

O presente texto apresenta o relatório final do estudo de viabilidade municipal no âmbito do Estado do Paraná, sob as dimensões econômico-financeira, político-administrativa e socioambiental, em atenção à Portaria nº 762/15.

# Estudo de Viabilidade Municipal

André Luiz Fernandes (Coord.)  
Denilson Aldino Beal  
Julio Jose Pepicelli Junior  
Luciene Fernandes Silva

Novembro de 2015



## Identificação

ATO DE DESIGNAÇÃO:

Portaria nº 762/15

OBJETIVO:

Estudo de viabilidade municipal no âmbito do Estado do Paraná, sob as dimensões econômico-financeira, político-administrativa e socioambiental.

EQUIPE RESPONSÁVEL:

André Luiz Fernandes (Coordenador)	50.650-8
Denilson Aldino Beal	51.950-2
Julio Jose Pepicelli Junior	51.745-3
Luciene Fernandes Silva	51.971-5



## RESUMO EXECUTIVO

Pode-se concluir do presente trabalho que os Municípios ocupam posição diferenciada dentro do Estado Brasileiro pois possuem o mesmo status constitucional dos demais entes federativos, apresentando estrutura financeira, administrativa e política própria. Embora a Constituição Federativa de 1988 tenha conferido patamar constitucional aos Municípios, não definiu requisitos mínimos de viabilidade municipal. Há necessidade, portanto, de se estabelecer requisitos eficazes para oportunizar a melhor prestação de serviços à sociedade no âmbito municipal. Aos novos Municípios deve-se exigir critérios rígidos e eficazes, capazes de propiciar sustentabilidade econômico-financeira, político-administrativa e socioambiental.

As evidências indicam que os movimentos emancipatórios, tanto no Brasil quanto no Paraná, não foram equitativamente distribuídos entre as diferentes escalas municipais. Pelo contrário, os movimentos foram concentrados na criação de municípios com baixo contingente populacional. Houve uma clara tendência histórica emancipacionista favorável a micro e pequenos municípios e, embora as tendências paranaenses e nacionais convirjam em direção, o Paraná foi mais intensamente afetado do que a média brasileira pela onda emancipatória de municípios de pequena escala, em especial de municípios com população de 5.001 a 10.000 habitantes.

As transferências provenientes do governo central enquadram-se como as principais fontes de recursos para os governos locais e, dentre as principais transferências, destaca-se o Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Todavia, ao privilegiar excessivamente os municípios de pequena população, o FPM pode ter induzido um comportamento estratégico por parte de muitos municípios, que se subdividiram para elevar suas receitas per capita. Infelizmente, a partir dos exames empreendidos neste trabalho, os resultados comparativos entre o IDHM no âmbito dos 10% de municípios mais populosos e 10% menos populosos do Estado do Paraná robustecem a hipótese de que micro e pequenos municípios são geralmente caracterizados por níveis mais baixos de desenvolvimento humano integrado, tanto em termos absolutos como relativos.

Para dar conta da matéria, houve necessidade de inovação da ordem jurídica. Foram elaborados projetos de lei justamente estabelecendo os requisitos de viabilidade para criação dos Municípios. Recentemente, tramitam o Projeto de Lei do Senado nº 199/2015 e a Proposta de Emenda à Constituição nº 143/2015. Os projetos apresentados podem ser considerados como um avanço na tentativa de estabelecer critérios de viabilidade municipal. Todavia, não há como se conceber ideia do surgimento de Município que não tenha capacidade de arrecadar seus tributos, isto é, que não possua receita própria, que não possa cobrar suas dívidas inscritas em dívida ativa, que não possua uma estrutura administrativa, contábil e jurídica. O que precisa ficar determinado pela legislação regente dos processos de criação são critérios técnicos elaborados para aferir a sustentabilidade municipal. Nada adiantaria haver condições econômicas, políticas e financeiras para manutenção da máquina administrativa, sem que houvesse reversão dos valores arrecadados da população em favor desta, no atendimento das atribuições do Poder Público.

Identifica-se sobre a questão da escala municipal um verdadeiro dilema entre, de um lado, democracia e, de outro, eficiência econômica. As evidências empíricas mostram ambiguidade e inconsistência ao tentarem demonstrar que maiores municípios são mais efetivos na prestação de serviços ou que os menores municípios proporcionam um governo local mais democrático. Considerando-se a literatura internacional sobre o tema e os indícios quantitativos trazidos neste Relatório, o que se pode afirmar com relativa segurança é que, apesar dos argumentos de economia de escala e sobre déficits democráticos não serem totalmente convincentes, municípios com



população inferior a 5.000 habitantes podem não apresentar condições de receber significantes responsabilidades públicas. Isto reforça a importância da discussão sobre emancipação de municípios, bem como sobre a própria necessidade de se considerar a possibilidade de consolidação (fusão) de municípios.

Em suma, o que se pode preliminarmente concluir acerca das criações, incorporações, fusões e desmembramentos de Municípios é a necessidade de estudos mais aprofundados sobre a questão, pois há muitas variáveis a serem consideradas, tais como: processo histórico de formação, federalismo brasileiro, escala municipal, custo da estrutura administrativa, repartição de competências, qualidade de vida local, desenvolvimento humano, entre outros temas pertinentes ao assunto. Não há como se posicionar categoricamente que a fragmentação ou a consolidação municipal seja a mais eficaz. Todavia, há que se buscar a ponderação das teses apresentadas, aproveitando o melhor de cada linha de pensamento e amoldá-las aos contextos federais, estaduais e locais.

Neste contexto, necessário se faz aproveitar as melhores soluções legislativas aptas a trazer transparência principalmente às populações interessadas quanto aos critérios finalísticos de condições que permitam a consolidação e o desenvolvimento dos Municípios envolvidos. Conforme argumentado neste Relatório, a população constitui-se como o ator público mais diretamente afetado e interessado na questão, cabendo aos Tribunais de Contas assisti-la tecnicamente durante as etapas de discussão, elucidação e tratamento técnico da matéria.

O trabalho demonstra a necessidade de se aclarar e objetivar os critérios legais de definição dos Estudos de Viabilidade Municipal bem como do Estado do Paraná de se preparar, sob a forma de dados estatísticos e também de suporte técnico e financeiro, para uma eventual retomada do processo de emancipações e, quiçá, também, de consolidações, de forma que seja buscada, como meta fundamental, a melhor configuração de prestação de serviços públicos aos cidadãos.

Por fim, agradecemos a participação dos servidores Marcos Antunes Pereira e James Robles de Andrade pelas intervenções providenciais que vieram aclarar a elaboração do presente relatório.

Curitiba, 25 de novembro de 2015.



## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Evolução do número de municípios no Brasil, 1950-2010.....	45
Quadro 2 - Evolução do número de municípios no Paraná, 1950-2010 .....	46
Quadro 3 - Participação relativa (%) de distintas classes populacionais na distribuição dos municípios brasileiros, 1950-2010.....	48
Quadro 4 - Participação relativa (%) de distintas classes populacionais na distribuição dos municípios paranaenses, 1950-2010 .....	50
Quadro 5 - Número absoluto de municípios paranaenses por classes populacionais, 1950-2010 .....	52
Quadro 6 - Estatísticas descritivas dos decis populacionais superior e inferior .....	60
Quadro 7 - Conjunto dos municípios que constituem os 10% de menor população no Estado do Paraná (DI) (2010) .....	62
Quadro 8 - Conjunto dos municípios que constituem os 10% de maior população no Estado do Paraná (DS) (2010) .....	64
Quadro 9 - Quantitativo municipal conforme estratos do ranking do IDHM, Paraná, 2010 .....	66
Quadro 10 - Quantitativo municipal conforme faixas de desenvolvimento humano (IDHM), Paraná, 2010	68
Quadro 11 - Comparativo das estatísticas descritivas das dimensões do idhm entre os municípios dos decis populacionais superior e inferior (ano-base 2010) .....	69
Quadro 12 - Fator renda para cálculo das cotas do FPM-Capitais e FPM-Reserva .....	81
Quadro 13 - Fator populacional para cálculo das cotas do FPM-Capitais e FPM-Reserva.....	82
Quadro 14 - Percentual (fixo) de participação de cada unidade federativa sobre a cota do FPM-Interior	83
Quadro 15 - Coeficientes relativos a cada faixa populacional para os cálculos das cotas do FPM-interior	84
Quadro 16 - Variações da população e do coeficiente relativo .....	85
Quadro 17 - Indicadores fiscais municipais médios por faixa de população municipal (2010) .....	87
Quadro 18 – Valores do FPM por unidade da federação (2014) .....	88
Quadro 19 - Números absolutos e relativos de população, domicílios e unidades atendidas pelos serviços	



de abastecimento de água e energia elétrica no paraná (2010) .....	99
Quadro 20 - Comparativo entre os números absolutos e relativos desagregados a nível municipal do decil populacional inferior (2010).....	99
Quadro 21 - Classificação Funcional das Despesas por Funções .....	112

## FIGURAS

Figura 1 - Evolução do número de municípios no Brasil, 1950-2010 .....	46
Figura 2 - Evolução do número de municípios no Paraná, 1950-2010.....	47
Figura 3 - Participação relativa (%) de distintas classes populacionais na distribuição dos municípios brasileiros, 1950-2010.....	49
Figura 4 - Participação relativa (%) de distintas classes populacionais na distribuição dos municípios paranaenses, 1950-2010.....	51
Figura 5 - Número absoluto de municípios paranaenses por classes populacionais, 1950-2010.....	53
Figura 6 - Diagrama comparativo entre a dinâmica de classes populacionais (%) no Paraná e no Brasil, 1950-2010 .....	54
Figura 7 - Diagrama comparativo entre a dinâmica de classes populacionais (%) no Brasil, 1950-2010 ..	56
Figura 8 - Diagrama comparativo entre a dinâmica de classes populacionais (%) no Paraná, 1950-2010	57
Figura 9 - Percentual (fixo) de participação de cada unidade federativa sobre a cota do fpm-Interior....	82
Figura 10 - Coeficientes de distribuição e transferências per capita do FPM em relação à população municipal.....	86
Figura 11 - Valores do FPM por unidade da federação (2014) .....	89
Figura 12 - Média do PIB <i>per capita</i> - Paraná.....	105
Figura 13 - Receitas tributárias (% da RCL) - Municípios do Paraná.....	106
Figura 14 - Arrecadação do IPTU (% da RCL) - Municípios do Paraná.....	106



Figura 15 - Arrecadação do ISS (% da RCL) - Municípios do Paraná.....	107
Figura 16 - Arrecadação do ITBI (% da RCL) - Municípios do Paraná .....	108
Figura 17 - Receita Tributária Média em Relação à RCL (2011-2013).....	108
Figura 18 - Transferências Correntes (% da RCL) - Municípios do Paraná .....	109
Figura 19 - FPM (% da RCL) - Municípios do Paraná.....	110
Figura 20 - ICMS (% da RCL) - Municípios do Paraná .....	110
Figura 21 - Despesa per capita - Municípios do Paraná .....	113
Figura 22 - Despesa per capita - Administração - Municípios do Paraná.....	113
Figura 23 - Despesa per capita - Legislativa - Municípios do Paraná .....	114
Figura 24 - Despesa per capita - Assistência Social - Municípios do Paraná .....	114
Figura 25 - Despesa per capita - Saúde - Municípios do Paraná .....	115
Figura 26 - Despesa per capita - Educação - Municípios do Paraná.....	115
Figura 27 - Despesa per capita - Urbanismo - Municípios do Paraná .....	116
Figura 28 - Despesa per capita - Urbanismo - Excluído o FUC .....	116
Figura 29 - Despesa per capita - Transportes - Municípios do Paraná.....	117
Figura 30 - Despesa per capita - Desporto e Lazer - Municípios do Paraná.....	117
Figura 31 - Despesa per capita - Cultura - Municípios do Paraná .....	117



## SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO .....	8
1.1.	IDENTIFICAÇÃO DO OBJETO.....	10
1.2.	OBJETIVO .....	10
1.3.	METODOLOGIA.....	10
2.	VISÃO GERAL.....	11
2.1.	A EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL.....	12
2.2.	PRINCIPAIS ARGUMENTOS SOBRE A EMANCIPAÇÃO E A CONSOLIDAÇÃO .....	20
3.	O MUNICÍPIO NA LEGISLAÇÃO NACIONAL.....	21
4.	ANÁLISE COMPARATIVA DOS PROJETOS DE LEI .....	36
5.	ESTATÍSTICA DESCRITIVA DOS MUNICÍPIOS DO BRASIL E DO PARANÁ .....	42
5.1.	CRIAÇÃO DE MUNICÍPIOS NO BRASIL E NO PARANÁ: 1950-2010.....	43
5.2.	EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE MUNICÍPIOS POR CLASSES POPULACIONAIS .....	47
5.3.	ESCALA MUNICIPAL E DESENVOLVIMENTO HUMANO NOS MUNICÍPIOS PARANAENSES.....	58
6.	VIABILIDADE MUNICIPAL E CRIAÇÃO DE MUNICÍPIOS NO ESTADO DO PARANÁ .....	70
6.1.	CRITÉRIO POPULACIONAL DE ACORDO COM O PLS Nº 199/2015 .....	73
6.2.	CRITÉRIO POPULACIONAL DE ACORDO COM A PEC Nº 143/2015 .....	75
6.3.	IMPACTOS REDISTRIBUTIVOS DAS EMANCIPAÇÕES MUNICIPAIS SOBRE O FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS (FPM) .....	78
6.4.	O CRITÉRIO DE IMÓVEIS, A ESCALA MUNICIPAL E OS SERVIÇOS PÚBLICOS.....	93
6.5.	ESCALA POPULACIONAL DO MUNICÍPIO E GESTÃO FISCAL .....	102
7.	CONCLUSÃO.....	118



## 1. INTRODUÇÃO

As recorrentes discussões sobre as emancipações municipais no país giram em torno do questionamento sobre (i) os motivos que levam à emancipação de algumas áreas, (ii) quais as características destes novos municípios e (iii) se as emancipações contribuem de fato para a consecução dos objetivos públicos e do bem comum via descentralização política<sup>1</sup>. Conjuntamente a isso, a questão sobre o federalismo fiscal também ilumina a pauta uma vez que a modalidade e os procedimentos adotados na repartição dos tributos nacionais podem influenciar, sobremaneira, as decisões políticas sobre a potencial emancipação e criação de entes federados.

A Constituição de 1988 trouxe algumas mudanças importantes para o tema em questão. No que diz respeito ao federalismo fiscal, o destaque foi para o incremento monetário do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Este Fundo é uma importante transferência constitucional feita pela União em favor dos municípios e apresenta um potencial viés favorável à destinação de recursos para municípios pouco populosos e de baixo dinamismo econômico – dentre os quais ressaltam os municípios recém-emancipados.

