GRUPO II - CLASSE I – tagColegiado
TC 008.886/2022-9.
Natureza: Embargos de declaração (Tomada de Contas Especial)
Órgão/Entidade/Unidade: Fundo Nacional de Saúde /MS.
Responsável: Drogaria Coelho Nunes Ltda (14.256.350/0001-28).
Representação legal: Rafael Leite Mastronardi (OAB/PR 79.209), representando Leandro Coelho Nunes; Rafael Leite Mastronardi (OAB/PR 79.209) e Nilson Marcelo Venturini da Rosa (OAB/RS 111.876-B), representando Drogaria Coelho Nunes Ltda; Rafael Leite Mastronardi (OAB/PR 79.209), representando Karen Cristina Pires Soares.

SUMÁRIO: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. PROGRAMA FARMÁCIA POPULAR DO BRASIL. FALTA DE APRESENTAÇÃO DE NOTAS FISCAIS QUE COMPROVASSEM A AQUISIÇÃO DOS MEDICAMENTOS DISPENSADOS. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. ALEGAÇÃO DE CONTRADIÇÃO, OMISSÃO E OBSCURIDADE. CONHECIMENTO. INEXISTÊNCIA DE CONTRADIÇÃO E DE OBSCURIDADE. FUNDAMENTAÇÃO SUCINTA QUANTO AO PEDIDO DE PARCELAMENTO EXCEPCIONAL. ACOLHIMENTO PARCIAL, SEM EFEITOS INFRINGENTES, PARA INTEGRAÇÃO DO VOTO CONDUTOR.

RELATÓRIO

O processo trata, na atual fase, de embargos de declaração opostos pela Drogaria Coelho Nunes Ltda.[1] contra o acórdão 5454/2026-1ª Câmara[2], de minha relatoria.

1. O acórdão embargado foi proferido em tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde (FNS) em razão da não comprovação da boa e regular aplicação de recursos do Sistema Único de Saúde (SUS) no âmbito do Programa Farmácia Popular do Brasil – Aqui Tem Farmácia Popular (PFPB). A irregularidade, apontada no relatório de auditoria denasus 18.707/2020, consistiu na falta de apresentação de notas fiscais que comprovassem a aquisição dos medicamentos dispensados pelo estabelecimento no período de 3/3/2015 a 29/10/2018.

2. Por meio da deliberação, os sócios-administradores Leandro Coelho Nunes e Karen Cristina Pires Soares foram excluídos da relação processual, em atenção à tese firmada no acórdão 2759/2026-Plenário, segundo a qual a relação entre o Ministério da Saúde e as farmácias credenciadas no PFPB tem natureza de contrato administrativo decorrente de credenciamento. As contas da embargante foram julgadas irregulares, e ela foi condenada ao ressarcimento de R$ 979.728,16, em valores históricos, e ao pagamento de multa no valor de R$ 30.000,00[3]. Foi autorizado o parcelamento das dívidas em até 36 parcelas mensais.

3. A embargante sustenta que a deliberação incorre em contradição, omissão e obscuridade. Os vícios diriam respeito ao número de parcelas autorizado, ao fundamento jurídico do débito diante

[1] Peça 114.

[2] Peça 110.

[3] Art. 57 da Lei 8.443/1992.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81291580.

da natureza contratual reconhecida no voto condutor e à norma aplicada aos pagamentos anteriores à vigência da Portaria GM/MS 111/2016.

4. Quanto ao parcelamento, alega que a instrução da AudTCE[4] propôs autorizar, em caráter excepcional, o parcelamento do débito em até 120 parcelas mensais, e que o Ministério Público de Contas endossou a proposta[5], com fundamento nos acórdãos 4210/2023-2ª Câmara e 1269/2024-1ª Câmara. Assinala que a unidade técnica invocou também o voto condutor do acórdão 5928/2025-1ª Câmara, que teria distinguido a redução do principal, inadmissível, do fracionamento do valor devido, admissível em caráter excepcional.

5. Alega a existência de contradição, uma vez que o voto condutor adotou a instrução e o parecer como razões de decidir, com ressalva apenas dos ajustes decorrentes do acórdão 2759/2026-Plenário, relativos à responsabilidade dos sócios, e ainda assim fixou o limite de 36 parcelas. Aponta também omissão, pois o voto teria fundamentado a rejeição somente no limite do parcelamento ordinário, sem enfrentar a via excepcional, os precedentes indicados e as razões concretas apontadas pela unidade instrutiva, além de ter tratado em conjunto o desconto de 65%, rejeitado por todos, e o fracionamento ampliado.

