GRUPO II – CLASSE II – Primeira Câmara
TC 008.656/2025-8
Natureza(s): Tomada de Contas Especial
Órgão/Entidade/Unidade: Fundo Nacional de Saúde - MS
Responsáveis: M dos Santos Zeri Ltda. (04.256.383/0001-14); Marcia dos Santos Zeri (604.445.411-87)
Representação legal: Jose Domingues de Godoi Neto (160.365/OAB-RJ), representando M dos Santos Zeri Ltda.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. PROGRAMA FARMÁCIA POPULAR DO BRASIL. ESTABELECIMENTO PRIVADO CREDENCIADO. IRREGULARIDADES EM DISPENSAÇÕES DE MEDICAMENTOS E CORRELATOS. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DA AQUISIÇÃO DOS PRODUTOS. DIVERGÊNCIA DE CÓDIGO DE BARRAS. AUSÊNCIA DE CUPONS FISCAIS, CUPONS VINCULADOS E RECEITAS MÉDICAS. DÉBITO. REJEIÇÃO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA. PRESCRIÇÃO NÃO CONFIGURADA. CONTAS IRREGULARES. RESPONSABILIZAÇÃO DA PESSOA JURÍDICA. MULTA. RELAÇÃO DE NATUREZA CONTRATUAL ENTRE A FARMÁCIA CREDENCIADA E A ADMINISTRAÇÃO. INAPLICABILIDADE DA SÚMULA TCU 286. RESPONSABILIDADE PESSOAL DA SÓCIA-ADMINISTRADORA. NECESSIDADE DE INDIVIDUALIZAÇÃO DA CONDUTA, NEXO CAUSAL E CULPABILIDADE. MERA CONDIÇÃO DE ADMINISTRADORA INSUFICIENTE. AUSÊNCIA DE FUNDAMENTO PARA DESCONSIDERAÇÃO DA PERSONALIDADE JURÍDICA. EXCLUSÃO DA PESSOA FÍSICA DA RELAÇÃO PROCESSUAL.

RELATÓRIO

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde/Ministério da Saúde (FNS/MS) em desfavor do estabelecimento comercial M dos Santos Zeri Ltda., solidariamente com a Sra. Marcia dos Santos Zeri, em razão da não comprovação da regular aplicação dos recursos públicos no âmbito do Programa Farmácia Popular do Brasil (PFPB), modalidade "*Aqui Tem Farmácia Popular*", no período de 8/3/2016 a 20/10/2017.

2. Transcrevo, no que importa e com os ajustes de forma necessários, a instrução lavrada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE), que contou com a anuência do respectivo corpo dirigente e do Ministério Público (peças 87 a 90):

> *"**INTRODUÇÃO***
>
> *Cuidam os autos de Tomada de Contas Especial instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde/Ministério da Saúde (FNS/MS) em desfavor do estabelecimento comercial M dos Santos Zeri Ltda., solidariamente com a Sra. Marcia dos Santos Zeri, em razão da não comprovação da regular aplicação dos recursos públicos no âmbito do Programa Farmácia Popular do Brasil - PFPB, modalidade "Aqui Tem Farmácia Popular", no período de 8/3/2016 e 20/10/2017, o que*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81306217.

teria ocasionado um prejuízo de R$ 411.988,74, em valores históricos, aos cofres do FNS.

HISTÓRICO

Programa Farmácia Popular do Brasil

2. *O Programa Farmácia Popular do Brasil (PFPB) é uma iniciativa do Governo Federal que visa ampliar o acesso da população a medicamentos essenciais da Atenção Primária à Saúde, por meio de parcerias com farmácias da rede privada. Dessa forma, além das Unidades Básicas de Saúde (UBS) e farmácias municipais, os cidadãos podem obter medicamentos em estabelecimentos credenciados ao programa.*

3. *Desde 14 de fevereiro de 2025, o Farmácia Popular passou a disponibilizar gratuitamente todo o seu rol de medicamentos e insumos, contemplando medicamentos para hipertensão, diabetes, asma, osteoporose, dislipidemia (colesterol alto), rinite, doença de Parkinson, glaucoma, diabetes mellitus associada a doenças cardiovasculares e anticoncepção. Além disso, oferece fraldas geriátricas para pessoas com incontinência e absorventes higiênicos para beneficiárias do Programa Dignidade Menstrual.*

4. *Para obter os medicamentos, o cidadão deve comparecer a um estabelecimento credenciado portando CPF, receita médica válida e documento com foto, além de assinar o cupom vinculado e o cupom fiscal no momento da aquisição.*

5. *O Ministério da Saúde reembolsa, no mês seguinte, cada dispensação realizada pelos estabelecimentos credenciados, com base na tabela de referência de preços de medicamentos e correlatos.*

6. *O credenciamento de farmácias e drogarias da rede privada ocorre mediante a apresentação da documentação exigida, o preenchimento do formulário de inscrição e a assinatura do Requerimento e Termo de Adesão (RTA), que deve ser renovado anualmente.*

7. *A adesão ao Farmácia Popular é voluntária, porém, os estabelecimentos participantes devem firmar um termo de compromisso, declarando ciência e concordância com as exigências estabelecidas na Portaria que rege o programa, dentre as quais se destaca a obrigatoriedade de prestação de contas, mediante a apresentação da documentação comprobatória exigida, em razão da natureza pública dos recursos recebidos.*

Auditoria da AudSUS e Instauração da TCE

8. *A presente TCE originou-se de constatações do Departamento Nacional de Auditoria do SUS (Denasus), atualmente denominado Auditoria-Geral do Sistema Único de Saúde (AudSUS), durante auditoria realizada no estabelecimento comercial M dos Santos Zeri Ltda., entre 6/7/2020 e 16/4/2021, com a finalidade de avaliar a execução do Programa Farmácia Popular do Brasil no período de janeiro de 2016 a dezembro de 2017, com foco no cumprimento das normas estabelecidas pela Portaria GM/MS nº 111/2016, vigente de 28/1/2016 a 27/9/2017, e Portaria de Consolidação GM/MS nº 5/2017, Anexo LXXVII, vigente desde 28/9/2017, que dispõem sobre o Programa Farmácia Popular do Brasil.*

9. *Conforme o Relatório Complementar da Auditoria nº 18926 da AudSUS (peça 7), foram constatadas irregularidades que representavam débito de R$ 411.988,74, em valores históricos.*

10. *O referido relatório constatou irregularidades nas dispensações e/ou na documentação comprobatória de dispensação de medicamentos e/ou correlatos do Programa Farmácia Popular do Brasil, caracterizadas por:*

a) não apresentação das notas fiscais de aquisição de parte dos medicamentos e/ou correlatos registrados no sistema autorizador de vendas do PFPB ou apresentação de nota fiscal com código de barras divergente do registrado, em desacordo com os arts. 16, 21, 36 e 37

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81306217.

da Portaria GM/MS nº 111/2016 (vigente de 28/1/2016 a 27/9/2017), e arts. 10, 15, 20 e 25 do Anexo LXXVII da Portaria de Consolidação GM/MS nº 5/2017 (vigente desde 28/9/2017). Evidência: constatação 646166 (peça 7, p. 4-6); e

b) 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 nº 111/2016 (vigente de 28/1/2016 a 27/9/2017), e arts. 12, 17, 22, 27 e 32 do Anexo LXXVII da Portaria de Consolidação GM/MS nº 5/2017 (vigente desde 28/9/2017). Evidência: constatação 646167 (peça 7, p. 6-8).

11. *O detalhamento do débito apurado pela AudSUS consta da peça 7, p. 8-30.*

12. *Diante das constatações, a AudSUS ofereceu oportunidade de defesa aos responsáveis, em obediência aos princípios constitucionais do contraditório e ampla defesa, como demonstram as notificações expedidas em 15/3/2021 (peças 26 e 27), as quais foram entregues em 24/3/2021 (peças 29 e 30). Conforme mencionado no Relatório de Auditoria nº 18926, os responsáveis apresentaram justificativas, as quais não lograram afastar as irregularidades apontadas.*

13. *Após a fase de defesa administrativa, a Secretaria Executiva do FNS emitiu notificações de cobrança aos responsáveis, constantes das peças 20 e 21, as quais foram entregues em 14/10/2022 (peças 22 e 23).*

14. *Dessa forma, a presente Tomada de Contas Especial foi instaurada devido ao prejuízo causado pelo estabelecimento comercial M dos Santos Zeri Ltda. ao Programa Farmácia Popular do Brasil, no valor histórico de R$ 411.988,74, no período de 8/3/2016 a 20/10/2017, tendo em vista irregularidades que contrariaram as normas vigentes à época, especialmente a Portaria GM/MS nº 111/2016 (vigente de 28/1/2016 a 27/9/2017), e Anexo LXXVII da Portaria de Consolidação GM/MS nº 5/2017 (vigente desde 28/9/2017), conforme evidenciado no Relatório Final de Auditoria nº 18.926 da AudSUS (peça 6), no Relatório Complementar da AudSUS (peça 7) e na Matriz de Responsabilização anexada pelo órgão instaurador (peça 44).*

15. *O Relatório Completo do Tomador de Contas Especial nº 381/2024 (peça 45), datado de 26/11/2024, registra a apuração dos fatos, a quantificação do dano e a identificação dos responsáveis, nos termos do art. 2º da IN TCU nº 98/2024. Registra também que foi dada oportunidade de defesa aos responsáveis, conforme as notificações listadas no item "5" do relatório do tomador, expedidas com o objetivo de regularizar as contas e assegurar o ressarcimento do dano (peça 45, p. 5-7).*

16. *Por fim, o tomador de contas concluiu pela responsabilização solidária do estabelecimento comercial M dos Santos Zeri Ltda. e da Sra. Marcia dos Santos Zeri, quantificando-se o débito no valor histórico de R$ 411.988,74 (peça 45, p. 1). A inscrição em conta de responsabilidade no SIAFI foi realizada por meio da Nota de Lançamento de Sistema 2025NS007519, datada de 11/2/2025 (peça 46).*

17. *Concluída a TCE no âmbito do Fundo Nacional de Saúde, esta foi encaminhada à Controladoria-Geral da União, que emitiu, em 5/5/2025, o Relatório de Auditoria nº 284/2025 (peça 48), concordando com as conclusões do Relatório de Auditoria nº 18926 da AudSUS (peça 7) e do Relatório de Tomada de Contas Especial nº 381/2024 (peça 45).*

18. *Diante disso, a Secretaria de Controle Interno certificou a irregularidade das contas (peça 49), acompanhado do parecer do dirigente do órgão de controle interno (peça 50), tendo o Ministro de Estado da Saúde registrado o conhecimento das conclusões daquele órgão de controle interno (peça 51).*

19. *A presente Tomada de Contas Especial foi autuada no TCU em 20/5/2025, dando início à fase externa da TCE.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81306217.

20. *Em 22/9/2025, foi realizada Instrução Preliminar com proposta de citação do estabelecimento comercial M dos Santos Zeri Ltda. (CNPJ 04.256.383/0001-14) e da Sra. Marcia dos Santos Zeri (CPF 604.445.411-87) (peça 55). A proposta obteve parecer favorável da Unidade (peça 57), tendo o Ministro-Relator autorizado a citação dos responsáveis e as demais medidas processuais acessórias, nos exatos termos do item 44 do relatório técnico (peça 58).*

21. *Concluídas as comunicações processuais, a Seproc informou, em despacho de 26/3/2026, que as providências inerentes às comunicações processuais foram encerradas com validade da ciência dos responsáveis (peça 78). Segundo o referido despacho, o estabelecimento comercial M dos Santos Zeri Ltda. teve ciência em 11/2/2026 (peça 75) e em 23/2/2026 (peça 77), ao passo que a Sra. Marcia dos Santos Zeri teve ciência em 11/2/2026 (peça 76), sem que houvesse resposta no prazo assinalado.*

22. *Posteriormente, em 25/5/2026, foi juntada procuração outorgada pelo estabelecimento comercial M dos Santos Zeri Ltda. ao advogado José Domingues de Godoi Neto, inscrito na OAB/RJ 160.365 e na OAB/MT 26.158/A, para representá-lo perante o TCU no âmbito do TC 008.656/2025-8 (peça 79). Na mesma data, foram apresentadas alegações de defesa em nome do estabelecimento comercial (peça 80), acompanhadas dos documentos acostados às peças 81-86.*

23. *Embora devidamente citada, a Sra. Marcia dos Santos Zeri não atendeu à citação, não apresentou alegações de defesa e não comprovou o recolhimento do débito que lhe foi imputado, razão pela qual deve ser considerada revel, para todos os efeitos, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.*

ANÁLISE DA PRESCRIÇÃO DAS PRETENSÕES PUNITIVA E DE RESSARCIMENTO

24. *De acordo com a Resolução TCU nº 344/2022:*

Art. 1º A prescrição nos processos de controle externo, em curso no Tribunal de Contas da União, exceto os de apreciação, para fins de registro, da legalidade dos atos de admissão de pessoal ou de concessão de aposentadorias, reformas e pensões, observará o disposto na Lei 9.873, de 23 de novembro de 1999, na forma aplicada pelo Supremo Tribunal Federal, em especial a Ação Direta de Inconstitucionalidade 5509, e regulamentada por esta resolução.

Do Prazo de Prescrição

Art. 2º Prescrevem em cinco anos as pretensões punitiva e de ressarcimento, contados dos termos iniciais indicados no artigo 4°, conforme cada caso.

Art. 3º Quando houver recebimento de denúncia na esfera criminal sobre os mesmos fatos, a prescrição reger-se-á pelo prazo previsto na lei penal, incluindo a prescrição intercorrente. (NR)(Resolução-TCU nº 367, de 13/03/2024, BTCU Deliberações nº 42/2024)

Parágrafo único. Alterado o enquadramento típico na ação penal, reavaliar-se-á o prazo de prescrição definido anteriormente.

Do Termo Inicial

Art. 4° O prazo de prescrição será contado:

I - da data em que as contas deveriam ter sido prestadas, no caso de omissão de prestação de contas;

II - da data da apresentação da prestação de contas ao órgão competente para a sua análise inicial;

III - do recebimento da denúncia ou da representação pelo Tribunal ou pelos órgãos de controle interno, quanto às apurações decorrentes de processos dessas naturezas;

IV - da data do conhecimento da irregularidade ou do dano, quando constatados em fiscalização realizada pelo Tribunal, pelos órgãos de controle interno ou pelo próprio órgão ou entidade da Administração Pública onde ocorrer a irregularidade;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81306217.

V - do dia em que tiver cessado a permanência ou a continuidade, no caso de irregularidade permanente ou continuada.

Das Causas Interruptivas da Prescrição

Art. 5º A prescrição se interrompe:

I - pela notificação, oitiva, citação ou audiência do responsável, inclusive por edital;

II - por qualquer ato inequívoco de apuração do fato;

III - por qualquer ato inequívoco de tentativa de solução conciliatória;

IV - pela decisão condenatória recorrível.

§ 1° A prescrição pode se interromper mais de uma vez por causas distintas ou por uma mesma causa desde que, por sua natureza, essa causa seja repetível no curso do processo.

§ 2° Interrompida a prescrição, começa a correr novo prazo a partir do ato interruptivo.

§ 3º Não interrompem a prescrição o pedido e concessão de vista dos autos, emissão de certidões, prestação de informações, juntada de procuração ou subestabelecimento e outros atos de instrução processual de mero seguimento do curso das apurações.

§ 4° A interrupção da prescrição em razão da apuração do fato ou da tentativa de solução conciliatória, tal como prevista nos incisos II e III do caput, pode se dar em decorrência da iniciativa do próprio órgão ou entidade da Administração Pública onde ocorrer a irregularidade.