Ainda, impactante foi a decisão do Constituinte de 1988 em cessar a intervenção da União nos processos de emancipação, que passaram a estar, em um primeiro momento, submetidos exclusivamente à legislação estadual. Apenas com a Emenda Constitucional nº 15 de 1996 voltou à cena a exigência de uma lei complementar federal para a conclusão dos processos de emancipação local. Neste ínterim, ondas emancipatórias voltaram a se afirmar sobre a geografia política brasileira, não raro pautadas por motivações de cunho político auto interessadas, sem a devida atenção a critérios técnicos, tais quais a estrutura necessária para a eficiente manutenção e gestão de um município autônomo, com claros impactos financeiros e sociais sobre as populações locais.

---

<sup>1</sup> Importante se faz esclarecer para uma melhor compreensão da organização do Estado é que a matéria atinente a descentralização política é implementada quando da criação de Entes federados, caracterizados por possuírem autonomia política. Em contrapartida há a descentralização administrativa a qual visa criar Entidades administrativas, sem dispor de autonomia política, são exemplos, respectivamente: União, Estados, Distrito Federal e Municípios, Autarquias, Fundações, Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista. Desta feita, a principal distinção entre pessoas políticas e administrativas reside no fato de que aquelas possuem aptidão para inovar a ordem jurídica, ao passo que estas limitam-se a exercer competências de execução das leis editadas pelas pessoas políticas. Destaca-se por fim, neste raciocínio, que as entidades administrativas podem ser criadas pelas pessoas políticas, quando determinada competência desta, passe a ser exercida descentralizadamente, assim a pessoa política elabora lei que diretamente institui a entidade administrativa, outorgando-lhe competências. A descentralização administrativa também pode ser efetivada por intermédio da delegação, quando o Estado transfere, por contrato, concessão ou permissão de serviços públicos, ou ato unilateral, autorização de serviços públicos, nestes casos ocorre unicamente a transferência da execução do serviço público.



O Tribunal de Contas do Estado do Paraná se defronta, cotidianamente, com uma complexa realidade vivida pelos municípios do Paraná, particularmente relacionada àqueles municípios cuja população é inferior a 10.000 (dez mil) habitantes. De acordo com o Censo de 2010, o Paraná apresenta, de um total de 399, 203 municípios dentro de tal faixa populacional. Ou seja, embora não em termos absolutos, no mínimo metade dos municípios paranaenses tende a apresentar dificuldades estruturais em relação à sua Administração Pública. O município tem o dever constitucional de prestação de serviços públicos de interesse local e deve fazê-lo considerando a necessidade de manutenção de uma estrutura administrativa mínima compatível com seu status de ente federado autônomo e capaz de proporcionar o atendimento à população. Todavia, muitas vezes esta estrutura necessária pode ser incompatível com o tamanho da população municipal ou com a escala econômica dos serviços públicos prestados, resultando em uma tendência de que os municípios menores não exerçam seu poder de tributação e busquem sobreviver à custa de transferências dos demais entes da federação.

É pública e notória a dificuldade de atração de profissionais de saúde para trabalharem no interior do país como também é público e notório o baixo desempenho da educação pública brasileira nos comparativos internacionais. Mas há outros exemplos de dificuldades, que envolvem, dentre outras, a escala populacional mínima necessária para atingir a viabilidade econômica de serviços públicos de iluminação ou de controle de resíduos sólidos.

Assim, cabem as questões: qual a relação entre as dificuldades citadas e a criação/incorporação/fusão de municípios? Frente a uma malha municipal pulverizada, haveria como viabilizar técnica e economicamente as atividades de responsabilidade dos municípios? Qual a real capacidade de autogestão e sustentação econômica deste quadro marcado pela pulverização de unidades políticas autônomas? De que modo e em que grau as gestões de recursos públicos de âmbito municipal, estadual e federal são afetadas, assim como a possibilidade efetiva da prestação de serviços públicos em âmbito local? Em que medida o Fundo de Participação dos Municípios influencia a análise e, principalmente, quais as consequências federativas da gestão de recursos públicos?

O presente relatório tenta jogar luz sobre estas questões que têm impacto fundamental sobre a boa prestação de serviços públicos aos cidadãos paranaenses.

## **1.1. IDENTIFICAÇÃO DO OBJETO**

O objeto de pesquisa diz respeito à investigação e averiguação, à luz dos PLS nº 199/2015, conjugado com os PLS nº 98, de 2012, PLS nº 104, de 2014 e nº 199, de 2015 e com as propostas de Emenda Constitucional PEC 93/2007 e a PEC 143/2015, acerca da viabilidade ou inviabilidade dos municípios existentes e possível ocorrência de novas emancipações municipais no território paranaense, sob as dimensões econômico-financeira, político-administrativa e socioambiental, estas apresentam-se como requisitos necessários para elaboração do estudo de viabilidade municipal constante nos citados Projetos de Lei.

## **1.2. OBJETIVO**

Em primeira instância, objetiva-se iniciar a discussão no âmbito interno do Tribunal de Contas do Estado do Paraná sobre a viabilidade municipal e suas possíveis consequências no desenho das estratégias de políticas públicas e de controle externo. Além disso, o estudo visa a assessorar a Alta Administração do TCE-PR e órgãos estaduais e municipais que promovem, concebem, acompanham e fiscalizam políticas públicas dos entes municipais. Em última instância, visa este trabalho incitar a discussão pública esclarecida e informada dos cidadãos e contribuintes paranaenses, em geral, no tocante à questão do quadro político-geográfico do Estado e, mais especificamente, em relação à emancipação municipal.

### **Objetivos Específicos**

1. Análise histórica e teórica sobre a criação, incorporação e fusão de municípios no Brasil;
2. Estudo da legislação nacional sobre criação, incorporação e fusão de municípios;
3. Breve levantamento do tratamento dado ao tema em outros países;
4. Análise institucional sobre os fatores favoráveis ou contrários à criação e à fusão de entes municipais;
5. Produção de estatística descritiva dos municípios brasileiros e paranaenses com enfoque na viabilidade municipal;
6. Análise da viabilidade da criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios no Estado do Paraná.

## **1.3. METODOLOGIA**

O estudo constitui-se de dois grandes núcleos: um voltado à pesquisa exploratório-descritiva, e outro à análise empírica de dados. O primeiro núcleo tem por finalidade embasar o objeto da pesquisa em suas dimensões histórica e teórica. Para tanto, foi trilhada uma revisão bibliográfica da literatura política e



econômica focada nos processos, nas causas e nas consequências da criação municipal. Também foi elaborado um breve histórico do tratamento jurídico dado ao tema no Brasil. Em última instância, buscou-se investigar e sistematizar o conhecimento sobre os principais argumentos favoráveis e contrários à emancipação de novos Municípios.

Em relação ao primeiro núcleo de estudo, compete destacar que o objetivo é analisar a possibilidade de criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios no Estado do Paraná, sob a ótica política e socioeconômica, baseada nos projetos de leis enviados do Senado a Câmara Federal. Tratam-se dos seguintes Projetos Legislativos, os quais dispõem sobre o procedimento para a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, nos termos do § 4º do art. 18 da Constituição Federal:

- (i) Projeto de Lei nº 98/2002;
- (ii) Projeto de Lei do Senado nº 104, de 2014 – Complementar (Redação Final); e
- (iii) Projeto de Lei do Senado nº 199, de 2015.

Além disso, são também abordadas duas propostas de Emenda Constitucional que tratam diretamente do tema em tela: a PEC 93/2007 e a PEC 143/2015.

Por outro lado, o segundo núcleo – empírico – concentra-se nas dimensões financeira e socioeconômica da emancipação municipal e, mais especificamente, nas possíveis correlações existentes entre, por exemplo, variáveis populacionais e a capacidade administrativa local de prestar adequada e eficientemente serviços públicos básicos. Destarte, é relevante considerar que a criação de novas estruturas administrativas locais requer receitas para fazer frente às despesas de custeio e investimentos, de sorte que Estudos de Viabilidade Municipal se apresentam como instrumentos prévios estritamente necessários para averiguar a possibilidade de auto sustentabilidade tributária de novos entes federados.

Ademais, destaca-se que, normalmente, as decisões de emancipação dos novos municípios não se apoiam em análises técnicas profundas, prevalecendo muitas vezes aspectos políticos como motivação básica. Sendo o processo conduzido desta forma, há que se elucidar que é fato costumeiro a dependência financeira da maioria dos pequenos municípios dos recursos e transferências provenientes de outras esferas, em especial da União.

## **2. VISÃO GERAL**

A questão das criações, incorporações, fusões e desmembramentos de Municípios envolve, de alguma forma, a discussão sobre o tamanho ideal das unidades políticas em face da obrigação do Estado de

prestar serviços da forma mais econômica, eficiente e eficaz. Todavia, a experiência internacional mostra que não existe um consenso sobre quais seriam exatamente as variáveis que importam na definição do que seria o tamanho ótimo das unidades locais. Como será visto abaixo, esta discussão sempre recai sobre o *trade-off* entre economia de escala (eficiência) e participação política (democracia).

## 2.1. A EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL

De acordo com Charron et al<sup>2</sup>, desde a famosa afirmação de Platão de que o tamanho ótimo da unidade política deveria ser de 5040 cidadãos livres, poucas variáveis receberam mais atenção da literatura especializada que o tamanho do governo. Mas, apesar disso, estamos longe de atingir um consenso sobre as implicações de um tamanho menor, ou maior, para um bom governo. O que a literatura mais recente indica é a existência de um *trade-off* fundamental entre a maior facilidade que governos maiores têm para fornecer mais bens públicos e o problema de lidar com maior heterogeneidade das preferências da população. Para os autores supracitados, há muitos argumentos sólidos em favor de governos maiores (relacionados à exploração de economias de escala sob a forma de mercados maiores e provisão de bens públicos mais econômica, assim como melhor proteção contra ameaças externas) tanto quanto contra (todos mais ou menos relativos à maior dificuldade para tratar preferências sociais heterogêneas).

De acordo com Flávia Lo Bueno Leite<sup>3</sup>, os países com maior desenvolvimento econômico sempre inspiraram o Brasil quanto às reformas implementadas em seus sistemas políticos e, nos últimos 60 anos, discutiu-se, na Europa, o tema da consolidação e da fragmentação das unidades de governo locais. Neste sentido, alguns países europeus decidiram pela fragmentação de suas unidades e outros pelo fortalecimento de seus governos centrais. Um marco histórico para tanto, foi o final da Segunda Guerra Mundial. Visando uma maior equalização dos serviços prestados pelo Estado de forma a atingir melhor desenvolvimento econômico, transformar estruturas e aumentar a capacidade de governo, países como Grã-Bretanha, Dinamarca, Áustria, Alemanha, Holanda Bélgica, Finlândia e Suécia optaram por reduzir o número de suas unidades. Em sentido contrário, uma nova tendência foi a opção pela criação de unidades locais em países como República Checa, Eslováquia, Hungria e Macedônia. Nestes casos,

---

<sup>2</sup> Charron, Nicholas; Fernandez-Albertos, Jose; and Lapuente, Victor, "Small is Different Size, Political Representation and Governance" (2012). International Center for Public Policy Working Paper Series. Paper 81. Disponível em: <http://scholarworks.gsu.edu/icepp/81>. Acesso em: 26/10/2015.

<sup>3</sup> LEITE, F. L. B. Fusão de municípios: Impactos econômicos e políticos da diminuição do número de municípios em Minas Gerais. Portugal: Universidade do Minho, 2014, 110 p. Dissertação (Mestrado) – Escola de Economia e Gestão da Universidade do Minho, 2014.



entendeu-se que as unidades de governo locais seriam melhores fornecedores de serviços locais e com isso haveria um incremento na autonomia municipal. Assim, em regra, os países europeus com uma vivência mais consolidada em suas democracias tenderam a ampliar o poder geral e reduzir os poderes locais. Já nos países do leste europeu, sob argumentação do fortalecimento da democracia, optou-se pela criação de novas unidades municipais.

Ao estudar as perspectivas teóricas, a experiência internacional e as reformas políticas relacionadas ao tamanho dos governos locais, Gomez-Reino e Martinez-Vazquez (2013, p. 8) atestam que<sup>4 5</sup>:

*A fragmentação dos governos subnacionais associada ao pequeno tamanho das jurisdições para usufruir da vantagem da economia de escala no fornecimento de serviços, é um problema comumente percebido em muitos sistemas descentralizados ao redor do globo. A fragmentação dos governos subnacionais tipicamente assume a forma de excessivo número de jurisdições, em qualquer nível de governo, sendo mais frequente em nível local ou municipal. Mas a fragmentação pode também se manifestar no número de camadas de governo ou de níveis de governo subnacionais.*

Afirmam ainda os autores que<sup>6</sup> (p. 10):

*A questão da fragmentação jurisdicional é de considerável relevância política. O problema da escala sub ótima, real ou percebida, continua a levar a ações políticas significantes em muitos países, no mundo todo, em termos de programas de consolidação forçada ou simplesmente da eliminação de variedades de governos subnacionais, como testemunhado nas decisões recentes dos governos da Grécia e da Itália em direção à redução de déficits do setor público. Estes programas de consolidação jurisdicional desenvolvidos ao redor do globo poderiam ser questionados considerando-se as evidências empíricas limitadas e específicas em relação a determinados serviços que apontam para economias de escala no fornecimento de serviços locais. Os programas de consolidação forçada parecem ter levado a resultados ambíguos em termos de economia de custos. A experiência internacional parece mostrar que, confrontados com dificuldades políticas incômodas, muitos outros países têm optado por se adaptar a níveis mais elevados de fragmentação jurisdicional enquanto*

---

<sup>4</sup> Subnational government fragmentation, associated with the small size of jurisdictions to take advantage of economies of scale in service delivery, is a commonly perceived problem in many decentralized systems around the globe. Subnational government fragmentation typically takes the form of an excessive number of subnational jurisdictions at any level of government, most often at the local or municipal level. But fragmentation may also have other manifestations, including in particular the number of tiers or levels of subnational governments.

<sup>5</sup> Jurisdição é utilizada aqui no sentido amplo, como sinônimo do território sobre o qual determinada autoridade exerce seu poder.

<sup>6</sup> The issue of jurisdictional fragmentation is one of considerable current policy relevance. The problem of suboptimal scale, real or perceived, continues to lead to significant policy actions in many countries around the world in terms of forced amalgamation programs or simply to the elimination of a variety of subnational governments, as witnessed by the very recent decisions taken by the governments of Greece and Italy in a drive to reduce public sector deficits. These programs of jurisdictional consolidation across the world could be questioned considering the limited (and service-specific) evidence on economies of scale on local service delivery available from the empirical literature (Gomez-Reino and Martinez-Vazquez, 2011). Forced consolidation programs appear to have yielded mixed results in terms of cost savings (Dollery and Robotti, 2009; Dowding and Mergoupis, 2003).<sup>1</sup> The international experience seems to show that many other countries around the world, often times facing stilt political difficulties,<sup>2</sup> are opting instead for adapting to high levels of jurisdictional fragmentation while encouraging the creation of new institutional modes for service delivery (e.g. special districts, inter-municipal cooperation, etc.).

