

## **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.954 ACRE**

**RELATOR** : **MIN. MARCO AURÉLIO**  
**REQTE.(S)** : **PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**  
**INTDO.(A/S)** : **ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO ACRE**  
**AM. CURIAE.** : **CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO COMÉRCIO DE BENS SERVIÇOS E TURISMO - CNC**  
**ADV.(A/S)** : **CÁCITO AUGUSTO DE FREITAS ESTEVES E OUTRO(A/S)**  
**AM. CURIAE.** : **ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE REDES DE FARMÁCIAS E DROGARIAS - ABRAFARMA**  
**ADV.(A/S)** : **CÂNDIDO RANGEL DINAMARCO E OUTRO(A/S)**  
**AM. CURIAE.** : **ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DO COMÉRCIO FARMACÊUTICO - ABCFARMA**  
**ADV.(A/S)** : **ANDRE BEDRAN JABR E OUTRO(A/S)**

### **RELATÓRIO**

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – O Procurador-Geral da República busca a declaração de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, da Lei nº 2.149, de 30 de setembro de 2009, do Estado do Acre, que disciplina o comércio varejista de artigos de conveniência em farmácias e drogarias.

Os dispositivos impugnados possuem a seguinte redação:

Art. 1º Fica autorizado o comércio de artigos de conveniência em farmácias e drogarias observados os critérios de segurança, higiene, acessibilidade e embalagem individual, de modo a proporcionar melhorias qualitativas à sociedade.

Parágrafo único. Consideram-se artigos de conveniência, dentre outros, para os fins desta lei:

I - filmes fotográficos, pilhas, carregadores, cartão de memória para máquina digital, câmeras digitais, filmadora, colas rápidas e isqueiros;

II - leite em pó e farináceos;

III - meias elásticas e compressivas;

## ADI 4954 / AC

- IV - cartões telefônicos e recarga para celular;
- V – perfumes e cosméticos;
- VI - produtos de higiene pessoal;
- VII - bebidas lácteas;
- VIII - produtos dietéticos e light;
- IX – repelentes, inclusive elétricos;
- X - cereais tais como: barras, farinha láctea, flocos e fibras em qualquer apresentação;
- XI - mel;
- XII - produtos ortopédicos;
- XIII - artigos para bebê;
- XIV - produtos de higienização de ambientes;
- XV – produtos para diabéticos;
- XVI – produtos de suplementação alimentar destinados a desportistas e atletas;
- XVII – produtos para dieta e nutrição integral;
- XVIII – chocolates e achocolatados;
- XIX – sorvetes, doces, salgados e picolés nas suas embalagens originais;
- XX – bebidas não alcoólicas como: água mineral, refrigerantes, sucos industrializados, iogurtes, chás, lácteos e energéticos;
- XXI – biscoitos e bolachas todos em embalagens originais;
- XXII – produtos eletrônicos condicionados a cosméticos, tais como: secadores, prancha, escovas elétricas, aparelhos de barbear e assemelhados;
- XXIII – lentes de contato colorida;
- XXIV – alimentos para lactentes substitutos do leite materno; e
- XXV – leites infantis modificados.

§ 1º Fica permitida a prestação de serviços de utilidade pública, tais como: fotocópia, recebimento de contas de água, luz, telefone e boletos bancários;

§ 2º Fica permitida a instalação de caixa de auto-atendimento bancário nas dependências das farmácias e drogarias;

## ADI 4954 / AC

Art. 2º As farmácias e drogarias obrigam-se às seguintes providências:

I - dispor, adequadamente, os artigos de conveniência em balcões, estantes, gôndolas e displays, com separações e de forma compatível com seus volumes, natureza, características químicas e cuidados específicos;

II - cumprir todas as normas técnicas e os preceitos legais específicos à comercialização de cada produto, especialmente o Código de Defesa do Consumidor, Lei n. 8.078, de 11 de setembro de 1990; e

III - expor os artigos de conveniência de modo a guardar distância e separação dos medicamentos.

Art. 3º Os artigos de conveniência comercializados em farmácias e drogarias devem ser inócuos em relação aos gêneros farmacêuticos.

