

# A criação de municípios após a Constituição de 1988

O impacto sobre a repartição do FPM e a Emenda  
Constitucional nº 15, de 1996

Cristina Thedim Brandt

## Sumário

1. Introdução. 2. A autonomia municipal no Brasil. 3. Outras prerrogativas concedidas aos municípios na Constituição Federal de 1988 – a flexibilização dos requisitos para a emancipação municipal. 4. A criação de pequenos municípios após 1988. 5. O impacto do movimento emancipacionista sobre o FPM. 6. A situação fiscal dos pequenos municípios. 7. Um freio à criação de municípios: a Emenda à Constituição nº 15, de 1996. 8. Considerações finais.

## 1. Introdução

Um dos aspectos inovadores da Constituição Federal de 1988 foi a elevação dos Municípios à categoria de entes federativos<sup>1</sup>, 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 1996. Esse movimento foi sustado, posteriormente, com a aprovação de emenda ao texto constitucional que restringiu as emancipações. Na ausência da regulamentação prevista naquele dispositivo, não foram

Cristina Thedim Brandt é Bacharel em Economia pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ) e Mestre em Economia pela London School of Economics and Political Science (LSE, Londres, Inglaterra). É Consultora Legislativa do Senado Federal na área de Economia.

<sup>1</sup> 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 brasileiros não constituiriam unidades da federação porque, entre outros motivos, não são representados no Senado Federal e não possuem poder judiciário próprio.

ainda estabelecidos os parâmetros que passarão a reger a criação de municípios, de forma a resguardar o equilíbrio federativo e a eficiência na repartição de recursos federais. No entanto, o Senado Federal aprovou, em 2008, o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 98, de 2002, Complementar, ora em tramitação na Câmara dos Deputados como Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 416, de 2008. O projeto define critérios de população, e de viabilidade econômico-financeira, sócio-ambiental e político-administrativa para disciplinar a emancipação de municípios, que contribuirão para a eficiência na utilização de recursos públicos.

Este trabalho examina inicialmente as mudanças promovidas pela Constituição de 1988 com relação à autonomia municipal e às transferências federais aos municípios, comparando-as às normas constitucionais anteriores, com o objetivo de avaliar os fatores de estímulo à criação de municípios após a promulgação da nova Carta Magna. São analisadas as características do movimento de emancipação municipal, principalmente no que se refere ao tamanho dos novos municípios e seu impacto 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, examinam-se as características econômico-financeiras dos municípios brasileiros, particularmente as relacionadas ao seu tamanho, destacando as especificidades dos micro e pequenos municípios criados nos anos recentes. Finalmente, o artigo comenta os principais aspectos do substitutivo ao Projeto de Lei do Senado (Complementar) nº 98, de 2002, aprovado em 2008, que regulamenta o § 4º do art. 18 da Constituição Federal e, concluindo, opina sobre os principais benefícios da mudança na legislação.

## 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 resalta Rodrigues (2003). Sob essa ótica, a oscilação entre a maior e a menor autonomia dos entes subnacionais reflete a orientação política emanada de suas respectivas Constituições, que se consubstancia, por sua vez, nas estruturas federativas mais ou menos centralizadas. 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) destaca, como exemplo, a Constituição de 1934 que conferiu aos entes municipais autonomia para eleger seus prefeitos e vereadores, reduzindo a competência dos estados. As únicas exceções eram as capitais e as estâncias hidrominerais, consideradas de segurança nacional, cujos prefeitos eram nomeados pelos governadores ou pelas câmaras municipais.

Da mesma forma, a Constituição de 1946, emulando a tendência política liberalizante, e em contraposição à Constituição autoritária de 1937, ampliou a autonomia financeira e política dos 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 decidir seu próprio modelo administrativo e nomear seus titulares. Na esfera econômica, receberam alçada para o recolhimento de diversos impostos, e, ainda, para efetuar seu planejamento de longo prazo e definir seu orçamento. Além disso, passaram a fazer jus a significativo aumento de receita de transferências, decorrente 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 emancipação municipal*

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 e Khair, 2005).

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 lugar dessa restrição, a Constituição de 1988 permitiu que as câmaras municipais determinassem os salários de seus vereadores<sup>2</sup>.

