



Poder Judiciário
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO

APELAÇÃO CÍVEL Nº 5014266-36.2016.4.04.7100/RS

RELATOR: DESEMBARGADOR FEDERAL LUÍS ALBERTO D AZEVEDO AURVALLE

APELANTE: CONSELHO REGIONAL DE FARMÁCIA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL - CRF/RS (RÉU)

APELANTE: CONSELHO REGIONAL DE ENFERMAGEM DO RIO GRANDE DO SUL - COREN/RS (RÉU)

APELADO: MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE/RS (AUTOR)

EMENTA

ADMINISTRATIVO. CONSELHO REGIONAL DE ENFERMAGEM. DISPENSÁRIO DE MEDICAMENTOS. ENTREGA DE MEDICAMENTO À POPULAÇÃO POR PROFISSIONAL DE ENFERMAGEM. POSSIBILIDADE.

1. Conforme já referido em outros julgamentos desta Corte, a Lei nº 13.021/14, que dispõe sobre o exercício e a fiscalização das atividades farmacêuticas, não revogou integralmente a Lei nº 5.991/73, tampouco disciplinou, de modo específico, o funcionamento de dispensário de medicamentos em pequena unidade hospitalar ou equivalente. O art. 4º, inciso XVI, da Lei nº 5.991/73 conceitua que Dispensário de Medicamentos é o setor de fornecimento de medicamentos industrializados, privativo de pequena unidade hospitalar ou equivalente.

2. Tendo o e. STJ, ao julgar o REsp n.º 1.110.906 havido como representativo de controvérsia, firmado orientação no sentido de que não é obrigatória a presença de farmacêutico em dispensário de medicamentos, somado ao fato de que a Lei nº 7.498/86, que regulamenta o exercício enfermagem, dispõe no art. 11, inc. II, alínea 'c' que, dentre as atribuições dos enfermeiros, tem-se que lhes compete, inclusive, a *'prescrição de medicamentos estabelecidos em programas de saúde pública e em rotina aprovada pela instituição de saúde'*, resta descabida a vedação determinada no art. 2º da Decisão COREN-RS N° 008/2016.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, a Egrégia 4ª Turma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região decidiu, por unanimidade, negar provimento às apelações, nos termos do relatório, votos e notas de julgamento que ficam fazendo parte integrante do presente julgado.

Porto Alegre, 28 de novembro de 2018.

5014266-36.2016.4.04.7100

40000751341.V4



Poder Judiciário
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO

Documento eletrônico assinado por **LUÍS ALBERTO D AZEVEDO AURVALLE**, na forma do artigo 1º, inciso III, da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006 e Resolução TRF 4ª Região nº 17, de 26 de março de 2010. A conferência da **autenticidade do documento** está disponível no endereço eletrônico <http://www.trf4.jus.br/trf4/processos/verifica.php>, mediante o preenchimento do código verificador **40000751341v4** e do código CRC **13fd9d2a**.

Informações adicionais da assinatura:

Signatário (a): **LUÍS ALBERTO D AZEVEDO AURVALLE**

Data e Hora: 29/11/2018, às 10:28:54

5014266-36.2016.4.04.7100

40000751341 .V4



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio Grande do Sul
3ª Vara Federal de Porto Alegre

Rua Otávio Francisco Caruso da Rocha, 600, 6º andar - Ala Oeste - Bairro: Praia de Belas - CEP: 90010-395 -
Fone: (51)3214-9130 - Email: rsboa03@jfrs.gov.br

PROCEDIMENTO COMUM Nº 5014266-36.2016.4.04.7100/RS

AUTOR: MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE/RS

RÉU: CONSELHO REGIONAL DE FARMÁCIA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL - CRF/RS

RÉU: CONSELHO REGIONAL DE ENFERMAGEM DO RIO GRANDE DO SUL - COREN/RS

SENTENÇA

1. RELATÓRIO.

Trata-se de ação ajuizada sob o rito do procedimento comum pelo **MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE** em face do **CONSELHO REGIONAL DE ENFERMAGEM DO RIO GRANDE DO SUL - COREN/RS** e do **CONSELHO REGIONAL DE FARMÁCIA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL - CRF/RS**, objetivando *"ao final, confirmar o provimento liminar requerido, declarando a possibilidade de que a prática do ato de simples entrega de medicamentos seja efetuada por profissionais da área de enfermagem, vedando ao Conselho demandado, a prática ilícita consistente em proibir que os profissionais registrados entreguem medicamentos, garantindo aos mesmos que desempenhem suas funções de forma perfeitamente integrada às equipes de saúde, sem qualquer ameaça ou constrangimento e, especialmente, garantindo a continuidade da assistência farmacêutica no Município de Porto Alegre"* (INICI, Evento 01).

Narrou ter recebido, por intermédio da Secretaria Municipal de Saúde, em 08/01/2016, ofício encaminhado pelo Conselho Regional de Enfermagem do Rio Grande do Sul, noticiando que o Conselho Federal de Enfermagem (COFEN) emitira o Parecer n.º 021/2015, em que estabeleceu não ser atribuição do Enfermeiro a **dispensação de medicamentos**, o que configuraria ato privativo do profissional farmacêutico na forma da lei e normatizações vigentes. Apesar disso, com esteio na Decisão n.º 137/2012, oriunda do próprio COREN-RS, que permitia aos profissionais da enfermagem a **entrega de medicamentos** ao usuário, o Município concluiu pela inexistência de qualquer modificação na rotina de prestação de serviços de saúde. Aduziu que, em 29/01/2016, o COREN-RS revogou a Decisão n.º 137/2012, esclarecendo à categoria que *"é vedado aos Profissionais de Enfermagem, Enfermeiros, Técnicos e Auxiliares de Enfermagem, realizar dispensação de medicamentos e/ou supervisão em unidades farmacêuticas de estabelecimento de saúde"*. Diante dessa situação, restou expressamente vedada aos enfermeiros e técnicos de enfermagem a **entrega de medicamentos** nas Unidades de



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio Grande do Sul
3ª Vara Federal de Porto Alegre

Saúde do Município, com prejuízo aos usuários, que teriam que se deslocar às farmácias distritais para retirar os fármacos, e conseqüente agravamento do atual quadro de saúde pública. Salientou a existência do serviço de **entrega de medicamentos** pelas equipes itinerantes, como a Equipe Consultório na Rua, em que não é exigida a presença de farmacêutico.

