GRUPO I – CLASSE I – Segunda Câmara
TC 017.619/2024-6
Natureza: Recurso de Reconsideração (em Tomada de Contas Especial)
Unidade: Fundo Nacional de Saúde/MS
Responsável: Sandro Ávila Medeiros (CPF: 790.029.279-91, CNPJ: 05.228.831/0001-39)

SUMÁRIO: RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. PROGRAMA FARMÁCIA POPULAR DO BRASIL. NÃO APRESENTAÇÃO DE NOTAS FISCAIS, REGISTRO DE DISPENSAÇÃO DE MEDICAMENTOS E CUPONS FISCAIS. REVELIA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. CONHECIMENTO DO RECURSO. ALEGAÇÃO DE PERDA DA DOCUMENTAÇÃO EM FACE DE INCIDENTE CLIMÁTICO. INSUFICIÊNCIA DE PROVAS PARA DEMONSTRAR O SINISTRO. DEMAIS ARGUMENTOS INCAPAZES DE DEMONSTRAR O EFETIVO CUMPRIMENTO DAS OBRIGAÇÕES ASSUMIDAS. NÃO PROVIMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se de recurso de reconsideração interposto por Sandro Ávila Medeiros, empresário individual, contra o Acórdão 457/2026-2ª Câmara (Relator: Ministro Antonio Anastasia), que julgou suas contas irregulares, condenando-o em débito e multa em decorrência de irregularidades na execução do Programa Farmácia Popular do Brasil (PFPB), entre março de 2013 e abril de 2019.

2. O acórdão recorrido tem o seguinte teor:

"*9.1. considerar revel, para todos os efeitos, o empresário individual Sandro Ávila Medeiros (CPF 790.029.279-91, CNPJ 05.228.831/0001-39), dando-se prosseguimento ao processo, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, § 8º, do RI/TCU;*

9.2. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas 'b' e 'c', da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com os arts. 1º, inciso I, 209, incisos II e III, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, julgar irregulares as contas do empresário individual Sandro Ávila Medeiros (CPF 790.029.279-91, CNPJ 05.228.831/0001-39), condenando-o ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Fundo Nacional de Saúde, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data dos recolhimentos, na forma prevista na legislação em vigor, abatendo-se, na oportunidade, os valores já ressarcidos:

[valores omitidos]

9.3. aplicar a Sandro Ávila Medeiros a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno, no valor de R$ 17.000,00, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data deste acórdão até a dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

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

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81270589.

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

9.6. informar à Procuradoria da República no Estado de Santa Catarina, ao Fundo Nacional de Saúde/MS e ao responsável que a presente deliberação, acompanhada do relatório e do voto que a fundamenta, está disponível para a consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos."

3. Transcrevo, a seguir, com ajustes de forma, trecho da instrução elaborada pela Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos) que analisou os argumentos apresentados pelo recorrente:

"*[...]*

HISTÓRICO

3. Trata-se de tomada de contas especial (TCE) instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde/Ministério da Saúde (FNS/MS), contra o empresário individual Sandro Ávila Medeiros, em face da não comprovação da regular aplicação de recursos do Sistema Único de Saúde (SUS) no Programa Farmácia Popular do Brasil (PFPB), entre 14/3/2013 e 10/4/2019, culminando em prejuízo aos cofres do FNS de R$ 121.574,56 em valores históricos.

4. O Relatório de Auditoria 19092 da Auditoria-Geral do Sistema Único de Saúde (peça 2) motivou a instauração da presente TCE tendo em vista as seguintes irregularidades:

a) não apresentação das notas fiscais de aquisição, junto aos fornecedores, dos medicamentos e/ou correlatos dispensados, em desacordo com os arts. 16, 21, 36 e 37 da Portaria GM/MS 111/2016 e arts. 10, 15, 20 e 25 do Anexo LXXVII da Portaria de Consolidação GM/MS 5/2017 (peça 2, pp. 8-10);

b) registro de dispensação de medicamentos e/ou correlatos em nome de pessoas falecidas, contrariando os arts. 20, 21, 36 e 37 da Portaria GM/MS 111/2016 e arts. 11, 16, 21 e 26 do Anexo LXXVII da Portaria de Consolidação GM/MS 5/2017 (peça 2, pp. 10-11); e

c) não apresentação de cópia do cupom fiscal, cupom vinculado e/ou receitas médicas solicitados, em desacordo com os arts. 20, 21, 22, 36 e 37 da Portaria GM/MS 111/2016 e arts. 12, 17, 22, 27 e 32 do Anexo LXXVII da Portaria de Consolidação GM/MS 5/2017 (peça 2, pp. 12-13).