*encorajam a criação de novas formas institucionais de prestação de serviços, como através de distritos especiais e cooperação intermunicipal.*

Já Dafflon<sup>7</sup> chama a atenção para a relevância e complexidade do debate que ocorre também no Canadá<sup>8</sup>:

*A existência de grande quantidade de pequenos governos é uma preocupação real nos países europeus, mas não somente. Um caso único é o de Quebec. Em 2000, o Parlamento Provincial aprovou uma série de leis que obrigaram à consolidação municipal (de 212 para 42 comunas) por duas razões principais: [1] excessiva fragmentação estava criando ineficiências na prestação de serviços públicos e na proliferação de externalidades positivas; [2] a proliferação de colaborações intermunicipais reduz a abertura e a transparência com respeito ao processo de decisão e diminui a possibilidade de acompanhamento das contas pelo cidadão. Na campanha de 2002-3 para as eleições provinciais, o partido de oposição (Partido Liberal de Quebec – PLQ) prometeu modificações legislativas que permitissem aos residentes decidir se manteriam as consolidações impostas pelo governo anterior ou se retornariam à situação anterior. Quando a oposição subiu ao poder, um processo de “des-consolidação” foi lançado não porque as razões originais estavam erradas, mas porque o partido, agora de situação, era contrário ao processo de consolidação compulsória. Esta mudança ilustra um dos problemas-chave da consolidação de pequenos governos locais: sólidos argumentos econômicos versus democracia participativa.*

Assim, além de estar aberto para debate o ponto em que se apresenta a necessidade econômica de consolidação, na definição do próprio modo de proceder devem ser levadas em conta características sociais e culturais. Ao conduzir um estudo sobre o debate acerca da consolidação de governos locais na Suíça, Dafflon<sup>9</sup> mostra que<sup>10</sup>,

---

<sup>7</sup> Dafflon, Bernard. Voluntary Amalgamation of Local Governments: The Swiss Debate in the European Context. International Center for Public Policy Working Paper Series. Disponível em: <http://icepp.gsu.edu/files/2015/03/ispwp1204.pdf>. Acesso em: 26/10/2015.

<sup>8</sup> Too many too small communes is a real preoccupation in European countries (Marcou, 2000; Swianiewicz, 2002), but not only.<sup>2</sup> A unique case is that of Quebec.<sup>3</sup> In 2000 the Provincial Parliament passed a series of laws that obliged municipalities to amalgamate (from 212 to 42 communes) for two main reasons: [1] too much fragmentation was creating inefficiencies in the delivery of local public services and a proliferation of spillovers; [2] the proliferation of intermunicipal collaborations reduces the openness and clarity with respect to decision-making and diminishes political accountability to residents (Québec, 2000: 20) In the 2002-3 campaign for the Provincial election, the opposition party (Parti Libéral du Québec - PLQ) promised legislation changes in order to permit residents to decide through referenda whether they would maintained the amalgamations that were imposed by the former government or return to the previous situation. When the opposition came into power, the “des-amalgamation process” was launched not because the previous reasons were wrong, but because the now-in-power PLQ was against “compulsory” amalgamation.<sup>4</sup> This move illustrates one of the key problems of LGUs amalgamation: sound economic arguments versus participative democracy.

<sup>9</sup> Ibid.

<sup>10</sup> The debate divides Europe in two territorial blocks which also correspond to two political options (Dafflon, 2003: 276-77). Table 8.1 recapitulates. [1] Between 1952 and 1972, compulsory amalgamation by decision of the centre has been an almost exclusive specificity of countries in the North of Europe, with a drastic reduction in the number of LGUs. Compulsory amalgamation in the South (the “Latin” world) was not successful. [2] From this period, voluntary amalgamation is dominant in the South of Europe. Switzerland is an interesting border case: except for



*O debate divide a Europa em dois blocos territoriais, os quais correspondem a duas opções políticas. (...) Entre 1952 e 1972, a consolidação compulsória promovida por decisão central foi quase exclusivamente específica de países do norte da Europa, com drástica redução do número de governos locais. A consolidação compulsória no Sul (o mundo "Latino") não logrou êxito. A partir desse período, a consolidação voluntária é dominante no sul da Europa. A Suíça é um caso fronteiriço interessante: exceto por um Cantão, todas as consolidações ocorreram em bases voluntárias, inclusive nos Cantões de língua alemã.*

Gomez-Reino e Martinez-Vazquez (2013, p. 47) concluem em seu estudo que, acima de tudo, a quantidade de níveis de governo está mais relacionada com variáveis de tamanho e não com aspectos institucionais ou de preferências. Tanto o tamanho da população como o da área são positivamente relacionados com o número de níveis de governo em um país. Ainda, em linha com a teoria, a preferência pela "prestação de contas" política leva a tamanhos de jurisdição menores e a maior número de governos. Os autores também encontram evidências de que um maior número de níveis de governo leva a maior fragmentação jurisdicional.

Charron et al<sup>11</sup> mostram que, ao contrário do pensamento tradicional, cidadãos governados por unidades maiores não mostram, em média, descontentamento com o modo como funciona a sua representação política. Em termos de área territorial, todavia, há uma tendência de avaliação mais negativa das políticas públicas em áreas maiores.

Ao estudar a relação entre corrupção e o tamanho dos governos locais, Nelson<sup>12</sup> mostra que estruturas de governo menos fragmentadas estão associadas a comportamento menos corrupto dos servidores públicos e que as evidências encontradas são mais fortes para os países de renda alta. Já Fiorino et al<sup>13</sup> apontam que a descentralização fiscal, medida como autonomia fiscal e de gasto, parece reduzir a corrupção sendo que este efeito é reforçado se a descentralização fiscal for acompanhada de maior grau de fragmentação em nível local.

---

one canton (Glarus in 2006), all LGUs' amalgamations have been on a voluntary base including in the German speaking cantons.

<sup>11</sup> Charron, Nicholas; Fernandez-Albertos, Jose; and Lapuente, Victor, "Small is Different Size, Political Representation and Governance" (2012). International Center for Public Policy Working Paper Series. Paper 81. Disponível em: <http://scholarworks.gsu.edu/icepp/81>. Acesso em: 26/10/2015.

<sup>12</sup> Nelson, Michael. Corruption and the Size of Local Governments: Are They Related? Political Representation and Governance" (2012). International Center for Public Policy Working Paper Series. Disponível em: <http://icepp.gsu.edu/files/2015/03/ispwp1210.pdf>. Acesso em: 26/10/2015.

<sup>13</sup> Fiorino, Nadia; Galli, Emma; Padovano, Fabio. Do fiscal decentralization and government fragmentation affect corruption in different ways? Evidence from a panel data analysis. International Center for Public Policy Working Paper Series. Paper 68. Disponível em: <http://icepp.gsu.edu/files/2015/03/ispwp1217.pdf>. Acesso em: 26/10/2015.

Acerca da relação entre tamanho do governo local e economias de escala, Bel<sup>14</sup> mostra evidências empíricas sobre serviços locais intensivos em capital e conclui que, no caso de serviços urbanos e metropolitanos de ônibus, os resultados apontam para retornos constantes, na média, e mesmo retornos decrescentes para empresas grandes. A implicação disso é que não se estaria perdendo benefícios de economia de escala ao se adotar múltiplas concessões numa mesma área urbana e, deste modo, ainda seriam obtidos os benefícios da maior competição. No caso de serviços de água, segundo o autor, as economias de escala existem e são significantes, mas tendem a se concentrar em pequenas firmas e nos casos em que uma população pequena é servida. As evidências empíricas de estudos de economias de escala para serviço de coleta de resíduos sólidos apontam para retornos crescentes, os quais diminuem com o aumento da população, o que ocorre entre 20.000 habitantes e 50.000 habitantes. Os retornos crescentes de escala costumam ocorrer nos casos em que a área do município é pequena. É importante destacar que, de acordo com Bel, o tamanho médio dos municípios é variável de importância fundamental na verificação dos retornos crescentes de escala, os quais são mais comuns em países cuja população média é menor, como é o caso dos Estados Unidos da América e da Espanha. Em países como a Suécia e a Holanda, cuja população média das municipalidades é substancialmente alta, economias de escala estão normalmente ausentes. Por fim, no caso dos resíduos sólidos, o autor conclui que as evidências empíricas mostram que os pequenos municípios podem se beneficiar das economias de escala se conseguirem institucionalizar um sistema que permita a agregação da produção, via cooperação ou privatização. Por outro lado, os grandes municípios podem fragmentar o serviço sem correrem o risco de perda dos retornos de escala e ainda se beneficiarem dos efeitos do aumento da competição.

Ao examinar a relação entre tamanho do governo local e eficiência de serviços intensivos mão-de-obra com base em evidências da Inglaterra, Andrews<sup>15</sup> conclui que os resultados estatísticos indicam a presença de economias de escala na provisão, pelos governos locais, de serviços educacionais em nível primário e secundário.

Dafflon conclui a respeito do debate e das práticas adotadas na Suíça sobre as políticas de consolidação de cantões que a consolidação voluntária é possível mas requer suporte e comprometimento do nível de governo superior, sendo necessário o estabelecimento de uma política específica de indicação de

---

<sup>14</sup> Bel, Germà. Local Government Size and Efficiency in Capital Intensive Services: What Evidence is There of Economies of Scale, Density and Scope? Disponível em: <http://scholarworks.gsu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1065&context=icepp>. Acesso em: 26/10/2015.

<sup>15</sup> Andrews, Rhys. Local Government Size and Efficiency in Labour Intensive Public Services: Evidence from Local Educational Authorities in England. International Center for Public Policy Working Paper Series. Disponível em: <http://icepp.gsu.edu/files/2015/03/ispwp1214.pdf>. Acesso em: 26/10/2015.

quais variáveis (não somente econômicas, mas também institucionais e democráticas) são importantes. O autor destaca a necessidade de planejamento e da promoção de uma grande consulta à população local. Por fim, Dafflon afirma que seria oportuno o provimento de suporte técnico e financeiro durante o processo de consolidação e que incentivos financeiros deveriam ser fornecidos às unidades consolidadas de forma a compensar eventuais deficiências – neste caso, o autor sublinha a necessidade de que eventuais critérios de cálculo de incentivos à consolidação devem ser explícitos, fixados em Lei, e conhecidos *a priori*.

Em um estudo sobre as opções para racionalizar estruturas de governo local, Dollery et al<sup>16</sup> argumentam que os estudos teóricos e empíricos existentes sugerem que a consolidação tipicamente melhora a capacidade de governo local, mas que isto não somente implica em custos como também pode ter outros efeitos deletérios. Desta forma, os autores advogam, como principal alternativa a mudanças estruturais, a possibilidade de colaboração através de compartilhamento de recursos e de provisão conjunta de serviços como meios de capturar as vantagens das economias de escala sem incorrer nos efeitos democráticos e econômicos adversos que a consolidação pode provocar. Todavia, Dollery et al chamam a atenção para a necessidade de construção de um arcabouço teórico sobre o tema do compartilhamento de serviços por governos locais, particularmente sobre as políticas públicas que possam estimular efetivamente a introdução deste tipo de arranjo institucional.

No mesmo sentido, ao focar nas possibilidades de privatização e do fornecimento híbrido de serviços locais, Warner<sup>17</sup> mostra que pequenos governos rurais se veem em desvantagem quando confrontados com a necessidade de desenvolverem estratégias para a atração de fornecedores competitivos para suportar este tipo de projeto. Neste caso, algum nível de coordenação vertical e de poder hierárquico se mostra necessário. Já os desafios em escala metropolitana regional requerem uma visão regional que se perde num sistema de governos locais fragmentados. Porém, a cooperação voluntária é mais facilmente conseguida em serviços fáceis de serem providos e mostra-se mais difícil a construção de políticas para suportar o fornecimento de serviços que envolvam mais desigualdade na região metropolitana. Assim, problemas de tamanho de governo sub ótimo ocorrem nas duas pontas do espectro: os governos menores se mostram menos atrativos e menos capazes de atuar nos sistemas de mercado de provimento de serviços públicos e, em escala metropolitana regional, o problema do tamanho sub

---

<sup>16</sup> Dollery, Brian; Kortt, Michael; and Grant, Bligh, "Options for Rationalizing Local Government Structure: A Policy Agenda" (2012). International Center for Public Policy Working Paper Series. Paper 59. Disponível em: <http://scholarworks.gsu.edu/icepp/59>. Acesso em: 26/10/2015.

<sup>17</sup> Warner, Mildred E. Does Local Government Size Matter? Privatization and Hybrid Systems of Local Service Delivery. International Center for Public Policy Working Paper Series. Disponível em: <http://scholarworks.gsu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1063&context=icepp>. Acesso em: 26/10/2015.



ótimo do governo se reflete na fragmentação e na dificuldade de coordenação e financiamento do provimento de serviços através da região metropolitana. De acordo com o autor, a solução para cada um destes problemas está na colaboração – voluntária ou compulsória – para encorajar o compartilhamento de serviços e de recursos e para promover uma visão regional coordenada.

Swianiewicz<sup>18</sup> apresenta o fenômeno da descentralização ocorrido nos anos 1990, nos antigos países socialistas europeus, como uma reação às políticas de consolidação territorial forçada desenvolvidas pelos governos comunistas. Neste novo contexto, tentativas de criação ou manutenção de grandes jurisdições eram vistas como violações à autonomia local e, como resultado, ocorreu uma explosão no número de pequenos governos locais. Todavia, rapidamente se verificou que a excessiva fragmentação era uma das maiores barreiras para a descentralização e para o funcionamento efetivo do sistema de governos locais. Assim, o autor apresenta um contraponto à associação direta entre descentralização e fragmentação do território.

O autor destaca que o debate sobre os efeitos da fragmentação territorial não é exclusivo da Europa Central ou Oriental, mas também ocorre na Europa Ocidental e nos Estados Unidos da América. De acordo com Swianiewicz, os principais argumentos em favor da consolidação podem ser sumarizados nos seguintes pontos:

- Governos locais maiores têm capacidade de prover mais serviços ao nível local;
- Existem economias de escala, particularmente relacionadas ao gasto na administração local;
- Uma vez que governos locais maiores podem prover mais serviços, haveria mais interesse do cidadão em participar da política local e, neste sentido, a consolidação promove a democracia local;
- A organização territorial com grandes governos locais produz menor disparidade de renda entre as municipalidades, diminuindo a pressão por sistemas de equalização horizontal custosos e politicamente sensíveis;
- Grandes governos locais podem ter mais efetividade no planejamento e em políticas de desenvolvimento;
- Sistemas territorialmente consolidados têm mais facilidade para diminuir problemas de “carona” (*free-riding*): residentes que vivem (e pagam impostos) em uma localidade, mas que usufruem dos serviços de outra.

