

18/05/2017

PLENÁRIO

**ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 273
MATO GROSSO**

RELATOR : **MIN. CELSO DE MELLO**
REQTE.(S) : **PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**
INTDO.(A/S) : **PREFEITO DO MUNICÍPIO DE VÁRZEA GRANDE**
INTDO.(A/S) : **CÂMARA MUNICIPAL DE VÁRZEA GRANDE**
ADV.(A/S) : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**
AM. CURIAE. : **CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO COMÉRCIO DE
BENS, SERVIÇOS E TURISMO - CNC**
ADV.(A/S) : **DOLIMAR TOLEDO PIMENTEL E OUTRO(A/S)**
AM. CURIAE. : **ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE REDES DE
FARMÁCIAS E DROGARIAS - ABRAFARMA**
ADV.(A/S) : **CANDIDO DA SILVA DINAMARCO E OUTRO(A/S)**

E M E N T A: ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL (CE, ART. 102, § 1º) – LEI Nº 2.774/2005 DO MUNICÍPIO DE VÁRZEA GRANDE/MT – DIPLOMA LEGISLATIVO QUE AUTORIZA E REGULAMENTA A VENDA DE ARTIGOS DE CONVENIÊNCIA EM FARMÁCIAS, EM DROGARIAS E EM ESTABELECIMENTOS CONGÊNERES – ALEGADA USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DA UNIÃO FEDERAL PARA EDITAR NORMAS GERAIS SOBRE PROTEÇÃO E DEFESA DA SAÚDE (CE, ART. 24, INCISO XXII, §§ 1º E 2º) – INOCORRÊNCIA – NORMA ESTATAL CUJO CONTEÚDO MATERIAL, NA REALIDADE, ESTABELECE REGRAS SOBRE COMÉRCIO LOCAL – COMPETÊNCIA LEGISLATIVA SUPLEMENTAR DOS MUNICÍPIOS (CE, ART. 30, INCISO II) – POSSIBILIDADE – PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – PARECER DA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA PELA IMPROCEDÊNCIA DA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO – ADPF JULGADA IMPROCEDENTE.

ADPF 273 / MT

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **acordam** os Ministros do Supremo Tribunal Federal, **em Sessão Plenária**, sob a Presidência da Ministra Cármen Lúcia, na conformidade da ata de julgamentos e das notas taquigráficas, **por unanimidade** de votos, **em julgar improcedente** a arguição de descumprimento de preceito fundamental, **nos termos** do voto do Relator. Ausentes, justificadamente, o Ministro Roberto Barroso, em compromisso na Universidade de Oxford, no Reino Unido, e o Ministro Gilmar Mendes.

Brasília, 18 de maio de 2017.

CELSO DE MELLO – RELATOR

**ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 273
MATO GROSSO**

RELATOR : **MIN. CELSO DE MELLO**
REQTE.(S) : **PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**
INTDO.(A/S) : **PREFEITO DO MUNICÍPIO DE VÁRZEA GRANDE**
INTDO.(A/S) : **CÂMARA MUNICIPAL DE VÁRZEA GRANDE**
ADV.(A/S) : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**
AM. CURIAE. : **CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO COMÉRCIO DE
BENS, SERVIÇOS E TURISMO - CNC**
ADV.(A/S) : **DOLIMAR TOLEDO PIMENTEL E OUTRO(A/S)**
AM. CURIAE. : **ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE REDES DE
FARMÁCIAS E DROGARIAS - ABRAFARMA**
ADV.(A/S) : **CÂNDIDO DA SILVA DINAMARCO E OUTRO(A/S)**

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO – (Relator): Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental **ajuizada** pelo eminente Procurador-Geral da República, **que impugna** a validade jurídico-constitucional da Lei nº 2.774, de 29/07/2005, **editada** pelo Município de Várzea Grande/MT, **que regulamenta** o exercício de atividades suplementares em farmácias, drogarias e estabelecimentos congêneres.

O diploma legislativo local ora impugnado **tem o seguinte conteúdo normativo:**

“Art. 1º. Os estabelecimentos licenciados para exercício das atividades de farmácia, drogaria e congêneres poderão exercer a prática suplente de comércio dos seguintes produtos:

I – produtos de higiene pessoal, perfume e cosmético;

II – produtos de higiene de ambientes e objetos tais como: álcool, água sanitária, detergente, sabões, desinfetantes, solventes, ceras, inseticidas, vassouras, panos e esponjas;

ADPF 273 / MT

III – produtos dietéticos;

IV – líquidos e comestíveis de fácil manipulação e armazenagem, tais como biscoito, doces, chocolates, confeitos, temperos, farinhas, cereais, massas, açúcar mascavo, arroz integral, café, chá, leite em pó, laticínios, sopas, água mineral, refrigerante, vedada a venda de bebidas alcoólicas;

V – produtos, aparelhos e acessórios para bebês, tais como fraldas, chupetas, alfinetes e urinol;

VI – produtos e acessórios para testes físicos e exames patológicos;

VII – produtos veterinários tais como coleiras, utensílios de limpeza, ossos plásticos, comedouros, areia higiênica;

VIII – produtos diversos de pequenas dimensões, tais como aparelhos de barbear, caixa de fósforo, isqueiro, canetas, lápis, cartões telefônicos, velas e filmes fotográficos, vedada a venda de cigarro;

Art. 2º. Os produtos relacionados no art. 1º só poderão ser expostos em prateleiras, estantes ou balcões inequivocamente separados das instalações utilizadas para o comércio e a armazenagem de medicamentos, de modo que não se confundam os dois gêneros de atividades e que se atendam às normas de controle sanitário.

