



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL - SEÇÃO DE SÃO PAULO

CONCLUSÃO

Em 6 de maio de 2015, faço estes autos conclusos ao
MM. Juiz Federal Dr. Valter Antoniassi Maccarone.

R
Cristina F. B. Rosa – RF 4834
Analista Judiciária

Ação Ordinária

Processo nº 0010825-45.2013.403.6105

Autor: MUNICÍPIO DE CAMPINAS

Réu : CONSELHO REGIONAL DE ENFERMAGEM – COREN/SP

Vistos etc.

Trata-se de ação ordinária, com pedido de tutela antecipada, ajuizada pelo MUNICÍPIO DE CAMPINAS em face do CONSELHO REGIONAL DE ENFERMAGEM – COREN/SP, objetivando impedir que o Réu pratique qualquer ato de natureza fiscalizatória em face do Autor e de seus servidores, com base no "Parecer COREN-SP 010/2012 – CT PRCI 99.093/2012/2012" ou por qualquer outro instrumento que tenha como fundamento e motivo a atuação dos profissionais de enfermagem nos dispensários de medicamentos das Unidades Básicas de Saúde, sob pena de multa cominatória por cada ato praticado, ao fundamento de ilegalidade e incorreções.

Com a inicial foram juntados os documentos de fls. 24/111.

Previamente citado, o Conselho Réu (COREN-SP) ofereceu contestação e juntou documentos às fls. 122/164, defendendo, no mérito, a improcedência do pedido formulado. No mais, requereu a intimação do Ministério Público Federal, por se discutir a concretização de direitos fundamentais indisponíveis.

Réplica às fls. 172/182, reportando-se a Municipalidade Autora aos termos da inicial.

Pela decisão de f. 182, foi dada ciência ao d. órgão do Ministério Público Federal, nos termos do art. 82, inc. II, do Código de Processo Civil, que se manifestou acerca do pedido liminar, à f. 184, opinando por seu indeferimento.

O Conselho Regional de Farmácia compareceu espontaneamente nos autos às fls. 185/193, requerendo sua intervenção no feito, com fulcro no art. 5º, parágrafo único, da Lei nº 9.469/97, oportunidade em que apresentou suas razões acerca do tema, pugnando pelo reconhecimento de que a atividade de dispensação de medicamentos é privativa do profissional farmacêutico.



**PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL - SEÇÃO DE SÃO PAULO**

O Ministério Público Federal apresentou seu parecer quanto ao mérito às fls. 213/217, opinando pela improcedência do pedido formulado.

Pela decisão de fls. 218/223, o Juízo **deferiu em parte** o pedido antecipatório, apenas para a finalidade de "garantir o funcionamento e manutenção de dispensação de medicamentos industrializados (sem manipulação) nas 14 unidades básicas de saúde alegadas", vedando ao Autor "a extensão da utilização dos profissionais de enfermagem em outras unidades".

No mesmo ato processual, deferiu a inclusão do CRF-SP como **assistente listisconsorcial** do Réu, intimou o Autor para juntada da documentação pertinente para o controle do cumprimento da referida decisão e designou audiência de tentativa de conciliação.

O CRF-SP manifestou-se às fls. 242/249, objetivando efeitos modificativos na decisão de fls. 218/223, ao fundamento da existência de omissão.

O Conselho Réu (COREN-SP), inconformado com a decisão de fls. 218/223, agravou (fls. 253/272).

O Autor manifestou-se acerca do pedido de intervenção do CRF-SP, pugnando pelo seu indeferimento (fls. 273/276).

Diante da manifestação do CRF-SP (fls. 242/249) e do Município Autor (fls. 273/276), o Juízo manteve integralmente a decisão de fls. 228/223, bem como intimou o Autor a dar integral cumprimento à decisão referida, sob pena de sua revogação (f. 277).

O Município Autor requereu a juntada de manifestação da Secretaria Municipal de Saúde, noticiando que, atualmente, todas as unidades básicas de saúde contam com profissionais farmacêuticos e/ou técnicos de farmácia (fls. 283/288).

O E. TRF da 3^a Região negou seguimento ao agravo (fls. 293/294vº).

Realizada a audiência de tentativa de conciliação, o Juízo deferiu o pedido de sobrerestamento do feito, tendo em vista a possibilidade de transação noticiada pelas partes (f. 299 e verso).

O CRF-SP apresentou suas **razões finais** às fls. 306/314, sustentando que, "muito embora o Município de Campinas, em audiência, tenha requerido suspensão do processo para uma tentativa de composição amigável entre as partes, esse ato teve intuito procrastinatório na medida em que o Município não disponibilizou sequer uma data para reunião com os conselhos réus".