---

<sup>18</sup> Swianiewicz, Paweł. Territorial Fragmentation as a Problem, Consolidation as a Solution? In: Swianiewicz, Paweł. TERRITORIAL CONSOLIDATION REFORMS IN EUROPE. Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute–Budapest, 2010. Disponível em: [http://archiv.vlada.gov.sk/krajina/data/att/24359\\_subor.pdf](http://archiv.vlada.gov.sk/krajina/data/att/24359_subor.pdf). Acesso em: 26/10/2015.



Já como efeitos negativos da consolidação podem ser citados:

- Menor acesso à administração local;
- Perda de identidade da comunidade local;
- Receio do cidadão de não ser representado;
- Conflitos entre regiões da nova municipalidade consolidada.

Após revisar uma série de estudos sobre a relação entre economia de escala e déficit democrático, Swianiewicz conclui que<sup>19</sup>

*(...) nós podemos dizer que, apesar dos argumentos de economia de escala e sobre déficits democráticos não serem totalmente convincentes, há uma série de estudos sugerindo que jurisdições abaixo de 3.000-5.000 habitantes não podem receber significantes responsabilidades públicas e este tipo de fragmentação tornará a descentralização funcional difícil e custosa.*

Uma questão que surge é: haveria necessidade de consolidação quando se pode ter cooperação em nível local? Em resposta, Swianiewicz afirma que a cooperação intermunicipal não é uma solução ruim, podendo ser uma solução realística em muitos casos em que a oposição à consolidação é muito forte. Todavia, não se trata de um remédio sem efeitos colaterais. Dentre estes, destacam-se: cooperação requer compromisso e confiança e, muitas vezes, pode não haver alinhamento entre os interesses políticos dos atores envolvidos. Exemplos de cooperação bem-sucedida sempre estão relacionados ao suporte de fortes incentivos nacionais ou de políticas europeias e nem sempre se pode dizer que resultaram de esforços locais voluntários, mas sim de imposição de atores externos. Além disso, embora possa trazer benefícios financeiros, a prestação de serviços conjunta pode resultar em custos de transação relacionados à complexidade da administração da cooperação e ao próprio processo de tomada de decisão conjunta. Por fim, a cooperação pode dificultar a prestação de contas ao cidadão e tornar o processo de decisão menos transparente.

Com base nas teorias de economia de escala e tamanho da democracia, Houlberg<sup>20</sup> discute o dilema entre democracia e eficiência. O autor argumenta que as evidências empíricas mostram ambiguidade e inconsistência ao tentarem demonstrar que maiores municípios são mais efetivos na prestação de

---

<sup>19</sup> (...) we may say that although the arguments of economy of scale or democratic deficits are not fully convincing, there is a series of studies suggesting that jurisdictions below 3,000–5,000 inhabitants cannot be given significant public sector responsibilities, and such fragmentation will make functional decentralization difficult and costly.

<sup>20</sup> Houlberg, Kurt. Municipal Size, Economy, and Democracy. In: Swianiewicz, Paweł. TERRITORIAL CONSOLIDATION REFORMS IN EUROPE. Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute–Budapest, 2010. Disponível em: [http://archiv.vlada.gov.sk/krajina/data/att/24359\\_subor.pdf](http://archiv.vlada.gov.sk/krajina/data/att/24359_subor.pdf). Acesso em: 26/10/2015.



serviços enquanto os menores municípios proporcionam um governo local mais democrático. Como conclusão, o autor afirma que<sup>21</sup>:

*Os resultados ambíguos dos estudos internacionais não significam que a pesquisa não pode e não possui um papel como base de conhecimento para a reforma de governos locais. Todavia, a pesquisa deixa uma imensa autonomia para julgamentos normativos e políticos. Dependendo de suas atitudes ou interesses, você pode encontrar estudos que dão suporte a teses de que municípios maiores são mais eficientes e que municípios menores são mais democráticos. Ou o oposto. Ou que tamanho não importa.*

## **2.2. PRINCIPAIS ARGUMENTOS SOBRE A EMANCIPAÇÃO E A CONSOLIDAÇÃO**

Em Dissertação de Mestrado em Administração Pública<sup>22</sup>, recentemente defendida junto à Escola de Economia e Gestão na Universidade do Minho, em Portugal, Flávia Lo Bueno Leite (2014) apresentou um estudo detalhado do processo histórico-evolutivo da criação de municípios no Brasil. A partir daquele trabalho, pode-se resumir a questão sobre a emancipação e a consolidação em argumentos contrários e favoráveis. Avultam como argumentos contrários à emancipação:

- Baixa média populacional dos municípios emancipados;
- Grande dependência das transferências constitucionais;
- Baixa capacidade de arrecadação de receitas próprias;
- Aumento nas despesas com os serviços das administrações municipais e custeio do executivo e legislativo.

Já dentre os argumentos favoráveis à emancipação destacam-se:

- Aproximação do governo com a sociedade;
- Aumento da distribuição de recursos, o que possibilita maior acesso e fornecimento dos serviços públicos nas áreas de saúde, educação, saneamento, entre outros.

Ainda, da literatura sobre o tema, na seara internacional, seguindo a tendência de consolidação (fusão e incorporação de municípios) das democracias maduras, tem-se como principais argumentos pró-consolidação:

---

<sup>21</sup> The ambiguous results of the international studies do not mean that research cannot and does not play a role as a knowledge-base for reforming local governments. Research, however, leaves tremendous autonomy for normative and political judgements. Depending on your attitudes and interests, you can find studies that support the thesis that larger municipalities are more efficient and smaller municipalities are more democratic. Or the opposite. Or that size does not matter.

<sup>22</sup> LEITE, F. L. B. Fusão de municípios: Impactos econômicos e políticos da diminuição do número de municípios em Minas Gerais. Portugal: Universidade do Minho, 2014, 110 p. Dissertação (Mestrado) – Escola de Economia e Gestão da Universidade do Minho, 2014.



- i) Eficiência econômica: Economias de escala e escopo; redução administrativa e de cargos superficiais e diminuição dos custos de conformidade; maior base tributária e diversificação de serviços públicos de qualidade; maior capacidade técnica na estrutura física e de pessoal na provisão de serviços públicos;
- ii) Consolidação de poder político: Ampliação do escopo por oportunidade e conveniência políticas; governo mais sólido e com maior capacidade para ir contra a frieza do mercado na busca da liberdade e igualdade social;
- iii) Empíricos: Diagnóstico desfavorável dos governos locais; fraca capacidade fiscal; elevado endividamento; balanço negativo nas contas públicas; dificuldade na prestação de serviços.

Por outro lado, os principais argumentos contrários à consolidação são:

- i) Desemprego;
- ii) Regiões periféricas sofrem por falta de acessibilidade à nova administração;
- iii) Perda da identidade das comunidades locais;
- iv) menor representatividade política na tomada de decisões e planejamento público;
- v) Conflitos entre os hábitos e costumes dos distritos recém-consolidados.

### **3. O MUNICÍPIO NA LEGISLAÇÃO NACIONAL**

O Município, pessoa jurídica de direito público interno (CC, art. 41, III)<sup>23</sup>, ganhou uma expressão ainda maior a partir da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 quando foi elevado à condição de ente federado juntamente com a União, Estados e o Distrito Federal. Reforçando a posição de ente federativo, a CF/88 arrolou a autonomia municipal como princípio constitucional sensível, a ser observado pelo estado-membro sob pena deste sujeitar-se a intervenção federal, art. 34, inciso VII, alínea c<sup>24</sup>.

---

<sup>23</sup> Art. 41. São pessoas jurídicas de direito público interno: I - a União; II - os Estados, o Distrito Federal e os Territórios; III - os Municípios; IV - as autarquias; V - as associações públicas; VI - as demais entidades de caráter público criadas por lei. Parágrafo único. Salvo disposição em contrário, as pessoas jurídicas de direito público, a que se tenha dado estrutura de direito privado, regem-se, no que couber, quanto ao seu funcionamento, pelas normas deste Código.

<sup>24</sup> Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para: I - manter a integridade nacional; II - repelir invasão estrangeira ou de uma unidade da Federação em outra; III - pôr termo a grave comprometimento da ordem pública; IV - garantir o livre exercício de qualquer dos Poderes nas unidades da Federação; V - reorganizar as finanças da unidade da Federação que:



Os Municípios no Brasil foram surgindo em períodos alternados de maior ou menor intensidade, em consonância com cada momento histórico, político, econômico e social. Entretanto, desde a edição da Emenda Constitucional nº 15/96 o processo de criação de novos Municípios foi paralisado, uma vez que os efeitos da citada emenda passaram a depender da vontade do Congresso Nacional, haja visto que a alteração do território nacional somente poderia ocorrer dentro do período determinado por lei complementar federal e, enquanto não fosse editada essa lei complementar pelo Congresso Nacional, não haveria possibilidade da criação, incorporação, fusão ou desmembramento de municípios no Brasil.

Para um melhor entendimento, o direito trata das normas em comento como sendo de eficácia limitada, isto é, para aplicação de seus principais efeitos haveria necessidade da edição de norma infraconstitucional para desenvolvimento integral de sua eficácia. Todavia, mesmo não possuindo aplicabilidade, a norma de eficácia limitada possui eficácia negativa, ou seja, serve de parâmetro para o controle de constitucionalidade, recepção de normas anteriores à Constituição e de fonte de interpretação e, neste sentido, revoga as disposições contrárias ou incompatíveis com os seus comandos, apresentando eficácia paralisante.

Entretanto, mesmo havendo exigência da edição de legislação infraconstitucional, foram criados após a EC 15/1996 mais de 50 municípios e o tema em questão chegou, inclusive, à apreciação do Supremo Tribunal Federal, o qual considerou inconstitucional<sup>25</sup> o procedimento de criação dos Municípios e

---

a) suspender o pagamento da dívida fundada por mais de dois anos consecutivos, salvo motivo de força maior; b) deixar de entregar aos Municípios receitas tributárias fixadas nesta Constituição, dentro dos prazos estabelecidos em lei; VI - prover a execução de lei federal, ordem ou decisão judicial;

VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais: a) forma republicana, sistema representativo e regime democrático; b) direitos da pessoa humana; c) autonomia municipal; d) prestação de contas da administração pública, direta e indireta. e) aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde.

<sup>25</sup> ADI n. 2.240/BA. EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 7.619/00, DO ESTADO DA BAHIA, QUE CRIOU O MUNICÍPIO DE LUÍS EDUARDO MAGALHÃES. INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI ESTADUAL POSTERIOR À EC 15/96. AUSÊNCIA DE LEI COMPLEMENTAR FEDERAL PREVISTA NO TEXTO CONSTITUCIONAL. AFRONTA AO DISPOSTO NO ARTIGO 18, § 4º, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. OMISSÃO DO PODER LEGISLATIVO. EXISTÊNCIA DE FATO. SITUAÇÃO CONSOLIDADA. PRINCÍPIO DA SEGURANÇA DA JURÍDICA. SITUAÇÃO DE EXCEÇÃO, ESTADO DE EXCEÇÃO. A EXCEÇÃO NÃO SE SUBTRAI À NORMA, MAS ESTA, SUSPENDENDO-SE, DÁ LUGAR À EXCEÇÃO - APENAS ASSIM ELA SE CONSTITUI COMO REGRA, MANTENDO-SE EM RELAÇÃO COM A EXCEÇÃO. 1. O Município foi efetivamente criado e assumiu existência de fato, há mais de seis anos, como ente federativo. 2. Existência de fato do Município, decorrente da decisão política que importou na sua instalação como ente federativo dotado de autonomia. Situação excepcional consolidada, de caráter institucional, político. Hipótese que consubstancia reconhecimento e acolhimento da força normativa dos fatos. 3. Esta Corte não pode limitar-se à prática de mero exercício de subsunção. A situação de exceção, situação consolidada - embora ainda não jurídica - não pode ser desconsiderada. 4. A exceção resulta de omissão do Poder Legislativo, visto que o impedimento de criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios, desde a promulgação da Emenda Constitucional n. 15, em 12 de setembro de 1.996, deve-se à ausência de lei complementar federal. 5. Omissão do Congresso Nacional que inviabiliza o que a Constituição autoriza: a criação de Município. A não edição da lei complementar dentro de um prazo razoável consubstancia autêntica violação da ordem constitucional. 6. A criação do Município de Luís



também reconheceu a inconstitucionalidade por omissão do Congresso Nacional. Em virtude dessa situação o Congresso Nacional acrescentou o art. 96<sup>26</sup> ao Ato de Disposições Transitórias, convalidando os atos de criação, fusão, incorporação e desmembramento de municípios, cujas leis de criação tenham sido publicadas até 31 de dezembro de 2006.

Neste sentido, para uma melhor compreensão acerca do assunto, principalmente para entendimento das razões que levaram o Poder Constituinte Reformador a elaborar a citada emenda constitucional, importante se faz conhecer as considerações tecidas pelas constituições brasileiras sobre os municípios. Inicialmente, o Brasil, sendo território de colonização portuguesa, seguiu o padrão de Município adotado em Portugal, baseado no sistema romano em virtude da ocupação da Península Ibérica pelo Império Romano. Assim, durante as Ordenações Afonsinas, Manuelinas e Filipinas até a independência ocorrida em 1822, o Brasil adotou a legislação vigente em Portugal.

Com a Constituição de 1824, houve definição, no art. 167, de formas de organização semelhantes aos Municípios, quais sejam: as cidades e as vilas, *in verbis*:

*Em todas as Cidades e Villas ora existentes, e, nas mais, que para o futuro se crearem haverá Camaras, às quaes compete o Governo economico e Municipal das mesmas Cidades e Villas.*

Importante destacar que os critérios de diferenciação entre cidades e vilas à época eram apenas o democrático e o inerente à composição dos membros das Câmaras Municipais. As eleições ocorriam de quatro em quatro anos, sendo que as Câmaras eram compostas por nove membros nas cidades e por sete membros nas vilas. Os Municípios não passavam de mera divisão administrativa não guardando autonomia política, consoante se verifica atualmente.

