

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 1.274, DE 2003

Cria a profissão de Agente Comunitário de Saúde Bucal e dá outras providências.

Autor: Deputado EDUARDO BARBOSA

Relator: Deputado COLBERT MARTINS

I - RELATÓRIO

1. O presente Projeto de Lei pretende **criar** a profissão de **Agente Comunitário de Saúde Bucal (art. 1º)**, cujo exercício dar-se-á exclusivamente no âmbito do Sistema Único de Saúde – SUS (**parágrafo único**), caracterizado pelo desempenho de atividade de prevenção de doenças e promoção da saúde bucal, mediante repasse de informações básicas em saúde bucal e coleta de informações sobre a saúde bucal da população, através de ações domiciliares ou comunitárias, individuais ou coletivas, desenvolvidas em conformidade com as diretrizes do SUS, sob supervisão do gestor local (**art. 2º**).

O Agente Comunitário de Saúde Bucal deverá atender aos requisitos (**art. 3º**) de idade mínima de dezoito anos (**I**), residência na área da comunidade, em que atuar, há pelo menos dois anos (**II**), conclusão do ensino fundamental (**III**), conclusão, com aproveitamento, de curso de qualificação básica para a formação de Agente Comunitário de Saúde Bucal (**IV**), e disponibilidade para o exercício das atividades (**V**).

Os que na data de publicação desta Lei exerçam atividades próprias de Agente Comunitário de Saúde Bucal, na forma do art. 2º, ficam dispensados do requisito previsto no inciso III, sem prejuízo do disposto no § 2º (§ 1º).

Caberá ao Poder Executivo estabelecer o conteúdo programático do curso de que trata o inciso IV, bem como dos módulos necessários à adaptação da formação curricular no caso do § 1º (§ 2º).

Ordena o **art. 4º** que o Agente prestará seus serviços ao gestor local do SUS, mediante vínculo direto ou indireto, cabendo ao Poder Executivo a regulamentação dos serviços (**parágrafo único**).

Por fim, o **art. 5º** exclui os ditames da lei do trabalho voluntário

2. Da **justificação** destaca-se:

“O Agente Comunitário de Saúde Bucal, definido como “pessoal de nível auxiliar ou técnico que trabalha em comunidades isoladas onde não exista recurso formal, de atenção odontológica, sob supervisão eventual ou periódica do Cirurgião Dentista, ou do Técnico em Higiene Dental, prestando cuidados primários de saúde à população local” (PINTO, 1992), é conhecido nos países em desenvolvimento como trabalhador primário de saúde e quase sempre é um membro da comunidade na qual trabalha.

Segundo especialistas, a não utilização de pessoal auxiliar significa um luxo que, hoje, nenhuma sociedade pode se permitir. Na odontologia, a incorporação de recursos humanos de nível elementar e médio, ao cotidiano da sua prática é de fundamental importância. As bem sucedidas experiências de países como Estados Unidos e Nova Zelândia com a higienista dental e a enfermeira dentária escolar confirmam esta importância.

Em Minas Gerais, a Fundação de Desenvolvimento de Pesquisa da Universidade Federal de Minas Gerais – FUNDEP/UFGM, iniciou uma capacitação pioneira no Brasil visando formar o ACSB para atuar no Programa de Saúde da Família, e até o ano 2000 qualificou 6.189 agentes em diversas cidades. Nas localidades onde o ACSB foi capacitado, o mesmo está incorporado ao Programa de Saúde Bucal. Ele realiza um conjunto de

procedimentos de promoção e prevenção em Saúde Bucal, de baixa complexidade, dispensando equipamentos odontológicos.”

3. A COMISSÃO DE SEGURIDADE SOCIAL E FAMÍLIA, em reunião de 15 de dezembro de 2004, aprovou o PL, nos termos do parecer **reformulado** do Relator, Deputado BENJAMIN MARANHÃO, tendo o Deputado DR. FRANCISCO GONÇALVES apresentado **voto em separado**.

O primeiro parecer do Relator concluía pela **rejeição** do PL, por entender que os objetivos visados pelo PL já estavam atendidos pela **Lei nº 10.507, de 10 de julho de 2002:**

“A Lei 10.507, de 10 de julho de 2002, criou a profissão de Agente Comunitário de Saúde, na qual certamente se inspirou o autor do presente projeto, que praticamente o reproduziu na sua proposta, com a inclusão apenas do requisito de idade mínima para o exercício de tal atividade.

Hoje em dia todas as equipes do Programa de Saúde da Família são integradas por profissionais ligados à odontologia, ou, como queiram, à saúde bucal, a saber: cirurgião dentista, atendente de consultório dentário e técnico em higiene dental.

Não há porque se fazer a distinção entre saúde e saúde bucal. A citada lei, ao criar a profissão de Agente Comunitário de Saúde, sabiamente, não fez tal distinção, dando a todos que preencham determinados requisitos, a mesma denominação, vale dizer, o mesmo status.

