

O MODELO DE REGULAÇÃO DE PROFISSÕES DE SAÚDE DO BRASIL: CARACTERÍSTICAS E DESAFIOS

FERNANDO AITH

Professor Titular da Faculdade de Saúde Pública
Co-Diretor do Centro de Pesquisa de Direito Sanitário
Universidade de São Paulo



ROTEIRO DA APRESENTAÇÃO

1. CONTEXTO INTRODUTÓRIO
2. MODELO DE REGULAÇÃO DE PROFISSÕES DE SAÚDE NO BRASIL
3. A REGULAÇÃO PARA CRIAÇÃO DE NOVAS PROFISSÕES E O CENÁRIO ATUAL BRASILEIRO
4. A JUDICIALIZAÇÃO DE CONFLITOS REGULATÓRIOS
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

CONTEXTO INTRODUTÓRIO

- No Brasil, a saúde é considerada um DIREITO DE TODOS E DEVER DO ESTADO (CF/88, Arts. 6º, 196 a 200).
- Foi criado um SISTEMA UNIVERSAL DE SAÚDE, denominado SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE - SUS.
- Reúne as ações e serviços públicos de saúde prestados pela União, pelos Estados (27) e pelos Municípios (5.570).

CONTEXTO INTRODUTÓRIO

- 210 milhões de usuários potenciais
- Cobertura universal em todo o território.
- Atendimento integral, igualitário e gratuito
- As políticas públicas de saúde são definidas e tem sua execução centradas nos Poderes Executivos da União, dos Estados e dos Municípios.
- A União (Poder Executivo Federal) possui preponderância no que se refere à competência normativa (elaboração de normas gerais) e à definição de políticas nacionais na área da saúde.

CONTEXTO INTRODUTÓRIO

REGULAÇÃO DE PROFISSÕES DE SAÚDE

➤ Atividade estatal de:

- Regulação da **FORMAÇÃO** dos profissionais que irão atuar na área da saúde (ensino técnico, graduação e especialização)
- Regulação do **EXERCÍCIO PROFISSIONAL** (registro, ética, competências legais (atividades permitidas))
- Regulação das **RELAÇÕES DE TRABALHO** na área da saúde (jornada de trabalho, salários, carreiras, etc.)

CONTEXTO INTRODUTÓRIO

**BRASIL RECONHECE HOJE 14
PROFISSÕES DE SAÚDE QUE EXIGEM
FORMAÇÃO EM CURSO SUPERIOR
UNIVERSITÁRIO
(Resolução CNS 287/98).**

- 1. Assistentes Sociais;
- 2. Biólogos;
- 3. Biomédicos;
- 4. Profissionais de Educação Física;
- 5. Enfermeiros;
- 6. Farmacêuticos;
- 7. Fisioterapeutas;
- 8. Fonoaudiólogos;
- 9. Médicos;
- 10. Médicos Veterinários;
- 11. Nutricionistas;
- 12. Odontólogos;
- 13. Psicólogos; e
- 14. Terapeutas Ocupacionais.

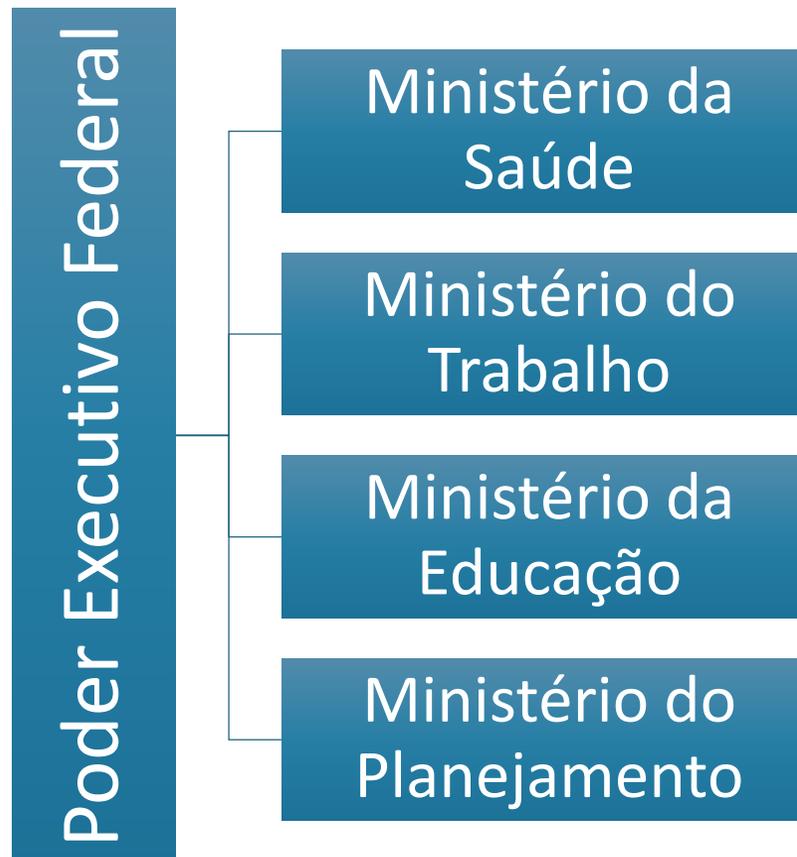
CONTEXTO INTRODUTÓRIO

CARACTERÍSTICAS GERAIS DO MODELO DE REGULAÇÃO DE PROFISSÕES DE SAÚDE BRASILEIRO

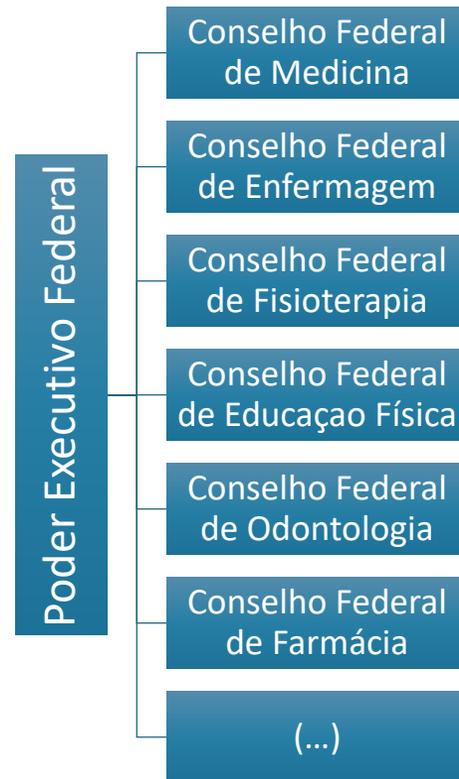
- **MULTIPLICIDADE DE INSTITUIÇÕES ESTATAIS REGULADORAS**
 - Ministério da Saúde e secretarias de saúde estaduais e municipais, por meio da definição e execução de políticas públicas
 - Ministérios da Educação, do Trabalho e do Planejamento
 - Conselhos Profissionais
- **COMPLEXO CONJUNTO DE NORMAS JURÍDICAS JUSTAPOSTAS**
 - LEIS
 - DECRETOS
 - RESOLUÇÕES
 - PORTARIAS...
- **RESOLUÇÃO DE CONFLITOS REGULATÓRIOS VEM SENDO SISTEMATICAMENTE LEVADA AO PODER JUDICIÁRIO**

MODELO DE REGULAÇÃO DE PROFISSÕES DE SAÚDE NO BRASIL: DESENHO INSTITUCIONAL (1)

➤ Ministérios com competências na regulação de profissões de saúde



MODELO DE REGULAÇÃO DE PROFISSÕES DE SAÚDE NO BRASIL: DESENHO INSTITUCIONAL (2)



13 CONSELHOS PROFISSIONAIS
Nível Hierárquico Equivalente

REGULAÇÃO DA FORMAÇÃO

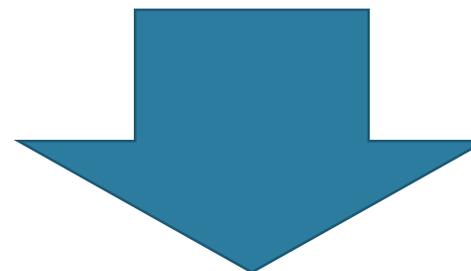
Ministério da Saúde
(CNS)



