



ESTADO DE GOIÁS

PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

GABINETE

PROCESSO: 201800010035009

INTERESSADO: CONSELHO REGIONAL DE ENFERMAGEM DE GOIÁS - COREN

ASSUNTO: Solicitação - Consulta

DESPACHO Nº 140/2019 - GAB

EMENTA: 1. ADMINISTRATIVO. CONSTITUCIONAL. 2. PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO DO DESPACHO Nº 1043/2018 SEI-GAB, QUE ORIENTOU A PASTA CONSULENTE PELA INEXISTÊNCIA DE ÓBICE À PRÁTICA DA ACUPUNTURA PELOS ENFERMEIROS, DESDE QUE DEVIDAMENTE HABILITADOS. 3. RESOLUÇÃO Nº 585/2018 - COFEN, EDITADA COM FUNDAMENTO NA DECISÃO JUDICIAL PROFERIDA PELO TRF/1ª REGIÃO (PROCESSO 0032816-21.2001.4.01.3400) PERMITINDO A PRÁTICA DA ACUPUNTURA POR ENFERMEIROS. 4. MANUTENÇÃO DAS CONCLUSÕES DO DESPACHO ATACADO PELOS FATOS E FUNDAMENTOS ORA EXPOSTOS.

1. Trata-se de solicitação de orientação da **Secretaria de Estado de Saúde**, via **Centro de Referência em Medicina Integrativa Complementar - CREMIC**, acerca da realização de atendimentos de acupuntura pelos profissionais de enfermagem da mencionada unidade.

2. Conforme extraído do **Despacho n. 1194/2018-SEI**, da Advocacia Setorial da Secretaria da Saúde, o Conselho Regional de Medicina do Estado de Goiás – COREGO manifestou-se contrário à realização deste procedimento pelos multiprofissionais de saúde do CREMIC, sob o argumento de que o tratamento de acupuntura é considerado "ato médico". Por outro lado, o COREN – Conselho Regional de Enfermagem de Goiás emitiu parecer concluindo que não há impedimentos legais para a prática da acupuntura pelo profissional enfermeiro devidamente habilitado, conforme Resolução COFEN n. 585/2018 e decisão judicial, cuja cópia juntou nos autos.

3. Esta Procuradoria-Geral, via **Despacho nº 1043/2018 SEI-GAB** (4645421), pronunciou-se pela inexistência de óbice jurídico para que outros profissionais da saúde, como os enfermeiros e fisioterapeutas, possam realizar o procedimento de acupuntura, desde que tenham habilitação específica, apresentando as conclusões que foram sintetizadas nos seguintes moldes:

"i) no Brasil não existe regulamentação da profissão de acupunturista; ii) o procedimento de acupuntura é reconhecido pelo Ministério da Saúde dentro Política Nacional de Práticas Integrativas e Complementares no Sistema Único de Saúde; iii) tal atividade não está prevista na Lei Federal 12.842/2013 como privativa de médico; iv) o STJ vem afirmando que a profissão de acupunturista não foi regulamentada no Brasil e pode ser praticada por diversos profissionais da saúde desde que portador de habilitação específica; v) pode ser praticada por enfermeiros com habilitação própria."

4. Os autos retornam com a manifestação apresentada pelo Presidente do Colégio Médico Brasileiro Acupuntura - CMBA (5263591), registrando o seu posicionamento segundo o qual *"a Administração Pública não possui competência para autorizar a prática da acupuntura por profissionais não médicos, sobretudo a enfermagem, sendo necessário e urgente a revogação do **Despacho n. 1043/2018 SEI-GAB**, do Douto Procurador-Geral do Estado de Goiás, Exmo Sr. Dr. Murilo Nunes Magalhães"*, pelas conclusões que foram sintetizadas nos termos a seguir reproduzidos:

"a) a segunda parte do inciso XIII do art. 5º da Constituição Federal estabelece a possibilidade da restrição legal da liberdade para o exercício das profissões, quando diz: "é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer". Assim, somente o profissional que possui em sua lei autorização expressa para realizar determinado ato é que pode fazê-lo;

b) No Brasil, hoje, somente existe uma lei (Lei do Ato Médico) que preveja a possibilidade de o profissional médico realizar o diagnóstico nosológico, classificando, ainda, o que é diagnóstico nosológico;

c) A prática milenar da Acupuntura pressupõe a realização de prévio diagnóstico e a inserção de agulhas em determinados pontos do corpo humano, a depender do mal diagnosticado no exame e a prescrição de tratamento;

d) Essa mesma Lei do Ato Médico, na alínea b do artigo 4º, é expressa ao prever que é privativo do médico a indicação da execução e execução de procedimentos invasivos. Ora, um procedimento tipicamente invasivo é a acupuntura e o texto legal restringe a indicação da execução e a execução desse tipo de procedimento invasivo somente a médico;

e) Apesar de não existir no ordenamento jurídico lei específica regulando a atividade de acupuntor, não pode qualquer profissional não médico, praticar atos que atos que (sic) sua legislação profissional não lhe permite (acupuntura), sob pena de ferir o inciso XIII do artigo 5º da Constituição;

f) Não existe fundamento jurídico, doutrinário ou jurisprudencial para que

profissionais não médicos pratiquem a acupuntura no Brasil nos dias de hoje;

g) Permitir a prática de acupuntura por profissionais que não possuem autorização legal para tanto (não médicos), é assumir responsabilidade solidária com a realização desses atos e desrespeita o princípio constitucional mas importante da Administração Pública que é o Princípio da Legalidade; e

h) o fato de intervenções que necessitam de diagnóstico, com procedimentos invasivos, praticados por profissionais não habilitado pode acarretar sérios danos à saúde das pessoas."

5. Em suma, há um pedido de reconsideração quanto à orientação dada ao Centro de Referência em Medicina Integrativa Complementar – CREMIC, através do **Despacho nº 1043/2018 SEI-GAB**, segundo a qual a acupuntura *pode ser praticada por enfermeiros com habilitação própria*. Argumenta-se que para a realização da acupuntura é necessário que o profissional tenha conhecimentos amplos acadêmicos em diagnóstico e tratamento médico, de modo que a prática dela por profissionais não médicos caracteriza exercício ilegal. Além disso, aponta-se a incompetência da Administração Pública estadual *para autorizar a prática da acupuntura por profissionais não médicos, sobretudo a enfermagem*.

6. Inicialmente, devo observar que a orientação exarada no **Despacho nº 1043/2018 SEI-GAB** foi formulada em respeito à competência conferida a este órgão consultivo pelo artigo 132 da Constituição Federal, artigos 118 e 119 da Constituição Estadual e artigo 3º, inciso I, da Lei Complementar Estadual nº 58/2006, diante da consulta formulada por unidade integrante da Secretaria de Estado da Saúde.

7. Consoante demonstra o documento carreado aos autos pelo representante do Colégio Médico Brasileiro Acupuntura, existe uma verdadeira batalha judicial sobre a possibilidade de a acupuntura poder ser praticada por profissionais da saúde estranhos à carreira de Médico. Pois bem, para a resolução da consulta que foi apresentada pelo Centro de Referência em Medicina Integrativa Complementar - CREMIC, é necessário ter como foco exclusivamente a situação dos profissionais da área de enfermagem, diante da regulamentação de suas atividades profissionais, levando-se em consideração as decisões judiciais mais recentes proferidas pelos tribunais superiores quanto a possibilidade da prática da acupuntura pelos enfermeiros.

8. O Conselho Federal de Medicina ajuizou ação ordinária em desfavor do Conselho Federal de Enfermagem visando a anulação da Resolução COFEN nº 197/97, sob o argumento de que o conselho teria exorbitado de sua competência fiscalizadora ao estabelecer e reconhecer as terapias alternativas (acupuntura) como especialidade e/ou qualificação do profissional de Enfermagem, invadindo competência exclusiva da classe médica nos termos das Leis nºs 3.268/1957, 5.905/1973 e 7.498/1986. Em 16/10/2007, o pedido do autor foi julgado procedente, tendo sido interposto recurso de apelação pelo Conselho Federal de Enfermagem, sustentando a possibilidade de a acupuntura ser praticada pelos enfermeiros, pois não é legalmente "ato médico".