Art. 3º. O exercício das atividades suplementares independe da sua inclusão no Alvará de Licença para estabelecimento.

Art. 4º. Os estabelecimentos que usufruírem dos benefícios desta Lei poderão ser fiscalizados a qualquer tempo para fins de verificação do cumprimento das condições do exercício das atividades suplementares.

Art. 5º. Os estabelecimentos infratores ficarão sujeitos às sanções previstas na legislação, notadamente as constantes da Federal, Estadual Supletiva e Municipal em vigor.

Art. 6º. Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogando-se as disposições em contrário.” (grifei)

O autor da presente arguição de descumprimento sustenta que esse diploma legislativo municipal transgride preceitos fundamentais inscritos

ADPF 273 / MT

na Constituição da República, **com especial destaque** ao postulado federativo (**CF**, arts. 1º, “caput”, e 60, § 4º, I), ao direito fundamental à saúde (**CF**, arts. 6º e 196) e à competência da União Federal para legislar sobre normas gerais **concernentes** à proteção e defesa da saúde (**CF**, art. 24, XII, §§ 1º e 2º).

O eminente Procurador-Geral da República, **não obstante** autor da presente ação constitucional, **opinou pela improcedência** desta arguição de descumprimento de preceito fundamental **em parecer** a seguir reproduzido:

“I. Arguição de descumprimento de preceito fundamental. Lei 2.774/2005, do Município de Várzea Grande, Estado de Mato Grosso.

II. Preliminar. Inexistência de outro meio para sanar a alegada lesão a preceitos fundamentais. Não cabimento de representação de inconstitucionalidade perante o Tribunal de Justiça. Atendimento ao princípio da subsidiariedade.

*III. Mérito. Venda de artigos de conveniência em farmácias e drogas. Julgamento recente da matéria pelo Supremo Tribunal Federal na ação direta de inconstitucionalidade 4.954/AC. Tema que, de acordo com o Plenário do Tribunal, **não se insere** no contexto da proteção à saúde, mas no da regulação do comércio local, de competência legislativa dos Estados-membros (Constituição da República, art. 25, § 1º), **com possibilidade** de exercício de competência legislativa suplementar por parte dos municípios (CR, art. 30, I e II).*

IV. Parecer pela improcedência do pedido.

ADPF 273 / MT

I. RELATÓRIO

Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental, com pedido de medida cautelar, dirigida contra a Lei 2.774, de 29 de julho de 2005, do Município de Várzea Grande, Estado de Mato Grosso, a qual regulamenta o exercício de atividades suplementares em farmácias, drogarias e estabelecimentos congêneres e dá outras providências.

Eis o teor do diploma:

‘Art. 1º. Os estabelecimentos licenciados para exercício das atividades de farmácia, drogaria e congêneres poderão exercer a prática suplente de comércio dos seguintes produtos:

I – produtos de higiene pessoal, perfume e cosmético;

II – produtos de higiene de ambientes e objetos tais como: álcool, água sanitária, detergente, sabões, desinfetantes, solventes, ceras, inseticidas, vassouras, panos e esponjas;

III – produtos dietéticos;

IV – líquidos e comestíveis de fácil manipulação e armazenagem, tais como biscoito, doces, chocolates, confeitos, temperos, farinhas, cereais, massas, açúcar mascavo, arroz integral, café, chá, leite em pó, laticínios, sopas, água mineral, refrigerante, vedada a venda de bebidas alcoólicas;

V – produtos, aparelhos e acessórios para bebês, tais como fraldas, chupetas, alfinetes e urinol;

VI – produtos e acessórios para testes físicos e exames patológicos;

VII – produtos veterinários tais como coleiras, utensílios de limpeza, ossos plásticos, comedouros, areia higiênica;

VIII – produtos diversos de pequenas dimensões, tais como aparelhos de barbear, caixa de fósforo, isqueiro,

ADPF 273 / MT

canetas, lápis, cartões telefônicos, velas e filmes fotográficos, vedada a venda de cigarro;

Art. 2º. Os produtos relacionados no art. 1º só poderão ser expostos em prateleiras, estantes ou balcões inequivocamente separados das instalações utilizadas para o comércio e a armazenagem de medicamentos, de modo que não se confundam os dois gêneros de atividades e que se atendam às normas de controle sanitário.

Art. 3º. O exercício das atividades suplementares independe da sua inclusão no Alvará de Licença para estabelecimento.

