GRUPO II – CLASSE I – Segunda Câmara
TC 033.413/2023-1
Natureza: Embargos de declaração (Tomada de contas especial).
Unidade Jurisdicionada: Fundo Nacional de Saúde.
Embargante: Santa Monica Siqueira Comércio de Medicamentos Ltda. (02.107.191/0001-10).
Representação legal: Huilder Magno de Souza (18444/OAB-DF), representando a Santa Monica Siqueira Comércio de Medicamentos Ltda.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. PROGRAMA FARMÁCIA POPULAR DO BRASIL - AQUI TEM FARMÁCIA POPULAR (PFPB). IRREGULARIDADES NA EXECUÇÃO DO PROGRAMA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. CONHECIMENTO. NEGATIVA DE PROVIMENTO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. CONHECIMENTO. TENTATIVA DE REDISCUSSÃO DO MÉRITO. REJEIÇÃO. CORREÇÃO DE ERRO MATERIAL COM REABERTURA DE PRAZOS RECURSAIS. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. CONHECIMENTO. AUSÊNCIA DE VÍCIOS NA DECISÃO PROFERIDA. REJEIÇÃO.

RELATÓRIO

Trata-se, nesta fase processual, de embargos de declaração opostos pela Santa Monica Siqueira Comércio de Medicamentos Ltda. contra o Acórdão 573/2026-TCU-2ª Câmara.

2. Originariamente, os autos cuidam de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde, do Ministério da Saúde (FNS/MS), em razão da aplicação irregular de recursos do Sistema Único de Saúde no âmbito do Programa Farmácia Popular do Brasil, no período de 7/3/2016 a 7/11/2019.

3. Por meio do Acórdão 3.818/2024-TCU-2ª Câmara (relator Min. Vital do Rêgo), este Tribunal, entre outras medidas, julgou irregulares as contas de José Antônio Neto Siqueira, em suas pessoas física e jurídica, condenando-o ao pagamento do débito descrito no item 9.2 e aplicando-lhe multa, na pessoa física, no valor de R$ 20.000,00, com fundamento no art. 57 da Lei 8.443/1992.

4. O referido acórdão foi mantido após a apreciação de embargos de declaração pelo Acórdão 5.215/2024-TCU-2ª Câmara, e de recurso de reconsideração, julgado pelo Acórdão 573/2026-TCU-2ª Câmara, de minha relatoria, o qual, por sua vez, foi objeto de embargos de declaração rejeitados por meio do Acórdão 1.820/2026-TCU-2ª Câmara.

5. Em etapa processual anterior, constatou-se a ocorrência de inexatidão material em parte das deliberações mencionadas, decorrente da alteração da natureza jurídica e da composição societária da pessoa jurídica José Antônio Neto Siqueira, inscrita no CNPJ 02.107.191/0001-10, que passou a ser "sociedade empresária limitada", sob a denominação Santa Monica Siqueira Comércio de Medicamentos Ltda., com quadro societário composto pelo então empresário individual José Antônio Neto Siqueira, na qualidade de sócio, e por Alan Fleuri Siqueira, na qualidade de sócio administrador, com data de inclusão em 5/12/2025.

6. Destarte, a ciência do Acórdão 573/2026-TCU-2ª Câmara, ocorrida em 13/2/2026, foi feita a representantes não habilitados pelo atual administrador da empresa, em data posterior à alteração de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81192451.

sua natureza jurídica e composição societária. Da mesma forma, os embargos de declaração opostos em 9/3/2026 e apreciados pelo Acórdão 1.820/2026-TCU-2ª Câmara deveriam ter sido recebidos apenas em nome de José Antônio Neto Siqueira, e não na pessoa jurídica Santa Monica Siqueira Comércio de Medicamentos Ltda.

7. Diante disso, foi proferido o Acórdão 4.362/2026-TCU-2ª Câmara para apostilar os Acórdãos 573/2026-TCU-2ª Câmara e 1.820/2026-TCU-2ª Câmara, de modo a, no essencial, retificar seus termos e renovar as notificações feitas à pessoa jurídica Santa Monica Siqueira Comércio de Medicamentos Ltda., com reabertura dos prazos para eventual recurso.

8. Aproveitando-se da mencionada reabertura de prazos, a entidade empresarial Santa Monica Siqueira Comércio de Medicamentos Ltda. opôs embargos de declaração contra o Acórdão 573/2026-TCU-2ª Câmara, cujo essencial transcrevo a seguir (peça 173, destaques originais):

"(...) *III. DAS RAZÕES DOS EMBARGOS*

III.1 DA OMISSÃO QUANTO AO CONTRADITÓRIO SOBRE AS PEÇAS 129–132 E DO PREJUÍZO CONCRETO À DEFESA

A resposta da AudSUS foi produzida depois da interposição do recurso de reconsideração e passou a integrar a base probatória da decisão. O item 6.21 da instrução adotada pelo Relator invocou expressamente as peças 129–132 para manter o débito, conferindo-lhes função decisiva na rejeição da prova fiscal apresentada pela Embargante.