Ministério da Educação

Secretaria de Educação Superior

Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior



Conselho Nacional de Educação

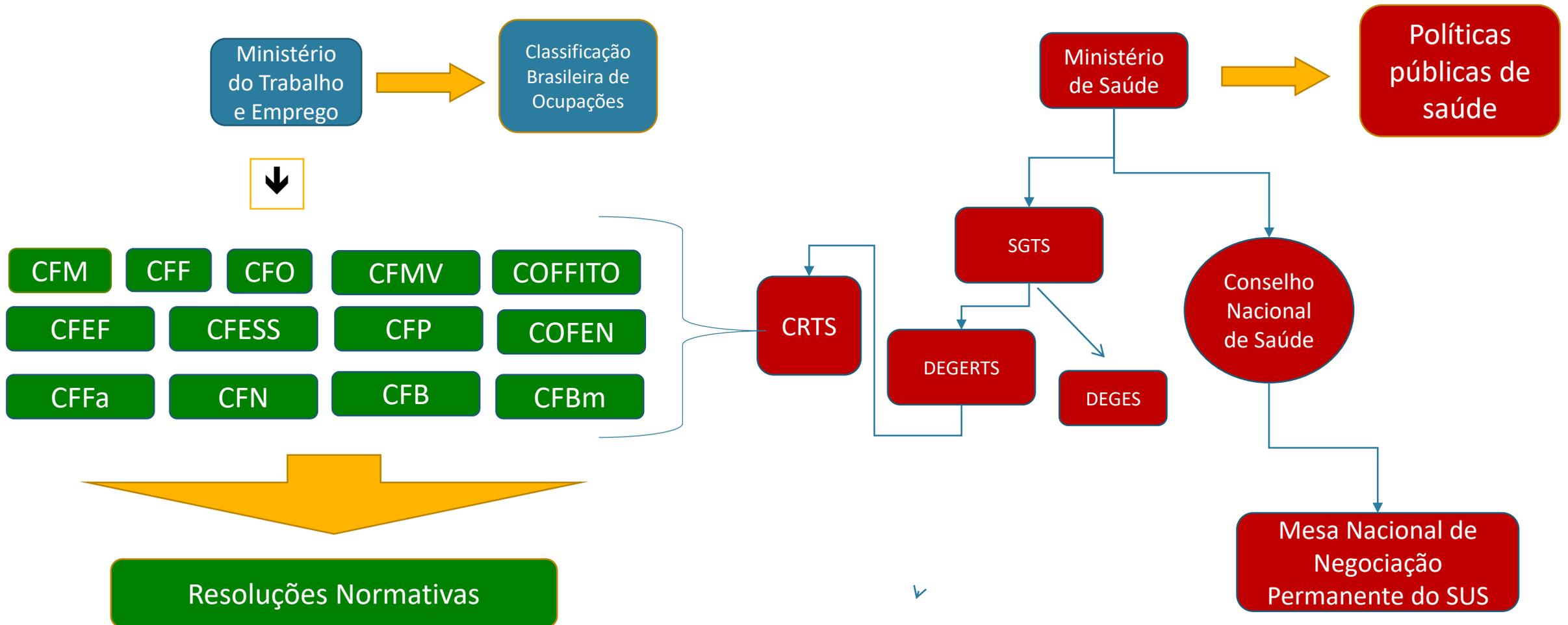


Diretrizes Curriculares Nacionais



Instituições de Ensino Superior
(públicas e privadas)

Regulação do Exercício Profissional e das Relações de Trabalho



MODELO DE REGULAÇÃO DE PROFISSÕES DE SAÚDE NO BRASIL: DESENHO INSTITUCIONAL (3)

CÂMARA DE REGULAÇÃO DO TRABALHO EM SAÚDE

- A **Câmara de Regulação do Trabalho em Saúde** é entidade colegiada e de caráter consultivo criada em 2004 pela **Portaria GM/MS nº 827, de 5 de maio de 2004**, substituída pela **Portaria GM/MS nº 174, de 27 de janeiro de 2006**.
- Vinculada ao Departamento de Gestão e da Regulação do Trabalho na Saúde (DEGERTS), da Secretaria de Gestão do Trabalho e Educação na Saúde do Ministério da Saúde (SGTES-MS).

MODELO DE REGULAÇÃO DE PROFISSÕES DE SAÚDE NO BRASIL: DESENHO INSTITUCIONAL (3)

CÂMARA DE REGULAÇÃO DO TRABALHO EM SAÚDE

➤ ATRIBUIÇÕES

- Debater ações de regulação profissional para as profissões e ocupações da área de saúde
- Sugerir mecanismos de regulação profissional da área de saúde
- Sugerir iniciativas legislativas visando regular o exercício de novas profissões e ocupações na área de saúde.

MODELO DE REGULAÇÃO DE PROFISSÕES DE SAÚDE NO BRASIL: DESENHO INSTITUCIONAL (4)

MESA NACIONAL DE NEGOCIAÇÃO PERMANENTE DO SUS

- A atual mesa foi instituída por meio da **Resolução nº 331 do Conselho Nacional de Saúde**, em 04 de junho de 2003
 - Objetivos como o de instituir processos negociais de caráter permanente para tratar temas e demandas decorrentes das **relações de trabalho no âmbito do SUS**
- A mesa é composta por vinte e seis membros, divididos em duas bancadas de igual tamanho: representantes de trabalhadores e representantes dos gestores públicos e privados

MODELO DE REGULAÇÃO DE PROFISSÕES DE SAÚDE NO BRASIL: DESENHO INSTITUCIONAL (4)

- **MESA NACIONAL DE NEGOCIAÇÃO PERMANENTE DO SUS**
- Trata-se de um **fórum permanente de negociação coletiva acerca de temas do trabalho no âmbito do Sistema Único de Saúde.**
- Os processos de negociação da MNNP-SUS **são coordenados pela Secretaria de Gestão no Trabalho e Educação na Saúde do Ministério da Saúde (SGTES-MS)** e suas deliberações são formalizadas por Protocolos.

A REGULACÃO DE NOVAS PROFISSÕES NO BRASIL

Itinerário de criação de novas profissões de saúde no Brasil

METODOLOGIA PARA O DESENHO DO ITINERÁRIO:

- Levantamento dos critérios para categorização como profissão de saúde da OMS e do Ministério da Saúde;
- Levantamento das normas gerais reguladoras das profissões de saúde no Brasil:
 - Constituições Federais;
 - Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (consagrada desde 1821);
 - Jurisprudência das Comissões Parlamentares do Congresso Nacional (revogadas);
 - Vetos do Presidente da República;
 - Normas dos Ministério da Educação, do Trabalho e da Saúde.

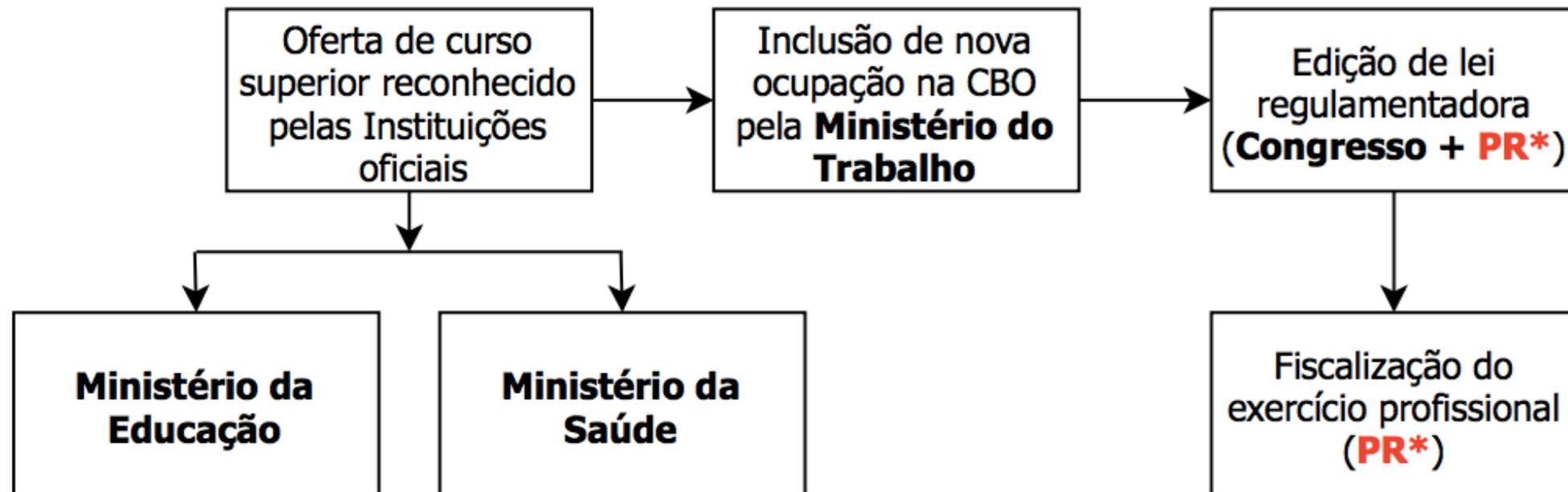
Itinerário de criação de novas profissões de saúde no Brasil