Sustentou que a medida administrativa do COREN-RS extrapola os limites previstos na legislação que regulamenta a atuação dos profissionais de enfermagem, estabelecendo restrições ao pleno exercício da profissão e obstando a concretização da descentralização dos serviços de saúde e atendimento integral ao usuário, conforme previsto no art. 198 da Constituição Federal. Relatou que a discussão cinge-se a ser o enfermeiro, o técnico e o auxiliar de enfermagem capacitados a **entregarem** ao usuário dos serviços o medicamento devidamente prescrito pelo profissional habilitado ao atendimento, inclusive os próprios enfermeiros em determinados casos. Defendeu que, nos termos do art. 1º do Decreto n.º 85.878/81, c/c art. 4º, inciso XIV da Lei n.º 5.991/73 e conforme já decidido pelo e. STJ, não é obrigatória a presença de farmacêutico em **dispensário de medicamentos**. Desse modo, argumentou que, nos dispensários de medicamentos das unidades de saúde municipal, que são unidades que fornecem/entregam medicamentos aos usuários do sistema de saúde, a ação de entregar/fornecer ao usuário o medicamento prescrito não seria uma ação técnica a que estariam impedidos de executar os profissionais de enfermagem, por alegada falta de competência técnica. Alegou que a legislação que regulamenta o exercício da enfermagem - Lei n.º 7.498/86 - não contém qualquer disposição que restrinja a **entrega** de medicamentos, possibilitando, ao revés, aos enfermeiros a "*prescrição de medicamentos estabelecidos em programas de saúde pública e em rotina aprovada pela instituição de saúde*", assim como a estes e aos técnicos e auxiliares sob sua supervisão, o preparo e administração de drogas. Ressaltou que a retirada dos medicamentos de controle especial ou de alto risco somente pode ser efetuada nas 10 Farmácias Distritais do Município, as quais contam com profissional de Farmácia. Salientou, outrossim, que defende a possibilidade de entrega de um rol determinado (REMUME), sem ampliação para medicamentos que exijam controle pelo profissional competente.

No *Evento 04* foi deferido o pedido de antecipação dos efeitos da tutela "*a fim de suspender os efeitos da Decisão COREN-RS n.º 008/2016, autorizando o ato de entrega de medicamentos à população do Município de Porto Alegre, pelos profissionais da área Enfermagem, com exceção dos medicamentos antimicrobianos e controlados de acordo com a Portaria n. 344/98 da Vigilância Sanitária do Ministério da Saúde, nos termos da Decisão COREN-RS n.º 137/2012.*"

Em face dessa decisão, o COREN/RS opôs embargos de declaração (*Evento 13*).



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio Grande do Sul
3ª Vara Federal de Porto Alegre

O Conselho Regional de Farmácia, por seu turno, pleiteou seu ingresso no feito na condição de assistente da parte ré (*Evento 14*), uma vez que a questão discutida neste feito causaria impacto no âmbito profissional dos farmacêuticos.

No *Evento 15*, o Sindicato dos Enfermeiros no Estado do Rio Grande do Sul - SERGS, o Sindicato dos Profissionais de Enfermagem, Técnicos, Duchistas, Massagistas e Empregados em Hospitais e Casas de Saúde do Rio Grande do Sul - SINDISAÚDE e o Sindicato dos Farmacêuticos no Estado do Rio Grande do Sul - SINDIFARS postularam seu ingresso na lide como assistentes litisconsorciais da parte ré, ao argumento de que os interesses das categorias de trabalhadores representados pelos peticionários estariam sendo atingidos.

No *Evento 18*, outrossim, o COREN/RS veiculou pedido de reconsideração em face da decisão que deferira o pedido antecipatório, juntando documentos nos *Eventos 19 e 22*.

No *Evento 27*, o Sindicato dos Municípios de Porto Alegre - SIMPA requereu sua integração no feito na condição de assistente simples do COREN/RS.

Intimadas as partes sobre os pedidos de assistência simples e litisconsorcial, o COREN/RS manifestou-se favoravelmente no *Evento 38*.

No *Evento 39*, o Município concordou com o ingresso do CRF/RS, opondo-se ao ingresso dos Sindicatos.