§ 5º A interrupção da prescrição em razão dos atos previstos no inciso I tem efeitos somente em relação aos responsáveis destinatários das respectivas comunicações. (AC)(Resolução-TCU nº 367, de 13/03/2024, BTCU Deliberações nº 42/2024)

25. *Conforme decidido no Acórdão 11219/2023-TCU-Primeira Câmara (Rel. Ministro Benjamin Zymler), no âmbito do Programa Farmácia Popular do Brasil, o termo inicial para contagem do prazo prescricional é a data do relatório de auditoria da AudSUS. Isso porque, nos termos do art. 4º, inciso IV, da Resolução-TCU nº 344/2022, o prazo prescricional inicia-se na "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". No caso concreto, o termo inicial corresponde ao Relatório Final nº 18.926 da AudSUS, emitido em 1/6/2021 (peça 6), sem prejuízo de o Relatório Complementar da AudSUS, emitido em 6/5/2022 (peça 7), ser considerado ato inequívoco de apuração do fato.*

26. *Estabelecido o termo inicial para a contagem da prescrição ordinária, registram-se abaixo as principais causas de interrupção ocorridas, conforme disposto no art. 5º da Resolução TCU nº 344/2022:*

Responsável: *M dos Santos Zeri Ltda.*

Evento	***Resolução TCU nº 344/2022***	***Data***	*Tempo decorrido*
Relatório de Auditoria da AudSUS (peça 6)	*Termo inicial (art. 4º, inciso IV)*	*1/6/2021*	*-*
Relatório Complementar da AudSUS (peça 7)	*Ato inequívoco de apuração do fato (art. 5º, inciso II)*	*6/5/2022*	*11 meses e 5 dias*
Entrega da notificação de cobrança (peça 22)	*Notificação (art. 5º, inciso I)*	*14/10/2022*	*5 meses e 8 dias*
Emissão do Relatório do Tomador de	*Ato inequívoco de*	*26/11/2024*	*2 anos, 1 mês e*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81306217.

Evento	*Resolução TCU nº 344/2022*	*Data*	*Tempo decorrido*
Contas Especial nº 381/2024 (peça 45)	*apuração do fato (art. 5º, inciso II)*		*12 dias*
Emissão do Relatório do Controle Interno (peça 48)	*Ato inequívoco de apuração do fato (art. 5º, inciso II)*	*5/5/2025*	*5 meses e 9 dias*
Citação realizada no âmbito do TCU (peças 72 e 75; 74 e 77)	*Notificação (art. 5º, inciso I)*	*11/2/2026*	*9 meses e 6 dias*

Responsável: *Marcia dos Santos Zeri*

Evento	*Fundamento*	*Data*	*Tempo decorrido*
Relatório de Auditoria da AudSUS (peça 6)	*Termo inicial (art. 4º, inciso IV)*	*1/6/2021*	-
Relatório Complementar da AudSUS (peça 7)	*Ato inequívoco de apuração do fato (art. 5º, inciso II)*	*6/5/2022*	*11 meses e 5 dias*
Entrega da notificação de cobrança (peça 23)	*Notificação (art. 5º, inciso I)*	*14/10/2022*	*5 meses e 8 dias*
Emissão do Relatório do Tomador de Contas Especial nº 381/2024 (peça 45)	*Ato inequívoco de apuração do fato (art. 5º, inciso II)*	*26/11/2024*	*2 anos, 1 mês e 12 dias*
Emissão do Relatório do Controle Interno (peça 48)	*Ato inequívoco de apuração do fato (art. 5º, inciso II)*	*5/5/2025*	*5 meses e 9 dias*
Citação realizada no âmbito do TCU (peças 73 e 76)	*Notificação (art. 5º, inciso I)*	*11/2/2026*	*9 meses e 6 dias*

27. *Analisando o termo inicial da contagem do prazo e a sequência de eventos processuais listados no item anterior, os quais interrompem o prazo prescricional e reiniciam a contagem, conclui-se que não houve o transcurso do prazo de cinco anos entre cada evento processual,* ***não*** *tendo ocorrido, portanto, a prescrição ordinária da pretensão sancionatória e de ressarcimento.*

Avaliação da Prescrição Intercorrente

28. *No que se refere à prescrição intercorrente, dispõe a Resolução-TCU nº 344/2022 que:*

> *Art. 8º Incide a prescrição intercorrente se o processo ficar paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, sem prejuízo da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso.*
>
> *§ 1° A prescrição intercorrente interrompe-se por qualquer ato que evidencie o andamento regular do processo, excetuando-se pedido e concessão de vista dos autos, emissão de certidões, prestação de informações, juntada de procuração ou subestabelecimento e outros atos que não interfiram de modo relevante no curso das apurações.*
>
> *§ 2° As causas impeditivas, suspensivas e interruptivas da prescrição principal também impedem, suspendem ou interrompem a prescrição intercorrente.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81306217.

§ 3º O marco inicial de contagem de prazo da prescrição intercorrente é a ocorrência do primeiro marco interruptivo da prescrição principal. (AC)(Resolução-TCU nº 367, de 13/03/2024, BTCU Deliberações nº 42/2024)

29. *Registram-se abaixo as principais causas interruptivas da prescrição intercorrente:*

Evento	***Resolução TCU nº 344/2022***	***Data***	***Tempo decorrido***
Relatório Complementar da AudSUS (peça 7)	*Marco inicial de contagem de prazo da prescrição intercorrente (art. 8º, § 3º)*	*6/5/2022*	*-*
Entrega da notificação de cobrança (peças 22 e 23)	*Causa interruptiva da prescrição principal (art. 8º, § 2º)*	*14/10/2022*	*5 meses e 8 dias*
Emissão do Relatório do Tomador de Contas Especial nº 381/2024 (peça 45)	*Causa interruptiva da prescrição principal (art. 8º, § 2º)*	*26/11/2024*	*2 anos, 1 mês e 12 dias*
Emissão do Relatório do Controle Interno (peça 48)	*Causa interruptiva da prescrição principal (art. 8º, § 2º)*	*5/5/2025*	*5 meses e 9 dias*
Citações, realizadas no âmbito do TCU (peças 72-76)	*Causa interruptiva da prescrição principal (art. 8º, § 2º)*	*11/2/2026*	*9 meses e 6 dias*

30. *Considerando os eventos processuais interruptivos da prescrição intercorrente listados acima, verifica-se que não houve paralisação do processo por mais de três anos após o marco inicial de contagem de prazo da prescrição intercorrente. Portanto, conclui-se que* ***não*** *ocorreu a prescrição intercorrente.*

ANÁLISE DOS PRESSUPOSTOS DE PROCEDIBILIDADE DA IN TCU Nº 98/2024

Viabilidade do Exercício do Contraditório e Ampla Defesa

31. *Verifica-se que não há prejuízo ao contraditório e à ampla defesa, uma vez que não houve o transcurso de mais de dez anos desde o fato gerador sem que tenha havido a notificação dos responsáveis pela autoridade administrativa federal competente (art. 6º, inciso II, c/c art. 29 da IN TCU nº 98/2024), pois os recursos transferidos e as despesas impugnadas ocorreram entre 8/3/2016 e 20/10/2017, e os responsáveis foram notificados pela autoridade administrativa competente em 15/3/2021 (peças 26, 27, 29 e 30).*

Valor de Constituição da TCE

32. *Verifica-se, também, que o valor atualizado do débito apurado, na forma estabelecida pela IN TCU nº 98/2024, é de R$ 580.516,03, portanto superior ao limite mínimo definido em R$ 120.000,00.*

VERIFICAÇÃO DA EXISTÊNCIA DE OUTROS DÉBITOS

33. *Em atenção ao comando contido no item 9.4 do Acórdão 1772/2017-TCU-Plenário, rel. Ministro-Substituto Augusto Sherman, e em atendimento ao disposto no art. 6º, § 1º, da Instrução Normativa TCU nº 98/2024, informa-se que não foi constatada a existência de outros débitos imputáveis aos responsáveis arrolados nestes autos em demais processos em tramitação no Tribunal.*

EXAME TÉCNICO

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81306217.

Esgotamento da via administrativa do Ministério da Saúde para ressarcimento do dano

34. *Preliminarmente, oportuno consignar que, nos termos do art. 23, § 1º, do Decreto 7.827/2012, que regulamenta a Lei Complementar 141/2012, e do item 9.3.5.2 do Acórdão 1072/2017-TCU-Plenário, rel. Ministro Bruno Dantas, foram esgotadas, na via administrativa de controle interno do Ministério da Saúde, as medidas para ressarcimento do dano, conforme notificações de cobrança encaminhadas aos responsáveis (peças 20 e 21), com ciência em 14/10/2022 (peças 22 e 23).*

Caracterização das irregularidades geradoras do dano ao erário

35. *Extrai-se da situação sintetizada na seção "histórico" desta instrução que o tomador de contas identificou como ilícito gerador do dano as seguintes irregularidades, as quais teriam ocasionado um prejuízo de R$ 411.988,74:*

35.1. Irregularidades nas dispensações e/ou na documentação comprobatória de dispensações de medicamentos e/ou correlatos do Programa Farmácia Popular do Brasil, caracterizadas por:

*a) **Ocorrência 1**: não apresentação das notas fiscais de aquisição de parte dos medicamentos e/ou correlatos registrados no sistema autorizador de vendas do PFPB ou apresentação de nota fiscal com código de barras divergente do registrado;*

Dispositivos violados: arts. 16, 21, 36 e 37 da Portaria GM/MS nº 111/2016 (vigente de 28/1/2016 a 27/9/2017); e arts. 10, 15, 20 e 25 do Anexo LXXVII da Portaria de Consolidação GM/MS nº 5/2017 (vigente desde 28/9/2017);

Evidência: Constatação 646166 do Relatório de Auditoria nº 18926 da AudSUS (peça 7, p. 4-6); e

*b) **Ocorrência 2:** não apresentação de cópia do cupom fiscal, cupom vinculado e/ou receitas médicas solicitados;*

Dispositivos violados: arts. 20, 21, 22, 36 e 37 da Portaria GM/MS nº 111/2016 (vigente de 28/1/2016 a 27/9/2017); e arts. 12, 17, 22, 27 e 32 do Anexo LXXVII da Portaria de Consolidação GM/MS nº 5/2017 (vigente desde 28/9/2017);

Evidência: Constatação 646167 do Relatório de Auditoria nº 18926 da AudSUS (peça 6, p. 6-8).

Responsabilização da Pessoa Física dos Sócios e Dirigentes dos Estabelecimentos Comerciais e Individualização das Condutas

36. *Devido ao caráter convenial da relação entre o poder público e o particular no âmbito do Programa Farmácia Popular do Brasil, conforme explicitado nas Portarias que o regem, a jurisprudência do TCU é firme ao responsabilizar, além da pessoa jurídica, também os administradores, pessoalmente, pela comprovação da aplicação regular dos recursos públicos desse programa submetidos às suas decisões.*

37. *Nesse sentido, em relação às irregularidades constatadas na execução do PFPB, julgados recentes do TCU, como os Acórdãos 5520/2023-TCU-Segunda Câmara (Rel. Min. Aroldo Cedraz), 4654/2023-TCU-Primeira Câmara (Rel. Min. Jorge Oliveira), e 4416/2023-TCU-Primeira Câmara (Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues), têm responsabilizado a pessoa jurídica da farmácia/drogaria credenciada em solidariedade com a pessoa física dos seus administradores, não pela desconsideração da personalidade jurídica, mas pela obrigação de prestar contas, decorrente da natureza convenial da relação jurídica estabelecida.*

38. *O voto condutor do Acórdão 5259/2018-TCU-Primeira Câmara (Rel. Min. Vital do Rêgo) é claro sobre o tema:*

> *Com relação à matéria de fato, como bem ressaltou o MPTCU, a norma que instituiu o PFPB (art.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81306217.

2º, inciso II, da Portaria 184/2011, sucedido pelo art. 2º, inciso II, Portaria 111/2016) atribuiu ao programa, expressamente, a natureza de convênio, por meio do qual é outorgado ao particular (farmácia ou drogaria integrante da rede privada) a gestão de recursos públicos. Assim, ao assumir voluntariamente o ***múnus público*** *de gestão de recursos do PFPB, o particular se submete à obrigação de prestar contas, conforme disposto no artigo 70, parágrafo único, da Constituição, e, eventual responsabilização em caso de mau uso dos recursos geridos, consoante dispõe o artigo 71, inciso II, da CF/1988.*

Nesse contexto, compartilho o entendimento do MPTCU, no sentido de que, ao se considerar a gestão de recursos públicos no âmbito de uma pessoa jurídica de direito privado, as decisões das pessoas naturais administradoras dessa pessoa jurídica determinam a destinação a ser dada àqueles recursos públicos. Isso faz com que, além da pessoa jurídica, também seus administradores sejam obrigados, pessoalmente, a comprovar a regular aplicação dos recursos públicos submetidos às suas decisões, a exemplo do que deliberou esta Corte no Acórdão 8.969/2016-TCU-2ª Câmara, rel. Ministro Raimundo Carreiro.

39. *Assim, nos casos em que o estabelecimento comercial farmacêutico é uma sociedade limitada (Ltda.), devem ser chamados aos autos a pessoa jurídica, em solidariedade com as pessoas físicas dos sócios administradores, com responsabilidades restritas aos períodos de administração.*

40. *O caso concreto tratado nesta TCE envolve o estabelecimento comercial M dos Santos Zeri Ltda. (CNPJ 04.256.383/0001-14), constituído sob a natureza jurídica de sociedade limitada.*

41. *Conforme se verifica nos autos:*

Instrumento	***Data***	***Administradores***
Documentos da Junta Comercial (peça 10)	*22/1/2001*	*Marcia dos Santos Zeri*

42. *Dessa forma, deverão ser responsabilizados os sócios administradores que integravam o quadro societário à época das irregularidades, ocorridas entre 8/3/2016 e 20/10/2017, tratando-se, no caso em análise, apenas da Sra. Marcia dos Santos Zeri (CPF 604.445.411-87), sócia administradora desde 22/1/2001.*

Conduta:

a) não apresentar nota fiscal que comprove a compra e a existência em estoque dos medicamentos e/ou correlatos dispensados e/ou apresentar nota fiscal com código de barras (EAN) do medicamento e/ou correlato adquirido divergente do dispensado; e

b) não apresentar as cópias do cupom fiscal, cupom vinculado e/ou receitas médicas solicitados, os quais atestam a legalidade das dispensações realizadas.

43. *Em consulta ao Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica da Receita Federal do Brasil, verifica-se que o estabelecimento comercial M dos Santos Zeri Ltda. (CNPJ 04.256.383/0001-14) encontra-se* ***ativo****, conforme certidão anexada à peça 54.*

44. *Encontram-se, dessa forma, elementos probatórios nos autos que autorizam a responsabilização do estabelecimento comercial M dos Santos Zeri Ltda. e da Sra. Marcia dos Santos Zeri, na condição de sócia administradora.*

45. *Na seara do Direito Financeiro, é cediço que cabe ao responsável demonstrar, por meio da documentação exigida nos normativos do PFPB, a boa e regular aplicação dos recursos públicos federais geridos no âmbito do referido programa, ainda que tais recursos financeiros tenham sido repassados posteriormente à dispensação dos medicamentos e/ou correlatos, pois feito com base nas informações prestadas pelo estabelecimento comercial farmacêutico à luz*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81306217.

das exigências previamente estabelecidas e aceitas pelo ente privado.