6. Acrescenta que, com base nos valores atualizados até 24/9/2025 constantes do relatório, a dívida soma R$ 1.690.710,45, sem considerar a multa, o que corresponde a cerca de R$ 46.964,18 mensais em 36 parcelas e a R$ 14.089,25 em 120 parcelas. Segundo a embargante, essa diferença definiria, na prática, se a dívida pode ser paga ou se o caminho inevitável será a cobrança judicial.

7. Quanto à natureza contratual da relação, aponta contradição entre a premissa adotada no voto condutor para excluir os sócios e a fundamentação herdada da instrução. Segundo a embargante, o voto reconheceu que o pagamento efetuado pelo FNS constitui contraprestação por dispensação previamente realizada e validada, e não transferência voluntária de recursos, ao passo que a instrução se apoiou na natureza convenial da relação, no art. 93 do Decreto-Lei 200/1967 e no art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), e a própria irregularidade foi descrita como "não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos repassados pela União".

8. Sustenta que, em relação contratual, a devolução pressupõe a demonstração de que a contraprestação foi indevida, e não a presunção de dano própria da prestação de contas de recursos transferidos. Registra que a auditoria do Departamento Nacional de Auditoria do SUS (Denasus) optou por não analisar os cupons fiscais e as receitas médicas[6], de modo que não haveria constatação de dispensação fictícia, mas apenas de divergência entre o código de barras registrado na venda e o das notas fiscais de compra. Argumenta, ainda, que o pagamento do programa é calculado pelo valor de referência do princípio ativo, razão pela qual a divergência de códigos não produziria diferença no valor pago.

9. Quanto à norma aplicável aos pagamentos anteriores à portaria GM/MS 111/2016, alega obscuridade. A instrução teria reconhecido que as portarias GM/MS 971/2012 e 111/2016 vigoraram sucessivamente no período fiscalizado, mas extraído a vedação à divergência de códigos de barras apenas da segunda (art. 16, parágrafo único, e art. 37, XIX). A portaria GM/MS 971/2012 não conteria regra equivalente, e os dispositivos dela citados na instrução tratariam apenas do registro da transação no sistema autorizador.

10. Invoca o art. 24 da LINDB e sustenta que os pagamentos efetuados até 17/2/2016, que somam R$ 207.385,77 em valores históricos, remuneram dispensações realizadas sob a vigência da

[4] Peça 96, itens 65.4 a 65.6 e alínea "f" da proposta de encaminhamento.

[5] Peça 99, item 13.

[6] Peça 8.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81291580.

portaria GM/MS 971/2012, razão pela qual não poderiam ser glosados com base em vedação instituída posteriormente.

11. Ao final, formula os seguintes pedidos:

> "Diante do exposto, a Embargante requer:
>
> a) o conhecimento destes embargos de declaração, com o reconhecimento da suspensão dos prazos para cumprimento da decisão embargada e para interposição dos demais recursos, nos termos do art. 34, § 2º, da Lei nº 8.443/1992;
>
> b) o provimento dos embargos para sanar a contradição e a omissão apontadas no tópico 3, com a integração do item 9.4 do Acórdão nº 5454/2026 – TCU – 1ª Câmara, de modo a autorizar o parcelamento das dívidas em até 120 (cento e vinte) parcelas mensais, conforme proposto pela unidade técnica (peça 96, § 65.6 e item "f") e endossado pelo Ministério Público de Contas (peça 99, § 13);
>
> c) o provimento dos embargos para sanar a contradição apontada no tópico 4, com o esclarecimento do fundamento jurídico do débito à luz da natureza contratual reconhecida no § 18 do voto e, com efeitos modificativos, o afastamento da presunção de dano, limitando-se o débito às dispensações em relação às quais haja prova de que a contraprestação foi indevida;
>
> d) o provimento dos embargos para sanar a obscuridade apontada no tópico 5, com a indicação do dispositivo da Portaria GM/MS nº 971/2012 que fundamenta a glosa no período por ela regido e, inexistindo, com efeitos modificativos, a exclusão do débito das parcelas com data de ocorrência até 17/2/2016 (R$ 207.385,77, em valores históricos) ou, subsidiariamente, a determinação de que a apuração desse período considere as aquisições de medicamentos de mesmo princípio ativo, concentração e forma farmacêutica;
>
> e) que as comunicações processuais sejam dirigidas também ao advogado RAFAEL LEITE MASTRONARDI, OAB/PR nº 79.209."