5. No âmbito do TCU, foi realizada a citação de Sandro Ávila Medeiros (peças 41 e 44), que permaneceu silente e foi considerado revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

6. O Tribunal apreciou o processo por meio do Acórdão 457/2026-2ª Câmara (peça 52, Relator: Ministro Antonio Anastasia) e julgou irregulares as contas do empresário individual Sandro Ávila Medeiros, com fulcro no art. 16, inciso III, alíneas 'b' e 'c', da Lei 8.443/1992, condenando-o em valores de débito e aplicando-lhe a multa prevista no art. 57 da referida lei, no valor de R$ 17.000,00.

7. Inconformado, o responsável acima nominado interpôs o recurso de reconsideração que será analisado a seguir.

ADMISSIBILIDADE

8. Reitera-se a proposta de conhecimento do recurso, nos termos do exame de admissibilidade de peça 74 e do despacho de peça 78 do Ministro Relator Jorge Oliveira.

EXAME DE MÉRITO

Delimitação

9. O presente exame contempla as seguintes questões:

a) prescrição para o exercício das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU;

b) excludente da responsabilidade de prestar contas por motivo de força maior; e

c) boa-fé e erro de atualização do Datasus.

Prescrição para o exercício das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU

Argumentos (peça 70, p. 5)

10. O recorrente requer o reconhecimento da prescrição intercorrente, com base no art. 8º da Resolução-TCU 344/2022 e na Lei 9.873/1999. Argumenta que, após a notificação realizada pelo órgão fiscalizador em novembro de 2021, o processo permaneceu sem a prática de atos de instrução efetiva por prazo superior a três anos até a decisão condenatória do TCU em 3/2/2026, o que deve ensejar a extinção do processo com resolução do mérito e o afastamento das penalidades.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81270589.

Análise

11. É prescritível o exercício das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU, nos termos dos arts. 37, § 5º, da Constituição Federal e 1º da Lei 9.873/1999, regulamentada, no âmbito do TCU, pela Resolução-TCU 344/2022.

12. O exame da prescrição para o exercício das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU será realizado com base na Resolução-TCU 344/2022, que regulamenta a Lei 9.873/1999 quanto a essa matéria (art. 1º da Resolução-TCU 344/2022).

13. A alegação de prescrição é improcedente, conforme concluiu a análise da prescrição contida no Relatório que fundamentou a decisão recorrida (peça 54, pp. 4-6).

*14. Nesse sentido, o marco inicial ocorreu em **27/7/2021**, a data do relatório de auditoria da AudSUS (peça 2), uma vez que, de acordo com o art. 4º, inciso IV, do referido normativo, o prazo de prescrição conta-se a partir 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'.*

15. Conforme dispõe o art. 2º da Resolução-TCU 344/2022, a prescrição para o exercício das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU ocorre após cinco anos do marco inicial, conforme estabelecido no art. 4º da citada norma.

16. Segundo o art. 8º da referida resolução, incide, também, a prescrição intercorrente se o processo ficar paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, cujo termo inicial será o primeiro marco interruptivo da prescrição principal (Acórdão 534/2023-Plenário, Relator: Ministro Benjamin Zymler).

17. No presente caso, a prescrição para o exercício das pretensões ressarcitória e punitiva foi interrompida, entre outras, nas seguintes datas:

a) 11/11/2021 – notificação pelo órgão fiscalizador (peça 9);
b) 29/5/2024 – relatório de TCE (peça 28);
c) 15/7/2024 – autuação do processo no TCU (capa);
d) 22/5/2025 – citação (peças 41 e 44);
e) 3/2/2026 – decisão condenatória (peça 52).

18. Portanto, a partir das causas interruptivas acima e tendo em vista o disposto nos arts. 2º e 8º da Resolução-TCU 344/2022, observa-se que não ocorreu a prescrição principal, tampouco a intercorrente, uma vez que não houve transcurso temporal superior a cinco anos, entre o marco inicial e a primeira causa interruptiva, muito menos, na sequência, paralisação do processo por mais de três anos.

Excludente de responsabilidade por motivo de força maior

Argumentos (peça 70, pp. 1-4)

19. O recorrente sustenta que a perda de documentos físicos, digitais e utensílios da farmácia ocorreu devido a um evento climático grave em maio de 2019, caracterizado pelo transbordamento do Rio Jaguaruna e a consequente inundação do centro da cidade (peça 70, p. 2):

> *'O evento inundou o centro da cidade, atingindo diretamente o estabelecimento do peticionário. Tal fenômeno configura força maior, rompendo o nexo de causalidade entre qualquer conduta administrativa e eventuais inconsistências documentais, uma vez que arquivos físicos e digitais foram comprometidos pela inundação, impedindo o exercício pleno do contraditório quanto a fatos daquela época.'*

20. Nessa linha, argumenta que o evento configura força maior, o que rompe o nexo de causalidade e impossibilita o exercício pleno do contraditório e da ampla defesa. Para comprovar a alegação, apoia-se no Decreto Municipal 38/2019 de calamidade pública (peça 71, pp. 1-3), no Boletim de Ocorrência registrado em 24/05/2019 (peça 71, p. 4), em matérias jornalísticas (peças 72 e 73) e registros fotográficos da época (peça 71, pp. 5-16).