Ocorre ***que a diligência deveria aferir a capacidade das notas para elidir o dano****, mas a resposta concluiu que nenhuma delas produziria esse efeito, adotando como fundamento a ausência dos novos EANs na seleção original –* ***exatamente o critério cuja suficiência para demonstrar dano havia sido questionada no recurso****.*

A Constituição Federal assegura o contraditório e a ampla defesa nos processos administrativos, ao passo em que os artigos 160, § 1º, e 162 do RITCU admitem a juntada de documentos até o encerramento da instrução e estabelecem a forma documental da prova produzida perante esta Corte. ***Uma vez incorporado novo elemento técnico desfavorável à parte, a sua participação deve anteceder o julgamento para que o contraditório preserve sua dimensão de influência****.*

A Embargante, todavia, não foi intimada para se manifesta a manifestação. Tivesse sido ouvida, ***demonstraria (i) que a AudSUS não examinou a correspondência farmacêutica alegada, (ii) que as notas foram validadas perante a Receita Federal, (iii) que a resposta reproduziu valores preliminares incompatíveis com o total final e (iv) que produtos concretos, como o Diurix 25 mg, exigiam comparação com as dispensações de hidroclorotiazida 25 mg antes de se concluir pela inexistência de lastro material****.*

O artigo 171 do RITCU condiciona a declaração de nulidade à demonstração de prejuízo, requisito satisfeito pelos fatos acima expostos. A própria jurisprudência do Tribunal admite a correção da fase instrutória em embargos, inclusive com efeitos infringentes, quando a deliberação recursal se apoia em fundamento ou elemento sobre o qual a parte não pôde influir, conforme reconhecido no Acórdão nº 3.074/2024 – TCU – 2ª Câmara.

Impende, assim, suprir a omissão do Acórdão nº 573/2026 sobre a ausência de contraditório quanto à diligência. Caso exista comunicação específica à pessoa jurídica, pede-se que sejam indicados o respectivo ofício, a data da ciência e o prazo concedido. Não havendo, a decisão deve ser desconstituída quanto à Embargante a partir do recebimento das peças 129–132, com abertura de prazo para manifestação e posterior reexame conclusivo.

III.2 DA OBSCURIDADE QUANTO AO OBJETO DO PEDIDO AUTÔNOMO DE REEXAME TÉCNICO DAS NOTAS FISCAIS

O recurso de reconsideração requereu, em item próprio, nova avaliação das notas fiscais pelo princípio ativo. A instrução incorporada ao Acórdão nº 573/2026 registrou o pedido no item 6.1, alínea 'j', e o reputou improcedente nos itens 6.18–6.21, mas permaneceu obscuro, ***data venia****, porque o fundamento adotado não corresponde ao objeto preciso do requerimento.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81192451.

O item 6.19 assentou que não caberia ao TCU determinar diligência, perícia ou inspeção para a obtenção de provas, pois incumbiria à parte apresentar os elementos necessários à defesa, todavia, ***a Embargante já havia cumprido esse encargo mediante a juntada das notas fiscais. O requerimento devolvido ao Tribunal consistia em examinar tecnicamente prova documental existente, dentro dos critérios capazes de confirmar ou afastar sua correspondência material com as dispensações auditadas.***

É o que se comprova da própria marcha processual, afinal, a AudRecursos ***localizou treze notas, reconheceu que três ainda não haviam sido avaliadas e determinou diligência em homenagem à verdade material. Houve, portanto, reconhecimento da pertinência documental e da necessidade de exame por órgão tecnicamente habilitado.*** *A conclusão recursal, entretanto, equiparou essa análise à produção de nova prova em favor da parte.*

A resposta da AudSUS também não resolveu a questão. Seu item 12 afirmou que os EANs constantes das três notas não integravam os medicamentos selecionados na auditoria. Essa premissa apenas confirma a divergência que motivou o pedido, sendo que dela não se extrai se os produtos adquiridos correspondiam, em princípio ativo, concentração, forma farmacêutica, apresentação e quantidade, aos produtos registrados como dispensados.

O exemplo do Diurix torna o vício verificável. ***As Notas Fiscais nº 2.789, de 14/03/2018, e nº 18.348, de 07/11/2018, registram, cada uma, a aquisição de quinhentas caixas de Diurix 25 mg com trinta comprimidos, sob o EAN 7896112122432. A relação dos produtos auditados contempla hidroclorotiazida sob EAN distinto.*** *Somente o cotejo técnico pode definir se essas aquisições guardam correspondência material e quantitativa com dispensações específicas, sem que a mera diferença do código forneça essa resposta.*

A decisão deve esclarecer, de modo expresso, (i) se rejeitou a produção de prova inexistente, (ii) se considerou juridicamente irrelevante o exame técnico da prova documental já juntada ou (iii) se reputou as notas tecnicamente insuficientes. Na última hipótese, impõe-se indicar quais dados faltam e por que impedem a comparação. Essa integração define a extensão da defesa, o valor controvertido e a própria premissa de constituição do débito.

