



AUTONOMIA MUNICIPAL

A Comissão de Constituição, Legislação e Poderes a quem foi presente o projecto n. 11, em que se estabelecem favores a empresas nascentes, com o additivo que tornou extensivos os mesmos favores até a isenção de impostos municipais, tendo estudado o assumpto que constitue a seguinte these: «póde a Assembléa Legislativa decretar leis de protecção a qualquer empresa, fazendo comprehender nesse beneficio até a isenção dos impostos municipaes?»: vem dar o seu parecer, que, approved, deve constituir a legitima interpretação aos §§ 31 e 34 do art. 19 da Const. do Estado.

No direito constitucional brasileiro, que se acha na sua primeira phase de formação, é assumpto radicalmente vencido o pretender-se emprestar soberanias distinctas à União e ao Estado federado, quando pelo vinculo do art. 1.º da Constituição Federal o Estado, outr'ora Provincia, abdicou de sua soberania, na accepção lata para viver na esphera de sua autonomia.

A autonomia é o lado interno da soberania, e sem a comprehensão das duas modalidades—soberania interna e externa, que constituem a indepen-

dencia, não se pôde pretender para um órgão da communhão nacional este elevado grão de emancipação, só compatível com a nação.

O organismo nacional, como o organismo vivo, tem bem claro o seu systema mollecular, que é essa integração de círculos concentricos, que se harmonisação entre si, obedecendo à ligação íntima dos seus nucleos: a União, o Estado, o Municipio.

Separal-os, deixando que funcionem com absoluta desconnexão, seria desarticular a propria nacionalidade.

Pela Const. Fed. os Estados organisar-se-ão por fôrma que ficasse assegurada a autonomia do municipio em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse.

Esse principio geral veio desdobrar-se nos arts. 55 e 56 da Const. do Estado: «O Estado será dividido administrativamente em municipios, cuja séde, numero, limites, **ATTRIBUIÇÕES** e deveres setão determinados em lei ordinaria» (art. 59). Ora a lei ordinaria que regulou aquelle artigo, dispositivo que é como um mesmo movimento vibratorio partido do pacto fundamental, é a de numero 9 de 17 de Dezembro de 1892, que taxativamente estabeleceu as attribuições do municipio no art. 29, comprehendendo 34 paragraphos. Alem dos preceitos dessa lei não existem outros em que as attribuições do municipio sejam exaradas.

O art. 2.º da citada lei diz de modo ineconusso que o regimen municipal é o consagrado pelos arts. 68 da Const. Federal e art. 56 da Const. do Estado.

O municipio, portanto, não pôde deixar de reconhecer e cumprir as leis do Estado reguladoras de materia que clara e taxativamente não estejam no art. 29 da citada lei n. 9. Tanto mais quanto a autonomia do municipio é restricta a um campo de acção que não infrinja as leis federaes e do Estado (Const. do Estado art. 56).

Si a lei n. 9 não tratou de lei proteccionista, quer

favorecendo quer não, si não traçou raias ao poder legislativo, e nem podia fazel-o porque é attribuição da Assembléa Legislativa: «Fazer lei sobre todos os assumptos de interesse do Estado, interpretal-as, suspendel-as, revogal-as e derogal-as» (§ 5.º do art. 19 da Const. do Est.), e «Conceder subvenção, isenções e garantias a qualquer Companhia ou empresas, que tenham por fim promover o desenvolvimento industrial do Estado» (§ 34 do cit. art.), e sendo taxativa a disposição constitucional, que por via de exclusão não conferiu semelhante attribuição a outro poder que não fosse o legislativo; é concludente ser esse poder o competente para conceder a isenção de impostos estaduais e municipaes.

O contrario disto seria inverter as autonomias: a acção combinada de alguns municipios podia tornar illusoria qualquer medida protecçionista concedida pela Assembléa, tolerada a hypothese de não ser a autonomia municipal um circulo inferior á autonomia estadual.

A acção do poder legislativo abrange a commu-nhão, as suas leis de protecção visam beneficiar todo o Estado; e seria um incongruente disparate annullar o interesse commum pela conveniência local, ou, por outra, teriamos a comica irrisão de ver posturas e orçamentos municipaes oppondo obices á letra viva da Constituição:—é attribuição da Assembléa:—conceder subvenção, isenções, etc. (cit. § 34).

