GRUPO II – CLASSE I – Segunda Câmara
TC 017.409/2024-1
Natureza: Recurso de Reconsideração (Tomada de Contas Especial).
Órgão/Entidade: Fundo Nacional de Saúde – MS.
Responsáveis: Farmácia e Drogaria N. Sra de Lourdes Ltda. (14.695.168/0001-73); Renato Pagnan (067.779.989-69); Ricardo Pagnan (058.862.649-06).
Representação legal: João Rafael Albuquerque Bacelar (45.860/OAB-SC) e Juliano Inácio Fortuna (43.928/OAB-SC), representando Ricardo Pagnan; João Rafael Albuquerque Bacelar (45.860/OAB-SC), Juliano Inácio Fortuna (4.3928/OAB-SC) e outros, representando a Farmácia e Drogaria N. Sra de Lourdes Ltda.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. PROGRAMA FARMÁCIA POPULAR DO BRASIL, MODALIDADE AQUI TEM FARMÁCIA POPULAR. DISPENSAÇÕES SEM NOTAS FISCAIS DE AQUISIÇÃO DOS MEDICAMENTOS. IRREGULARIDADE DAS CONTAS, SOLIDARIEDADE DO DÉBITO E MULTA. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. CONHECIMENTO. RECEBIMENTO DE DENÚNCIA CRIMINAL SOBRE OS MESMOS FATOS. REGÊNCIA PELA LEI PENAL DO PRAZO PRESCRICIONAL, NOS TERMOS DO ART. 3º DA RESOLUÇÃO-TCU 344/2022. NÃO OCORRÊNCIA DE PRESCRIÇÃO, AINDA QUE APLICADO O PRAZO QUINQUENAL OU A TESE DA UNICIDADE DA INTERRUPÇÃO. ABSOLVIÇÃO PENAL POR INSUFICIÊNCIA DE PROVAS QUE NÃO VINCULA O TRIBUNAL. DEVER DE GUARDA DAS NOTAS FISCAIS EM MEIO FÍSICO. PERDA DE DADOS EM MIGRAÇÃO DE SISTEMA QUE NÃO AFASTA O DEVER DE GUARDA. MANUTENÇÃO DO DÉBITO E DA MULTA DA PESSOA JURÍDICA. SÓCIOS-ADMINISTRADORES. AUSÊNCIA DE CONDUTA PRÓPRIA DESCRITA NA MATRIZ DE RESPONSABILIZAÇÃO E SUBMETIDA A CITAÇÃO. APLICAÇÃO DO ENTENDIMENTO FIRMADO NO ACÓRDÃO 2.759/2026-TCU-PLENÁRIO. EXCLUSÃO DO DÉBITO E DA MULTA. EXTENSÃO DOS EFEITOS AO RESPONSÁVEL REVEL NÃO RECORRENTE, NOS TERMOS DO ART. 281 DO REGIMENTO INTERNO. PROVIMENTO PARCIAL. EXCLUSÃO DOS SÓCIOS DA RELAÇÃO PROCESSUAL.

RELATÓRIO

Adoto como relatório, com ajustes de forma, a instrução elaborada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos), constante da peça 115, avalizada pelos

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80860319.

dirigentes da unidade (peças 116 e 117) e endossada pelo Ministério Público junto ao TCU, em parecer do Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin (peça 118):

"**INTRODUÇÃO**

1. Trata-se de recurso de reconsideração (peça 85) interposto por Farmacia e Drogaria N. Sra. de Lourdes Ltda. e Ricardo Pagnan, seu sócio administrador, contra o Acórdão 6.660/2025-TCU-2ª Câmara, relatado pelo Ministro João Augusto Ribeiro Nardes, com o seguinte teor (peça 81):

> 9.1. considerar revel, para todos os efeitos, Renato Pagnan, 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. rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo estabelecimento comercial Farmácia e Drogaria N. Sra. de Lourdes Ltda. e por Ricardo Pagnan;
>
> 9.3. julgar irregulares, com fundamento nos 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, e nos arts. 1º, inciso I, 202, § 6º, 209, inciso I, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno do TCU, as presentes contas quanto à responsabilidade do estabelecimento comercial Farmácia e Drogaria N. Sra. de Lourdes Ltda. e de Ricardo Pagnan e Renato Pagnan e condená-los solidariamente em débito, pelos valores originais abaixo discriminados, atualizados monetariamente e acrescidos dos juros de mora a partir das datas indicadas, nos termos da legislação vigente, até a efetiva quitação do débito, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da ciência, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Nacional de Saúde – FNS:

DATA	VALOR (R$)
08/03/2016	1.088,10
09/03/2016	432,54
01/04/2016	1.064,70
01/04/2016	434,41
29/04/2016	991,80
03/05/2016	413,17
31/05/2016	1.001,40
31/05/2016	418,75
30/06/2016	968,40
30/06/2016	465,91
03/08/2016	871,40
03/08/2016	551,34
09/09/2016	1.026,30
09/09/2016	654,19
30/09/2016	686,16
04/10/2016	1.009,20
11/11/2016	753,30
11/11/2016	1.068,30
29/11/2016	1.168,50

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80860319.

30/11/2016	1.149,12
29/12/2016	1.135,90
04/01/2017	886,50
20/02/2017	1.917,20
21/02/2017	1.108,33
09/03/2017	2.069,70
09/03/2017	848,34
04/04/2017	2.402,30
04/04/2017	803,88
16/05/2017	2.811,20
16/05/2017	4.812,02
16/06/2017	2.496,42
16/06/2017	3.246,00
29/06/2017	3.381,00
29/06/2017	3.243,24
27/07/2017	3.205,00
27/07/2017	3.491,10
22/08/2017	3.055,50
22/08/2017	2.350,98
22/09/2017	2.932,80
22/09/2017	3.213,63
20/10/2017	2.802,00
20/10/2017	2.745,66
15/12/2017	2.910,60
15/12/2017	3.091,98
16/12/2017	3.571,81
18/12/2017	2.628,60
06/02/2018	3.003,86
06/02/2018	2.823,40
02/03/2018	2.688,00
02/03/2018	4.807,14
02/04/2018	2.552,10
02/04/2018	4.935,66
03/05/2018	5.092,46
04/05/2018	2.764,20
04/06/2018	3.133,30

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80860319.