O COREN/RS contestou no *Evento 40*, complementando a documentação juntada no *Evento 41*. Arguiu, preliminarmente, a incorreção do valor da causa indicado pela parte autora, ao argumento de inexistência de valor de alçada na Justiça Federal. No mérito, argumentou que a Lei n.º 13.021/14, ao alterar a Lei n.º 5.991/73, extinguiu a figura dos 'dispensários de medicamentos', mantendo a obrigatoriedade de profissional habilitado para assistência farmacêutica durante todo o horário de funcionamento em farmácias de qualquer natureza, bem como asseverando que o único profissional habilitado para prestar assistência farmacêutica, incluindo a dispensação de medicamentos, é o Farmacêutico. Referiu que, consoante relatórios acostados aos autos, a fiscalização nas unidades de medicamento teria evidenciado a inexistência de supervisão de farmacêutico e de comprovação de regularidade perante o CRF/RS e à Vigilância Sanitária, sendo identificada, ainda, a entrega de medicamentos mesmo sem prescrição válida, o fracionamento de medicamentos por profissional não-farmacêutico, o déficit de profissionais de enfermagem, de medicamentos e de médicos, bem como a ausência de controle efetivo de armazenamento, temperatura e estoque. Salientou, assim, que os profissionais de enfermagem estariam sendo compelidos a realizar todas as atividades inerentes às unidades de medicamentos, incluindo, recebimento e



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio Grande do Sul
3ª Vara Federal de Porto Alegre

armazenamento, avaliação das prescrições e a própria dispensação. Quanto aos medicamentos controlados, antimicrobianos e fracionados, aduziu que só podem ser dispensados na presença de profissional farmacêutico, nos termos da Portaria n.º 344/98 e RDC 080/2006. Enfatizou, por fim, os riscos da mera entrega de medicação à população, sem as correspondentes cautelas ínsitas ao procedimento completo de dispensação.

No *Evento 42*, o Município reiterou sua manifestação acerca dos pedidos de assistência veiculados nos autos.

O Ministério Público Federal, no *Evento 47*, noticiando que a questão controvertida nos autos seria objeto do Inquérito Civil n.º 1.29.000.000745/2016-71, em tramitação junto ao Núcleo da Cidadania, Populações Indígenas e Comunidades Tradicionais da Procuradoria da República no Rio Grande do Sul, requereu sua intervenção no feito na qualidade de fiscal da ordem jurídica.

Novamente intimado (*Evento 45*), o Município de Porto Alegre manifestou-se sobre o pedido de reconsideração aviado pelo COREN/RS (*Evento 49*).

Em decisão proferida no *Evento 51*, foram rejeitados os embargos de declaração e indeferido o pedido de reconsideração apresentados pelo COREN/RS, bem como deferido o pedido de intervenção no feito do CRF/RS como assistente simples do réu e indeferido o ingresso do SERGS, do SINDISAÚDE, do SINDIFARS e do SIMPA. Na mesma oportunidade, foram indeferidos os pedidos de produção de provas veiculados pelo autor e deferido o pedido de intervenção do MPF na qualidade de fiscal da ordem jurídica.

Em face dessa decisão, o COREN/RS interpôs o Agravo de Instrumento n.º 5040037-73.2016.4.04.0000, ao qual foi negado provimento.

O Conselho Regional de Farmácia do Rio Grande do Sul - CRF/RS contestou no *Evento 59*. Enfatizou, inicialmente, a ampliação do conceito de farmácia pela Lei n.º 13.021/14, assim como salientou que o 'fracionamento', espécie de manipulação, só pode ser executado por profissional farmacêutico, o que não ocorreria nas unidades básicas de saúde. Destacou a composição do procedimento de dispensação de medicamentos, dentro do qual estaria incluída a entrega do medicamento. Aduziu que tanto a Lei n.º 5.991/73, quanto a Lei n.º 13.021/14 preveem a necessidade da presença de responsável técnico farmacêutico pela farmácia e drogaria durante todo o seu horário de funcionamento, o que englobaria as unidades básicas de saúde e seus dispensários de medicamentos. Ressaltou que a controvérsia não consistiria em excluir a possibilidade de o profissional da área de enfermagem proceder à entrega do medicamento ao usuário, mas sim a



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio Grande do Sul
3ª Vara Federal de Porto Alegre

obrigatoriedade de esta atividade ser supervisionada pelo profissional farmacêutico. Aduziu que o ato de entrega de medicamentos não pode ser dissociado da dispensação. Disse que o próprio Município de Porto Alegre, no Projeto de Lei n.º 031/15, que criou 22 cargos de farmacêuticos, reconheceu a necessidade de adequação de seus estabelecimentos farmacêuticos às disposições da Lei n.º 13.021/14.

Na réplica anexada ao *Evento 66*, a parte autora salientou que a Lei n.º 13.021/14 não revogou a Lei n.º 5.991/73, de modo que suas conceituações permaneceriam hígdas, dispensando-se a presença de farmacêutico em dispensários de medicamentos e nas unidades volantes. Afirmou que o fracionamento da medicação ocorre apenas quando de seu uso interno, quando o enfermeiro o ministra ao paciente, mas não quando de sua entrega. Salientou que o farmacêutico apoia as equipes mediante orientações e apoio técnico a cada unidade de saúde. Enfatizou que o modelo de assistência farmacêutica em implementação no município, seguindo diretrizes da respectiva Política Nacional, estaria fundamentado na descentralização, otimização e eficácia do sistema de distribuição. Aduzindo que os profissionais de enfermagem poderiam prescrever alguns medicamentos previamente constantes de um rol taxativo, prepará-los para administração e, inclusive, ministrá-los aos pacientes, defendeu o Município autor que a tais profissionais seria permitido também a mera entrega ao usuário do medicamento prescrito pelo profissional legalmente habilitado. Nessa linha, afirmou que a conjugação do art. 11, II, 'c' da Lei n.º 7.498/86 com o art. 4º da Resolução 20/2011 da ANVISA permitiria que os profissionais de enfermagem entregassem aos usuários, inclusive, os medicamentos antimicrobianos que podem prescrever, razão pela qual postulou a extensão da liminar deferida para tais medicamentos.

Intimadas a se manifestar sobre as provas que pretendiam produzir (*Evento 67*), as partes peticionaram nos *Eventos 72, 73 e 74*.

Realizado o saneamento do feito nos termos da decisão anexada ao *Evento 84*.

