

## XXVII

**Assunto:** Normas gerais de defesa e proteção da saúde; competência da União e dos Estados e Municípios para editá-las. — Interpretação dos arts. 5.º n. XV, b, e 6.º da Constituição.

### I

1. Em 8-11-48 o Ministério da Aeronáutica iniciou a construção de um sanatório para tuberculosos no município de Lagoa Santa, Estado de Minas Gerais em terreno desapropriado em 13-11-44, pelo decreto federal nº 17.138. Imediatamente a Câmara Municipal baixou a Lei nº 13 de 29-11-48 proibindo «a construção de casas de saúde, que se destinem ao tratamento de doentes portadores de moléstias infeto-contagiosas, dentro de um raio de 5.000 metros da margem da lagoa» existente na localidade.

2. Posteriormente (14-6-49), o Prefeito dirigiu-se ao Excelentíssimo Senhor Presidente da República transmitindo a S. Exa. um protesto formulado por moradores da cidade contra a construção do aludido hospital às margens da lagoa; tal empreitada viria afetar seriamente as condições sanitárias da povoação, com a contaminação das águas e prejudicar o turismo, alegaram os inconformados. Igual expediente foi endereçado ao Governador do Estado solicitando seus bons ofícios junto às autoridades federais responsáveis pela obra. Ao Engenheiro Chefe dela encarregado o Prefeito dirigiu-se também sobre o mesmo assunto.

3. De ordem do Excelentíssimo Senhor Presidente opinaram no processo os Ministérios da Aeronáutica e da Educação e Saúde. O Serviço Nacional contra a tuberculose opinou «que um sanatório para tuberculosos, construído e administrado den-

tro de normas técnicas, não oferece qualquer perigo à coletividade circunvizinha», sendo de notar que a obra impugnada «obedece rigorosamente à mais moderna técnica». Recordou-se, ainda, a existência de hospitais para portadores de moléstias da mesma natureza em locais urbanos, como o de «São Sebastião» e o de «Cascadura», ambos nesta Capital; o do Exército junto ao Parque Nacional de Itatiaia; o da Marinha, em Friburgo; os de Nogueira, Itaipava, Bom-Clima, Correios e Teresópolis, etc. Não existe, aliás, lei geral proibindo a construção de sanatórios junto a núcleo populosos, informaram os mesmos opinantes.

4. O alcance territorial da lei municipal nº 13 foi também verificado, com subsídios fornecidos pelo Conselho Nacional de Geografia e estatística; o raio de 5.000 metros estabelecido ultrapassa os limites do Município de forma que a lei local, si observada, impedirá a construção de qualquer hospital para tratamento de moléstias contagiosas dentro do município, e mesmo de certa área dos seus vizinhos. Assim, mesmo os habitantes da localidade ter-se-ão de internar-se em casa situada fora dela, quando portadores de tais moléstias.

5. Recorda, finalmente, o Ministério da Aeronáutica, depois de demonstrar a superioridade da construção, sob o ponto de vista técnico ou sanitário, que o seu Regulamento do Serviço de Saúde (decreto 10.678 de 23-10-42, art. 52, § 4º; decreto 19.688 de 29-9-45, art. 25, § 5º) permite a localização de hospitais para o tratamento de pessoal da corporação, atacado de tuberculose, em «qualquer zona aérea», sem restrições quanto à sua localização.

Cabendo à União legislar sobre as normas gerais «da defesa e proteção da saúde», (Constituição, art. 5º, nº XV, b) a lei municipal teria invadido esfera de competência federal, concluem os órgãos informantes.

6. De posse de tais elementos, o Senhor Ministro da Educação dirigiu-se ao Excelentíssimo Senhor Presidente propondo:

«a) que ao Prefeito interessado sejam transmitidos os esclarecimentos prestados pelo Ministério da Aeronáutica e pelo Serviço Nacional de Tuberculose; e

b) que, posteriormente, seja o processo encaminhado ao Ministério da Justiça, para a adoção, pelo mesmo, das providências cabíveis, relativamente à supra citada lei municipal, que, conforme esclareceu a Consultoria Jurídica deste Ministério, não se ajusta aos preceitos da vigente Constituição Federal».

7. O expediente foi aprovado e despachado ao Ministério da Aeronáutica para ciência e, em seguida, remetido ao da Justiça e Negócios interiores, para cumprimento da decisão presidencial.

Como a segunda parte da proposição aprovada refere-se às providências cabíveis para solução do conflito entre a lei municipal citada e o regulamento federal, houve por bem S. Exa. solicitar sobre a controvérsia o parecer desta Consultoria Geral.

## II

8. A Constituição, no art. 5º XV, b, dá competência à União para legislar sobre **normas gerais de defesa e proteção da saúde**, dispondo, em seguida, que tal poder não exclue a **legislação estadual** supletiva ou complementar sobre a mesma matéria (art. 6º).

A repartição de competência não tem limites precisos, porque a expressão «normas gerais» de conteúdo indefinido, pode e deve sofrer a influência das circunstâncias. Atendendo às condições de tempo e lugar, aos fatores de ordem material ou científico, o legislador ordinário dirá quais as normas que considera essenciais à defesa e proteção da saúde. O adjetivo não tem, no texto, «função restritiva», adverte PONTES DE MIRANDA, «como à primeira vista poderia parecer» («Comentários à Constituição de 1946», vol. 1, pág. 298).

À União, em última análise, cabe dizer da extensão da sua competência como, aliás, é geralmente admitido (AMARO CAVALCANTI «Regime Federativo e a República Brasileira», 1900, pág. 138); onde terminarem os limites por êle estabelecidos, de acôrdo com a conveniência pública, é que começa a competência **supletiva ou complementar** outorgada aos Estados.