04/06/2018	5.459,39
10/07/2018	1.652,20
10/07/2018	6.306,12
01/08/2018	2.399,00
01/08/2018	5.970,44
17/09/2018	7.307,82
17/09/2018	2.326,80
10/10/2018	2.885,80
10/10/2018	7.719,99
29/10/2018	7.528,45
29/10/2018	2.115,90
05/12/2018	2.344,40
05/12/2018	7.754,80
05/12/2018	126,00
05/12/2018	51,21
27/12/2018	8.239,43
27/12/2018	3.237,70
27/12/2018	54,00
12/02/2019	2.527,60
12/02/2019	8.337,38

9.4. aplicar, individualmente, ao estabelecimento comercial Farmácia e Drogaria N. Sra. de Lourdes Ltda. e a Ricardo Pagnan e Renato Pagnan a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, no valor de R$ 31.000,00, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, III, alínea 'a', do Regimento Interno do TCU), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data deste acórdão até a do efetivo recolhimento, se pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.5. 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;

9.6. autorizar também, conforme solicitado, com fundamento no art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217, §§ 1º e 2º, do Regimento Interno do TCU, o parcelamento das dívidas, excepcionalmente, em até 120 parcelas, incidindo, sobre cada parcela, atualizada monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, fixando aos responsáveis o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovarem 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 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;

9.7. dar ciência desta decisão à Procuradoria da República no Estado de Santa Catarina, ao FNS e aos responsáveis.

HISTÓRICO

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80860319.

2. O presente processo cuida de Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde em desfavor de Farmacia e Drogaria N. Sra. de Lourdes Ltda., Ricardo Pagnan e Renato Pagnan, seus sócios administradores, em razão da não comprovação da regular aplicação dos recursos repassados pela União realizados por meio do instrumento de Aplicação Direta do Programa Farmácia Popular do Brasil (PFPB).

3. Entre 10/8/2020 e 21/8/2020, o Departamento Nacional de Auditoria do SUS (Denasus) realizou auditoria para verificar a regularidade da execução do PFPB por parte da empresa no período de janeiro/2016 a fevereiro/2019 (peça 2, p. 3-4). O valor total levantado de dano ao erário foi de R$ 199.523,23 (peça 2, p. 38).

4. Os responsáveis foram notificados para justificarem-se a respeito das evidências de não conformidades apontadas no relatório do Denasus (peças 8-10). Encerrada essa fase, e não tendo logrado justificativa que mitigasse a cobrança, os recorrentes foram notificados para efetuar o pagamento do valor levantado de dano ao erário (peças 14-16).

5. Não tendo recolhido o montante aos cofres públicos, foi autuado o presente processo e iniciada a fase externa da TCE. A AudTCE realizou a citação dos três responsáveis com fundamento na instrução à peça 52, apontando que havia irregularidades nas dispensações e/ou na documentação comprobatória de dispensações de medicamentos e/ou correlatos do PFPB, caracterizadas por (peça 52, p. 11):

a.1) não apresentação das notas fiscais de aquisição, junto aos fornecedores, dos medicamentos e/ou correlatos dispensados;

a.2) registro de dispensação de medicamentos e/ou correlatos em nome de pessoas falecidas;

a.3) não apresentação de cópia do cupom fiscal, cupom vinculado e/ou receitas médicas solicitados;

a.4) apresentação de cupom fiscal, cupom vinculado e/ou receitas médicas com irregularidades;

6. Considerando a revelia de Renato Pagnan, as informações dos autos e os argumentos apresentados pela defesa de Ricardo Pagnan e da Farmacia e Drogaria N. Sra. de Lourdes Ltda (peças 68-73), a AudTCE propôs rejeitar as razões de defesa destes, bem como julgar irregulares as contas dos três responsáveis, condenando-os ao pagamento dos débitos listados à peça 77, p. 20-22, e aplicar individualmente a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU.

7. O MPTCU (peça 80) e o relator (peça 82) anuíram à proposta da unidade técnica, o que deu origem ao Acórdão 6.660/2025-TCU-2ª Câmara, relatado pelo Ministro João Augusto Ribeiro Nardes (peça 81), o qual, no que interessa para o deslinde do recurso, condenou a Farmacia e Drogaria N. Sra. de Lourdes Ltda., em solidariedade com Ricardo Pagnan e Renato Pagnan, a ressarcirem o montante de R$ 199.523,23 (vide item 9.3 do decisum, valor histórico). Foram aplicadas as multas do art. 57 da Lei 8.443/1992 no valor de R$ 31.000,00 individualmente aos três responsáveis.

8. Inconformados, Ricardo Pagnan e a Farmacia e Drogaria N. Sra. de Lourdes Ltda. interpuseram recurso de reconsideração, que será analisado a seguir (peça 85).

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

9. Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade (peça 87), ratificado pelo relator, então Ministro Aroldo Cedraz (peça 97), que concluiu pelo conhecimento do recurso e conferiu efeito suspensivo aos itens 9.2, 9.3, 9.4 e 9.5 do acórdão recorrido, na forma proposta pela AudRecursos.

EXAME TÉCNICO

10. Delimitação

10.1 Constituem objeto do presente recurso verificar:

a) em preliminar, a ocorrência da prescrição;

b) a alegação dos recorrentes de que a perda das notas fiscais não se deu por negligência voluntária ou má-fé, mas por motivo exclusivamente técnico (peça 85, p. 6-7); e

c) a alegação de que o recorrente Ricardo Pagnan foi denunciado pelos mesmos fatos na esfera penal e, ao final, foi absolvido (peça 85, p. 6).

11. Análise da prescrição para o exercício das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80860319.

11.1 A Resolução-TCU 344, de 11/10/2022, regulamenta, no âmbito do Tribunal de Contas da União, a prescrição para o exercício das pretensões punitiva e ressarcitória de que trata a Lei 9.873/1999. Nessa regulamentação, foram consideradas as decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal (STF) sobre a matéria, em especial as prolatadas no Recurso Extraordinário 636.886 (Tema 899 da Repercussão Geral) e na Ação Declaratória de Inconstitucionalidade 5509.

11.2 Nos termos do art. 2º da Resolução-TCU 344/2022, prescrevem em cinco anos as pretensões punitiva e de ressarcimento, contados a partir dos critérios definidos em seu art. 4º, abaixo reproduzido:

> 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.