Art. 4º. Os estabelecimentos que usufruírem dos benefícios desta Lei poderão ser fiscalizados a qualquer tempo para fins de verificação do cumprimento das condições do exercício das atividades suplementares.

Art. 5º. Os estabelecimentos infratores ficarão sujeitos às sanções previstas na legislação, notadamente as constantes da Federal, Estadual Supletiva e Municipal em vigor.

Art. 6º. Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogando-se as disposições em contrário.'

Invocam-se como preceitos fundamentais violados o princípio federativo (Constituição da República, arts. 1º, 'caput', e 60, § 4º, I), o direito fundamental à saúde (CR, arts. 6º e 196) e a competência legislativa da União **para editar normas gerais sobre proteção e defesa da saúde (CR, art. 24, XII, §§ 1º e 2º). Alega a petição inicial que a lei municipal, **ao disciplinar** aspectos de caráter geral referentes ao comércio de drogas, medicamentos, insumos farmacêuticos e correlatos, **extrapolou os parâmetros federais** fixados a respeito de itens **passíveis de comercialização** por farmácias e drogarias, **e ofendeu** normas gerais editadas pela União sobre a matéria, **notadamente** as Leis 5.991, de 17 de dezembro de 1973, e 9.782, de 26 de janeiro de 1999; o Decreto 74.170, de 10 de junho de 1974; a Resolução 328, de 22 de julho de 1999, da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), e as Instruções**

ADPF 273 / MT

Normativas 9 e 10, de 17 de agosto de 2009, daquele ente regulador.

A CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO COMÉRCIO DE BENS, SERVIÇOS E TURISMO e a ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE REDES DE FARMÁCIAS E DROGARIAS (ABRAFARMA) requereram ingresso no processo, na condição de 'amici curiae', e pugnaram pela improcedência do pedido (peças 6 e 14).

Em 18 de outubro de 2013, os pleitos foram deferidos pelo relator, que requisitou informações aos órgãos responsáveis pela edição da norma, nos termos do art. 5º, § 2º, da Lei 9.882, de 3 de dezembro de 1999 (despacho na peça 24).

A CÂMARA MUNICIPAL DE VÁRZEA GRANDE encaminhou informações e documentos relativos ao trâmite da proposição legislativa que deu origem à Lei 2.774/2005 (peça 37).

A PREFEITURA MUNICIPAL DE VÁRZEA GRANDE deixou de prestar informações (certidão na peça 38).

A ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO suscitou preliminar de não conhecimento da ADPF, por inobservância do princípio da subsidiariedade. No mérito, manifestou-se pela procedência, por entender que a matéria tratada na lei – permissão para que farmácias e drogarias vendam produtos de conveniência – é de caráter geral e requer tratamento uniforme em âmbito nacional (peça 42).

É o relatório.

II. PRELIMINAR

Sustentou a ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO o não cabimento da arguição de descumprimento de preceito fundamental, em razão da incidência do princípio da subsidiariedade. Afirma ser possível a tutela dos preceitos constitucionais violados por meio da propositura de representação de inconstitucionalidade perante o Tribunal de Justiça do Estado do Mato Grosso, com base em dispositivos da Constituição daquele Estado que asseguram o respeito à unidade da Federação, a autonomia do Estado e dos Municípios matogrossenses e o direito fundamental à saúde.

O ponto central da discussão que a arguição suscita, contudo, refere-se à usurpação da competência legislativa da União,

ADPF 273 / MT

relativa à edição de normas gerais sobre proteção e defesa da saúde. Referida competência não é conferida pela carta estadual, mas decorre dos preceitos insculpidos no art. 24, XII e §§ 1º e 2º, da Constituição da República.

É incabível, sob esse ângulo, a representação de inconstitucionalidade a que se refere o art. 125, § 2º, da Constituição da República de 1988. Por esse motivo, encontra-se atendido o requisito previsto no art. 4º, § 1º, da Lei 9.882, de 3 de dezembro de 1999.

III. MÉRITO

No mérito, o pedido deve ser julgado improcedente.

O Supremo Tribunal Federal, no recente julgamento da ação direta de inconstitucionalidade 4.954/AC, assentou que autorização para venda de artigos de conveniência em farmácias e drogarias não se insere no contexto da proteção à saúde, mas no da regulação do comércio local, cuja disciplina é reservada aos Estados-membros (Constituição, art. 25, § 1º), com possibilidade de exercício de competência legislativa suplementar por parte dos municípios, para atendimento de particularidades e interesses locais (CR, art. 30, I e II).

O resultado do julgamento, do qual ainda não se teve publicação do acórdão, foi noticiado no 'Informativo' STF 755:

'O Plenário julgou improcedente pedido formulado em ação direta de inconstitucionalidade ajuizada contra a Lei 2.149/2009, do Estado do Acre, que disciplina o comércio varejista de artigos de conveniência em farmácias e drogarias.

O Tribunal, preliminarmente, afastou a alegação de que a via eleita seria inadequada 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. Aduziu que, à vista da regra constitucional do § 1º do art. 24 da CF, bastaria o exame do ato normativo atacado, mediante a ação direta, para saber se o Estado-membro adentrara o campo reservado à União.