PARÂMETROS NORMATIVOS **VIGENTES** PARA CRIAÇÃO DE UMA NOVA PROFISSÃO DE NÍVEL SUPERIOR

- (a) Necessidade de **grau elevado de conhecimento técnico ou científico** para o desempenho da profissão (**STF**);
- (b) Existência de **risco potencial ou de dano efetivo à sociedade** como ocorrências que podem resultar do exercício profissional (**STF**);
- (c) Garantia de **fiscalização** do exercício profissional (**STF + Veto Presidencial**);
- (d) Regulamentação de acordo com a Constituição e o **interesse público** (**Veto Presidencial**);

Itinerário de criação de novas profissões de saúde no Brasil

- Gráfico 1. FLUXOGRAMA DE CRIAÇÃO DE NOVAS PROFISSÕES DE SAÚDE NO BRASIL



*PR: Presidente da República

Itinerário de criação de novas profissões de saúde no Brasil

CONSIDERAÇÕES SOBRE O ITINERÁRIO

- **Complexidade** → *O Itinerário envolve a participação colaborativa e articulada de múltiplos atores e instituições governamentais;*
- **Participação do MS - Desarmonia legislativa** →
 - **Decreto nº 9.235/2017** → Art. 41, caput e §3º: A oferta de cursos de graduação em Direito, Medicina, Odontologia, Psicologia e Enfermagem depende de autorização do Ministério da Educação, após prévia manifestação, **em caráter opinativo**, do Conselho Nacional de Saúde;
 - **Resolução CNS nº 350/2005** → " a homologação da abertura de cursos na área da saúde pelo Ministério da Educação **somente seja possível** com a não objeção do Ministério da Saúde e do Conselho Nacional de Saúde";

Itinerário de criação de novas profissões de saúde no Brasil

CONSIDERAÇÕES SOBRE O ITINERÁRIO

- *Impasse hermenêutico desse processo → De quem é a iniciativa legislativa para a criação de novas profissões que envolvem controle ou **fiscalização da profissão regulamentada**?*
- **Vetos Presidenciais** → Consagram o entendimento do Ministério do Planejamento de que a atribuição da função de fiscalização de atividade profissional regulamentada a órgão da Administração Pública direta ou a Conselho Profissional somente poderia ser feita por **iniciativa privativa do Presidente da República** (*interpretação do art. 61, §1º, inciso II c/c o art. 84, inciso VI, alínea “a”, ambos da Constituição Federal de 1988*);

Projetos de Lei que visam a criação de novas profissões de saúde no Brasil

METODOLOGIA:

- Levantamento dos projetos de lei ordinária em tramitação na Câmara de Deputados e no Senado Federal;
- Critérios de inclusão:
 - Projetos em tramitação;
 - Projetos regulamentadores de novas profissões de saúde → envolvem atos de promoção, prevenção e/ou recuperação da saúde (OMS, 2010);
- Data do levantamento: 09 de março de 2018;

RESULTADOS:

- **33 projetos de lei** reguladores de novas profissões de saúde.
- Classificação dos resultados em 3 tipos de novas profissões.

Projetos de Lei que visam a criação de novas profissões de saúde no Brasil

TIPO 1. Novas Profissões de Saúde com ensino superior no Brasil:

1. **Acupunturista**: (PL 1549/2003)*;
2. **Arteterapeuta** (PL 3416/2015)*;
3. **Biotecnologistas** (PL 3747/2015);
4. **Gerontólogo** (PLS 334/2013);
5. **Gestor de Serviços de Saúde** (PLS 185/2014)*;
6. **Massoterapeuta** (PL 4088/2015);
7. **Naturólogo** (PL 3804/2012);

PL + CBO + Ensino Superior

7. **Osteopata** (PL 2778/2015)*;
8. **Podólogo** (PL 6042/2005);
9. **Psicomotricista** (PL 795/2003)*;
10. **Quiropraxista** (PL 114/2015);
11. **Sanitarista** (PL 6311/2016);
12. **Tecnólogos do Eixo da Saúde** (PL 2245/2007);
13. **Terapeuta Naturista/ Naturalista** (PL 4087/2015, PL 6959/2010 e PLS 174/2017);

**OBS: Não existem graduações (bacharelado/licenciatura) ou tecnólogos reconhecidos pelo MEC.*

Projetos de Lei que visam a criação de novas profissões de saúde no Brasil

TIPO 2. Novas Ocupações de Saúde:

PL + CBO

1. **Cuidador** (PL 1385/2007);
2. **Cuidador de Idoso** (PLS 284/2011);
3. **Cuidador de Pessoa** (PL 2880/2008);
4. **Doula** (PL 8363/2017);
5. **Gestor de Serviços de Saúde** (PL 7482/2014);
6. **Instrumentador Cirúrgico** (PL 642/2007 e PL 3869/2015);
7. **Protesista/Ortesista** (PL 5635/2005);
8. **Registradores de Câncer** (PL 9210/2017);
9. **Técnico em Nutrição e Dietética** (PL 5056/2013);
10. **Técnico em Prótese Dentária** (PLS 620/2007);

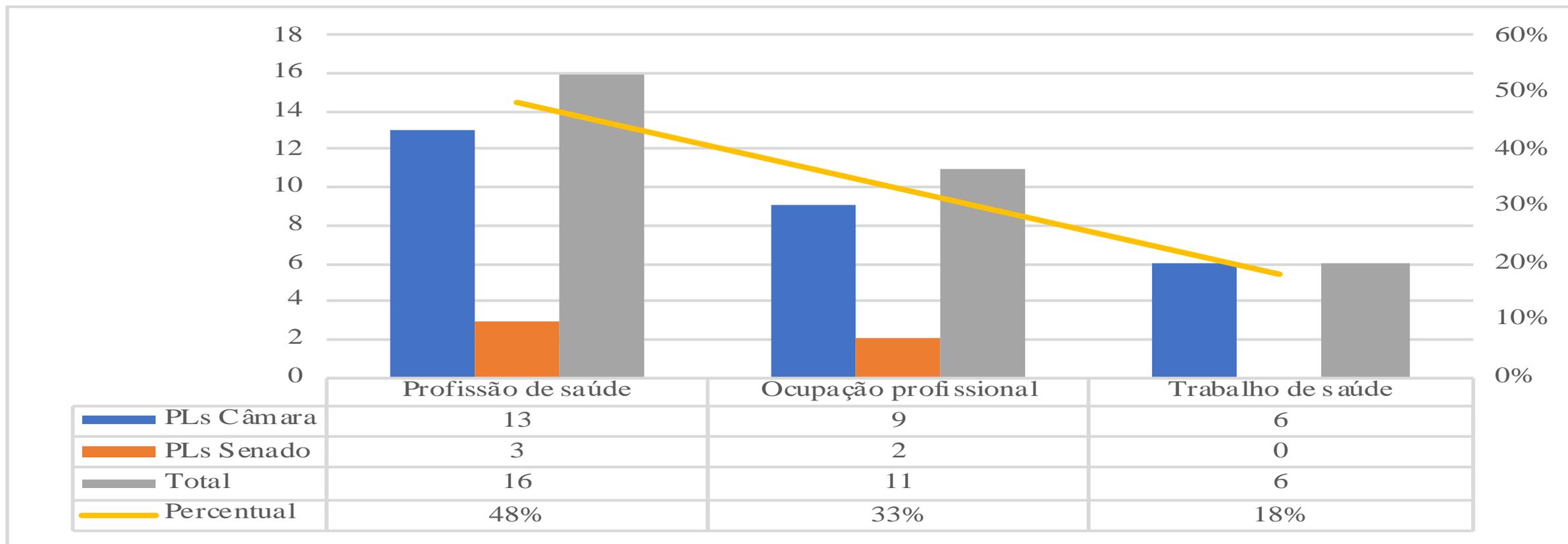
Projetos de Lei que visam a criação de novas profissões de saúde no Brasil

TIPO 3. Novos Trabalhadores da Saúde: Só PL (sem CBO e sem exigência de ensino superior)

1. Agente Comunitário de Saúde Bucal (PL 1274/2003);
2. Atendente Pessoal de Deficientes (PL 2587/2011);
3. Auxiliar de Farmácias e Drogarias (PL 668/2011);
4. Histotecnologista (PL 2090/1991);
5. Perfusionista Cardiocirculatório e Respiratório (PL 1587/2007);
6. Técnico em Reabilitação de Dependentes Químicos (PL 2340/2015).

