

## **PARECER N° , DE 2010**

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS SOCIAIS, em decisão terminativa, ao Projeto de Lei do Senado nº 480, de 2003, da Senadora Fátima Cleide, que *regulamenta o exercício profissional da acupuntura, autoriza a criação do Conselho Federal de Acupuntura, e dá outras providências.*

**RELATOR: Senador FLÁVIO ARNS**

### **I – RELATÓRIO**

O Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 480, de 2003, de autoria da Senadora Fátima Cleide, visa à regulamentação do exercício profissional da acupuntura.

De acordo com o projeto, estão habilitados para a prática da acupuntura os graduados em cursos de nível superior de acupuntura; os graduados em cursos de nível superior de acupuntura no exterior, após revalidação do diploma; os profissionais de saúde de nível superior, com especialização em acupuntura reconhecida pelos respectivos conselhos profissionais; e os praticantes de acupuntura, até a data da publicação da lei. Os praticantes necessitam ter concluído o segundo grau e só poderão exercer a atividade como técnicos em acupuntura, sob a orientação de profissional habilitado, de nível superior.

O PLS nº 480, de 2003, define o exercício da acupuntura como a utilização de técnicas e métodos de sedação ou estimulação de pontos energéticos predeterminados, no homem ou no animal, mediante inserção de agulhas ou instrumentos apropriados, visando à promoção e à recuperação de funções de órgãos e sistemas do paciente.

O projeto determina que o Sistema Único de Saúde (SUS) assegure à população o acesso à acupuntura, além de autorizar a criação do Conselho Federal de Acupuntura.

Ao final, constam as cláusulas de revogação das disposições em contrário e de vigência.

O PLS nº 480, de 2003, vem para ser apreciado em caráter terminativo pela Comissão de Assuntos Sociais. Durante o prazo regimental, não foram oferecidas emendas.

## II – ANÁLISE

A acupuntura é uma técnica milenar de intervenção em saúde e sua utilização tem se expandido de forma bastante acelerada em diferentes países. Nas últimas décadas, diversos estudos científicos foram realizados sobre a eficácia dessa abordagem terapêutica e os resultados positivos têm respaldado a crescente utilização e incorporação dessa técnica nos sistemas de saúde.

Diante da experiência acumulada, que atesta os grandes benefícios dessa prática para a saúde pública, a Organização Mundial da Saúde (OMS) expressou o reconhecimento da importância de ampliar o acesso da população à acupuntura, principalmente por intermédio de sua incorporação à prática multiprofissional na atenção primária à saúde. Ao mesmo tempo, recomendou aos Estados Membros a formulação de políticas voltadas para a segurança e a competência técnica em seu uso, mediante a regulamentação e o controle dessa prática nos respectivos sistemas de saúde.

Como se trata de uma atividade que tem repercussões importantes sobre a saúde das pessoas e dada a crescente utilização da técnica em nosso meio, é preciso editar normas que disciplinem o exercício profissional da acupuntura no País. A necessidade de regulamentação da prática da acupuntura é inquestionável, ainda que sejam bastante polêmicos os termos em que deve ocorrer essa normatização. Consideramos, portanto, extremamente meritório e oportuno o projeto ora sob análise.

Um dos pontos cruciais dessa discussão refere-se ao tipo de profissional que estará apto a praticar a acupuntura. Daí decorre, necessariamente, a definição quanto à qualificação necessária para o exercício profissional.

Em nosso país, vem se consolidando a concepção de que a acupuntura é uma abordagem terapêutica multiprofissional. O Ministério da Saúde adotou essa concepção na Portaria nº 971, de 3 de maio de 2006, que aprova a Política Nacional de Práticas Integrativas e Complementares no Sistema Único de Saúde, ao assumir, como premissa, o desenvolvimento da Medicina Tradicional Chinesa-Acupuntura em caráter multidisciplinar, para as

categorias profissionais presentes no SUS, e em consonância com o nível de atenção.