Parágrafo único. É proibido manter em estoque, expor e comercializar produtos perigosos ou potencialmente nocivos à saúde do consumidor, tais como veneno, soda cáustica e outros que a estes se assemelhem.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Assevera ter instruído a ação com as representações do Ministério Público estadual e da Procuradoria da República no Estado do Acre.

Consoante articula, a lei impugnada não encontra respaldo no texto constitucional, contendo vícios dos pontos de vista formal e material. Sob o primeiro aspecto, sustenta haver ocorrido usurpação da competência da União para legislar sobre normas gerais de proteção e de defesa da saúde, estabelecida no artigo 24, inciso XII, § 1º e § 2º, da Carta Federal. No tocante ao segundo, aponta violação ao direito à saúde, previsto nos artigos 6º, cabeça, e 196 do Diploma Maior. Alega vício de inconstitucionalidade do artigo 1º e, por arrastamento, dos artigos 2º e 3º, em virtude de relação de acessoriedade, e 4º, ante conexão de instrumentalidade.

Quanto ao exercício da competência legislativa da União, alude à Lei federal nº 5.991, de 17 de dezembro de 1973, regulamentada pelo Decreto

## ADI 4954 / AC

nº 74.170, de 1974, que teria disposto de modo abrangente sobre o controle sanitário do comércio de drogas, medicamentos, insumos farmacêuticos e correlatos, não havendo deixado espaço de conformação ao legislador estadual para editar atos de caráter geral acerca do tema.

Reporta-se à Lei nº 9.782, de 1999, que conferiu à Agência Nacional de Vigilância Sanitária a atribuição de normatizar, controlar e fiscalizar produtos, substâncias e serviços de interesse para a saúde e de autorizar o funcionamento de farmácias e drogarias. Menciona a Resolução nº 328, de 1999, com a redação dada pela Resolução nº 173, de 2003, ambas da referida Agência Nacional, a proibir expressamente a venda de artigos de conveniência como condição para o funcionamento de farmácias e drogarias. Evoca Instruções Normativas da Agência nas quais consta rol taxativo dos produtos permitidos para dispensação e comercialização nesses estabelecimentos – drogas, medicamentos, insumos farmacêuticos e similares.

Aduz que os produtos correlatos passíveis de comercialização, por definição legal, são apenas os relacionados à defesa e proteção da saúde individual ou coletiva, bem como à higiene pessoal ou de ambientes, ou aqueles destinados a diagnósticos e análises. Argumenta que a norma questionada extrapola esses parâmetros, porquanto autoriza o comércio de produtos como cartões telefônicos e recarga para celular, bebidas lácteas, cereais, chocolates e achocolatados, sorvetes, doces, salgados e picolés, refrigerantes, energéticos, biscoitos, assim como a prestação de serviços de fotocopiadora, de recebimento de contas de água, luz, telefone e pagamento de boletos bancários em geral.

Alega que a competência legislativa dos Estados e do Distrito Federal deve ser apenas a de regulamentação de produtos afins como estabelecidos pela norma federal, não lhes sendo permitido ampliar essa definição.

Cita precedentes do Supremo em que delimitada a competência legislativa suplementar dos Estados e do Distrito Federal – Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 2.396/MS, relatora ministra Ellen Gracie, julgada em 8 de maio de 2003, e nº 3.645/PR, relatora ministra Ellen

## ADI 4954 / AC

Gracie, apreciada em 31 de maio de 2006.

Destaca a importância, para o direito à saúde, da limitação do funcionamento de farmácias e drogarias ao comércio de produtos farmacêuticos e correlatos, pois a descaracterização desses estabelecimentos como local específico de cuidados com a saúde pode prejudicar a percepção da população quanto ao papel que devem desempenhar e, com isso, induzir o uso indiscriminado de remédios e a prática de automedicação, aumentando os riscos de intoxicação.