11.3 No caso concreto, em conformidade com o art. 4º, inciso IV, da Resolução-TCU 344/2022, considerar-se-á como termo inicial para contagem do prazo prescricional a data do relatório de auditoria do Denasus (peça 2), ou seja **3/2/2021** (peça 2).

11.4 O art. 5º da Resolução-TCU 344/2022, a seguir transcrito, dispõe acerca 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.

11.5 Ressalta-se que até o momento não há entendimento do STF com eficácia geral (*erga omnes*) e efeitos vinculantes no sentido da unicidade das causas interruptivas, teoria rejeitada pelo TCU em sua jurisprudência e no teor da referida norma prescricional.

11.6 Assim, considerando os atos processuais a seguir mencionados, não obstante a existência de outros tantos, a prescrição foi interrompida nas seguintes datas:

a) Art. 5º, I: entrega da notificação de cobrança, em 1/3/2021 para a empresa (peça 25) e em 7/11/2022 para Ricardo Pagnan (peça 29);

b) Art. 5º, II: emissão do Relatório do Tomador de Contas Especial em 21/5/2024 (peça 43);

c) Art. 5º, I: citação dos recorrentes em 15/4/2025 (peças 62-63)

d) Art. 5º, IV: em 18/11/2025, prolação do acórdão recorrido (peça 81).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80860319.

11.7 Como se observa, não houve transcurso temporal superior a cinco anos, entre o termo inicial (3/2/2021) e a primeira causa interruptiva (1/3/2021 e 7/11/2022), tampouco, na sequência, paralisação processual por mais de três anos até a prolação do acórdão recorrido, o que caracterizaria a hipótese de prescrição intercorrente.

11.8 Dessa forma, fica demonstrada a inocorrência da prescrição das pretensões ressarcitória e punitiva nos termos da Resolução-TCU 344/2022.

12. Análise da alegação de que a perda das notas fiscais não se deu por negligência voluntária ou má-fé, mas por motivo exclusivamente técnico (peça 85, p. 6-7)

12.1 Alegam os recorrentes que as notas fiscais não encontradas pela auditoria do Denasus teriam sido perdidas durante a migração para um novo sistema de gestão eletrônico da empresa ToolsPharma em 2017. Sustentam também que a situação só teria sido descoberta durante o curso da auditoria.

12.2 Argumentam, assim, que a ausência documental teria decorrido 'exclusivamente de limitações tecnológicas e do decurso do tempo', não havendo elementos que sustentem a imputação do débito.

Análise

12.3 A regulamentação da obrigação tributária acessória da guarda documental durante o período auditado (8/3/2016 a 12/2/2019) esteve disposta em duas portarias do Ministério da Saúde. Até 28/9/2017, esteve vigente a Portaria GM/MS 111/2016. A partir daí, entrou em vigor a Portaria de Consolidação GM/MS 5/2017. Em ambas, o texto que prevê a necessidade de guarda das notas fiscais é o mesmo. Assim dispõem o art. 22 da primeira e o art. 22 do Anexo LXXVII da segunda:

> O estabelecimento deve manter por 5 (cinco) anos as vias assinadas dos cupons vinculados, do documento fiscal, da prescrição, laudo ou atestado médico e do documento(s) de identidade oficial(s) apresentado no ato da compra, em ordem cronológica de emissão, **com arquivamento de 2 (duas) cópias, uma em meio físico e outra em arquivo digitalizado**. (grifo nosso)

12.4 Observa-se, por disposição literal da regulamentação, que a Farmácia tinha a obrigação de manter, além dos arquivos digitais, uma cópia em meio físico. Percebe-se a inteligência da legislação ao prever que fatos como o alegado pelos recorrentes podem de fato ocorrer. Para tanto, conta-se com um registro em cópia física.

12.5 Assim, independentemente da suposta perda de dados na migração do sistema, fato é que o estabelecimento comercial deveria ter apresentado ao Denasus a cópia física das notas fiscais. Ao não manter a cópia física, assumiu o risco de perda documental decorrente do *upgrade* tecnológico.

12.6 Ante o exposto, o argumento para afastar o débito imputado não merece prosperar.

12.7 Contudo, considerando a evolução da jurisprudência do Tribunal, cabe reavaliar a aplicação da multa aos dois sócios administradores. Mais especificamente, as decisões exaradas desde 2024 apontam para a imprescindibilidade do nexo entre a atuação dos gestores e a irregularidade apurada, bem como do elemento subjetivo que justifique a imposição da sanção.

12.8 Assim, devido às regras específicas do PFPB e da adesão voluntária à relação jurídica estabelecida com o poder público, a responsabilidade solidária dos dois sócios administradores resta devidamente caracterizada. Contudo, a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 não necessariamente.

12.9 Isso ocorre porque, no contexto do Programa Farmácia Popular, especialmente na modalidade 'Aqui Tem Farmácia Popular', a relação jurídica estabelecida com a Administração Pública não se caracteriza pela administração direta de recursos públicos. O modelo adotado baseia-se no ressarcimento posterior dos valores correspondentes às dispensações realizadas a partir do estoque próprio da farmácia credenciada, distinguindo-se, assim, das hipóteses tradicionais de convênios em que há transferência antecipada de recursos.

12.10 Sob esse enfoque, ainda que permaneça a obrigação de reparar eventual prejuízo causado ao erário, a imposição de sanção pecuniária pressupõe a comprovação de conduta individual atribuível ao agente, em respeito ao princípio da individualização da pena. Dessa forma, a simples condição de sócio administrador não basta para justificar a aplicação da multa.

12.11 A multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443/1992 possui caráter personalíssimo, razão pela qual sua aplicação deve estar fundamentada na conduta específica do responsável pela prática do ato irregular. Assim,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80860319.

não é admissível sua extensão automática às pessoas físicas unicamente em razão do exercício de função gerencial.