Projetos de Lei que visam a criação de novas profissões de saúde no Brasil

Gráfico 3. Comparação dos PLs quanto à formação acadêmica e existência de CBO: tipo de formação

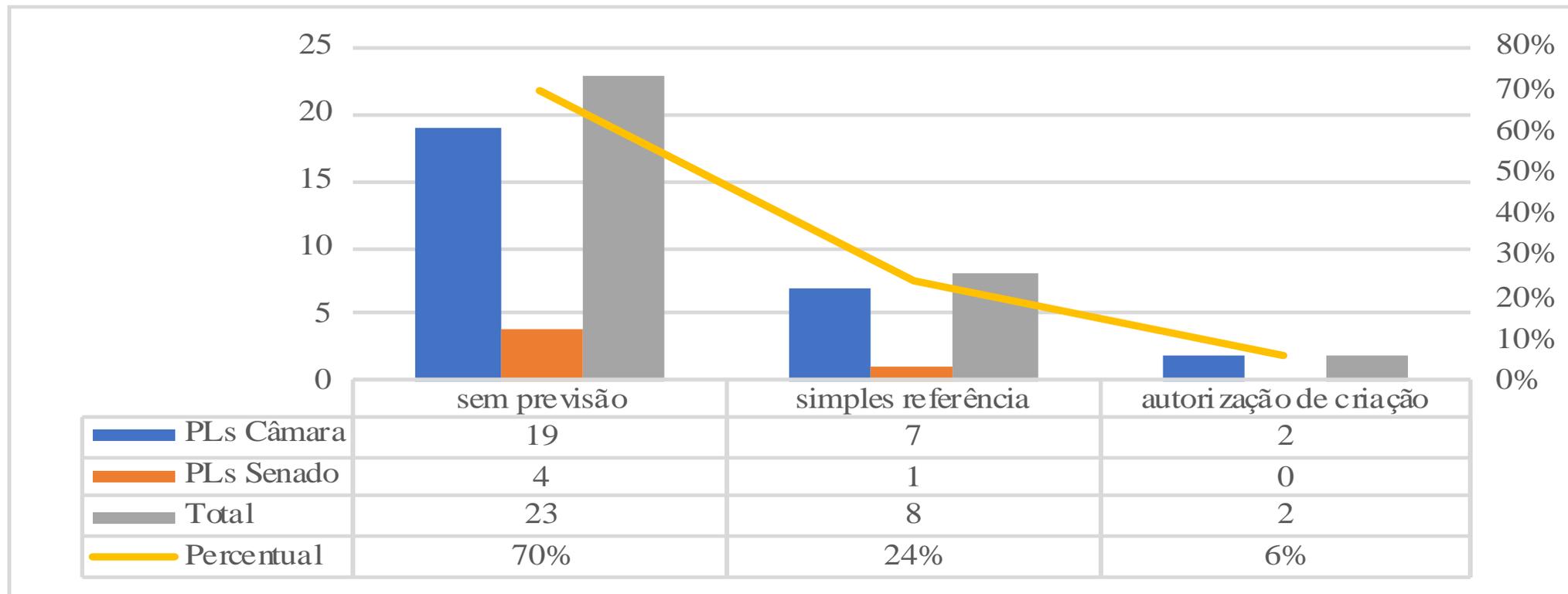


Fonte: Cepedisa, Regulação da força de trabalho em saúde, 2018.

*OBS: Elaboração própria a partir do levantamento de dados nos *sites* da Câmara e do Senado.²⁶

Projetos de Lei que visam a criação de novas profissões de saúde no Brasil

Gráfico 10. Previsão de Conselhos Profissionais nos PLs

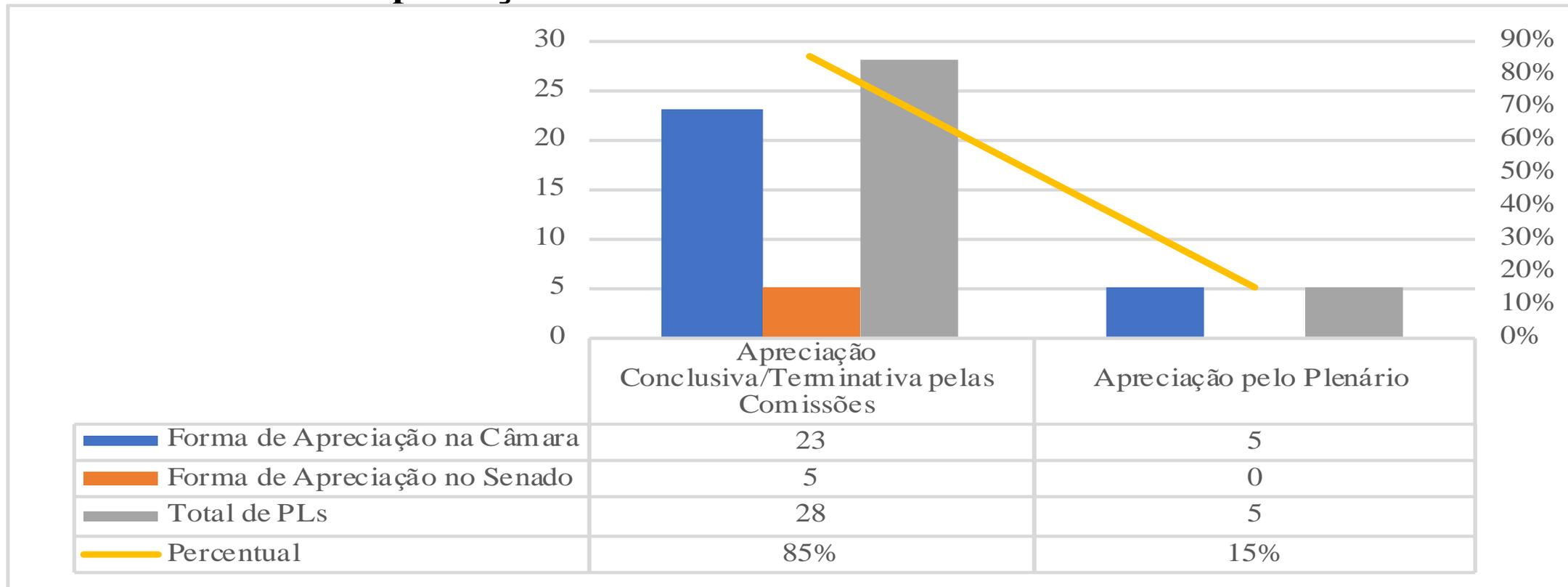


Fonte: Cepedisa, Regulação da força de trabalho em saúde, 2018.

*OBS: Elaboração própria a partir do levantamento de dados nos *sites* da Câmara e do Senado.