Salienta a tramitação das Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 4.093/SP e nº 4.423/DF, ambas da relatoria do ministro Dias Toffoli, versando o mesmo tema. A primeira concernente à Lei nº 12.623, de 2006, do Estado de São Paulo, e a segunda atinente à Lei do Distrito Federal nº 4.353, de 2009.

Sob o ângulo do risco, assevera a possibilidade de ocorrência de danos irremediáveis à saúde dos cidadãos do Estado do Acre, além de a vigência da norma impugnada consistir em afronta permanente à ordem constitucional. Postula a concessão de liminar para suspender a eficácia da Lei nº 2.149, de 30 de setembro de 2009, do Estado do Acre. No mérito, requer a declaração de inconstitucionalidade da aludida norma.

Acionei o disposto no artigo 12 da Lei nº 9.868, de 1999, determinando fossem solicitadas informações ao órgão responsável pelo ato atacado bem como colhidos a manifestação do Advogado-Geral da União e o parecer do Procurador-Geral da República.

O Presidente da Assembleia Legislativa do Estado do Acre sustenta a inadequação da via eleita ante a necessidade, presente no caso concreto, de cotejo entre a norma estadual atacada e a disciplina da matéria por lei ordinária federal para assentar-se, ou não, a alegada usurpação de competência. Segundo anota, o pedido conduziu à situação da norma federal como parâmetro do controle concentrado e abstrato de constitucionalidade. No mérito, aponta a faculdade de legislar sobre proteção à saúde, porquanto o diploma impugnado regulamentou tema específico e regional, de interesse do Estado do Acre, ausente usurpação de competência da União.

## ADI 4954 / AC

O Advogado-Geral da União manifesta-se pela procedência do pedido em peça assim ementada:

Constitucional. Lei nº 2.149/09 do Estado do Acre, que permite a farmácias e drogarias o comércio de artigos de conveniência e a prestação de serviços de utilidade pública. Usurpação da competência legislativa da União para editar normas gerais sobre proteção e defesa da saúde. Artigo 24, inciso XII e §§ 1º e 2º da Constituição da República. Manifestação pela procedência da ação.

Defende a competência da União para disciplinar a matéria. Aduz o caráter geral e o interesse nacional do tema. Saliencia que, nesses casos, a Constituição Federal somente faculta aos Estados e ao Distrito Federal legislar quando há omissão. Alega terem sido, sobre o assunto, formulados a Lei nº 5.991, de 17 de dezembro de 1973, e atos normativos pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA, competente para disciplinar políticas, diretrizes e ações de vigilância sanitária.

O Procurador-Geral da República reporta-se às razões deduzidas na inicial.

Admiti como terceiras a Associação Brasileira de Redes de Farmácias e Drogarias – ABRAFARMA e a Associação Brasileira do Comércio Farmacêutico – ABCFARMA.

Em 1º de julho de 2014, liberei o processo para julgamento.  
É o relatório.

## AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.954 ACRE

### V O T O

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – O pedido versa a inconstitucionalidade de lei do Estado do Acre por meio da qual foi autorizado o comércio varejista de artigos de conveniência em farmácias e drogarias.

Antes de examinar as questões preliminares e de mérito envolvidas, faço registro quanto à posição assumida pelo Advogado-Geral da União. Confesso, mais uma vez, não poder silenciar a respeito, tendo em conta o texto do Diploma Maior.

A atuação do Advogado-Geral recebeu disciplina diversa da atinente ao Procurador-Geral da República, em relação ao qual a Carta, no § 1º do artigo 103, prescreve que “deverá ser previamente ouvido” no controle abstrato de constitucionalidade, tendo, como fiscal da lei, campo para pronunciar-se, mesmo em ação que haja formalizado, a favor do acolhimento do pedido formulado ou contra este. Com todas as letras, o § 3º do aludido preceito constitucional não dá margem ao curador para atacar o curatelado. Como disse Carlos Roberto de Alckmin Dutra, “o caráter cogente da norma está evidente em sua própria redação” (DUTRA, Carlos Roberto de Alckmin. *Controle Abstrato de Constitucionalidade. Análise dos princípios processuais aplicáveis*. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 224) – o papel da Advocacia-Geral da União, a justificar a atuação abrangente, é o de proteção ao ato impugnado, inclusive quando estadual. Não atua na defesa dos interesses da União, mas como curador da norma atacada.