12.12 Nesse contexto, assim tem disposto o Tribunal, conforme enunciados extraídos da ferramenta denominada 'Jurisprudência Selecionada':

> No âmbito do Programa Farmácia Popular do Brasil (PFPB) , embora os administradores sejam solidariamente responsáveis com a empresa por prejuízos provocados aos cofres públicos, em razão de regras próprias do programa, a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 depende da indicação de elementos que permitam o estabelecimento do nexo de causalidade entre as irregularidades verificadas e as condutas das pessoas físicas, não cabendo a aplicação da sanção unicamente em razão de sua posição gerencial ou administrativa, em observância ao princípio da individualização da pena. (Acórdão 3.796/2024-TCU-Primeira Câmara, rel. Min. Benjamin Zymler)
>
> No âmbito do Programa Farmácia Popular do Brasil (PFPB), embora os administradores sejam solidariamente responsáveis com a empresa por prejuízos provocados aos cofres públicos (Súmula TCU 286) , a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, por ter caráter personalíssimo e relacionar-se diretamente à conduta do agente que cometeu o ato irregular, não é automaticamente transferível ou aplicável a pessoas naturais com base apenas em sua posição gerencial ou administrativa, sem a devida demonstração do nexo de causalidade e demais elementos necessários à responsabilização individualizada dos administradores. (Acórdão 954/2024-TCU-Plenário, rel. Min. Jhonatan de Jesus)

12.13 No caso em tela, o recorrente Ricardo Pagnan, e seu sócio Renato Pagnan, foram sancionados pela mesma conduta da Farmacia e Drogaria N. Sra. de Lourdes Ltda. (peça 25, p. 15-17):

> não atender aos requisitos formais de dispensação e/ou de guarda e apresentação dos documentos comprobatórios das dispensações e das aquisições dos medicamentos e/ou correlatos, não apresentando-os quando solicitado pelos órgãos de controle ou apresentando-os parcialmente ou com falhas, conforme detalhado na seção 'Responsabilização da Pessoa Física dos Sócios e Dirigentes dos Estabelecimentos Comerciais e Individualização das Condutas';

12.14 Ante o exposto, no que se refere ao recorrente Ricardo Pagnan e seu sócio Renato Pagnan, e para fins de aplicação da sanção pelo Tribunal no contexto do Programa Farmácia Popular, conclui-se pela insubsistência da penalidade imposta no item 9.4 do acórdão recorrido, dado que não foi possível demonstrar a individualização da conduta dos sócios e o nexo de causalidade entre sua atuação e as irregularidades apuradas.

12.15 Assim, propõe-se o acolhimento parcial do recurso do recorrente para excluir a sanção imposta a Ricardo Pagnan e Renato Pagnan.

13. Análise da alegação de que o recorrente Ricardo Pagnan foi denunciado pelos mesmos fatos na esfera penal e, ao final, foi absolvido (peça 85, p. 6-7)

13.1 Alega o recorrente Ricardo Pagnan que teria sido denunciado na esfera penal pelos mesmos atos e a 'Justiça Criminal concluiu que não houve qualquer ação deliberada voltada à prática de ilícito, mas tão somente um problema técnico que fugiu ao controle do responsável'.

Análise

13.2 O processo judicial de que trata o recorrente corresponde à Ação Penal 5005443-42.2022.4.04.7204/SC, oriundo de denúncia da Procuradoria da República no Município de Tubarão-SC (peça 70) amparada no relatório em tela do Denasus (peça 70, p. 1-3). Ou seja, se trata das mesmas irregularidades analisadas no âmbito da presente TCE.

13.3 A primeira instância absolveu o recorrente com fundamento no art. 386, inciso VII, do Código de Processo Penal (peça 71, p. 9), que assim dispõe:

> Art. 386. O juiz absolverá o réu, mencionando a causa na parte dispositiva, desde que reconheça:
>
> (...)
>
> VII – não existir prova suficiente para a condenação.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80860319.

13.4 O julgamento do recurso no TRF4 manteve a absolvição do recorrente, com fundamento no mesmo artigo do Código de Processo Penal (peça 73, p. 29).

13.5 Frise-se que a jurisprudência pacificada do Tribunal afirma que a absolvição penal por insuficiência de provas não impede, por si só, a responsabilização administrativa, salvo quando a sentença penal reconhece expressamente a inexistência do fato ou a negativa de autoria (Acórdãos: 2.850/2019-TCU-1ª Câmara, rel. Min. Vital do Rêgo; 5.520/2023-TCU-2ª Câmara, rel. Min. Aroldo Cedraz; e 4.416/2023-TCU-1ª Câmara, rel. Min. Walton Alencar Rodrigues).

13.6 Apenas a existência de sentença penal transitada em julgado, afirmando categoricamente a inexistência de prejuízo ao erário (o que não foi o caso do recorrente), pode servir de fundamento para o TCU decidir pela não imputação de débito, a despeito do princípio da independência das instâncias (Acórdão 1.920/2015-TCU-Plenário, rel. Ministra Ana Arraes).

13.7 Pelo contrário, a própria sentença reconhece a ocorrência de irregularidades relevantes, como a dispensação de medicamentos em nome de pessoas falecidas e a ausência de documentos comprobatórios da aquisição dos medicamentos (peça 71, p. 3-4). A sentença expressamente afirma que houve 'expedientes em tese fraudulentos' para obtenção de vantagem indevida (peça 71, p. 3).

13.8 Ante o exposto, o argumento não merece prosperar.

CONCLUSÃO

14. Das análises anteriores, conclui-se que:

a) não ocorreu a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória, nos termos da Resolução-TCU 344/2022;

b) o estabelecimento comercial tinha obrigação em manter uma cópia física das notas fiscais e, não o fazendo, assumiu o risco da perda dos documentos eletrônicos;

c) deve ser afastada a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 aplicada ao recorrente Ricardo Pagnan e à Renato Pagnan, ante a ausência de individualização de suas condutas, em consonância com a jurisprudência do TCU firmada no âmbito do Programa Farmácia Popular; e

d) A absolvição penal por insuficiência de provas não impede, por si só, a responsabilização administrativa, salvo quando a sentença penal reconhece expressamente a inexistência do fato ou a negativa de autoria.

14.1 Sendo assim, a proposta será **provimento parcial** do recurso.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

15. Ante o exposto, submete-se à consideração superior a presente análise do recurso de reconsideração interposto por Farmacia e Drogaria N. Sra. de Lourdes Ltda. e Ricardo Pagnan, contra o Acórdão 6.660/2025-TCU-2ª Câmara, propondo-se, com fundamento nos arts. 32, inciso I, e 33, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 285 do Regimento Interno-TCU:

a) conhecer do recurso para, no mérito, dar-lhe **provimento parcial**, para excluir a multa aplicada a Ricardo Pagnan e Renato Pagnan por meio do item 9.4 do Acórdão 6.660/2025-TCU-2ª Câmara; e

b) comunicar a deliberação que vier a ser proferida por esta Corte aos recorrentes, ao Fundo Nacional de Saúde (FNS), à Procuradoria da República no Estado da Santa Catarina e aos demais interessados."