III.3 DA OBSCURIDADE NA RELAÇÃO ENTRE DIVERGÊNCIA DE EAN, COMPROVAÇÃO DOCUMENTAL E DANO AO ERÁRIO

A regulamentação aplicável ao Programa Farmácia Popular exigia que a autorização da dispensação fosse processada com base no código EAN constante da embalagem e que esse código coincidisse com o produto efetivamente fornecido. E, neste ponto, fundamental esclarecer que a Embargante não pede a invalidação da regra, tampouco defende que a aquisição de outro produto regularize, automaticamente, o registro feito sob código diverso.

Fato é que, ainda que a divergência possa caracterizar infração à disciplina do programa e produzir as consequências administrativas correspondentes, ***não se pode olvidar de que a Lei nº 8.443/1992 distingue a infração a norma legal ou regulamentar, tratada no artigo 16, inciso III, alínea 'b', do ato que resulte em dano ao erário, previsto na alínea 'c'.*** *O artigo 19 vincula o ressarcimento à existência de débito, e o artigo 24 atribui eficácia executiva à dívida considerada líquida e certa.*

O item 9 do voto embargado reuniu essas etapas em uma única inferência: a divergência do EAN descumpre as normas, compromete a comprovação e, 'portanto', caracteriza dano. A expressão intermediária – comprometimento da comprovação – revela uma dificuldade ou insuficiência probatória. A conclusão seguinte imputou perda patrimonial equivalente à integralidade das parcelas, sem explicitar a presunção adotada, sua natureza e os meios capazes de afastá-la.

Foi documentalmente comprovado que as notas fiscais demonstram a aquisição dos produtos nelas descritos, e que há equivalência de princípio ativo. *Por isso, o exame requerido deve apurar se essas aquisições se relacionam a dispensações concretas mediante correspondência de princípio ativo, concentração, forma farmacêutica, apresentação, quantidade e período; confirmada a compatibilidade,* ***haverá prova de que os medicamentos correspondentes foram adquiridos e estavam***

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81192451.

***disponíveis para as dispensações**, e, neste caso, a irregularidade do registro por EAN diverso ficaria sujeita, ao máximo, a tratamento administrativo próprio (multa).*

O julgado não informa se existe prova positiva de que os medicamentos não foram adquiridos ou dispensados. Também não identifica superfaturamento, diferença de preço, dispensação fictícia ou pagamento sem entrega ao beneficiário nas operações alcançadas exclusivamente pela divergência de EAN. A motivação deve definir se o débito repousa em prova afirmativa do dano ou em presunção extraída do descumprimento regulamentar.

Pede-se, portanto, que o Tribunal esclareça (i) qual fundamento jurídico e probatório permite converter a divergência do EAN, por si considerada, em prejuízo correspondente a cem por cento do repasse, (ii) se a presunção de dano é absoluta ou relativa, (iii) quais documentos poderiam afastá-la e (iv) qual seria a repercussão de prova técnica positiva de compatibilidade material e quantitativa entre os produtos adquiridos e as dispensações registradas.

III.4 DA OMISSÃO E OBSCURIDADE NA INDIVIDUALIZAÇÃO DAS PARCELAS E DOS FUNDAMENTOS PROBATÓRIOS DO DÉBITO

O relatório incorporado ao Acórdão nº 573/2026 apresenta uma primeira decomposição: R$ 55.685,34 para a Constatação 606386, R$ 44.360,71 para a 606387, R$ 55.157,80 para a 606388, R$ 37.186,41 para a 606389 e R$ 19.836,30 para a 606390. As quatro primeiras totalizam R$ 192.390,26 e se referem à comprovação das aquisições, a última foi associada a cupons e receitas.

Essa decomposição não permite identificar quanto dos R$ 192.390,26 decorre de absoluta ausência de nota fiscal e quanto resulta da recusa de nota existente por divergência de EAN. O item 2.4, alínea 'b', reuniu as duas hipóteses na mesma conduta. A extensa tabela do item 9.2 do Acórdão nº 3.818/2024 informa datas e valores, mas não relaciona cada parcela ao medicamento, ao documento examinado, à constatação e à causa específica da glosa.

A mesma imprecisão alcança a Constatação 606390. O voto descreve a totalidade de R$ 19.836,30 como decorrente da não apresentação de cupons e receitas, embora o Relatório Final da Auditoria nº 18.903 tenha registrado que foram solicitados 1.323 conjuntos documentais e apresentados 1.293. Apenas trinta não foram entregues. A ausência documental corresponde a R$ 689,69, enquanto R$ 19.146,61 decorrem de documentos existentes, mas reputados irregulares por fundamentos heterogêneos.