No caso, o Advogado-Geral da União, ao contrário, deu parecer no sentido de o Tribunal declará-la incompatível com o Diploma Maior, mesmo ausente entendimento pacífico do Supremo quanto ao tema. Deixou, portanto, de cumprir o preceito constitucional.

**PRELIMINAR**

## ADI 4954 / AC

O Presidente da Assembleia Legislativa do Estado do Acre argui a inadequação da via eleita, por ser imprescindível o exame de compatibilidade entre a norma estadual impugnada e a legislação federal, para concluir-se pela usurpação ou não de competência da União.

Não procede a alegação. As regras alusivas à divisão de competências estão compreendidas na própria Carta da República, da qual cabe ao Supremo exercer a guarda. Na espécie, à vista da regra constitucional do § 1º do artigo 24, basta o exame do ato normativo atacado, mediante esta ação direta, para saber se o Estado adentrou o campo reservado à União, que é o relativo às normas gerais.

Cuidando de matéria análoga, o Supremo, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.645/PR, relatora ministra Ellen Gracie, assentou que a existência de lei federal tratando do tema, presente conflito acerca de competência legislativa concorrente, não serve a afastar a conclusão de o exame de validade da norma estadual ser feito considerada a Carta da República:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 14.861/05, DO ESTADO DO PARANÁ. INFORMAÇÃO QUANTO À PRESENÇA DE ORGANISMOS GENETICAMENTE MODIFICADOS EM ALIMENTOS E INGREDIENTES ALIMENTARES DESTINADOS AO CONSUMO HUMANO E ANIMAL. LEI FEDERAL 11.105/05 E DECRETOS 4.680/03 E 5.591/05. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE PARA DISPOR SOBRE PRODUÇÃO, CONSUMO E PROTEÇÃO E DEFESA DA SAÚDE. ART. 24, V E XII, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ESTABELECIMENTO DE NORMAS GERAIS PELA UNIÃO E COMPETÊNCIA SUPLEMENTAR DOS ESTADOS. 1. Preliminar de ofensa reflexa afastada, uma vez que a despeito da constatação, pelo Tribunal, da existência de normas federais tratando da mesma temática, está o exame na ação adstrito à eventual e direta ofensa, pela lei atacada, das regras constitucionais de repartição da competência legislativa. Precedente: ADI 2.535-MC, rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ

21.11.03. [...]

Acrescento que, sob o ângulo pragmático, é aconselhável, tanto quanto possível, resolver esses conflitos de forma abstrata, linear, alargada, não aguardando os processos que poderão, no controle difuso, surgir em decorrência de controvérsias sobre a invasão da competência assegurada constitucionalmente à União.

### MÉRITO

No mérito, está em jogo decidir, ante o disposto no artigo 24, inciso XII, § 1º e § 2º, da Carta Federal, se a lei do Estado do Acre – nº 2.149, de 30 de setembro de 2009 –, a versar o comércio de artigos de conveniência em farmácias e drogarias, revela usurpação de competência da União para legislar sobre normas gerais de proteção e de defesa da saúde. E mais: se o aludido ato estadual representa violação ao direito à saúde, previsto nos artigos 6º, cabeça, e 196 do Diploma Maior.

Impõe-se, primeiro, o exame da arguição de inconstitucionalidade formal.

O sistema de distribuição de competências materiais e legislativas, privativas, concorrentes e comuns, entre os três entes da Federação, tal como estabelecido na Carta de 1988 e tendo em vista a aplicação do princípio da predominância do interesse, é marcado pela complexidade, não sendo incomum chamar-se o Supremo a solucionar problemas de coordenação e sobreposição de atos legislativos, especialmente, federais e estaduais. A harmonia do sistema federativo encontra no Tribunal momento exegético determinante, com destaque para os conflitos surgidos ante o condomínio legislativo previsto no artigo 24 da Carta – a competência da União para dispor acerca de normas gerais sobre as matérias nele arroladas (§ 1º), e a concorrente dos estados e do Distrito Federal para, em caráter suplementar, fazer observar a realidade própria de cada unidade federativa (§ 2º).

O inciso XII do aludido artigo 24 versa a competência concorrente entre a União e os estados no campo da proteção e defesa da saúde –

## ADI 4954 / AC

cumpra ao ente central editar normas gerais e diretrizes fundamentais, e aos locais, as suplementares, em face do que estabelecer o Legislativo federal. Na inicial, o Procurador-Geral aponta ter a União exercido a competência geral, relativa ao tema deste processo, por meio da Lei nº 5.991, de 1973, segundo a qual o “comércio de drogas, medicamentos e de insumos farmacêuticos é privativo” de farmácias e drogarias.

Eis o que deve ser definido nesta ação direta: os estados e o Distrito Federal podem autorizar, mediante lei e em observância ao que disposto no mencionado Diploma federal, a comercialização dos chamados “artigos de conveniência” pelos aludidos estabelecimentos sem que isso represente invasão da esfera de ação legislativa da União? A resposta é desenganadamente afirmativa, e isso por dois motivos sucessivos: primeiro, porque a norma impugnada não cuida de proteção e defesa da saúde, e sim de local de venda de certos produtos; segundo, porquanto, ainda que se entenda existente disciplina relativa à saúde, esta se deu no campo suplementar, descabendo cogitar da edição de normas gerais pelo Estado do Acre.

Ao autorizar a venda de “artigos de conveniência” por farmácias e drogarias, o legislador estadual nada dispôs sobre saúde, e sim acerca do comércio local. Não se tratando de operações de venda interestadual, em relação as quais incumbe à União a disciplina – artigo 22, inciso VIII, da Carta –, e inexistindo norma constitucional específica a respeito da regulação do comércio de artigos de conveniência, remanesce a competência dos estados para legislar sobre o tema – artigo 25, § 1º, da Constituição –, sendo permitido aos municípios disporem de forma complementar, caso imprescindível diante de particularidades e interesses locais, em observância a normas federais e estaduais.

Daí a insubsistência de alegar conflito no âmbito da competência concorrente versada no mencionado inciso XII do artigo 24. Falta elemento objetivo imprescindível – normatização sobre proteção e defesa da saúde. Autorizar a venda de produtos lícitos, de consumo comum e rotineiro, em farmácias e drogarias não atrai a aplicação dessa regra de competência legislativa. Diferente seria se a norma estadual regulasse a

## ADI 4954 / AC

comercialização de medicamentos, drogas e insumos farmacêuticos, porque mercadorias terapêuticas, em outros estabelecimentos além dos especializados, farmácias e drogarias.

Deve o Supremo realizar interpretação harmonizante. Não pode, como “Tribunal da Federação”, potencializar conceitos e critérios constitucionais de rateio de atribuições normativas de modo a ampliar as possíveis áreas de sobreposição e conflito legislativo e material entre os três níveis de governo. A interpretação há de ser estrita, única forma de assegurar, linearmente, os espaços de autonomia política de cada ente a ser exercida, de maneira coordenada, tendo em conta os interesses predominantes. Não sendo revelada disciplina expressa e inequívoca quanto à saúde, cumpre afastar da norma estadual impugnada os parâmetros constitucionais do inciso XII do artigo 24.

De outro modo, mesmo se, eventualmente, a conclusão seja no sentido de haver norma estadual a versar proteção e defesa da saúde, isso não conduz a assentar a ocorrência de invasão de competência da União, porquanto o Estado do Acre autou exclusivamente no campo suplementar.