2. Registro, ainda, para fiel compreensão dos autos, os seguintes elementos que não constam da instrução recursal e que serão retomados no voto:

a) a auditoria da AudSUS (então Denasus) foi comunicada ao estabelecimento em 7/10/2020 (peça 5, p. 2), com solicitação da documentação comprobatória das dispensações realizadas entre 8/3/2016 e 12/2/2019;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80860319.

b) o relatório preliminar foi notificado aos responsáveis pelo Ofício 211/2020/SEAUD/DENASUS, de 25/11/2020 (peça 8), entregue em 30/11/2020 (peças 19 a 21), para apresentação de justificativas;

c) as notificações de cobrança do Fundo Nacional de Saúde foram entregues em 1º/3/2021 à pessoa jurídica (peça 25) e em 7/11/2022 a Ricardo Pagnan e a Renato Pagnan (peças 29 e 28, respectivamente);

d) a matriz de responsabilização elaborada pelo instaurador (peça 42) reparte o débito de R$ 199.523,23 em três irregularidades: R$ 199.292,02 relativos à ausência de notas fiscais de aquisição (constatação 613788), R$ 180,00 à não apresentação de cópias de cupons e receitas (constatação 613790) e R$ 51,21 a irregularidades nos cupons apresentados (constatação 613791). A constatação 613789 — dispensação em nome de pessoas falecidas — não gerou débito;

e) a mesma matriz atribui a Ricardo Pagnan e a Renato Pagnan, em cada uma das três irregularidades, exatamente as mesmas condutas descritas para a pessoa jurídica, em redação literalmente idêntica;

f) o exame de admissibilidade (peça 87) propôs, e o então relator, Ministro Aroldo Cedraz, acolheu (peça 97, de 6/1/2026), o conhecimento do recurso com efeito suspensivo dos subitens 9.2, 9.3, 9.4 e 9.5 do acórdão recorrido, estendendo-o aos demais devedores solidários, com apoio no art. 1.005, parágrafo único, do Código de Processo Civil, aplicado subsidiariamente;

g) a sentença proferida na Ação Penal 5005443-42.2022.4.04.7204/SC (peça 71), mantida por unanimidade pela 8ª Turma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região (peça 73), absolveu Ricardo Pagnan com fundamento no art. 386, inciso VII, do Código de Processo Penal.

É o relatório.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80860319.

VOTO

Aprecio recurso de reconsideração interposto por Farmácia e Drogaria N. Sra. de Lourdes Ltda. e por Ricardo Pagnan, seu sócio-administrador, contra o Acórdão 6.660/2025-TCU-2ª Câmara, rel. Ministro Augusto Nardes, proferido nesta tomada de contas especial, instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde (FNS/MS) devido à não comprovação da regular aplicação de recursos do Programa Farmácia Popular do Brasil, modalidade Aqui Tem Farmácia Popular (PFPB), no período de 8/3/2016 a 12/2/2019.

2. A deliberação recorrida considerou revel Renato Pagnan (o outro sócio-administrador), rejeitou as alegações de defesa dos ora recorrentes, julgou irregulares as contas de ambos, condenou-os solidariamente ao ressarcimento de R$ 199.523,23, em valores históricos, aplicou-lhes individualmente a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R$ 31.000,00, e autorizou o parcelamento das dívidas. O débito corresponde, em sua quase totalidade, a dispensações registradas no sistema do programa sem que a farmácia apresentasse as notas fiscais de aquisição dos medicamentos.

3. Os recorrentes sustentam, em preliminar, a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória com apoio na tese da unicidade da interrupção, adotada em mandados de segurança pelas Turmas do Supremo Tribunal Federal, da qual resultaria paralisação superior a três anos entre a notificação de cobrança de 1º/3/2021 e o relatório do tomador de contas, de 21/5/2024, e, subsidiariamente, a fixação do termo inicial em 21/8/2020 ou em 25/11/2020. No mérito, alegam que as notas fiscais se perderam na migração para novo sistema de gestão, sem negligência ou má-fé, que os medicamentos foram efetivamente entregues aos usuários e que Ricardo Pagnan foi absolvido, na esfera penal, pelos mesmos fatos.

4. A Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos) afasta a prescrição, rejeita os argumentos de mérito e propõe o provimento parcial do recurso apenas para excluir a multa aplicada aos irmãos por ausência de individualização de suas condutas, mantidos o débito solidário e a multa da pessoa jurídica. O Ministério Público junto ao TCU, em parecer do Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin anui à proposta.

5. Acompanho os pareceres quanto à preliminar de prescrição e quanto à responsabilidade da pessoa jurídica, com os acréscimos que seguem, e deles divirjo, em parte, no que se refere aos sócios-administradores em razão de entendimento firmado pelo Plenário em data posterior às manifestações, por meio do Acórdão 2.759/2026, redator Ministro Benjamin Zymler.

6. A preliminar de prescrição se resolve, antes de qualquer outra consideração, pelo art. 3º da Resolução-TCU 344/2022, na redação da Resolução-TCU 367/2024, segundo o qual, havendo recebimento de denúncia na esfera criminal sobre os mesmos fatos, a prescrição se rege pelo prazo previsto na lei penal, inclusive a intercorrente. Os próprios recorrentes juntaram aos autos a denúncia oferecida pelo Ministério Público Federal contra Ricardo Pagnan pela prática do crime do art. 171, § 3º, c/c o art. 71 do Código Penal em razão das mesmas dispensações apuradas nesta tomada de contas especial e do mesmo prejuízo de R$ 199.523,23, bem como a decisão que a recebeu em 1º/6/2022.

7. A pena máxima cominada a estelionato praticado em detrimento de entidade de direito público é de seis anos e oito meses de reclusão, de modo que a prescrição se regula em doze anos, nos termos do art. 109, inciso III, do Código Penal. Conforme assentou o Plenário no Acórdão 1.714/2025, rel. Ministro Jorge Oliveira, e reiterou no Acórdão 2.193/2026, mesmo relator, o prazo é calculado pela pena em abstrato e incide independentemente do desfecho da ação penal, motivo por que a absolvição de Ricardo Pagnan não altera a conclusão.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80860318.