21. Considera que exigir a apresentação ou guarda de papéis e receitas destruídos por essa catástrofe natural representa uma obrigação impossível de ser cumprida (peça 70, p. 4):

> *'A ausência de documentos não é confissão de culpa, mas uma impossibilidade física de prova. Exigir a guarda física de receitas após terem sido destruídas por uma calamidade pública decretada (Decreto 38/2019) é impor ao particular uma obrigação impossível.'*

22. Quanto ao apontamento do acórdão sobre a venda de medicamentos para CPFs de pessoas falecidas, o recorrente alega que as transações do Programa Farmácia Popular (PFPB) são autorizadas em tempo real pelo sistema do Governo Federal.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81270589.

23. Sustenta que a responsabilidade por atualizar a base de dados de óbitos é do Datasus/MS e que a emissão do comprovante de autorização gera a presunção de legitimidade da venda (peça 70, p. 4):

> *'A responsabilidade pela atualização do banco de dados de óbitos é do Datasus/MS. Imputar o débito ao particular por uma falha de atualização da base de dados do próprio Estado fere o princípio da confiança legítima.'*

24. Defende que atuou com boa-fé objetiva para atender idosos e acamados cujos remédios foram retirados por familiares, e que eventuais falhas decorreram de erro no atendimento induzido pela desatualização da base de dados estatal.

25. Requer que suas contas sejam julgadas regulares com ressalva, ou iliquidáveis, em razão do evento de força maior que inutilizou os documentos comprobatórios, afastando-se o débito e a multa aplicada.

Análise

26. As alegações e os pedidos são improcedentes.

27. Conforme ressaltado no voto condutor da decisão recorrida, o recorrente apresentou esses mesmos argumentos em sua manifestação ao controle interno (peça 53, p. 2):

> *'9. A despeito da revelia configurada, houve a busca, em manifestações na fase interna desta tomada de contas especial, se havia algum argumento que pudesse ser aproveitado em favor do responsável. Conforme consta do Relatório de Auditoria 19092 da AudSUS (peça 2), Sandro Ávila Medeiros alegou que enchentes ocorridas em Jaguaruna/SC teriam destruído a documentação. Contudo, não apresentou provas inequívocas de que o desastre natural efetivamente comprometeu os documentos físicos e digitais do programa, não sendo a justificativa suficiente para afastar as irregularidades.'*

*28. O registro efetuado junto à Polícia Civil (boletim de ocorrência) é insuficiente para comprovar a alegação de inutilização dos documentos em razão de alagamento, constituindo-se em mero relato unilateral dos fatos sob a ótica do próprio declarante. Conforme pacificado pelo TCU (ex.: Acórdão 1.425/2026-2ª Câmara, Relator: Ministro Jorge Oliveira), a autoridade policial não realiza averiguação **in loco** para atestar a veracidade ou a extensão dos danos, razão pela qual o documento apresentado pelo recorrente não comprova, por si só, a destruição imprevisível dos arquivos do estabelecimento credenciado.*

29. Já imagens e matérias jornalísticas possuem caráter estritamente ilustrativo e não ostentam força probatória suficiente. As fotografias acostadas não permitem identificar o local com a precisão exigida. Da mesma forma não possibilitam aferir se os papéis visivelmente danificados eram, de fato, os documentos indispensáveis à prestação de contas dos repasses do Programa Farmácia Popular.

30. O ônus de comprovar de forma inequívoca a ocorrência de caso fortuito ou força maior cabe exclusivamente ao responsável. Para afastar o débito, seria indispensável a apresentação de elementos oficiais contemporâneos de vinculação direta, como laudos e relatórios de vistoria técnica emitidos por órgãos competentes (Defesa Civil ou Corpo de Bombeiros), bem como que restasse evidenciada a efetiva inutilização do acervo probatório da execução do PFPB em razão do alagamento invocado pelo recorrente como excludente de responsabilidade.

31. Uma vez que as provas apresentadas são insuficientes para afastar o nexo causal ou confirmar a imprevisibilidade do dano, subsiste o dever legal de comprovar a regular aplicação dos recursos públicos, inviabilizando o acolhimento da tese de obrigação impossível.