---

Eduardo Magalhães importa, tal como se deu, uma situação excepcional não prevista pelo direito positivo. 7. O estado de exceção é uma zona de indiferença entre o caos e o estado da normalidade. Não é a exceção que se subtrai à norma, mas a norma que, suspendendo-se, dá lugar à exceção - apenas desse modo ela se constitui como regra, mantendo-se em relação com a exceção. 8. Ao Supremo Tribunal Federal incumbe decidir regulando também essas situações de exceção. Não se afasta do ordenamento, ao fazê-lo, eis que aplica a norma à exceção desaplicando-a, isto é, retirando-a da exceção. 9. Cumpre verificar o que menos compromete a força normativa futura da Constituição e sua função de estabilização. No aparente conflito de inconstitucionalidades impor-se-ia o reconhecimento da existência válida do Município, a fim de que se afaste a agressão à federação. 10. O princípio da segurança jurídica prospera em benefício da preservação do Município. 11. Princípio da continuidade do Estado. 12. Julgamento no qual foi considerada a decisão desta Corte no MI n. 725, quando determinado que o Congresso Nacional, no prazo de dezoito meses, ao editar a lei complementar federal referida no § 4º do artigo 18 da Constituição do Brasil, considere, reconhecendo-a, a existência consolidada do Município de Luís Eduardo Magalhães. Declaração de inconstitucionalidade da lei estadual sem pronúncia de sua nulidade 13. Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade, mas não pronunciar a nulidade pelo prazo de 24 meses, da Lei n. 7.619, de 30 de março de 2000, do Estado da Bahia.”

<sup>26</sup> Art. 96. Ficam convalidados os 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 de sua criação.



Com a Constituição de 1891 ocorreram várias inovações importantes, tais como: modificação da forma de governo que passou da Monarquia à República, do sistema de governo, de parlamentarista para presidencialista, e da forma de Estado, de unitário para composto. No art. 68 havia definição:

*Os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos Municípios, em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse.*

De acordo com os relatos da época, pelos menos formalmente houve menção à autonomia dos Municípios, mas ante a opressão do movimento predominante no período chamado de coronelismo havia, em verdade, domínio político dos chamados coronéis que mandavam e desmandavam como se os territórios fossem suas propriedades particulares.

Com o passar dos anos e a queda do movimento coronelista surgiram novas ideias sociais democráticas que culminaram na elaboração da Constituição de 1934<sup>27</sup>, que trouxe novos parâmetros para a autonomia municipal como a eleição de prefeitos e vereadores.

Pode-se também dizer que, formalmente, foi atribuída uma maior fonte de recursos aos Municípios, havendo possibilidade de estes instituírem seus tributos, desenvolverem a arrecadação e aplicação de suas rendas, bem como a organização de serviços de sua alçada. Entretanto, ante ao pouco tempo de vigência da Constituição, três anos, não foi possível a aferição material de seus efeitos.

A partir da Constituição de 1937, inspirada na constituição polonesa, estabeleceu-se a ditadura. Em face dos Municípios, passaram os Prefeitos a ser nomeados pelos Governadores dos Estados, interventores.

---

<sup>27</sup> Art 13 - Os Municípios serão organizados de forma que lhes fique assegurada a autonomia em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse; e especialmente:

I - a eletividade do Prefeito e dos Vereadores da Câmara Municipal, podendo aquele ser eleito por esta;

II - a decretação dos seus impostos e taxas, a arrecadação e aplicação das suas rendas;

III - A organização dos serviços de sua competência.

§ 1º - O Prefeito poderá ser de nomeação do Governo do Estado no Município da Capital e nas estâncias hidrominerais.

§ 2º - Além daqueles de que participam, ex vi dos arts. 8º, § 2º, e 10, parágrafo único, e dos que lhes forem transferidos pelo Estado, pertencem aos Municípios:

I - o imposto de licenças;

II - os impostos predial e territorial urbanos, cobrado o primeiro sob a forma de décima ou de cédula de renda;

III - o imposto sobre diversões públicas;

IV - o imposto cedular sobre a renda de imóveis rurais;

V - as taxas sobre serviços municipais.

§ 3º - É facultado ao Estado a criação de um órgão de assistência técnica à Administração municipal e fiscalização das suas finanças.

§ 4º - Também lhe é permitido intervir nos Municípios a fim de lhes regularizar as finanças, quando se verificar impontualidade nos serviços de empréstimos garantidos pelos Estados, ou pela falta de pagamento da sua dívida fundada por dois anos consecutivos, observadas, naquilo em que forem aplicáveis, as normas do art. 12.



Em apertada síntese, neste período houve concentração das decisões na figura do Poder Executivo Federal, retirando-se autonomia dos Municípios.

Com o término do governo ditatorial, em 1945, ocorreu o renascimento do movimento democrático que culminou na elaboração da Constituição de 1946. Esta, por sua vez, garantiu maior autonomia política, financeira e administrativa aos Municípios, além da participação destes em alguns tributos da seara federal e estadual.

*Art. 28. A autonomia dos Municípios será assegurada:*

*I – pela eleição do Prefeito e dos vereadores;*

*II – pela administração própria, no que concerne ao seu peculiar interesse e, especialmente:*

*a) à decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e à aplicação das suas rendas;*

*b) à organização dos serviços públicos locais.*

*§ 1º Poderão ser nomeados pelos governadores dos Estados ou dos Territórios os prefeitos das capitais, bem como os dos Municípios onde houver estâncias hidrominerais naturais, quando beneficiadas pelo Estado ou pela União.*

*§ 2º Serão nomeados pelos governadores dos Estados ou dos Territórios os prefeitos dos Municípios que a lei federal, mediante parecer do Conselho de Segurança Nacional, declarar bases ou portos militares de excepcional importância para a defesa externa do país*

Com o golpe militar de 1964 se deu novamente um movimento de centralização do poder, havendo por conseguinte enfraquecimento dos poderes locais. Neste período foram criados Municípios, mas a justificativa para tanto estava relacionada ao desenvolvimento da segurança nacional. Outorgada a Carta de 1967, ocorreu ampliação das competências da União, sendo criada a figura do decreto-lei, o que possibilitava ao governo central editar leis de seu interesse através de decretos. Uma das inovações mais significativas da Carta de 1967 foi a implantação de exigências para a criação de novos Municípios o que significou perda de poder dos Estados-membros, até então detentores dessa prerrogativa. A nomeação dos prefeitos das capitais pelo Governador do Estado, anteriormente facultativa, passou a ser obrigatória. Permaneceu a nomeação dos prefeitos dos Municípios declarados de interesse de segurança nacional, cujos nomes deveriam ser aprovados pelo Presidente da República e posteriormente aprovados pelo Governador do Estado. A Emenda Constitucional (EC) nº 1 de 1969, considerada por muitos doutrinadores como uma nova Constituição, não trouxe alterações significativas em relação aos municípios.

Com a Constituição de 1988 ocorreu um dos principais avanços para a confirmação da autonomia municipal. Neste documento houve a inserção dos Municípios como entes federativos, ou seja, conferiu-se aos referidos entes o mesmo status dado à União, Estados e Distrito Federal.



Há, inclusive, previsão, no art. 29, caput, de que o Município elaboraria sua Lei Orgânica Municipal, votada em dois turnos.

*Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos: (...)*

De acordo com o art. 1º da Constituição de 1988, a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Assim, concedeu-se aos Municípios um status de unidade político-administrativa dentro da organização do Estado brasileiro até então desconhecido nas Constituições anteriores.

A forma de Estado federado, nascido nos Estados Unidos, em 1789, está atrelada ao modo de exercício do poder político, isto é, a repartição de poderes autônomos é, pois, seu núcleo. Em um Estado federado há uma repartição constitucional de competências entre os seus integrantes, sendo que não há hierarquia entre estes, mas isonomia de tratamento. Outra importante característica do federalismo é a ausência do direito de secessão de seus integrantes, ou seja, como forma de preservação do estado soberano, não há possibilidade em se dissolver a unidade.

A Constituição Federal de 1988 adotou a forma de Estado composto, federalismo, em que se preconiza poder político central à União, poderes políticos regionais aos Estados e poderes políticos locais aos Municípios, além do Distrito Federal, que em virtude da vedação constitucional à sua divisão em municípios, acumula os poderes regionais e locais.

Neste cenário, os Municípios brasileiros foram criados para possuírem autonomia política, para a criação de suas constituições administrativa, para deliberação sobre seus quadros e normatização de seus atos e financeira, com a finalidade de arrecadar seus recursos via tributos.

Chama atenção neste contexto que a forma criada pelo Estado brasileiro é ímpar se comparado a outras federações pois nestas não há conferência de autonomia aos municípios, que apenas guardariam uma feição administrativa, sendo considerados entes federados somente os estados e a união.

Outros argumentos que merecem destaque para a forma peculiar da feição brasileira dos municípios é a de que no típico Estado Federal existe participação das entidades federadas na formação da vontade central, do que resulta a criação do Senado Federal que, no Estado Brasileiro, não tem, na sua composição, representantes dos Municípios. Também a Corte Constitucional Pátria, o Supremo Tribunal



Federal, não possui competência para resolver pendências em que o Município figure em um dos polos da lide.<sup>28</sup>

Assim, pode-se inferir pelo argumentado acima, que a federação brasileira não pode ser enquadrada como um típico estado federado, porquanto nas federações clássicas, só haja um poder central, união, e como centros regionais de poder, os estados. A República Federativa do Brasil é dotada, portanto, de dois padrões típicos de poder, união e os estados, e de referências atípicas ou anômalas, o Distrito Federal e os Municípios.<sup>29</sup>

Neste sentido, antes de estudarmos os requisitos legais para formação de novos municípios, interessante se faz conhecer das características da autonomia municipal no contexto deste Estado Federal atípico.

Vislumbra-se, consoante breve histórico versado acima, que o movimento de municipalização ganhou grande destaque com a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, a qual atribuiu aos municípios a mesma autonomia conferida à da União, aos Estados e ao Distrito Federal, consoante se pode verificar em seus artigos 1º e 18º.

*Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos (...)*

*Art. 18º A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição (...)*

A autonomia municipal é assentada em três premissas básicas. São estas: capacidade de auto-organização e normatização própria, elaboração da Lei Orgânica e das leis municipais, autogoverno, eleição do Prefeito, Vice-Prefeito e dos vereadores sem interferências dos demais entes federativos e autoadministração, exercício de suas competências administrativas, tributárias e legislativas. A previsão legal que garante a capacidade de auto-organização e a normatização está disposta no caput do art. 29 da Constituição, onde se estabelece que:

*Art. 29 O Município reger-se-á por lei orgânica própria, votada em dois turnos e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal.*

A lei orgânica é, portanto, elaborada e votada pelo Poder Legislativo. Ao Poder Executivo é facultado sugerir alterações à lei orgânica através de leis complementares ou ordinárias, mas, ainda assim, essas dependem do voto da maioria no legislativo. O que precisa ficar esclarecido é que a lei orgânica

---

<sup>28</sup> Mendes, Gilmar Ferreira, Curso de Direito Constitucional, 8. Ed., São Paulo: Saraiva, 2013, p. 798.

<sup>29</sup> Alexandrino, Marcelo, Direito Constitucional Descomplicado, 10. Ed., Rio de Janeiro: Forense, 2013, p./293.



municipal equivale à constituição do Estado Federal, isto é, cada ente federativo possui capacidade de se auto organizar e o faz por intermédio do dispositivo legal referenciado acima. Neste sentido percebe-se nítida simetria à forma com que se organizam União e Estados por intermédio de suas constituições, quanto aos direitos fundamentais, organização dos Poderes e estrutura do estado, isto é, a Lei Orgânica pode ser considerada como a constituição do município.

Com relação ao pressuposto de autogoverno, confere-se aos municípios, por intermédio das eleições diretas ocorridas de quatro em quatro anos, a possibilidade de escolha dos membros do executivo (prefeito e vice-prefeito) e do legislativo (vereadores), consoante disposto no artigo 29 da CF/88<sup>30</sup>.

As eleições para Prefeito e Vice-Prefeito seguem o sistema majoritário onde, via de regra, será vencedor o candidato mais votado, independente dos votos que seu partido alcance no pleito eleitoral. Há duas espécies de sistema majoritário: absoluto, quando o candidato eleito deverá ter pelo menos 50% mais 1 dos votos válidos, sendo condição necessária para aplicação de seus efeitos que o município conte com mais de 200 mil eleitores. Caso um candidato não alcance o número de votos referenciado em primeiro turno realizar-se-á o segundo, entre os dois candidatos mais votados e, neste caso, bastará para eleição do candidato a obtenção da maioria dos votos válidos, mesmo que inferior aos 50%. Este inclusive é o sistema majoritário relativo utilizado para os municípios com menos de 200 mil eleitores.

Para eleição dos vereadores adota-se o sistema proporcional onde as vagas existentes são distribuídas aos candidatos com base nos votos percebidos pelas legendas partidárias<sup>31</sup>.

Por fim, no tocante aos fundamentos da autonomia municipal, visualiza-se a autoadministração. Neste aspecto, o Município tem a liberdade de organizar a sua estrutura organizacional, quadro de pessoal, sistema de arrecadação, realizar licitações, firmar convênios e contratos e demais atos administrativos de sua competência. Isto é, possibilita-se aos municípios determinarem o número de secretarias, departamentos, divisões, seções, serviços e coordenadorias conforme seu tamanho e as necessidades da Administração Municipal, bem como nomear os secretários municipais que integrarão a sua equipe.

---

<sup>30</sup> Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos: I - eleição do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores, para mandato de quatro anos, mediante pleito direto e simultâneo realizado em todo o País.

<sup>31</sup> Por mais que o eleitor vote diretamente em um candidato este só será eleito se o partido alcançar o chamado quociente eleitoral. Para tanto, divide-se o número total de votos válidos pelo número de vagas a preencher, assim o partido só será eleito, se atingir o número de votos equivalente ou superior ao quociente, atingido tal limite parte-se para o cálculo do número de vagas que o partido irá preencher, o resultado em questão será obtido pelo quociente partidário, este é obtida pela divisão do número de votos válidos dados sob a mesma legenda ou coligação de legendas pelo quociente eleitoral o resultado será o número de vagas, desprezando-se as frações.



Cabe ao município também instituir e arrecadar tributos e fica sob sua tutela a aplicação das rendas municipais, respeitados os preceitos constitucionais e as normas gerais de direito tributário e financeiro constantes da legislação federal.

Em apertada síntese, a autonomia do Município significa que o Governo Municipal não está subordinado a qualquer autoridade estadual ou federal no desempenho de suas atribuições e que as leis municipais, sobre qualquer assunto de sua competência expressa, prevalecem sobre as leis federais e estaduais, inclusive sobre a Constituição Estadual, em caso de conflito.

Vale salientar que as competências de cada uma das esferas de Governo estão assinaladas na Constituição Federal. Os artigos 21, 22 e 24 enumeram as matérias privativas da União e dos Estados e as competências comuns entre os entes federados estão assinaladas no artigo 23. O art. 30 dispõe, especificamente, ao que cabe aos Municípios.

*Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local; II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei; IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual; V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial; VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006) VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população; VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.*

Em suma, a Constituição de 1988 reconheceu os municípios como entidades federativas autônomas e partes da organização político-administrativa do Estado; e concedeu autonomia política, administrativa e financeira aos referidos. Assim, o município adquiriu legitimidade para legislar, governar e administrar o território local.

Outra característica importante da municipalidade é a estrutura de seus Poderes, sendo composto pelo Executivo e Legislativo, não havendo Poder Judiciário. Pelo princípio da simetria, o Poder Legislativo é representado na seara federal pelo Congresso Nacional, Senado e Câmara dos Deputados<sup>32</sup>, no âmbito estadual pela Assembleia Legislativa<sup>33</sup> e, no nível municipal, pela Câmara de Vereadores. Já o Poder

<sup>32</sup> Art. 44. O Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Parágrafo único. Cada legislatura terá a duração de quatro anos.

<sup>33</sup> Art. 27. O número de Deputados à Assembleia Legislativa corresponderá ao triplo da representação do Estado na Câmara dos Deputados e, atingido o número de trinta e seis, será acrescido de tantos quantos forem os Deputados Federais acima de doze. § 1º Será de quatro anos o mandato dos Deputados Estaduais, aplicando- sê-



Executivo<sup>34</sup> é representado no nível federal pela figura do Presidente da República, no âmbito estadual pelo Governador e, no municipal, pelo Prefeito. Já o Poder Judiciário<sup>35</sup> se apresenta em nível federal pelo Supremo Tribunal Federal, pelo Superior Tribunal de Justiça, pelos Tribunais Regionais Federais, Tribunais Eleitorais, do Trabalho e da Justiça Militar. No nível estadual é representado pelo Tribunal de Justiça e pelos Tribunais de Justiça Militar dos Estados correspondentes, não havendo uma representação do Poder Judiciário na seara municipal.

A Prefeitura Municipal, Poder Executivo, é a Administração Direta do município e é composta pelos seguintes membros: Prefeito, Vice-prefeito e Secretários municipais. O Prefeito é o representante legal, eleito pela população do município consoante processo eleitoral previsto na Magna Carta e versado acima, sendo suas principais atribuições as de planejar, formular políticas públicas, executar o plano de governo, elaborar o orçamento (anual e plurianual), comandar e dirigir por meio de decretos, instruções, ordens de serviço, portarias, coordenar, controlar e manter contatos externos. Cabe ao prefeito, ainda, zelar pelas questões de interesse local e assegurar as relações com as outras instâncias de poder.

No tocante ao subsídio, forma de remuneração paga ao Prefeito e Vice-Prefeito, este é determinado por lei de iniciativa da Câmara Municipal, conforme estabelece o inciso V do artigo 29 da Constituição. Para se candidatar ao cargo de Prefeito devem ser obedecidas as seguintes condições: “a nacionalidade brasileira, o pleno exercício dos direitos políticos, o alistamento e o domicílio eleitoral no Município, filiação partidária e a idade mínima de vinte e um anos.

Por fim, a prefeitura ainda é composta pelos secretários municipais. Eles são considerados a “equipe de trabalho” do Prefeito e coordenam as diversas secretarias do município. Os secretários são indicados pelo Prefeito e exercem cargo de confiança na Prefeitura. Cabe aos Secretários “orientar, coordenar e supervisionar as atividades dos órgãos de sua Secretaria e das entidades da administração indireta a ela vinculadas”.

---

Ihes as regras desta Constituição sobre sistema eleitoral, inviolabilidade, imunidades, remuneração, perda de mandato, licença, impedimentos e incorporação às Forças Armadas.

<sup>34</sup> Art. 76. O Poder Executivo é exercido pelo Presidente da República, auxiliado pelos Ministros de Estado.

<sup>35</sup> Art. 92. São órgãos do Poder Judiciário: I - o Supremo Tribunal Federal;

I-A o Conselho Nacional de Justiça; II - o Superior Tribunal de Justiça; III - os Tribunais Regionais Federais e Juízes Federais; IV - os Tribunais e Juízes do Trabalho; V - os Tribunais e Juízes Eleitorais; VI - os Tribunais e Juízes Militares; VII - os Tribunais e Juízes dos Estados e do Distrito Federal e Territórios. § 1º O Supremo Tribunal Federal, o Conselho Nacional de Justiça e os Tribunais Superiores têm sede na Capital Federal. § 2º O Supremo Tribunal Federal e os Tribunais Superiores têm jurisdição em todo o território nacional.



A Câmara Municipal é o órgão legislativo dos municípios e possui quatro funções básicas: legislar sobre assuntos de interesse local; fiscalizar, julgar e administrar. Há que se ressaltar que os vereadores gozam de inviolabilidade por suas opiniões, palavras e votos no exercício do mandato e na circunscrição do município. Quanto às proibições e incompatibilidades no exercício da vereança estas devem ser similares, no que couber, ao disposto na Constituição Federal para os membros do Congresso Nacional e na Constituição do respectivo estado para os membros da Assembleia Legislativa.

A função fiscalizatória prevista na Constituição Federal, art. 31<sup>36</sup>, tem por objetivo vistoriar e julgar as contas apresentadas pela Prefeitura e essa função é exercida precipuamente pelo Poder Legislativo com auxílio dos Tribunais de Contas.

O subsídio dos vereadores será fixado pelas respectivas câmaras municipais em cada legislatura, observado o que preconiza a Constituição Federal e os parâmetros estabelecidos na Lei Orgânica. Tal raciocínio também será observado para o número total de vereadores. Por fim, o gasto com o citado subsídio não poderá ser superior a cinco por cento da receita do município.

No tocante à geração de receita pelos municípios, esta é feita basicamente por meio da arrecadação de tributos. Conceitualmente, a receita pública significa a entrada de dinheiro nos cofres públicos de forma definitiva e que não esteja condicionada à sua devolução ou à correspondente baixa patrimonial. De acordo com a doutrina do direito financeiro, podemos classificar a receita de acordo com a origem. Denomina-se originária a receita proveniente das atividades do Estado como particular como, por exemplo, contratos, herança vacante, doações, legados, espaços em aeroportos, estradas, prestação de serviços por concessionárias, preços públicos ou tarifas. Nestes casos a relação do Estado estaria em princípio em pé de igualdade com o particular, ou seja, em uma relação de igualdade. Já as receitas derivadas estão assentadas no poder de imposição do Estado em face do particular. Neste caso há nítida aplicação de uma relação de subordinação como a que ocorre na relação jurídica estabelecida nos tributos. Por fim, receitas transferidas são aquelas que decorrem da transferência de recursos entre os entes da Federação que podem ser as transferências obrigatórias, resultantes dos textos constitucionais ou legais, e as de mera liberalidade à título de auxílio, art. 25 da LRF.

---

<sup>36</sup> Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei. § 1º O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver. § 2º O parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal. § 3º As contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei. § 4º É vedada a criação de Tribunais, Conselhos ou órgãos de Contas Municipais.



Também, há outra forma de classificação das receitas, estabelecida de acordo com o art. 11 da Lei nº 4.320/64, com redação dada pelo Decreto-Lei nº 1.939/82. Podemos então classificá-las de acordo com a origem do ingresso em Receitas Correntes (resultantes das atividades próprias do Estado tais como: tributação, cobrança de preços públicos e a entrada de receita por conta das transferências obrigatórias ou voluntárias) e Receitas de Capital (entradas resultantes de operações nas quais o município busca captação externa de recursos, ou seja, à parte das suas finalidades ordinárias). Há que se esclarecer que o citado artigo da Lei 4.320 especifica quais seriam as receitas correntes e as de capital<sup>37</sup>.

No município, a composição da receita municipal é gerada pelos seguintes impostos: IPTU - Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana, ISS - Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza ITBI – Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (Inter Vivos).

A mesma Lei nº 4.320/64 classifica também as despesas. A despesa pública constitui toda a saída de recursos ou de todo o pagamento efetuado, a qualquer título, pelos agentes pagadores para saldar gastos fixados na Lei do Orçamento, ou em lei especial, e destinados à execução dos serviços públicos.

Elas são divididas em duas categorias: Despesas Correntes e Despesas de Capital. As despesas correntes são as despesas no sentido econômico nas quais o gasto não corresponde a um crescimento patrimonial ou não produz um retorno patrimonial equivalente, manutenção das atividades de uma estrutura já formada e estabelecida. As despesas correntes são compostas por despesas de custeio e de transferências correntes.

As despesas de custeio são aquelas com dotações orçamentárias já previstas ou aprovadas em créditos adicionais tendo por intuito atender os gastos administrativos, como, por exemplo, gastos com pessoal (ativos obrigações patronais, terceirização de mão de obra), material de consumo, serviços de terceiros, encargos diversos, etc. Já as despesas de transferências correntes correspondem a dotações orçamentárias ou de créditos adicionais "transferidas" a outras entidades com o objetivo de auxiliá-las nas despesas de sua manutenção. São despesas de transferências correntes: subvenções sociais e econômicas, contribuições de previdência social, inativos e pensionistas, salário-família e abono familiar, juros da dívida pública, etc.

---

<sup>37</sup> § 1º São Receitas Correntes as receitas tributária, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e outras e, ainda, as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas Correntes”. § 2º “São Receitas de Capital as provenientes da realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas; da conversão, em espécie, de bens e direitos; os recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, destinados a atender despesas classificáveis em Despesas de Capital e, ainda, o superávit do Orçamento Corrente.



Por fim, a segunda categoria de despesa são as despesas de capital, que se caracterizam por gastos em investimento, ou seja, aqueles que produzem um aumento patrimonial equivalente.

As transferências provenientes do governo central enquadram-se como as principais fontes de recursos para os governos locais. Dentre as principais transferências a estes, destacam-se o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), a cota do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) estadual e as transferências para as áreas de saúde e educação. Essas transferências são classificadas como incondicionais, sem contrapartida e obrigatórias. Ou seja, são de aplicação livre, não exigem contrapartida financeira do receptor e são determinadas por lei.

Em primeiro plano tem-se o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), com previsão na Constituição Federal de 1988, que dispõe que 24,5% do Imposto de Renda - IR e do Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI, ambos federais, serão entregues aos municípios.

Também compõe a Receita do Município 50% da arrecadação do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural relativa aos imóveis neles situados (ITR), esclarecendo-se que quando o município optar em ser o agente arrecadador será o montante de 100% do imposto federal. Além disso, tem-se o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores licenciados em seus territórios (IPVA) estadual, produto da arrecadação do Imposto de Renda Recolhido na Fonte (IRRF) sobre rendimentos pagos pelo próprio município, suas autarquias e fundações e 25% da receita do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) estadual. De acordo com a Decisão Normativa nº 141/2014-TCU,

*20.A formação dos três grupos constituintes do FPM obedece aos critérios estabelecidos no art. 91 da Lei 5.172/1966, de que os recursos do Fundo são distribuídos para os municípios das capitais (10%) e para os do interior (90%), sendo que, deste último percentual, são destinados 4% exclusivamente aos municípios com população igual ou superior a 142.633 habitantes, integrantes do grupo 'Reserva', conforme definido pelo Decreto-Lei 1.881/1981 e modificado pela LC 91/1997. Assim, em relação ao total de recursos destinados ao FPM, tem-se a seguinte distribuição:*

- 10% para os municípios das capitais;
- 3,6% para os municípios pertencentes à 'Reserva';
- 86,4% para os municípios do interior.

Neste sentido, pode-se citar a argumentação esposada no projeto de lei estadual n.º 707/1993 que tratava da criação, incorporação, fusão e desmembramento dos municípios do Paraná, o qual tentou alterar o art. 2º da Lei nº 56/1991, legislação estadual paranaense que estabelecia os citados critérios. A argumentação para criação de novos municípios trazida no referido projeto justamente se pautava na



tentativa de obtenção de maiores recursos centralizados pela União, corroborando o que apontam Mendes, Miranda e Cosio (2008)<sup>38</sup>:

*Ao privilegiar excessivamente os municípios de pequena população, o FPM induziu comportamento estratégico por parte de muitos municípios, que se subdividiram em vários municípios para elevar suas receitas per capita. O Brasil passou de 3.941 municípios, em 1982, para 5.561, em 2007 – um crescimento de 41%. O fato de que 48% dos municípios brasileiros têm menos de 10 mil habitantes, (...), parece não ser determinado apenas por questões geográficas e socioeconômicas, exógenas aos critérios de distribuição das transferências intergovernamentais. O que ocorreu foi um amplo movimento de divisão municipal para gerar municípios com menos de 10 mil habitantes, enquadráveis na cota mínima do FPM (...) e, portanto, elegíveis para o recebimento de altas transferências per capita.*

Prosseguindo, a cota do ICMS estadual também compõe as receitas municipais e corresponde a 25% do total arrecadado pelo Estado, entretanto as regras de repasse estão relacionadas à capacidade produtiva do município.

Essas medidas de repartição da receita nacional aprofundaram o processo de descentralização e, como resultado desse processo, a participação dos municípios na partilha dos tributos nacionais aumentou.

É oportuno ressaltar que as transferências são importantes, entretanto os recursos do Fundo de Participação dos Municípios e de outras transferências são limitados, pois dependem da arrecadação dos tributos geradores do fundo de participação, desta feita, aumentando o número de municípios, menor a parcela que cada um recebe. E isso pode representar um efeito negativo nas contas municipais, já que são dependentes desses valores. Se estes diminuem, a capacidade de manter a estrutura funcional e prover os serviços públicos também encolhe.

No Estado brasileiro, o Município surge a partir do território de um ou mais Municípios, desde que dentro do mesmo Estado, por meio de desmembramento, anexação, incorporação e fusão, em consonância com o art. 18, § 4º, Constituição Federal de 1988.

O artigo em questão foi alterado pela EC/15/1996 que passou a exigir para formação de novos municípios regência por lei estadual, dentro do período determinado por lei complementar federal, e exigência de consulta prévia às populações interessadas, mediante plebiscito, após divulgação de estudos de viabilidade municipal, apresentados e publicados consoante lei.

---

<sup>38</sup> Mendes, M.; Miranda, R.B.; Cosio, F. B. TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS NO BRASIL: diagnóstico e proposta de reforma. Texto para discussão 40. Consultoria Legislativa do Senado Federal. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/94747/Textos%20para%20discuss%C3%A3o%2040.pdf?sequence=7>. Acesso em: 22/11/2015.



A Constituição do Estado do Paraná traz a partir do art. 19<sup>39</sup> os requisitos para criação, incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios estes por simetria seguem os parâmetros fixados pela Constituição Federal.

Ainda no âmbito do Estado do Paraná, há previsão normativa que dispõe acerca da criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios. Trata-se da Lei complementar nº 56 de 18 de fevereiro de 1991. Merecem destaque as disposições contidas em seu art. 2º<sup>40</sup> o qual estabelece os pressupostos para criação de municípios.