8. O prazo alcança todos os responsáveis identificados pelos mesmos fatos, ainda que não denunciados, consoante o Acórdão 2.273/2026-TCU-Plenário, rel. Ministro Jorge Oliveira, e rege também a prescrição intercorrente, como decidido nos Acórdãos do mesmo Colegiado 419/2026-, rel. Ministro Jorge Oliveira, e 285/2026, rel. Ministro Benjamin Zymler. Contado do relatório de auditoria do Denasus, de 3/2/2021, momento em que a Administração tomou conhecimento do dano, na linha do Acórdão 10.815/2023-TCU-1ª Câmara, rel. Ministro Jorge Oliveira, o prazo só se completaria em 2033.

9. Ainda que se aplicasse o quinquênio do art. 2º da Resolução-TCU 344/2022, o resultado seria o mesmo. Fixado o termo inicial em 3/2/2021, a primeira interrupção ocorreu em 10/2/2021 — com a entrega aos três responsáveis dos ofícios que lhes encaminharam a versão final do relatório de auditoria — e a contagem voltou a ser interrompida pela notificação de cobrança recebida pela farmácia em 1º/3/2021, pelas notificações de cobrança recebidas pelos sócios em 7/11/2022, pelo relatório do tomador de contas, de 21/5/2024, pela autuação do processo neste Tribunal em 9/7/2024, pelas citações de 15 e 16/4/2025 e pelo próprio acórdão condenatório, de 18/11/2025.

10. A Resolução admite mais de uma interrupção por força do seu art. 5º, § 1º, e do art. 2º, inciso II, da Lei 9.873/1999, como reiteradamente decidido por esta Corte, a exemplo dos Acórdãos do Plenário 56/2024, rel. Ministro Benjamin Zymler, e 601/2025, rel. Ministro Antonio Anastasia. A tese da unicidade da interrupção, sustentada pelos recorrentes com base em decisões das Turmas do Supremo Tribunal Federal, não tem eficácia vinculante nem foi adotada pelo Plenário daquela Corte, tendo este Tribunal optado por continuar a aplicar a Resolução-TCU 344/2022 até que a matéria seja definida, como registrado no Acórdão 1.067/2026-TCU-Plenário, rel. Ministro Benjamin Zymler; de todo modo, mesmo sob essa tese, não haveria prescrição.

11. Tomada como única a interrupção de 10/2/2021, o quinquênio só se completaria em 10/2/2026, depois do acórdão condenatório, de 18/11/2025. Pelo critério empregado pelo STF nos mandados de segurança invocados, que confronta a data da ciência dos fatos com a da citação, decorreram quatro anos e dois meses entre 3/2/2021 e 15/4/2025. A unicidade, ademais, diz respeito à interrupção do prazo principal e não alcança a prescrição intercorrente.

12. Tampouco houve paralisação do processo por mais de três anos, pressuposto da prescrição intercorrente previsto no art. 8º da Resolução. O intervalo apontado pelos recorrentes, entre 1º/3/2021 e 21/5/2024, foi preenchido por atos de regular andamento das apurações, como a notificação de cobrança expedida, de 16/8/2021, o descredenciamento do estabelecimento, publicado no Diário Oficial da União em 9/9/2021, as notificações de cobrança de 24/10/2022, entregues aos sócios em 7/11/2022, a Nota Técnica 799/2023, de 12/6/2023, e o despacho de 21/6/2023, que encaminhou o feito à instauração da tomada de contas especial; trata-se de eventos que interrompem a modalidade prescricional intercorrente.

13. O pedido subsidiário de antecipação do termo inicial para 21/8 ou 25/11/2020 não altera essas conclusões. A jurisprudência desta Corte fixa o termo inicial na data do relatório de auditoria do Denasus em relação às tomadas de contas do programa, a exemplo dos Acórdãos de 1ª Câmara 10.815/2023, rel. Ministro Jorge Oliveira, e 11.219/2023, rel. Ministro Benjamin Zymler, pois é no documento que se formaliza a constatação da irregularidade ou do dano a que se refere o art. 4º, inciso IV, da Resolução.

14. A primeira das datas propostas corresponde ao encerramento da fase analítica da auditoria, quando nenhuma constatação havia sido formalizada; a segunda, à remessa da versão preliminar do relatório. Ainda que se adotasse qualquer uma delas, o prazo teria sido interrompido logo em seguida pelas notificações da própria auditoria, entregues aos três responsáveis em 7/10/2020 e 30/11/2020; a partir daí se sucederiam os marcos já examinados, sendo que nenhum deles se colocava distante do anterior em mais de cinco anos. É desnecessária, por isso, a reanálise do acervo documental requerida

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80860318.

no apelo pois a cronologia das comunicações já consta da Nota Técnica 799/2023; afasto, assim, a preliminar.

15. No mérito, a responsabilidade da pessoa jurídica está devidamente caracterizada. O art. 22 da Portaria GM/MS 111/2016, reproduzido no art. 22 do Anexo LXXVII da Portaria de Consolidação GM/MS 5/2017, obrigava o estabelecimento a manter por cinco anos, em duas cópias, uma em meio físico e outra em arquivo digitalizado, os cupons vinculados, os documentos fiscais, as prescrições e os documentos de identidade dos usuários, e o seu § 1º estendia a mesma regra às notas fiscais de aquisição dos medicamentos junto aos fornecedores. A auditoria requisitou os documentos em 7/10/2020, dentro do prazo de guarda das dispensações realizadas a partir de 8/3/2016.

16. A perda de dados na troca do sistema de gestão não exonera a farmácia, já que a norma exigia o arquivamento de cópia física dos documentos no sentido de prevenir esse risco, e a guarda. A narrativa do recurso, ademais, não se sustenta diante dos elementos então trazidos aos autos.

17. Em juízo, Ricardo Pagnan não soube precisar quando ocorreu a troca do sistema, mas relatou que, já na "*primeira auditoria (antes de 2019)*", foi informado, pela antiga prestadora, de que esta não dispunha mais das notas de aquisição, a contradizer a afirmação de que a perda só teria sido descoberta em 2020.