32. Diante do caráter restritivo da jurisprudência do TCU (Acórdão 2.308/2025-2ª Câmara e Acórdão 1.425/2026-2ª Câmara, ambos da relatoria do Ministro Jorge Oliveira), nem os recortes jornalísticos, nem o boletim de ocorrência unilateral, nem os registros fotográficos juntados são aptos a comprovar a força maior ou a afastar a responsabilidade pelo uso indevido de CPFs de falecidos. Justifica-se, portanto, a manutenção do débito e da multa aplicada.

33. A autorização no Datasus referente ao Programa Farmácia Popular do Brasil (PFPB) funciona por meio do Sistema Autorizador de Vendas, que valida em tempo real a dispensação de medicamentos e insumos.

34. No entanto, o estabelecimento credenciado é obrigado a garantir a veracidade dos registros inseridos, manter a regularidade documental e cumprir normas rígidas de atendimento, para o que são inaceitáveis as escusas de estar localizado em cidade pequena e do atendimento informal a familiares de idosos. O uso incorreto da autorização ou a falta de comprovação das vendas no Datasus resulta na obrigação de ressarcimento dos valores pagos indevidamente, entre outras penalidades, como ocorrido no presente caso.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81270589.

35. Desse modo, não se pode acolher as alegações e os pedidos do recorrente.

Boa-fé, erro de atualização dos óbitos no Datasus

Argumentos (peça 70, pp. 4-5)

36. O recorrente se defende da irregularidade por venda a pessoas falecidas atribuindo tal responsabilidade a um erro sistêmico do Datasus, que não realiza em tempo a atualização dos óbitos em sua base de dados.

37. Naquele contexto, e estando em uma cidade pequena, alega que priorizou o atendimento a pacientes idosos e acamados, cujos medicamentos eram retirados por familiares próximos, não sendo razoável exigir do recorrente as formalidades do PFPB se houve a efetiva entrega dos medicamentos, cumprindo a finalidade social do programa.

38. Pondera que não seria razoável exigir do pequeno comerciante que questionasse a validade de documento oficial apresentado por beneficiário do programa que porventura tenha agido de má-fé. Ressalta que a autorização no Datasus transmitiu ao recorrente a ideia de presunção de legitimidade e que durante quase oito anos de participação no programa foi apurado débito de apenas R$ 799,68 em medicamentos fornecidos a pessoas falecidas.

Análise

39. As alegações são improcedentes.

40. A mera alegação de boa-fé não aproveita à defesa, ao passo que não foram comprovadas circunstâncias excepcionais que evidenciem zelo e observância das normas aplicáveis ao Programa Farmácia Popular por parte do estabelecimento conveniado, mas sim o descumprimento das obrigações de validação e registro, guarda de documentos, comprovação de estoque, entre outras.

41. Conforme ressaltado nesta instrução, o recorrente não comprovou que o alegado evento de força maior tenha inutilizado o acervo probatório da execução do PFPB sob sua responsabilidade, limitando-se a invocar a ocorrência de um alagamento, o que é insuficiente para sustentar uma excludente de responsabilidade pela prestação de contas e comprovação da utilização regular dos recursos do SUS.

42. Relativamente à venda de medicamentos a pessoas falecidas, o fato de o Datasus emitir a autorização em tempo real não exime o estabelecimento credenciado do dever primário de conferir a documentação que deve ser apresentada pelos beneficiários do programa. A autorização pelo sistema é condicionada à comprovação do cumprimento das regras do PFPB e não convalida irregularidades fáticas ocorridas no balcão da farmácia, que são perpetradas mediante culpa grave ou erro grosseiro.

43. Nesse contexto, não se sustenta a tentativa de imputar responsabilidade ao órgão gestor do sistema, o que não descaracteriza a irregularidade de comercializar medicamentos em nome de pessoas falecidas, bem como o descumprimento de suas obrigações de exigir e guardar a documentação que respalda a venda dos medicamentos no âmbito do programa. Cabe ao comerciante agir com o devido cuidado objetivo e certificar-se da identidade do beneficiário, de modo que a venda indevida não pode ser justificada como mero erro induzido.

44. No âmbito do controle externo, a boa-fé não pode ser presumida a partir da alegação de atendimento informal a familiares de idosos sem a devida retenção dos comprovantes e procurações legais, circunstâncias em que a venda dos medicamentos não poderia ter ocorrido, em conformidade com as regras do PFPB.

45. Nada obstante o recorrente considere baixa a materialidade do valor do débito referente à venda de medicamentos a pessoas falecidas, em relação ao tempo de sua participação no Programa Farmácia Popular, esse valor é devido e enseja a obrigatoriedade de recomposição aos cofres públicos, tanto quanto os demais valores que compõem o montante do débito por irregularidades na execução do programa pelo estabelecimento conveniado.