*Entre esses fundamentos figuram ausência ou ilegibilidade de data e CRM, falta de endereço do consultório, quantidade superior à prescrita, divergência de assinatura, falta de documento de identificação ou CPF e assinatura de terceiro sem procuração. **A decisão, todavia, não associa cada defeito ao valor correspondente, nem esclarece por que cada uma dessas situações demonstra a inexistência da entrega e produz prejuízo equivalente ao valor integral da transação.***

O demonstrativo também deve enfrentar os valores que o próprio Relatório Consolidado da Auditoria nº 18903 qualificou como 'retidos e ainda não pagos ao estabelecimento': R$ 8.407,09 na Constatação 606389 e R$ 464,04 na Constatação 606390, totalizando R$ 8.871,13. O item 9.2 do Acórdão nº 3.818/2024 determinou abatimento de valores eventualmente ressarcidos, sem esclarecer se os montantes retidos integram o principal, se chegaram a ser pagos e qual termo foi adotado para atualização e juros.

*A resposta da AudSUS utilizada no julgamento acrescenta uma inconsistência objetiva: ao descrever o suposto dano de R$ 212.226,56, relacionou R$ 128.485,07, R$ 111.740,21, R$ 94.977,19, R$ 13.922,25 e R$ 57,24 para as cinco constatações. **Essas parcelas somam R$ 349.181,96 e correspondem a estágios preliminares da auditoria, sem conciliação com os valores finais reproduzidos no acórdão.** A Embargante não pôde apontar o erro antes do julgamento porque não lhe foi aberta vista da diligência.*

A liquidez e a certeza conferidas pelo artigo 24 da Lei nº 8.443/1992 exigem que o título permita reconhecer a origem, a materialidade e o valor de cada parcela. Impõe-se, assim, a apresentação de matriz que correlacione data, valor, constatação, medicamento, EAN autorizado, nota fiscal, EAN adquirido, fundamento da glosa, peça probatória e eventual retenção ou abatimento.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81192451.

A integração deve separar, ao menos, ausência de nota, divergência de EAN, falta de cupom ou receita e defeito específico em documento apresentado.

III.5 DOS EFEITOS INFRINGENTES COMO CONSEQUÊNCIA DO SANEAMENTO DOS VÍCIOS

Os vícios apontados incidem sobre a instrução e sobre as premissas que sustentam a manutenção integral do ressarcimento. A abertura do contraditório sobre as peças 129–132, o exame técnico das notas já produzidas e a individualização dos fundamentos de cada parcela podem demonstrar que parte das dispensações possuía lastro material, ainda que subsista infração administrativa decorrente do registro por EAN diverso.

A providência adequada consiste em tornar sem efeito, quanto à pessoa jurídica, o Acórdão nº 573/2026 e os atos instrutórios subsequentes ao recebimento da resposta da AudSUS, conceder prazo para manifestação da Embargante e determinar reexame técnico complementar. O novo exame deverá considerar princípio ativo, concentração, forma farmacêutica, apresentação, quantidade, período de aquisição e dispensação, sem afastar a exigência regulamentar de coincidência do EAN para aferição da regularidade administrativa.

Essa medida preserva o ônus documental da empresa, pois a prova fiscal já foi juntada, e confere à unidade especializada a tarefa própria de avaliar seu significado. Concluída a análise, o recurso de reconsideração deverá ser novamente instruído e julgado, com recálculo do débito e exclusão das parcelas em que a aquisição e a compatibilidade material das dispensações forem comprovadas.

Caso esta Corte entenda que os esclarecimentos podem ser prestados sem imediata reabertura da instrução, requer-se, subsidiariamente, resposta expressa e individualizada às questões formuladas, seguida das correções materiais e do recálculo que delas decorrerem. O artigo 287, § 7º, do RITCU autoriza a devolução dos prazos aos interessados quando o saneamento conduzir a efeitos infringentes.

IV. DOS PEDIDOS

Por todo o exposto, requer-se:

I. o conhecimento dos presentes embargos como tempestivos, reconhecendo-se que constituem a primeira impugnação declaratória válida da pessoa jurídica contra o Acórdão nº 573/2026, em virtude da reabertura determinada pelo Acórdão nº 4.362/2026;

II. o registro da suspensão dos prazos para cumprimento do acórdão embargado e para interposição dos demais recursos, quanto à Santa Monica Siqueira Comércio de Medicamentos Ltda., nos termos do artigo 34, § 2º, da Lei nº 8.443/1992 e do artigo 287, § 3º, do RITCU, com a comunicação dessa circunstância aos órgãos encarregados da cobrança;