18. O Ministério Público Federal registrou que a Trier confirmou a extinção do contrato em 7/8/2018 e que nem mesmo para o período posterior, já sob o novo sistema, foram apresentadas as notas de aquisição ou demonstrada tentativa de obtê-las junto aos fornecedores (peça 73, p. 11). Notas fiscais eletrônicas podem ser reobtidas pela chave de acesso ou junto aos emitentes, como fez a própria auditoria ao conferir os documentos apresentados; dessa maneira, a impossibilidade alegada é relativa e não foi demonstrada.

19. A alegação de que os medicamentos foram efetivamente entregues aos usuários, com estoque compatível, não elide o débito. No programa, o cupom fiscal, o cupom vinculado e a receita comprovam o registro da venda — e não a existência do produto em estoque—, e é a nota fiscal de aquisição que permite verificar a legitimidade da dispensação e afastar a hipótese de venda fictícia, como assentado no Acórdão 11.065/2023-TCU-1ª Câmara, rel. Ministro Jorge Oliveira. Cabe a quem recebe recursos públicos comprovar o seu bom e regular emprego, por força do art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal e do art. 93 do Decreto-Lei 200/1967, algo não feito pela farmácia em relação à quase totalidade do valor apurado.

20. Também não aproveita aos recorrentes a absolvição do sócio Ricardo na Ação Penal 5005443-42.2022.4.04.7204, invocada como demonstração de que não houve dano. A sentença, confirmada pela 8ª Turma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região e transitada em julgado em novembro de 2023, fundou-se no art. 386, inciso VII, do Código de Processo Penal por insuficiência de provas da fraude. A sentença penal só repercute nesta esfera quando declara a inexistência do fato ou nega a autoria, consoante jurisprudência pacífica, a exemplo dos Acórdãos 2.850/2019-TCU-1ª Câmara, rel. Ministro Vital do Rêgo, e 1.714/2025-TCU-Plenário, rel. Ministro Jorge Oliveira.

21. Longe de negar os fatos, o juízo criminal considerou incontroversa a ausência dos documentos de aquisição e registrou que o réu "*imputou a terceiro as consequências de sua própria incúria, limitando-se a concluir que a falta de prova de estoque, isoladamente, não demonstra o estelionato"* (peça 71, p. 7-8). O que o juízo criminal não encontrou foi prova produzida sob contraditório judicial da fraude e do dolo, e nenhum dos dois é pressuposto da responsabilidade financeira perante este Tribunal, que decorre da falta de comprovação da regular aplicação dos recursos.

22. Mantenho, portanto, a irregularidade das contas, o débito e a multa impostos à Farmácia e Drogaria N. Sra. de Lourdes Ltda. A sanção de R$ 31.000,00, pouco superior a dez por cento do débito

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80860318.

atualizado à época do julgamento, guarda proporção com a gravidade da falha e com a praxe desta Corte em casos semelhantes.

23. Diversa é a situação dos sócios-administradores. A instrução da AudRecursos e o parecer do MPTCU, elaborados em julho e agosto de 2026, propõem afastar apenas a multa, com apoio na linha de precedentes inaugurada pelo Acórdão 954/2024-TCU-Plenário, de minha relatoria, e consolidada nos Acórdãos 2.268/2024-TCU-Plenário, rel. Ministro-Substituto Augusto Sherman, e 2.286/2024-TCU-Plenário, rel. Ministro-Substituto Weder de Oliveira, de que fui redator, mantido o débito solidário em razão das regras do programa e da adesão voluntária. Na direção oposta, outros julgados reconheciam a natureza convenial do ajuste e aplicavam, em regra, a multa a todos os sócios-administradores (Acórdãos 3.073/2025 e 2.066/2026, ambos da 2ª Câmara, rel. Ministro Jorge Oliveira, e 8.177/2025-TCU-1ª Câmara, rel. Ministro-Substituto Augusto Sherman).

24. Em 7/10/2026, porém, o Plenário deu passo adiante por meio do Acórdão 2.759/2026, rel. Ministro Augusto Nardes, redator Ministro Benjamin Zymler, que acompanhei apresentando declaração de voto. Naquele julgamento, por maioria, o Tribunal assentou que, na modalidade Aqui Tem Farmácia Popular, a relação entre o Ministério da Saúde e o estabelecimento credenciado tem natureza de contrato administrativo decorrente de credenciamento, e não de convênio, uma vez que a farmácia adquire os medicamentos com recursos próprios, os dispensa de seu estoque e recebe, após a validação de cada operação, a contraprestação correspondente, sem transferência antecipada de valores para aplicação em objeto pactuado.

25. Afastou-se, por isso, a incidência da Súmula TCU 286 e firmou-se que o sócio de sociedade limitada só responde, pelo débito e pela multa, quando demonstrada conduta própria causalmente vinculada ao dano na condição de terceiro que teria concorrido para o prejuízo, nos termos do art. 16, § 2º, alínea "b", da Lei 8.443/1992, ou quando presentes os pressupostos da desconsideração da personalidade jurídica. Não bastam a condição de sócio, a posição formal de administrador ou a assinatura do termo de adesão, e a conduta, inclusive a omissão na guarda documental, deve ser descrita na matriz de responsabilização, submetida a citação e demonstrada nos autos. Como consignou o voto do revisor, "*a ausência de conduta e de nexo causal impede não apenas a aplicação da multa, mas também a imputação solidária do débito*".

26. Trata-se de entendimento superveniente que, pela identidade das questões, há de ser aplicado a este recurso, ainda que não invocado nas razões recursais. O efeito devolutivo do recurso de reconsideração é amplo e devolve a este Tribunal toda a matéria decidida, sem se restringir aos fundamentos deduzidos pelo recorrente, à semelhança do que dispõe o art. 1.013, §§ 1º e 2º, do Código de Processo Civil para a apelação — como esta Corte reconhece em relação aos seus recursos ordinários —, a exemplo dos Acórdãos 1.226/2018-TCU-Plenário, rel. Ministro Benjamin Zymler, e 2.484/2023-TCU-Plenário, rel. Ministro Jorge Oliveira. A condenação em débito, cujo afastamento integral foi requerido, está compreendida nessa devolução.