ADPF 273 / MT

Observou que, nos autos, se discutiria se a lei estadual usurpara a competência da União para legislar sobre normas gerais de proteção e de defesa da saúde, além de violar o direito à saúde (CF, artigos 6º, 'caput'; 24, XII, §§ 1º e 2º; e 196). Reconheceu que o sistema de distribuição de competências materiais e legislativas privativas, concorrentes e comuns entre os três entes da Federação, assim como estabelecido na Constituição e tendo em vista a aplicação do princípio da predominância do interesse, seria marcado pela complexidade, e não seria incomum acionar-se o STF para solucionar problemas de coordenação e sobreposição de atos legislativos, especialmente federais e estaduais. [...]

A Corte verificou que a harmonia do sistema federativo encontraria no STF momento exegético determinante, com destaque para os conflitos surgidos ante o condomínio legislativo previsto no art. 24 da CF – a competência da União para dispor acerca de normas gerais sobre as matérias previstas no § 1º, e a concorrente dos Estados-membros e do Distrito Federal para, em caráter suplementar, fazer observar a realidade própria de cada unidade federativa contida no § 2º. Mencionou que o inciso XII do aludido art. 24 versaria a competência concorrente entre a União e os Estados-membros no campo da proteção e defesa da saúde. Ressaltou que cumpriria ao ente central editar normas gerais e diretrizes fundamentais, e aos locais, as suplementares, em face do que estabelecesse o legislativo federal. Recordou que, na inicial, o Procurador-Geral da República apontara que a União teria exercido a competência geral, relativa ao tema do processo, por meio da Lei 5.991/1973, segundo a qual o comércio de drogas, medicamentos e de insumos farmacêuticos seria privativo de farmácias e drogarias. Concluiu que os Estados-membros e o Distrito Federal poderiam 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 representasse invasão da esfera de ação legislativa da União. O Pleno explicou que a

ADPF 273 / MT

norma impugnada não cuidaria de proteção e defesa da saúde, mas sim de local de venda de certos produtos. Além disso, ainda que se entendesse existente a disciplina relativa à saúde, esta se dera no campo suplementar, e descaberia cogitar da edição de normas gerais pelo Estado do Acre. [...]

O Tribunal explicitou que, ao autorizar a venda de artigos de conveniência por farmácias e drogarias, o legislador estadual nada dispusera sobre saúde, e sim acerca do comércio local. Ponderou que não se trataria de operações de venda interestadual, em relação às quais incumbiria à União a disciplina (CF, art. 22, VIII), e que inexistiria norma constitucional específica a respeito da regulação do comércio de artigos de conveniência. Desse modo, remanesceria a competência dos Estados-membros para legislar sobre o tema (CF, art. 25, § 1º), permitido aos Municípios disporem de forma complementar, caso imprescindível diante de particularidades e interesses locais, em observância a normas federais e estaduais. Rememorou que, por meio da Lei 5.991/1973, regulamentada pelo Decreto 74.170/1974, a União estabeleceria normas gerais sobre o controle sanitário do comércio de drogas, medicamentos, insumos farmacêuticos e correlatos. Entretanto, nada dispusera acerca da venda de bens de conveniência por farmácias e drogarias. Ao contrário do que afirmado na peça inicial, a disciplina federal não seria abrangente a ponto de ter excluído do legislador estadual margem política para editar atos dessa natureza e com esse conteúdo. Consignou que, apesar de ser privativo das farmácias e drogarias o comércio de drogas, medicamentos e de insumos farmacêuticos, não existiria proibição de esses estabelecimentos comercializarem outros produtos. Afirmou que, por meio da norma federal, procurara-se garantir a segurança da saúde do consumidor e, como diretriz essencial nesse campo, que esses produtos fossem vendidos apenas por estabelecimentos especializados, nos quais atuaria profissional habilitado — o farmacêutico. Contudo, isso não autorizaria interpretação no sentido de que a especialização necessária excluiria a possibilidade de farmácias e drogarias

ADPF 273 / MT

comercializarem bens diversos. Na realidade, esse entendimento implicaria situação inversa à alegada na ação direta — a de invasão de competência dos Estados-membros pela União, haja vista que norma com esse conteúdo, ao entrar em pormenores, viria a extrapolar o campo de normas gerais, princípios e questões fundamentais. [...]