O falso supposto de que a autonomia municipal é um principio absoluto vem de doutrinadores desviados da verdadeira orientação nesta phase de inicio do direito federal brasileiro, chegando a espocar como sadias as theorias de ter o municipio tão lata emancipação, que necessario fôra ter cada um a sua lei constitucional.

Em Santos, S. Paulo, chegaram a adoptar uma constituição municipal, que muito cedo cahiu pelo

seu proprio ridiculo, (Aristides Milton, Constituição do Brazil, pag. 349). Quem estudar as constituições dos diversos Estados da Federação ha de vêr que duas correntes de opiniões surgiram até certa epocha sobre a autonomia municipal.—Uma, que o municipio é a miniatura do Estado, como o Estado é a miniatura da União; outra, que o municipio não pode nem deve ter autonomia que não seja a traçada na Const. do Estado, ou nas suas leis ordinarias, carecendo apenas de estabilidade nos principios estatuidos. As constituições do Amazonas e Rio Grande do Sul são do 1.º grupo, sendo certo que a do Amazonas já foi reformada n'aquella parte. Entre os constitucionalistas patrios a mesma diversidade de opiniões se operou; assim é que para contrapôr a João Barbalho temos Amaro Cavalcanti e Ruy Barboza. Diz Amaro: «Parece-nos haver mesmo uma boa razão de preferencia para o segundo methodo: a de dar aos differentes municipios de um mesmo Estado a *uniformidade legal* de caracter e funcções—e desta sorte evitar não só a sua acção, porventura exorbitante da esphera que lhes é peculiar como tambem as collisões ou conflictos sempre prejudiciaes, já entre si e já com outros funcionarios e auctoridades do Estado (*Regimen Federativo*, pag. 179). Vem muito a proposito transcrever trechos do luminoso parecer da Commissão de Constituição e Legislação e Justiça da Camara dos Deputados Federaes, publicado em 17 de Junho de 1899, e citado por Amaro Cavalcanti:

«Antes de tudo, cumpre fixar bem o que se deve entender por autonomia municipal. Não se trata de reconhecer ao Municipio uma tal extensão de poderes, que o tornem um verdadeiro Estado no Estado; isto seria implantar a anarchia governamental, sob o pretexto de garantir a autonomia local. Certamente não foi tambem este o pensamento do legislador constituinte federal; e nem nós jamais advogariamos theoria semelhante.

O que queremos é que uma vez delimitada pelo poder estadual a esphera de acção administrativa e economica do governo municipal, seja este mantido e respeitado, etc. A autonomia municipal poderá conter maior ou menor somma de poderes, conforme pareça mais acertado ao legislador estadual, mas o que é indispensavel é que a mesma exista, como uma *realidade* no organismo do Estado, e *effectivamente* garantida em todos os seus actos e funcções (Obra citada).

Esta diversidade no modo de conhecer a existencia do municipio não é originariamente nossa; nos Estados Unidos da America do Norte o mesmo se verifica, devido a influençações ethnographicas differentes, á natureza, á religião.

Existem lá trez typos de governos locaes (*townships*), todos recebendo dos poderes estadoaes a sua *carta de incorporação*. Na Nova Inglaterra, nos Estados do Sul, nos Estados de Oeste, as garantias, os regimens municipaes, a liberdade de administração, varião (*Bryce, Republica Americana*, vol. 2.º, pag. 241 e seguintes). Na Suissa, o exemplo das democracias, a diversidade é identica (*Darest—Les Constitutions Modernes*, 1 vol.)

Si no Brazil, não temos, como nos Estados Unidos e Confederação Helvetica, o elemento historico oriundo desse polymorphismo ethnologico, não podia ser estavel a dupla feição dos methodos de autonomia. Prepondera em nosso paiz a tradição da vida municipal, que em nosso Estado foi perfeitamente respeitada e comprehendida pela Constituição e lei n. 9.

Sem pretender ir mais alem, a Commissão pede venia para lembrar que na legislação Parahybana existem leis dando favores a empresas, concedendo

isenção de impostos, abrangendo os municipaes (Dec. 62 de 23 de Maio de 1891, dito de 28 de Julho do mesmo anno), doutrina que é a legitima interpretação da Constituição do Estado, na especie, segundo o entender da Commissão.

Sala das Commissões da Assembléa Legislativa do Estado da Parahyba, 24 de Setembro de 1906.

Rodrigues de Carvalho, Relator.