9. Não alude o art. 6º à competência municipal, mas é evidente que ela se inclui na órbita de atuação reservada aos Estados, de acôrdo com as constituições locais e as leis orgânicas, principalmente si a matéria encontrar éco no art. 28 que define a autonomia dos municípios.

10. Entende THEMISTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI que sendo supletivo ou complementar, o exercício da competência estadual pressupõe a existência de um texto federal. Sem êste podem os Estados usar da faculdade de legislar sobre a matéria.

«Assim devem ser compreendidos os vocábulos «supletivo» e «complementar», como processo de desdobramento do que já foi estipulado e de preenchimen-

to daquilo que não foi previsto pelo legislador federal» («A Constituição Federal Comentada», vol. 1, página 163).

11. PONTES DE MIRANDA sustenta, entretanto, que na hipótese do art. 5 n. XV, b, a **concorrência** da legislação é expressa, uma vez que a União só cabe estabelecer normas gerais. E «enquanto não há legislação federal, a legislação estadual é aplicada, ainda em se tratando de regra geral ou norma fundamental» (obra citada, pág. 340).

12. Inclino-me pela conclusão de PONTES DE MIRANDA que, fugindo à exegese gramatical, melhor consulta às realidades nacionais. Os vocábulos empregados na Constituição não devem ter interpretação restritiva, mas liberal, tendente a dar-lhes um sentido útil e construtivo (BLACK, apud AURELINO LEAL, «Theoria e Prática da Constituição Federal Brasileira», 1925, pág. 9).

Ante problemas de saúde que reclamem solução urgente não podem os Estados permanecer inertes aguardando que a União resolva editar normas gerais a respeito, para depois exercerem o seu poder de complementação, de acôrdo com as peculiaridades locais.

13. Por lei federal, no caso, se entende qualquer fonte de direito proveniente da União, esclarece PONTES DE MIRANDA. Assim, valem como regras federais, não só as leis como os regulamentos, avisos, circulares, portarias, jurisprudência, etc. (ob. cit., vol. I, pág. 346).

Editada a norma federal, a local deixará de existir por incompatibilidade. O conflito entre a União e os Estados se resolve, com interferência do Poder Judiciário (Constituição, artigo 100, I, e).

### III

14. Estabelecidos os princípios que devem reger a interpretação dos arts. 5, n. XV, b e 6 da Constituição, a sua aplicação ao caso em exame conduz às seguintes conclusões.

O Regulamento dos Serviços de Saúde da Aeronáutica baixado com o decreto 19.688, de 29-11-45, permitia a localização de hospitais, em qualquer parte do território nacional, de acôrdo com as respectivas finalidades; entre os sanatórios previstos está o destinado a doentes tuberculosos (art. 25, § 5º; idem, art. 52, § 4º do Reg. anterior — decreto 10.678 de 23-10-42).

Quando o Ministério começou a construir o hospital em Lagoa Santa não existia lei local alguma proibindo a localização

preferida que, por sua vez, não contrariava a regulamentação federal em vigor bem como os precedentes citados, com relação ao pessoal do Exército e da Marinha. Somente depois que as autoridades federais deram início às obras é que a Prefeitura local baixou lei vedando a localização escolhida, aliás, em terreno que já pertencia à União.

15. A lei local, na espécie, não se pode considerar nem supletiva nem complementar dos textos federais existentes porque a êles se opõem frontalmente. Como ficou demonstrado, o alcance territorial da proibição vae além dos limites do município. Admitir-se a prevalência de tal lei sobre qualquer outro texto que a União ou o Estado hajam editado seria consagrar a subversão das regras que a propósito da proteção e da defesa da saúde devem ser baixadas, nos termos do art. 5, nº XV, b da Constituição.

16. No caso concreto, a União agiu de acôrdo com o Regulamento federal vigente; a sua ação não pode ser tolhida por lei local posterior. Aliás, não houve interrupção dos trabalhos da construção, a despeito da lei municipal proibitiva. Resta a possibilidade de conflito, quando em funcionamento o hospital, o que se poderá resolver em juízo, por provocação da União ou do Município.

17. Para prevenção e solução de futuras controvérsias seria conveniente que a União regulasse em lei a matéria, de forma que as normas gerais que entendesse de estabelecer não privassem os Estados e os Municípios de atender às peculiaridades locais cuja existência é inegável. A proteção e a defesa da saúde ensejam regras que a União não pode e não deve exgotar. Ao Ministério da Educação e Saúde caberá, naturalmente, elaborar o anteprojeto. O apelo formulado há século, por AMARO CAVALCANTI para que «o Congresso Nacional legisle, quanto antes, com precisão e conveniência, sobre tão importante matéria» (Ob. cit. pág. 331, nota) terá certamente agora a ressonância reclamada.

18. Com relação ao processo de nulidade da lei municipal alvitado, não cabe à União providenciar uma vez que não sofreu os seus efeitos nem foi efetivamente embaraçada no exercício de sua faculdade. A ação de superintendência da constitucionalidade das leis locais, previstas no art. 8, parágrafo único da Constituição e que incumbe ao Procurador Geral da República só abrange hipóteses mencionadas no art. 7º, entre as quais não se enquadra a presente.

19. Comunicadas às autoridades locais as razões pelas quais a União resolveu manter as suas prerrogativas, como, aliás, já foi sugerido, o presente processo deverá ser enviado ao Ministério da Educação e Saúde para elaboração do ante-projeto de lei regulando o dispositivo constitucional aplicável.

É o que me parece.

S. M. J.

Rio de Janeiro, 29 de junho de 1951.

(a.) *Carlos Medeiros Silva.*

Nº de referência XXVII T.

Aviso nº G/902 de 5 de abril de 1951, do Ministério da Justiça e Negócios Interiores.