46. Desse modo, não se pode acolher as alegações do recorrente.

CONCLUSÃO

47. Das análises anteriores, conclui-se pela negativa de provimento ao recurso, visto que:

a) não ocorreu a prescrição para o exercício das pretensões punitiva e ressarcitória do Tribunal de Contas da União à luz da Resolução-TCU 344/2022, que regulamenta no âmbito do TCU a Lei 9.873/1999;

*b) é improcedente a excludente de responsabilidade por motivo de força maior, sendo que o boletim de ocorrência juntado constitui relato unilateral do declarante sem vistoria **in loco** da autoridade policial, enquanto os registros fotográficos e as notícias jornalísticas possuem caráter ilustrativo,*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81270589.

desprovidos de laudos técnicos de órgãos competentes (como Defesa Civil ou Corpo de Bombeiros) que vinculem a catástrofe à destruição dos documentos indispensáveis à prestação de contas;

c) cabe ao recorrente demonstrar a regular aplicação dos recursos públicos ou comprovar sua alegação da ocorrência de evento imprevisível ou inevitável que tenha inutilizado a documentação da prestação de contas, não bastando a alegação de impossibilidade física desacompanhada de elementos probatórios idôneos e contemporâneos aos fatos; e

d) a emissão de autorização eletrônica pelo Datasus não transfere a responsabilidade ao órgão gestor nem exime o credenciado do dever de conferência da documentação e de observância às regras do Programa Farmácia Popular, permanecendo a irregularidade das vendas vinculadas a CPFs de pessoas falecidas e o consequente dever de recomposição dos valores aos cofres públicos;

e) não foram comprovadas circunstâncias que permitam concluir pela boa-fé do recorrente, mas sim o descumprimento das obrigações estabelecidas no PFPB por parte do estabelecimento credenciado.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

48. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se, com fundamento nos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992:

a) conhecer do recurso e, no mérito, negar-lhe provimento; e

b) informar ao recorrente, à Procuradoria da República no Estado de Santa Catarina, ao Fundo Nacional de Saúde e demais interessados do acórdão a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que o fundamentam podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos."

4. O Ministério Público junto ao TCU, representado neste processo pela Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva, manifestou-se de acordo com a proposta de encaminhamento formulada pela unidade técnica.

É o relatório.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81270589.

VOTO

Aprecio recurso interposto por Sandro Ávila Medeiros, empresário individual, contra o Acórdão 457/2026-2ª Câmara, de relatoria do Ministro Antonio Anastasia. O acórdão foi proferido nesta tomada de contas especial (TCE), instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde (FNS/MS) em razão da não comprovação da regular aplicação de recursos do Sistema Único de Saúde (SUS) repassados no âmbito do Programa Farmácia Popular do Brasil (PFPB) em operações realizadas pelo estabelecimento do recorrente.

2. A instauração da TCE teve origem no Relatório de Auditoria 19092 (peça 2) elaborado pelo Departamento Nacional de Auditoria do SUS (Denasus), que apontou as seguintes irregularidades na execução do programa pelo estabelecimento credenciado:

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

b) registro de dispensação de medicamentos e/ou correlatos em nome de pessoas falecidas; e

c) não apresentação de cópias de cupons fiscais, cupons vinculados e/ou receitas médicas solicitados.

3. Essas condutas contrariam a Portaria-GM/MS 111/2016 e o Anexo LXXVII da Portaria de Consolidação-GM/MS 5/2017.

4. Regularmente citado nesta Corte, o responsável permaneceu silente e foi considerado revel. Nesse contexto, o Tribunal, por meio da decisão ora recorrida, julgou irregulares suas contas, condenou-o em débito e aplicou-lhe multa.

5. Inconformado com esse desfecho, o recorrente, nesta fase recursal, sustenta, em síntese:

a) a ocorrência de prescrição intercorrente, em razão de suposta paralisação do processo por mais de três anos entre a notificação de novembro de 2021 e o julgamento de 2026;

b) a existência de motivo de força maior, consistente na inundação do centro de Jaguaruna/SC em maio de 2019, que teria destruído os documentos físicos e digitais da farmácia e tornado impossível a comprovação da regularidade das dispensações;

c) a ausência de responsabilidade pelas vendas em nome de pessoas falecidas, pois as transações teriam sido autorizadas em tempo real pelo sistema do Ministério da Saúde, cabendo ao Datasus a atualização da base de óbitos; e

d) sua boa-fé objetiva, ao atender idosos e acamados cujos medicamentos eram retirados por familiares.

6. Por fim, requer o julgamento de suas contas como regulares com ressalva ou iliquidáveis, bem como o afastamento do débito e da multa.

