo, o parcelamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas, incidindo, sobre cada parcela, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar, perante este Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de 30 (trinta) dias, a contar da parcela anterior, para comprovar o recolhimento das demais parcelas, devendo incidir, sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, no caso do débito, na forma prevista na legislação em vigor, alertando a responsável de que a falta de comprovação do pagamento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor (art. 217, § 2º, do Regimento Interno);

9.5. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações (arts. 28, II, da Lei 8.443/1992 e 219, II, do Regimento Interno);

9.6. comunicar ao Fundo Nacional de Saúde/MS e aos responsáveis que a íntegra desta deliberação estará disponível para consulta no dia seguinte ao de sua oficialização, no endereço www.tcu.gov.br/acordaos; e

9.7. encaminhar cópia desta deliberação à Procuradoria da República no Distrito Federal/DF (art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992), esclarecendo que os procuradores e membros do Ministério Público credenciados nesta Corte têm acesso às peças deste processo de forma eletrônica e automática, ressalvadas aquelas classificadas como sigilosas, as quais requerem solicitação formal (art. 62, § 1º, da Resolução 259/2014).

10. Ata n° 35/2026 – 1ª Câmara.
11. Data da Sessão: 13/10/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-5454-35/26-1.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (Presidente), Benjamin Zymler (Revisor), Odair Cunha (Relator) e Rodrigo Pacheco.

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
ODAIR CUNHA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
RODRIGO MEDEIROS DE LIMA
Procurador

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80646682.