Quanto ao foco deste artigo, o principal elemento liberalizante trazido pela Carta Magna de 1988 encontra-se 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 consulta prévia às populações locais, para a criação de novos municípios*. Ao regulamentar este dispositivo, 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

<sup>2</sup> 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).

urbano já constituído, com número de casas superior a duzentas; e arrecadação, no último exercício, de cinco milésimos da receita estadual de impostos. A Lei Complementar 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.

Ao comparar o dispositivo constitucional estabelecido em 1988 às regras da LCP nº 1, de 1967, fica claro que a ausência de parâmetros mais 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 legislativas estaduais, as emancipações revestiram-se de uma característica comum: a predominância das micro e pequenas municipalidades<sup>3</sup>.

Ainda que alguns analistas associem esse “movimento emancipacionista” simplesmente à abertura política (Cf 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 avalanche de emancipações que se verificou a partir de 1988.

Cabe mencionar que esse movimento foi interrompido pela 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 7, adiante, provocou questões legais relativas aos

municípios em processo de emancipação quando da promulgação da Emenda, o que foi inicialmente disciplinado pela Lei nº 10.521, de 18 de julho de 2002, e, posteriormente, pela Emenda Constitucional nº 57, de 2008.

A Tabela 1 apresenta o número de municípios criados entre 1989 e 2001, por estado; a população mínima requerida para a emancipação de municípios de acordo com a legislação estadual após 1988; o percentual de novos Municípios sobre o total de cada estado; e a taxa de crescimento da população do estado entre 1991 e 2000. O que se observa é que a quantidade de emancipações no período analisado varia bastante por estado, e que não há uma evidente correlação entre essa quantidade e a população do estado.

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

O Rio Grande do Sul, por exemplo, foi o campeão das emancipações no período, em termos absolutos, com o incremento de 33%, propiciado por uma legislação estadual que exigia apenas o mínimo de 1.800 eleitores para a criação de um município. Segundo a tese de Tomio, o estado seria palco de maior disputa partidária.

Em Minas Gerais, segundo da lista, o requisito mínimo de população, de 3.000 habitantes, foi ainda reduzido posteriormente para 2.000, favorecendo o expressivo número de 130 emancipações no período.

Já no Nordeste, o Piauí apresentou a maior quantidade de desmembramentos, com um incremento de quase 50% no número de municípios, exigindo o mínimo de 4.000 habitantes para o novo município. O Maranhão, em segundo lugar na região,

<sup>3</sup> 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.

Tabela 1

Municípios por estado criados após 1988, população mínima requerida para a emancipação antes de 1988, e porcentagem sobre o total de municípios

Unidade da Federação	Municípios criados entre 1989 e 2001	População mínima requerida p/ emancipação até 1996(1)	% de Municípios criados sobre o total em 2001	Total de Municípios em 2001	Aumento % da população dos Estados entre 1991 e 2000
Rio Grande do Sul	165	1.800	33,2	496	11,5
Minas Gerais	130	3.000/2.000	15,3	852	13,6
Piauí	104	4.000	47,1	221	10,1
Santa Catarina	94	5.000/1.796/5.000	32,2	292	17,9
Maranhão	81	1.000	37,5	216	14,6
Paraná	81	5.000	20,4	398	13,2
São Paulo	73	1.000	11,3	644	17,2
Tocantins	77	2.000/1.200/3.000	68,8	138	25,8
Paraíba	52	2.000/5.000	23,4	222	7,6
Bahia	50	12.541/8.000	12,0	416	10,1
Mato Grosso	45	3.040/4.000	32,6	138	23,5
Pará	38	5.000/10.000	26,8	142	25,1
Goiás	52	3.000/2.000	21,2	245	24,5
Rondônia	29	6.155	56,9	51	21,8
Rio de Janeiro	24	6.393	26,4	91	12,3
Pernambuco	17	10.000/Proibidas emancipações até 1999	9,3	183	11,1
Rio Grande do Norte	16	2.558	9,6	166	14,9
Espírito Santo	12	8.600/Proibida a divisão de munic. emancipados nos últimos 50 anos	15,6	77	19,1
Acre	10	2.088/1500	47,6	21	33,5
Sergipe	1	6.000	1,4	74	19,6
Amapá	7	948	46,7	15	64,8
Roraima	7	2.471	50,0	14	49,1
Ceará	6	5.000/10.213	3,3	183	16,7
Mato Grosso do Sul	5	9.635/5.781	6,6	76	16,7
Alagoas	5	7.000/5.500	4,0	101	12,2
Amazonas	-	965	-	61	33,7
Total	1.181			5.533*	

Elaboração da autora. Dados de população dos Censos Demográficos do IBGE de 1991 e 2000.