7. A Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos) examinou os argumentos e propôs conhecer do recurso para, no mérito, negar-lhe provimento. O Ministério Público junto ao TCU (MPTCU) manifestou-se de acordo com essa proposta.

8. Feito o necessário resumo, passo a decidir.

9. Preliminarmente, por se encontrarem atendidos os requisitos previstos nos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992, conheço do expediente encaminhado como recurso de reconsideração, ratificando o juízo de admissibilidade constante do despacho de peça 78, que conferiu efeito suspensivo ao acórdão recorrido.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81270590.

10. Quanto ao mérito, estou de acordo com as conclusões da unidade técnica e do MPTCU e incorporo suas análises entre minhas razões de decidir, sem prejuízo dos comentários a seguir.

11. Preliminarmente, o recorrente alega ter ocorrido a prescrição intercorrente. Essa tese não procede.

12. Nos termos do art. 4º, inciso IV, da Resolução-TCU 344/2022, o marco inicial do prazo prescricional corresponde à data do conhecimento da irregularidade quando constatada em fiscalização. No caso, essa data é 27/7/2021, data do relatório de auditoria do Denasus (peça 2). A partir de então, o curso do prazo foi interrompido algumas vezes. Nesse sentido, pode-se destacar, apenas a título ilustrativo, os seguintes eventos processuais:

a) em 11/11/2021: notificação do responsável (peça 9);
b) em 29/5/2024: emissão do relatório de TCE (peça 28);
c) em 15/7/2024: autuação do processo nesta Corte;
d) em 22/5/2025: citação (peças 41 e 44); e
e) em 3/2/2026: prolação do acórdão condenatório (peça 52).

13. Ao contrário do que afirma o recorrente, o processo não permaneceu paralisado por mais de três anos entre 2021 e 2026. O maior intervalo entre atos de impulso processual, entre a notificação de novembro de 2021 e o relatório de TCE de maio de 2024, foi de aproximadamente dois anos e meio. Ademais, não se trata de atos meramente ordinatórios: o relatório do tomador de contas, a citação e a decisão condenatória são atos inequívocos de apuração dos fatos ou de impulso do processo.

14. Também não transcorreram cinco anos entre o marco inicial e a primeira causa interruptiva nem entre as interrupções subsequentes. Assim, afasto tanto a ocorrência da prescrição principal quanto a intercorrente das pretensões punitiva e ressarcitória do Tribunal (arts. 2º e 8º da Resolução-TCU 344/2022).

15. Passando para o mérito, o argumento central do recurso é que eventos climáticos ocorridos em maio de 2019 teriam destruído o acervo documental do estabelecimento, tornando impossível a prestação de contas. Para comprovar esse argumento, o recorrente apresentou boletim de ocorrência no qual relatou o incidente, notícias de jornal da época que comprovam as condições extraordinárias e acervo fotográfico com imagem de pilhas de notas fiscais e receitas médicas molhadas.

16. Há, contudo, divergência entre as narrativas apresentadas ao longo do processo. O boletim de ocorrência menciona apenas a queda de galho sobre o telhado e a danificação dos documentos físicos guardados em uma área específica. Já a declaração apresentada à auditoria em 2021 e a peça recursal falam em enchente, transbordamento do rio, destruição de toda a estrutura física do estabelecimento e perda de computadores e do sistema informatizado.

17. Nenhuma das fotografias apresentadas registra marcas típicas de inundação, como linha d'água nas paredes ou lama depositada. A alegada perda dos arquivos digitais, portanto, não encontra suporte no acervo probatório.

18. Além disso, as imagens mostram documentos guardados em área de aspecto precário, com cobertura de fibrocimento sob árvores, juntamente com caixa de fogão, botijão de gás e fiação exposta. Confrontando essas imagens com a do estabelecimento comercial obtida por meio do Google Street View, verifica-se que o mais provável é que os comprovantes tenham sido acondicionados em pequeno depósito situado ao final do lote, destacado da construção principal, uma vez que o estabelecimento comercial tem telhado incompatível com o das fotos.

19. A guarda da documentação em tais condições tornava previsível o risco de dano. Principalmente, quando o responsável não tinha dúvidas de que viria a ser cobrado a demonstrar a correta aplicação dos recursos do Programa Farmácia Popular do Brasil. Afinal, seu acesso ao sistema

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81270590.

foi bloqueado em maio de 2019 em função de indícios de irregularidades, pouco antes dos acontecimentos por ele narrados.