Projetos de Lei que visam a criação de novas profissões de saúde no Brasil

Gráfico 11. Forma de apreciação dos PLs na Câmara e no Senado

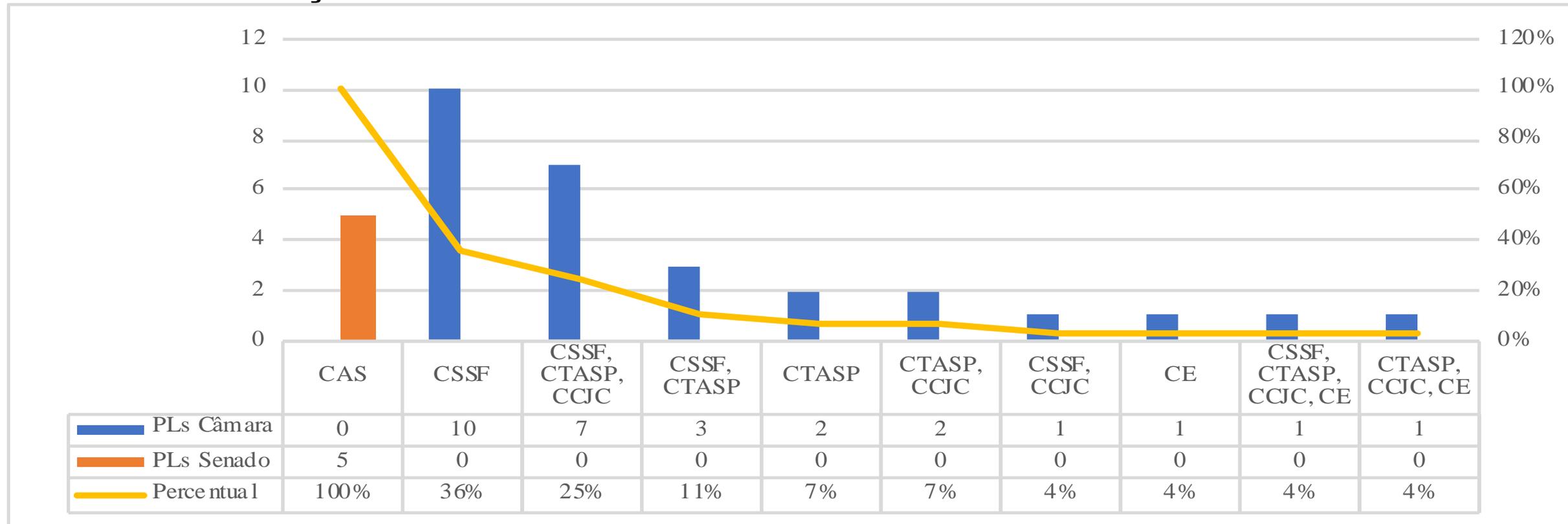


Fonte: Cepedisa, Regulação da força de trabalho em saúde, 2018.

*OBS: Elaboração própria a partir do levantamento de dados nos *sites* da Câmara e do Senado.

Projetos de Lei que visam a criação de novas profissões de saúde no Brasil

Gráfico 12. Tramitação dos PLs nas Comissões Parlamentares da Casa Iniciadora

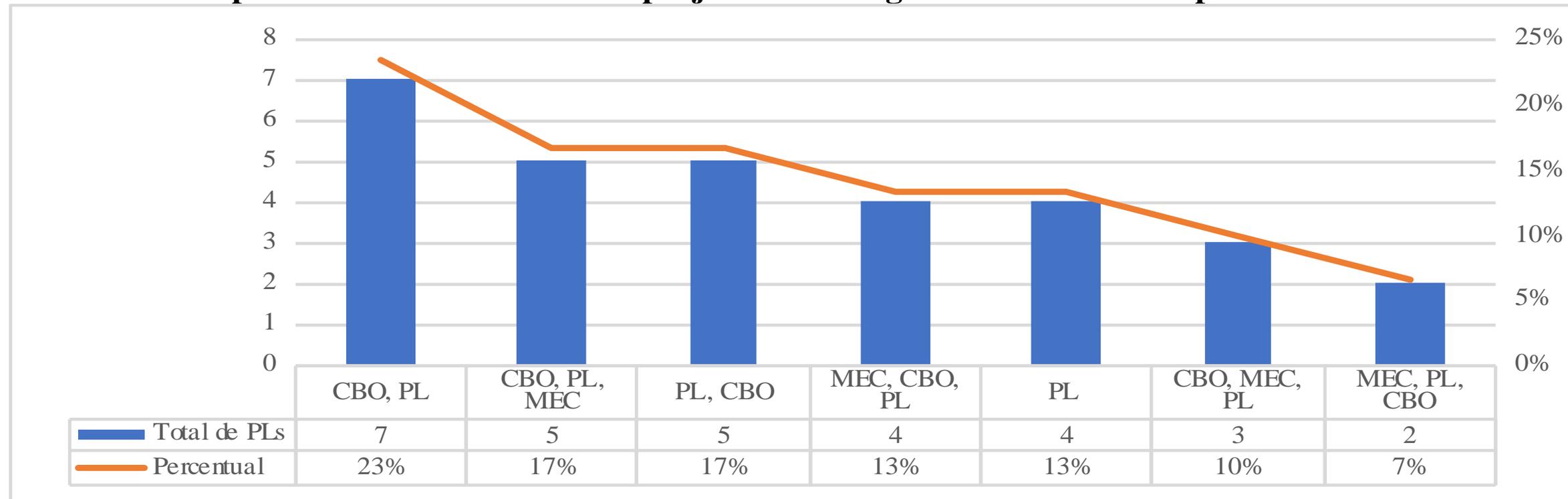


Fonte: Cepedisa, Regulação da força de trabalho em saúde, 2018.

*OBS: Elaboração própria a partir do levantamento de dados nos *sites* da Câmara e do Senado.

Projetos de Lei que visam a criação de novas profissões de saúde no Brasil

Gráfico 15. Mapeamento do itinerário dos projetos de lei reguladores das novas profissões de saúde



Fonte: Cepedisa, Regulação da força de trabalho em saúde, 2018.

*OBS: Elaboração própria a partir do levantamento de dados nos *sites* da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, do Ministério da Educação e do Ministério do Trabalho.

JUDICIALIZAÇÃO DOS CONFLITOS REGULATÓRIOS

JUDICIALIZAÇÃO DOS CONFLITOS REGULATÓRIOS



- O atual modelo tem produzido muitos CONFLITOS REGULATÓRIOS que AFETAM A ORGANIZAÇÃO DO SISTEMA DE SAÚDE BRASILEIRO
 - Conflitos entre os diferentes Conselhos profissionais.
 - Conflitos entre Conselhos e cidadãos
 - Conflitos entre Conselhos e Ministérios do poder executivo federal

JUDICIALIZAÇÃO DOS CONFLITOS REGULATÓRIOS

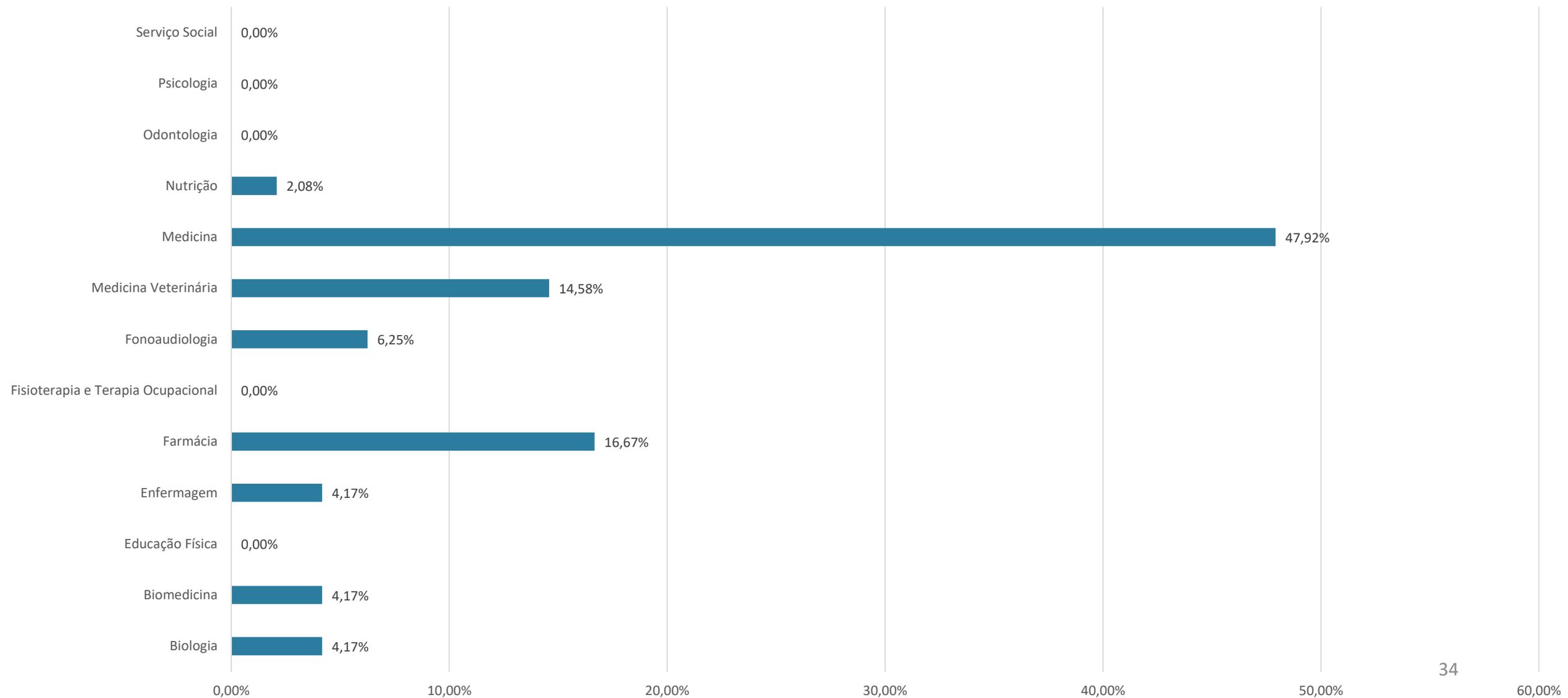


OBJETIVOS E MÉTODOS DO ESTUDO:

- ✓ **Conhecer os atuais conflitos** que envolvem a regulação de profissões de saúde no Brasil.
- ✓ **Reunir, sistematizar e analisar** um acervo relevante de processos judiciais, representativo dos temas em conflitos.
- ✓ **Dialogar com os demais elementos**, para desenvolver e aprimorar mecanismos de resolução alternativa e amigável de conflitos.
- ✓ **Pesquisa jurisprudencial nas bases de dados dos Tribunais Regionais Federais de todas as Regiões do país**
 - ✓ Seleção dos processos que foram impetrados por Conselhos Profissionais e que tem como objeto a disputa sobre escopos de prática
- ✓ **Período de 01/01/2008 a 01/01/2018**

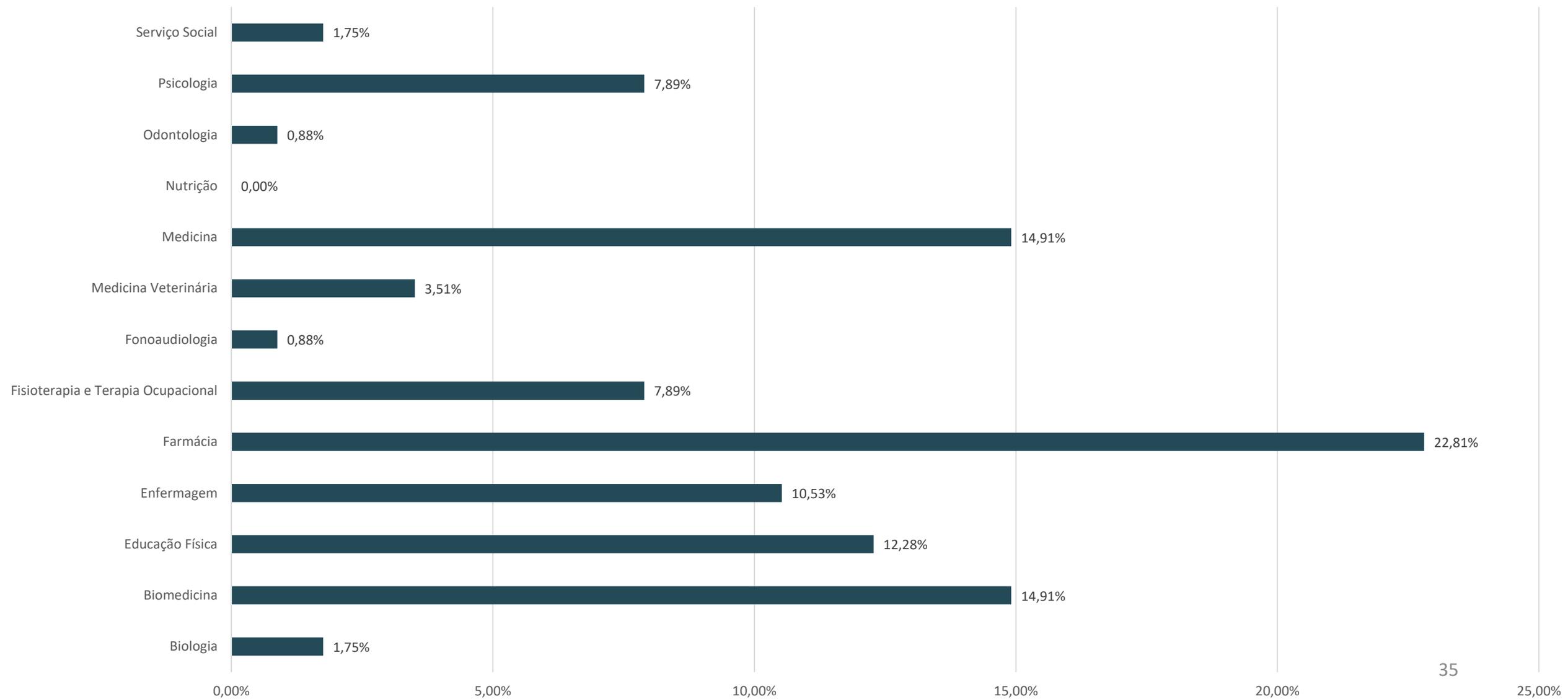
Resultados

Maiores Requerentes



Resultados

Maiores Requeridos



Resultados

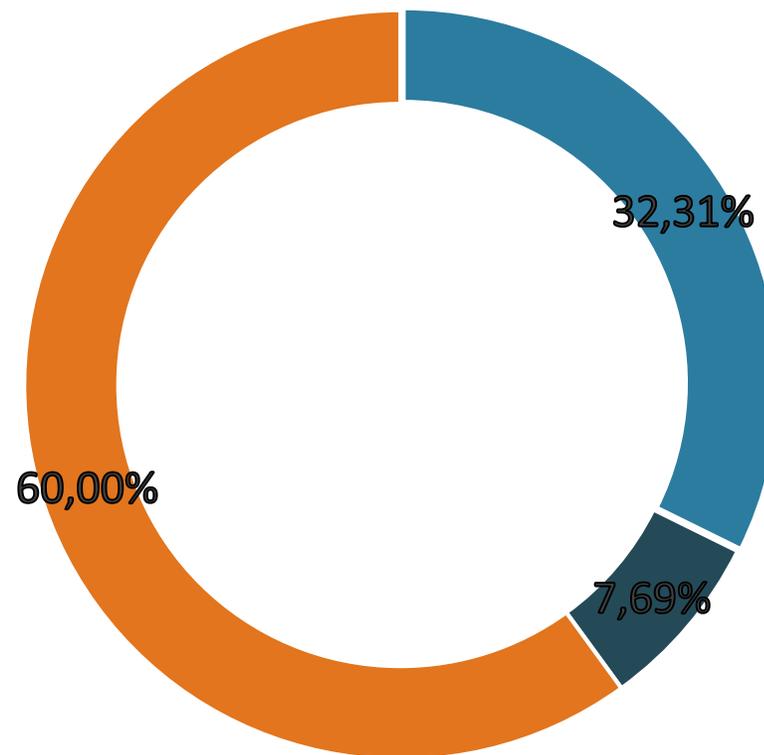
DESTAQUES:

- ✓ Maior requerente: **Conselho Federal de Medicina** (47,92% das ações propostas por conselhos profissionais federais).
- ✓ Maior requerido: **Conselho Federal de Farmácia** (22,81% das ações propostas contra conselhos profissionais federais).
- ✓ 17,39% das demandas propostas pelo **CFM** têm como requerido o **CFF**, e 75% desses processos versam sobre a Resolução CFF 585/2013 .

Resultados

Tutela Antecipada

- ✓ 89% dos processos analisados apresentavam pedidos de antecipação de tutela.
- ✓ Na maioria dos casos, houve indeferimento dos pedidos.
- ✓ **72,5% das decisões de antecipação de tutela concedidas, total ou parcialmente, foram mantidas** na decisão de mérito de 1º grau.
- ✓ **80,3% das decisões de tutela antecipada denegada foram mantidas** na decisão de mérito de 1º grau.