O Plenário frisou que admitir que a União, a despeito de editar normas gerais, regulasse situações particulares, de modo a esgotar o tema legislado, implicaria esvaziamento do poder dos Estados-membros de legislar supletivamente. Ao assim proceder, não se preservariam regras de convivência entre os entes, pois se permitiria que o ente central sufocasse a autonomia política dos Estados-membros e do Distrito Federal. Reputou que, ausente normatização explicitamente oposta às diretrizes gerais estabelecidas em lei federal, dever-se-ia prestigiar a autonomia dos entes estaduais. Refutou a assertiva de que haveria legítima proibição ao comércio varejista de artigos de conveniência em farmácias e drogarias pela Anvisa (Resolução RDC 328/1999, com a redação dada pela Resolução RDC 173/2003). Realçou que inovação infralegal na ordem jurídica não poderia ser oposta ao exercício legislativo dos Estados-membros, sob pena de afronta ao princípio da legalidade. Depreendeu que a circunstância de a Lei 9.782/1999, mediante a qual for criada a aludida agência, haver instituído amplo espaço de atuação regulatória em favor da autarquia não a tornaria titular de atribuição tipicamente legislativa, de modo a poder expedir atos de hierarquia eventualmente superior às leis estaduais. [...]

A Corte sublinhou que, na espécie, a pretensão formulada na inicial revelaria 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 superariam, em muito, eventuais vantagens. Enfatizou não haver implicação lógica entre a proibição de venda de produtos

ADPF 273 / MT

de conveniência em farmácias e drogarias – o meio – e a prevenção do uso indiscriminado de medicamentos – o fim. Salientou que, ainda que se admitisse a adequação ínfima da medida, esta seria desnecessária em razão de haver outros meios menos onerosos e hábeis a alcançar o propósito almejado, sem representar limitações ao exercício da livre iniciativa, como, por exemplo, controle de venda de remédios mediante receita médica, bem assim políticas de informação e campanhas de conscientização. Asseverou que 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, revelar-se-iam superiores às vantagens, relativas ao campo da saúde, cujo alcance sequer se mostraria abstrato ou empiricamente viável.'

No julgamento, segundo a Corte, a disciplina federal que regula o controle sanitário do comércio de drogas, medicamentos e insumos farmacêuticos e correlatos não poderia ser tão abrangente de modo a excluir a margem política do legislador estadual para regular a comercialização de bens e produtos de natureza diversa por esses estabelecimentos, sob pena de invadir a competência dos Estados-membros e extrapolar o campo das normas gerais, princípios e questões fundamentais nessa matéria.

A partir dos fundamentos adotados pela Corte em ampla cognição de matéria virtualmente idêntica à destes autos, não há como sustentar, neste momento, óbice constitucional à regulamentação do exercício de atividades suplementares em farmácias, drogarias e estabelecimentos congêneres pelo legislador municipal de Várzea Grande.

IV. CONCLUSÃO

Ante o exposto, em face do recente entendimento firmado por essa Suprema Corte na ADI 4.954/AC, o Procurador-Geral da República revê a postulação e opina pela improcedência do pedido. (grifei)

ADPF 273 / MT

É o relatório, de que se extrairão cópias a serem encaminhadas a todos os eminentes Senhores Ministros do Supremo Tribunal Federal (**RISTF** art. 172, e **Lei nº 9.882/99**, art. 7º, “*caput*”).

18/05/2017

PLENÁRIO

ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 273
MATO GROSSO

V O T O

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO – (Relator): Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental ajuizada pelo eminente Procurador-Geral da República, com o objetivo de questionar a validade jurídico-constitucional da Lei nº 2.774/2005 do Município de Várzea Grande/MT, que autoriza e regulamenta a venda de produtos de conveniência em farmácias, drogarias e estabelecimentos congêneres no território dessa unidade federada.

Preliminarmente, conheço da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental, eis que observado, na espécie, o princípio da subsidiariedade, pois inexistente outro meio processualmente apto a sanar, de modo eficaz e imediato, no plano dos processos objetivos, a suposta lesão a preceitos fundamentais.

Inadmissível, no caso ora em exame, a possibilidade de utilização de outros instrumentos de controle normativo abstrato, considerada a circunstância – realçada pelo eminente Procurador-Geral da República – de que a norma de parâmetro invocável na espécie é aquela que tem suporte no art. 24, inciso XII e §§ 1º e 2º, da Constituição da República, o que inviabiliza o ajuizamento, perante o Tribunal de Justiça local, da “representação de inconstitucionalidade”, somente cabível se e quando se tratar de impugnação de leis ou atos normativos estaduais ou municipais contestados “em face da Constituição Estadual” (CF, art. 125, § 2º).

ADPF 273 / MT

Correto, desse modo, **o pronunciamento** do eminente Procurador-Geral da República, **quando afasta a questão preliminar** suscitada pela douta Advocacia-Geral da União:

“Sustentou a ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO o não cabimento da arguição de descumprimento de preceito fundamental, em razão da incidência do princípio da subsidiariedade. Afirma ser possível a tutela dos preceitos constitucionais violados por meio da propositura de representação de inconstitucionalidade perante o Tribunal de Justiça do Estado do Mato Grosso, com base em dispositivos da Constituição daquele Estado que asseguram o respeito à unidade da Federação, a autonomia do Estado e dos Municípios matogrossenses e o direito fundamental à saúde.