27. No caso concreto, a matriz de responsabilização elaborada pelo tomador de contas atribui aos Pagnan, em redação idêntica à dispensada à empresa, as condutas de não apresentar as notas fiscais, os cupons e as receitas e de apresentar documentos com irregularidades (peça 42). A instrução de citação e os ofícios citatórios reproduziram a mesma fórmula, sem indicar nenhum ato ou omissão pessoal de cada sócio (peça 52, p. 12; peças 57-61). O acórdão recorrido, por sua vez, fundou a solidariedade no caráter convenial da relação e na condição de administradores, fundamento que o Plenário afastou.

28. Em relação a Renato, não se individualizou nenhuma forma de conduta. A única referência à sua atuação é a declaração, prestada à autoridade policial e reproduzida na denúncia, de que, embora conste do contrato social, nunca desempenhou atividade na empresa (peça 70, p. 3); revel, não lhe pode ser oposta presunção de veracidade das imputações, como reconheceu a própria instrução originária.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80860318.

29. Já Ricardo, por sua vez, administrava, de fato, o estabelecimento, conduziu a troca de sistema e recebeu as requisições da auditoria, segundo os elementos colhidos na ação penal e juntados pelos próprios recorrentes. Esses elementos, porém, não foram objeto de descrição na matriz nem de citação específica, e a imputação que lhe foi dirigida reproduz literalmente a da pessoa jurídica.

30. A responsabilização por ato próprio pressupõe que a conduta individualizada seja submetida ao contraditório desde a citação, nos termos do art. 12, inciso II, da Lei 8.443/1992, e não pode ser suprida, em grau recursal, por inferências extraídas da defesa do próprio recorrente. Foi precisamente essa a solução do Acórdão 2.759/2026-TCU-Plenário, mediante a qual, diante de matriz que reproduzia a imputação da empresa, o Tribunal excluiu a sócia-administradora da relação processual em vez de renovar a citação.

31. Por essas razões, e com as vênias devidas à unidade técnica e ao Ministério Público, acolho o recurso quanto a Ricardo Pagnan para tornar insubsistentes em relação a ele a condenação em débito e a multa, excluindo-o da relação processual. O fundamento é de natureza objetiva, pois diz respeito ao modo como a responsabilidade dos sócios foi imputada no processo, e aproveita igualmente a Renato Pagnan, ainda que revel e não recorrente, conforme o art. 281 do Regimento Interno do TCU e o art. 1.005, parágrafo único, do Código de Processo Civil.

32. A exclusão dos sócios não enfraquece a tutela do erário. A Farmácia e Drogaria N. Sra. de Lourdes Ltda., sociedade em atividade, responde integralmente pelo débito e pela multa. Se vier a ser demonstrado, na fase de cobrança, abuso da personalidade jurídica, desvio de finalidade ou confusão patrimonial, fica ressalvada a possibilidade de haver a desconsideração prevista no art. 50 do Código Civil, e, na hipótese de extinção da empresa, os sócios poderão ser chamados na qualidade de sucessores, nos termos do art. 1.110 do Código Civil e do Acórdão 1.605/2026-TCU-Plenário, rel. Ministro Walton Alencar Rodrigues.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que este Colegiado aprove a minuta de acórdão que ora submeto à sua apreciação.

TCU, Sala das Sessões, em 20 de outubro de 2026.

MINISTRO JHONATAN DE JESUS
Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80860318.

ACÓRDÃO Nº 5180/2026 – TCU – 2ª Câmara

1. Processo nº TC 017.409/2024-1.
2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Recurso de Reconsideração (Tomada de Contas Especial).
3. Responsáveis: Farmácia e Drogaria N. Sra de Lourdes Ltda. (14.695.168/0001-73); Renato Pagnan (067.779.989-69); Ricardo Pagnan (058.862.649-06).
3.1. Recorrentes: Farmácia e Drogaria N. Sra de Lourdes Ltda. (14.695.168/0001-73) e Ricardo Pagnan (058.862.649-06).
4. Órgão/Entidade: Fundo Nacional de Saúde - MS.
5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Augusto Nardes.
6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin.
7. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos); Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: João Rafael Albuquerque Bacelar (45.860/OAB-SC) e Juliano Inácio Fortuna (43.928/OAB-SC), representando Ricardo Pagnan; João Rafael Albuquerque Bacelar (45.860/OAB-SC), Juliano Inácio Fortuna (4.3928/OAB-SC) e outros, representando a Farmácia e Drogaria N. Sra de Lourdes Ltda.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de recurso de reconsideração interposto por Farmácia e Drogaria N. Sra. de Lourdes Ltda. e Ricardo Pagnan contra o Acórdão 6.660/2025-TCU-2ª Câmara, que julgou irregulares as suas contas e as de Renato Pagnan, condenando-os solidariamente em débito e aplicando-lhes multa em razão da não comprovação da regular aplicação de recursos do Programa Farmácia Popular do Brasil, modalidade Aqui Tem Farmácia Popular,

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da Segunda Câmara, por unanimidade, com fundamento nos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 285 do Regimento Interno, ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. conhecer do recurso de reconsideração e, no mérito, dar-lhe provimento parcial para:

9.1.1. tornar insubsistentes a condenação em débito e a multa constantes dos subitens 9.2, 9.3 e 9.4 do Acórdão 6.660/2025-TCU-2ª Câmara em relação a Ricardo Pagnan, excluindo-o da relação processual;

9.1.2. estender, com fundamento no art. 281 do Regimento Interno do TCU, os efeitos do subitem 9.1.1 acima a Renato Pagnan, tornando em relação a ele insubsistentes a condenação em débito e a multa constantes dos subitens 9.3 e 9.4 do mesmo acórdão, excluindo-o igualmente da relação processual.

9.2. manter os demais termos do Acórdão 6.660/2025-TCU-2ª Câmara, inclusive o julgamento pela irregularidade das contas da Farmácia e Drogaria N. Sra. de Lourdes Ltda., a sua condenação em débito, a multa que lhe foi aplicada e a autorização de parcelamento das dívidas;

9.3. informar o teor desta deliberação aos recorrentes, a Renato Pagnan, ao Fundo Nacional de Saúde e à Procuradoria da República em Santa Catarina.

10. Ata n° 36/2026 – 2ª Câmara.
11. Data da Sessão: 20/10/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-5180-36/26-2.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80860323.

13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira e Jhonatan de Jesus (Relator).
13.2. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa (na Presidência) e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
MARCOS BEMQUERER COSTA
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
JHONATAN DE JESUS
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Subprocurador-Geral

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80860323.