Citações

46. *Verificada irregularidade nas contas e quantificado o débito, foi promovida a citação dos responsáveis, conforme tabela abaixo:*

Natureza	*Comunicação*	*Data de expedição*	*Peça*	*Destinatário*	*Origem do endereço*	*Data da ciência ou motivo da devolução*	*Peça da ciência*	*Peça da Resposta*
Citação	*Ofício 0673/2026-Seproc*	*22/01/2026*	*72*	*M dos Santos Zeri Ltda.*	*RFB - representante legal*	*11/02/2026*	*75*	*80-86*
Citação	*Ofício 0674/2026-Seproc*	*22/01/2026*	*74*	*M dos Santos Zeri Ltda.*	*TSE*	*23/02/2026*	*77*	*80-86*
Citação	*Ofício 0675/2026-Seproc*	*22/01/2026*	*73*	*Marcia dos Santos Zeri*	*TSE*	*11/02/2026*	*76*	*Não houve*
Citação	*Ofício 44725/2025-Seproc*	*03/11/2025*	*62*	*Marcia dos Santos Zeri*	*Renach*	*Número inexistente*	*68*	*Não houve*
Citação	*Ofício 44726/2025-Seproc*	*03/11/2025*	*61*	*Marcia dos Santos Zeri*	*Receita Federal*	*Número inexistente*	*67*	*Não houve*
Citação	*Ofício 44727/2025-Seproc*	*03/11/2025*	*63*	*M dos Santos Zeri Ltda.*	*Receita Federal*	*Número inexistente*	*69*	*Não houve*

Alegações de defesa de M dos Santos Zeri Ltda.

47. *No documento constante da peça 80, o responsável apresentou as seguintes alegações:*

Primeira: erro metodológico na apuração das notas fiscais de aquisição, estoque e intercambialidade dos medicamentos, com alegação de inexistência de dano efetivo

48. *Alega, quanto à imputação fundada na suposta ausência de comprovação da aquisição dos medicamentos e/ou correlatos dispensados, que a auditoria teria incorrido em erro metodológico ao partir da premissa de que inexistiria prova de aquisição dos medicamentos e de que o estabelecimento teria operado com estoque zerado ou insuficiente. Sustenta que a Constatação nº 619632 estaria relacionada à ausência de cópia do Livro de Registro de Inventário ou documento análogo com a posição do estoque na data anterior ao período auditado, enquanto a Constatação nº 619465, apontada como responsável pela parcela mais expressiva do débito, teria considerado registros de dispensações sem comprovação de aquisição por notas fiscais no período de janeiro de 2016 a dezembro de 2017. Afirma que essa conclusão teria sido construída a partir da adoção de estoque zerado ou baixo para medicamentos como Sinvastatina/Lipistatina, Captopril, Cloridrato de Propranolol, Losartana, Diurix/Hidroclorotiazida, Maleato de Enalapril, Cloridrato de Metformina/Formyn, Prolopa, Atenolol e Alendronato, sem adequada consideração do estoque inicial existente em 31/12/2015 e das aquisições realizadas nos anos de 2015, 2016 e 2017.*

49. *A defesa sustenta que as notas fiscais de aquisição teriam sido apresentadas ou disponibilizadas, inclusive com as respectivas chaves de acesso, e que a própria peça defensiva detalharia, ano a ano, as aquisições dos medicamentos questionados, com notas fiscais*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81306217.

anexadas. Aduz que não haveria que se falar em estoque zerado em dezembro de 2015, pois teriam ocorrido aquisições no exercício anterior ao período auditado, aptas a compor o estoque inicial. Afirma, ainda, que as aquisições realizadas entre janeiro de 2016 e dezembro de 2017 seriam suficientes para suprir, com folga, as vendas observadas pela auditoria, afastando a conclusão de que teriam ocorrido dispensações sem lastro em estoque.

50. *Sustenta, também, que a auditoria teria adotado critério inadequado ao analisar os medicamentos por código único, marca comercial, laboratório ou fornecedor específico, desconsiderando a intercambialidade dos medicamentos genéricos no âmbito do Programa Farmácia Popular. Segundo a defesa, a análise correta deveria considerar o princípio ativo, a concentração e a forma farmacêutica, e não apenas o nome fantasia, o laboratório ou determinado código de medicamento. Afirma que essa falha teria artificializado divergências e levado à conclusão equivocada de inexistência de comprovação de aquisição.*

51. *Invoca, nesse contexto, a boa-fé objetiva e a realidade operacional do setor farmacêutico, sustentando que a auditoria teria adotado visão excessivamente estática e formal do controle de estoque, incompatível com a dinâmica concreta de funcionamento de farmácias e drogarias. Alega que o estoque farmacêutico possui natureza rotativa, com entradas e saídas contínuas, aquisições fracionadas ao longo do tempo, reposição frequente de produtos, substituição por equivalentes terapêuticos, variação de fornecedores e elevado giro de estoque. Por essa razão, sustenta que a regularidade das dispensações não poderia ser aferida por correspondência rígida entre cada nota fiscal de aquisição e cada dispensação realizada, nem por vinculação estrita a determinado código, marca comercial, laboratório ou fornecedor específico.*

52. *Aduz, por fim, que a imputação de débito decorreria de inferência indevida, pois a ausência ou insuficiência de determinados registros, tal como interpretada pela auditoria, não demonstraria, por si só, dano concreto ao erário, fraude, simulação ou venda de medicamentos inexistentes em estoque. Afirma não haver elementos indicativos de má-fé, fraude, simulação, inconsistência financeira, pagamento indevido, enriquecimento ilícito ou desvio material na execução do Programa Farmácia Popular. Para a defesa, haveria prova documental suficiente das aquisições, compatibilidade entre entradas e dispensações e ausência de elementos indiciários de fraude, razão pela qual requer o afastamento integral da imputação de débito relacionada às Constatações nº 619632 e nº 619465, ou, subsidiariamente, o abatimento das quantidades comprovadamente adquiridas.*

Análise

53. *De início, registre-se que a imputação formulada nestes autos não decorre da simples ausência abstrata de estoque ou de presunção genérica de irregularidade. A irregularidade apurada pela AudSUS, posteriormente incorporada à proposta de citação, consistiu na não apresentação de notas fiscais de aquisição de parte dos medicamentos e/ou correlatos registrados no sistema autorizador de vendas do PFPB ou na apresentação de notas fiscais com código de barras divergente daquele registrado nas autorizações de dispensação, o que impediu a comprovação da compatibilidade entre os produtos adquiridos e os produtos dispensados no âmbito do programa (peça 55, p. 2-3; peça 7, p. 4-6).*

54. *O Comunicado de Auditoria nº 01/18.926 solicitou expressamente a apresentação das notas fiscais de aquisição dos medicamentos dispensados pelo PFPB, com chaves de acesso legíveis, bem como relatório referente à posição de estoque em 31/12/2015, contendo a identificação do EAN dos medicamentos listados, acompanhado das respectivas notas fiscais comprobatórias do quantitativo informado (peça 4, p. 1-2). O mesmo comunicado esclareceu que o quantitativo de estoque comprovado por nota fiscal deveria considerar o medicamento com base no EAN, ou código de barras, nos termos das normas aplicáveis ao PFPB (peça 4, p. 2).*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81306217.

55. *Essa exigência encontra respaldo expresso na disciplina normativa do PFPB. A Portaria GM/MS nº 111/2016, vigente em parte do período auditado, dispunha que a Autorização de Dispensação de Medicamentos e Correlatos (ADM) seria processada por meio eletrônico, em tempo real, com base no código de barras da embalagem do medicamento e/ou correlato, e que o código de barras informado no sistema autorizador de vendas deveria ser igual ao código de barras da embalagem do medicamento e/ou correlato dispensado ao beneficiário (art. 16, caput e parágrafo único). No mesmo sentido, o Anexo LXXVII da Portaria de Consolidação GM/MS nº 5/2017, vigente desde 28/9/2017, manteve a mesma lógica: a ADM é processada com base no código de barras da embalagem do medicamento, e o código de barras informado no sistema autorizador deve ser igual ao código de barras da embalagem do produto disponibilizado ao beneficiário (art. 16, caput e parágrafo único).*

56. *Além disso, o próprio cupom vinculado deve conter o nome e a apresentação do medicamento, bem como o respectivo código de barras, conforme previsto no art. 19, incisos XI e XII, do Anexo LXXVII da Portaria de Consolidação GM/MS nº 5/2017. O estabelecimento também deve manter os documentos fiscais de aquisição dos respectivos medicamentos dispensados no âmbito do PFPB, nos termos do art. 22, inciso II, e deve apresentá-los quando solicitado pelo Ministério da Saúde, conforme art. 36 do mesmo Anexo. Portanto, a norma não trata o código de barras como dado acessório ou meramente formal; ele é o identificador operacional da transação no sistema autorizador e o elemento que permite conferir a correspondência entre aquisição, estoque, dispensação e repasse público.*

57. *A consequência normativa da divergência também é expressa. O art. 37, inciso XIX, da Portaria GM/MS nº 111/2016, e, posteriormente, o art. 37, inciso XIX, do Anexo LXXVII da Portaria de Consolidação GM/MS nº 5/2017, consideram irregular a dispensação ao beneficiário de medicamento e/ou correlato contendo código de barras diverso daquele informado no sistema autorizador de vendas. O art. 40 da Portaria GM/MS nº 111/2016 e o art. 40 do Anexo LXXVII da Portaria de Consolidação GM/MS nº 5/2017 determinam que, após relatório conclusivo do Denasus, o estabelecimento deve recolher aos cofres públicos o débito correspondente ao valor repassado pelo Ministério da Saúde nas autorizações consideradas irregulares.*

58. *Assim, a questão controvertida não se resolve pela demonstração genérica de que o estabelecimento adquiriu medicamentos com o mesmo princípio ativo, concentração ou forma farmacêutica daqueles dispensados. O ponto relevante é a comprovação de que os medicamentos registrados no sistema autorizador de vendas do PFPB, identificados pelo respectivo código de barras, foram efetivamente adquiridos pelo estabelecimento em quantidade suficiente para lastrear as dispensações realizadas. Essa exigência não decorre de formalismo excessivo, mas da própria lógica operacional do programa, pois a ADM é processada eletronicamente, em tempo real, com base no código de barras da embalagem do medicamento ou correlato.*

59. *A alegação de intercambialidade, portanto, deve ser corretamente delimitada. A intercambialidade de medicamentos não é vedada pelo PFPB. O art. 6º, § 1º, da Portaria GM/MS nº 111/2016, e o art. 6º, § 1º, do Anexo LXXVII da Portaria de Consolidação GM/MS nº 5/2017, dispõem que a garantia de disponibilidade de medicamentos pelo PFPB se dá sobre o princípio ativo, e não sobre a marca do medicamento. Isso significa que, se o paciente apresenta receita de medicamento de determinado laboratório, a farmácia pode, observadas as regras sanitárias aplicáveis, dispensar medicamento intercambiável de outro laboratório, desde que compatível com o princípio ativo e a prescrição.*

60. *Contudo, essa intercambialidade opera antes do registro da transação no sistema autorizador do PFPB. No momento em que a farmácia define qual produto será efetivamente*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81306217.

entregue ao beneficiário, deve registrar no sistema o código de barras correspondente à embalagem desse produto, e não o código de barras de outro medicamento, ainda que possua o mesmo princípio ativo. Em outros termos, a farmácia pode substituir, dentro dos limites normativos, o medicamento prescrito por outro equivalente antes da dispensação; o que não pode fazer é registrar no PFPB um EAN e entregar produto com EAN diverso, nem comprovar a operação mediante nota fiscal relativa a medicamento distinto daquele informado no sistema.

61. *Uma vez registrada a dispensação com determinado EAN, a documentação fiscal apresentada deve comprovar a aquisição daquele medicamento específico. Medicamentos com mesmo princípio ativo, mas códigos de barras distintos, são produtos distintos para fins de rastreabilidade, controle de estoque e verificação da regularidade da transação. Essa distinção é relevante porque o código de barras permite identificar a apresentação específica do produto, o fabricante e o item efetivamente registrado no sistema.*

62. *Ao informar um EAN no sistema autorizador e apresentar nota fiscal correspondente a outro EAN, o estabelecimento impede a verificação objetiva da correspondência entre a aquisição e a dispensação. Nessa hipótese, não há demonstração suficiente de que o produto registrado no PFPB foi adquirido e estava disponível para entrega ao beneficiário, permanecendo comprometido o nexo entre a despesa custeada com recursos federais e a regular execução da dispensação.*

63. *A alegação de que o setor farmacêutico possui elevado giro de estoque, aquisições fragmentadas, reposições sucessivas e variação de fornecedores tampouco afasta a imputação. Essas características podem explicar a dinâmica operacional do estabelecimento, mas não dispensam o cumprimento das regras do PFPB nem substituem a documentação fiscal exigida para comprovar a regular aplicação dos recursos públicos. A participação no programa é voluntária e pressupõe adesão às condições estabelecidas pelo Ministério da Saúde, inclusive quanto ao dever de manter e apresentar, quando solicitado, os documentos comprobatórios das aquisições e dispensações realizadas.*

64. *A jurisprudência do Tribunal de Contas da União é firme quanto à necessidade de compatibilidade entre os medicamentos adquiridos e aqueles dispensados. Nos Acórdãos 4.282/2022-TCU-Primeira Câmara, de relatoria do Ministro-Substituto Weder de Oliveira, e 4.278/2022-TCU-Primeira Câmara, de relatoria do Ministro Jorge Oliveira, o Tribunal reconheceu que a não apresentação das notas fiscais de aquisição dos medicamentos dispensados constitui falha grave, pois inviabiliza a comprovação do nexo entre a compra e a dispensação dos produtos, comprometendo a regularidade dos pagamentos efetuados pelo Ministério da Saúde.*

65. *Também não procede a alegação de que a auditoria teria simplesmente desconsiderado as notas fiscais apresentadas. O Relatório Final registrou que foram analisadas 399 notas fiscais enviadas pelo estabelecimento auditado, juntamente com planilha contendo 1.641 chaves de acesso, tendo sido inicialmente identificadas apenas 6 notas fiscais válidas para fins de comprovação de aquisição de medicamentos e correlatos no âmbito do PFPB (peça 6, p. 6 e 12). Posteriormente, o Relatório Complementar foi elaborado justamente para revisar e complementar essa análise, tendo processado as 1.641 notas fiscais encaminhadas por correio eletrônico em 26/4/2021, com utilização de planilha Excel, ferramenta Access, DENASUS/MS – Consulta NF-e e Sisaud Extrator (peça 7, p. 3-4).*

66. *Após esse novo processamento, o Relatório Complementar considerou 236 notas fiscais, mas concluiu que, ainda assim, o estabelecimento não comprovou, em sua totalidade, possuir estoque suficiente para a dispensação dos medicamentos registrados no sistema autorizador de vendas do PFPB (peça 7, p. 5). Como consequência, o débito relacionado à constatação de ausência de comprovação de aquisição foi recalculado, resultando, após a dedução dos valores*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81306217.

retidos pelo FNS, no valor de R$ 409.400,41 (peça 7, p. 5 e 8). Dessa forma, a documentação apresentada foi efetivamente analisada e produziu reflexo no valor apurado, mas não foi suficiente para afastar a irregularidade.