*Convém lembrar, ainda, que em seu art. 3º, § 2º, o citado diploma legal define que caberá ao **Ministério da Saúde** estabelecer o conteúdo programático do **curso** de qualificação básica para a formação daquele profissional, bem como dos módulos necessários à adaptação da formação curricular dos que já vinham exercendo aquela atividade. Nesta oportunidade, certamente, serão levadas em conta as especificidades de cada ramo dos serviços prestados, inclusive dos que se ocupam da chamada saúde bucal.”*

Na oportunidade, o Deputado DR. FRANCISCO GONÇALVES apresentou **voto em separado**, pela **aprovação** do Projeto, o que provocou a reformulação do primeiro parecer, concluindo pela sua aprovação:

*“Levando em consideração a intenção do autor em abrir a possibilidade de inclusão de um agente de saúde para tratar especificamente da saúde bucal da população, bem como o que diz o **parágrafo único do artigo 4º** do projeto em análise que afirma que “caberá ao Executivo a regulamentação dos serviços que trata o caput”, sendo assim de iniciativa do Executivo a regulamentação dos serviços desses agentes de saúde, além da implementação deste profissional nas equipes de saúde da família, portanto o gestor do SUS haverá de decidir sobre a oportunidade e conveniência da presença desse profissional para a execução de políticas de saúde.”*

4. A COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO, em reunião de 8 de outubro de 2008, **rejeitou**, por unanimidade o PL, seguindo parecer da Relatora, Deputada VANESSA GRAZZIOTIN, que assim se desenvolve:

“Infelizmente, o Projeto apresenta graves problemas conceituais, jurídicos e operacionais, que não recomendam sua aprovação.

*Conceitualmente, **profissões não se criam por lei**, ao contrário. De acordo com o **art. 5º, XIII**, da Constituição Federal, é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão. Por isso, o exercício das profissões não depende, em regra, de autorização do legislador. As profissões existem simplesmente porque os trabalhadores passam a exercer determinada atividade com habitualidade e de forma remunerada. Portanto não tem cabimento criar por lei uma profissão.*

Está claro, porém, que a lei pode restringir o exercício da profissão em alguns casos muito especiais. Mas essa restrição não pode contrariar o princípio da ampla liberdade de trabalhar, direito fundamental de todo brasileiro. Trata-se de uma interferência direta em um direito basilar da pessoa humana, como o direito de escolher uma profissão e nela trabalhar, não só para ganhar o sustento seu e da família, como também para

seguir sua vocação, inserir-se socialmente, realizar-se como indivíduo, enfim, ser feliz e viver uma vida boa.

Por isso, mesmo que quiséssemos entender o Projeto não como a exata criação de uma profissão, mas como um caso de **regulamentação de Profissão**, encontraríamos novo obstáculo, desta vez de ordem **conceitual e jurídica**, pois o Projeto afronta a norma constitucional que garante **ampla liberdade de exercício de profissões**, que só permite a regulamentação em casos muito específicos.

Nesse contexto, a **CTASP**, na reunião de 28 de maio deste ano, adotou o Verbete nº 02 da Súmula de Jurisprudência, que revigorou parcialmente o **Verbetes nº 01**, dispondo sobre **regulamentação de profissão**. Na oportunidade, decidiu-se que a **regulamentação profissional somente é aceitável se atendidos cumulativamente os seguintes requisitos:**

- a. que não proponha reserva de mercado para um segmento em detrimento de outras profissões com formação idêntica ou equivalente;**
- b. que haja a garantia de fiscalização do exercício profissional e**
- c. que se estabeleçam os deveres e as responsabilidades pelo exercício profissional.**

Verificamos que o proposta em análise não se encontra adequada ao disposto no Verbetes nº 02, uma vez que ela não apresenta os deveres e direitos a que se submeterão os profissionais, assim como não traz previsão sobre a fiscalização profissional.

Ademais, vale ressaltar trecho da justificação do **Verbetes n.º 01 da CTASP** que se aplica plenamente no caso em exame:

"Costuma-se muito confundir regulamentação profissional com o reconhecimento da profissão e com a garantia de direitos quando, na verdade, regulamentar significa impor limites, restringir o livre exercício da atividade profissional, já valorizada, reconhecida e assegurada constitucionalmente. Esse poder do Estado de interferir na atividade para limitar o seu livre exercício só se justifica se o interesse público assim o exigir. É certo que a exigência do interesse público não é pela especificação ou reserva de direitos para um determinado segmento econômico-profissional e sim pela imposição de deveres em favor da coletividade consumidora de seus serviços que, se praticados por

*peessoas desprovidas de um mínimo de conhecimentos técnicos e científicos especializados, poderiam acarretar **sério dano social, com riscos à segurança, à integridade física, à saúde, à educação, ao patrimônio e ao bem-estar.***"

Somos forçados a constatar que não há na atividade do agente público de saúde o interesse público a determinar sua regulamentação por lei, ao contrário, trata-se de atividade de nível fundamental, alcançada por meio de conhecimentos básicos e exercida sob estreita supervisão e dependência de profissionais de maior nível acadêmico.