III. o suprimento da omissão relativa ao contraditório sobre as peças 129–132, esclarecendo-se se houve comunicação à pessoa jurídica e, em caso positivo, indicando-se o expediente, a data de ciência e o prazo concedido para manifestação;

IV. reconhecida a ausência de contraditório, a atribuição de efeitos infringentes para desconstituir o Acórdão nº 573/2026 quanto à Embargante e reabrir a instrução do recurso de reconsideração a partir do recebimento da resposta da AudSUS, assegurando-se prazo para manifestação sobre as peças 129–132;

V. a realização de reexame técnico complementar das notas fiscais já apresentadas, limitado à apuração da existência e da extensão material do dano, mediante cotejo de princípio ativo, concentração, forma farmacêutica, apresentação, quantidade e compatibilidade temporal com as dispensações registradas, preservada a incidência da regra administrativa que exigia coincidência do EAN;

VI. o esclarecimento expresso acerca do pedido formulado na peça 108: se foi rejeitada apenas a produção de nova prova, se foi considerado juridicamente irrelevante o exame da prova documental existente ou se as notas foram reputadas tecnicamente insuficientes; nesta última hipótese, que sejam indicados os elementos faltantes e o motivo de sua indispensabilidade;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81192451.

VII. o esclarecimento sobre a base probatória do dano, indicando-se se existe prova positiva de que os medicamentos não foram adquiridos ou dispensados, ou se a conclusão decorreu de presunção fundada na divergência do EAN; qual a natureza dessa presunção; quais meios documentais podem afastá-la; e qual fundamento autoriza imputar a integralidade de cada repasse como prejuízo;

VIII. a individualização das parcelas do débito em demonstrativo que correlacione data, valor, constatação, medicamento, EAN autorizado, nota fiscal, EAN adquirido, causa específica da glosa, peça probatória e eventual retenção ou abatimento, com separação dos valores decorrentes de ausência de nota, divergência de EAN, falta de cupom ou receita e irregularidade específica de documento apresentado;

IX. a correção da descrição da Constatação 606390, esclarecendo-se que R$ 689,69 correspondem aos trinta conjuntos documentais não apresentados e que R$ 19.146,61 decorrem de documentos apresentados, mas reputados irregulares, com identificação do vício e do fundamento de dano atribuído a cada parcela;

X. o esclarecimento e a correção do tratamento conferido aos R$ 8.871,13 qualificados pela auditoria como valores retidos e ainda não pagos, indicando-se se integram o principal de R$ 212.226,56, se foram posteriormente transferidos à Embargante e, caso tenham permanecido nos cofres públicos, promovendo-se sua exclusão do débito e dos encargos;

XI. a correção da inconsistência da resposta da AudSUS, que relacionou parcelas no total de R$ 349.181,96 ao mesmo tempo em que anunciou dano de R$ 212.226,56, com indicação dos valores preliminares e finais de cada constatação;

XII. após o saneamento dos vícios, a atribuição dos efeitos modificativos necessários para excluir ou reduzir as parcelas sem demonstração individualizada de dano, com novo julgamento do recurso de reconsideração e recálculo do saldo histórico efetivamente exigível;

XIII. subsidiariamente, caso não sejam desde logo atribuídos efeitos infringentes, a integração expressa do julgado quanto a todas as questões acima, inclusive para fins de pronunciamento sobre os artigos 5º, inciso LV, da Constituição Federal; 16, inciso III, alíneas 'b' e 'c', 19, 24 e 34 da Lei nº 8.443/1992; e 160, § 1º, 162, 171, 175, 176 e 287 do RITCU; e

XIV. que todas as publicações e comunicações processuais dirigidas à Embargante sejam realizadas em nome de ***HUILDER MAGNO DE SOUZA, OAB/DF nº 18.444****, sob pena de nulidade.*"

É o Relatório.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81192451.

VOTO

Trata-se, nesta fase processual, de embargos de declaração opostos pela Santa Monica Siqueira Comércio de Medicamentos Ltda. contra o Acórdão 573/2026-TCU-2ª Câmara.

2. Originariamente, os autos cuidam de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde, do Ministério da Saúde (FNS/MS), em razão da aplicação irregular de recursos do Sistema Único de Saúde no âmbito do Programa Farmácia Popular do Brasil, no período de 7/3/2016 a 7/11/2019.

3. Por meio do Acórdão 3.818/2024-TCU-2ª Câmara (relator Min. Vital do Rêgo), este Tribunal, entre outras medidas, julgou irregulares as contas de José Antônio Neto Siqueira, em suas pessoas física e jurídica, condenando-o ao pagamento do débito descrito no item 9.2 e aplicando-lhe multa, na pessoa física, no valor de R$ 20.000,00, com fundamento no art. 57 da Lei 8.443/1992;

4. O referido acórdão foi mantido após a apreciação de embargos de declaração pelo Acórdão 5.215/2024-TCU-2ª Câmara, e de recurso de reconsideração, julgado pelo Acórdão 573/2026-TCU-2ª Câmara, de minha relatoria, o qual, por sua vez, foi objeto de embargos de declaração rejeitados por meio do Acórdão 1.820/2026-TCU-2ª Câmara.