Atualmente, todas as categorias profissionais de saúde regulamentadas reconhecem e incorporam a prática da acupuntura no âmbito de sua atuação. Vale aqui mencionar, em ordem cronológica, as resoluções dos conselhos profissionais que tratam dessa matéria:

1. Resolução nº 60, de 29 de outubro de 1985, do Conselho Federal de Fisioterapia e Terapia Ocupacional (COFFITO): dispõe sobre a prática da acupuntura pelo Fisioterapeuta e dá outras providências;
2. Resolução nº 2, de 3 de fevereiro de 1986, do Conselho Federal de Biomedicina (CFBM): dispõe sobre o exercício de acupuntura pelo Biomédico;
3. Resolução nº 1.455, de 11 de agosto de 1995, do Conselho Federal de Medicina (CFM): reconhece a Acupuntura como especialidade médica (revogada pela Resolução nº 1.634/2002);
4. Resolução nº 197, de 19 de março de 1997, do Conselho Federal de Enfermagem (COFEN): estabelece e reconhece as Terapias Alternativas como especialidade e/ou qualificação do profissional de Enfermagem;
5. Resolução nº 353, de 23 de agosto de 2000, do Conselho Federal de Farmácia (COF): dispõe sobre o exercício de acupuntura pelo profissional farmacêutico;
6. Resolução nº 272, de 20 de Abril de 2001, do Conselho Federal de Fonoaudiologia (CFFa): dispõe sobre a prática da Acupuntura pelo fonoaudiólogo e dá outras providências;
7. Resolução nº 221, de 23 de maio de 2001, do Conselho Federal de Fisioterapia e Terapia Ocupacional (COFFITO): dispõe sobre a prática da acupuntura pelo Terapeuta Ocupacional e dá outras providências;
8. Resolução nº 5, de 24 de maio de 2002, do Conselho Federal de Psicologia (CFP): dispõe sobre a prática da acupuntura pelo Psicólogo;
9. Resolução nº 283, de 5 de agosto de 2003, do Conselho Federal de Enfermagem (COFEN): fixa regras sobre a prática da Acupuntura pelo Enfermeiro e dá outras providências;

10. Resolução nº 69, de 16 de dezembro de 2003, do Conselho Federal de Educação Física (CONFEF): dispõe sobre a utilização da técnica de acupuntura pelo Profissional de Educação Física, quando da sua intervenção.

Ao assumirmos a relatoria deste projeto de lei, promovemos debates com os diversos grupos e segmentos interessados no tema, para que o projeto aprovado pudesse responder adequadamente aos diversos interesses, tendo sempre como prioridades incontestáveis a garantia do acesso e da segurança da população em relação à prática da acupuntura.

Um interlocutor fundamental nesse processo é o Ministério da Saúde, uma vez que, enquanto gestor federal do SUS, é a quem compete ordenar a formação dos recursos humanos na área da saúde (Constituição Federal, art. 200, III).

Nesse sentido, entendemos ser necessário levar em conta o posicionamento da Câmara Técnica de Regulação do Trabalho em Saúde, sob a coordenação do Departamento de Gestão e da Regulação do Trabalho em Saúde/Secretaria de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde, do Ministério da Saúde, segundo o qual a acupuntura deve ser regulamentada enquanto uma especialidade das profissões de saúde, e não como uma nova profissão de nível superior. De acordo com aquela Câmara Técnica, a formação básica em saúde, aliada aos conhecimentos específicos da medicina tradicional chinesa, são requisitos fundamentais para se garantir a prática segura da acupuntura. Ademais, faz parte da atual política de recursos humanos do SUS o desestímulo à criação de novas profissões de saúde.

Assim, em consonância com as posições emanadas do Ministério da Saúde, que se baseiam nas atuais necessidades e capacidades do SUS, concluímos que a acupuntura deve ser exercida como prática multiprofissional, dentro do campo de atuação das profissões de saúde regulamentadas. Isso garantirá tanto o acesso da população à acupuntura, por meio de sua incorporação e expansão dentro do SUS, como a segurança de que ela será exercida por profissionais plenamente qualificados.

No entanto, há um conjunto de profissionais acupunturistas que não se enquadra nessa definição e que não podem ficar à margem da regulamentação proposta. Por uma questão de justiça e de tradição, acreditamos que devam ser reconhecidos como aptos ao exercício da acupuntura os portadores de diplomas de acupuntura de nível técnico ou superior, os quais tenham sido obtidos até a data de publicação da lei, ou em momento posterior à data de início de vigência da lei, desde que estivessem frequentando os cursos àquela data. Também, que o mesmo direito seja reconhecido aos profissionais de

acupuntura que, na data da publicação da lei, já a praticavam há pelo menos cinco anos.