É o relatório.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81291580.

VOTO

Em exame, embargos de declaração opostos pela Drogaria Coelho Nunes Ltda. contra o acórdão 5454/2026-1ª Câmara, proferido na sessão de 13/10/2026, neste processo de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde/Ministério da Saúde (FNS) em razão da não comprovação da boa e regular aplicação de recursos do Sistema Único de Saúde (SUS) no âmbito do Programa Farmácia Popular do Brasil – Aqui Tem Farmácia Popular (PFPB).

2. Por meio do acórdão embargado, seguindo a tese firmada no acórdão 2759/2026-Plenário[1], segundo a qual a relação entre o Ministério da Saúde e as farmácias credenciadas no PFPB tem natureza de contrato administrativo decorrente de credenciamento, os sócios foram excluídos da relação processual e as contas da Drogaria Coelho Nunes Ltda. foram julgadas irregulares com condenação ao pagamento do dano apurado e aplicação de multa; também foi autorizado o parcelamento das dívidas em até 36 parcelas mensais.

3. A sociedade empresária opôs os presentes embargos de declaração, nos quais aponta contradição, omissão e obscuridade na deliberação[2].

II

4. Os embargos podem ser conhecidos, uma vez que preenchem os requisitos de admissibilidade[3].

5. No mérito, a embargante sustenta, em síntese, que a deliberação padece dos seguintes vícios:

a) contradição e omissão quanto ao parcelamento do débito, pois o voto condutor, embora tenha adotado como razões de decidir a instrução da AudTCE e o parecer do Ministério Público de Contas, que propuseram o parcelamento excepcional em até 120 parcelas, fixou o limite de 36 parcelas sem enfrentar a via excepcional admitida pela jurisprudência desta Corte, os precedentes invocados e as razões concretas apontadas pela unidade instrutiva;

b) contradição entre a natureza contratual da relação entre o Ministério da Saúde e a farmácia credenciada, reconhecida para excluir os sócios, e a manutenção da lógica de prestação de contas dos recursos repassados, que fundamentaria a presunção de dano em relação à totalidade dos pagamentos glosados; e

c) obscuridade quanto à norma aplicada aos pagamentos anteriores à vigência da portaria GM/MS 111/2016, porquanto a vedação à divergência entre o código de barras registrado no sistema autorizador e o do medicamento dispensado somente teria sido instituída por essa portaria, sem correspondente na portaria GM/MS 971/2012, o que atrairia a incidência do art. 24 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB).

6. Com base nesses argumentos, requer a integração do item 9.4 do acórdão para autorizar o parcelamento em até 120 parcelas e, com efeitos modificativos, a limitação do débito às dispensações em relação às quais haja prova de que a contraprestação foi indevida, bem como a exclusão das parcelas com data de ocorrência até 17/2/2016, que somam R$ 207.385,77, ou, subsidiariamente, a consideração, nesse período, das aquisições de medicamentos de mesmo princípio ativo, concentração e forma farmacêutica.

7. Não há contradição. Ao contrário do que sustenta a embargante, o item 14 do voto condutor não se limitou a adotar a instrução e o parecer ministerial com os ajustes decorrentes do acórdão 2759/2026-Plenário. Consignou, expressamente, que essa adoção se fazia "além das

[1] Relator: ministro Augusto Nardes. Autor do voto vencedor: ministro Benjamim Zymler.
[2] Peça 114.
[3] Arts. 32, II, e 34 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 287 do Regimento Interno.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81291581.

considerações a seguir", entre as quais se encontra o item 21, que rejeitou de modo expresso o pedido de parcelamento em 120 vezes. O afastamento da proposta da unidade instrutiva foi, portanto, anunciado e fundamentado no próprio voto, de modo que inexiste incompatibilidade interna entre as premissas e a conclusão da deliberação.

8. Reconheço, todavia, que a fundamentação do item 21 foi sucinta. Ao referir-se ao limite ordinário de 36 parcelas, o voto não explicitou as razões pelas quais não se justificava, no caso concreto, a via excepcional proposta pela unidade instrutiva e endossada pelo Ministério Público de Contas. Cabe, por isso, integrar a deliberação com os esclarecimentos que seguem, sem alteração do resultado.

9. Nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 e do art. 217 do Regimento Interno, o parcelamento de débitos e multas imputados por este Tribunal observa, como regra, o limite de 36 parcelas mensais. A jurisprudência desta Corte admite a ampliação desse limite apenas em caráter excepcional, conforme os próprios precedentes invocados pela embargante, que condicionam a medida à aferição da capacidade econômica do requerente. A excepcionalidade, portanto, não decorre do simples pedido nem da manifestação genérica de interesse em quitar a dívida, mas da demonstração de que o devedor não tem condições de adimplir o débito no prazo ordinário.

10. No caso concreto, essa demonstração não foi feita. A embargante limitou-se a alegar dificuldades financeiras agravadas pela crise sanitária, sem trazer ao processo elementos que permitissem aferir sua real situação econômico-financeira, tais como demonstrações contábeis, balanços patrimoniais, faturamento ou endividamento. A própria unidade instrutiva, ao examinar o argumento, referiu-se a "dificuldades financeiras alegadas" e registrou que a hipossuficiência financeira não afasta a imputação de responsabilidade.

11. Ademais, o precedente em que a unidade instrutiva fundamentou sua proposta[4] não ampara, por si só, a ampliação pretendida. O excerto transcrito na instrução admite o "fracionamento do valor devido, desde que observados os encargos legais e demais balizas fixadas pela Lei Orgânica do TCU", ou seja, o parcelamento nos limites normativos, e não a sua extensão para além deles.

12. Também não procede a alegada contradição entre a natureza contratual da relação e o fundamento do débito. Os trechos da instrução que tratam da natureza convenial da relação jurídica serviam para fundamentar a responsabilidade solidária dos sócios-administradores. Esse ponto foi justamente o que o voto condutor afastou, em atenção ao acórdão 2759/2026-Plenário.

13. Já o dano ao erário atribuído à pessoa jurídica tem fundamento próprio, compatível com a natureza contratual da relação. Segundo os itens 17, 19 e 20 do voto, a nota fiscal de compra é o documento que demonstra que a farmácia de fato dispunha dos medicamentos que registrou como dispensados e cobrou do programa. A pessoa jurídica contratada responde pelo débito decorrente das irregularidades na execução, e a falta de notas fiscais adequadas ou a divergência de códigos EAN compromete a regularidade das operações.

14. Em outras palavras, o fato de a relação ser contratual não dispensa a farmácia de comprovar que cumpriu as condições exigidas para o pagamento. Se ela não demonstra ter comprado os medicamentos que informou ao sistema, o valor recebido não tem causa e deve ser devolvido.

15. O que a embargante pretende, na realidade, é rediscutir o mérito da deliberação, notadamente a suficiência da ausência de notas fiscais para caracterizar o dano, a distribuição do ônus da prova e a quantificação do débito. Isso não se confunde com contradição, a qual, para fins de embargos de declaração, deve ser interna à decisão, verificada entre seus fundamentos ou entre estes e o dispositivo. A via adequada para a pretensão é o recurso de reconsideração.

---

[4] Voto condutor do acórdão 5928/2025-1ª Câmara.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81291581.

16. Acrescento que a alegação de que a substituição do medicamento por outro de mesmo princípio ativo não acarretaria dano ao Ministério da Saúde foi deduzida, em termos genéricos, nas alegações de defesa, e devidamente apreciada pela unidade instrutiva[5] e pelo voto condutor[6], que afastou a intercambialidade como causa excludente do dever de comprovar a exata correspondência entre os medicamentos adquiridos e os dispensados. O desenvolvimento da tese com base no critério de remuneração pelo valor de referência do princípio ativo constitui inovação trazida apenas nesta via recursal. Inexiste, assim, omissão a ser sanada.

17. A deliberação também não é obscura quanto ao fundamento normativo da glosa no período regido pela portaria GM/MS 971/2012. A instrução adotada como razão de decidir indicou que a Autorização de Dispensação de Medicamentos era processada com base no código de barras (EAN) da embalagem do medicamento, nos termos do art. 17 daquela portaria[7], e invocou precedente desta Corte segundo o qual a dispensação de medicamentos diversos dos registrados no sistema autorizador já configurava infração às normas da portaria GM/MS 971/2012[8]. Além disso, entre as normas infringidas indicadas desde a citação constam os §§ 2º e 3º do art. 23, o art. 39 e o art. 40, I, da mesma portaria[9].