20. Conforme informações contidas no Procedimento Comum 5006656-79.2019.4.04.7207/SC (ação movida pelo recorrente contra a União na 1ª Vara Federal de Tubarão, para ter reestabelecido o acesso ao Sistema da Farmácia Popular), a Coordenação do PFPB suspendeu, preventivamente, os pagamentos referentes às competências de abril e maio de 2019, além da conexão da farmácia ao sistema autorizador de vendas em face dos seguintes alertas:

> "*- Elevada quantidade de itens por autorização total no estabelecimento no mês;*
> *- Elevado valor de venda total no estabelecimento no dia;*
> *- Elevada quantidade autorizada (unidade farmacotécnica) dividido pela quantidade de pacientes, ao dia, por patologia, em relação a todos os estabelecimentos;*
> *- Elevada quantidade autorizada (unidade farmacotécnica) dividido pela quantidade de pacientes total em relação a todos os estabelecimentos ao dia;*
> *- Elevada quantidade autorizada (unidade farmacotécnica) dividido pela quantidade de pacientes, ao mês, por princípio ativo, em relação a todos os estabelecimentos;*
> *- Elevada quantidade autorizada (unidade farmacotécnica) dividido pela quantidade de pacientes total em relação a todos os estabelecimentos ao mês;*
> *- Elevada quantidade autorizada (unidade farmacotécnica) dividido pela quantidade de pacientes, ao mês, por patologia, em relação a todos os estabelecimentos;*
> *- Elevada quantidade de pacientes dividido pela quantidade de prescritores, por patologia, no estabelecimento no dia;*
> *- Elevado valor da venda dividido pela quantidade de vendas, por patologia, em relação a todos os estabelecimentos ao dia;*
> *- Elevado valor da venda dividido pela quantidade de vendas, por princípio ativo, em relação a todos os estabelecimentos a cada hora;*
> *- Elevado valor subsidiado dividido pela quantidade de pacientes, por princípio ativo,em relação a todos os estabelecimentos ao dia;*
> *- Elevado valor subsidiado dividido pela quantidade de pacientes, por patologia, em relação a todos os estabelecimentos ao dia;*
> *- Elevado valor subsidiado dividido pela quantidade de pacientes, por princípio ativo,em relação a todos os estabelecimentos ao mês;*
> *- Elevado valor subsidiado dividido pela quantidade de pacientes total no estabelecimento no mês;*
> *- Elevado valor subsidiado dividido pela quantidade de pacientes total em relação a todos os estabelecimentos ao dia;*
> *- Elevado valor da venda dividido pela quantidade de vendas, por patologia, em relação a todos os estabelecimentos no mês;*
> *- Elevado valor da venda dividido pela quantidade de vendas, por princípio ativo, em relação a todos os estabelecimentos no mês;*
> *- Elevado valor da venda dividido pela quantidade de vendas total em relação a todos os estabelecimentos no dia;*
> *- Elevado valor subsidiado dividido pela quantidade de pacientes, por patologia, no estabelecimento no mês; e*
> *- Elevado valor subsidiado dividido pela quantidade de pacientes distintos total no estabelecimento no mês.*"

21. Acrescento que parte relevante da documentação exigida não se encontrava exclusivamente em poder do recorrente. As notas fiscais de aquisição dos medicamentos junto aos fornecedores, cuja ausência fundamenta parcela expressiva do débito, poderiam, em regra, ser recuperadas mediante solicitação de segundas vias aos próprios distribuidores ou consulta aos registros fiscais eletrônicos. Não há, nos autos, notícia de qualquer providência nesse sentido. Mesmo que se admitisse a perda dos arquivos físicos, a alegada impossibilidade não alcançaria a integralidade dos documentos necessários à comprovação das dispensações.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81270590.

22. Como registrado no voto condutor da decisão recorrida, alegações similares já haviam sido apresentadas na fase interna da TCE e rejeitadas, ante a ausência de demonstração inequívoca de que o evento climático efetivamente comprometeu o fornecimento dos documentos.

23. Por essas razões, não há como acolher a tese de obrigação impossível. O ônus de comprovar o caso fortuito ou a força maior recai exclusivamente sobre quem o alega e esta Corte tem exigido prova robusta e específica para seu reconhecimento (Acórdãos 2.308/2025 e 1.425/2026, ambos da 2ª Câmara e de minha relatoria).

24. Subsiste, portanto, o dever de demonstrar a boa e regular aplicação dos recursos públicos recebidos, obrigação que não foi satisfeita. Rejeito, portanto, o pedido de julgamento das contas como iliquidáveis, pois não restou configurada a hipótese de caso fortuito ou de força maior comprovadamente alheia à vontade do responsável, prevista no art. 20 da Lei 8.443/1992.

25. O recorrente sustenta ainda que as vendas em nome de pessoas falecidas decorreram de falha de atualização da base de óbitos do Datasus. Afirma que a autorização eletrônica emitida pelo sistema lhe conferiria presunção de legitimidade.