9. Em 06/08/2018 (julgado, portanto, após a lei do "ato médico"), a 8ª Turma do TRF da 1º Região, por unanimidade, deu provimento à apelação e à remessa oficial, de conformidade com o acórdão que segue transcrito:

"CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO ORDINÁRIA. CONSELHO FEDERAL DE MEDICINA. CONSELHO FEDERAL DE ENFERMAGEM. ACUPUNTURA. INEXISTÊNCIA DE LEI REGULADORA DA ATIVIDADE. REGULAMENTAÇÃO POR RESOLUÇÃO. TÉCNICA TERAPÊUTICA NÃO VINCULADA NECESSARIAMENTE À PROFISSÃO MÉDICA. ATIVIDADE MULTIPROFISSIONAL SUBMETIDA A PREPARO ESPECÍFICO E FISCALIZAÇÃO DOS CONSELHOS PROFISSIONAIS DAS ÁREAS DE SAÚDE E DO PODER PÚBLICO. RESOLUÇÃO FUNDADA NO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE, DO LIVRE EXERCÍCIO PROFISSIONAL E DO DIREITO À SAÚDE EM SENTIDO AMPLO. ART. 5º, II e XIII E 196 DA CF. APELAÇÃO E REMESSA OFICIAL PROVIDAS.

1. Alegada nulidade da Resolução COFEN 197/97, em razão de sua incompatibilidade vertical com o art. 5º, XIII, da CF e com as Leis 3.268/57, 5.905/1973 e 7.498/1986, e sua desconformidade horizontal com a Resolução CFM 1.455/1995, que estabelece a acupuntura como especialidade exclusiva da classe médica. Contudo, nenhuma dessas leis ordinárias acima apontadas tratam da técnica da acupuntura. Outrossim, quando da edição da Lei 12.842/2013, que rege o exercício da Medicina, buscou-se estabelecer a acupuntura como ato médico, todavia, naquela oportunidade, a Presidente da República vetou os incisos I e II do § 4º do art. 4º, que pretendiam declarar como exclusividade da classe médica.

2. A falta de regulamentação dessa técnica terapêutica, interpretada à luz da liberdade constitucional de escolha profissional, que é limitada apenas por requisitos definidos em lei, não impede os profissionais da área de saúde de praticar a acupuntura. Não se trata de aplicar a teoria da licitude implícita, mas sim de interpretar sistematicamente a Constituição, conjugando o princípio da legalidade (obrigação de deixar de fazer) com o da liberdade de ação profissional (art. 5º, XIII, da CF), mas, principalmente, com o disposto nos arts 196 e 197 da Constituição Federal, que tratam do direito constitucional à saúde.

3. Limitar essa prática milenar oriental ao exclusivo exercício dos profissionais da ciência médica ocidental, além de constituir uma sobrequalificação para o exercício dessa técnica, conduzirá, inelutavelmente, à restrição do direito de toda a população à saúde em sentido amplo, isto é “à redução do risco de doenças de outros agravos” conforme disposto no art. 196 da CF 1988.

4. A ponderação feita na própria Constituição entre a liberdade de atividade profissional e a necessidade de observação de requisitos estabelecidos em lei formal, visa justamente impedir, por meio da ação representativa da sociedade no parlamento, a formação de monopólios corporativos que, sob o argumento, muitas vezes legítimos, de segurança no exercício de certas atividades, ao final, apenas desproporcionalmente restringem ou encarecem sobremaneira o fornecimento destas atividades à população.

5. Ademais, é à população que deve dirigir-se o interesse primário da Administração dos serviços de saúde pública no Brasil. Nesse contexto, adotar uma posição restritiva de tal prática terapêutica milenar traria inelutável prejuízo aos cidadãos dependentes do serviço de saúde pública, tendo em vista o direcionamento já adotado pelo SUS, que a admite a partir de uma perspectiva multiprofissional (v. Portaria 971/2006 do Ministério da Saúde).

6. Anote-se que se essa técnica terapêutica fosse ato exclusivo do médico, todos os profissionais de saúde que há décadas realizam essa conduta estariam, em tese,

praticando o delito de exercício ilegal da medicina. Porém, isto não se dá, seja porque em uma perspectiva formal não há norma regulamentando a acupuntura como atividade exclusiva dos médicos, seja, numa perspectiva material, em razão da prática da acupuntura por outros profissionais de saúde, desde que habilitados, não ofender o bem jurídico protegido pelo tipo penal do art. 282 do Código Penal, que é a saúde pública. Precedente.