18. Mais relevante, porém, é que, no período anterior à portaria GM/MS 111/2016, a glosa não decorre da divergência de códigos EAN, mas da completa ausência de notas fiscais de aquisição. Conforme registrado no relatório[10] e no voto condutor[11], a defesa apresentou apenas notas fiscais emitidas em 2017 e 2018, não tendo trazido qualquer documento relativo a 2015 e 2016. O dever de manter as notas fiscais de aquisição dos medicamentos junto aos fornecedores já constava do art. 23, § 2º, da portaria GM/MS 971/2012, como a própria embargante reconhece.

19. Por essa razão, são impertinentes, quanto a esse período, tanto a invocação do art. 24 da LINDB quanto o pedido subsidiário de consideração das aquisições de medicamentos de mesmo princípio ativo, concentração e forma farmacêutica, porquanto não existem no processo notas fiscais de aquisição, idênticas ou equivalentes, a serem consideradas.

20. Eventual imprecisão na remissão ao inciso do art. 50 da portaria GM/MS 971/2012, feita na instrução, não altera essa conclusão, uma vez que não constitui o fundamento determinante da glosa no período questionado.

21. Desse modo, os embargos devem ser conhecidos e parcialmente acolhidos, sem efeitos infringentes, apenas para integrar a fundamentação do acórdão embargado com os esclarecimentos constantes deste voto, mantendo-se inalterados os seus termos.

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

TCU, Sala das Sessões, em tagDataSessao.

ODAIR CUNHA
Relator

[5] Itens 56.1 e 57.1 a 57.6 do relatório.
[6] Item 20.
[7] Item 57.8 do relatório.
[8] Item 57.12 do relatório.
[9] Item 14.1.2 do relatório.
[10] Item 57.16.
[11] Item 20.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81291581.

ACÓRDÃO Nº 5833/2026 – TCU – 1ª Câmara

1. Processo nº TC 008.886/2022-9.
2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Embargos de declaração (Tomada de Contas Especial).
3. Interessados/Responsáveis/Embargantes:
3.1. Responsável: Drogaria Coelho Nunes Ltda. (14.256.350/0001-28).
3.2. Embargante: Drogaria Coelho Nunes Ltda. (14.256.350/0001-28).
4. Órgão/Entidade: Fundo Nacional de Saúde/MS.
5. Relator: Ministro Odair Cunha.
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Odair Cunha.
6. Representante do Ministério Público: Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: Rafael Leite Mastronardi (OAB/PR 79209), representando Leandro Coelho Nunes; Rafael Leite Mastronardi (OAB/PR 79209) e Nilson Marcelo Venturini da Rosa (OAB/RS 111876B), representando Drogaria Coelho Nunes Ltda.; Rafael Leite Mastronardi (OAB/PR 79209), representando Karen Cristina Pires Soares.

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido este processo de embargos de declaração opostos pela Drogaria Coelho Nunes Ltda. contra o acórdão 5454/2026-1ª Câmara, proferido em tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde relativamente à aplicação de recursos provenientes do Sistema Único de Saúde, descentralizados pela União no âmbito do Programa Farmácia Popular do Brasil – Aqui Tem Farmácia Popular.

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

9.1. conhecer dos embargos de declaração, com fundamento nos arts. 32, II, e 34 da Lei 8.443/1992, para, no mérito, acolhê-los parcialmente, sem efeitos infringentes, a fim de integrar a fundamentação do acórdão 5454/2026-1ª Câmara com os esclarecimentos constantes do voto que fundamenta esta deliberação, mantendo-se inalterados os seus termos; e

9.2. encaminhar cópia desta deliberação (relatório, voto e acórdão) à embargante e ao seu representante legal, informando-lhes que sua íntegra estará disponível para consulta no dia seguinte ao de sua oficialização, no endereço www.tcu.gov.br/acordaos.

10. Ata n° 39/2026 – 1ª Câmara.
11. Data da Sessão: 10/11/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-5833-39/26-1.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Odair Cunha (Relator) e Rodrigo Pacheco.
13.2. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
ODAIR CUNHA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
PAULO SOARES BUGARIN
Subprocurador-Geral

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81291592.