■ Deferida

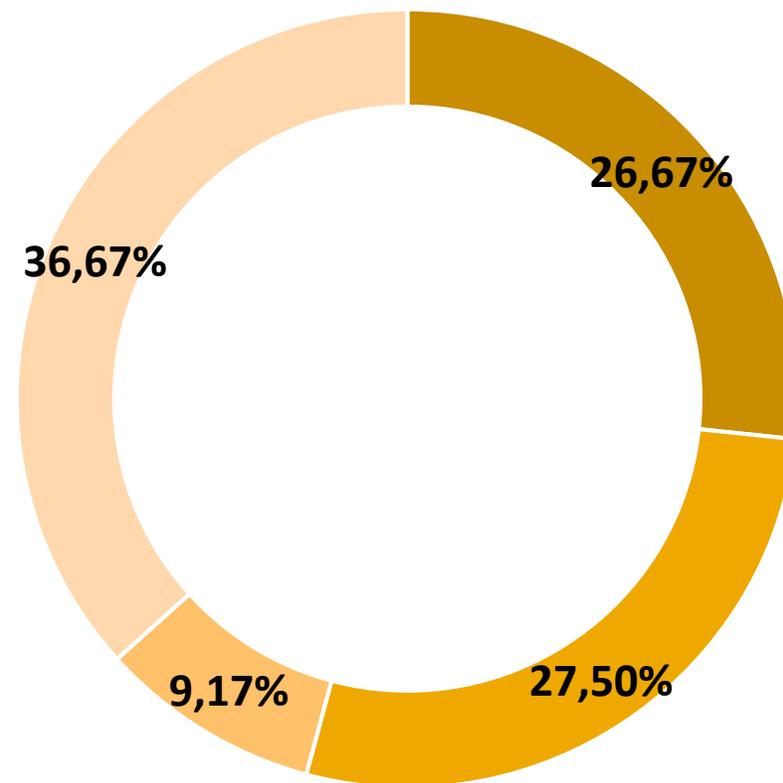
■ Deferida em parte

■ Indeferida

Resultados

Sentenças

- ✓ 26,67% dos processos analisados foram extintos sem exame do mérito.
- ✓ 63,33% dos processos analisados foram julgadas improcedentes ou extintas.
- ✓ 17,81% dos processos analisados não foram sentenciados.



■ Extinção

■ Procedente

■ Procedente em parte

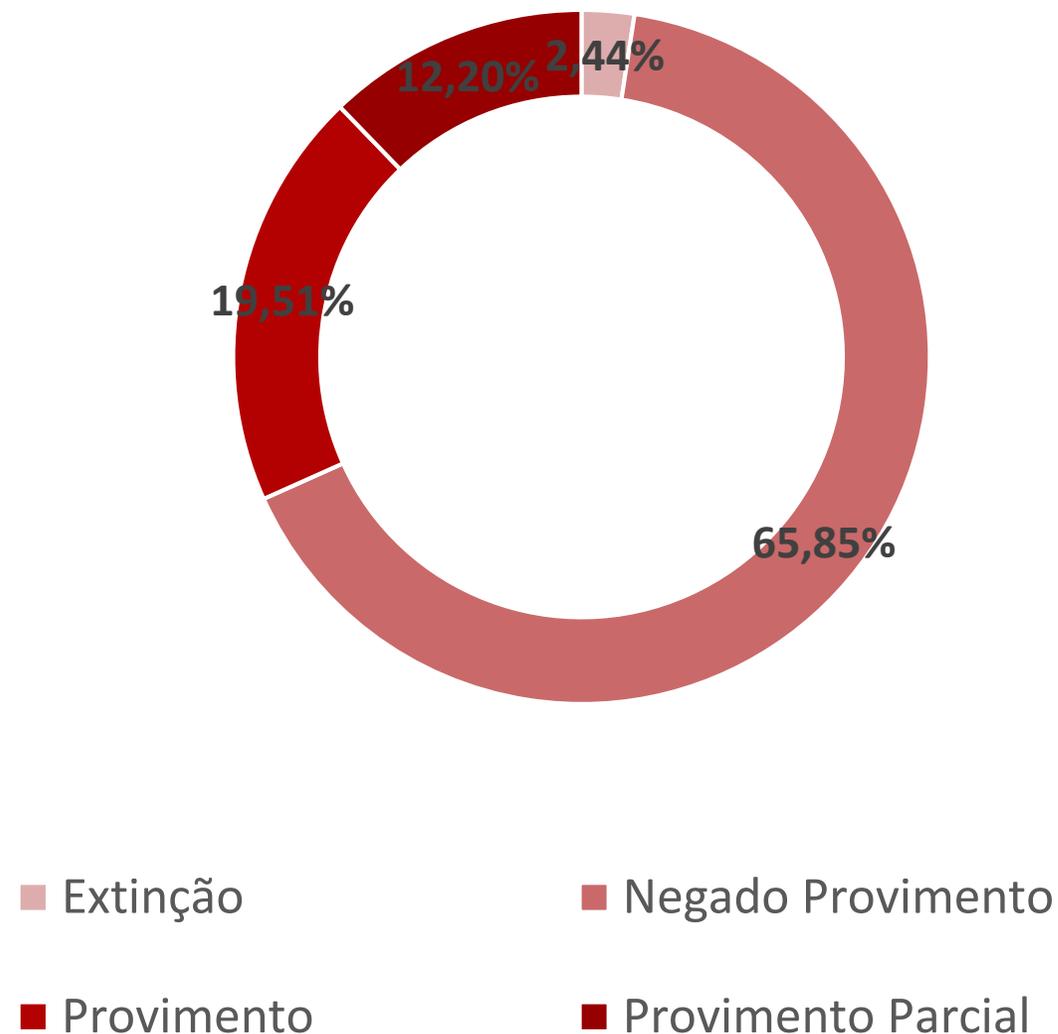
■ Improcedente

Resultados

Recursos

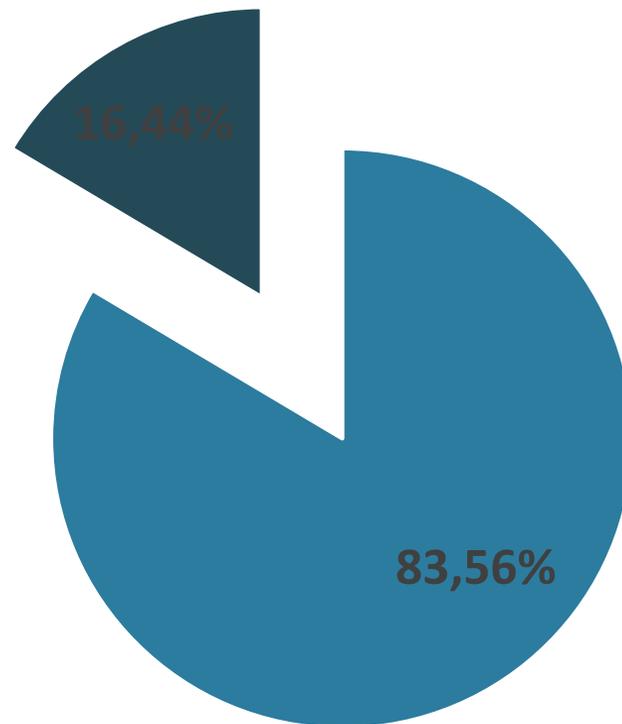
- ✓ 80% dos processos sentenciados foram objeto de apelação, sendo que **57,29% estão pendentes de julgamento.**
- ✓ 68,29% dos recursos julgados tiveram provimento negado ou resultaram na extinção do processo.
- ✓ 12,33% dos processos analisados foram objeto de recurso especial para o STJ.
- ✓ 5,48% dos processos analisados foram objeto de recurso extraordinário para o STF.