5. Em etapa processual anterior, constatou-se a ocorrência de inexatidão material em parte das deliberações mencionadas, decorrente da alteração da natureza jurídica e da composição societária da pessoa jurídica José Antônio Neto Siqueira, inscrita no CNPJ 02.107.191/0001-10, que passou a ser "sociedade empresária limitada", sob a denominação Santa Monica Siqueira Comércio de Medicamentos Ltda., com quadro societário composto pelo então empresário individual José Antônio Neto Siqueira, na qualidade de sócio, e por Alan Fleuri Siqueira, na qualidade de sócio administrador, com data de inclusão em 5/12/2025.

6. Destarte, a ciência do Acórdão 573/2026-TCU-2ª Câmara, ocorrida em 13/2/2026, foi feita a representantes não habilitados pelo atual administrador da empresa, em data posterior à alteração de sua natureza jurídica e composição societária. Da mesma forma, os embargos de declaração opostos em 9/3/2026 e apreciados pelo Acórdão 1.820/2026-TCU-2ª Câmara deveriam ter sido recebidos apenas em nome de José Antônio Neto Siqueira, e não na pessoa jurídica Santa Monica Siqueira Comércio de Medicamentos Ltda. (02.107.191/0001-10).

7. Diante disso, foi proferido o Acórdão 4.362/2026-TCU-2ª Câmara para apostilar os Acórdãos 573/2026-TCU-2ª Câmara e 1.820/2026-TCU-2ª Câmara, de modo a, no essencial, retificar seus termos e renovar as notificações feitas à pessoa jurídica Santa Monica Siqueira Comércio de Medicamentos Ltda., com reabertura dos prazos para eventual recurso.

8. Aproveitando-se da mencionada reabertura de prazos, a entidade empresarial Santa Monica Siqueira Comércio de Medicamentos Ltda. interpôs embargos de declaração contra o Acórdão 573/2026-TCU-2ª Câmara alegando, em síntese, os seguintes vícios:

8.1. Omissão quanto ao contraditório sobre as peças 129–132 e prejuízo à ampla defesa;

8.2. Obscuridade quanto ao objeto do pedido autônomo de reexame técnico das notas fiscais;

8.3. Obscuridade na relação entre divergência de EAN, comprovação documental e dano ao erário; e

8.4. Omissão e obscuridade na individualização das parcelas e dos fundamentos probatórios do débito.

9. De plano, conheço dos presentes embargos de declaração, uma vez que estão atendidos os requisitos específicos de admissibilidade previstos nos arts. 32 e 34 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 287 do RITCU.

10. No que respeita ao caráter pedagógico que deve ser conferido às deliberações deste Tribunal de Contas, registro que os embargos de declaração são, em regra, recurso integrativo, objetivando extirpar da decisão combatida eventual obscuridade, contradição e omissão.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81192466.

11. O entendimento doutrinário e jurisprudencial sobre a matéria é o de que tais espécies de falhas são aquelas decorrentes do próprio julgado e que prejudicam a sua perfeita compreensão, e não aquelas que bem entenda o embargante, muito menos como meio transverso visando impugnar os fundamentos da decisão atacada. (cf. STJ, Edcl Resp 351490, DJ 23/9/2002).

12. Registro, também, que, na esteira da jurisprudência desta Corte de Contas, resta assente a inexistência apta ao acolhimento de embargos de declaração quando a matéria é enfrentada na instrução da unidade técnica que consta do relatório e integra as razões de decidir da deliberação embargada, bem assim, na hipótese de haver aspectos divergentes entre o encaminhamento por ela proposto e o que foi compreendido pelo julgador, quando tais questões são objeto de considerações específicas. Nessa linha, por exemplo, os Acórdãos 463/2007, 1.861/2009, 3.111/2014, 302/2015, 2.309/2015, e 294/2016, do Plenário; 1.576/2007, 663/2008, 5.589/2009, 3.339/2013, e 131/2015, estes da 1ª Câmara; e 268/2007, 133/2008 e 8.345/2016, da 2ª Câmara.

13. Entendi oportunas essas considerações iniciais porque percebo que, no mais das vezes, o recorrente busca rediscutir a matéria de fundo deste processo, o que é inviável na via estreita dos embargos declaratórios.

13.1. No mesmo sentido, a jurisprudência pacífica nesta Casa acena na linha de que o julgador não está obrigado a refutar cada um dos argumentos expostos pela parte, devendo apenas indicar os fundamentos de sua convicção acerca da matéria, com base nos elementos essenciais do processo (Acórdãos 2.653/2009 e 1932/2011-Plenário).