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL - SEÇÃO DE SÃO PAULO

À fl. 315, foi certificado o decurso de prazo para apresentação de razões finais pelo Município Autor e pelo Conselho Réu (COREN-SP).

O Ministério Público Federal apresentou seu parecer às fls. 317/321, reiterando sua posição anterior de que a dispensação de medicamentos é ato privativo de profissional da área farmacêutica.

Informou, ademais, que continuará acompanhando o caso através do inquérito civil público nº 20/2014 (autos nº 1.34.004.000210/2014-38), em trâmite na Procuradoria da República, cujo objeto é "PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL, AVERIGUAR A OCORRÊNCIA DE ATENDIMENTO FARMACÊUTICO ADEQUADO NA DISPENSAÇÃO ADEQUADA DE MEDICAMENTOS NAS UNIDADES BÁSICAS DE SAÚDE NO MUNICÍPIO DE CAMPINAS/SP".

Vieram os autos conclusos.

É o relatório.

Decido.

Entendo que o feito está em condições de ser sentenciado, visto que a situação de fato e de direito se encontra amplamente demonstrada, mediante a documentação acostada, não sendo necessária a produção de provas em audiência.

Assim, não tendo sido alegadas questões preliminares, passo ao exame do mérito.

Quanto à situação fática, salienta o Município de Campinas que, em data de **12 de junho de 2013**, teriam se reunido representantes do Conselho Regional de Enfermagem (COREN-SP), do Conselho Regional de Farmácia de São Paulo – CRF-SP e do Ministério Público do Estado de São Paulo, para formularem estratégias visando à resolução de irregularidades apuradas por ambos os Conselhos de Fiscalização, fato apontado em nota tornada pública, **proibindo os profissionais de Enfermagem** de executar a chamada dispensação de medicamentos.

Segundo alega, dentre as 63 (sessenta e três) unidades básicas de saúde mantidas pelo Município de Campinas, **14 (quatorze)** contam apenas com a colaboração dos **auxiliares de enfermagem** no processo de dispensação de medicamentos, unidades estas que seriam responsáveis pelo atendimento de 182.000 (cento e oitenta e dois mil) habitantes; ressaltando, lado outro, que a autorização para que a Secretaria Municipal de Saúde possa contar definitivamente com a colaboração do auxiliar de enfermagem beneficiaria uma população de 322.203 (trezentos e vinte e dois mil e duzentos e três) habitantes do Município.

(assinatura)



**PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL - SEÇÃO DE SÃO PAULO**

Todavia, sustenta o Município Autor que, em face da Lei de Responsabilidade Fiscal, não tem condições de – a curto prazo – contratar profissionais farmacêuticos para atuar em tais unidades de saúde, salientando, ainda, que a proibição pura e simples da atividade dos profissionais de enfermagem que já atuam nessas unidades implicará na descontinuidade do serviço de dispensação de medicamentos.

Ressalta, no mais, que o Parecer em destaque cria obrigações e direitos não previstos em lei e que acerca do tema há jurisprudência firme e reiterada, no sentido da não obrigatoriedade da presença de farmacêutico em dispensário de medicamentos.

A nota sob exame, baseada em Parecer COREN-SP, assim estabelece:

"Profissionais de Enfermagem não podem executar dispensação de medicamentos"

O Conselho Regional de Enfermagem de São Paulo (COREN-SP), em 12 de junho de 2013, por intermédio das Gerências de Fiscalização e Jurídica, reuniu-se com o Ministério Público do Estado de São Paulo e com o Conselho Regional de Farmácia de São Paulo (CRF-SP). O tema discutido foi a dispensação de medicamentos na rede básica pública de saúde. Foram formuladas estratégias para a resolução das irregularidades apuradas por ambos os Conselhos de Fiscalização.

A questão se mostra problemática porque profissionais de Enfermagem vêm executando a dispensação de medicamentos em diversas Unidades Básicas de Saúde do Estado.

Primeiramente, tal atribuição é privativa do farmacêutico e não pode ser delegada a qualquer outro profissional da área de Saúde, conforme dispõe a normativa aplicável à espécie. A desobediência a essa norma representa grande risco à saúde da população, uma vez que a dispensação de medicamentos exige conhecimentos técnicos que não se inserem no âmbito de atuação dos profissionais de Enfermagem.