26. O argumento não procede. O Sistema Autorizador de Vendas valida a transação a partir dos dados nele inseridos pelo próprio estabelecimento. A autorização eletrônica não dispensa a farmácia credenciada de seu dever primário de verificar presencialmente a identidade do beneficiário, exigir a documentação pertinente e reter a receita e o cupom vinculado assinado. Quando a retirada é feita por terceiro, cabe-lhe exigir o instrumento formal de representação. A autorização sistêmica é condicionada ao cumprimento dessas regras e não convalida irregularidades ocorridas no balcão da farmácia.

27. O próprio recorrente reconhece que, "*embora a burocracia do Programa exija procurações formais*", entregava medicamentos a familiares sem observar essa exigência. Trata-se de confissão do descumprimento consciente das normas do programa. Esse descumprimento afasta a alegação de erro induzido pela base de dados estatal e caracteriza, no mínimo, erro grosseiro.

28. A circunstância de o valor relativo a essa irregularidade ser reduzido, cerca de R$ 799,68, não afasta o dever de recomposição, tampouco repercute sobre as demais parcelas do débito, que decorrem majoritariamente da ausência de notas fiscais de aquisição e dos comprovantes de dispensação.

29. Quanto à boa-fé, não foram demonstradas circunstâncias concretas que evidenciem zelo e observância das regras do PFPB pelo estabelecimento. Ao contrário, os autos revelam o descumprimento reiterado das obrigações de registro, guarda e apresentação de documentos. Recordo, de todo modo, que a aplicação da multa do art. 57 da Lei 8.443/1992 não pressupõe dolo, má-fé ou locupletamento. Basta a constatação de conduta culposa, revestida de erro grosseiro, a qual tenha dado causa ao dano ao erário, nos termos do art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

30. Observo, ainda, que o recorrente é empresário individual, figura que não possui personalidade jurídica distinta da pessoa natural de seu titular. Em consequência, a tese fixada a partir do Acórdão 2.759/2026-Plenário, que reconheceu a natureza contratual da relação estabelecida entre o Ministério da Saúde e as farmácias privadas participantes do programa e afastou a incidência da Súmula TCU 286, não interfere na análise de mérito deste processo.

31. O valor da multa, de R$ 17.000,00, situa-se dentro do limite legal e guarda proporcionalidade com o montante do dano e com a gravidade das irregularidades apuradas. Não identifico circunstância que justifique sua redução ou exclusão.

32. Por fim, como as razões recursais apresentadas por Sandro Ávila Medeiros não são suficientes para afastar as irregularidades que fundamentaram sua condenação em débito e a aplicação

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81270590.

de multa, deve-se negar provimento ao recurso, mantendo-se, integralmente, o Acórdão 457/2026-2ª Câmara.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a minuta de acórdão que submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 3 de novembro de 2026.

JORGE OLIVEIRA
Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81270590.

ACÓRDÃO Nº 5352/2026 – TCU – 2ª Câmara

1. Processo nº TC 017.619/2024-6.
2. Grupo I – Classe de Assunto: I – Recurso de Reconsideração (em Tomada de Contas Especial)
3. Recorrente: Sandro Ávila Medeiros (CPF: 790.029.279-91, CNPJ: 05.228.831/0001-39)
4. Unidade: Fundo Nacional de Saúde/MS
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Antonio Anastasia
6. Representante do Ministério Público: Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos)
8. Representação legal: Jaílson Pereira (OAB/SC 10.697), Marlon Silvano Vieira (OAB/SC 16.952) e outros

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, em que se examina recurso de reconsideração interposto por Sandro Ávila Medeiros, empresário individual, contra o Acórdão 457/2026-2ª Câmara, por meio do qual o Tribunal julgou irregulares suas contas, imputou-lhe débito e multa, em razão da não comprovação da regular aplicação de recursos do Sistema Único de Saúde (SUS) repassados no âmbito do Programa Farmácia Popular do Brasil (PFPB);

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 e ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. conhecer do recurso de reconsideração para, no mérito, negar-lhe provimento; e

9.2. comunicar esta deliberação ao recorrente e aos demais destinatários da deliberação recorrida.

10. Ata n° 38/2026 – 2ª Câmara.
11. Data da Sessão: 3/11/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-5352-38/26-2.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Antonio Anastasia (na Presidência), Augusto Nardes, Jorge Oliveira (Relator) e Jhonatan de Jesus.
13.2. Ministro-Substituto presente: Marcos Bemquerer Costa.

(Assinado Eletronicamente)
ANTONIO ANASTASIA
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
JORGE OLIVEIRA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Subprocurador-Geral

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81270591.