Quanto à autorização para a criação do Conselho Federal de Acupuntura, conforme disposto no art. 5º do projeto, devemos observar que há óbices constitucionais à aprovação desse dispositivo. Os conselhos profissionais desempenham função típica de Estado, sendo legalmente definidos como autarquias. Assim, a competência de iniciativa de lei que vise à criação de conselhos profissionais é privativa do Presidente da República, conforme dispõe o art. 61, § 1º, inciso II, alínea e, da Carta Magna.

O vício de constitucionalidade apontado não pode ser sanado mediante o emprego de fórmula autorizativa. Não se pode pretender autorizar outro Poder a fazer algo para o qual não solicitou e não necessita de autorização, uma vez que já é sua prerrogativa. Além disso, tal dispositivo configura-se como injurídico, pois não contém força imperativa, essencial à norma jurídica. É inócuo, também, pois dele não decorre qualquer obrigação ou sanção. Portanto, deve ser suprimido.

A determinação de que o SUS ofereça acupuntura nos serviços prestados à população incorre, novamente, em vício de constitucionalidade, pois fere o princípio da independência e da separação dos Poderes.

Em termos de técnica legislativa, o art. 6º do projeto contraria o disposto no art. 9º da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que determina que a cláusula de revogação enumere, expressamente, as leis ou os dispositivos legais revogados.

Assim, para escoimar a proposição dos vícios de constitucionalidade e de técnica legislativa apontados, bem como para promover as adequações necessárias relativas ao mérito, apresentamos substitutivo à matéria.

### **III – VOTO**

Do exposto, manifestamos voto **favorável** ao Projeto de Lei do Senado nº 480, de 2003, nos termos da seguinte emenda substitutiva:

**EMENDA Nº**

**– CAS (SUBSTITUTIVO)**

**PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 480, DE 2003**

Regulamenta a prática da acupuntura.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** É livre o exercício da acupuntura em todo o território nacional, observado o disposto nesta Lei.

**Art. 2º** Para os efeitos desta Lei, acupuntura consiste na estimulação de pontos específicos do corpo humano, mediante o uso de agulhas ou de instrumentos não invasivos, a partir de diagnóstico energético-funcional realizado dentro dos marcos da medicina tradicional chinesa, com a finalidade de manter ou restabelecer o equilíbrio energético-funcional do organismo.

**Art. 3º** São considerados habilitados para o exercício profissional da acupuntura:

I – os profissionais de saúde de nível superior portadores de diploma de curso de pós-graduação em acupuntura em nível de especialização com um mínimo de um mil e quinhentas horas-aula, reconhecido pelo órgão competente;

II – os profissionais portadores de diploma de curso técnico ou superior em acupuntura expedido por estabelecimento de ensino reconhecido, que tenham concluído o curso até a data de publicação desta Lei ou que o estavam cursando nessa data;

III – os profissionais que, tendo concluído curso livre de acupuntura, ensino médio ou superior, comprovem que vêm exercendo a acupuntura por um período mínimo de cinco anos, até a data de publicação desta Lei.

*Parágrafo único.* Os profissionais referidos no inciso III terão o prazo de um ano, a partir da data de publicação desta Lei, para comprovar o efetivo exercício da acupuntura, na forma do regulamento.

**Art. 4º** A prática da acupuntura requer:

I – dos profissionais de saúde que atendam as condições especificadas no inciso I do art. 3º, o registro como especialista em acupuntura no respectivo conselho profissional;

II – dos profissionais que atendam as condições especificadas nos incisos II e III do art. 3º, o registro, como acupunturista, no órgão competente, de acordo com o regulamento.

**Art. 5º** Os profissionais que, no exercício da acupuntura, causarem dano ao paciente ou que infringirem normas éticas da profissão estarão sujeitos às penalidades previstas pelos respectivos conselhos profissionais e na legislação vigente, sem prejuízo das sanções civis ou penais cabíveis.

**Art. 6º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator