
IMPACTO DA CRIAÇÃO DE PEQUENOS MUNICÍPIOS APÓS A CONSTITUIÇÃO DE 1988 SOBRE A REPARTIÇÃO DE RECURSOS DO FPM

*Cristina Thedim Brandt**

1. Introdução¹

Um dos aspectos inovadores da Constituição Federal de 1988 foi a elevação dos municípios à categoria de entes federativos², atribuindo-lhes ampla autonomia política, financeira e administrativa. Ao mesmo tempo, a nova Carta alterou as normas para a sua emancipação, o que, entre outros fatores, propiciou excepcional incremento do número de municípios no país entre 1988 e 2001. Esse movimento foi sustado, posteriormente, com a aprovação de emenda ao texto constitucional que restringiu as emancipações.

Este trabalho examina inicialmente as mudanças promovidas pela Constituição de 1988 com relação à autonomia municipal e à partilha de recursos federais aos municípios, comparando-as às normas constitucionais anteriores, com o objetivo de avaliar os fatores de estímulo à criação de municípios no período seguinte à promulgação da nova Carta Magna. O artigo analisa as características do movimento de emancipação municipal, principalmente no que se refere ao tamanho dos novos municípios e seu efeito sobre a distribuição do Fundo de Participação dos Municípios (FPM-Interior), estimando-se esse efeito, de forma agregada, nos estados em que ocorreu maior número de emancipações. Em seguida, examina as características financeiras dos micro e pequenos municípios brasileiros nos anos recentes. Concluindo, o artigo comenta as perspectivas de regulamentação do § 4º do art. 18 da Constituição Federal, que dispõe sobre a criação de municípios, ora em discussão no Senado Federal, e, finalmente, opina sobre alternativas de mudança na legislação.

* **CRISTINA THEDIM BRANDT** é Mestre em Economia pela London School of Economics and Political Science (Londres, Inglaterra). É Consultora Legislativa do Senado Federal na área de Economia.

¹ Agradeço a Paulo Springer de Freitas, Consultor Legislativo do Senado, pela revisão e importantes sugestões ao texto.

² Apesar de a Constituição ser explícita quanto ao *status* de entes federativos dos municípios, alguns juristas, como Silva (2008) possuem outro entendimento. Para esses autores, os municípios não se constituiriam em unidades da federação porque, entre outros motivos, não são representados no Senado Federal e não possuem poder judiciário próprio.

2. A autonomia municipal no Brasil

A história da organização federativa no Brasil tem-se caracterizado pela alternância entre a centralização e a descentralização, em sintonia com diferentes cenários políticos, correspondendo, respectivamente, a períodos autoritários e democráticos, como ressalta Rodrigues (2003). Sob essa ótica, a oscilação entre a maior e a menor autonomia dos entes subnacionais reflete a orientação política dominante dos governos centrais, consubstanciada, por sua vez, nas estruturas federativas mais ou menos centralizadas emanadas de suas respectivas Constituições. Simões (2004) e Tomio (2002), ao analisarem a questão municipal no Brasil, também identificam a característica do regime político central como fator relevante na definição da estrutura de poder entre as esferas de governo.

Rodrigues (2003) ilustra essa tese remontando à República Velha e destaca que já a Constituição de 1934 reduziu a competência dos estados sobre a administração municipal e permitiu a esses entes autonomia explícita para eleger seus prefeitos e vereadores. A única exceção eram as capitais e as estâncias hidrominerais, consideradas de segurança nacional, cujos prefeitos eram nomeados pelos governadores ou pelas câmaras municipais.

Posteriormente, a Constituição de 1946, emulando a tendência política liberalizante, concedeu maior autonomia financeira e política aos municípios, restaurando a eleição dos prefeitos e promovendo sua participação nos recursos tributários partilhados pela União. A Carta de 1946 foi considerada “o período róseo do municipalismo brasileiro” (BASTOS, 1992, p. 56).

Em sentido oposto, o regime militar instaurado em 1964 foi marcado pela centralização política e administrativa, principalmente pela União. Consoante essa prerrogativa centralizadora no âmbito municipal, a Constituição de 1967 determinou que a emancipação de municípios, ainda que efetuada por lei estadual, obedeceria a requisitos definidos em lei complementar.

Na década de 80, já em direção à abertura democrática, os entes federativos foram adquirindo paulatina autonomia, culminando com a Constituição Federal de 1988, que restaurou a força da federação, instituiu novos mecanismos de gestão e atribuiu, pela primeira vez, o caráter de entes federativos aos municípios. Como tal, passaram a usufruir de completa autonomia política para eleger seu dirigente executivo e a assembleia legislativa, assim como elaborar a sua lei orgânica. Também na área administrativa, foi-lhes concedida competência para desenhar seu próprio modelo administrativo e nomear seus titulares. Na esfera econômica, receberam alçada para o recolhimento de diversos impostos, para efetuarem seu planejamento de longo prazo e definirem seu orçamento. Além disso, passaram a fazer jus a

significativo aumento de receita de transferências, por meio da ampliação da base tributária dos Fundos Constitucionais, e da participação nos recursos do ICMS.

De acordo com Tomio (2002), a Constituição de 1988, ao instituir novo modelo de estrutura federativa, proporcionou aos entes municipais um grau de emancipação raramente encontrado em outros países. Shah (2007), em estudo que compara o sistema federativo de 12 países, concluiu que somente quatro (Brasil, Índia, África do Sul e Nigéria) possuíam sistemas federativos em três níveis, compostos pelos governos central, regional e local.

3. Outras prerrogativas concedidas aos municípios na Constituição Federal de 1988 – a flexibilização dos requisitos para a criação de municípios

Uma importante mudança introduzida na Constituição foi a reorganização das competências tributárias e das transferências entre os entes federativos. Os municípios foram especialmente beneficiados por meio da ampliação dos recursos do Fundo de Participação de Municípios (FPM), cuja base de cálculo passou de 17% para 22,5% sobre o Imposto de Renda e o Imposto sobre Produtos Industrializados. Com essas alterações, entre 1988 e 2004, os municípios incrementaram em quase 6 pontos percentuais sua participação na receita tributária disponível do setor público consolidado, alcançando 16,5% do total, ao tempo em que tanto o governo federal como os estados diminuíram sua participação relativa. (Ver AFONSO; ARAUJO; KHAIR, 2005).

Com relação à autonomia municipal, outra alteração foi a possibilidade de remunerar os vereadores de todas as unidades municipais, o que, na Constituição de 1967, era permitido apenas às que tivessem mais de 100.000 habitantes. Em vez dessa restrição, a Constituição de 1988 permitiu que as câmaras municipais determinassem os salários de seus vereadores³.

Quanto ao que se focaliza neste trabalho, o principal elemento liberalizante trazido pela Carta Magna de 1988 consta no § 4º do art. 18, que estabeleceu, para a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios, apenas duas condições: a preservação da continuidade e da unidade histórico-cultural do ambiente urbano, de acordo com requisitos previstos em lei complementar estadual, e a consulta prévia, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas.

Anteriormente, o art.14 da Constituição Federal de 1967 dispunha que “a lei complementar estabelecerá os requisitos mínimos de população e renda pública e a forma de

³ O estabelecimento de limites à remuneração dos vereadores foi objeto de três emendas à Constituição: a primeira Emenda Constitucional – a EC nº 1, de 1992 – e, posteriormente, as EC nºs 19, de 1998 e 25, de 2000. Além dessas restrições, a Lei de Responsabilidade Fiscal limitou a despesa total com pessoal dos municípios a 60% da receita corrente líquida (art. 19, III, da Lei nº 101, de 2000).

consulta prévia às populações locais, para a criação de novos municípios”. A Lei Complementar (LCP) nº 1, de 9 de novembro de 1967, determinou os seguintes requisitos para a criação de municípios: população estimada superior a 10.000 habitantes, ou não inferior a 5 milésimos da existente no estado; eleitorado não inferior a 10% da população; centro urbano já constituído, com número de casas superior a duzentas; e arrecadação, no último exercício, de 5 milésimos da receita estadual de impostos. A Lei estabeleceu também que a consulta prévia às populações locais seria feita mediante plebiscito, e que a emancipação teria de ser aprovada por maioria absoluta dos eleitores. Embora, originalmente, a Lei tenha estabelecido que a criação de município só poderia ocorrer quadrienalmente, no ano anterior ao da eleição municipal, posteriormente a LCP nº 39, de 10 de dezembro de 1980, dispôs que a criação ou alteração territorial de municípios ocorreria no período fixado em lei estadual.

Ao comparar o dispositivo constitucional estabelecido em 1988 às regras da LCP nº 1, de 1967, fica claro que a ausência de parâmetros restritivos, aliada ao aumento de recursos do FPM, foi decisiva para que, na década seguinte à promulgação da Constituição, ocorresse uma verdadeira explosão de novos municípios no País. Embora mais acentuada em certas unidades da federação, uma vez que os requisitos populacionais ficaram a cargo das assembleias estaduais, as emancipações revestiram-se de uma característica comum: a predominância das micro e pequenas municipalidades⁴.

Ainda que alguns analistas associem o “movimento emancipacionista” simplesmente à abertura política (BREMAEKER, 1991, p. 82), se verá adiante que relegar o estabelecimento dos requisitos para a criação de municípios à esfera estadual consistiu um fator fundamental para a quantidade de emancipações que se verificou a partir de 1988.

Cabe mencionar que esse movimento foi interrompido após a promulgação da Emenda Constitucional nº 15, de 1996, que alterou a redação do § 4º do art. 18, requerendo que o período para a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios seja determinado por lei complementar federal. A inexistência dessa lei complementar, tema que será abordado na Seção 6, adiante, provocou questões legais com relação à cronologia da criação de municípios, que finalmente foi estabelecida pela Lei nº 10.521, de 18 de julho de 2002.

A Tabela 1 apresenta a quantidade de municípios criados até 2001, o total de municípios existente em cada estado em 2007, os requisitos de população para a criação de municípios e a

⁴ Na literatura, não há uma classificação geral quanto ao tamanho dos municípios. Neste artigo, para analisar o FPM, serão considerados “micromunicípios” os que têm população de até 5.000 habitantes e “pequenos” os com até 10.000.

atual população. O que se observa é que o número de municípios criados varia bastante por estado, e que não há uma evidente correlação entre essa quantidade e a população.

Por outro lado, os requisitos de população estabelecidos na legislação estadual parecem ter forte influência nesse número. Segundo Tomio (2002), que examinou esse tema em maior detalhe quanto ao processo ocorrido no Rio Grande do Sul, a legislação estadual que estabelece critérios mais ou menos restritivos para a criação ou desmembramento de municípios reflete predominantemente a luta pela hegemonia política entre os interesses partidários locais.

TABELA 1: MUNICÍPIOS POR ESTADO CRIADOS APÓS 1988, POPULAÇÃO MÍNIMA REQUERIDA PARA A EMANCIPAÇÃO E PORCENTAGEM SOBRE O TOTAL DE MUNICÍPIOS