67. *Quanto ao estoque inicial de 31/12/2015, a defesa também não afasta a conclusão da auditoria. O que se exigia não era apenas a indicação de saldo inicial ou a alegação de que havia medicamentos em estoque antes do período auditado, mas a apresentação de documento idôneo, com identificação dos EANs dos medicamentos e respectivas notas fiscais de aquisição em quantidade compatível com o estoque informado, nos termos do Comunicado de Auditoria (peça 4, p. 2). A documentação encaminhada foi considerada insuficiente justamente porque não atendia aos requisitos exigidos, especialmente quanto à identificação por EAN e à vinculação com as notas fiscais correspondentes aos itens apresentados (peça 6, p. 7-8).*

68. *Também não há que se falar em necessidade de prova autônoma de fraude, má-fé ou enriquecimento ilícito para a manutenção do débito. A imputação em tomada de contas especial não exige, como pressuposto necessário, a demonstração de dolo ou de fraude, mas a comprovação da ocorrência de dano ao erário e do nexo entre esse dano e a conduta do responsável. No âmbito dos processos de controle externo, a boa-fé é examinada sob perspectiva objetiva: não basta a alegação de ausência de intenção fraudulenta, sendo necessário verificar se o responsável observou as normas, os deveres de cuidado e os procedimentos aplicáveis à gestão dos recursos públicos, conforme entendimento adotado no Acórdão 7.936/2018-TCU-Segunda Câmara.*

69. *No caso do PFPB, a relação jurídica estabelecida entre o Ministério da Saúde e a farmácia credenciada possui natureza convenial, pois envolve a atuação voluntária de particular na execução de programa público federal e a percepção de recursos públicos repassados pelo Fundo Nacional de Saúde. Ao aderir ao programa, o estabelecimento aceita as condições de funcionamento previstas nas normas de regência e assume o dever de manter documentação idônea para comprovar a regularidade das operações realizadas. Assim, a responsabilização decorre do dever constitucional de prestar contas quanto à boa e regular aplicação de recursos públicos, nos termos do art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, e da competência do TCU para julgar contas daqueles que administram ou dão causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário, nos termos do art. 71, inciso II, da Constituição Federal.*

70. *Desse modo, a alegação de boa-fé não afasta o débito quando a irregularidade decorre justamente do descumprimento das normas essenciais do PFPB. A boa-fé, nesse contexto, não se confunde com a simples ausência de prova de fraude ou de enriquecimento ilícito, pois deve ser aferida objetivamente, à luz do cumprimento das obrigações assumidas pelo estabelecimento ao aderir ao programa. Cabia ao responsável, portanto, demonstrar de forma específica a regularidade das transações questionadas, mediante documentação apta a vincular as notas fiscais de aquisição, o estoque disponível e os medicamentos registrados nas autorizações de dispensação.*

71. *No caso concreto, essa demonstração não foi realizada. A inconsistência entre os medicamentos registrados no sistema autorizador e a documentação fiscal apresentada comprometeu a rastreabilidade dos produtos e impediu a comprovação de que os repasses efetuados pelo Fundo Nacional de Saúde correspondiam a dispensações regularmente lastreadas por aquisições compatíveis. Por essa razão, o Relatório Complementar consignou a existência de indicativo de dano ao erário, com valor a devolver de R$ 409.400,41 quanto à constatação 646166, após dedução dos valores retidos pelo FNS (peça 7, p. 5 e 8).*

72. *Portanto, as alegações relativas a erro metodológico, estoque inicial, intercambialidade, boa-fé objetiva e inexistência de dano efetivo não afastam a irregularidade apurada na*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81306217.

constatação 646166 do Relatório Complementar da AudSUS, razão pela qual deve ser mantida a imputação de débito correspondente às dispensações sem comprovação suficiente da aquisição dos medicamentos e/ou correlatos registrados no sistema autorizador de vendas do PFPB (peça 7, p. 4-6).

Segunda: ausência de cupons fiscais, cupons vinculados, receitas médicas e demais documentos comprobatórios das dispensações

73. *A defesa sustenta que a ausência parcial de cupons fiscais, cupons vinculados, receitas médicas e demais documentos comprobatórios das dispensações não seria suficiente, por si só, para caracterizar dano ao erário, fraude ou irregularidade material nas operações realizadas no âmbito do Programa Farmácia Popular do Brasil. Aduz que a documentação apresentada demonstraria a regularidade substancial das dispensações e que eventuais lacunas documentais deveriam ser avaliadas com cautela, especialmente em razão do tempo decorrido desde as operações auditadas.*

74. *Alega, ainda, que a exigência de apresentação integral dos documentos vinculados a cada dispensação não poderia ser convertida automaticamente em presunção absoluta de irregularidade, pois o funcionamento cotidiano de farmácias e drogarias envolve grande volume de atendimentos, documentos físicos e registros operacionais, de modo que falhas pontuais de guarda ou localização documental não deveriam ensejar imputação de débito sem demonstração concreta de pagamento indevido, simulação de atendimento ou inexistência da dispensação.*

Análise

75. *A irregularidade relativa à ausência de cupons fiscais, cupons vinculados e/ou receitas médicas não constitui exigência meramente formal. No âmbito do PFPB, esses documentos são essenciais para comprovar a regularidade da dispensação, a identificação do beneficiário, a existência de prescrição válida, o medicamento ou correlato dispensado, o código de barras registrado, a autorização da operação e a efetiva entrega do produto ao usuário do programa.*

76. *A Portaria GM/MS nº 111/2016, vigente em parte do período auditado, exigia a guarda da documentação comprobatória das operações realizadas no âmbito do PFPB, inclusive cupons vinculados, cupons fiscais, prescrições médicas e demais documentos necessários à comprovação da regularidade das dispensações. O mesmo regime foi preservado pelo Anexo LXXVII da Portaria de Consolidação GM/MS nº 5/2017, que manteve a obrigação de guarda e apresentação dos documentos comprobatórios sempre que solicitados pelo Ministério da Saúde.*

77. *No caso concreto, a AudSUS solicitou a apresentação dos documentos comprobatórios das dispensações auditadas. Após a análise da documentação encaminhada pelo estabelecimento, o Relatório Complementar da AudSUS concluiu pela subsistência de irregularidades relativas à não apresentação de cupons fiscais, cupons vinculados e/ou receitas médicas, correspondentes à Constatação 646167, com débito original de R$ 2.588,33.*

78. *Assim, não se trata de presumir fraude ou má-fé a partir de lacuna documental isolada, mas de reconhecer que a ausência dos documentos obrigatórios impede a comprovação da regularidade das dispensações ressarcidas com recursos federais. Sem cupom fiscal, cupom vinculado e/ou receita médica, não é possível validar, de forma suficiente, que a autorização registrada no sistema correspondeu a dispensação regular, amparada por prescrição válida e efetivamente realizada em favor do beneficiário indicado.*

79. *A alegação de que as falhas seriam operacionais ou pontuais também não afasta o débito. A participação no PFPB é voluntária e pressupõe a aceitação das regras de controle documental estabelecidas pelo Ministério da Saúde. O estabelecimento credenciado assume o dever de manter documentação apta a comprovar as operações realizadas, especialmente*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81306217.

porque os pagamentos efetuados pelo Fundo Nacional de Saúde decorrem das informações prestadas pelo próprio estabelecimento no sistema autorizador de vendas.

80. *Portanto, as alegações relativas à ausência de cupons fiscais, cupons vinculados, receitas médicas e demais documentos comprobatórios não afastam a irregularidade apurada na Constatação 646167 do Relatório Complementar da AudSUS, razão pela qual deve ser mantida a imputação de débito correspondente às dispensações sem comprovação documental suficiente.*

Terceira: prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória e prescrição intercorrente

81. *A defesa sustenta a ocorrência da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória, inclusive sob a ótica da prescrição intercorrente, ao argumento de que os fatos objeto da TCE remontariam, segundo a defesa, ao período de 2015 a 2017 e que a atuação estatal teria se prolongado de forma desarrazoada ao longo dos anos subsequentes. Afirma que, à luz da orientação do STF e do regime prescricional aplicável aos processos de controle externo, a pretensão ressarcitória fundada em decisão de Tribunal de Contas é prescritível, especialmente quando não há demonstração de dolo qualificado, fraude estruturada ou ato de improbidade doloso.*

82. *Alega que a linha do tempo processual revelaria lapsos incompatíveis com a regular condução de processo administrativo sancionador. Nesse sentido, aponta a defesa a existência de intervalo de 1 ano, 11 meses e 5 dias entre o termo inicial indicado em 1/6/2021 e o primeiro ato considerado relevante em 6/5/2022, bem como de lapso de 2 anos, 1 mês e 12 dias entre a notificação de 14/10/2022 e a retomada da apuração em 26/11/2024. Para a defesa, tais períodos não constituiriam meros intervalos burocráticos, mas lacunas de inércia estatal qualificada, aptas a romper a continuidade da atuação administrativa.*

83. *Sustenta, ainda, que os atos indicados pela Administração como interruptivos não poderiam ser automaticamente enquadrados como atos inequívocos de apuração, pois a interrupção da prescrição exigiria ato materialmente idôneo e continuidade efetiva da persecução administrativa. Segundo a defesa, atos isolados, praticados após longos períodos de paralisação, não teriam densidade jurídica suficiente para reiniciar indefinidamente o prazo prescricional, sob pena de se admitir, na prática, a imprescritibilidade administrativa por simples manifestação tardia da Administração.*

84. *Quanto à prescrição intercorrente, alega que estariam presentes seus pressupostos, pois teria havido paralisação injustificada do processo, ausência de atos efetivos de apuração por longos períodos, prejuízo ao exercício do contraditório e violação à duração razoável do processo. Afirma que a demora administrativa teria comprometido a regularidade da marcha processual e frustrado o dever estatal de atuação eficiente.*

85. *Por fim, sustenta que a mora administrativa teria sido reconhecida judicialmente no Mandado de Segurança 1014659-16.2020.4.01.3400, circunstância que, segundo a defesa, reforçaria a tese de que o processo permaneceu sem impulso útil por período excessivo. Com base nesses fundamentos, requer o reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória, ou, subsidiariamente, da prescrição intercorrente.*

Análise

86. *Inicialmente, registre-se que a tese defensiva deve ser examinada à luz dos marcos prescricionais previstos na Resolução-TCU nº 344/2022, aplicável às pretensões punitiva e de ressarcimento nos processos de controle externo. Conforme já tratado na seção "Análise da Prescrição das Pretensões Punitiva e de Ressarcimento", não houve, no caso concreto, o transcurso do prazo prescricional entre os marcos legalmente relevantes.*

87. *A defesa parte de premissa inadequada ao vincular o termo inicial da prescrição*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81306217.

diretamente ao período de ocorrência das dispensações auditadas, situado entre 2016 e 2017, ou, em sua linha argumentativa, entre 2015 e 2017. Nos termos do art. 4º, inciso IV, da Resolução-TCU nº 344/2022, quando a irregularidade ou o dano são constatados em fiscalização realizada pelo Tribunal, por órgão de controle interno ou pelo próprio órgão ou entidade da Administração Pública onde ocorreu a irregularidade, o prazo prescricional é contado da data do conhecimento da irregularidade ou do dano. No âmbito do Programa Farmácia Popular do Brasil, esse é o entendimento adotado pelo TCU no Acórdão 11.219/2023-TCU-Primeira Câmara, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, segundo o qual o termo inicial para a contagem do prazo prescricional corresponde à data do relatório de auditoria da AudSUS. No caso concreto, conforme critério adotado na seção própria, o termo inicial corresponde à emissão do Relatório de Auditoria da AudSUS, em 1/6/2021 (peça 6), e não às datas das dispensações que compõem o período auditado.

88. *Também não procede a linha de contagem apresentada pela defesa. O primeiro marco interruptivo posterior ao termo inicial foi o Relatório Complementar da AudSUS, emitido em 6/5/2022 (peça 7), ato inequívoco de apuração do fato, nos termos do art. 5º, inciso II, da Resolução-TCU nº 344/2022. Entre 1/6/2021 e 6/5/2022 transcorreram 11 meses e 5 dias, e não 1 ano, 11 meses e 5 dias, como indicado pela defesa. De todo modo, ainda que se considerasse a contagem apresentada na peça defensiva, o intervalo permaneceria inferior ao prazo quinquenal aplicável à prescrição ordinária.*

89. *Além disso, a Resolução-TCU nº 344/2022 estabelece expressamente que, interrompida a prescrição, começa a correr novo prazo a partir do ato interruptivo (art. 5º, § 2º). Assim, não se trata de somar todos os intervalos ocorridos ao longo da tramitação do processo, mas de verificar se, entre o termo inicial e o primeiro marco interruptivo, ou entre cada marco interruptivo subsequente, houve o transcurso integral do prazo prescricional de cinco anos. A cada ato interruptivo idôneo, reinicia-se a contagem do prazo prescricional por inteiro.*

90. *Na sequência, houve novos marcos interruptivos antes do transcurso do prazo de cinco anos: entrega da notificação de cobrança em 14/10/2022 (peças 22 e 23), emissão do Relatório do Tomador de Contas Especial nº 381/2024 em 26/11/2024 (peça 45), emissão do Relatório do Controle Interno em 5/5/2025 (peça 48) e citação realizada no âmbito do TCU, com ciência válida em 11/2/2026 para M dos Santos Zeri Ltda. e Marcia dos Santos Zeri (peças 72, 73, 75 e 76), sem prejuízo da posterior ciência da pessoa jurídica registrada nas peças 74 e 77. Nenhum desses intervalos ultrapassou o prazo de cinco anos previsto no art. 2º da Resolução-TCU nº 344/2022.*

91. *Tampouco procede a alegação de que os atos considerados na análise prescricional seriam meros atos isolados ou de baixa densidade. De fato, a interrupção da prescrição não deve ser reconhecida de forma automática a partir da simples movimentação burocrática dos autos, de consultas a sistemas, de juntadas de documentos sem consequência processual ou de expedientes que não interfiram de modo relevante no curso das apurações. O art. 5º, § 3º, e o art. 8º, § 1º, da Resolução-TCU nº 344/2022 afastam, expressamente, a aptidão de atos de mero seguimento processual, como pedido e concessão de vista, emissão de certidões, prestação de informações, juntada de procuração ou subestabelecimento, bem como outros atos que não interfiram de modo relevante no curso das apurações.*

92. *Essa orientação, contudo, não favorece a defesa no caso concreto. Os marcos considerados na seção própria não correspondem a atos de baixa densidade, tais como espelhos de consulta ao SISGRU, meras consultas processuais, ofícios expedidos sem comprovação de recebimento ou despachos de expediente. Ao contrário, foram considerados apenas atos com conteúdo material relevante: o Relatório Complementar da AudSUS, que revisou a análise das notas fiscais e recalculou o débito; as notificações de cobrança efetivamente entregues aos*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81306217.

responsáveis; o Relatório do Tomador de Contas Especial, que consolidou a apuração interna, individualizou a responsabilidade e quantificou o débito; o Relatório do Controle Interno, que examinou a regularidade da TCE; e as citações válidas promovidas no âmbito do TCU.

93. *Portanto, não se está a atribuir efeito interruptivo a atos meramente formais, preparatórios ou desprovidos de consequência instrutória. Os atos considerados evidenciam efetivo impulso oficial, aproximaram o processo de sua resolução e interferiram de modo relevante no curso das apurações, seja pela revisão da base de cálculo do débito, pela formalização da cobrança, pela consolidação da matriz de responsabilização, pelo exame do controle interno ou pela abertura do contraditório perante o Tribunal. Assim, ainda que se adote interpretação restritiva quanto à aptidão interruptiva de atos de baixa densidade, os marcos utilizados nestes autos permanecem válidos para interromper a prescrição ordinária.*

94. *A tese defensiva de que a Administração teria praticado apenas atos isolados após longos períodos de inércia também não se sustenta diante da cronologia dos autos. O maior intervalo identificado na marcha processual, para fins da prescrição ordinária, ocorreu entre a notificação de cobrança de 14/10/2022 e a emissão do Relatório do Tomador de Contas Especial nº 381/2024, em 26/11/2024, totalizando 2 anos, 1 mês e 12 dias. Trata-se de lapso inferior ao prazo quinquenal aplicável às pretensões punitiva e ressarcitória. Assim, não há falar em prescrição ordinária.*

95. *Quanto à prescrição intercorrente, também não assiste razão à defesa. Nos termos do art. 8º da Resolução-TCU nº 344/2022, ela incide quando o processo fica paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho. O § 3º do mesmo artigo estabelece que o marco inicial de contagem da prescrição intercorrente é a ocorrência do primeiro marco interruptivo da prescrição principal, que, no caso, corresponde ao Relatório Complementar da AudSUS, de 6/5/2022 (peça 7).*

96. *A partir desse marco, verificam-se sucessivos atos que evidenciam o andamento regular do processo e impedem a configuração da prescrição intercorrente: notificação de cobrança em 14/10/2022 (peças 22 e 23), emissão do Relatório do Tomador de Contas Especial nº 381/2024 em 26/11/2024 (peça 45), emissão do Relatório do Controle Interno em 5/5/2025 (peça 48) e citações realizadas no âmbito do TCU em 2026. Além disso, o art. 8º, § 2º, da Resolução-TCU nº 344/2022 estabelece que as causas impeditivas, suspensivas e interruptivas da prescrição principal também impedem, suspendem ou interrompem a prescrição intercorrente. Desse modo, os marcos interruptivos considerados para a prescrição principal também são relevantes para afastar a intercorrente.*

97. *Aqui também se aplica a lógica de reinício da contagem. Embora a prescrição intercorrente possua prazo próprio de três anos e pressuposto específico de paralisação do processo, os atos que evidenciam andamento regular ou que constituem causas interruptivas da prescrição principal fazem reiniciar a contagem do prazo intercorrente. Portanto, deve-se verificar se, após o primeiro marco interruptivo da prescrição principal, houve algum intervalo superior a três anos sem ato apto a evidenciar o andamento regular do processo. No caso concreto, isso não ocorreu.*

98. *O maior lapso posterior ao marco inicial da prescrição intercorrente foi de 2 anos, 1 mês e 12 dias, entre a notificação de cobrança de 14/10/2022 e o Relatório do Tomador de Contas Especial nº 381/2024, de 26/11/2024. Esse intervalo é inferior ao prazo trienal previsto no art. 8º da Resolução-TCU nº 344/2022. Os demais lapsos também foram inferiores a três anos: 5 meses e 8 dias entre o Relatório Complementar da AudSUS e a notificação de cobrança; 5 meses e 9 dias entre o Relatório do Tomador de Contas Especial e o Relatório do Controle Interno; e 9 meses e 6 dias entre o Relatório do Controle Interno e a citação válida realizada no âmbito do TCU..*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81306217.

99. *A referência ao Mandado de Segurança 1014659-16.2020.4.01.3400, por sua vez, não altera essa conclusão. Ainda que a defesa invoque discussão judicial sobre mora administrativa, tal circunstância não substitui o regime jurídico de prescrição aplicável aos processos de controle externo nem afasta os marcos interruptivos efetivamente ocorridos nos autos. Para o reconhecimento da prescrição intercorrente, seria necessária a demonstração de paralisação processual por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, o que não se verifica na cronologia do processo.*

100. *Portanto, considerando o termo inicial fixado em 1/6/2021, o reinício da contagem do prazo prescricional a cada ato interruptivo, os sucessivos marcos interruptivos da prescrição ordinária e a inexistência de paralisação processual superior a três anos após o primeiro marco interruptivo, conclui-se que não ocorreram nem a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória nem a prescrição intercorrente.*

Quarta: nulidade por demora administrativa, cerceamento de defesa e alegada imposição de ônus probatório desproporcional

101. *A defesa argui nulidade da apuração por violação à duração razoável do processo administrativo, ao devido processo legal, ao contraditório e à ampla defesa, sustentando que a atuação estatal teria se prolongado de forma excessiva e desarrazoada desde os fatos auditados. Afirma que a demora não configuraria simples atraso burocrático, mas mora administrativa apta a comprometer a legitimidade da persecução ressarcitória e sancionatória.*

102. *Sustenta que o decurso prolongado do tempo teria produzido prejuízo concreto à reconstrução histórica dos fatos, especialmente em razão da dificuldade de localização, organização e apresentação de documentos relacionados às dispensações realizadas no âmbito do Programa Farmácia Popular, tais como notas fiscais, cupons fiscais, cupons vinculados, receitas médicas, documentos pessoais dos beneficiários e demais registros correlatos. Para a defesa, a Administração não poderia imputar ao estabelecimento o ônus integral de recompor, anos depois, toda a documentação operacional de período remoto, sobretudo quando a demora na conclusão da auditoria decorreu da própria atuação estatal.*

103. *Alega, ainda, cerceamento de defesa e configuração de prova diabólica, ao argumento de que a demora estatal e a inércia prolongada da Administração teriam inviabilizado a preservação integral da documentação relacionada às dispensações realizadas no âmbito do Programa Farmácia Popular. Sustenta que a exigência de apresentação integral e detalhada de documentos muitos anos após a ocorrência das dispensações teria imposto ao responsável ônus probatório desproporcional, transferindo-lhe a responsabilidade por superar dificuldades criadas ou agravadas pela própria demora administrativa.*

104. *Aduz que eventual lacuna documental deveria ser examinada à luz do prejuízo causado pela mora administrativa, não podendo ser automaticamente convertida em presunção absoluta de irregularidade, dano ou fraude. Segundo a defesa, a demora reduziu a possibilidade concreta de produção probatória, dificultou a reconstrução histórica das dispensações questionadas e retirou legitimidade da imputação de débito. Com base nesses fundamentos, requer o reconhecimento da nulidade do processo ou, ao menos, o afastamento ou a mitigação da imputação fundada em documentação cuja preservação integral teria sido inviabilizada pelo tempo decorrido.*

Análise

105. *Inicialmente, registre-se que a nulidade por violação ao contraditório e à ampla defesa exige demonstração de prejuízo concreto, não bastando a invocação genérica de demora administrativa ou de dificuldade abstrata de recomposição documental. No caso, a defesa não demonstrou que tenha sido impedida de conhecer as irregularidades apontadas, de acessar os*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81306217.

elementos que embasaram a imputação ou de apresentar documentos e argumentos em sentido contrário. Ao revés, verifica-se que os responsáveis tiveram sucessivas oportunidades de manifestação ao longo da fase administrativa e na fase externa da tomada de contas especial.

106. *Com efeito, ainda no âmbito da apuração realizada pela AudSUS, o Comunicado de Auditoria nº 01/18.926 foi encaminhado à empresa e à representante Márcia dos Santos Zeri por meio do Ofício nº 78/2020-SEAUD/AL/DENASUS/MS, de 17/8/2020, com ciência em 18/8/2020 (peça 45, p. 5). Posteriormente, foram expedidas notificações em 15/3/2021, entregues em 24/3/2021, com vistas a assegurar o contraditório e a ampla defesa (peça 45, p. 5-6). Conforme registrado no Relatório do Tomador de Contas, os responsáveis apresentaram esclarecimentos e documentos, inclusive solicitação de esclarecimentos quanto aos documentos a serem apresentados, pedido de prorrogação de prazo e notas fiscais de aquisição de medicamentos, os quais foram analisados no Relatório Final da Auditoria nº 18.926 (peça 45, p. 7).*

107. *Após a fase de defesa administrativa, a Secretaria-Executiva do FNS emitiu notificações de cobrança aos responsáveis, informando que a não quitação do débito ensejaria a instauração de TCE e a inscrição no Cadin, tendo a ciência dos responsáveis ocorrido em 14/10/2022 (peça 45, p. 6-7). Assim, não se verifica ausência de oportunidade de defesa nem surpresa quanto aos fatos imputados.*

108. *Além disso, a documentação encaminhada pelo estabelecimento foi efetivamente considerada na apuração. O Relatório Final registrou a análise das justificativas, de 399 notas fiscais e de planilha contendo 1.641 chaves de acesso enviadas pelo auditado em 26/4/2021 (peça 45, p. 2). Posteriormente, o Relatório Complementar da AudSUS foi elaborado justamente para revisar e complementar a análise inicialmente realizada, tendo resultado na quantificação final do débito original em R$ 411.988,74 (peça 45, p. 2 e 5). A conclusão técnica, portanto, não decorreu da desconsideração automática da defesa ou da recusa de exame dos documentos apresentados, mas da constatação de que, mesmo após a análise da documentação encaminhada, não foi comprovada, em sua totalidade, a compatibilidade entre as aquisições, o estoque disponível e os medicamentos registrados nas autorizações de dispensação do PFPB.*

109. *Não procede, também, a alegação de que a Administração teria imposto ao estabelecimento ônus probatório desproporcional ou prova diabólica. A documentação exigida não consistia em prova impossível, negativa ou alheia à esfera de disponibilidade do responsável, mas em registros ordinários e contemporâneos às próprias operações realizadas pela farmácia, tais como notas fiscais de aquisição, cupons fiscais, cupons vinculados, prescrições médicas e documentos correlatos. Tais documentos constituem a base de comprovação da regularidade das dispensações realizadas no âmbito do PFPB e deveriam ser mantidos pelo estabelecimento em razão das próprias normas de regência do programa.*

110. *Com efeito, o art. 22 da Portaria GM/MS nº 111/2016, vigente no período auditado, impunha às farmácias e drogarias credenciadas o dever de manter, pelo prazo de cinco anos, a documentação comprobatória das operações realizadas no âmbito do PFPB, inclusive cupons vinculados, documentos fiscais, prescrições médicas e documentos fiscais de aquisição dos medicamentos e/ou correlatos dispensados. Além disso, o art. 36 da mesma Portaria autorizava o Ministério da Saúde, sempre que necessário, a solicitar ao estabelecimento credenciado a prestação de informações detalhadas sobre suas operações, bem como as cópias dos documentos previstos nas normas do programa.*

111. *No caso concreto, a solicitação documental ocorreu dentro do prazo de guarda. Conforme registrado no Relatório do Tomador de Contas, o Comunicado de Auditoria nº 01/18.926 foi encaminhado à empresa e à representante Márcia dos Santos Zeri por meio do Ofício nº 78/2020-SEAUD/AL/DENASUS/MS, de 17/8/2020, com ciência em 18/8/2020 (peça 45, p. 5).*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81306217.

Embora a auditoria tenha abrangido o período de janeiro de 2016 a dezembro de 2017 (peça 45, p. 1), as datas de fato gerador relacionadas às irregularidades apuradas vão de 8/3/2016 a 20/10/2017 (peça 45, p. 3-5).

112. *Desse modo, entre a primeira dispensação questionada, de 8/3/2016, e a ciência do Comunicado de Auditoria, em 18/8/2020, transcorreram 4 anos, 5 meses e 10 dias. Entre a última dispensação questionada, de 20/10/2017, e a ciência do Comunicado de Auditoria, transcorreram 2 anos, 9 meses e 29 dias. Portanto, mesmo em relação às dispensações mais antigas, a solicitação de documentos ocorreu antes do decurso do prazo quinquenal de guarda documental previsto na norma de regência.*

113. *Assim, não se verifica que a suposta dificuldade probatória tenha sido criada pela Administração, nem que a demora posterior tenha retirado do responsável a possibilidade de apresentar documentação que já deveria estar constituída, organizada e disponível em razão das obrigações assumidas perante o PFPB. Não se trata de exigir que o responsável produza, anos depois, prova nova sobre fatos remotos, mas de exigir a apresentação de documentação contemporânea às próprias operações, cuja guarda era obrigatória e ainda exigível na data em que o estabelecimento foi cientificado do Comunicado de Auditoria.*

114. *Também não há como converter eventual lacuna documental em nulidade processual. A ausência de documentos obrigatórios não constitui vício de procedimento, mas elemento de mérito da própria irregularidade apurada, pois impede a comprovação da regularidade das aquisições e dispensações custeadas com recursos públicos federais. A falta de documentação idônea não gera presunção absoluta de fraude, mas compromete a demonstração do nexo entre os produtos adquiridos, os medicamentos registrados no sistema autorizador e os pagamentos efetuados pelo Fundo Nacional de Saúde, justificando a manutenção do débito correspondente às operações não comprovadas.*

115. *A alegação de demora administrativa também não autoriza, por si só, a anulação da tomada de contas especial. Como examinado na seção relativa à prescrição, não houve transcurso dos prazos prescricionais previstos na Resolução-TCU nº 344/2022, tampouco paralisação processual superior a três anos apta a caracterizar prescrição intercorrente. Ausente a prescrição e não demonstrado prejuízo concreto ao exercício da defesa, a duração do procedimento não conduz automaticamente à nulidade da apuração nem ao afastamento da responsabilidade.*

116. *Ressalte-se, ainda, que a defesa foi regularmente exercida na fase externa perante o TCU, com apresentação de alegações pela pessoa jurídica após a citação válida. Isso reforça a inexistência de cerceamento de defesa, pois o responsável teve oportunidade de impugnar a metodologia da auditoria, discutir os marcos prescricionais, apresentar tese sobre intercambialidade, invocar boa-fé e contestar a caracterização do dano. A circunstância de os argumentos não serem acolhidos não se confunde com violação ao contraditório ou à ampla defesa.*

117. *Portanto, não se verifica nulidade por demora administrativa, cerceamento de defesa ou imposição de ônus probatório desproporcional. A exigência documental decorre das normas de regência do PFPB e da própria obrigação de comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos recebidos. Como não foi demonstrado prejuízo concreto à defesa nem comprovada a regularidade das operações questionadas, devem ser rejeitadas as alegações de nulidade e mantida a imputação de débito relativamente às dispensações sem comprovação documental suficiente.*

Revelia da Sra. Marcia dos Santos Zeri

118. *Preliminarmente, cumpre tecer breves considerações sobre a forma como são*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81306217.

realizadas as comunicações processuais no TCU. O Regimento Interno do TCU e demais normativos pertinentes definem que a validade da citação via postal não depende de que o aviso de recebimento seja assinado pelo próprio destinatário da comunicação, o que dispensa, no caso em tela, a entrega do AR em "mãos próprias". A exigência da norma é no sentido de o Tribunal verificar se a correspondência foi entregue no endereço correto, residindo aqui a necessidade de certeza inequívoca.

119. *Não é outra a orientação da jurisprudência do TCU, conforme se verifica dos julgados a seguir transcritos:*

> *São válidas as comunicações processuais entregues, mediante carta registrada, no endereço correto do responsável, não havendo necessidade de que o recebimento seja feito por ele próprio (Acórdão 3648/2013 - TCU - Segunda Câmara, Relator Ministro JOSÉ JORGE);*
>
> *É prescindível a entrega pessoal das comunicações pelo TCU, razão pela qual não há necessidade de que o aviso de recebimento seja assinado pelo próprio destinatário. Entregando-se a correspondência no endereço correto do destinatário, presume-se o recebimento da citação. (Acórdão 1019/2008 - TCU - Plenário, Relator Ministro BENJAMIN ZYMLER);*
>
> *As comunicações do TCU, inclusive as citações, deverão ser realizadas mediante Aviso de Recebimento - AR, via Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, bastando para sua validade que se demonstre que a correspondência foi entregue no endereço correto. (Acórdão 1526/2007 - TCU - Plenário, Relator Ministro AROLDO CEDRAZ).*

120. *A validade do critério de comunicação processual do TCU foi referendada pelo Supremo Tribunal Federal, nos termos do julgamento do MS-AgR 25.816/DF, por meio do qual se afirmou a desnecessidade da ciência pessoal do interessado, entendendo-se suficiente a comprovação da entrega do "AR" no endereço do destinatário:*

> *Ementa: agravo regimental. Mandado de segurança. Desnecessidade de intimação pessoal das decisões do tribunal de contas da união. art. 179 do regimento interno do TCU. Intimação do ato impugnado por carta registrada, iniciado o prazo do art. 18 da lei nº 1.533/51 da data constante do aviso de recebimento. Decadência reconhecida. Agravo improvido.*
>
> *O envio de carta registrada com aviso de recebimento está expressamente enumerado entre os meios de comunicação de que dispõe o Tribunal de Contas da União para proceder às suas intimações.*
>
> *O inciso II do art. 179 do Regimento Interno do TCU é claro ao exigir apenas a comprovação da entrega no endereço do destinatário, bastando o aviso de recebimento simples.*

121. *No caso vertente, foram realizadas pesquisas de endereço da Sra. Marcia dos Santos Zeri nas bases de dados da Receita Federal, do TSE e do Renach, conforme peças 59, 60, 70 e 71. As tentativas de citação anteriormente realizadas por meio dos Ofícios 44725/2025-Seproc e 44726/2025-Seproc, enviados a endereços provenientes do Renach e da Receita Federal, restaram frustradas, com devolução por "número inexistente" (peças 62 e 68; 61 e 67). Posteriormente, a citação da responsável foi realizada por meio do Ofício 0675/2026-Seproc, expedido em 22/1/2026 ao endereço proveniente do TSE (peça 73), tendo a ciência sido registrada em 11/2/2026 (peça 76), sem apresentação de resposta, conforme Despacho de Conclusão das Comunicações Processuais (peça 78).*

122. *Importante destacar que, para assegurar a ampla defesa, buscaram-se outros meios possíveis para localizar e citar a responsável, nos limites da razoabilidade, fazendo juntar aos autos informação comprobatória dos diferentes meios experimentados, inclusive aqueles que restaram frustrados, conforme orientação do Acórdão 4851/2017-TCU-Primeira Câmara, Relator Ministro Augusto Sherman.*

123. *Transcorrido o prazo regimental fixado e mantendo-se inerte a Sra. Marcia dos Santos*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81306217.

Zeri, impõe-se que seja considerada revel, dando-se prosseguimento ao processo, de acordo com o art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

124. *Nos processos do TCU, a revelia não leva à presunção de que seriam verdadeiras todas as imputações levantadas contra os responsáveis, diferentemente do que ocorre no processo civil, em que a revelia do réu opera a presunção da verdade dos fatos narrados pelo autor (Acórdãos 1009/2018-TCU-Plenário, Relator Ministro Bruno Dantas; 2369/2013-TCU-Plenário, Relator Ministro Benjamin Zymler; e 2449/2013-TCU-Plenário, Relator Ministro Benjamin Zymler). Dessa forma, a avaliação da responsabilidade da responsável não pode prescindir da prova existente no processo ou para ele carreada.*

125. *Ao não apresentar sua defesa, a responsável deixou de produzir prova da regular aplicação dos recursos sob sua responsabilidade, em afronta às normas que impõem a quem quer que utilize dinheiros públicos a obrigação legal de, sempre que demandado pelos órgãos de controle, apresentar os documentos que demonstrem a correta utilização das verbas públicas, a exemplo do contido no art. 93 do Decreto-Lei 200/1967: "Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes.".*

126. *Mesmo não tendo sido apresentadas alegações de defesa pela Sra. Marcia dos Santos Zeri na fase externa desta tomada de contas especial, considerando o princípio da verdade real que rege esta Corte, procurou-se buscar, em manifestações da responsável e do estabelecimento comercial na fase interna, se havia algum argumento que pudesse ser aproveitado a seu favor. Entretanto, as justificativas apresentadas não lograram afastar as irregularidades apontadas, conforme se verifica no Relatório de Auditoria nº 18.926 da AudSUS e no Relatório Complementar da AudSUS (peças 6 e 7).*

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

128. *Dessa forma, a Sra. Marcia dos Santos Zeri deve ser considerada revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, devendo suas contas ser julgadas irregulares, condenando-a solidariamente com o estabelecimento comercial M dos Santos Zeri Ltda. ao débito apurado.*

Culpabilidade

129. *No âmbito do TCU, é considerado de boa-fé o responsável que, embora tenha concorrido para o dano ao erário ou para outra irregularidade, observou as normas pertinentes, os preceitos e os princípios do direito. A análise, portanto, é realizada sob o ponto de vista objetivo, não sendo necessária a comprovação de má-fé ou dolo, mas apenas da ausência de boa-fé objetiva (Acórdão 7.936/2018-TCU-Segunda Câmara, Relator Ministro-Substituto Augusto Sherman). Ademais, quando se trata de pessoa jurídica de direito privado, o exame da boa-fé deve recair sobre a conduta de seus administradores, uma vez que os atos destes obrigam a pessoa jurídica.*

130. *Dessa forma, não é possível atestar a boa-fé da administradora, já que o dano decorreu justamente do descumprimento das normas e dos princípios que regem o Programa Farmácia Popular do Brasil (PFPB). É possível afirmar que a responsável tinha ciência das obrigações*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81306217.

assumidas no âmbito do programa, haja vista a adesão voluntária da farmácia/drogaria às condições estabelecidas pela portaria de regência, com declaração de ciência quanto ao conteúdo e às exigências aplicáveis, inclusive quanto à necessidade de manter pessoal treinado e documentação apta a comprovar a regularidade das aquisições e dispensações realizadas. A responsabilidade da pessoa jurídica, por sua vez, decorre dos atos praticados por sua administradora no exercício da gestão do estabelecimento credenciado.

Multa

131. *No que se refere à aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 a sócios administradores de estabelecimentos credenciados ao Programa Farmácia Popular do Brasil, modalidade "Aqui Tem Farmácia Popular", verifica-se que a jurisprudência recente do TCU ainda apresenta oscilação relevante.*

132. *De um lado, há corrente restritiva, inaugurada pelo Acórdão 954/2024-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Jhonatan de Jesus, segundo a qual, embora os sócios administradores possam responder solidariamente pelo ressarcimento do dano causado pela pessoa jurídica, a sanção prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 possui natureza personalíssima e somente deve ser aplicada à pessoa física quando demonstrada conduta própria revestida de especial reprovabilidade. Nessa linha, a mera condição de administrador ou a simples condenação solidária em débito não autorizariam, por si sós, a imposição da multa.*

133. *Esse entendimento foi reafirmado em outros julgados do Plenário e das Câmaras, a exemplo dos Acórdãos 2.268/2024-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, 2.286/2024-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro-Substituto Weder de Oliveira, 3.796/2024-TCU-1ª Câmara, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, 3.736/2024-TCU-1ª Câmara, de relatoria do Ministro-Substituto Weder de Oliveira, 606/2026-TCU-1ª Câmara, 634/2026-TCU-1ª Câmara e 795/2026-TCU-1ª Câmara, de relatoria do Ministro Bruno Dantas. Nesses precedentes, a multa ao sócio administrador foi condicionada à demonstração de conduta individualizada, não bastando sua posição gerencial ou administrativa na pessoa jurídica credenciada.*

134. *De outro lado, há corrente ampliativa, apoiada no Acórdão 1.831/2024-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, segundo a qual a multa do art. 57 da Lei 8.443/1992 é aplicável, em regra, a todos os responsáveis condenados em débito, inclusive aos sócios administradores. Para essa linha, a condenação em débito já pressupõe a presença de ato ilícito na gestão dos recursos públicos, conduta dolosa ou culposa e nexo de causalidade entre a conduta e o dano, de modo que a sanção pecuniária incidiria sobre a mesma conduta que fundamentou a imputação ressarcitória.*

135. *Essa orientação ampliativa foi adotada em julgados recentes da Segunda Câmara, a exemplo dos Acórdãos 2.066/2026-TCU-2ª Câmara, de relatoria do Ministro Jorge Oliveira, e 2.146/2026-TCU-2ª Câmara, de relatoria do Ministro Augusto Nardes. Em ambos os casos, embora a unidade técnica tenha adotado ou considerado a linha restritiva, o entendimento acolhido pelo colegiado foi no sentido de que a multa poderia recair também sobre os sócios administradores condenados em débito, salvo circunstância concreta que justificasse seu afastamento.*

136. *A existência de decisões recentes em sentidos opostos evidencia que a matéria ainda não se encontra estabilizada no âmbito do Tribunal. Trata-se de questão jurídica recorrente em tomadas de contas especiais do PFPB, com potencial de produzir tratamentos distintos em processos de mesma natureza, conforme o relator, o colegiado ou a composição julgadora. Por essa razão, mostra-se recomendável a uniformização da jurisprudência pelo Plenário, especialmente diante da relevância da matéria para a atuação uniforme do controle externo em*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81306217.

processos repetitivos oriundos do mesmo programa público.

137. *Enquanto não houver uniformização expressa, entende-se que a solução mais adequada é uma posição intermediária, com inclinação ampliativa. A multa do art. 57 da Lei 8.443/1992 deve ser considerada juridicamente cabível ao sócio administrador condenado em débito quando demonstrado que ele exercia poderes efetivos de gestão no período das irregularidades e que o dano decorreu do descumprimento relevante de deveres essenciais do PFPB. Todavia, a sanção não deve ser tratada como consequência automática da imputação de débito, pois o verbo "poderá", constante do art. 57 da Lei 8.443/1992 e reproduzido no art. 267 do Regimento Interno do TCU, exige juízo próprio de culpabilidade, proporcionalidade e adequação.*

138. *Para esse exame, é necessário distinguir a natureza das irregularidades geradoras de débito. A não apresentação das notas fiscais de aquisição dos medicamentos e/ou correlatos dispensados, bem como a apresentação de notas fiscais com código de barras incompatível com o produto registrado como dispensado, possui natureza eminentemente gerencial. Trata-se de falha relacionada à gestão de compras, estoque, guarda documental, organização contábil e prestação de contas do estabelecimento credenciado. Esses documentos são essenciais para comprovar que o estabelecimento adquiriu os produtos, que havia lastro em estoque, que o código de barras do item adquirido corresponde ao produto dispensado e que o repasse federal teve suporte em operação real e regular.*

139. *Assim, quando a irregularidade consistir na ausência das notas fiscais de aquisição, ou na apresentação de notas fiscais que não comprovem a aquisição dos medicamentos e/ou correlatos efetivamente registrados como dispensados, especialmente de forma relevante ou reiterada, há base para reconhecer que a falha se insere na esfera de responsabilidade da administração do estabelecimento. Nessa hipótese, não se exige prova de que o sócio administrador tenha operado pessoalmente o sistema autorizador ou praticado manualmente cada dispensação irregular. A conduta sancionável pode estar na omissão em manter controles mínimos de compras, estoque, guarda documental e comprovação das operações ressarcidas pelo Ministério da Saúde.*

140. *Situação diversa ocorre com outras irregularidades geradoras de débito, como registro de dispensação de medicamentos e/ou correlatos em nome de pessoas falecidas, registro em nome de funcionários ou responsáveis do estabelecimento sem documentação comprobatória, não apresentação de cópia do cupom fiscal, cupom vinculado e/ou receita médica solicitados, ou apresentação desses documentos com irregularidades. Tais falhas, embora possam ensejar a imputação de débito quando não elididas, podem decorrer de atos praticados diretamente por funcionários ou operadores do sistema no atendimento cotidiano.*

141. *Por essa razão, essas irregularidades operacionais não devem ser automaticamente imputadas ao sócio administrador como conduta pessoal sancionável, para fins de aplicação da multa do art. 57 da Lei 8.443/1992, sem análise adicional da sua relação com a gestão do estabelecimento. Nesses casos, a multa pessoal deve depender da demonstração de que as falhas revelam deficiência sistêmica de controles internos, omissão grave de supervisão, repetição expressiva, volume relevante, benefício direto ao estabelecimento, tolerância administrativa ou ausência de medidas mínimas de prevenção.*

142. *Essa distinção não afasta a responsabilidade pelo débito. O estabelecimento credenciado e seus administradores continuam obrigados a comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos, respondendo pelo dano quando a documentação exigida não for apresentada ou quando as dispensações não forem regularmente comprovadas. A distinção opera, sobretudo, no plano sancionatório: o débito recompõe o erário; a multa pune conduta censurável, exigindo exame próprio da culpabilidade da pessoa física.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81306217.

143. *No caso concreto, verifica-se que o estabelecimento M dos Santos Zeri Ltda., nome fantasia Drogaria do Povo, deixou de comprovar documentalmente a regularidade das dispensações realizadas no âmbito do PFPB, em razão da não apresentação das notas fiscais de aquisição de parte dos medicamentos e/ou correlatos registrados no sistema autorizador de vendas do PFPB, bem como da apresentação de notas fiscais com código de barras divergente daquele registrado nas dispensações. Também foi constatada a não apresentação de cópia do cupom fiscal, cupom vinculado e/ou receitas médicas solicitados. Tais falhas comprometeram a demonstração da regularidade dos ressarcimentos efetuados pelo Ministério da Saúde, pois impediram a comprovação do nexo entre aquisição, estoque, dispensação e repasse federal, configurando infrações graves às normas da Portaria GM/MS nº 111/2016 e do Anexo LXXVII da Portaria de Consolidação GM/MS nº 5/2017.*

144. *Quanto à pessoa jurídica M dos Santos Zeri Ltda., as irregularidades apuradas autorizam a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, uma vez que o estabelecimento credenciado deixou de comprovar a regularidade das dispensações ressarcidas com recursos federais. A sanção incide diretamente sobre a pessoa jurídica responsável pela execução das operações no âmbito do PFPB, sem prejuízo da responsabilidade solidária da administradora pelo débito apurado.*

145. *Quanto à Sra. Marcia dos Santos Zeri, a análise sancionatória deve se fundar em sua atuação própria como administradora e representante legal do estabelecimento no período das irregularidades, e não na mera condição formal de integrante da pessoa jurídica. No presente caso, a responsável exercia poderes efetivos de gestão no período dos fatos e estava vinculada à administração do estabelecimento credenciado ao PFPB.*

146. *Além disso, a irregularidade apurada inclui a não apresentação das notas fiscais de aquisição de parte dos medicamentos e/ou correlatos registrados no sistema autorizador de vendas do PFPB e a apresentação de notas fiscais com código de barras divergente daquele registrado nas dispensações. Essas falhas possuem natureza eminentemente gerencial, pois dizem respeito à gestão de compras, estoque, guarda documental e prestação de contas do estabelecimento credenciado.*

147. *Nessas circunstâncias, entende-se configurada conduta culposa de especial gravidade atribuível à Sra. Marcia dos Santos Zeri, suficiente para justificar a aplicação, em seu desfavor, da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU. A sanção não decorre da mera condição de administradora ou representante legal, tampouco de transferência automática da sanção aplicável à pessoa jurídica, mas de sua atuação própria na gestão do estabelecimento no período das irregularidades e do descumprimento de deveres essenciais de gestão documental, controle de estoque e comprovação das operações ressarcidas pelo Ministério da Saúde.*

148. *A ausência de cupons fiscais, cupons vinculados e/ou receitas médicas solicitados reforça o quadro de não comprovação da regularidade das dispensações e contribui para a manutenção do débito. Todavia, por se tratar de irregularidade que pode decorrer de falhas operacionais no atendimento cotidiano, esse elemento não é, isoladamente, o fundamento determinante para a aplicação da multa pessoal à administradora. No caso concreto, o fundamento determinante da sanção pessoal é a existência de irregularidade de natureza gerencial, consistente na não apresentação das notas fiscais de aquisição dos medicamentos e/ou correlatos dispensados e na apresentação de notas fiscais com código de barras divergente daquele registrado nas dispensações.*

149. *Desse modo, propõe-se aplicar à M dos Santos Zeri Ltda. e à Sra. Marcia dos Santos Zeri a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, por se verificar que a irregularidade não se limita a falhas operacionais eventualmente praticadas por funcionários ou operadores do sistema, mas*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81306217.

envolve descumprimento relevante de deveres próprios da administração do estabelecimento credenciado, especialmente quanto à gestão de compras, controle de estoque, guarda documental e comprovação da regularidade dos ressarcimentos recebidos no âmbito do PFPB.

CONCLUSÃO

150. *Em face da análise promovida na seção "Exame Técnico", propõe-se rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo estabelecimento comercial M dos Santos Zeri Ltda. (CNPJ 04.256.383/0001-14), uma vez que não foram suficientes para sanear as irregularidades a ele atribuídas.*

151. *Apesar de devidamente citada, a Sra. Marcia dos Santos Zeri (CPF 604.445.411-87) não atendeu à citação e não se manifestou quanto às irregularidades verificadas, motivo pelo qual deve ser considerada revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.*

152. *Por fim, inexistindo nos autos elementos que demonstrem a boa-fé da administradora ou a ocorrência de outros excludentes de culpabilidade, conforme exposto nas seções "Revelia da Sra. Marcia dos Santos Zeri" e "Culpabilidade", devem as contas dos responsáveis ser, desde logo, julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno/TCU, procedendo-se à condenação solidária do estabelecimento comercial M dos Santos Zeri Ltda. (CNPJ 04.256.383/0001-14) e da Sra. Marcia dos Santos Zeri (CPF 604.445.411-87) ao débito apurado.*

153. *Quanto à multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, as irregularidades apuradas autorizam sua aplicação ao estabelecimento comercial M dos Santos Zeri Ltda., conforme análise empreendida na seção "Multa", uma vez que o estabelecimento credenciado deixou de comprovar a regularidade das dispensações ressarcidas com recursos federais no âmbito do PFPB. A sanção incide diretamente sobre a pessoa jurídica responsável pela execução das operações questionadas, sem prejuízo da responsabilidade solidária de sua administradora pelo débito apurado.*

154. *No que se refere à Sra. Marcia dos Santos Zeri, entende-se cabível a aplicação da multa, uma vez que exercia poderes de administração no período dos fatos e as irregularidades incluíram falhas de natureza eminentemente gerencial, consistentes na não apresentação de notas fiscais de aquisição dos medicamentos e/ou correlatos dispensados e na apresentação de notas fiscais com código de barras divergente daquele registrado nas dispensações. Assim, a sanção não decorre da mera condição formal de administradora, mas de sua atuação própria na gestão do estabelecimento credenciado e do descumprimento relevante de deveres de gestão, controle de estoque, guarda documental e prestação de contas no âmbito do PFPB.*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

155. *Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:*

a) *considerar revel, para todos os efeitos, a Sra. Marcia dos Santos Zeri (CPF 604.445.411-87), 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;*

b) *rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo estabelecimento comercial M dos Santos Zeri Ltda. (CNPJ 04.256.383/0001-14), uma vez que não foram suficientes para sanear as irregularidades a ele atribuídas;*

c) *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 nos arts. 1º, inciso I, 209, incisos II e III, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, julgar irregulares as contas do estabelecimento comercial M dos Santos Zeri Ltda. (CNPJ 04.256.383/0001-14) e da Sra. Marcia dos Santos Zeri (CPF 604.445.411-87), condenando-os, solidariamente, ao pagamento das quantias a*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81306217.

seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, 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:

DATA DA OCORRÊNCIA	***VALOR ORIGINAL (R$)***
08/03/2016	*367,20*
09/03/2016	*454,41*
01/04/2016	*867,51*
01/04/2016	*282,30*
01/04/2016	*24,60*
01/04/2016	*18,00*
29/04/2016	*287,10*
29/04/2016	*3,60*
03/05/2016	*498,15*
31/05/2016	*549,30*
31/05/2016	*218,70*
31/05/2016	*51,00*
31/05/2016	*3,60*
31/05/2016	*12,15*
30/06/2016	*1.178,55*
30/06/2016	*480,30*
30/06/2016	*57,60*
03/08/2016	*3.207,60*
03/08/2016	*6.183,00*
03/08/2016	*99,60*
03/08/2016	*6,05*
09/09/2016	*7.994,70*
09/09/2016	*3.341,25*
09/09/2016	*18,88*
09/09/2016	*24,60*
09/09/2016	*155,70*
30/09/2016	*10.536,00*
30/09/2016	*4.622,80*
30/09/2016	*60,75*
30/09/2016	*54,81*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81306217.

DATA DA OCORRÊNCIA	*VALOR ORIGINAL (R$)*
30/09/2016	*368,40*
30/09/2016	*212,40*
11/11/2016	*6.723,47*
11/11/2016	*20.975,70*
11/11/2016	*80,60*
11/11/2016	*54,00*
29/11/2016	*15.944,10*
29/11/2016	*103,80*
29/11/2016	*256,20*
30/11/2016	*7.097,54*
30/11/2016	*3,77*
30/11/2016	*9,82*
29/12/2016	*20.841,30*
29/12/2016	*110,10*
29/12/2016	*18,90*
04/01/2017	*7.319,95*
20/02/2017	*20.786,90*
20/02/2017	*7.477,53*
20/02/2017	*153,60*
20/02/2017	*13,80*
09/03/2017	*7.007,89*
09/03/2017	*21.313,80*
04/04/2017	*6.021,20*
04/04/2017	*13.045,80*
04/04/2017	*96,00*
04/04/2017	*95,40*
16/05/2017	*7.264,99*
16/05/2017	*22.533,70*
16/05/2017	*44,10*
16/06/2017	*3.842,36*
16/06/2017	*19.565,70*
16/06/2017	*24,30*
16/06/2017	*54,00*
16/06/2017	*36,45*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81306217.

DATA DA OCORRÊNCIA	*VALOR ORIGINAL (R$)*
29/06/2017	*21.019,80*
29/06/2017	*8.001,36*
29/06/2017	*90,60*
27/07/2017	*26.375,10*
27/07/2017	*8.135,18*
27/07/2017	*3,60*
27/07/2017	*25,20*
21/08/2017	*27.046,80*
21/08/2017	*8.148,14*
21/08/2017	*36,00*
22/09/2017	*7.451,81*
22/09/2017	*21.588,10*
22/09/2017	*6,05*
22/09/2017	*6,60*
22/09/2017	*81,60*
20/10/2017	*26.003,10*
20/10/2017	*6.800,22*
20/10/2017	*6,05*
20/10/2017	*6,05*

d) *aplicar, individualmente, ao estabelecimento comercial M dos Santos Zeri Ltda. (CNPJ 04.256.383/0001-14) e à Sra. Marcia dos Santos Zeri (CPF 604.445.411-87), a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, 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 do Acórdão até a dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigo;*

e) *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;*

f) *informar à Procuradoria da República no Estado de Mato Grosso 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*

g) *informar à Procuradoria da República no Estado de Mato Grosso, ao Fundo Nacional de Saúde – MS e aos responsáveis 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."* (grifos no original)

É o relatório.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81306217.

VOTO

Trata-se de tomada de contas especial (TCE) instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde/Ministério da Saúde (FNS/MS) em desfavor do estabelecimento comercial M dos Santos Zeri Ltda., solidariamente com a Sra. Marcia dos Santos Zeri, em razão da não comprovação da regular aplicação dos recursos públicos no âmbito do Programa Farmácia Popular do Brasil (PFPB), modalidade "*Aqui Tem Farmácia Popular*", no período de 8/3/2016 a 20/10/2017.

I – Histórico

2. Como se sabe, a PFPB é política pública de assistência farmacêutica instituída para ampliar o acesso da população a medicamentos e insumos essenciais. Em sua modalidade "*Aqui Tem Farmácia Popular*", a execução ocorre por estabelecimentos privados credenciados, que dispensam os produtos ao beneficiário e, uma vez processada e validada a operação no sistema oficial, recebem do Ministério da Saúde (MS) o valor correspondente ao subsídio previsto para cada item.

3. A auditoria realizada pela Auditoria-Geral do Sistema Único de Saúde (AudSUS) no estabelecimento M dos Santos Zeri Ltda. abrangeu as operações realizadas de janeiro de 2016 a dezembro de 2017. Ao final, foram apontadas duas ocorrências: a ausência de comprovação da aquisição de parte dos medicamentos e correlatos registrados no sistema autorizador, inclusive em razão de notas fiscais com código de barras divergente; e a não apresentação de cupons fiscais, cupons vinculados e receitas médicas exigidos para a validação das dispensações.

4. O Relatório Complementar de Auditoria 18.926 quantificou em R$ 411.988,74, em valores históricos, o prejuízo atribuído às operações não comprovadas. Desse total, R$ 409.400,41 correspondem à primeira ocorrência e R$ 2.588,33 à segunda. A apuração administrativa foi seguida de notificações, de cobrança, de tomada de contas especial, de certificação do controle interno e do encaminhamento dos autos a esta Corte.

5. A instrução preliminar propôs a citação da pessoa jurídica e da Sra. Marcia dos Santos Zeri, identificada nos documentos da Junta Comercial como sócia-administradora desde 22/1/2001. A empresa apresentou suas alegações de defesa, acompanhadas da documentação respectiva. A pessoa física (sócia-administradora) do estabelecimento comercial, ainda que tempestivamente citada, não se manifestou nesta fase processual.

6. A Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE) propôs a rejeição das alegações de defesa da empresa, julgar irregulares as contas de ambos os responsáveis, condená-los solidariamente ao ressarcimento do débito e aplicar-lhes multa individual. O Ministério Público junto ao TCU endossou a conclusão da unidade técnica.

II – Jurisprudência recente sobre o assunto

7. Questão semelhante foi objeto de exame recente e aprofundado por este Plenário, mediante o Acórdão 2.759/2026-Plenário, relatado pelo Exmo. Min. Augusto Nardes. Naquela oportunidade, por maioria e ante as razões expostas no voto revisor, de minha autoria, este Tribunal julgou irregulares as contas da farmácia credenciada, imputou-lhe o débito e a multa cabível, mas afastou a responsabilidade pessoal da sócia administradora.

8. Adoto, para o deslinde destes autos, a mesma compreensão jurídica então assentada. O ponto de partida é a natureza material da relação firmada entre o Ministério da Saúde e as farmácias privadas credenciadas no PFPB. Nada obstante a regulamentação histórica empregue, por vezes, expressões próprias dos ajustes conveniais, a qualificação jurídica não se extrai da denominação conferida por ato infralegal, mas do conteúdo efetivo da relação.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81306218.

9. A farmácia privada assume obrigações determinadas no termo de ajuste: manter habilitação técnica e sanitária, disponibilizar os produtos abrangidos, observar as regras de dispensação, registrar as transações no sistema oficial, emitir e guardar os documentos exigidos e submeter-se aos controles administrativos. Em contrapartida, o MS remunera as dispensações regularmente autorizadas e validadas. Há prestações recíprocas, conteúdo econômico e interesses contrapostos, próprios de contrato administrativo decorrente de credenciamento.

10. Daí decorre que a pessoa diretamente contratada e ordinariamente responsável pela execução das operações é a pessoa jurídica titular do estabelecimento credenciado. O ente recebe o pagamento, assume os deveres documentais e responde pelas irregularidades verificadas na execução da relação contratual. Os pagamentos realizados pelo FNS permanecem sujeitos à comprovação da regular execução da prestação que lhes serve de fundamento.

11. Tal conclusão não retira o PFPB da jurisdição desta Corte. Ao revés, a ausência de notas fiscais idôneas, a divergência entre o código de barras informado no sistema e o constante da documentação fiscal ou a inexistência dos comprovantes da dispensação podem demonstrar que não houve prestação apta a justificar os pagamentos. Presentes dano, conduta imputável e nexo causal, é cabível a imputação do débito à empresa que recebeu os recursos, além da multa legalmente prevista.

12. Diversa é a situação dos sócios e administradores. A sociedade limitada possui personalidade e patrimônio próprios, distintos daqueles pertencentes às pessoas naturais que a integram, nos termos dos arts. 49-A e 985 do Código Civil. A mera posição de sócia administradora, ainda que associada ao conhecimento geral das normas do programa ou à assinatura do termo de adesão em nome da sociedade, não converte a pessoa física em devedora solidária de todas as obrigações contratuais da empresa.

13. Também não se aplica, nesse contexto, a Súmula-TCU 286 , porquanto seu pressuposto ser a transferência voluntária de recursos para que entidade privada os administre e aplique em objeto de interesse comum. No PFPB, as farmácias privadas adquirem os produtos com recursos próprios, mantêm estoque próprio, realizam a dispensação e somente depois recebem a contraprestação pelos serviços regularmente registrados e validados. Não há repasse antecipado para execução de plano de trabalho nem gestão convenial de recursos públicos.

14. A responsabilização pessoal da pessoa natural é juridicamente possível, mas exige fundamento próprio, o que pode decorrer de ato próprio, com nexo causal com dano, na forma do art. 16, § 2º, alínea "b", da Lei 8.443/1992. Necessário, ademais, norma legal específica que atribua responsabilidade direta do sócio. Também pode ocorrer de haver a desconsideração da personalidade jurídica, quando demonstrados abuso, desvio de finalidade, confusão patrimonial ou utilização da sociedade para facilitar, ocultar ou dissimular ilícitos, observados o contraditório, a ampla defesa e a motivação específica.

15. Em qualquer dessas hipóteses, impõe-se identificar autoria, materialidade, nexo causal e culpabilidade. A multa possui, além disso, natureza pessoal. Não se pode presumir a responsabilidade da sócia pela circunstância de que integrava o quadro societário, exercia formalmente a administração ou representava a empresa perante a Administração.

16. Foi precisamente essa a razão de decidir que prevaleceu no Acórdão 2.759/2026-Plenário e que, pelas semelhanças relevantes entre os casos, deve orientar o julgamento destes autos.

III – Argumentos de defesa da empresa

17. A M dos Santos Zeri Ltda. sustenta, em primeiro lugar, que a auditoria teria incorrido em erro metodológico na apuração das notas fiscais de aquisição, do estoque inicial e da intercambialidade dos medicamentos. Afirma-se que a análise teria partido de estoque zerado ou insuficiente em

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81306218.

31/12/2015, sem considerar aquisições realizadas antes do período auditado e as notas fiscais apresentadas para os exercícios de 2015, 2016 e 2017.

18. A empresa também defende que a verificação deveria considerar o princípio ativo, a concentração e a forma farmacêutica, e não a marca comercial, o fabricante, o fornecedor ou o código de barras do medicamento. A seu ver, a intercambialidade dos genéricos tornaria indevida a conclusão de que as dispensações não possuíam lastro em estoque. Alega-se, em consequência, não haver dano efetivo, fraude, pagamento indevido ou enriquecimento ilícito.

19. Quanto à segunda ocorrência, argumenta-se que a ausência parcial de cupons fiscais, cupons vinculados, receitas médicas e documentos correlatos não comprovaria, por si só, fraude ou inexistência das dispensações. Invocou-se o elevado volume das operações cotidianas de uma drogaria e o fato de eventuais falhas de guarda ou localização de documentos não deverem conduzir, automaticamente, à imputação de débito.

20. A defesa suscita, ainda, a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória, inclusive na modalidade intercorrente. Segundo se apõe, os fatos remontam aos anos de 2016 e 2017 e a cronologia revela períodos de inércia administrativa incompatíveis com a duração razoável do processo. Questiona-se, então, a aptidão interruptiva dos atos indicados pela Administração e se menciona discussão judicial sobre mora administrativa.

21. Por fim, a empresa alega nulidade por demora administrativa, cerceamento de defesa e imposição de ônus probatório desproporcional. O decurso do tempo dificultaria a reconstrução dos fatos e a localização dos registros das dispensações, transformando a exigência documental em prova excessivamente difícil.

22. Requer-se, por essas razões, o afastamento integral ou, subsidiariamente, a redução da imputação.

IV – Posição da unidade técnica

23. A AudTCE examinou as alegações de defesa e concluiu que elas não afastam a responsabilidade do estabelecimento.

24. A unidade técnica assentou, inicialmente, a inexistência de prescrição ordinária ou intercorrente. O termo inicial foi fixado na data do Relatório Final da AudSUS, de 1º/6/2021, e não nas datas das dispensações. A partir desse marco, sucederam-se atos materiais de apuração, cobrança, consolidação da tomada de contas, controle interno e citação, sem o transcurso dos prazos de cinco anos ou de três anos previstos na Resolução TCU 344/2022.

25. No mérito, o relatório instrutivo observou que a irregularidade não resultou de presunção abstrata de ausência de estoque. O Comunicado de Auditoria solicitou notas fiscais de aquisição com chaves de acesso legíveis e a posição de estoque em 31/12/2015, acompanhada da documentação fiscal respectiva. A análise posterior indicou que parte dos itens registrados no sistema autorizador não possuía comprovação de aquisição compatível ou estava amparada por código de barras diverso.