Na verdade, como o agente comunitário mantém vínculos trabalhistas com a Administração, o que se faz necessário é criar o respectivo cargo público, descrever suas competências e os requisitos de acesso. Para isso, aí sim, será necessário um Projeto de Lei, mas de iniciativa privativa do Presidente da República, respeitadas também as competências privativas dos Governadores dos Estados e dos Prefeitos municipais, conforme a contratação se dê em âmbito federal, estadual ou municipal, de acordo com expressa determinação da Constituição Federal.

*Foi isso o que fez a Medida Provisória n.º 297, de 9 de junho de 2006, convertida na Lei n.º 11.350, de 2006, que regulamenta o § 5º do art. 198 da Constituição, dispondo sobre o aproveitamento de pessoal amparado pelo parágrafo único do art. 2º da **Emenda Constitucional n.º 51, de 14 de fevereiro de 2006**. A MP estabeleceu o conceito e os requisitos para a contratação do **agente comunitário de saúde** e do **agente comunitário de combate às endemias** e atribuiu, por meio do seu art. 7º, ao **Ministério da Saúde** a prerrogativa de disciplinar as atividades de prevenção de doenças, de promoção da saúde relacionadas ao **agente comunitário**.*

*Note-se, aí, que as possibilidades de atuação do **agente comunitário de saúde** já são perfeitamente compatíveis com os objetivos do autor em relação à saúde bucal. Em razão disso, ainda que relevássemos todos os problema que maculam a iniciativa em exame, devemos também constatar que o objetivo do autor, conforme exposto na fundamentação do Projeto, prescinde de um Projeto de Lei. Dizemos isso porque o objetivo é incluir no **Programa de Saúde da Família – PSF** – a figura do agente de saúde bucal. Com as prerrogativas legais que possui, basta ao **Ministro da***

*Saúde, por meio de portaria, explicitar nas atribuições dos **agentes comunitários de saúde**, as atribuições relativas à **saúde bucal** e incluí-las no PSF, como fez com as demais profissões que atuam no Programa.”*

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

1. Compete, regimentalmente, a esta COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA o exame de **projetos**, emendas e substitutivos trazidos à Câmara e suas comissões, sob enfoque de **constitucionalidade, legalidade, juridicidade, regimentalidade e técnica legislativa** (art. 32, IV, a).

2. Cuida o Projeto da **criação da profissão de agente comunitário de saúde bucal**, caracterizando as atividades exercidas, estabelecendo os requisitos para esse exercício e atribuindo ao Poder Executivo fixar o conteúdo programático do curso necessário e a regulamentação dos serviços correspondentes.

3. Havendo disparidade de posicionamento nas Comissões precedentes, a competência para deliberação final desloca-se para o Plenário, ex-vi da alínea **g**, do inciso **II**, do **art. 24** do Regimento Interno.

4. Assegura o **inciso XIII** do **art. 5º** da Constituição Federal:

*“**XIII** – é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer.*

5. Como está claro, não é o caso de “criar” a profissão de **Agente Comunitário de Saúde Bucal**, mas de reconhecê-la, razão pela qual de oferece emenda nesse sentido.

6. Por outro lado, não consta, como não poderia constar por iniciativa de parlamentar, o **órgão fiscalizador** da profissão que é de natureza autárquica, e , portanto, só poderia ser objeto de projeto de iniciativa exclusiva do Presidente da República, a teor do **art. 61, § 1º, alínea e**:

*“criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observando o disposto no **art. 84, VI;**”*

Mas isto não condena o PL em si, pois essa entidade autárquica poderá surgir *a posteriori*, ficando, todavia, a lei, para entrar em vigor, condicionada à sua criação.

7. Há, ainda, que suprimir, através de **emenda**, o **§ 2º** do **art. 3º** e o **parágrafo único** do **art. 4º**, eis que agridem o princípio da **separação dos Poderes**, consubstanciado no **art. 2º** da Constituição Federal.

8. Em tais condições, o voto é pela **constitucionalidade** do PL, com as **emendas** acostadas, e pela sua **juridicidade** e **boa técnica legislativa**.

Sala da Comissão, em de de 2009.

Deputado COLBERT MARTINS
Relator

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 1.274, DE 2003

Cria a profissão de Agente Comunitário de Saúde Bucal e dá outras providências.

EMENDA MODIFICATIVA

Dê-se à **ementa** e ao **caput** do **art. 1º** a seguinte redação:

“Reconhece a profissão de Agente Comunitário da Saúde Bucal e dá outras providências.”

“Art. 1º Fica reconhecido o exercício da profissão de Agente Comunitário de Saúde Bucal, nos termos desta lei.

Parágrafo único.....”

Sala da Comissão, em de de 2009.

Deputado COLBERT MARTINS
Relator

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 1.274, DE 2003

Cria a profissão de Agente Comunitário de Saúde Bucal e dá outras providências.

EMENDA SUPRESSIVA

Ficam suprimidos o § 2º do art. 3º, renumerando-se os seguintes, e o **parágrafo único** do art. 4º.

Sala da Comissão, em de de 2009.

Deputado COLBERT MARTINS
Relator