Unidade da Federação	Municípios criados entre 1989 e 2001	População mínima requerida p/ emancipação (1)	% de Municípios criados sobre o Total	Total de Municípios em 2007	Somatório da População em 2007
Rio Grande do Sul	163	1.800	32,9%	495	9.162.220
Minas Gerais	130	3.000/2.000	15,3%	852	16.860.596
Piauí	105	4.000	48,2%	222	2.252.496
Santa Catarina	87	5.000/1.796/5.000	29,8%	292	5.469.764
Maranhão	81	1.000	37,5%	216	5.161.480
Paraná	81	5.000	20,4%	398	8.487.095
São Paulo	73	1.000	11,3%	644	28.941.172
Tocantins	9568	2.000/1.200/3.000	68,8%	138	1.065.241
Paraíba	52	2.000/5.000	23,4%	222	2.966.635
Bahia	50	12.541/8.000	12,0%	416	11.188.045
Mato Grosso	46	3.040/4.000	32,9%	140	2.332.361
Pará	38	5.000/10.000	26,8%	142	5.656.726
Goiás	35	3.000/2.000	14,3%	245	4.402.390
Rondônia	29	6.155	56,9%	51	1.084.411
Rio de Janeiro	23	6.393	25,3%	91	9.326.978
Rio Grande do Norte	15	2.558	9,0%	166	2.239.510
Pernambuco	17	10.000/Proibidas emancipações até 1999	9,3%	183	6.950.257
Espírito Santo	11	8.600/Proibida a divisão de munic. emancipados nos últimos 50 anos	14,3%	77	3.037.627
Acre	10	2.088/1500	47,6%	21	364.746
Sergipe	8	6.000	10,8%	74	1.419.123
Amapá	7	948	46,7%	15	243.158
Roraima	7	2.471	50,0%	14	145.872
Ceará	6	5.000/10.213	3,3%	183	5.753.835
Mato Grosso do Sul	6	9.635/5.781	7,8%	77	1.541.289
Alagoas	5	7.000/5.500	4,0%	101	2.140.266
Amazonas	–	965	–	61	1.575.338
Total				5.536*	139.768.631*

Elaboração da autora

Fontes: TCU – Decisão Normativa nº 87, de 2007

TOMIO, 2002, Tabela 6.

(1) Dois ou três parâmetros significam as sucessivas mudanças no requisito.

*Exclui as capitais dos estados e a Capital Federal.

O Rio Grande do Sul, por exemplo, foi o campeão das emancipações no período, em termos absolutos, e apresentou incremento de 33% no número de municípios, propiciado por uma legislação estadual que exigia apenas o mínimo de 1.800 eleitores para a criação de um município.

Em Minas Gerais, o segundo da lista, o requisito de população foi inicialmente baixo, com o mínimo de 3.000, e, posteriormente, ainda reduzido para 2.000. No entanto, as emancipações no estado, mesmo significativas em termos absolutos, representam apenas 15,3% do total de municípios existentes.

O Piauí, que, no Nordeste, apresenta a maior quantidade de desmembramentos, teve um incremento de quase 50% no número de municípios e requeria o mínimo de 4.000 habitantes. Já o Maranhão, em segundo lugar na região, com quase 38% de aumento no número de municípios, estabeleceu o mínimo de apenas 1.000 eleitores, o mesmo que São Paulo, onde também ocorreram muitas emancipações.

Segundo Tomio (2002), que analisou essas leis nos diversos estados, 75% das novas entidades não poderiam existir dentro do quadro legal anterior.

Mencione-se que, além da população mínima, outros tipos de restrição foram afrouxados na legislação estadual, a exemplo da representação para o início do processo de criação, que na LCP nº 1, de 1967, exigia o mínimo de cem eleitores locais e depois, em certos estados, passou a depender da iniciativa de apenas um parlamentar estadual.

Em síntese, pode-se afirmar que um conjunto de mudanças na Constituição de 1988 concorreu para a elevação do número de desmembramentos de municípios. No entanto, a predominância de algumas delas nos diferentes estados não pode ser estabelecida sem um aprofundamento de cada caso. Como esse não é o foco do presente trabalho, a análise a seguir salientará somente o impacto dessas emancipações na distribuição do FPM.

4. A criação de pequenos municípios após 1988

Como já mencionado, um dos aspectos que chama atenção no surto de emancipações é o tamanho, em termos populacionais, dos municípios criados no Brasil a partir de nova Constituição.

A Tabela 2 mostra que, das 5.564 municipalidades existentes em 2007⁵, 1.364 – quase um quarto do total – foram instaladas nos últimos 18 anos. Além do significativo montante, destaca-se o fato de que, entre os novos municípios, mais da metade possui menos de 5.000

⁵ Embora considerado o período até 2007, de acordo com a legislação, a maior parte dos municípios foi instalada até 2001, e apenas quatro em 2005.

habitantes, de forma que, do total de 1.375 micromunicípios existentes, 51,2% foram instalados em período recente. Considerando uma população um pouco maior, de até 20.000 habitantes, a proporção chega a 95%! Essa peculiaridade quanto ao tamanho dos municípios criados constitui um dos principais elementos na avaliação do impacto das emancipações nesse período.

TABELA 2: MUNICÍPIOS BRASILEIROS POR ANO DE INSTALAÇÃO E TAMANHO DA POPULAÇÃO

População	Municípios					% por tamanho da população dos instalados entre 1989 e 2007 (d/e)**
	Ano de Instalação*					
	Antes de 1941 (a)	De 1941 a 1963 (b)	De 1964 a 1988 (c)	De 1989 a 2007 (d)	Total (e)	
Até 5.000	33	499	138	705	1.375	51,7
De 5.001 a 20.000	510	1.258	338	582	2.688	42,7
De 20.001 a 100.000	744	363	98	70	1.275	5,1
De 100.001 a 500.000	124	53	10	7	194	0,5
Acima de 500.000	27	5	0	0	32	0
Total	1.438	2.178	584	1.364	5.564	100
% de municípios criados por período em relação ao total de 2007	25,8	39,2	10,5	24,5	100	

Elaborado pela autora.

* Não foi possível obter a quantidade de municípios criados por período e população. Assim, uma pequena parte dos municípios instalados entre 1989 e 2007 inclui unidades que podem ter sido criadas antes da Constituição.

Fontes: TCU – Decisão Normativa nº 87, de 2007.

IBGE – Informações Básicas Municipais, 2007.

Aliado à flexibilidade para estabelecer os requisitos mínimos de população, a proliferação de micro e pequenos municípios deve-se, também, à forma de distribuição do FPM, definida na Lei Complementar nº 62, de dezembro de 1989, que vigorou a partir de 1º de janeiro de 1990. Nela, a partilha dos recursos do FPM para os chamados “municípios do interior”, que excluem as capitais dos estados, é feita por meio de coeficientes estabelecidos de acordo com a população dos municípios.