7. Deve ser ressaltado que o que a Resolução atacada permite é a execução das técnicas de acupuntura pelos profissionais de saúde e não a realização do diagnóstico nosológico por estes profissionais, já que este diagnóstico é inelutavelmente ato médico conforme a Lei 12.842/2013.

8. À vista da inexistência de regulamento sobre o tema e à luz do art. 5º, XIII e do art. 196 ambos da Constituição Federal, inexistem vícios a macular a Resolução COFEN 197/1997, que apenas disciplina o que já ocorre na prática há décadas no Brasil. Precedente.

9. Apelação e remessa oficial providas."(processo nº 0032816-21.2001.4.01.3400)

10. Em consulta ao sítio do TRF da 1ª Região vislumbra-se que a decisão judicial retro ainda não transitou em julgado, havendo notícia de que os Embargos de Declaração manejados pelo Conselho Federal de Medicina foram improvidos. De qualquer modo, logo em seguida, amparado nos **fundamentos jurídicos** encartados na decisão judicial (ainda que provisória), o Conselho Federal de Enfermagem **editou** a Resolução COFEN nº 585/2018, estabelecendo e reconhecendo a acupuntura como especialidade ou qualificação profissional dos profissionais da enfermagem, conferindo-lhes o direito de realizarem a "prática de acupuntura".

11. Ademais, em consulta realizada no mesmo sítio constata-se a existência de outra demanda envolvendo o mesmo objeto - anulação da Resolução COFEN nº 197/97 -, todavia, entre partes diferentes, quais sejam, o Colégio Médico de Acupuntura e o Conselho Federal de Enfermagem, nos autos dos processos nºs 0011454-89.2003.4.01.3400 (ação ordinária) e 0005521-18.2015.4.01.3400 (cumprimento de sentença). Das informações processuais colhidas nota-se que o pedido foi julgado improcedente na primeira instância, sendo que a sentença foi reformada pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região, nos termos do acórdão assim ementado (julgado, portanto, antes da lei do "ato médico"):

"ADMINISTRATIVO. EXERCÍCIO PROFISSIONAL. ACUPUNTURA. ATIVIDADE NÃO REGULAMENTADA. LEIS Nº 2.064/55 E 7.498/86. REGULAMENTAÇÃO DA PROFISSÃO DE ENFERMEIRO PROFISSIONAL. A Lei nº 2.604/55, art. 3º e seus parágrafos, estabelece que é atribuição do enfermeiro, além do exercício de enfermagem: a direção dos serviços de enfermagem nos estabelecimentos hospitalares e de saúde pública, de acordo com o art. 21 da Lei nº 775, de 06 de agosto de 1949, a participação do ensino em escolas de enfermagem e de auxiliar de enfermagem; a direção de escolas de enfermagem e de auxiliar de enfermagem; a participação nas bancas examinadoras de práticos de enfermagem. A Lei nº 7.498/86 explicitou com mais detalhes suas funções, mas não alargou o espectro de atuação dos referidos profissionais. Como se pode verificar do texto acima transcrito, não é possível a tais profissionais de saúde alargar seu campo de trabalho por meio de resolução, pois suas competências já estão fixadas em lei que regulamenta o exercício da profissão. A prática milenar da acupuntura pressupõe a realização de prévio diagnóstico e a

inserção de agulhas em determinados pontos de corpo humano, a depender do mal diagnosticado no exame. A Resolução Cofen 197/1997 do Conselho Federal de Enfermagem alargou o campo de atuação dos referidos profissionais ao possibilitar a utilização da acupuntura como método complementar de tratamento, pois referidos profissionais não estão habilitados a efetuarem diagnósticos clínicos. Somente podem realizar as atividades acima descritas. Apesar de não existir no ordenamento jurídico lei específica regulando a atividade de acupuntor, não pode o profissional de enfermagem praticar atos que sua legislação profissional não lhe permite, sob pena de ferir-se o inciso XIII do artigo 5º da Constituição. Apelação a que se dá provimento" (fl. 79).