Na petição anexada ao *Evento 95* a parte autora atribuiu valor à causa, reiterando, ainda, o pedido de extensão da tutela de urgência deferida nos autos.

O CRF/RS manifestou-se no *Evento 100* acerca do pedido veiculado pela parte autora, juntando documentos no *Evento 121*, oportunidade em que afirmou não constituir objeto da presente demanda a dispensação dos medicamentos antimicrobianos e da Portaria n.º 344/98 da ANVISA.



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio Grande do Sul
3ª Vara Federal de Porto Alegre

Os Ministérios Públicos Federal e Estadual manifestaram-se no *Evento 101*, postulando o deferimento do pedido de ampliação da tutela provisória de urgência.

Consoante acordado em audiência de tentativa de conciliação (*Evento 122*), o Município de Porto Alegre apresentou o "*Plano de Ação 2017-2021*" no *Evento 126*.

Realizada nova audiência de conciliação (*Evento 133*), restou inexitosa.

Vieram os autos conclusos.

É o relatório. Passa-se à decisão.

2. FUNDAMENTAÇÃO.

2.1. PRELIMINARES.

2.1.1. Do valor da causa.

Na contestação anexada ao *Evento 40*, o COREN/RS impugnou a circunstância de o Município de Porto Alegre ter atribuído como valor da causa o 'valor de alçada'.

Intimada nos termos da decisão anexada ao *Evento 84*, a parte autora retificou-o, atribuindo à causa o valor de R\$ 56.220,00 (*Evento 95*), em face do que não houve nova impugnação dos réus.

Dessa forma, reputa-se prejudicada a apreciação da preliminar.

2.1.2 Dos pedidos de assistência simples e litisconsorcial.

No que tange aos pedidos de assistência litisconsorcial veiculados pelo Sindicato dos Enfermeiros no Estado do Rio Grande do Sul - SERGS, Sindicato dos Profissionais de Enfermagem, Técnicos, Duchistas, Massagistas e Empregados em Hospitais e Casas de Saúde do Rio Grande do Sul - SINDISAÚDE e Sindicato dos Farmacêuticos no Estado do Rio Grande do Sul - SINDIFARS, bem como de assistência simples apresentados pelo CRF/RS e pelo Sindicato dos Municípios de Porto Alegre - SIMPA, mister invocar o disposto na decisão proferida no *Evento 51*.

2.2 MÉRITO.



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio Grande do Sul
3ª Vara Federal de Porto Alegre

Cinge-se a controvérsia, em suma, à possibilidade de os profissionais de Enfermagem procederem à **entrega de medicamentos** à população de Porto Alegre, o que foi vedado pela Decisão COREN-RS n.º 008/2016, a qual revogou a Decisão COREN-RS n.º 137/2012.

Ao que se infere dos autos, a vedação que foi imposta aos profissionais de Enfermagem de realizarem a **entrega de medicação** ao usuário decorre da Decisão COREN-RS n.º 008/2016, publicada em 29/01/2016 (OUT9, Evento 01), que prevê:

*"Art. 1º - É vedado aos Profissionais de Enfermagem, Enfermeiros, Técnicos e Auxiliares de Enfermagem, realizar **dispensação** de medicamentos e/ou supervisão em unidades farmacêuticas de estabelecimentos de saúde.*

*§1º Os Profissionais de Enfermagem não possuem competência técnica, ética e legal para realizar **dispensação** de medicamentos e supervisão em farmácias de estabelecimentos de saúde;*

*§2º Entenda-se como **dispensação de medicamentos** o conceito adotado no Art. 4º, inciso XV, da Lei n.º 5.991/73: "**Dispensação – ato de fornecimento ao consumidor de drogas, medicamentos, insumos farmacêuticos e correlatos, a título remunerado ou não;**".*

*Art. 2º - Fica revogada a Decisão COREN-RS n.º 137/2012, que dispõe sobre Profissional de Enfermagem realizar a **entrega** de medicamentos nas farmácias e/ou dispensários de medicamentos." (Grifou-se)*

Depreende-se, outrossim, que a Decisão COREN-RS n.º 137/2012 (OUT10), publicada em 03/12/2012, anteriormente já dispunha sobre a **dispensação e entrega** de medicação pelos aludidos profissionais nos seguintes termos:

*"Art.1º - Aos Profissionais de Enfermagem é **permitida a entrega** de medicamentos, definido este termo como o **ato simples que visa transferir um medicamento do estoque/prateleira, para as mãos do usuário, com exceção dos medicamentos antimicrobianos e controlados de acordo pela Portaria n.º 344/98 da Secretaria da Vigilância Sanitária do Ministério da Saúde.***

*Parágrafo Primeiro: A **entrega** dos medicamentos deve ser **supervisionada** por 01 (um) **Farmacêutico Responsável Técnico.***

Parágrafo Segundo: A farmácia e/ou dispensário de medicamentos onde se realizará a prestação do serviço deve estar regular junto ao Conselho Regional de Farmácia e Vigilância Sanitária.

*Art. 2º - A **dispensação** de medicamentos é **ato privativo** dos Profissionais **Farmacêuticos.**" (Grifou-se)*



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio Grande do Sul
3ª Vara Federal de Porto Alegre

Vale dizer, a **dispensação** de medicação a usuários **já era** considerada ato privativo dos profissionais Farmacêuticos, possibilitando-se, aos profissionais de Enfermagem, nos termos da Decisão COREN-RS n.º 137/2012, apenas a **entrega** dos fármacos, o que passou a ser vedado por ocasião da revogação desta decisão pela superveniente, que é alvo da presente controvérsia.