Então, pode-se entender que seriam atualmente cinco os requisitos gerais para a criação, incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios: (1) aprovação de lei complementar federal, fixando período, (2) lei ordinária federal prevendo os requisitos genéricos exigíveis para forma de divulgação e publicação dos estudos de viabilidade municipal, (3) divulgação dos estudos de viabilidade municipal, na forma prevista em lei ordinária federal, (4) consulta prévia, através de plebiscito, às populações dos municípios interessados e (5) aprovação de lei ordinária estadual formalizando a criação, a incorporação, a fusão ou desmembramento do municípios, ou dos municípios.

---

<sup>39</sup> Art. 19. Lei complementar estadual disporá sobre a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios. § 1º. Os seguintes requisitos serão observados na criação de Municípios: I - efetivação por lei estadual; II - consulta prévia, mediante plebiscito, à população da área a ser incorporada, fundida ou desmembrada; III - criação, incorporação, fusão e desmembramento de município far-se-ão por Lei Estadual, dentro do período determinado por lei complementar federal e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos municípios envolvidos, após a divulgação dos estudos de viabilidade municipal, apresentados e publicados na forma da lei; III - preservação da continuidade e da unidade histórico-cultural do ambiente urbano; III - preservação da continuidade e da unidade histórico-cultural do ambiente urbano; IV - não-constituição de área encravada no Município de origem. IV - não-constituição de área encravada no Município de origem. § 2º. O procedimento de criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios terá início mediante representação dirigida à Assembleia Legislativa, subscrita por, no mínimo, cem eleitores residentes e domiciliados nas áreas diretamente interessadas. § 2º. O procedimento de criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios terá início mediante representação dirigida à Assembleia Legislativa, subscrita por 100 eleitores das áreas interessadas, devidamente identificados. § 3º. O projeto de criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios apresentará a área da unidade proposta em divisas claras, precisas e contínuas. § 4º. A aprovação do eleitorado, prevista no § 1º, II, deste artigo, dar-se-á pelo voto da maioria simples, exigindo-se o comparecimento da maioria absoluta do eleitorado. § 5º. Se o comparecimento do eleitorado não tiver sido suficiente ou o resultado do plebiscito for desfavorável à proposição, esta não poderá ser renovada na mesma sessão legislativa. § 6º. As Câmaras Municipais elegerão o órgão oficial do Município para publicação das leis. (Revogado pela Emenda Constitucional 7 de 24/04/2000).

<sup>40</sup> Art. 2º. Nenhum município será criado sem a verificação da existência, na respectiva área territorial, dos seguintes requisitos: I - população estimada, superior a 5.000 (cinco mil) habitantes; II - eleitorado não inferior a 20% (vinte por cento) da população; III - centro urbano já constituído com número de casas superior a 100 (cem). § 1º. Não será permitida a criação de município, desde que esta medida importe, para o município ou municípios de origem, na perda dos requisitos exigidos nesta lei. § 2º. Os requisitos dos incisos I e III, serão apurados por órgão competente do estado, e o de número II, pelo Tribunal Regional Eleitoral. § 2º. Os requisitos dos incisos I e III, serão apurados por órgão competente no Estado, e o número II, pelo Tribunal Regional Eleitoral. (Redação dada pela Lei Complementar 57 de 08/07/1991) § 3º. A Assembleia Legislativa, requisitará informações dos órgãos de que tratam os incisos I e III e o § 1º., deste artigo, as quais serão prestadas no prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da data da apresentação da representação.



Entende-se por desmembramento a separação de parte de um Município para se integrar noutro ou constituir um novo Município. Anexação é a junção de parte desmembrada de um território a Município já existente, que continua com sua personalidade anterior. Incorporação é a reunião de um Município a outro, perdendo um deles a personalidade, que se integra a do território incorporador. Fusão é a união de dois ou mais Municípios que perdem, todos eles, sua primitiva personalidade, surgindo um novo Município.

#### **4. ANÁLISE COMPARATIVA DOS PROJETOS DE LEI**

Para melhor visualização, foi elaborado, no Anexo I do presente trabalho, um quadro comparativo entre os projetos de lei nº 98/2002, nº 104/2014 e nº 199/2015. Optou-se por não comparar o PL nº 352/2014 aos demais por ser o único projeto não enviado para sanção ao Poder Executivo.

Pode-se extrair dos citados projetos de leis, ideias centrais e comparativos que evidenciam algumas mudanças de enfoque importantes entre o projeto de lei nº 98/2002 e os projetos mais recentes.

No tocante aos procedimentos preliminares para criação de municípios, verifica-se a necessidade de requerimento dirigido à Assembleia Legislativa Estadual pelos eleitores pertencentes os Municípios envolvidos, todavia percebe-se nos mecanismos de fusão ou incorporação, mudança da redação contida nos projetos de lei constantes no anexo. No primeiro PLS, de 2002, havia necessidade da captação de um maior número de eleitores residentes, 10%, e, nos subsequentes, 3%, o que demonstra aparentemente um abrandamento do requisito em voga.

Por conseguinte, uma das preocupações expressas no PL nº 98/2002, art. 6º, foi a de aclarar finalidade precípua do Estudo de Viabilidade Municipal qual seja: perquirir a existência de condições que permitam avaliar os pressupostos de consolidação e desenvolvimento dos Municípios envolvidos. Tal disposição expressamente não foi mantida nos projetos subsequentes, mas tacitamente visualiza-se pelo conjunto que esta diretriz fora mantida.

Outro requisito que merece destaque quanto à diferenciação dos projetos de lei em análise é o comando estabelecido no PL nº 104/2014, em seu art. 6, inciso IV. Neste há preocupação com as dimensões dos Municípios e, assim, constitui condição necessária para criação o atendimento à área mínima para as regiões Norte, Centro-Oeste, de duzentos quilômetros quadrados e Nordeste, Sul e Sudeste, de cem quilômetros quadrados. Tal preceito não foi mantido nos outros dois projetos de lei em análise.

Importante disposição contida no PL nº 98/2002, não repetida nos subsequentes, quando da aferição da viabilidade econômica financeira é a constante em seu art. 8º, § 1º, inciso I, alíneas “a”, “b” e “c”. Em



apertada síntese, há necessidade da participação do órgão de controle externo, Tribunal de Contas Estadual, no ateste das receitas de arrecadação, transferências, despesas com pessoal, custeio, dívidas vencíveis e restos a pagar. Neste diapasão, haveria efetivação dos comandos constitucionais constantes na Magna Carta a partir do artigo 70, uma vez que a inclusão do referenciado órgão de controle atestando tais requisitos traria ao processo um acréscimo quanto à aferição técnica dos requisitos de legalidade, legitimidade e economicidade. Inclusive, a participação do Tribunal de Contas não irá cingir-se a atestar os quesitos em pauta, porquanto o art. 13 do PL nº 98/2002 preveja expressamente que, após análise técnica do órgão de controle externo, a Assembleia Legislativa validará e dará publicidade aos Estudos de Viabilidade Municipal. Ou seja, a participação da Corte de Contas torna-se condição fundamental para aprovação dos estudos, sendo salutar a preocupação do legislador de distribuir as responsabilidades para criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios. Percebe-se que quanto maior for a participação dos envolvidos, maior será o debate em torno da questão, neste sentido, corrobora a previsão do PL nº 98/2002 em seu art. 14, § 4, permitindo de forma expressa que os Estudos de Viabilidade Municipal possam ser impugnados por qualquer pessoa física ou jurídica ou pelo Ministério Público.

Ainda com relação a viabilidade econômico financeira, um importante indicador constante nos Projetos de Lei nº104/2014 e 199/2015, não previsto no de 2002, foi a necessidade da indicação das receitas de arrecadação própria apresentarem percentual superior àquele observado em dez por cento dos Municípios do Estado com menor valor. Percebe-se aparentemente que a preocupação do legislador foi a de aferir a potencialidade dos Municípios em angariar receitas derivadas, além das constantes no Fundo de Participação dos Municípios, previsto no art. 158 e s.s. Por fim, quanto à análise da viabilidade econômico financeira, está expressa a necessidade da demonstração das metodologias e memórias de cálculo empregadas do estudo e tal previsão é concomitante aos três projetos de lei.

Prosseguindo, quando da aferição do requisito de viabilidade político-administrativo, verifica-se previsão, no PL nº 98/2002, da estimativa no número de servidores permanentes lotados em unidades situadas na área a ser desmembrada ou emancipada. Aparentemente, o pensamento da *mens legis* foi a de apurar a força de trabalho necessária ao novo Município.

No tocante ao quesito viabilidade socioambiental e urbana, concebe-se comando próprio do PL nº 98/2002. Expressamente há referência da necessidade dos núcleos urbanos do Municípios a serem criados e dos envolvidos não perderem identidade considerada como ambiente urbano histórico e cultural único. Constata-se nítida preocupação da manutenção dos aspectos histórico culturais, mas mister se faz definição do que poderia ser considerado ambiente histórico e cultural único.



Retornando às condições gerais do estudo de viabilidade municipal, outra previsão, própria do PL nº 98/2002, art. 9º, é a preferência expressa de que o referido estudo fosse realizado por instituições públicas de comprovada capacidade técnica. Nos projetos de lei subsequente não há indicação da citada predileção, mas apenas indicação de que os estudos podem ser realizados por instituições públicas ou privadas.

Há que se aclarar que a tentativa de comparação dos projetos de lei em análise não pretende construir ideia de que haja um texto normativo melhor do que os demais, mas de que haja uma ponderação de valores e sejam aproveitadas as melhores soluções, aptas a trazer transparência principalmente às populações interessadas quanto aos critérios finalísticos de condições que permitam a consolidação e o desenvolvimento dos Municípios envolvidos.

Importante considerar que, no tocante à oitiva das partes envolvidas, raciocínio semelhante ao argumentado acima acontece no controle de constitucionalidade abstrato onde, para verificação da compatibilidade constitucional, haja relevância da oitiva do *amicus curiae*. *In casu*, para uma matéria tão importante como o processo de criação de municípios quais seriam os amigos da corte a serem ouvidos? A população interessada necessariamente, mas órgãos que tecnicamente possam representá-la, como os Tribunais de Contas e o Ministério Público, não podem figurar à margem de tal procedimento.

Passaremos, a seguir, a elencar exigências previstas no processo nº 199/2015 em razão de ser o mais recente e por não apresentar alterações substanciais em relação ao projeto anteriormente vetado.

Desta feita, a primeira ideia importante parte da exigência do atendimento ao limite mínimo populacional para a criação de municípios. Para as Regiões Norte e Centro-Oeste seria de **seis mil** habitantes, para Região Nordeste de **doze mil habitantes** e, por fim, para as Regiões Sul e Sudeste de **vinte mil habitantes**, sendo pressuposto fundamental que **tanto os novos Municípios, quanto os preexistentes** possuam, após a criação, população igual ou superior aos quantitativos utilizados no limite populacional. O mesmo raciocínio aplica-se ao caso de desmembramento.

Esclarece-se que o limite populacional mínimo referenciado será modificado sempre que a Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) publicar os resultados de censo demográfico e contagem populacional, reajustando-se o limite de cada Região pela taxa de crescimento da respectiva Região entre o ano de 2010 e o ano do censo demográfico ou da contagem populacional mais recentes.

**Outro ponto, não considerado nos projetos de lei posteriores ao 98/2002, foi adoção de rito de tramitação dos estudos de viabilidade municipal pelos Tribunais de Contas, consoante verificamos acima.**



Seguindo raciocínio, seria necessária também para início das tratativas de formação de novo ente municipal a formulação de requerimento das populações diretamente interessadas nos seguintes limites: **vinte por cento** dos eleitores residentes na área geográfica que se pretenda emancipar, no caso da criação de Município, ou na área geográfica que se pretenda desmembrar, no caso de desmembramento de Município preexistente para integrar-se a outro; e **três por cento** dos eleitores residentes em cada um dos Municípios envolvidos, no caso de fusão ou incorporação dos Municípios. Esclarece-se que a base de cálculo dos eleitores residentes será o cadastro do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) referente ao número total de eleitores cadastrados na última eleição.

Os (EVM), Estudos de Viabilidade Municipal, devem ainda abordar aspectos de **viabilidade econômico-financeira** em relação ao Município a ser criado e aos demais Municípios envolvidos. Deverão ser demonstradas a metodologia e as memórias de cálculo da estimativa projetada para o exercício de realização do estudo e para os dois exercícios seguintes inerentes a:

- a) receitas de arrecadação própria, considerando apenas os agentes econômicos já instalados, com base na arrecadação dos três anos anteriores ao da realização do estudo;
- b) receitas de transferências federais e estaduais, com base nas transferências recebidas nos três anos anteriores ao da realização do estudo;
- c) despesas com pessoal, custeio e investimento, dívidas vencíveis e eventuais restos a pagar que possam vir a ser transferidos do Município de origem, com base nas despesas realizadas nos três anos anteriores ao da realização do estudo; e
- d) resultado primário, com base nos resultados dos três anos anteriores ao da realização do estudo; indicação, diante das estimativas de receitas e despesas, da possibilidade de cumprimento da aplicação dos mínimos constitucionais nas áreas de educação e saúde e de atendimento na prestação dos serviços públicos de interesse local; indicação, diante das estimativas de receitas e despesas, da possibilidade de cumprimento dos dispositivos da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000;
- e) indicação de que as receitas de arrecadação própria, divididas pelo número de habitantes, terão valor superior àquele observado em dez por cento dos Municípios do Estado com menor valor para este indicador.

Sobre a viabilidade **político-administrativa**, deve-se observar a proporção entre o número de servidores e a população estimada na área territorial dos Municípios envolvidos, a partir das seguintes informações: número de representantes que irão integrar a Câmara de Vereadores; e estimativa do número de servidores públicos necessário para compor o Poder Executivo e o Poder Legislativo municipais.



A viabilidade **socioambiental e urbana** deverá ser demonstrada a partir do levantamento dos passivos e dos potenciais impactos ambientais e das seguintes informações e estimativas, definindo-se preliminarmente qual Município deverá assumir esses passivos. Os novos limites municipais deverão ser estabelecidos a partir das seguintes condições: os limites dos Municípios devem ser descritos preferencialmente por acidentes físicos, naturais ou artificiais, perfeitamente identificáveis no terreno e representados no mapeamento de referência, o qual deverá estar vinculado ao Sistema Cartográfico Nacional (SCN). Enquanto os limites dos Municípios forem descritos por linhas imaginárias, devem ser informadas as coordenadas geográficas de seus pontos extremos e de seus pontos intermediários, todas vinculadas ao Sistema Geodésico Brasileiro (SGB), recaindo tais pontos, de preferência, sobre acidentes físicos, naturais ou artificiais, perfeitamente identificáveis no terreno. Deverá haver diagnóstico da situação de continuidade da mancha de ocupação urbana e dependência funcional entre os núcleos urbanos dos Municípios envolvidos, levantamento da quantidade e tipologia das edificações existentes nas áreas urbanas, levantamento das redes de abastecimento de água e das redes de esgotamento sanitário e de manejo de águas pluviais, perspectiva de crescimento demográfico, estimativa de crescimento da produção de resíduos sólidos e efluentes, identificação do percentual da área ocupada por áreas protegidas ou de destinação específica, tais como unidades de conservação e áreas indígenas, quilombolas ou militares e proposta de compartilhamento dos recursos hídricos e da malha viária comum.