Ademais, verificou-se que os profissionais de Enfermagem têm exercido essa atribuição sob a supervisão de farmacêutico. Tal procedimento viola o disposto na Lei nº 7.498/1986 (Lei do Exercício Profissional de Enfermagem), a qual prevê expressamente, em seu artigo 15, ser obrigatório que o Enfermeiro oriente e supervisione as atividades praticadas pelo Técnico e pelo Auxiliar de Enfermagem. Com base no texto legal, é proibida a supervisão, pelo farmacêutico ou qualquer



**PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL - SEÇÃO DE SÃO PAULO**

outro profissional, do trabalho desempenhado por profissionais de Enfermagem.
[\(http://inter.coren-sp.gov/node/35780\)"](http://inter.coren-sp.gov/node/35780)

Apesar dos argumentos dispostos na petição inicial, entendo que a pretensão da Municipalidade Autora não tem o condão de prevalecer.

Isto porque o Parecer COREN-SP, que embasou a nota em epígrafe, não transborda do arcabouço normativo aplicável à espécie; antes, a ele se amolda.

Nesse sentido, cabe observar que a **Lei nº 7.489/1986**, que regulamenta as atividades dos profissionais de Enfermagem, assim estabelece, em seus artigos 11, 12 e 13:

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

(...)

II - como integrante da equipe de saúde:

(...)

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

(...)

Art. 12. O Técnico de Enfermagem exerce atividade de nível médio, envolvendo orientação e acompanhamento do trabalho de enfermagem em grau auxiliar, e participação no planejamento da assistência de enfermagem, cabendo-lhe especialmente:

(...)

b) executar ações assistenciais de enfermagem, exceto as privativas do Enfermeiro, observado o disposto no parágrafo único do art. 11 desta lei;

(...)

Art. 13. O Auxiliar de Enfermagem exerce atividades de nível médio, de natureza repetitiva, envolvendo serviços auxiliares de enfermagem sob supervisão, bem como a participação em nível de execução simples, em processos de tratamento, cabendo-lhe especialmente:

(...)

b) executar ações de tratamento simples;

(...)



**PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL - SEÇÃO DE SÃO PAULO**

Já as normas relativas ao profissional da área de Farmácia estão previstas na **Lei nº 5.991/73**, que adota, em seu art. 4º, incisos XIV e XV, os seguintes conceitos de "Dispensário de medicamentos" e "Dispensação":

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;

(...)

Denota-se do exposto que a lei que regulamenta a atividade do profissional de Enfermagem (Lei nº 7.498/1986) **não prevê qualquer serviço relacionado à farmácia**. Por outro lado, a Lei nº 5.991/73, aplicável aos profissionais de Farmácia, em seu art. 15, estabelece a **obrigatoriedade da presença de farmacêutico nos estabelecimentos que dispensam medicamentos**.

Nesse sentido, confira-se:

Art. 15 - A farmácia e a drogaria terão, obrigatoriamente, a assistência de técnico responsável, inscrito no Conselho Regional de Farmácia, na forma da lei.

§ 1º - A presença do técnico responsável será obrigatória durante todo o horário de funcionamento do estabelecimento.

§ 2º - Os estabelecimentos de que trata este artigo poderão manter técnico responsável substituto, para os casos de impedimento ou ausência do titular.

§ 3º - Em razão do interesse público, caracterizada a necessidade da existência de farmácia ou drogaria, e na falta do farmacêutico, o órgão sanitário de fiscalização local licenciará os estabelecimentos sob a responsabilidade técnica de prático de farmácia, oficial de farmácia ou outro, igualmente inscrito no Conselho Regional de Farmácia, na forma da lei.

Tem-se, ainda, que a **obrigatoriedade de assistência farmacêutica em dispensários de medicamentos** também está prevista no art. 1º do Decreto nº 85.878/81, que regulamenta a Lei nº 3.820/60, sobre o exercício da profissão de farmacêutico, assim dispondo, *in verbis*:



**PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL - SEÇÃO DE SÃO PAULO**

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;

II - assessoramento e **responsabilidade técnica** em:

(...)

d) **depósitos de produtos farmacêuticos de qualquer natureza;**

(...)

Enfim, conforme destacado pelo Conselho Réu em sua contestação, a Resolução COFEN nº 311/2007, que aprova a reformulação do Código de Ética dos Profissionais de Enfermagem, prevê que constitui **direito** do profissional de Enfermagem “**recusar-se a executar atividades que não sejam de sua competência técnica, científica, ética e legal ou que não ofereçam segurança ao profissional, à pessoa, família e coletividade**” (art.10).

Destaca, no mais, haver na referida Resolução, em seu art. 33, **vedação expressa** ao profissional de Enfermagem de **prestar serviços que por sua natureza competem a outro profissional, exceto em caso de emergência.**

Depreende-se de todo o exposto que deve haver uma ponderação dos interesses envolvidos na demanda, como bem pontua o *Parquet* Federal, haja vista tangenciarem no caso os direitos e garantias fundamentais do direito à saúde e do livre exercício profissional.