Por meio da Lei nº 5.991, de 17 de dezembro de 1973, regulamentada pelo Decreto nº 74.170, de 1974, a União estabeleceu normas gerais sobre o controle sanitário do comércio de drogas, medicamentos, insumos farmacêuticos e correlatos, nada dispondo acerca da venda de bens de conveniência por farmácias e drogarias. Ao contrário do que afirmado na peça inicial, a disciplina federal não é abrangente a ponto de ter excluído do legislador estadual margem política para editar atos dessa natureza e com tal conteúdo. Já consignei em outra oportunidade que “a competência concorrente não compele os Estados à edição de diplomas legais repetindo literalmente o que porventura se contenha na legislação federal (Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.278/SC, de minha relatoria, julgada em 18 de maio de 1995). Sem proibição expressa, não se pode cogitar de regramento prévio da matéria pelo diploma federal, presente espaço de atuação suplementar do Estado do Acre.

## ADI 4954 / AC

A par desse aspecto, à circunstância de constar, no artigo 5º, cabeça, da Lei nº 5.991, de 1973, ser privativo das farmácias e drogarias o comércio de drogas, medicamentos e de insumos farmacêuticos não corresponde a proibição de esses estabelecimentos comercializarem outros produtos. Por meio da norma federal, procurou-se garantir, tendo em vista a segurança da saúde do consumidor e como diretriz essencial neste campo, que esses produtos sejam vendidos apenas por estabelecimentos especializados, nos quais atua profissional habilitado – o farmacêutico. Contudo, isso não autoriza interpretação no sentido de a especialização necessária excluir a possibilidade de farmácias e drogarias comercializarem bens diversos. Na realidade, tal entendimento implicaria situação inversa à alegada nesta ação direta – a de invasão de competência dos estados pela União, haja vista norma com esse conteúdo, ao entrar em pormenores, vir a extrapolar o campo de normas gerais, princípios e questões fundamentais.

Admitir que a União, a despeito de editar normas gerais, regule situações particulares, esgotando o tema legislado, implica esvaziamento do poder dos estados de legislar supletivamente. O Supremo não estaria preservando regras de convivência entre os entes, mas permitindo que um – o central – sufoque a autonomia política de outros – estados e Distrito Federal. Ausente normatização explicitamente oposta às diretrizes gerais estabelecidas em lei federal, deve-se prestigiar a autonomia dos entes estaduais.

Quanto ao argumento da proibição por meio da Resolução RDC nº 328, de 1999, com a redação dada pela Resolução RDC nº 173, de 2003, da Agência Nacional de Vigilância Sanitária, verifica-se inovação infralegal na ordem jurídica que não pode ser oposta ao exercício legislativo dos estados, sob pena de afronta ao princípio da legalidade. A circunstância de a Lei federal nº 9.782, de 1999, mediante a qual foi criada a aludida Agência, ter instituído amplo espaço de atuação regulatória em favor da autarquia não a torna titular de atribuição tipicamente legislativa, de modo a poder expedir atos de hierarquia eventualmente superior às leis estaduais.

## ADI 4954 / AC

Não há, portanto, incompatibilidade da norma impugnada com o comando constitucional que confere à União o poder legislativo quanto às normas gerais. Mesmo se admitido estar em jogo disciplina sobre saúde, deve-se reconhecer ter o Estado do Acre atuado, exclusivamente, no âmbito normativo suplementar, prevendo situações específicas sem discrepâncias com o exercício concreto e anterior da competência geral pela União, ausente, portanto, a inconstitucionalidade formal aduzida.

Sob o ângulo do vício material, também não procede o pedido formulado.

Alega o requerente violação ao direito à saúde, previsto nos artigos 6º, cabeça, e 196 do Diploma Maior. Segundo sustenta, a limitação do funcionamento de farmácias e drogarias ao comércio de produtos farmacêuticos e correlatos é de relevância fundamental à preservação da saúde, vindo a descaracterização desses estabelecimentos a prejudicar a percepção da população quanto ao papel que devem desempenhar e, com isso, induzir o uso indiscriminado de remédios e a prática de automedicação, aumentando os riscos de intoxicação.

Em última análise, pretende o Procurador-Geral da República impor restrições à atividade comercial das farmácias e drogarias como forma de proteger o direito à saúde da população em geral e, em particular, daqueles que vierem a adquirir medicamentos e produtos farmacêuticos nesses estabelecimentos localizados no Estado do Acre. Ora, como se trata de limitação à liberdade fundamental do exercício de atividades econômicas, tais medidas, para serem legítimas, devem, acima de qualquer dúvida razoável, revelar-se adequadas, necessárias e proporcionais em sentido estrito, o que não se verifica no caso desta ação direta.