Fontes: TCU - Resolução nº 235, de 1988; Decisão Normativa nº 87, de 2007; Tomio, 2002, Tabela 6.

(1) Dois ou três parâmetros significam as sucessivas mudanças no requisito. A partir da Emenda Constitucional nº 15, de 13/09/1996, o critério de população anteriormente estipulado deixou de ser válido.

\*Exclui as capitais dos estados e a Capital Federal.

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.

Uma das conclusões de Tomio (2002), após analisar essas leis nos diversos estados, foi que 75% das novas municipalidades não poderiam existir dentro do quadro legal anterior.

Mencione-se que, além do número de habitantes, outros tipos de restrição foram afrouxados nas legislações estaduais, a exemplo da representação mínima para o início do processo emancipação que, na LCP nº 1, de 1967, era de cem eleitores locais e depois, em alguns estados, passou a depender da iniciativa de apenas um parlamentar estadual.

Em síntese, pode-se afirmar que um conjunto de mudanças na Constituição de

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 observado na década de 90 é o tamanho, em termos populacionais, dos municípios criados no Brasil a partir da nova Constituição.

A Tabela 2 mostra que, das 5.564 municipalidades existentes em 2007<sup>4</sup>, 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

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.

1988 concorreu para a elevação do número de desmembramentos de municípios. No entanto, a predominância de algumas

<sup>4</sup> 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.

novos municípios, mais da metade possui menos de 5.000 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% do total! Essa peculiaridade quanto ao tamanho dos municípios criados constitui um dos principais elementos na avaliação do impacto das emancipações nesse período.

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 4,0, correspondente aos municípios de mais de 156.216 habitantes. Dessa forma, a distribuição do FPM tem nítida feição distributiva, especialmente para as unidades com pequena população. A atualização dos coeficientes seria feita 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, a qual permanece desde então. Em consequência, municípios com idêntica população recebem montantes distintos do FPM, de acordo com o estado a que pertençam; 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 por estado não sejam explicitados, a alocação prévia do FPM, fazendo com que o aumento do número de municípios repercuta somente no próprio estado, pode ter precisamente o objetivo de coibir o excesso de emancipações que ocorreriam em consequência da liberalidade do art. 18<sup>5</sup>.

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 não seriam ajustados até que fossem disponíveis os dados do Censo de 1991. Em seguida, foram editadas sucessivas leis complementares, que mantiveram os coeficientes do FPM estabelecidos para 1992, até que a LCP nº 74, de 1993, estabeleceu que seriam revistos os coeficientes dos 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 ajustados pelos critérios populacionais, conforme a LCP nº 62, de 1989, a partir de 1999, mas que, em 1998, ainda fossem mantidos os coeficientes do ano anterior. Assim, a LCP nº 91, de 1997, estabeleceu um ajuste gradativo, a partir de 1º de janeiro de 1999,

<sup>5</sup> 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.

de forma que 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 as perdas foram minimizadas, de fato ocorreu que, em decorrência dessas acomodações, os decréscimos relativos na partilha do FPM não foram percebidos pelos 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 de seu rateio por um número bem maior de municípios.

### *5. O impacto do movimento emancipacionista sobre o FPM*

Ainda que o tema do número excessivo de emancipações tenha sido objeto de diversos estudos, raramente se analisa seu impacto sobre a repartição dos recursos do FPM, após a Constituição de 1988.

Talvez esse efeito não tenha obtido a devida atenção, em primeiro lugar, pelas sucessivas mudanças de regras e, consequentemente, o longo processo de ajuste, concluído somente em 2008. Em segundo lugar, conforme mencionado, houve aumento expressivo dos recursos do FPM no período. 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 2007<sup>6</sup>. A pressão dos prefeitos e de órgãos municipalistas para o aumento desses recursos tem sido uma constante, contribuindo para a aprovação da Emenda nº 55,

<sup>6</sup> Ver Estados e Municípios, Estatísticas, FPM, em [www.stn.fazenda.gov.br](http://www.stn.fazenda.gov.br), sítio acessado 30/07/2008.

de 20 de setembro de 2007, que aumentou os recursos do FPM em um por cento sobre o IR e o IPI, para ser entregue no mês de dezembro de cada ano.

Para dimensionar esse impacto (convenientemente adiado) calculou-se, para alguns estados, a parcela do FPM 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”, em termos de FPM, a emancipação do novo município, ainda que não integralmente.

A Tabela 3 apresenta, para os 10 estados com maior número de novos municípios, o impacto, em termos da parcela de FPM atribuída a esses municípios, que, consequentemente, é subtraída dos municípios pré-existentes naquele estado. A coluna B contém o número de novos municípios 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 aos novos municípios em relação ao total atribuído ao estado.

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



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 habit. (b)	Somatório dos coeficientes dos novos municípios de menos de 10.800 habit. (c)	Somatório dos coeficientes dos municípios do estado (d)	% DO FPM DO ESTADO DESTINADO AOS NOVOS MUNICÍPIOS DE MENOS DE 10.800 HABIT.(E)
Rio G. 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
Sta. 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: Tribunal de Contas da União – Decisão Normativa nº 87, de 2007

ba. 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 é em geral pouco significativo, porque, na maioria dos casos, e em quase 100%, quando se trata dos micro e pequenos, 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 após cederem população, o efeito compensatório desse ajuste correspondeu a 2% do FPM, irrisório em contraposição aos 17% carregados para os 52 municípios emancipados.

Em suma, a criação de municípios absorve um volume significativo de recursos do FPM, que, principalmente se esses municípios tiverem populações muito pequenas, traduz-se em transferências *per capita* superiores, em detrimento das populações dos demais municípios do mesmo estado. O ganho relativo *per capita* para as populações dos 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 e micromunicípios contribuiu para o agravamento das distorções já pre-

sentos 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 os 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”<sup>7</sup>, 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 par disso, segundo Bremaeker (2001), 48,2% dos municípios gastam entre 20% e 40% de sua receita com pessoal, 44,4% dependem entre 40% e 60% com esse item, e apenas 3,2% ultrapassam o limite de 60% da receita líquida com as despesas de pessoal estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal. No entanto, 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, isso significa que, 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.

<sup>7</sup> A pesquisa, em versão preliminar para discussão, de outubro de 2007, encontra-se no endereço [www.stn.fazenda.gov.br/PEFM1998\\_2006](http://www.stn.fazenda.gov.br/PEFM1998_2006), sítio acessado em 01/08/2008.

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 mencionado<sup>8</sup>. Um trabalho que avaliou o efeito da limitação aos subsídios dos 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.

Ademais, 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 afirmação, ao avaliar 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. Os autores mostram, ainda, que os municípios maiores geram mais recursos tributários, especialmente impostos federais, que são transferidos aos

<sup>8</sup> 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 de 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.

demais, via FPM. Além disso, verificaram que, embora as regras de transferência do ICMS também provoquem assimetrias, é sobretudo no FPM que os menores são mais favorecidos<sup>9</sup>. Na análise efetuada por região, os municípios menores são os que possuem a maior receita corrente *per capita*, com exceção dos situados no Sudeste, onde os “megamunicípios”, com 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 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

mentam essa tese no fato de que as grandes cidades, ao contribuírem com grande volume da arrecadação tributária, carecem de recursos para investir em infra-estrutura, 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 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 percentagem)*

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 e MacDowell, op.cit.

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.

a atividade produtiva nos grandes municípios (e no Sudeste), sem estimulá-la nos pequenos (ou nas demais regiões). Funda-

<sup>9</sup> De acordo com os autores, os micromunicípios, maiores beneficiários das transferências do FPM, abrigavam, em 1996, apenas 2,2% da população do país (Gomes e MacDowell, 2000, Tabela 6, p. 17).

Entretanto, 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, o que faz com que os municípios médios tenham a pior situação. A partir de certo tamanho, as

receitas de FPM não aumentam, mas a arrecadação própria sim, e no caso do Sudeste, mais do que compensam a situação.

As conclusões desse artigo constituem uma crítica radical à descentralização e ao federalismo fiscal, caracterizados neste caso pela proliferação de micromunicípios. Resalte-se que essas conclusões, fundamentadas no trabalho, aplicam-se basicamente às transferências do FPM e aos municípios de menor tamanho que sobrevivem quase que exclusivamente por conta desses recursos. Em decorrência de seu pequeno porte, acabam destinando grande proporção das transferências recebidas para gastos com suas prefeituras e legislativos, tendo em vista que essas despesas não são proporcionais ao tamanho da população – os autores afirmam que os micromunicípios gastam mais por habitante com o legislativo do que qualquer outro grupo de municípios.

Nesse sentido, é mais eficiente criar municípios maiores, em termos populacionais, de modo que, mesmo dependendo de transferências, possam destinar uma proporção maior das receitas à prestação de serviços públicos e reduzir o custo *per capita* do componente administrativo desses serviços.

Além do estudo acima, encontram-se na literatura inúmeras referências a corroborar a visão de que os municípios com população muito reduzida provocam distorções, associadas principalmente à pulverização de recursos públicos e à ineficiência administrativa. Bastante ilustrativas são as conclusões apontadas pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), em resposta a Requerimento de Informações apresentada pelos Ministros da Fazenda, das Cidades e da Integração Nacional ao Senado Federal, (Cf Barros; Lago, 2008). Em sua análise, a STN destaca que a criação de novos municípios apresenta tendência ao aumento de micromunicípios, sem capacidade de geração de arrecadação própria, fundamentalmente dependentes de transferências da União e dos Estados e de serviços públicos

prestados por municípios maiores. Acrescenta que, dessa forma, reduzem o montante do FPM disponível para as prefeituras maiores, que concentram maior demanda de recursos.

### *7. Um freio à criação de municípios: a Emenda à Constituição nº 15, de 1996*

Uma mostra de que esse processo de emancipações requeria maior ordenamento consubstanciou-se na Emenda à Constituição nº 15, de 1996, que alterou o § 4º do art. 18 da Constituição, introduzindo mais exigências 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, como no texto anterior; e que o plebiscito será precedido da divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei. Portanto, além da necessidade de fixar prazo, o dispositivo inseriu a realização dos Estudos de Viabilidade Municipal e suprimiu a exigência de preservação da continuidade e a unidade histórico-cultural do ambiente urbano e requisitos determinados em lei complementar estadual.

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 acrescentado, a Emenda teve o efeito imediato de sustar a criação de novas municipalidades.

Na tentativa inicial de regulamentação do novo § 4º, dois projetos chegaram a

obter aprovação do Congresso Nacional, um iniciado no Senado Federal, e outro de iniciativa de Deputado Federal, mas foram vetados pelo Presidente da República, um, sob a justificativa de que tratava apenas do prazo em que poderiam tramitar os processos de emancipação e outro, por apresentar injuridicidade.

Desde então, na ausência da lei complementar requerida, a matéria foi disciplinada pela Lei nº 10.521, de 18 de julho de 2002, que suspendeu as novas instalações, à exceção daquelas para as quais o processo de emancipação já estivesse em curso antes da promulgação da Emenda Constitucional; o resultado do plebiscito tenha sido favorável; e a lei estadual tenha sido aprovada em conformidade com a legislação anterior. Não obstante, as diversas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) instauradas com o objetivo de declarar nulos atos de criação de Municípios após a EC nº 15, de 1996, foram julgadas procedentes pelo Supremo Tribunal Federal (STF), em decisão de maio de 2007, que, entretanto, optou por não pronunciar a nulidade dos atos, mantendo sua vigência pelo prazo de 24 (vinte e quatro) meses até que o legislador estabelecesse novo regramento. Entre essas, na ADI nº 3.682, o STF exarou a mesma sentença, e, além disso, em decorrência da decisão daquela Corte no Mandado de Injunção nº 725, reconheceu a mora do Congresso Nacional em editar a lei complementar prevista no art. 18, § 4º, da Constituição Federal, e estabeleceu o prazo de 18 meses para que este adotasse todas as providências legislativas ao cumprimento da norma constitucional.

Embora esse prazo, que venceria em novembro de 2008, tenha sido observado pelo Senado Federal, que aprovou, em 15 de outubro de 2008, o Projeto de Lei Complementar nº 98, de 2002, não haveria tempo hábil para a tramitação da proposta na Câmara dos Deputados. Dessa feita, para mitigar os eventuais prejuízos decorrentes da ausência da norma, o Congresso Nacional aprovou

a Emenda Constitucional nº 57, de 18 de dezembro de 2008, que acrescentou o art. 96 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para determinar a convalidação dos atos de criação, fusão, incorporação e desmembramento de Municípios, cuja lei tenha sido publicada até 31 de dezembro de 2006, atendidos os requisitos estabelecidos na legislação do respectivo estado à época da sua criação.

Resta, portanto, ser examinado na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei Complementar (PLP) 416, de 2008, originalmente Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 98, de 2002, de autoria do Senador Mozarildo Cavalcanti. Este último, aprovado na forma de substitutivo integral, consubstanciou as diversas propostas apresentadas e discutidas ao longo de quase quatorze anos. Um forte componente da discussão girou em torno da interpretação do próprio texto da Emenda, que suscitou dúvidas quanto ao estabelecimento de requisitos, se por lei estadual ou federal, alinhando-se argumentos contra a última, sob a alegação de que feriria o pacto federativo. A esse respeito, algumas assembleias estaduais<sup>10</sup> têm-se manifestado junto aos parlamentares federais para defender a restauração da prerrogativa dos estados para legislar precipuamente sobre a criação de municípios.

No entanto, essas questões foram elucidadas no relatório apresentado na Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) pelo Senador Tarso Jereissati, que examinou o mencionado PLS nº 98, de 2002, - Complementar, e os apensados Projetos de Lei Complementar nºs 503, de 2003, e 96, de 2008, ambos do Senador Sibá Machado, e nº 60, de 2008, do Senador Flexa Ribeiro. O relator considerou estar claro no texto constitucional que o prazo para a criação

<sup>10</sup> 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.

de municípios deverá ser estabelecido em norma geral, por lei complementar federal. Ao mesmo tempo, entendeu que a lei estadual referida no § 4º da CF não tem esse mesmo caráter, prestando-se exclusivamente a disciplinar o ato específico da criação, incorporação, fusão ou desmembramento do Município. Não obstante, quando o dispositivo constitucional dispõe que tais atos dependerão de consulta prévia às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados, *na forma da lei*, entende o relator que a expressão refere-se a lei complementar federal, aludindo a que "...seria incoerente admitir que a lei complementar federal pudesse estabelecer uma das condições - a do período em que aqueles processos podem ser efetuados - e carecesse de competência para dispor sobre as demais" (Parecer nº 673, de 2008, CCJ).

Tal interpretação coaduna-se com a evidente intenção do legislador de rever a liberalidade anterior da Carta Magna ao dispor sobre a criação de municípios, que veio a gerar o excesso de emancipações. 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 anterior do art. 18, § 4º. O restabelecimento da total autonomia dos entes locais para decidir sobre a criação de municípios parece ir de encontro ao espírito da EC nº 15.

Firmado esse entendimento, o relator agregou as contribuições dos quatro projetos examinados e das emendas apresentadas, resultando em proposição que efetivamente restaura o poder disciplinador da Federação, restabelece critérios objetivos para as emancipações e restringe a possibilidade dos exageros verificados sob a regra anterior.

Nesse sentido, o substitutivo aprovado no Senado Federal estabelece as definições para os termos criação, incorporação,

fusão e desmembramento de município, o período para a realização dos respectivos procedimentos, e a exigência de que qualquer dos processos seja subscrito por, no mínimo, 10% dos eleitores residentes na área geográfica a ser emancipada ou desmembrada, ou nos municípios já existentes, no caso de fusão ou incorporação. Além disso, determina que os Estudos de Viabilidade Municipais devam ser conclusivos, e que observem o atendimento de condições prévias de viabilidade quanto a: população, eleitorado, núcleo urbano e infraestrutura, número de imóveis, arrecadação fiscal e ocupação de área urbana não situada em reserva indígena ou ambiental e continuidade territorial. Especificamente, para sua emancipação, a população do novo município deve ser igual ou superior a 5.000 (cinco mil) habitantes, nas Regiões Norte e Centro-Oeste; 7.000 (sete mil) habitantes, na Região Nordeste; e 10.000 (dez mil) habitantes nas Regiões Sul e Sudeste (art. 13, I, PLP 416, de 2008).

O substitutivo aprovado determina que, somente após atendidos esses requisitos, seja examinada a viabilidade econômico-financeira do novo Município, a qual será demonstrada a partir das estimativas de receitas de arrecadação e de transferências, das estimativas de despesas com pessoal, custeio e investimento, e de prestação de serviços públicos de interesse local, especialmente a parcela dos serviços de educação e saúde a cargo dos municípios envolvidos, e a indicação da possibilidade do cumprimento dos dispositivos da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal. Prevê, ainda, que a viabilidade político-administrativa será demonstrada a partir do levantamento da quantidade de funcionários, bens imóveis, instalações, veículos e equipamentos necessários ao funcionamento e manutenção dos Poderes Executivo e Legislativo municipais, e que a viabilidade socioambiental e urbana será verificada a partir da identificação das necessidades de

rede de abastecimento de água e cobertura sanitária, entre outras.

O projeto prescreve, ainda, a ampla divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal no prazo de sessenta dias, determinando a realização de ao menos uma audiência pública no período, durante o qual poderá ser solicitada sua impugnação por qualquer interessado. Findo esse prazo, a Assembléia Legislativa deliberará sobre os Estudos, mediante sua impugnação ou homologação e, neste caso, autorizará a realização do plebiscito em consulta à população do Município pré-existente, inclusive a da área a ser emancipada. Finalmente, o substitutivo acata o reconhecimento dos municípios criados após a EC nº 15, de 1996, desde que aprovados por lei estadual, após plebiscito, e estejam instalados, com seus prefeitos e vereadores eleitos e empossados, acompanhando a posição de órgãos já consultados como o STF, o Tribunal Superior Eleitoral, o Tribunal de Contas da União e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

Em suma, evidencia-se que Senado Federal, ao deliberar sobre a matéria, esmerou-se em evitar que seja concedida autonomia municipal a distritos sem as mínimas condições físicas e econômicas de se manter e de prover serviços às populações afetadas.

A proposição foi encaminhada para revisão da Câmara dos Deputados, em 17 de outubro de 2008, sendo sujeita à apreciação do Plenário em regime de prioridade, após a análise pelas Comissões de Desenvolvimento Urbano e Constituição e Justiça e de Cidadania. No entanto, em face do pensamento de diversas propostas naquela Casa, não foi ainda iniciada análise.

Como apontam Barros e Lago (2008), a matéria está longe de obter consenso e, mesmo no Senado Federal, ainda tramita, a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 13, de 2003, para alterar o § 4º do art. 18, que se acha pronta para a pauta da CCJ, na forma de substitutivo. Tanto o substituti-

vo, como a proposta original, pretendem restituir à esfera estadual a competência para decidir sobre a criação de municípios, embora sob a convicção de que é preciso estabelecer no texto constitucional critérios e parâmetros gerais para os procedimentos e evitar a proliferação desordenada de municípios.

Ainda que o tema se desenrole essencialmente na esfera política, espera-se que a lei complementar ora em discussão possa incorporar critérios objetivos e parâmetros adequados no tocante às emancipações, com o fim de promover o bem estar das populações e o equilíbrio federativo, consubstanciando os avanços propugnados até aqui pelo Senado Federal.

## 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, não conseguem gerar receitas próprias para atenderem suas populações e passam a depender fortemente de transferências. Por seu tamanho, geram deseconomias de escala e ineficiência ao incorrerem em custos administrativos desproporcionais às suas populações. 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 consideram todos os efeitos perniciosos da pulverização excessiva de municípios, além das evidências de que os municípios menores favorecidos não são necessariamente os mais pobres.

A Emenda Constitucional nº 15, de 1996, demonstra a clara intenção do legislador de mitigar essa situação, e refrear o ímpeto das emancipações, inserindo procedimentos e critérios mais adequados para o posicionamento das populações envolvidas, a quem foi atribuída tal decisão mediante plebiscito. Em particular, a exigência dos Estudos de Viabilidade Municipais constitui um instrumento essencial para nortear essa escolha.

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, irá fortalecer a estrutura da Federação ao propiciar a criação de entes municipais que possuam viabilidade econômica e condições adequadas de prestar serviços às suas populações.

O substitutivo ao PLS nº 98, de 2002, Complementar, aprovado no Senado Federal em 2008, e ora em exame na Câmara dos Deputados, incorporou importantes qualificações ao dispositivo constitucional, ao estabelecer critérios de população mínima diferenciados por região, e o mínimo de 10% dos eleitores residentes na área geográfica a ser emancipada ou desmembrada para subscrever o início do processo. Além disso, determina que os Estudos de Viabilidade Municipais verifiquem o atendimento prévio a determinados requisitos quanto a população, eleitorado, núcleo urbano e infraestrutura, entre outros, antes que se examine a viabilidade econômica dos novos municípios. Esta, por sua vez, deve atender parâmetros detalhados a partir das

estimativas de receitas de arrecadação e de transferências, de despesas com pessoal, custeio e investimento, e outras, de suma relevância, a indicação da possibilidade do cumprimento dos dispositivos da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal. Além disso, especifica, apropriadamente, os levantamentos exigidos para a demonstração da viabilidade político-administrativa, tais como a quantidade de funcionários, instalações e equipamentos necessários ao funcionamento dos Poderes Executivo e Legislativo municipais, além da viabilidade sócio-ambiental e urbana. O projeto prescreve, ainda, que os Estudos de Viabilidade sejam conclusivos quanto à viabilidade ou não, e, se homologados, amplamente divulgados previamente à convocação do plebiscito

Dessa feita, há razões para ensejar que a regulamentação do § 4º do art. 18 da Constituição Federal na forma do Projeto de Lei Complementar aprovado pelo Senado Federal seja aperfeiçoada na Câmara dos Deputados, contribuindo para a conclusão do processo instaurado com a Emenda Constitucional nº 15, de 1996, que, sem dúvida, aprimora o equilíbrio federativo no país.

### Referências

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

BARROS, Eliane Cruxen; LAGO, Gustavo Ponce de Leon Soriano. A força normativa da Constituição e os municípios após a Emenda 15, de 1996: prenúncio de tensão entre Legislativo e Judiciário? O exercício da Política. *Direitos e Partidos Políticos, Organização do Estado e dos Poderes*, Brasília, 2008, ILB, Senado Federal.

BASTOS, Celso Ribeiro. O município: sua evolução histórica e suas atuais competências. *Revista dos Tribunais: cadernos de direito constitucional e ciência política*, São Paulo, 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*, Brasília, 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. *The Minerva Program*, spring 2001. Disponível em: <<http://www.gwu.edu/~ibi/minerva/spring2001/brandt.cristina.pdf>>. Acesso em: 01 ago. 2008.
- BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. *Perfil e evolução das finanças municipais:1998-2006*. Disponível em: <[http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados\\_municipios/index.asp](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp)>. Acesso em: 01 ago. 2008.
- BREMAEKER, François E. J. de. Os novos municípios brasileiros. *Revista de Administração Municipal*, Rio de Janeiro, v. 38, n. 200, jul./set. 1991.
- BREMAEKER, François E. J. de. *Distribuição e despesas com os funcionários municipais*. Rio de Janeiro: IBAM / APMC / NAPI / IBAMCO, 2001. 15 p. (Estudos Especiais, 26). Disponível em: <[http://www.bndes.gov.br/clientes/federativo/bf\\_bancos/e0001603.pdf](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*. Rio de Janeiro: IBAM / APMC / NAPI / IBAMCO, 2003. (Estudos Especiais, 47). Disponível em: <<http://www.ibam.org.br/publico/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*. Brasília: IPEA, 2000. 29 p. (Texto para Discussão, 706). Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/pub/td/td\\_2000/td\\_706.pdf](http://www.ipea.gov.br/pub/td/td_2000/td_706.pdf)>. Acesso em: 08 ago. 2008.
- MENDES, Marcos José. *Estudo nº 152 de 2003: o FPM precisa mudar*. Brasil: Senado Federal, 2003.
- RODRIGUES, Alcides Redondo. *A evolução do município no Brasil*. Rio de Janeiro: IBAM, 2003. Disponível em: <<http://www.ibam.org.br/publico/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?sid=13&infoid=232>>. Acesso em: 21 ago. 2008.
- PARECER Nº 673, de 2008, Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), SENADO FEDERAL
- SHAH, Anwar. Introduction: principles of fiscal federalism. In.: *The practice of fiscal federalism: comparative perspectives*. Canada: McGill-Queen's University Press, 2007. (The global dialog on federalism, 4).
- 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: XIV Encontro Nacional de Estudos Populacionais, ABEP, Caxambu - MG, setembro, 2004. *Anais*. 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.