Conforme ensina a doutrina, a liberdade de profissão, prevista na Carta Magna (art. 5º, XIII) é norma constitucional de eficácia contida, podendo lei infraconstitucional limitar o seu alcance, fixando condições ou requisitos para o pleno exercício da profissão.

No caso concreto, verifica-se que a legislação estabeleceu requisitos e condições para o exercício das profissões de farmacêutico e de enfermeiro, ambas inseridas na área de saúde, mas em campos de atuação que, embora complementares, **não se confundem**.

De destacar-se, a propósito, que a formação acadêmica do profissional de enfermagem, segundo destaca o Conselho Réu, está direcionada à assistência de enfermagem, que é preventiva, curativa e de recuperação, e não à farmacológica, explicitando, nesse sentido, que:



**PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL - SEÇÃO DE SÃO PAULO**

'(...) o profissional de enfermagem não tem conhecimento sobre as formas de armazenamento de medicamentos: adequação da área de armazenamento, existência de controle de estoque no almoxarifado, existência de procedimentos preventivos para evitar a perda de medicamentos por validade, porcentagem do registro de estoque que corresponde à contagem física dos medicamentos; distribuição de medicamentos: porcentagem de demanda não atendida; composição química; farmacodinâmica e farmacocinética; disponibilidade de acesso: porcentagem de medicamentos atendidos; porcentagem média de medicamentos disponíveis em estoque no almoxarifado; qualidade: porcentagem de medicamentos com prazo de validade vencido no almoxarifado; uso racional: número médio de medicamentos por prescrição etc."

Dessa feita, ainda que se mostrem relevantes os argumentos da Municipalidade Ré, no sentido de que não há profissionais suficientes para todo o complexo de saúde municipal, não tendo meios o Município de contratá-los, ao menos a curto prazo, dada a alegada limitação imposta pela Lei de Responsabilidade Fiscal; mister consignar que a substituição dos farmacêuticos por profissionais de enfermagem, que não possuem conhecimento técnico de farmacologia, na dispensação de medicamentos, **coloca em risco a saúde da população, em cabal ofensa ao direito fundamental à saúde**, garantido pela Constituição Federal em seus artigos 6º e 196.

Neste aspecto, relevantes as considerações formuladas pelo *Parquet Federal*, a seguir transcritas:

"Geralmente, os medicamentos a serem dispensados são prescritos pelos médicos através de receituários nos quais vêm especificados o modo de uso do medicamento.

Entretanto, é imprescindível que o profissional responsável pela dispensa reúna conhecimentos em farmacologia, averiguando, por exemplo, a validade, a dosagem prescrita, a possibilidade de substituição por outro que contenha o mesmo princípio ativo, evitando, assim, procedimentos que possam comprometer a saúde do usuário. Esta tarefa cabe, pois, ao profissional da área farmacêutica. Em outras palavras, a dispensação de medicamentos é ato privativo de profissional da área farmacêutica, razão pela qual a reiterada prática do ato de entrega de medicamentos pela equipe de enfermagem é vedada pelo ordenamento jurídico e pode comprometer a saúde da população."



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL - SEÇÃO DE SÃO PAULO

Outrossim, o Ministério Públíco Federal, reportando-se às unidades básicas de saúde mantidas pelo município de Campinas, pertinentemente pondera que, *"embora atualmente todos estes locais tenham a presença do farmacêutico para dispensação de medicamentos, caso a presente ação seja julgada procedente poderá permitir que, em novos locais, isso não ocorra em face de toda a alegação da autora no sentido das dificuldades para tanto"*.

Considerando tudo o que dos autos consta, entendo que o órgão fiscalizador Réu, ao emitir nota com fundamento no Parecer COREN-SP 010/2012 – CT PRCI 99.093/2012/2012, estabelecendo que **os Profissionais de Enfermagem não podem executar dispensação de medicamentos**, atuou no legítimo exercício do Poder de Polícia que lhe fora conferido por lei e dentro dos limites da legalidade, de sorte que não merece prosperar a pretensão deduzida na petição inicial.

Ante o exposto, na esteira do parecer do Ministério Públíco Federal, julgo **INTEIRAMENTE IMPROCEDENTE** a ação, com resolução de mérito, a teor do art. 269, inciso I, do Código de Processo Civil, cessando os efeitos da decisão de fls. 218/223.

Sem condenação em custas, por força do disposto no inciso I do art. 4º da Lei no. 9.289/96.

Condeno o Requerente na verba honorária, esta fixada no importe de 10% do valor da causa, devidamente corrigido desde o ajuizamento da ação.

Após o trânsito em julgado, arquivem-se os autos, observadas as formalidades legais.

P.R.I.

Campinas, 22 de maio de 2015.

VALTER ANTONIASSI MACCARONE
JUIZ FEDERAL

()

(

)