Os coeficientes são atribuídos por faixas de população, conforme tabela estabelecida no Decreto nº 1.988, de 1981, na qual o menor coeficiente – 0,6 – corresponde aos municípios que possuem até 10.188 habitantes. A partir daí, os coeficientes variam 0,2 para frações excedentes de população, que aumentam, em intervalos discretos, até o maior, de 4,0, correspondente aos municípios de mais de 156.216 habitantes. Dessa forma, a distribuição do FPM tem nítida feição distributiva, especialmente com relação às unidades com pequena população. A lei previa também a atualização dos coeficientes de acordo com os dados de população apurados pelo IBGE.

Ressalte-se que a participação nos recursos do FPM, por estado, foi determinada *a priori*, independentemente do número de municípios, de acordo com uma proporção estabelecida no Anexo único à Lei Complementar nº 62, de 1989. Desse modo, municípios com idêntica população recebem montantes distintos do FPM; ademais, o incremento no número de municípios em um estado provoca redução nos recursos a serem partilhados com os demais municípios do mesmo estado.

Embora os critérios para essa repartição não sejam explicitados, a alocação prévia do FPM fazendo com que o aumento do número de municípios repercuta no próprio estado, pode ter precisamente o objetivo de coibir o excesso de emancipações que ocorreriam em consequência da liberalidade do art. 18⁶.

Já em meados de 1992, tão logo iniciada a aplicação dos critérios da LCP nº 62, de 1989, foi aprovada a LCP nº 71, de 3 de setembro de 1992, para dispor que os coeficientes seriam mantidos até que fossem disponíveis os dados do Censo de 1991. Em seguida, a LCP nº 72, de 29 de janeiro de 1993, prorrogou até 31 de dezembro de 1993 os efeitos da LCP nº 71, de 1992, e a nova LCP nº 74, de 30 de abril de 1993, manteve, sem fixar prazo, os coeficientes do FPM estabelecidos para 1992, revisando apenas os que cederam população para as novas unidades criadas em 1993. Em suma, todos os demais municípios que perderam habitantes, seja por cederem população para desmembramentos antes de 1993, seja pela via emigratória, não tiveram seus coeficientes reajustados.

Naturalmente essa situação não poderia permanecer, pois não seria razoável que esses municípios fossem indefinidamente poupados de perdas, em detrimento de todos os demais. Sendo assim, a Lei Complementar nº 91, de 22 de dezembro de 1997, dispôs que todos os municípios voltassem a ter seus coeficientes determinados na forma da LCP nº 62, de 1989, mas que, em 1998, ainda fossem mantidos os coeficientes de 1997. Estabeleceu que, a partir de 1º de janeiro de 1999, os ganhos decorrentes da diferença nos coeficientes (entre os de 1997 e os correspondentes à aplicação da LCP 62/89) fossem abatidos a uma taxa de 20% adicionais por ano, até seu completo ajuste em 2002. Posteriormente, mais uma vez a regra foi alterada pela LCP nº 106, de 2001, que reduziu a taxa do ajuste restante para 10% ao ano, até 2007.

Embora essas medidas pareçam ter atendido aos interesses dos diversos municípios, levando-os a crer que não houve perdas, o que de fato ocorreu foi que, em decorrência dessas acomodações, os decréscimos relativos na partilha do FPM não foram percebidos pelos

⁶ Uma espécie de cartilha, “O que você precisa saber sobre FPE e FPM”, publicada pela Secretaria do Tesouro Nacional, informa apenas que os coeficientes de cada estado foram definidos pelo TCU.

perdedores. Fatores como a inflação alta, inicialmente, e, ao longo da década, os vultosos aumentos nominais nos valores do FPM mascararam a verdadeira dimensão do impacto financeiro decorrente da sua repartição por um número bem maior de municípios.

5. O impacto do movimento emancipacionista

Ainda que o tema da excessiva criação de municípios tenha sido objeto de diversos estudos, raramente é mencionado seu impacto sobre o rateio dos recursos do FPM, no episódio que se seguiu à Constituição de 1988.

Talvez esse efeito não tenha obtido a devida atenção, em primeiro lugar, pelas sucessivas mudanças de regras e um processo de ajuste, concluído somente em 2008, em que as perdas foram absorvidas de forma extremamente lenta. Por outro lado, conforme mencionado, houve aumento expressivo dos recursos do FPM. Entre 1995 e 2005, o montante do FPM passou de R\$ 8,08 milhões para 26, 6 milhões. Em 2006, o total foi de R\$ 29,5 milhões, chegando a R\$ 33,4 milhões em 2007⁷. A pressão dos prefeitos e de instituições municipalistas para o aumento desses recursos tem sido uma constante, contribuindo para a aprovação da Emenda nº 55, de 20 de setembro de 2007, que aumentou os recursos do FPM em 1% sobre o IR e o IPI, para ser entregue no mês de dezembro de cada ano.

Para dimensionar uma parte do impacto (convenientemente adiado), calculou-se, para alguns estados, a parcela subtraída da partilha do FPM em cada estado referente à participação dos novos municípios. Optou-se por incluir no cálculo apenas aqueles com população inferior a 10.188 habitantes, por duas razões: primeiro, porque proporcionalmente eles representam a maioria; segundo, porque a emancipação de municípios com população maior tem reflexo mais direto no coeficiente do município-matriz, por meio de redução no seu coeficiente no FPM, o que contribui para “compensar” a emancipação do novo município, ainda que não integralmente.

A Tabela 3 apresenta, para os 10 estados com maior número de municípios criados, o impacto da criação de pequenos municípios, em termos da parcela de FPM atribuída a esses municípios e que, conseqüentemente, deixa de ser destinada aos municípios pré-existentes. A coluna B contém o número de municípios criados com menos de 10.800 habitantes. Essa quantidade, multiplicada pelo coeficiente que lhes corresponde – 0,6 –, constitui a coluna C. Na coluna D, estão os somatórios dos coeficientes de cada estado, fornecidos pelo TCU, e a coluna E apresenta o percentual de recursos do FPM destinados a esses municípios em relação ao total atribuído ao estado.

⁷ Ver Estados e Municípios, Estatísticas, FPM, em <<http://www.stn.fazenda.gov.br>>. Acesso em: 30 jul. 2008.

TABELA 3: ESTIMATIVA DO PERCENTUAL DO FPM DESTINADO AOS MUNICÍPIOS DE ATÉ 10.800 HABITANTES SOBRE O TOTAL EM ESTADOS SELECIONADOS

Estados (A)	Municípios criados com menos de 10.800 habitantes (B)	Somatório dos coeficientes dos municípios de menos de 10.800 habitantes (C)	Somatório dos coeficientes dos municípios do estado (D)	% do FPM do estado destinado aos municípios de menos de 10.800 habitantes. (E)
Rio Grande do Sul	154	92,4	465,2	19,9
Minas Gerais	120	72,0	820,4	8,8
Piauí	104	62,4	171,0	36,5
Tocantins	95	57,0	107,2	53,2
Santa Catarina	81	48,6	279,6	17,4
Paraná	66	39,6	397,2	10,0
São Paulo	62	37,2	851,0	4,4
Paraíba	52	31,2	186,6	16,7
Maranhão	37	22,2	256,6	8,7
Bahia	16	9,6	511,8	1,9

Elaboração da autora

Fonte: TCU– Decisão Normativa nº 87, de 2007

Inicialmente, é interessante comparar a coluna B dessa tabela com a primeira coluna da Tabela 1, para constatar o alto percentual de pequenos municípios em relação ao total emancipado. No Rio Grande do Sul, Minas Gerais, Piauí e Santa Catarina, essa proporção situa-se em torno de 90%, e em Tocantins e na Paraíba é de 100%!

Com relação aos recursos do FPM destinados a esses municípios, na coluna E, as porcentagens mais elevadas são as do Piauí, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraíba. Mas, mesmo em estados com menores percentuais, como o Paraná, Minas Gerais e Maranhão, os recursos adicionais subtraídos do FPM para esses novos municípios estão entre 8 e 10% do total.

Por outro lado, na Bahia, o padrão é quase oposto ao dos demais, pois, dos 48 novos municípios criados, apenas quatro têm população inferior a 10.188 habitantes. Esse dado é compatível com o fato de que a Bahia foi um dos poucos estados que fixou um limite mínimo mais alto de habitantes (12. 541 habitantes, inicialmente, e, depois, 8.000).

Com relação ao ajuste dos coeficientes à sua realidade demográfica, mencione-se que o possível efeito compensatório da redução de coeficientes dos municípios que cederam população pode ser pouco significativo, porque, em muitos casos, a perda de população não é suficiente para que o município-matriz mude para a faixa de habitantes com coeficiente mais baixo.

Como ilustração, uma estimativa para o Estado da Paraíba (BRANDT, 2001) mostra que, mesmo com os coeficientes dos municípios-matriz ajustados em função da população

cedida, o efeito compensatório desse ajuste corresponde a 2% do FPM, irrisório em contraposição aos 17% carreados para os 52 municípios criados.

Em suma, independentemente do ajuste dos coeficientes, a criação ou emancipação de pequenos municípios absorve um volume significativo de recursos do FPM, que, principalmente se esses municípios tiverem populações pequenas, traduz-se em transferências *per capita* superiores, em detrimento das populações dos demais municípios do mesmo estado. O ganho *per capita* para os novos municípios é maior quanto menor a sua população.

A forma de partilha do FPM foi estabelecida com caráter distributivo, no intuito de favorecer os pequenos municípios que têm menor capacidade de gerar receitas próprias. Entretanto, o surto de emancipação de pequenos municípios contribuiu para o agravamento das distorções já presentes nos critérios de distribuição do FPM, como assinala Mendes (2003).

6. A situação fiscal dos pequenos municípios

Em princípio, pode-se supor que a criação ou emancipação de um município beneficia a população residente, incrementa a atividade econômica local e repercute positivamente na região em que se localiza. Ao mesmo tempo, avalia-se que os micro e pequenos municípios abrigam populações mais pobres, com poucas alternativas de geração de renda própria, e são os que mais necessitam dos recursos do FPM.

Efetivamente, os dados obtidos no acompanhamento das finanças municipais pela STN, por meio da pesquisa “Perfil e Evolução das Finanças Municipais – 1998-2006”⁸, comprovam que os municípios menores apresentam baixa participação de receitas próprias em suas receitas brutas, e forte dependência das receitas de transferências, que englobam, além do FPM, o ICMS e as associadas à prestação de serviços de saúde e educação. A pesquisa classificou os municípios, por população, em apenas quatro grupos⁹. Embora o Grupo 4 inclua os municípios com até 50.000 habitantes, não permitindo examinar especificamente o comportamento das unidades menores, há fortes indícios de que as principais conclusões sobre esse grupo são válidas, e até acentuadas, à medida que as populações diminuem.

As transferências do FPM obedecem a critério nitidamente distributivo com relação ao tamanho dos municípios, beneficiando os municípios menores, conforme detalhado anteriormente na Seção 4. Já quanto ao ICMS, na forma estabelecida no parágrafo único do art. 158 da Constituição, no mínimo três quartos do valor destinado pelos estados aos

⁸ A pesquisa, em versão preliminar para discussão, de outubro de 2007, encontra-se no endereço <http://www.stn.fazenda.gov.br/PEFM_1998_2006>. Acesso em: 1 ago. 2008.

⁹ O Grupo 1 com população superior a 1 milhão de habitantes; o Grupo 2, entre 300.000 e 1 milhão; o Grupo 3, entre 50.000 e 300.000; e o Grupo 4, menor que 50.000.

municípios são partilhados na proporção do valor adicionado pelo respectivo município, e um quarto é repartido de acordo com a lei estadual.

No Grupo 4, as transferências representam 85,2% de sua receita bruta; nos maiores, o percentual é o menor, de 45,8%, enquanto a média é de 63,7%. O distanciamento entre os dois grupos é mais acentuado com relação às transferências do FPM, que no Grupo 4 representam 34,7% da receita bruta, no Grupo 3, menos da metade (15%), enquanto no Grupo 1, somente 3,8%.

A pesquisa apurou também os percentuais de despesa com pessoal e despesa legislativa sobre a receita bruta. Na despesa com pessoal, diferentemente dos parâmetros anteriores, os percentuais nos quatro grupos situam-se muito próximos da média de 45,0%, com desvio máximo de 1,5 ponto percentual, para o Grupo 4.

De modo similar, com relação à despesa legislativa, os percentuais sobre a receita bruta situam-se próximos à média de 3,5% nos quatro grupos, sendo ligeiramente mais elevada no Grupo 4 (3,9%), o que revela também um gasto *per capita* proporcionalmente maior.

A pesquisa apresenta ainda as finanças municipais sob classificação por PIB. Com relação a esse parâmetro, o Grupo 1 é o que, em média, possui renda *per capita* maior, uma vez que comporta 28,5% da população total da amostra e detém 35,9% do PIB total desses municípios. Por sua vez, o Grupo 4 compreende 26% da população e tem a menor participação no PIB, de 18%.

Segundo Bremaeker (2001), 48,2% dos municípios gastam entre 20% e 40% de sua receita total com pessoal, 44,4% despendem entre 20% e 40% com esse item, e apenas 3,2% ultrapassam o limite de 60% com Pessoal estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Mesmo respeitando esse limite, se for considerado o alto peso das transferências sobre as receitas próprias nos micro e pequenos municípios, e, em particular, as do FPM, em muitos casos esses recursos são quase que integralmente destinados a despesas de pessoal e manutenção da estrutura administrativa, em detrimento da prestação de serviços às comunidades.

O caso das assembleias municipais é ilustrativo, uma vez que a autonomia para a fixação da remuneração dos vereadores ocasionou abusos, que levaram à necessidade de impor restrições, como já mencionado¹⁰. Um trabalho que avaliou o efeito da limitação aos subsídios dos

¹⁰ A primeira Emenda à nova Constituição (EC nº 1, de 1992) limitou os salários dos vereadores a 75% do estabelecido para os deputados estaduais e determinou que o total dessa despesa não ultrapassasse 5% da receita municipal. Ainda considerados excessivos, os gastos com os legislativos municipais foram objeto da EC nº 19, de 1998, que determinou que os subsídios dos vereadores fossem fixados em lei de iniciativa da câmara municipal, sendo dessa forma sujeitos ao veto do executivo local. Finalmente, por meio da EC nº 25, de 2000, foi incluído o art. 29-A fixando tetos às remunerações dos vereadores em faixas proporcionais às populações dos municípios e o limite de 70% da receita da Câmara Municipal com a folha de pagamento das câmaras.

vereadores (ROCHA; BRANDT; MENDES, 2003) mostrou queda significativa das despesas com as câmaras municipais em 2001, acentuando uma tendência de declínio iniciada em 1998, e assinalou a efetividade das restrições impostas nas sucessivas emendas constitucionais.

Não obstante, pode-se afirmar que os micro e pequenos municípios provocam significativas deseconomias de escala com relação às despesas fixas da administração. Os gastos de instalação e funcionamento dos executivos e legislativos dessas pequenas unidades, servindo a pequenas populações, levam inevitavelmente à ineficiência e a desperdícios.

Um estudo de Gomes e MacDowell (2000) corrobora essa avaliação, ao afirmar que as populações dos municípios menores não são as mais pobres e que a proliferação de pequenos municípios gera um aumento mais que proporcional das despesas administrativas, enquanto dispõem de apenas parte dos recursos próprios necessários à sua manutenção e dependem fortemente das transferências. Mostram, ainda, que os municípios maiores geram mais recursos tributários, especialmente impostos federais, transferidos aos demais, via FPM, e que, embora as regras de transferência do ICMS também provoquem assimetrias, é sobretudo por meio do FPM que os menores são mais favorecidos¹¹. Na análise por região, os municípios menores são os que possuem a maior receita corrente *per capita*, com exceção do Sudeste, onde os mega municípios, de mais de um milhão de habitantes, apresentam a maior receita corrente *per capita*, seguida muito de perto pelos pequenos.

Os autores apontam, ainda com relação ao FPM, que a região Sudeste financia as demais, o que é determinado deliberadamente no FPM pelo rateio entre os estados, e que as transferências de receitas tributárias originadas nos municípios grandes para os pequenos (e do Sudeste para o resto do País) levam ao provável efeito líquido de desestimular a atividade produtiva nos grandes municípios (e no Sudeste), sem estimulá-la nos pequenos (ou nas demais regiões). Fundamentam essa tese no fato de que as grandes cidades, ao contribuírem com grande volume da arrecadação tributária, carecem de recursos para investir em infraestrutura, como a de transporte, gerando óbices à ampliação de sua capacidade produtiva; por outro lado, consideram pouco provável que os recursos transferidos aos pequenos e micromunicípios propiciem incentivos à produção.

A Tabela 4 abaixo, elaborada pelos citados autores, mostra que, em 1996, apenas 8,9% da receita corrente dos municípios de até 5.000 habitantes eram próprias, e demonstra uma correlação positiva entre o tamanho dos municípios, medido por sua população, e a

¹¹ De acordo com os autores, os micromunicípios, maiores beneficiários das transferências do FPM, abrigavam, em 1996, apenas 2,2% da população do país (GOMES; MACDOWELL, 2000, Tabela 6, p. 17).

capacidade de gerarem receita própria (em apenas uma faixa de habitantes, na Região Norte, essa constatação é contradita por pequena margem).

TABELA 4: RECEITA CORRENTE PRÓPRIA DOS MUNICÍPIOS COMO PERCENTAGEM DE SUA RECEITA CORRENTE TOTAL, POR GRUPOS DE MUNICÍPIOS, 1996. BRASIL E REGIÕES

Em Porcentagem

Grupos de Municípios (População)	Nordeste	Norte	Centro-Oeste	Sul	Sudeste	Brasil
Até 5.000 hab.	2,9	4,4	7,5	9,9	10,1	8,9
5.000 a 10.000 hab.	4,0	3,4	7,8	12,9	12,6	10,1
10.000 a 20.000 hab.	4,0	4,2	9,7	16,3	17,7	12,3
20.000 a 50.000 hab.	5,8	9,1	15,4	23,1	23,0	17,5
50.000 a 100.000 hab.	10,6	15,0	19,4	27,1	30,8	25,3
100.000 a 500.000 hab.	21,3	18,8	25,0	37,7	36,3	34,2
500.000 a 1.000.000 hab.	28,1	*	47,7	*	41,4	38,1
Mais de 1.000.000 hab.	43,6	32,2	43,4	52,5	60,2	55,9
Total	17,9	20,3	20,9	29,2	41,0	33,5

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional e IBGE – Contagem da População 1996. Extraída de GOMES; MACDOWELL, 2000.

Nota: A tabela inclui 4.628 municípios, para os quais havia dados disponíveis.

(*) Indica que inexistem municípios (ou informações) na classe de tamanho e região especificadas na célula.

Essa vantagem desaparece rapidamente à medida que a população cresce, pois os recursos do FPM não crescem proporcionalmente, da mesma forma que a arrecadação tributária. Assim, os municípios médios são os que exibem a pior situação. A partir de certo tamanho, o FPM não melhora, mas a arrecadação própria sim, e, no caso do Sudeste, mais do que compensa a situação. Ademais, os micromunicípios gastam mais por habitante com o legislativo do que qualquer outro grupo de municípios.

As conclusões desse artigo constituem uma crítica radical à descentralização e ao federalismo fiscal, caracterizados pela proliferação de micromunicípios. Ressalte-se que essas conclusões, fundamentadas no trabalho, aplicam-se basicamente às transferências do FPM e aos municípios de menor tamanho que sobrevivem exclusivamente por conta desses recursos. Em decorrência de seu pequeno porte, acabam destinando grande proporção dos recursos recebidos para gastos com seus executivos e legislativos, tendo em vista que essas despesas não são proporcionais ao tamanho da população. Nesse sentido, é mais eficiente criar municípios maiores, em termos populacionais, de modo que, mesmo dependendo de transferências, possam destinar uma proporção maior dos recursos à prestação de serviços públicos e reduzir o custo *per capita* de seus legislativos e do componente administrativo desses serviços.

7. A Emenda à Constituição nº 15, de 1996, que estabeleceu restrições à criação de municípios

Uma mostra de que esse processo de emancipação requeria maior ordenamento consubstanciou-se na Emenda à Constituição nº 15, de 1996, que alterou o § 4º do art. 18 da Constituição, introduzindo novos parâmetros para a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios. O novo § 4º estabeleceu que lei complementar federal determinará o prazo para a criação de municípios, efetuada por lei estadual; que a consulta prévia, mediante plebiscito, será feita às populações dos municípios envolvidos, em vez de às populações diretamente interessadas; e que o plebiscito será precedido da divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei. Portanto, o dispositivo suprimiu a menção a requisitos previstos em lei complementar estadual e à exigência de preservação da continuidade e a unidade histórico-cultural do ambiente urbano. Dois aspectos geraram dúvida: primeiro, o alcance da lei complementar federal mencionada – se incumbida apenas de definir o prazo, ou também de dispor sobre os requisitos para a criação de municípios – e, segundo, a questão da abrangência dos plebiscitos, em face da imprecisão do termo “envolvidos”. Em que pese a falta de consenso quanto à interpretação do texto constitucional, a Emenda teve o efeito imediato de sustar a criação de novas municipalidades.

Posteriormente, em vista das Ações Diretas de Inconstitucionalidade impetradas para contestar a criação de municípios depois da promulgação da EC nº 15, de 1996, o Supremo Tribunal Federal firmou jurisprudência declarando inconstitucionais essas emancipações até que fosse editada a lei complementar prevista. Em sua ausência, foram suspensas as novas instalações à exceção daquelas unidades para as quais o resultado do plebiscito tenha sido favorável, a lei estadual aprovada em conformidade com a legislação anterior e o processo de emancipação já estivesse em curso antes da promulgação da Emenda, conforme disposto na Lei nº 10.521, de 18 de julho de 2002.

Embora não tenha sido aprovada a lei complementar nesses doze anos, foi grande o volume de proposições apresentadas e discutidas nas duas Casas. Um forte componente dessa discussão girou em torno da questão do estabelecimento de requisitos, se por lei estadual ou federal, alinhando-se argumentos contra a última, sob a alegação de que feriria o pacto federativo. De fato, algumas assembleias estaduais¹² têm-se manifestado junto aos

¹² Um dos projetos de lei complementar formulados com o objetivo de permitir que lei estadual defina os requisitos para as emancipações anexou os referendos das assembleias legislativas de 15 estados em seu apoio e informou que mais quatro estavam em vias de enviá-los.

parlamentares federais para que seja restaurada a prerrogativa dos estados para legislar sobre a criação de municípios.

No início de julho de 2008, a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado (CCJ) examinou projeto de lei complementar regulamentando o art. 18, § 4º, e aprovou substitutivo que estabelece condições de população, por região, para a criação de municípios, além de outros requisitos, como a continuidade territorial. O propósito é evitar que distritos sem as mínimas condições físicas sejam criados apenas para atender a lideranças políticas locais, como explicitado na discussão do projeto.

É sabido que, por ocasião da Constituinte, houve forte pressão de políticos estaduais para que a competência relativa a essa matéria passasse integralmente à esfera estadual, o que se consubstanciou no texto do art. 18, § 4º. No entanto, como os excessos resultaram na necessidade de emendar o texto constitucional, o restabelecimento da total autonomia dos entes locais para decidir sobre a matéria parece ir de encontro ao espírito da EC nº 15, de 1996, de restaurar o poder disciplinador da federação. Espera-se que a lei complementar ora em discussão possa incorporar os aperfeiçoamentos necessários ao equilíbrio federativo, no tocante às emancipações.

8. Considerações finais

A Constituição Federal de 1988 conferiu aos municípios ampla autonomia política e administrativa, outorgando-lhes o *status* de entes federativos, ao mesmo tempo em que ampliou significativamente a base das transferências federais. Essas mudanças, aliadas a outras prerrogativas, como a derrogação ao âmbito estadual da fixação de requisitos mínimos para a emancipação de municípios, contribuiu para uma verdadeira avalanche de emancipações, equivalente a quase um quarto do total de municípios existentes no país.

A explosão de emancipações de micro e pequenas municipalidades, baseada em estímulos equivocados, principalmente decorrentes dos critérios de distribuição do FPM, contribuiu para agravar as distorções na partilha dessas transferências. Esses pequenos municípios, cuja emancipação foi em boa parte motivada por interesses políticos locais, dependem fortemente de transferências e geram deseconomias de escala e ineficiência por incorrerem em custos administrativos desproporcionais às populações que atendem. O argumento de que as transferências a entes federativos e a regiões de menor potencial econômico e grau de desenvolvimento mais baixo fazem parte da política de equilíbrio regional propugnada na Constituição não se sustenta quando se toma em consideração todos

os efeitos perniciosos da pulverização excessiva de municípios, além das evidências de que os municípios menores não são necessariamente os mais pobres.

A aprovação da Emenda Constitucional nº 15, de 1996, teve o objetivo primordial de mitigar essa situação, sendo clara a intenção do legislador de refrear o ímpeto das emancipações. Ao mesmo tempo, pretendeu estabelecer critérios, como o período de criação e a exigência de estudos de viabilidade para nortear o processo decisório das populações, a quem em última instância, mediante plebiscito, foi atribuída a decisão de criação ou desmembramento de municípios.

Pelo que se analisou anteriormente, o estabelecimento de normas gerais na lei complementar requerida pelo § 4º do art. 18 da Constituição Federal não constitui afronta ao pacto federativo. Ao contrário, fortalecerá a estrutura da federação ao propiciar a criação de entes municipais que possuam viabilidade econômica e condições adequadas de prestar serviços às suas populações. Nesse sentido, os seguintes parâmetros deveriam ser observados:

- o município a ser criado deve possuir receita própria suficiente para arcar, no mínimo, com as despesas decorrentes da implantação e funcionamento do Executivo e do Legislativo municipais;
- o estudo de viabilidade prévio ao plebiscito deve incluir estimativa do impacto da emancipação do município no rateio do FPM para os demais municípios do Estado;
- o sumário dos resultados do estudo de viabilidade, incluindo o impacto definido no item anterior, bem como os custos previstos da implantação no novo município, deve ser publicado e divulgado para as populações a serem consultadas em plebiscito.

Referências bibliográficas

AFONSO, José Roberto R.; ARAUJO, Erica Amorim; KHAIR, Amir. Carga tributária: mensuração e impacto sobre o crescimento. *Revista de Economia & Relações Internacionais*, v. 4, n. 7, jul. 2005.

BASTOS, Celso Ribeiro. O município: sua evolução histórica e suas atuais competências. *Revista dos Tribunais: cadernos de direito constitucional e ciência política*, n. 1, p. 54-76, out.-dez. 1992.

BRANDT, Cristina Thedim; MENDES, Marcos José; ROCHA, Carlos Alexandre A. O impacto da Emenda à Constituição nº 25 sobre as despesas das câmaras municipais. *Revista de Informação Legislativa*, v. 40, n. 157, jan.-mar. 2003.

BRANDT, Cristina Thedim. *The effects of the changes in the revenue sharing fund of the municipalities after the 1988 Federal Constitution*. Washington: George Washington University/The Minerva Program, 2001. Disponível em: <<http://www.gwu.edu/~ibi/minerva/spring2001/brandt.cristina.pdf>>. Acesso em: 1 ago. 2008.

- BRASIL. *Perfil e evolução das finanças municipais: 1998-2006*. Brasília: Ministério da Fazenda/Secretaria do Tesouro Nacional. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp>. Acesso em: 1 ago. 2008.
- BREMAEKER, François E. J. de. Os novos municípios brasileiros. *Revista de Administração Municipal*, v. 38, n. 200, jul./set. 1991.
- BREMAEKER, François E. J. de. *Distribuição e despesas com os funcionários municipais* (Estudos Especiais, 26). Rio de Janeiro: IBAM/ APMC / NAPI / IBAMCO, 2001. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/clientes/federativo/bf_bancos/e0001603.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2008.
- BREMAEKER, François E. J. de. *A situação fiscal dos municípios brasileiros em 2001* (Estudos Especiais, 47). Rio de Janeiro: IBAM / APMC / NAPI / IBAMCO, 2003. Disponível em: <<http://www.ibam.org.br/publique/media/esp047p.pdf>>. Acesso em: 21 ago. 2008.
- GOMES, Gustavo Maia; MAC DOWELL, Maria Cristina. *Descentralização política, federalismo fiscal e criação de municípios: o que é mau para o econômico nem sempre é bom para o social* (Texto para Discussão, 706). Brasília: IPEA, 2000. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/pub/td/td_2000/td_706.pdf>. Acesso em: 8 ago. 2008.
- MENDES, Marcos José. *Estudo nº 152 de 2003*. Brasília: Consultoria Legislativa/Senado Federal, 2003.
- RODRIGUES, Alcides Redondo. *A evolução do município no Brasil*. Rio de Janeiro: IBAM, 2003. Disponível em: <<http://www.ibam.org.br/publique/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?sid=13&infolid=232>>. Acesso em: 21 ago. 2008.
- SHAH, Anwar. Introduction: principles of fiscal federalism. In.: *The practice of fiscal federalism: comparative perspectives* (The global dialog on federalism, 4). Canada: McGill-Queen's University Press, 2007.
- SILVA, José Afonso da: *Curso de direito constitucional positivo*. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.
- SIMÕES, André G. M. População, federalismo e criação de municípios no Brasil: uma análise dos casos de Minas Gerais e Rio Grande do Sul. In: *Anais do XIV Encontro Nacional de Estudos Populacionais*. Caxambu: ABEP, 2004.
- TOMIO, Fabricio Ricardo de Lima. A criação de municípios após a Constituição de 1988. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 17, n. 48, p. 61-89, fev. 2002.