

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 1.549, DE 2003 (Apensados: PL nº 2.284/03 e PL nº 2.626/03)

Disciplina o exercício profissional de Acupuntura e determina outras providências.

Autor: Deputado CELSO RUSSOMANNO

Relator: Deputado HIRAN GONÇALVES

I – RELATÓRIO

Propõe o Deputado Celso Russomano regulamentar o exercício profissional da Acupuntura. A medida se justifica, segundo o autor, considerando que *“a regulamentação multiprofissional da Acupuntura permitirá implantação efetiva nos ambulatórios e hospitais públicos, beneficiará o povo brasileiro, melhorará a formação dos acupunturistas, facilitará a fiscalização evitando pessoas despreparadas no exercício da profissão, reduzirá o custo da assistência médica, e diminuirá a importação dos medicamentos”*.

Tramitam em apenso os PL de nº 2.284 e 2.626, de 2003, dos Deputados Nelson Marquezelli e Chico Alencar, respectivamente.

O PL 2.284/03 traz definição de acupuntura e lista quatro situações de profissionais que podem exercer a acupuntura, equivalendo às numeradas no PL 1.549/03 como 1, 5, 3 e 2. Em seguida (art. 4º) enumera as diversas competências do acupunturista e determina (art. 5º) que o acupunturista deve orientar os pacientes a procurar profissional médico a fim de realizar diagnóstico clínico-nosológico, excetuados os pacientes em tratamento preventivo.

O PL 2.626/03 é o mais extenso e minucioso dos três, dividindo-se em quatro capítulos. O capítulo I (arts. 1º a 4º) trata do exercício profissional e cria duas categorias, “acupunturistas” e “acupuntores”. Serão acupunturistas: a) profissionais graduados em nível superior em Acupuntura, com carga horária mínima de 3.800 (três mil e oitocentas) horas; b) médicos com residência médica em acupuntura, com pós-graduação *stricto sensu* em acupuntura ou detentores de título de especialista em acupuntura conferido pela Sociedade Médica Brasileira de Acupuntura; c) portadores de diploma superior em acupuntura emitido por instituição estrangeira e revalidado. Serão acupuntores: a) médicos com pós-graduação *lato sensu* em acupuntura; b) profissionais de saúde com pós-graduação em acupuntura; c) portadores de diploma de nível médio em acupuntura reconhecido por secretaria estadual de Educação e emitido até a promulgação da lei; d) profissionais comprovadamente exercendo a acupuntura até a promulgação da lei. O capítulo II (arts. 5º a 11) trata de competências e atribuições. Estabelece três competências distintas e hierarquizadas para o exercício profissional da acupuntura: plena, para os acupunturistas; restrita, para os acupuntores; e primária, exclusivamente para agentes de saúde capacitados em acupuntura por programas governamentais. O capítulo III (arts. 12 a 15) trata da fiscalização do exercício profissional. Determina que os profissionais de saúde que exercem acupuntura serão fiscalizados pelos respectivos conselhos, ficando a cargo da Vigilância Sanitária a fiscalização dos graduados unicamente em curso superior de acupuntura e dos profissionais reconhecidos como acupuntores devido a sua prática. O capítulo IV (arts. 16 a 20) traz disposições transitórias sobre os critérios de outorga dos títulos de acupunturista e acupuntor, e prevê a entrada em vigor na data da publicação.

A proposição principal foi originalmente distribuída às Comissões de Seguridade Social e Família (CSSF), de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP) e de Constituição e Justiça e Cidadania (CCJC).

Na CSSF foram apresentadas 2 (duas) emendas na legislatura de 2003- 2007 e 8 (oito) na legislatura de 2007-2011.

A CSSF opinou pela aprovação do projeto principal e dos dois projetos apensados, na forma de Substitutivo da Relatora, Deputada Aline Corrêa, e pela rejeição de todas as Emendas apresentadas. A CTASP manifestou-se pela aprovação dos três projetos e do Substitutivo apresentado

pela CSSF, na forma de Substitutivo oferecido pelo Relator, Deputado Vicentinho.

No prazo regimental, não foram apresentadas emendas nesta Comissão.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

Incumbe a esta Comissão o exame da matéria sob os aspectos restritos da constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa.

No tocante à constitucionalidade material, a regra constitucional é a da liberdade de exercício profissional, salvo quando haja interesse público que justifique alguma limitação, quando, então, passa a ser exigida certa capacitação por parte de seus praticantes.

As atividades relacionadas com a saúde constituem bom exemplo dessa exceção constitucional e é nela que se pretende justificar a limitação da prática terapêutica por meio da acupuntura a determinados profissionais.