12. E, não obstante a tentativa de reversão do cenário processual desfavorável por parte do Conselho Federal de Enfermagem, através do manejo do pedido de suspensão de liminar ou sentença (SLS 1566 - 2012/0082705-4) perante o STJ, alegando grave lesão à ordem e à saúde pública, o pleito não logrou êxito, sendo indeferido por decisão monocrática do Ministro Ari Pargendler, publicada em 08/05/2012. Assim, foi manejado o Agravo Regimental na SLS 1566, igualmente improvido nos termos da seguinte ementa:

"PEDIDO DE SUSPENSÃO DE LIMINAR. EXERCÍCIO DA ACUPUNTURA. Pretensão que parte de uma petição de princípio, a de que os pacientes desassistidos pelos profissionais de enfermagem seriam prejudicados; inexistindo dilação probatória no pedido de suspensão, não há como demonstrar o acerto de tal afirmação e o conseqüente desacerto daquela segundo a qual o prejuízo à saúde pública resultaria da prática da acupuntura por quem não tem habilitação para esse efeito. Agravo regimental desprovido."

13. Por fim, foram opostos Embargos de Declaração no Ag Rg na SLS 1566, que foram rejeitados, pela ausência de omissão, contradição ou obscuridade no caso. O respectivo acórdão transitou em julgado em 11/10/2012. E mais, em razão do posterior trânsito em julgado do acórdão proferido pelo TRF 1ª Região, o Conselho Médico de Acupuntura postulou o cumprimento da sentença (005521-18.2015.4.01.3400), que resultou na **revogação** da Resolução COFEN nº 197/97, por intermédio da Resolução COFEN nº 500/2015.

14. Dessa foram, em relação aos profissionais da enfermagem temos que o exercício da "prática da acupuntura" está regulamentada pela Resolução COFEN nº 585/2018, que foi editada com fundamento em decisão judicial favorável recentemente prolatada pelo TRF da 1ª Região no processo nº 0032816-21.2001.4.01.3400; não havendo, portanto, qualquer óbice ao referido exercício profissional, sob o aspecto ético-disciplinar, **desde que não implique na realização de prévio diagnóstico nosológico, que será de responsabilidade de um médico.** Em relação ao campo legal reporto-me aos fundamentos já alinhavados no **Despacho nº 1043/2018 SEI-GAB**, onde se nota que a regulamentação do SUS (Portaria nº 971/2006) é uníssona ao possibilitar o exercício da acupuntura em relação a outros profissionais da área de saúde, que não somente os médicos, tendo em vista o caráter multiprofissional da prática milenar; não por outra razão, houve o veto aos incisos I e II do § 4º do art. 4º do então Autógrafo de lei do "ato médico", nos seguintes termos: **"Ao caracterizar de maneira ampla e imprecisa o que seriam procedimentos invasivos, os dois dispositivos atribuem privativamente aos profissionais médicos um rol extenso de procedimentos, incluindo alguns que já estão consagrados no Sistema Único de Saúde a**

partir de uma perspectiva multiprofissional. Em particular, o projeto de lei restringe a execução de punções e drenagens e transforma a prática da acupuntura em privativa dos médicos, restringindo as possibilidades de atenção à saúde e contrariando a Política Nacional de Práticas Integrativas e Complementares do Sistema Único de Saúde. O Poder Executivo apresentará nova proposta para caracterizar com precisão tais procedimentos".

15. Matéria orientada, restituam-se os autos à **Secretaria de Estado da Saúde, via Advocacia Setorial**, para ciência da presente orientação e intimação da postulante, nos termos da Lei Estadual nº 13.800/2001. Antes, porém, dê-se ciência ao **Chefe do Centro de Estudos Jurídicos**, para o fim indicado no artigo 6º, § 2º, da Portaria nº 127/2018-GAB, bem como ao **titular da Procuradoria Administrativa**, para que seja replicada aos demais integrantes da Especializada.

Juliana Pereira Diniz Prudente

Procuradora-Geral do Estado

GABINETE DA PROCURADORA-GERAL DO ESTADO



Documento assinado eletronicamente por **JULIANA PEREIRA DINIZ PRUDENTE**, **Procurador (a)-Geral do Estado**, em 15/02/2019, às 16:13, conforme art. 2º, § 2º, III, "b", da Lei 17.039/2010 e art. 3ºB, I, do Decreto nº 8.808/2016.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site http://sei.go.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=1 informando o código verificador **5634192** e o código CRC **3A086883**.

ASSESSORIA DE GABINETE
PRACA DR. PEDRO LUDOVICO TEIXEIRA 03 - Bairro SETOR CENTRAL - CEP 74003-010
- GOIANIA - GO - S/C



Referência:
Processo nº 201800010035009

SEI 5634192