Ora, pelo que se depreende do quanto trazido à análise deste Juízo, tem-se que, ao revogar expressamente a Decisão COREN-RS n.º 137/2012, que permitia ao Profissional de Enfermagem realizar a **entrega** de medicamentos nas farmácias e/ou dispensários de medicamentos, a Decisão COREN-RS n.º 008/2016 estabeleceu restrição **sem** qualquer amparo legal.

A propósito, a Lei n.º 5.991/73, que dispõe sobre o Controle Sanitário do Comércio de Drogas, Medicamentos, Insumos Farmacêuticos e Correlatos, ao conceituar os dispensários de medicamentos e o ato de **dispensação**, reza:

Art. 4º - Para efeitos desta Lei, são adotados os seguintes conceitos:

[...]

XIV - Dispensário de medicamentos - setor de fornecimento de medicamentos industrializados, privativo de pequena unidade hospitalar ou equivalente;

XV - Dispensação - ato de fornecimento ao consumidor de drogas, medicamentos, insumos farmacêuticos e correlatos, a título remunerado ou não;

[...]

O Decreto n.º 85.878/81, de sua vez, consigna:

*Art 1º São atribuições **privativas** dos profissionais **farmacêuticos**:*

*I - desempenho de funções de **dispensação** ou **manipulação** de fórmulas magistrais e farmacopéicas, quando a serviço do público em geral ou mesmo de natureza privada; (grifos)*

Já a Lei n.º 7.498/86, que dispõe sobre a regulamentação do exercício da enfermagem, prevê:

Art. 11. O Enfermeiro exerce todas as atividades de enfermagem, cabendo-lhe:

[...]

II - como integrante da equipe de saúde:

[...]



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio Grande do Sul
3ª Vara Federal de Porto Alegre

c) prescrição de medicamentos estabelecidos em programas de saúde pública e em rotina aprovada pela instituição de saúde; (grifos)

Ressai dos textos normativos colacionados que, em que pese ausente previsão expressa no sentido da possibilidade de **entrega**, esta não é vedada, de modo que os expedientes infralegais não podem restringir onde a lei não o fez.

Neste particular, impende rechaçar a alegação do COREN/RS no sentido de que, em virtude da *derrogação* da Lei n.º 5.991/73 pela Lei n.º 13.021/14, teriam sido extintos os dispensários de medicamentos.

Com efeito, a Lei n.º 13.021/2014, que dispõe sobre o exercício e a fiscalização das atividades farmacêuticas, não *ab-rogou* a Lei n.º 5.991/73, tampouco disciplinou, especificamente, o funcionamento de dispensário de medicamentos, conceituado pelo art. 4º, inciso XIV da Lei n.º 5.991/73, acima transcrito e em plena vigência.

Inclusive, ao que se extrai da Mensagem n.º 232, de 8 de agosto de 2014, restou frustrada a tentativa de extinguir os **dispensários de medicamentos**, considerando o veto da Presidente da República aos arts. 9º e 17 da Lei n.º 13.021/2014, que atribuíam somente às farmácias a dispensação de medicamentos, estabelecendo prazo para os dispensários de medicamentos converterem-se em farmácias, justamente por serem figuras distintas e que não se confundem.

A respeito, segue transcrita a aludida Mensagem:

"MENSAGEM Nº 232, DE 8 DE AGOSTO DE 2014.

Senhor Presidente do Senado Federal,

Comunico a Vossa Excelência que, nos termos do § 1º do art. 66 da Constituição, decidi vetar parcialmente, por contrariedade ao interesse público e por inconstitucionalidade, o Projeto de Lei nº 41, de 1993 (no 4.385/94 na Câmara dos Deputados), que 'Dispõe sobre o exercício e a fiscalização das atividades farmacêuticas'.

Ouvidos, o Ministério da Fazenda e a Secretaria da Micro e Pequena Empresa da Presidência da República manifestaram-se pelo veto aos seguintes dispositivos:

Arts. 9º e 17

'Art. 9º Somente as farmácias, observado o disposto no art. 3º, podem dispensar medicamentos, cosméticos com indicações terapêuticas, fórmulas magistrais, oficinais e farmacopeicas e produtos fitoterápicos.'



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio Grande do Sul
3ª Vara Federal de Porto Alegre

'Art. 17. Os postos de medicamentos, os dispensários de medicamentos e as unidades volantes licenciados na forma da Lei nº 5.991, de 17 de dezembro de 1973, e em funcionamento na data de publicação desta Lei terão o prazo de 3 (três) anos para se transformarem em farmácia, de acordo com sua natureza, sob pena de cancelamento automático de seu registro de funcionamento.'

Razões dos vetos

'As restrições trazidas pela proposta em relação ao tratamento hoje dispensado para o tema na Lei nº 5.991, de 17 de dezembro de 1973, poderiam colocar em risco a assistência farmacêutica à população de diversas regiões do País, sobretudo nas localidades mais isoladas. Além disso, o texto utiliza o conceito de 'cosméticos com indicações terapêuticas', que não existe na nossa legislação sanitária e poderia causar dúvidas quanto à abrangência de sua aplicação.'

[...]

Essas, Senhor Presidente, as razões que me levaram a vetar os dispositivos acima mencionados do projeto em causa, as quais ora submeto à elevada apreciação dos Senhores Membros do Congresso Nacional." (Grifou-se)

Por outro lado, depreende-se do processado que a vedação estabelecida na Decisão COREN-RS n.º 008/2016 ampara-se especialmente no Parecer Normativo do COFEN n.º 002/2015, segundo o qual "os profissionais de enfermagem (Enfermeiros, Técnicos e Auxiliares de Enfermagem) não possuem competência, ética e legal para realizar **dispensação** e/ou supervisão de unidades farmacêuticas, sendo desfavorável a esta prática, pelos profissionais de enfermagem", o que já constava da Decisão COREN-RS n.º 137/2012.

A tais considerações se chegou em vista de que o profissional responsável pela **dispensação** de medicamento deveria "prestar indispensável informação quanto ao uso e conservação de medicamentos", o que inequivocamente seria de competência dos profissionais Farmacêuticos, ao passo que os profissionais de Enfermagem "direcionam as atividades da profissão quanto ao cuidado e assistência de enfermagem, e no que tange a manipulação de medicamentos, cabendo a tais profissionais o preparo e administração das drogas".

No entanto, partindo-se da premissa de ser descabido ao profissional de Enfermagem proceder à **dispensação** de medicamentos aos usuários, o que já constava da Decisão COREN-RS n.º 137/2012, não se conclui que a simples **entrega** de medicamentos também estaria vedada a estes profissionais.

Oportuno transcrever, quanto ao particular, precedente do e. Superior Tribunal de Justiça acerca da prescindibilidade de profissional Farmacêutico em dispensário de medicamentos, definidos no art. 4º, inciso XIV da Lei n.º



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio Grande do Sul
3ª Vara Federal de Porto Alegre

5.991/73, *verbis*:

*ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. REPRESENTATIVO DA CONTROVÉRSIA. ART. 543-C DO CPC. CONSELHO REGIONAL DE FARMÁCIA. DISPENSÁRIO DE MEDICAMENTOS. PRESENÇA DE FARMACÊUTICO. DESNECESSIDADE. ROL TAXATIVO NO ART. 15 DA LEI N. 5.991/73. OBRIGAÇÃO POR REGULAMENTO. DESBORDO DOS LIMITES LEGAIS. ILEGALIDADE. SÚMULA 140 DO EXTINTO TFR. MATÉRIA PACIFICADA NO STJ.1. Cuida-se de recurso especial representativo da controvérsia, fundado no art. 543-C do Código de Processo Civil sobre a obrigatoriedade, ou não, da presença de farmacêutico responsável em dispensário de medicamentos de hospitais e clínicas públicos, ou privados, por força da Lei n. 5.991/73.2. **Não é obrigatória a presença de farmacêutico em dispensário de medicamentos, conforme o inciso XIV do art. 4º da Lei n. 5.991/73, pois não é possível criar a postulada obrigação por meio da interpretação sistemática dos arts. 15 e 19 do referido diploma legal.**3. Ademais, se eventual dispositivo regulamentar, tal como o Decreto n. 793, de 5 de abril de 1993 (que alterou o Decreto n. 74.170, de 10 de junho de 1974), fixar tal obrigação ultrapassará os limites da lei, porquanto desbordará o evidente rol taxativo fixado na Lei n. 5.991/73.4. **A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça é firme no sentido de que não é obrigatória a presença de farmacêutico em dispensário de medicamentos de hospital ou de clínica, prestigiando - inclusive - a aplicação da Súmula 140 do extinto Tribunal Federal de Recursos. Precedentes.**5. O teor da Súmula 140/TFR - e a desobrigação de manter profissional farmacêutico - deve ser entendido a partir da regulamentação existente, pela qual o conceito de dispensário atinge somente "pequena unidade hospitalar ou equivalente" (art. 4º, XV, da Lei n. 5.991/73); atualmente, é considerada como pequena a unidade hospitalar com até 50 (cinquenta) leitos, ao teor da regulamentação específica do Ministério da Saúde; os hospitais e equivalentes, com mais de 50 (cinquenta) leitos, realizam a dispensação de medicamentos por meio de farmácias e drogarias e, portanto, são obrigados a manter farmacêutico credenciado pelo Conselho Profissional, como bem indicado no voto-vista do Min. Teori Zavascki, incorporado aos presentes fundamentos.6. Recurso sujeito ao regime do art. 543-C do CPC, combinado com a Resolução STJ 08/2008. Recurso especial improvido. (REsp 1110906/SP, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 23/05/2012, DJe 07/08/2012) (Grifou-se)*

*ADMINISTRATIVO. CONSELHO REGIONAL DE FARMÁCIA. DISPENSÁRIO DE MEDICAMENTOS. PRESENÇA DE PROFISSIONAL HABILITADO. DESNECESSIDADE.1. Hipótese em que o Tribunal local consignou que, **"embora o dispensário de medicamentos em unidades básicas de saúde não tenha sido expressamente incluído no rol do artigo 19 da Lei nº 5.991/73, é entendimento desta Turma que tais unidades se assemelham aos chamados "postos de medicamentos" e dispensam o registro no Conselho Regional de Farmácia e a manutenção de responsável técnico"**.2. Consoante a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, os dispensários de medicamentos não se sujeitam à exigência legal da presença de farmacêutico para funcionamento, requisito existente apenas*



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio Grande do Sul
3ª Vara Federal de Porto Alegre

com relação às drogarias e farmácias. Orientação reafirmada pela Primeira Seção, no julgamento do REsp. 1.110.906/SP, submetido ao rito do art. 543-C do CPC.3. Agravo Regimental não provido. (AgRg no AREsp 518.115/SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 02/09/2014, DJe 24/09/2014) (Grifou-se)

Desse modo, sendo pacífica a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça no sentido da **ausência de obrigatoriedade** da presença de profissionais Farmacêuticos nos **dispensários de medicamentos**, não se revela razoável impedir que os profissionais de Enfermagem procedam à simples **entrega** da medicação aos usuários, que se veem privados dos fármacos que lhes poderiam ser alcançados em tais unidades de saúde, forçando-os a buscá-los em unidades longínquas e, muitas vezes, lotadas.

Diante deste cenário, cumpre afastar a alegação do CRF/RS no sentido de que o **ato de entrega** seria indissociável do **procedimento de dispensação**, notadamente em virtude de a regulação precedente - Decisão n.º 137/2012 - expressamente desvincular a **entrega**, que era permitida ao profissional de Enfermagem, da rotina de **dispensação**, já então delimitada como atividade privativa do Profissional Farmacêutico.

Além disso, impende rememorar a caótica situação vivenciada pela população porto-alegrense em decorrência da adoção da Decisão COREN-RS n.º 008/2016 (*NOT/PROP2, 3, 4, 5, 6, 7 e 12, Evento 01*), considerando que a vedação à **entrega** de medicamentos pelos profissionais de Enfermagem acabou por concentrar tal procedimento - que, segundo relatado, era adotado nas 141 unidades de saúde municipais que contam com dispensários e 11 unidades que prestam atendimento à população específica, incluindo as unidades itinerantes - somente nas 10 farmácias distritais, responsáveis pela dispensação de medicamento de controle especial ou medicamento de alto risco.

A corroborar, assinala-se que a composição das Equipes de Consultório na Rua, estabelecida na Portaria n.º 1.029/2014 do Ministério da Saúde, também **não** prevê, em nenhuma de suas modalidades, a inclusão de profissional Farmacêutico, o que também viria a obstar a **entrega** de medicamentos por tais equipes, inviabilizando tão prestimoso serviço.

Nessa linha de raciocínio, ainda que salutar a ampliação da integração dos profissionais Farmacêuticos às equipes de atendimento à população, a providência adotada no sentido de impedir que os profissionais de Enfermagem procedam à **entrega** da medicação apenas ensejou o agravamento da situação da prestação do serviço público de saúde, notadamente às populações de menor poder aquisitivo, que se utilizam corriqueiramente do SUS.



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio Grande do Sul
3ª Vara Federal de Porto Alegre

Aliás, é possível vislumbrar o esforço do Município de Porto Alegre na reestruturação da assistência farmacêutica (*OUT13, Evento 01*), inclusive com a nomeação de profissionais da área em razão de concurso recentemente promovido (*Evento 03 e OUT31, Evento 121*), de forma a alinhar-se à normatização do SUS, que preconiza, além da interdisciplinariedade na prestação da saúde à população, a descentralização na prestação desses serviços, objetivando a integração de profissionais Farmacêuticos nas diversas áreas de atuação dos profissionais da saúde, de forma a melhor subsidiá-los quanto ao modo de *prescrever, dispensar e ministrar* medicamentos aos usuários.

Portanto, tem-se que, malgrado a relevância do profissional Farmacêutico em tal atuação, não se pode, sob este viés, obstar a *entrega* de medicação à população pelos profissionais de Enfermagem, hoje amplamente mais numerosos (*PLAN2, 3, 4, 5, 6 e 7, Evento 95*) nas unidades de saúde municipais e com qualificação para tanto.

Desse modo, reconheço a regularidade da *entrega* de medicamentos pelos profissionais de Enfermagem, com exceção de medicação antimicrobiana e controlada, pelo que torno sem efeito a Decisão COREN/RS 008/2016.

Do pedido de extensão da liminar deferida aos medicamentos antimicrobianos e controlados.

Em petição veiculada no *Evento 66*, reiterada no *Evento 95*, a parte autora requereu a extensão da liminar deferida para os medicamentos antimicrobianos, ao argumento de que se os profissionais de enfermagem podem prescrevê-los, nos termos do art. 11, II, 'c' da Lei n.º 7.498/86 c/c art. 4º da Resolução 20/2011 da ANVISA, também seria permitido entregá-los aos usuários.

A propósito, o CRF/RS afirmou não constituir objeto da presente demanda a dispensação dos medicamentos antimicrobianos e da Portaria n.º 344/98 da ANVISA.

Em que pese o pedido final veiculado pelo Município de Porto Alegre faça alusão aos medicamentos *em geral*, sem excepcionar os antimicrobianos e controlados, como o fez em relação ao pedido liminar, reputa-se que a *causa de pedir* sobre a qual versou a exordial não abarca a questão atinente à entrega de tal espécie de medicação pelos profissionais de Enfermagem.

Deveras, ao que se infere da leitura da inicial da presente ação, a *causa de pedir* da qual decorrem os pedidos veiculados consiste na vedação imposta na Decisão 008/2016, que revogou a Decisão 137/2012, de que os os profissionais em questão *entreguem e dispensem* medicamentos à população.



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio Grande do Sul
3ª Vara Federal de Porto Alegre

Ora, suspensos os efeitos da decisão impugnada, os efeitos da anterior regulamentação acabaram por ser repriminados, de modo que, ausente a insurgência inicial quanto à anterior regulamentação, a qual só veio a ser manifestada em réplica, sua modificação notadamente **desborda dos limites** desta ação.

Ademais, extrai-se da inicial a seguinte afirmação da parte autora "[...] o Município está a afirmar a possibilidade de entrega de um rol determinado (REMUME), sem ampliação para os medicamentos cuja característica exija o controle pelo profissional competente" (INICI, Evento 01), sendo possível extrair justamente desta Relação Municipal de Medicamentos - REMUME (OUT16, Evento 01), a restrição de que alguns medicamentos apenas podem ser entregues na Farmácia Distrital, de modo que a ampliação ora pretendida efetivamente **refoge ao objeto do feito**.

Sinale-se que, mesmo que assim não fosse, não é possível inferir tal possibilidade dos dispositivos legais invocados pela parte autora, os quais estabelecem:

Art. 11. O Enfermeiro exerce todas as atividades de enfermagem, cabendo-lhe:

[...]

c) prescrição de medicamentos estabelecidos em programas de saúde pública e em rotina aprovada pela instituição de saúde;

Art. 4º. A prescrição dos medicamentos abrangidos por esta Resolução deverá ser realizada por profissionais legalmente habilitados.

A despeito da possibilidade de prescrição de determinados medicamentos por Enfermeiros, tanto os medicamentos sujeitos a controle especial previstos na Portaria ANVISA n.º 344/98 (PORT19, Evento 19), quanto os medicamentos antimicrobianos listados na Resolução-RDC n.º 20/2011 (RES30, Evento 19) possuem restrições no que tange à respectiva prescrição, dispensação e, conseqüentemente, entrega, o que justifica a ressalva constante na Decisão n.º 137/2012.

Ressalte-se que este Juíz não está sendo alheio à dimensão da descentralização na disponibilização de medicamentos à população, consoante se infere da argumentação tecida alhures e do próprio deferimento da liminar. No entanto, existindo razões técnicas que restringem a dispensação e entrega de tais medicamentos apenas por ou com a supervisão farmacêutica, esta circunstância não pode ser ignorada.



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio Grande do Sul
3ª Vara Federal de Porto Alegre

Não se pode olvidar, como se deduz dos pareceres acostados pelo autor ao *Evento 95*, que a disponibilização de medicação controlada e de antimicrobianos em unidades outras que não apenas as Farmácias Distritais seria conveniente, mas desde que o Município ampliasse seu quadro de profissionais farmacêuticos a possibilitar a extensão da rede de dispensação e entrega destes medicamentos específicos.

No ponto, cumpre ponderar que os referidos pareceres registram a efetiva necessidade de que tais medicamentos sejam disponibilizados mais amplamente sem que, contudo, atestem a segurança de sua entrega desprovida de, pelo menos, supervisão farmacêutica.

A esse respeito, o CRF/RS reforça que a limitação da dispensação e entrega desses medicamentos ao profissional Farmacêutico deve-se, dentre outras causas, à necessidade de informação acerca da interação medicamentosa - fármaco-fármaco ou fármaco-alimentos, quando consumidos simultaneamente - bem como sobre a correta conservação e armazenamento, justificando a restrição contida no art. 9º da Resolução-RDC n.º 20/2011.

Aliás, impende sublinhar que o próprio autor, no *Evento 95*, quando instado a esclarecer de que forma ocorreria a supervisão farmacêutica nos dispensários de medicamentos e nas unidades básicas de saúde, pormenorizou-a apenas quanto às farmácias distritais, donde se infere sua ausência naqueles locais.

Nessa linha de raciocínio, tratando-se o Farmacêutico de profissional essencial à dispensação e entrega de medicamentos controlados e antimicrobianos, e estando ausente nestes ambiente, conclui-se pela inviabilidade da extensão da liminar postulada pelo autor, que, caso deferida, permitiria a disponibilização de tais medicamentos restritos em locais desassistidos por Farmacêuticos

Destarte, *indefiro* o pedido de extensão da tutela provisória de urgência, uma vez que, como assinalado acima, a análise da *dispensação* e *entrega* de medicamentos controlados e antimicrobianos nos dispensários de medicamentos *desborda* dos limites da presente lide.

3. DISPOSITIVO.

Ante o exposto, **RATIFICO a TUTELA PROVISÓRIA de URGÊNCIA** deferida no *Evento 04*, **INDEFIRO** o pedido de sua **EXTENSÃO** e **JULGO PROCEDENTE** o pedido formulado na exordial a fim de que o réu se abstenha de impedir o ato de simples *entrega* de medicamentos pelos Profissionais de Enfermagem, com exceção dos medicamentos antimicrobianos e controlados de



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio Grande do Sul
3ª Vara Federal de Porto Alegre

acordo com a Portaria n.º 344/98 da Vigilância Sanitária do Ministério da Saúde, consoante consignado na Decisão COREN-RS n.º 137/2012, resolvendo o mérito com fulcro no art. 487, inciso I do CPC, nos exatos termos da fundamentação.

Diante da sucumbência do réu COREN/RS, condeno-o ao pagamento dos honorários advocatícios, os quais restam fixados em 10% sobre o valor atualizado da causa, forte no artigo 85, §§ 2º e 3º, inciso I, do CPC.

Sem condenação do assistente simples CRF/RS, nos termos do art. 94 do CPC.

Sem custas a ressarcir, diante da isenção da parte autora, nos termos do art. 4º, inciso I da Lei n.º 8.289/96.

Publique-se. Registre-se. Intimem-se.

Havendo recurso de qualquer das partes, determino a intimação da parte contrária para contrarrazões, com a posterior remessa dos autos ao TRF da 4ª Região (art. 1010, §§1º e 3º, do CPC).

Sentença **não** sujeita a reexame necessário (art. 496, § 3º, inciso I, do CPC).

Documento eletrônico assinado por **THAIS HELENA DELLA GIUSTINA, Juíza Federal Substituta**, na forma do artigo 1º, inciso III, da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006 e Resolução TRF 4ª Região nº 17, de 26 de março de 2010. A conferência da **autenticidade do documento** está disponível no endereço eletrônico <http://www.trf4.jus.br/trf4/processos/verifica.php>, mediante o preenchimento do código verificador **710005097591v96** e do código CRC **013c5ade**.

Informações adicionais da assinatura:
Signatário (a): THAIS HELENA DELLA GIUSTINA
Data e Hora: 22/11/2017, às 14:50:54

5014266-36.2016.4.04.7100

710005097591.V96