Para a adequada avaliação da matéria, é de absoluta importância compreender de maneira clara, objetiva e exata o que é Acupuntura.

A expressão “Acupuntura” refere-se às descobertas, feitas empírica e gradualmente por antigos médicos chineses, de que determinados estímulos em regiões específicas do corpo – seja pela inserção de agulhas, pelo aquecimento com ervas incandescentes ou vários outros métodos – podem trazer resultados positivos e melhora global da qualidade de vida.

Achados arqueológicos permitem supor que o início de tais descobertas remonta há pelo menos trinta séculos, no entanto, a fundamentação científica aperfeiçoou também a prática médica da Acupuntura, incrementando seu potencial de atuação, segurança de procedimentos e especificidade de indicações.

Os efeitos da Acupuntura são hoje explicados por princípios e mecanismos fisiológicos: o estímulo das regiões neuroreativas (os “pontos de acupuntura”, que se localizam não na pele, mas na profundidade inervada dos tecidos), alcança o sistema nervoso central, por meio da rede neural periférica, provocando um fenômeno de neuromodulação, que se dá em três níveis: local, segmentar e supraespinal. Como resultado, o organismo libera variadas substâncias (principalmente neurotransmissores) que operam na normalização homeodinâmica de funções motoras, sensoriais, autonômicas, neuroendócrinas, imunitárias, de controle e expressões emocionais, além das corticais cerebrais.

Parece claro, assim, que a terapia por meio da acupuntura, ao contrário do que entende o autor da matéria, não constitui atividade profissional autônoma: trata-se antes de especialização formal, inserida em conjunto mais amplo, formando o rol de atividades que integram a prática do manejo clínico de pacientes em situações de adoecimentos diversos, por parte das profissões que detêm essa prerrogativa legal.

Fato é que já existe norma legal a regulamentar a matéria, ao contrário do que se afirma na justificativa da proposição. Dessa forma, as Proposições parecem dirigidas a alterar uma atribuição de competências que a lei já traz, para **afrouxar o controle de qualidade sobre a prática da acupuntura**, ampliando indiscriminadamente o leque de profissionais legalmente autorizados a exercê-la.

Inclusive, já existe jurisprudência no Superior Tribunal de Justiça e também no Supremo Tribunal Federal afirmando que traz prejuízo para a saúde pública a “*prática da acupuntura por parte de quem não tem habilitação para esse efeito*”¹, pelo que somente pode ser adequadamente ministrada “*por profissional que, previamente, **esteja habilitado a fazer diagnósticos clínicos***” (grifado).

Outro aspecto fundamental para a constitucionalidade da proposta refere-se à atribuição indiscriminada a conselhos de profissionais que não reúnam as condições técnicas e de formação necessárias, da competência para fiscalizar o exercício da atividade.

¹ Por todas, tome-se como exemplo decisão da Corte Especial do STJ – ArRg na Suspensão de Liminar em Sentença nº 1.566, Relator o Ministro Presidente.

A atribuição de competências a órgãos integrantes do Poder Executivo, contudo, é matéria reservada à iniciativa privativa do Presidente da República, segundo o dizer dos art. 61, II, “e”, c/c art. 84, VI, “a” da Constituição Federal. Registre-se que os Conselhos federais têm natureza de autarquia especial, pelo que integram, sem sombra de dúvida, a estrutura administrativa do Executivo.

Também sob o aspecto da juridicidade, ademais, a proposta não padece de melhor sorte. Devem-se considerar injurídicas, portanto, propostas que possam levar à introdução de incoerências na ordem jurídica, bem como aquelas incompatíveis com os princípios que dão organicidade ao sistema normativo.

Tal é o caso das proposições de que ora se trata. A aprovação desses projetos traria grande perplexidade, induzindo o afrouxamento da fiscalização e do controle sobre a qualidade e a efetividade da prática da acupuntura, em prejuízo do direito fundamental à saúde.

Por fim, no que concerne à técnica legislativa, constatam-se imperfeições tanto no projeto principal, quanto no PL nº 2.626/03, apensado, pois contêm cláusula revogatória genérica e expressam números em algarismos arábicos.

Ante o exposto, é o voto pela inconstitucionalidade, injuridicidade e má técnica legislativa do Projeto de Lei nº 1.549, principal, e do apenso nº 2.626, ambos de 2003; inconstitucionalidade e injuridicidade do PL nº 2.284 de 2003, apenso, e dos Substitutivos da CSSF e da CTASP.

Sala da Comissão, em de de 2017.

Deputado HIRAN GONÇALVES
Relator