13.2. Ainda, a apreciação de embargos declaratórios no TCU observa os seguintes critérios:

i) não se prestam para rediscussão do mérito nem para reavaliação dos fundamentos que conduziram à prolação do acórdão recorrido;

ii) a contradição deve estar contida dentro dos termos do inteiro teor da deliberação atacada;

iii) não há omissão quando a matéria é analisada na instrução da unidade técnica que consta do relatório e integra as razões de decidir da deliberação;

iv) o julgador não está obrigado a apreciar todos e cada um dos argumentos desfiados pela parte, sendo suficiente que se atenha àqueles bastantes à formação de sua convicção acerca da matéria; e

v) eventual erro de julgamento deve ser corrigido por outra via recursal própria. (Acórdão 2635/2015-Plenário).

14. Adotadas essas premissas, passo ao exame dos presentes embargos, anotando, desde já, que inexistem os supostos vícios alegados pela recorrente relativos ao Acórdão 573/2026-TCU-2ª Câmara.

15. A recorrente alega omissão por não ter sido dada a ela oportunidade de manifestação quanto aos elementos obtidos em resposta à diligência às peças 129-132.

16. A título de esclarecimento, registro que, na ocasião do recurso de reconsideração interposto, foram apresentados documentos fiscais que até então não haviam sido analisados pela Auditoria-Geral do SUS (AudSUS). Desse modo, considerando que a responsabilidade primária pela fiscalização da correta aplicação dos recursos federais transferidos mediante convênio é do órgão ou da entidade concedente, realizou-se diligência para que a AudSUS procedesse à análise desses novos documentos e verificasse o quanto são capazes de elidir parcialmente o dano ao erário.

17. Friso que, tais documentos, não foram utilizados para agravar a situação do recorrente, mas, ao contrário disso, para avaliar a possibilidade de aproveitamento dessa documentação em benefício daqueles que tiveram suas contas julgadas irregulares. Ou seja, não se trata de fase instrutória tendente a quantificar o montante do débito – esta sim poderia vir demandar nova manifestação -, mas em vez disso de fase recursal, tendente apenas a validar o eventual aproveitamento de documentação inédita nos autos, razão pela qual inexiste omissão quanto a esse ponto.

18. Tangenciando esse mesmo assunto, a embargante alega ainda que teria havido "*reconhecimento da pertinência documental e da necessidade de exame por órgão tecnicamente*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81192466.

habilitado" e que, contudo, a AudSUS não teria resolvido corretamente a questão. Dessa forma, na decisão proferida deveria haver as seguintes indicações: *"(i) se rejeitou a produção de prova inexistente, (ii) se considerou juridicamente irrelevante o exame técnico da prova documental já juntada ou (iii) se reputou as notas tecnicamente insuficientes*."

19. Novamente não vislumbro vícios a esse respeito. A AudSUS apresentou, à peça 130, sua análise acerca das novas notas fiscais apresentadas pelo recorrente. As conclusões dessa análise foram devidamente incorporadas ao exame da unidade técnica, transcritas no relatório da decisão embargada e incorporadas como fundamentos da minha decisão, senão vejamos:

19.1. Relatório do Acórdão 573/2026-TCU-2ª Câmara:

"*6.21. Dessa forma, para fins de avaliação das notas fiscais não apresentadas ao Denasus, em homenagem ao princípio da verdade real, procedeu-se à diligência junto ao referido órgão, que passou a se denominar Auditoria-Geral do SUS (AudSUS). A partir da análise das 3 (três) notas fiscais, em essência, a AudSUS informou, em resposta à diligência juntada às peças 129-132, que as 3 (três) notas fiscais não foram hábeis para reduzir o dano ao erário (peça 130, p. 3).*"

19.2. Voto do Acórdão 573/2026-TCU-2ª Câmara:

"*5. De plano, ratifico os termos do meu Despacho à peça 115, para conhecer do presente recurso por estarem satisfeitos os requisitos de admissibilidade aplicáveis à espécie. No mérito, acompanho as conclusões e encaminhamentos uniformes da AudRecursos e do MPTCU, cujos fundamentos adoto como minhas razões de decidir, sem prejuízo dos comentários a seguir.*"

20. Na sequência, a embargante alega que "*Foi documentalmente comprovado que as notas fiscais demonstram a aquisição dos produtos nelas descritos, e que há equivalência de princípio ativo.*" Desse modo, requer que se esclareça: "*(i) qual fundamento jurídico e probatório permite converter a divergência do EAN, por si considerada, em prejuízo correspondente a cem por cento do repasse, (ii) se a presunção de dano é absoluta ou relativa, (iii) quais documentos poderiam afastá-la e (iv) qual seria a repercussão de prova técnica positiva de compatibilidade material e quantitativa entre os produtos adquiridos e as dispensações registradas."*