Apelações



Resultados

Resolutividade



■ Em Curso ■ Encerrado

Tendo em vista que:

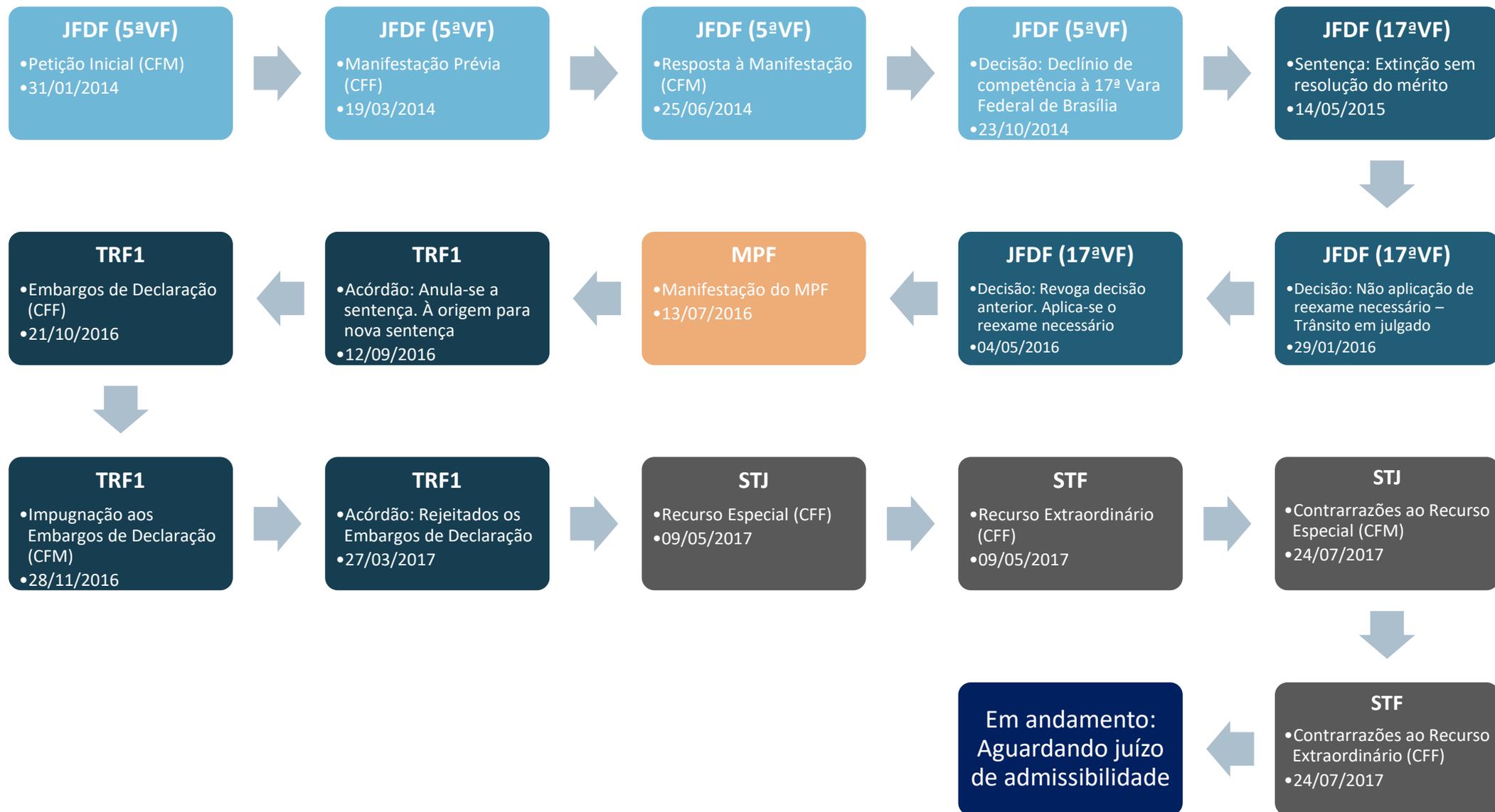
- ✓ 17,39% das demandas propostas pelo **CFM** têm como requerido o **CFF**; e
- ✓ 75% desses processos versam sobre a Resolução CFF 585/2013.

O estudo forense versa sobre o Processo nº 0007846-97.2014.4.01.3400/DF:

- ✓ Ação Civil Pública;
- ✓ CFM(requerente) x CFF (requerido);
- ✓ Objeto: Impedir “Inovação Jurídica”, no sentido de “permitir o exercício ilegal da medicina” por meio da Resolução CFF 585/2013.

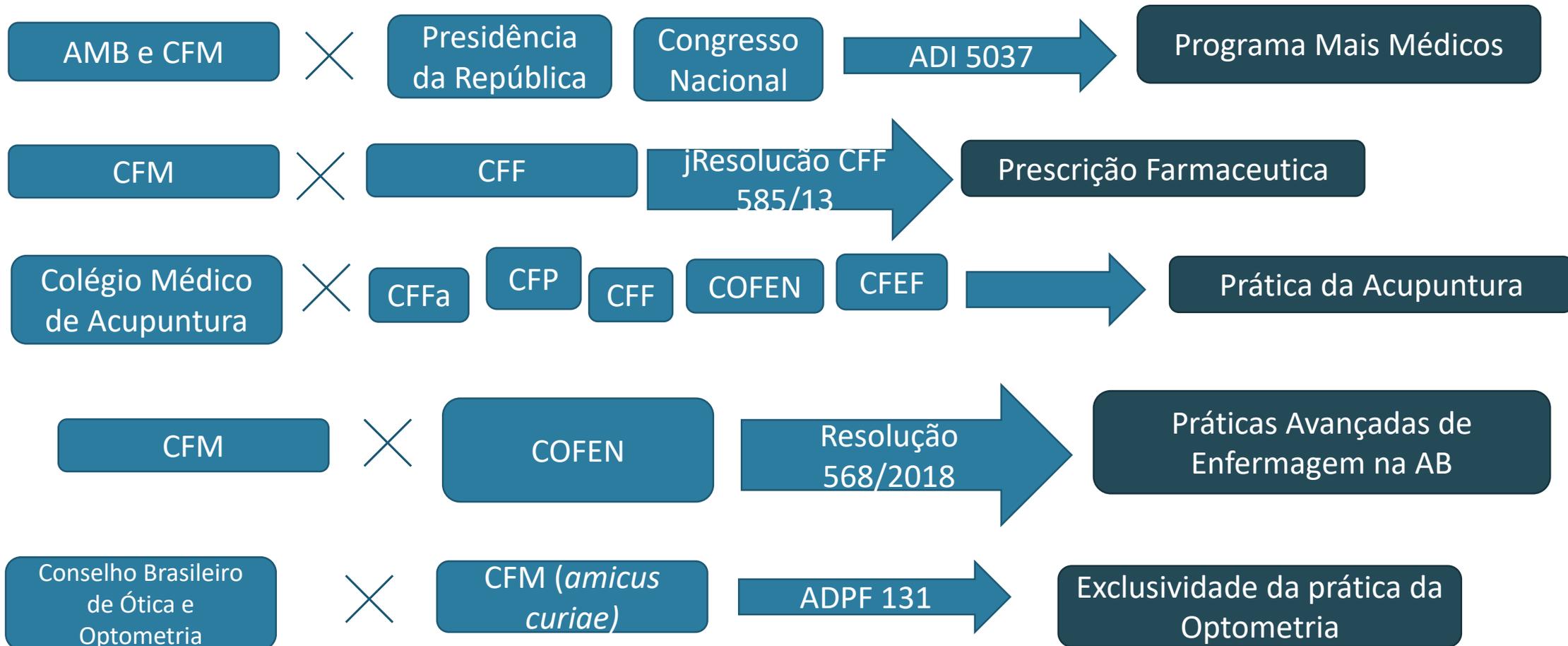
Resultados

Estudo Forense (Case) - Timeline





JUDICIALIZAÇÃO DOS CONFLITOS REGULATÓRIOS



JUDICIALIZAÇÃO DOS CONFLITOS REGULATÓRIOS



Práticas Avançadas de Enfermagem

Resolução COFEN 568/2018

Consultórios e Clínicas (CFM não obteve liminar)

Portaria MS 2488/2011

Realizar consultas de enfermagem, procedimentos, atividades em grupo e conforme protocolos e outras normativas técnicas estabelecidas pelo gestor federal, estadual ou municipal ou do DF, observadas as disposições legais da profissão, solicitar exames complementares, prescrever medicações e encaminhar, quando necessário, usuários a outros serviços.

(CFM obteve liminar)



Considerações finais

- A regulação estatal sobre as profissões de saúde é fundamental para que o exercício profissional esteja adequado às necessidades de saúde da população.
- É preciso integrar a regulação das profissões de saúde com as Políticas de Saúde.
- A autonomia dos Conselhos Profissionais é fonte de qualificação e controle do exercício profissional...
- ...mas também é fonte de conflitos, reservas de mercado, interesses corporativos...
- Como equilibrar os interesses corporativos com o interesse público definido nas Políticas, sem necessitar recorrer ao Poder Judiciário?

OBRIGADO PELA ATENÇÃO!

Fernando Aith

Fernando.aith@usp.br


NÚCLEO DE PESQUISA EM DIREITO SANITÁRIO
UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