*O ponto central da discussão que a arguição suscita, contudo, refere-se à usurpação da competência legislativa da União relativa à edição de normas gerais sobre proteção e defesa da saúde. **Referida competência não é conferida pela carta estadual, mas decorre dos preceitos insculpidos** no art. 24, XII e §§ 1º e 2º, **da Constituição da República**.*

*É **incabível**, sob esse ângulo, **a representação de inconstitucionalidade** a que se refere o art. 125, § 2º, da Constituição da República de 1988. **Por esse motivo, encontra-se atendido** o requisito previsto no art. 4º, § 1º, da Lei 9.882, de 3 de dezembro de 1999.” (grifei)*

Vale lembrar, no ponto, **que esse tem sido o entendimento** da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, **cujos reiterados precedentes têm acentuado que é a Constituição do Estado-membro, e apenas esta, o único parâmetro de controle admitido** pela Constituição da República **para efeito** de ativação da jurisdição constitucional “*in abstracto*” dos Tribunais de Justiça:

“CONTROLE ABSTRATO DE
CONSTITUCIONALIDADE. AÇÃO DIRETA. (...).
IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DE FISCALIZAÇÃO

ADPF 273 / MT

NORMATIVA ABSTRATA DE LEI MUNICIPAL CONTESTADA EM FACE DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. AÇÃO DIRETA DE QUE NÃO SE CONHECE.

.....
– O sistema constitucional brasileiro **não permite** o controle normativo **abstrato de leis municipais**, quando contestadas **em face da Constituição Federal**. A fiscalização de constitucionalidade das leis e atos **municipais**, nos casos em que estes venham a ser questionados **em face da Carta da República**, somente se legitima em sede de controle **incidental** (método difuso). Desse modo, **inexiste**, no ordenamento positivo brasileiro, a ação direta de inconstitucionalidade **de lei municipal**, quando impugnada ‘**in abstracto**’ **em face da Constituição Federal**. **Doutrina. Precedentes** do Supremo Tribunal Federal.”

(**ADI 2.172/RS**, Rel. Min. CELSO DE MELLO)

“– O **único instrumento jurídico revestido de parametricidade para efeito de fiscalização concentrada de constitucionalidade de lei ou de atos normativos estaduais e/ou municipais é, tão somente, a Constituição do próprio Estado-membro (CF, art. 125, § 2º), que se qualifica, para esse fim, como pauta de referência ou paradigma de confronto, mesmo nos casos em que a Carta Estadual haja formalmente incorporado ao seu texto normas constitucionais federais que se impõem à observância compulsória das unidades federadas. Doutrina. Precedentes. (...).**”

(**Rcl 10.500-AgR/SP**, Rel. Min. CELSO DE MELLO)

“FISCALIZAÇÃO NORMATIVA ABSTRATA. CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE DO DIREITO LOCAL (ESTADUAL E MUNICIPAL). TRIBUNAL DE JUSTIÇA. COMPETÊNCIA ORIGINÁRIA. POSSIBILIDADE (CF, ART. 125, § 2º). PARÂMETRO ÚNICO DE CONTROLE: A CONSTITUIÇÃO DO PRÓPRIO ESTADO-MEMBRO. IMPOSSIBILIDADE, CONTUDO, DE ERIGIR-SE A CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA COMO PARADIGMA DE CONFRONTO, PELO FATO DE TRATAR-SE DE JURISDIÇÃO

ADPF 273 / MT

CONSTITUCIONAL 'IN ABSTRACTO' NO ÂMBITO DO ESTADO-MEMBRO. PRECEDENTES (Rcl 337/DE, Rel. Min. PAULO BROSSARD, v.g.). RECLAMAÇÃO JULGADA PROCEDENTE."

(Rcl 16.646/RS, Rel. Min. CELSO DE MELLO)

Superada essa questão prévia, passo a examinar o fundo da controvérsia constitucional. E, ao fazê-lo, reconheço assistir razão ao eminente Procurador-Geral da República, quando opina pela improcedência da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental, eis que – tal como assinalado por esta Corte em diversos julgamentos (ADI 4.950/RO, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA – ADI 4.953/MG, Rel. Min. GILMAR MENDES, v.g.) – a autorização para a venda de artigos de conveniência em farmácias e em drogarias traduz matéria que se subsume ao âmbito da regulação do comércio local (e não no da proteção à saúde), o que faz instaurar, na perspectiva da teoria dos poderes remanescentes, a competência normativa do Estado-membro (CF, art. 25, § 1º), que se revela suscetível de ensejar, por sua vez, o exercício, por parte dos Municípios, da competência legislativa suplementar que a estes é expressamente atribuída pela própria Constituição da República (art. 30, incisos I e II).

Mostra-se relevante observar que essa diretriz jurisprudencial tem prevalecido no âmbito desta Corte Suprema, cujas decisões, proferidas em sede de controle normativo abstrato, têm ressaltado a plena legitimidade jurídico-constitucional de diplomas legislativos locais autorizadores, como a lei municipal de que ora se trata, da comercialização de determinados produtos "de consumo comum e rotineiro em farmácias e drogarias", advertindo que essa disciplina legal "não guarda relação com a temática da proteção e defesa da saúde (art. 24, XII, da CF), visto que somente aborda, supletivamente, o comércio local" (ADI 4.949/RJ, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI – grifei).