21. Inexistem vícios em relação a esse aspecto, pois a matéria questionada foi devidamente analisada no voto da decisão combatida, *in verbis*:

"*7. O recorrente sustenta que a análise do Denasus deveria ter considerado o princípio ativo dos medicamentos, e não os códigos EAN, e que as notas fiscais apresentadas comprovariam a aquisição dos medicamentos. Contudo, como bem pontuado pela AudRecursos,* ***as normas que regem o PFPB, notadamente a Portaria GM/MS 111/2016, a Portaria GM/MS 184/2011 e a Portaria de Consolidação 5/2017, estabelecem que a dispensação de medicamentos e correlatos no âmbito do programa deve ser feita com base no código de barras EAN, que deve ser idêntico ao informado no sistema autorizador de vendas****.*

8. Ainda sobre a consideração do princípio ativo no lugar do código EAN, tal assunto já havia sido analisado em profundidade no relatório e voto condutor da deliberação recorrida, tendo-se destacado que a correspondência entre o código de barras do medicamento registrado como dispensado e o código de barras constante da nota fiscal de aquisição é essencial, uma vez que, por exemplo, não é possível comprovar a compra de Ablok 25mg com a nota fiscal de aquisição de Angipress 25 mg, embora ambos possuam como princípio ativo o Atenolol.

9. ***A divergência entre os códigos EAN dos medicamentos adquiridos e dispensados configura descumprimento das normas do programa e compromete a comprovação da regularidade de tais dispensações realizadas, caracterizando, portanto, dano ao erário****.*" (destaques acrescidos).

22. Em seu último questionamento, a embargante alega omissão e obscuridade em virtude de a decisão não ter associado cada defeito ao valor correspondente, nem esclarecido por que cada uma dessas situações demonstra a inexistência da entrega e produz prejuízo equivalente ao valor integral da transação.

23. A decisão embargada não incorreu em omissão ou obscuridade neste ponto pelo simples fato de não ter sido objeto de impugnação específica pelo recorrente em seu recurso de reconsideração.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81192466.

Se o recorrente não formulou alegação específica sobre a referida vinculação, a ausência de exame destacado desse ponto no acórdão que julgou seu recurso de reconsideração não caracteriza, por si só, omissão ou obscuridade apta a justificar o acolhimento de embargos de declaração.

24. Trata-se, na verdade, de argumento novo trazido pela embargante, não ventilado até então nos autos, o que não é cabível via embargos de declaração, pelos fundamentos que expus no início deste voto.

25. Nada obstante, registro que o demonstrativo detalhado do débito fora devidamente realizado pela AudSUS em seu relatório de tomada de contas à peça 2, p. 17-71. Nele consta a análise individualizada de cada documento apresentado pelos responsáveis na prestação de contas. Tal demonstrativo foi levado em consideração na instrução da unidade técnica que culminou na decisão originária destes autos, Acórdão 3.818/2024-TCU-2ª Câmara, da relatoria do Min. Vital do Rêgo.

26. Por inexistirem os alegados vícios no Acórdão 573/2026-TCU-2ª Câmara, os presentes aclaratórios devem ser conhecidos e, no mérito, rejeitados.

Ante o exposto, VOTO pela aprovação do acórdão que ora submeto à apreciação.

TCU, Sala das Sessões, em 27 de outubro de 2026.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81192466.

ACÓRDÃO Nº 5249/2026 – TCU – 2ª Câmara

1. Processo nº TC 033.413/2023-1.
2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Embargos de declaração (Tomada de contas especial).
3. Embargante: Santa Monica Siqueira Comércio de Medicamentos Ltda. (02.107.191/0001-10).
4. Unidade Jurisdicionada: Fundo Nacional de Saúde (FNS).
5. Relator: Ministro João Augusto Ribeiro Nardes.
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro João Augusto Ribeiro Nardes.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidades Técnicas: não atuou.
8. Representação legal: Huilder Magno de Souza (18444/OAB-DF), representando a Santa Monica Siqueira Comércio de Medicamentos Ltda.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial em que, nesta fase processual, são apreciados embargos de declaração contra o Acórdão 573/2026-TCU-2ª Câmara;

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da Segunda Câmara, por unanimidade, ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. conhecer dos presentes embargos de declaração, com fundamento nos arts. 32, inciso II, e 34 da Lei nº 8.443/1992, para, no mérito, rejeitá-los; e

9.2. dar ciência desta deliberação à embargante.

10. Ata n° 37/2026 – 2ª Câmara.
11. Data da Sessão: 27/10/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-5249-37/26-2.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Antonio Anastasia (na Presidência), Augusto Nardes (Relator) e Jhonatan de Jesus.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

(Assinado Eletronicamente)
ANTONIO ANASTASIA
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO NARDES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Subprocurador-Geral

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81192548.