26. A instrução técnica destaca que o código de barras (EAN) não é elemento meramente acessório. O sistema do PFPB processa a autorização de dispensação com base na identificação da embalagem efetivamente entregue ao beneficiário. A intercambialidade pode ocorrer antes da dispensação, dentro das regras sanitárias aplicáveis, mas, uma vez escolhido e entregue o produto, o código informado no sistema deve corresponder ao item efetivamente dispensado e às notas fiscais que comprovem sua aquisição.

27. Quanto aos cupons e às receitas, a unidade especializada registrou que tais documentos permitem aferir a identificação do beneficiário, a regularidade da prescrição, o produto dispensado, o código registrado e a entrega da mercadoria. A ausência dos documentos obrigatórios, após solicitação

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81306218.

formulada pela AudSUS, inviabilizou a comprovação das operações e manteve o débito da segunda ocorrência.

28. A AudTCE também afastou a alegação de cerceamento de defesa. A empresa recebeu o comunicado de auditoria em 18/8/2020, quando ainda não transcorrera o prazo regulamentar de guarda dos documentos relativos às dispensações mais antigas. Houve oportunidade de manifestação na fase administrativa e nesta Corte, com análise de 399 notas fiscais e de planilha com 1.641 chaves de acesso apresentadas pelo estabelecimento. Concluiu-se, por isso, não haver nulidade nem prova impossível.

29. Em relação à Sra. Marcia dos Santos Zeri, a unidade técnica propôs reconhecer a revelia e imputar-lhe, solidariamente, o débito e a multa. Para tanto, considerou-se que a responsável exercia a administração da sociedade no período das irregularidades e que as falhas relativas a compras, estoque, guarda documental e prestação de contas teriam natureza gerencial.

30. É justamente nesse último ponto que apresento divergência, pelos fundamentos expostos no capítulo seguinte.

V – Análise do relator

31. Inicio pela pessoa jurídica. A configuração contratual do vínculo com o PFPB não diminui os deveres assumidos pela empresa; antes, define com precisão o seu centro de imputação. A M dos Santos Zeri Ltda. aderiu ao programa, realizou as dispensações, lançou as operações no sistema autorizador e recebeu os valores do Fundo Nacional de Saúde. Também incumbia à empresa guardar e apresentar a documentação necessária à demonstração da regularidade dos pagamentos.

32. Como bem salvaguardou a unidade técnica, a documentação fiscal de aquisição e os elementos de dispensação não servem a simples formalidade. São os meios que permitem estabelecer a rastreabilidade entre estoque, produto entregue, autorização registrada e pagamento realizado. Quando o item informado ao sistema não encontra correspondência nas notas fiscais, ou quando os documentos essenciais da dispensação não são apresentados, fica comprometida a prova de que o recurso público remunerou operação efetivamente realizada nas condições do programa.

33. Não procede, por isso, a pretensão de afastar a ocorrência a partir da demonstração genérica de aquisições de medicamentos com princípio ativo semelhante. A intercambialidade farmacêutica não autoriza o registro de um produto no sistema e a comprovação posterior da operação por nota fiscal relativa a outro produto, identificado por EAN diverso. A substituição admitida pelas regras sanitárias deve ocorrer antes da dispensação e deve ser refletida, com fidelidade, no registro da embalagem efetivamente entregue.

34. Tampouco foi demonstrada, por documentação apta, a tese de que havia estoque inicial suficiente para suprir todas as operações questionadas. A empresa não produziu elemento que vinculasse, de maneira verificável, as notas fiscais apresentadas, o estoque em 31/12/2015, a movimentação subsequente e as autorizações de dispensação lançadas no sistema. A prova trazida, apreciada pela AudSUS e reexaminada no Relatório Complementar, não eliminou a incompatibilidade identificada.

35. Mesmíssima conclusão alcança a ausência de cupons fiscais, cupons vinculados e receitas médicas. Não se trata de converter uma falha isolada de arquivo em presunção irrefutável de fraude. Trata-se de reconhecer que, sem os documentos exigidos e solicitados, não há suporte suficiente para confirmar que a autorização eletrônica correspondeu a dispensação regular, amparada em prescrição válida e efetivamente efetuada em favor do beneficiário indicado.

36. A gravidade material dessas omissões é reforçada pelo fato de a primeira ocorrência atingir R$ 409.400,41 em valores históricos e decorrer precisamente da ausência de comprovação de aquisição ou da desconformidade de EAN. A segunda, no valor de R$ 2.588,33, envolve a falta de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81306218.

elementos indispensáveis à confirmação das dispensações. Em ambos os casos, a empresa, titular da relação jurídica e destinatária dos pagamentos, não demonstrou a boa e regular aplicação dos recursos recebidos.

37. Quanto aos aspectos processuais, acompanho a análise instrutiva, igualmente, quanto ao exame relativo à prescrição. O termo inicial corresponde à data de conhecimento da irregularidade pela AudSUS, consubstanciada no Relatório Final emitido em 1º/6/2021. O Relatório Complementar de 6/5/2022, as notificações de cobrança entregues em 14/10/2022, o Relatório do Tomador de Contas Especial de 26/11/2024, o Relatório do Controle Interno de 5/5/2025 e as citações válidas promovidas em 2026 constituem atos materiais e relevantes de apuração ou de impulso processual. Nenhum intervalo alcançou cinco anos.

38. Pela mesma razão, não se configurou a prescrição intercorrente. Desde o primeiro marco interruptivo, inexistiu paralisação superior a três anos pendente de julgamento ou despacho. O maior lapso – entre a notificação de cobrança e o Relatório do Tomador de Contas Especial – foi de dois anos, um mês e doze dias. A invocação genérica de mora administrativa não altera o regime jurídico aplicável nem descaracteriza a utilidade dos atos que efetivamente revisaram a base de cálculo, formalizaram a cobrança, consolidaram a responsabilização e asseguraram o contraditório.

39. Não reconheço, outrossim, qualquer cerceamento de defesa. A requisição dos documentos ocorreu dentro do prazo normativo de guarda. A empresa foi cientificada da auditoria, apresentou documentos e justificativas, obteve oportunidade de se manifestar em mais de uma etapa e teve suas provas apreciadas. A dificuldade posterior de localizar registros que deveriam ter sido preservados não pode ser imputada à Administração, mormente quando a obrigação de guarda integrava as condições aceitas pelo estabelecimento no momento de sua adesão ao PFPB.

40. As alegações de defesa devem, pois, ser rejeitadas.

41. Estão presentes elementos suficientes para julgar irregulares as contas da M dos Santos Zeri Ltda., imputar-lhe o débito relativo às operações não comprovadas e aplicar-lhe a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992. A responsabilização da pessoa jurídica decorre de sua condição de contratada, da execução das operações, do recebimento dos pagamentos e do descumprimento dos deveres de guarda e comprovação documental.

42. Passo, então, à situação da Sra. Marcia dos Santos Zeri.

43. A instrução antecessora lhe atribui as mesmas condutas descritas para a pessoa jurídica: não apresentar notas fiscais de aquisição compatíveis, apresentar documentos com EAN divergente e não apresentar cupons fiscais, cupons vinculados e receitas médicas. Essa descrição demonstra a materialidade das irregularidades atribuídas à empresa, mas não individualiza qualquer comportamento pessoal da sócia-administradora.

44. Não há indicação de que a Sra. Marcia operava o sistema autorizador, inseriu os dados das dispensações impugnadas, realizou pessoalmente as dispensações, detinha a guarda direta do acervo documental, ordenou a eliminação ou ocultação de documentos, autorizou operações simuladas, apresentou documentação falsa, recebeu pessoalmente os valores ou deles se apropriou. Tampouco a matriz de responsabilização identifica omissão concreta, diante de situação determinada e conhecida pela responsável, que permita estabelecer a relação causal entre sua conduta e o prejuízo.

45. A conclusão técnica de que determinadas falhas possuem natureza gerencial não basta, por si, para preencher tais lacunas. É possível que deficiências de controle de compras, estoque ou documentos revelem atuação culposa da administração e essa conclusão, contudo, exige demonstração concreta das atribuições exercidas, dos controles existentes, da ciência da irregularidade e da ação ou omissão pessoal que tenha concorrido para o resultado. Não se pode, então, substituir essa prova pela presunção resultante da posição formal de sócia-administradora.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81306218.

46. A revelia tampouco supre o ônus probatório da acusação. Nos processos desta Corte, a ausência de defesa não converte em verdade as imputações formuladas nem dispensa a demonstração de autoria, nexo causal e culpabilidade. A pessoa física pode ser responsabilizada por seus próprios atos, mas não como garantidora universal das obrigações assumidas pela sociedade limitada.

47. Também não há, nos elementos descritos nestes autos, fundamento para a desconsideração da personalidade jurídica. Não se apontam desvio de finalidade, confusão patrimonial, esvaziamento fraudulento da sociedade, transferência irregular de ativos, apropriação pessoal de valores ou utilização da empresa para encobrir ilícitos. A simples existência de débito, a alegada insuficiência documental e o exercício da administração, isoladamente, não autorizam a superação da autonomia patrimonial assegurada pela legislação civil e pelo regime das contratações administrativas.

48. Em síntese, com lastro em tese amplamente discutida nesta Corte mediante o Acórdão 2.759/2026-Plenário (Min. Augusto Nardes), reconheço a responsabilidade da empresa, mas não identifico base jurídica autônoma para alcançar a pessoa física. A relação estabelecida com a farmácia privada possui natureza contratual e não houve transferência voluntária de recursos para aplicação em objeto convenial.

49. A Súmula-TCU 286, por seu turno, é inaplicável ao caso concreto. A sociedade limitada é sujeito de direito distinto de seus sócios. Não foram individualizados ato próprio, nexo causal ou culpabilidade da Sra. Marcia dos Santos Zeri.

VI – Conclusão

50. Por todo o exposto, acompanho a Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial e o Ministério Público junto ao TCU quanto à rejeição das alegações de defesa da M dos Santos Zeri Ltda., ao julgamento pela irregularidade de suas contas, à imputação do débito e à aplicação da multa legalmente cabível.

51. Divirjo, contudo, quanto à responsabilização da Sra. Marcia dos Santos Zeri, pois os elementos reunidos não demonstram conduta individualizada, nexo causal e culpabilidade que legitimem a imputação pessoal do débito ou da multa. A sócia-administradora deve ser excluída da relação processual.

52. Entendo, assim, que as contas da M dos Santos Zeri Ltda. devem ser julgadas irregulares, com condenação exclusiva da pessoa jurídica ao ressarcimento das quantias discriminadas na instrução, atualizadas e acrescidas dos juros de mora na forma da legislação aplicável, bem como com a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992. Em termos de dosimetria da sanção, ajuízo como proporcionais R$ 60.000,00, ou pouco mais de 10% do valor atualizado do débito.

Ante o exposto, VOTO por que seja adotado o acórdão que ora submeto a este Colegiado.

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

BENJAMIN ZYMLER
Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81306218.

ACÓRDÃO Nº 5855/2026 – TCU – 1ª Câmara

1. Processo nº TC 008.656/2025-8.
2. Grupo II – Classe de Assunto: II – Tomada de Contas Especial
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Responsáveis: M dos Santos Zeri Ltda (04.256.383/0001-14); Marcia dos Santos Zeri (604.445.411-87).
4. Órgão/Entidade: Fundo Nacional de Saúde - MS.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: Jose Domingues de Godoi Neto (160.365/OAB-RJ), representando M dos Santos Zeri Ltda.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde/Ministério da Saúde (FNS/MS) em desfavor do estabelecimento comercial M dos Santos Zeri Ltda., solidariamente com a Sra. Marcia dos Santos Zeri, em razão da não comprovação da regular aplicação dos recursos públicos no âmbito do Programa Farmácia Popular do Brasil (PFPB), modalidade "*Aqui Tem Farmácia Popular*", no período de 8/3/2016 a 20/10/2017,

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. considerar revel, para todos os efeitos, a Sra. Marcia dos Santos Zeri, dando-se prosseguimento ao processo, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 202, § 8º, do Regimento Interno do TCU;

9.2. excluir a Sra. Marcia dos Santos Zeri da relação processual, afastando-se integralmente sua responsabilidade pelo débito;

9.3. rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo estabelecimento comercial M dos Santos Zeri Ltda.;

9.4. julgar irregulares as contas do estabelecimento comercial M dos Santos Zeri Ltda., 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 nos arts. 1º, inciso I, 209, incisos II e III, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, condenando-o ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Nacional de Saúde, atualizadas monetariamente e acrescida 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:

DATA DA OCORRÊNCIA	VALOR ORIGINAL (R$)
8/3/2016	367,20
9/3/2016	454,41
1º/4/2016	867,51
1º/4/2016	282,30
1º/4/2016	24,60
1º/4/2016	18,00
29/4/2016	287,10

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81306219.

DATA DA OCORRÊNCIA	VALOR ORIGINAL (R$)
29/4/2016	3,60
3/5/2016	498,15
31/5/2016	549,30
31/5/2016	218,70
31/5/2016	51,00
31/5/2016	3,60
31/5/2016	12,15
30/6/2016	1.178,55
30/6/2016	480,30
30/6/2016	57,60
3/8/2016	3.207,60
3/8/2016	6.183,00
3/8/2016	99,60
3/8/2016	6,05
9/9/2016	7.994,70
9/9/2016	3.341,25
9/9/2016	18,88
9/9/2016	24,60
9/9/2016	155,70
30/9/2016	10.536,00
30/9/2016	4.622,80
30/9/2016	60,75
30/9/2016	54,81
30/9/2016	368,40
30/9/2016	212,40
11/11/2016	6.723,47
11/11/2016	20.975,70
11/11/2016	80,60
11/11/2016	54,00
29/11/2016	15.944,10
29/11/2016	103,80
29/11/2016	256,20
30/11/2016	7.097,54
30/11/2016	3,77
30/11/2016	9,82
29/12/2016	20.841,30
29/12/2016	110,10
29/12/2016	18,90
4/1/2017	7.319,95

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81306219.

DATA DA OCORRÊNCIA	VALOR ORIGINAL (R$)
20/2/2017	20.786,90
20/2/2017	7.477,53
20/2/2017	153,60
20/2/2017	13,80
9/3/2017	7.007,89
9/3/2017	21.313,80
4/4/2017	6.021,20
4/4/2017	13.045,80
4/4/2017	96,00
4/4/2017	95,40
16/5/2017	7.264,99
16/5/2017	22.533,70
16/5/2017	44,10
16/6/2017	3.842,36
16/6/2017	19.565,70
16/6/2017	24,30
16/6/2017	54,00
16/6/2017	36,45
29/6/2017	21.019,80
29/6/2017	8.001,36
29/6/2017	90,60
27/7/2017	26.375,10
27/7/2017	8.135,18
27/7/2017	3,60
27/7/2017	25,20
21/8/2017	27.046,80
21/8/2017	8.148,14
21/8/2017	36,00
22/9/2017	7.451,81
22/9/2017	21.588,10
22/9/2017	6,05
22/9/2017	6,60
22/9/2017	81,60
20/10/2017	26.003,10
20/10/2017	6.800,22
20/10/2017	6,05
20/10/2017	6,05

9.5. aplicar ao estabelecimento comercial M dos Santos Zeri Ltda. a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, no valor de 60.000,00 (sessenta

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81306219.

mil reais), com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.6. 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;

9.7. informar à Procuradoria da República no Estado de Mato Grosso 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

9.8. informar à Procuradoria da República no Estado de Mato Grosso, ao Fundo Nacional de Saúde/Ministério da Saúde e aos responsáveis 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.

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-5855-39/26-1.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Odair Cunha (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator) e Rodrigo Pacheco.
13.2. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
ODAIR CUNHA
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
PAULO SOARES BUGARIN
Subprocurador-Geral

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81306219.