Cumprе destacar, na linha do que ora venho de expor, a existência de inúmeros precedentes, todos no sentido da possibilidade constitucional de o

ADPF 273 / MT

Estado-membro (**ADI 4.948/RR**, Rel. Min. GILMAR MENDES – **ADI 4.951/PI**, Rel. Min. TEORI ZAVASCKI – **ADI 4.954/AC**, Rel. Min. MARCO AURÉLIO – **ADI 4.955/CE**, Rel. Min. DIAS TOFFOLI – **ADI 4.956/AM**, Rel. Min. DIAS TOFFOLI – **ADI 4.957/PE**, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, *v.g.*) **ou**, como sucede na espécie, *de o próprio Município legislar sobre autorização de venda de artigos de conveniência em farmácias e em drogarias, precisamente* por tratar-se de matéria **que se subsume à esfera pertinente à regulação do comércio local, ainda mais quando o exercício, pelos Municípios**, dessa competência legislativa suplementar – cujo suporte legitimador **reside** no art. 30, **inciso II**, da Lei Fundamental da República – **objetivar o atendimento de peculiaridades e a satisfação de interesses eminentemente locais** (**CE**, art. 30, inciso I).

Entendo, por isso mesmo, Senhora Presidente, **na linha de autorizado magistério doutrinário** (JOSÉ NILO DE CASTRO, “Direito Municipal Positivo”, p. 215/218, item n. 1, 7ª ed., 2010, Del Rey; HELY LOPES MEIRELLES, “Direito Municipal Brasileiro”, p. 127/138, itens ns. 1 a 5, 17ª ed., 2013, Malheiros, *v.g.*), que a controvérsia ora em exame **há de ser resolvida em face do princípio da autonomia municipal, que representa, no contexto de nossa organização político-jurídica, uma das pedras angulares** sobre as quais se estrutura o edifício institucional da Federação brasileira.

A **vigente** Constituição da República, **promulgada** em 1988, **prestigiou** os Municípios, **reconhecendo-lhes irrecusável capacidade política** como pessoas integrantes **da própria estrutura** do Estado Federal brasileiro, **atribuindo-lhes esferas mais abrangentes reservadas** ao exercício de sua liberdade decisória, **notadamente** no que concerne à disciplinação de temas **e de assuntos de interesse local** (**CE**, art. 30, I).

O artigo 30 da Constituição **representa, na realidade, o substrato consubstanciador, o núcleo expressivo** de outorga dessa autonomia institucional às entidades municipais. A Constituição da República, em

ADPF 273 / MT

seu artigo 29, **dispõe** que o Município **reger-se-á** por lei orgânica, **que se qualifica como verdadeiro estatuto constitucional das pessoas municipais**.

Cabe assinalar, neste ponto, que a autonomia municipal **erige-se à condição de princípio estruturante** da organização institucional do Estado brasileiro, **qualificando-se** como prerrogativa política que, **outorgada ao Município** pela própria Constituição da República, **somente** por esta pode ser **validamente** limitada, **consoante observa** HELY LOPES MEIRELLES em obra clássica de nossa literatura jurídica (“**Direito Municipal Brasileiro**”, p. 92, item n. 2, 17^a ed., 2013, Malheiros):

“A Autonomia não é poder originário. É prerrogativa política concedida e limitada pela Constituição Federal. Tanto os Estados-membros, o Distrito Federal como os Municípios têm sua autonomia garantida constitucionalmente, não como um poder de autogoverno decorrente da Soberania Nacional, mas como um direito público subjetivo de organizar seu governo e prover sua Administração, nos limites que a Lei Maior lhes traça. No regime constitucional vigente não nos parece que a autonomia municipal seja delegação do Estado-membro ao Município para prover sua Administração. É mais que delegação; é faculdade política, reconhecida na própria Constituição da República. Há, pois, um ‘minimum’ de autonomia constitucional assegurado ao Município, e para cuja utilização não depende a Comuna de qualquer delegação do Estado-membro.” (grifei)

Essa **mesma** orientação **já era perfilhada** por SAMPAIO DORIA (“**Autonomia dos Municípios**”, “in” Revista da Faculdade de Direito de São Paulo, vol. XXIV/419-432, 1928), **cujo magistério** – *exposto sob a égide de nossa primeira Constituição republicana* (1891) – **bem ressaltava** a extração constitucional dessa **insuprimível** prerrogativa político-jurídica **que a Carta Federal, ela própria, atribuiu** aos Municípios.

Sob tal perspectiva, e como projeção concretizadora desse expressivo postulado constitucional, ganha relevo, a meu juízo, no exame da presente

ADPF 273 / MT

controvérsia, **a garantia** da autonomia política, **fundada** no próprio texto da Constituição da República.

A abrangência da autonomia política municipal – **que possui base eminentemente constitucional (só podendo, por isso mesmo, sofrer** as restrições emanadas **da própria** Constituição da República) – **estende-se** à prerrogativa, **que assiste** ao Município, de “legislar sobre assuntos de interesse local” (CE, art. 30, I), **podendo**, inclusive, “**suplementar a legislação federal e a estadual no que couber**” (CE, art. 30, II).