Qualquer intervenção estatal que se configure excessiva afronta o sobreprincípio do Estado de Direito – artigo 1º da Carta – e o princípio do devido processo legal na dimensão substantiva – artigo 5º, inciso LIV, da Constituição. Assim, são excessivos os atos estatais, considerada a adequação entre meio e fins, que imponham “obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao

## ADI 4954 / AC

atendimento do interesse público”. (ÁVILA, Humberto. *Teoria dos Princípios. Da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, p. 110). Na espécie, a pretensão formulada na inicial revela medida restritiva de direitos inapta a atingir o fim público visado, desnecessária ante a possibilidade de o propósito buscado ser alcançado por meios menos onerosos às liberdades fundamentais envolvidas, e desproporcional por promover desvantagens que superam, em muito, eventuais vantagens.

A restrição pretendida mostra-se inadequada pelo simples fato de não haver implicação lógica entre proibir a venda de produtos de conveniência em farmácias e drogarias – o meio – e a prevenção do uso indiscriminado de medicamentos – o fim. Inexiste qualquer suporte empírico capaz de legitimar a alegação do requerente no sentido de a circunstância de farmácias e drogarias se dedicarem exclusivamente à venda de medicamentos, produtos farmacêuticos e correlatos promover ou disseminar a consciência ou o sentimento dos malefícios da prática do automedicamento. Tal dificuldade decorre da própria inviabilidade de demonstrar os riscos à saúde promovidos pela autorização legal atacada. Trata-se de consequência difícil de ser demonstrada na prática e que, mesmo em abstrato, não escapa a dúvidas minimamente razoáveis.

Ainda que se admita a adequação ínfima da medida, esta é desnecessária em razão de haver meios menos onerosos hábeis a alcançar o propósito almejado. No caso, o controle da venda de remédios mediante receita médica e quanto ao volume destes, assim como políticas de informação e campanhas de conscientização revelam-se aptos – diga-se, muito mais aptos – à conquista do objetivo pretendido pelo requerente sem que representem limitações ao exercício da livre iniciativa. A par desse aspecto, a própria lei impugnada, nos artigos 2º e 3º, estabelece condições relativas à disposição, exposição e manuseio dos artigos de conveniência capazes de assegurar a inconfundibilidade destes com os medicamentos comercializados no mesmo local. Vê-se que tais meios tanto levam a alcançar os resultados perseguidos como mantêm incólumes os direitos fundamentais das empresas envolvidas, ao

## ADI 4954 / AC

contrário do que ocorre com a proibição ventilada, a qual, além de não se apresentar adequada, implica obstáculo mais gravoso ao exercício de atividades econômicas em face das farmácias e drogarias.

Por fim, o Procurador-Geral da República, sob a óptica do controle material, articula com restrição desproporcional em sentido estrito. As desvantagens em cercear as atividades econômicas do referido segmento comercial, considerados os efeitos negativos, principalmente, no tocante à disponibilidade de empregos e à comodidade oferecida à população, revelam-se muito superiores às vantagens, relativas ao campo da saúde, cujo alcance sequer se mostra abstrato ou empiricamente viável. Na realidade, prevalecendo o argumento do Procurador nesse ponto, ao Poder Público estará permitido, envolvidos os direitos fundamentais como conjunto harmônico de normas constitucionais, restringi-los mais do que promovê-los, o que não se coaduna com a quadra contemporânea do constitucionalismo brasileiro.

Consignada a desproporcionalidade da pretensão constante da peça inicial, tem-se inequívoca também a constitucionalidade material da norma impugnada.

Ante o quadro, concluo pela admissibilidade do pedido formulado e pela improcedência deste, declarando a constitucionalidade formal e material da Lei nº 2.149, de 30 de setembro de 2009, do Estado do Acre.