Tenho para mim – ao reconhecer **que existe**, em favor da autonomia municipal, uma “**garantia institucional do mínimo intangível**” (PAULO BONAVIDES, “Curso de Direito Constitucional”, p. 320/322, item n. 7, 12ª ed., 2002, Malheiros) – **que o art. 30, incisos I e II, da Carta Política não autoriza** a utilização de recursos hermenêuticos cujo emprego **possa importar** em grave **vulneração** à autonomia constitucional dos Municípios, **especialmente se se considerar** que a Constituição da República **criou**, em benefício das pessoas municipais, **um espaço mínimo** de liberdade decisória **que não pode** ser afetado **nem** comprometido, em seu concreto exercício, por ingerências normativas de **outras** entidades estatais **ou** por interpretações que culminem **por lesar o mínimo essencial inerente** ao conjunto (**irredutível**) das atribuições **constitucionalmente deferidas** aos Municípios.

Não foi por outro motivo que o eminente Senhor Procurador-Geral da República, Dr. RODRIGO JANOT MONTEIRO DE BARROS, **não obstante** a sua condição formal de arguente (**autor**, portanto, **desta** ação constitucional), **tendo presente** a diretriz jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal **prevalecente** no tema, **reviu** o seu posicionamento inicial, **fazendo-o em pronunciamento assim fundamentado**:

“O Supremo Tribunal Federal, no recente julgamento da ação direta de inconstitucionalidade 4.954/AC, assentou que autorização para venda de artigos de conveniência em farmácias e

ADPF 273 / MT

drogarias não se insere no contexto da proteção à saúde, mas no da regulação do comércio local, cuja disciplina é reservada aos Estados-membros (Constituição, art. 25, § 1º), com possibilidade de exercício de competência legislativa suplementar por parte dos municípios, para atendimento de particularidades e interesses locais (CR, art. 30, I e II).

.....
(...) a disciplina federal que regula o controle sanitário do comércio de drogas, medicamentos e insumos farmacêuticos e correlatos não poderia ser tão abrangente de modo a excluir a margem política do legislador estadual para regular a comercialização de bens e produtos de natureza diversa por esses estabelecimentos, sob pena de invadir a competência dos Estados-membros e extrapolar o campo das normas gerais, princípios e questões fundamentais nessa matéria.

A partir dos fundamentos adotados pela Corte em ampla cognição de matéria virtualmente idêntica à destes autos, não há como sustentar, neste momento, óbice constitucional à regulamentação do exercício de atividades suplementares em farmácias, drogarias e estabelecimentos congêneres pelo legislador municipal de Várzea Grande.

.....
Ante o exposto, em face do recente entendimento firmado por essa Suprema Corte na ADI 4.954/AC, o Procurador-Geral da República revê a postulação e opina pela improcedência do pedido." (grifei)

Sendo assim, considerando a orientação firmada pelo Plenário desta Egrégia Corte e acolhendo, ainda, o parecer final da douta Procuradoria-Geral da República, cujos fundamentos adoto como razão de decidir, valendo-me, para tanto, da técnica da motivação "per relationem" (AI 825.520-AgR-ED/SP – ARE 791.637-AgR/DF – Rcl 3.430/RN, v.g.), julgo improcedente a presente arguição de descumprimento de preceito fundamental.

É o meu voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 273

PROCED. : MATO GROSSO

RELATOR : MIN. CELSO DE MELLO

REQTE.(S) : PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA

INTDO.(A/S) : PREFEITO DO MUNICÍPIO DE VÁRZEA GRANDE

INTDO.(A/S) : CÂMARA MUNICIPAL DE VÁRZEA GRANDE

ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

AM. CURIAE. : CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO COMÉRCIO DE BENS, SERVIÇOS
E TURISMO - CNC

ADV.(A/S) : DOLIMAR TOLEDO PIMENTEL (49621/RJ) E OUTRO(A/S)

AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE REDES DE FARMÁCIAS E
DROGARIAS - ABRAFARMA

ADV.(A/S) : CANDIDO DA SILVA DINAMARCO (102090/SP) E OUTRO(A/S)

Decisão: O Tribunal, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, julgou improcedente a arguição de descumprimento de preceito fundamental. Ausentes, justificadamente, o Ministro Roberto Barroso, em compromisso na Universidade de Oxford, no Reino Unido, e o Ministro Gilmar Mendes. Presidiu o julgamento a Ministra Cármen Lúcia. Plenário, 18.5.2017.

Presidência da Senhora Ministra Cármen Lúcia. Presentes à sessão os Senhores Ministros Celso de Mello, Marco Aurélio, Ricardo Lewandowski, Dias Toffoli, Luiz Fux, Rosa Weber, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Vice-Procurador-Geral da República, Dr. José Bonifácio Borges de Andrada.

p/ Doralúcia das Neves Santos
Assessora-Chefe do Plenário