Pelo exposto acima, percebe-se que as tratativas para criação de novos municípios devem partir de requerimento do eleitorado interessado na emancipação, desmembramento, fusão e incorporação à assembleia legislativa estadual. Após exposição do pedido, a Assembleia irá coordenar um estudo de viabilidade municipal em que se irá aferir, com base nos indicadores apontados acima e constantes no projeto de lei, se o município possui aptidão para sustentabilidade de suas ações como, por exemplo, se há condições de arrecadação suficientes para sustento próprio. Caso atendidos os pressupostos de viabilidade expressos em lei, será realizado plebiscito a fim de consultar às populações interessadas. Em sendo realizada a consulta prévia aos interessados e tendo a maioria aprovado o questionado, a Assembleia elaborará e votará lei estabelecendo o nome e os limites geográficos, sendo que a instalação do município se dará com a posse do prefeito e vice-prefeito.

É importante ressaltar que, em 23/09/2015, foi apresentada à Câmara dos Deputados, a Proposta de Emenda Constitucional, PEC nº 143/2015, cujo conteúdo dispõe em linhas gerais do procedimento de criação, incorporação, desmembramento e fusão dos Municípios, isto é, por manifestação do Poder Constituinte Derivado Reformador, visa-se acrescentar à Constituição Federal o art. 18-A a fim de dispor acerca do período para realização do procedimento citado acima.



Art. 1º A Constituição Federal passa a vigorar acrescida do seguinte art. 18-A:

“Art.18-A. A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios far-se-ão por lei estadual e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações residentes apenas na área geográfica emancipanda, após a realização e divulgação de Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma estabelecida em lei estadual, que determinará os requisitos mínimos a serem cumpridos em cada caso.

§ 1º O processo de criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios terá início mediante requerimento dirigido à Assembleia Legislativa do respectivo Estado, subscrito por eleitores residentes nos Municípios envolvidos dentro do período compreendido entre a posse dos Prefeitos e Vice Prefeitos, na forma do inciso III do art. 29 da Constituição Federal, até o último dia do ano que antecede a realização de eleições municipais.

§ 2º Com base no cadastro atualizado do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), o requerimento previsto no caput deverá ser subscrito por no mínimo:

I – 20% (vinte por cento) dos eleitores residentes na área geográfica que se pretenda emancipar, no caso de criação de Município, ou na área geográfica que se pretenda desmembrar, no caso de desmembramento de Município pré-existente para se integrar a outro;

II – 10% (dez por cento) dos eleitores residentes em cada um dos Municípios envolvidos, no caso de fusão ou incorporação de Municípios.

§ 3º Os Estudos de Viabilidade Municipal de que trata o caput têm por finalidade o exame e a comprovação da existência das condições que permitam a consolidação e desenvolvimento dos Municípios envolvidos e deverão ser conclusivos quanto à viabilidade ou não, abordando, em relação ao Município a ser criado e aos demais Municípios envolvidos, a viabilidade econômico-financeira, a viabilidade político-administrativa e a viabilidade socioambiental e urbana.

§ 4º Nenhum Município poderá ser criado ou desmembrado sem a elaboração dos Estudos de Viabilidade Municipal, precedida da verificação e comprovação das seguintes condições:

I – tanto os novos Municípios quanto os Municípios preexistentes devem possuir população igual ou superior ao mínimo regional, apurado na verificação da média aritmética da população dos municípios brasileiros, com base nos dados fornecidos pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), referente à contagem, censo demográfico e estimativa vigente por ocasião da consulta, excluindo-se do cálculo as capitais e o Distrito Federal, aplicando-se os percentuais para as regiões:

a) Regiões Norte e Centro-Oeste: 20% (vinte por cento) daquela média;

b) Região Nordeste: 35% (trinta e cinco por cento) daquela média; e

c) Regiões Sul e Sudeste: 45% (quarenta e cinco por cento) daquela média.

II - eleitorado não inferior a 40% (quarenta por cento) da população estimada;

III - existência de um número de imóveis na área emancipanda que seja superior à média observada nos Municípios que constituam os 10% (dez por cento) de menor população no Estado;

§ 5º Não serão aprovados os Estudos de Viabilidade Municipal nas hipóteses em que a criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios acarretem:

I – a perda da continuidade territorial de qualquer um dos Municípios envolvidos, exceto no caso de ilhas e arquipélagos;

II – o advento de Municípios cujos limites territoriais sejam exclusivamente a área de um único Município;

III – a alteração das divisas territoriais dos Estados;

IV – a perda, pelo Município de origem, no caso de criação e desmembramento de Municípios, de mais de 50% (cinquenta por cento) das receitas tributárias próprias e de transferências.

§ 6º As Assembleias Legislativas só poderão dar início aos processos de criação de novos municípios após a conclusão do reordenamento do espaço geográfico do referido estado.

§ 7º São convalidados os plebiscitos para a criação, fusão, incorporação e desmembramento de Municípios realizados até 31 de dezembro de 2014, assim como os atos legislativos autorizativos para a realização de plebiscitos que tenham sido regularmente expedidos pela Assembleia Legislativa e publicados até a referida data, desde que atendidos os requisitos estabelecidos na legislação do respectivo Estado à época de sua edição.”

Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 3º Revoga-se o § 4º do art. 18 da Constituição Federal.



O conteúdo versado no texto normativo não traz as especificidades encontradas nos projetos de lei, analisados anteriormente, mas reporta-se a elas de maneira geral, seja delimitando os períodos para realização, seja fixando os pressupostos mínimos para realização dos estudos de viabilidade municipal. Outro ponto interessante a ser abordado é o de que a Proposta de Emenda à Constituição nº 143/2005 foi apensada à PEC nº 93/2007, esta, tratando do período para elaboração do procedimento de criação o qual não deverá coincidir com período eleitoral, *in verbis*:

*Art. 1º. O §4º do art. 18 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:*

*"Art.18.....*

*.....*

*§4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, preservarão a continuidade e a unidade histórico-cultural do ambiente urbano, far-se-ão por lei estadual, até 12 (doze) meses antes da realização das eleições municipais, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações da área diretamente interessada, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da Lei Complementar Estadual.*

Vislumbra-se que a previsão contida na PEC em apreço art. 18-A, § 4º, inciso III, existência mínima de núcleo consolidado, número de imóveis, também foi prevista nos Projetos de Lei nº 104/2014 e 199/2015.

Por fim, vale a pena destacar que a proposta de emenda constitucional nº 143/2005 trouxe algumas modificações quantitativas no tocante ao requerimento dos eleitores para início do procedimento, quanto ao número populacional entre os municípios envolvidos, bem como a regra de que, no caso de criação e desmembramento, não ocorra perda pelo Município de origem de mais de 50% (cinquenta por cento) das receitas tributárias próprias e de transferências.

Pode-se inferir, em apertada síntese, que a apresentação da PEC em apreço visa estancar a mora legislativa do Poder Legislativo. Inclusive consta no citado projeto que tal opção se deu em virtude de os projetos anteriores também terem sido vetados pelo Poder Executivo Federal, ou seja, como o processo legislativo de Emenda Constitucional não depende da sanção ou veto de Chefe do Poder Executivo visa-se, por maioria qualificada do Parlamento, inovar a ordem legislativa trazendo os pressupostos para que a norma de eficácia limitada constante no art. 18 da Constituição da República tenha efetividade. Resta saber se a norma do art. 18-A não virá a padecer do mesmo vício outrora citado, qual seja, depender da regulação infraconstitucional.

## **5. ESTATÍSTICA DESCRITIVA DOS MUNICÍPIOS DO BRASIL E DO PARANÁ**

A presente seção trilhará um objetivo tripartido, de caráter majoritariamente expositivo e descritivo. Em primeiro lugar, traçaremos um histórico quantitativo da evolução do número de municípios em território brasileiro e, especificamente, paranaense, a partir da segunda metade do século XX até o ano

de 2010. Para conferir maior poder explicativo a tais dados, a segunda subseção irá ponderá-los por diferentes classes populacionais. As evidências indicam que os movimentos emancipatórios, tanto no Brasil quanto no Paraná, não foram equitativamente distribuídos entre as diferentes escalas municipais. Pelo contrário, os movimentos foram concentrados na criação de municípios com baixo contingente populacional. Por fim, dada a preponderância crescente dos micro e pequenos municípios, de modo generalizado no cenário nacional, a terceira subseção irá avaliar se há alguma relação entre a escala populacional dos municípios e a qualidade de vida da população local, medida pelo Índice de Desenvolvimento Humano Municipal.

### **5.1. CRIAÇÃO DE MUNICÍPIOS NO BRASIL E NO PARANÁ: 1950-2010**

Conforme apontado neste Relatório e extensivamente argumentado por Leite (2014) e diversos outros pesquisadores, pode-se rastrear o mais recente movimento emancipacionista em território brasileiro ao período pós-promulgação da Carta Constitucional de 1988 (e.g. BOUERI et. al., 2013; BRANDT, 2008; CACHATORI e CIGOLINI, 2013; CIGOLINI e CACHATORI, 2012; ENDLICH, 2012; FAVERO, 2004; FONSECA, 2014; GOMES e MAC DOWELL, 2000; HENRICH, CAVALCANTE e NASCIMENTO, 2014; LORENZETTI, 2003; MENDES, 2013; PALONI, 2008; SACHSIDA, MONASTERIO e LIMA, 2013; TOMIO, 2002; ZORZANELLO, 2014). A partir da Constituição de 1988, o Município teve sua expressão política majorada, tendo sido elevado, pela primeira vez, à condição de ente federado, em paridade com a União, os Estados e o Distrito Federal. Acompanhando o recém-adquirido caráter político de entes federados, os municípios também tiveram sua configuração econômica expandida pela Carta Magna, em especial pelo gradativo aumento nas porcentagens previstas para a transferência governamental constitucional da União ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM), formado atualmente por quase  $\frac{1}{4}$  da arrecadação conjunta do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). O melhor posicionamento político e as melhores circunstâncias econômicas garantidas aos municípios, em especial após 1988, são alguns dos fatores usualmente adotados enquanto explicação para o aprofundamento dos movimentos de emancipação municipal incorridos em território nacional nas últimas décadas. No entanto, não se pode olvidar o fato de que o Poder Constituinte de 1988 não é a causa primária e original dos processos emancipatórios no Brasil, mas sim um marco histórico do advento de um novo período favorável a movimentos emancipacionistas. Neste tocante, cabe lembrar as palavras introdutórias de Leite, segundo as quais o

crescimento no número de municípios brasileiros tem sido “ininterrupto” desde a proclamação da República, no final do século XIX (2014, p. 2)<sup>41</sup>.

---

<sup>41</sup> BOUERI, R. et. al. Multiplicai-vos e cresci? FPM, emancipação e crescimento econômico municipal. In: BOUERI, R.; COSTA, M. A. (editores). **Brasil em desenvolvimento 2013**: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2013.

BRANDT, C. T. Impacto da criação de pequenos municípios após a Constituição de 1988 sobre a repartição de recursos do FPM. In: DANTAS, B., et. al. (org.). **Constituição de 1988: o Brasil de 20 anos depois – Estado e economia em vinte anos de mudanças (Vol. IV)**. Imprensa: Brasília, Senado Federal, Instituto Legislativo Brasileiro, 2008.

CACHATORI, T. L.; CIGOLINI, A. A. Emancipações municipais no Brasil: Prognóstico sobre a continuidade da compartimentação do espaço em novos municípios. **Revista GEONORTE**, Ano 4, v. 7, n. 1, pp. 730-747, junho de 2013.

CIGOLINI, A. A.; CACHATORI, T. L. Análise do processo de criação de municípios no Brasil. In: **Anais do XII Colóquio Internacional de Geocrítica – Independencias y Construcción de Estados Nacionales: Poder, Territorialización y Socialización, Siglos XIX-XX**, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Humanas, Departamento de Geografía, 2012. Disponível em: <http://www.ub.edu/geocrit/coloquio2012/actas/11-A-Cigolini.pdf>. Último acesso em: 20/11/2015.

ENDLICH, A. M. Escala e território: A perspectiva do município no Brasil. In: **Anais do XII Colóquio Internacional de Geocrítica – Independencias y Construcción de Estados Nacionales: Poder, Territorialización y Socialización, Siglos XIX-XX**, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Humanas, Departamento de Geografía, 2012. Disponível em: <http://www.ub.edu/geocrit/coloquio2012/actas/11-A-Endlich.pdf>. Último acesso em: 20/11/2015.

FAVERO, E. **Desmembramento territorial**: O processo de criação de municípios – Avaliação a partir de indicadores econômicos e sociais. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2004, 278 p. Tese (Doutorado) – Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, Departamento de Engenharia de Construção Civil, 2004.

FONSECA, A. A criação de novos municípios no Brasil. In: **Anais do I Seminário Sociedade, Política e Direito**, Faculdade de Direito da Universidade Federal de Uberlândia (FADIR-UFU), 2014. Disponível em: <https://seminariospd.files.wordpress.com/2014/07/1-fonseca-arinos-a-criac3a7c3a30-de-novos-munic3adpios-no-brasil.pdf>. Último acesso em: 20/11/2015.

GOMES, G. M.; MAC DOWELL, M. C. **Descentralização política, federalismo fiscal e criação de municípios**: O que é mau para o econômico nem sempre é bom para o social. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), texto para discussão nº 706, fevereiro de 2000.

HENRICHES, J. A.; CAVALCANTE, J. P. de S.; NASCIMENTO, D. E. do. A criação de municípios no Estado do Paraná na década de 1990 sob o viés do IDH-M: uma análise exploratória. In: **Anais do Seminário Nacional de Planejamento e Desenvolvimento (SNPD)**, vol. 2, n. 2, Florianópolis, UDESC, realizado pelo Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública (PPGGP) da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), 2014. Disponível em: <http://www.eventos.ct.utfpr.edu.br/anais/snpd/pdf/snpd2014/607.pdf>. Último acesso em: 20/11/2015.

LEITE, F. L. B. **Fusão de municípios**: Impactos econômicos e políticos da diminuição do número de municípios em Minas Gerais. Portugal: Universidade do Minho, 2014, 110 p. Tese (Doutorado) – Escola de Economia e Gestão da Universidade do Minho, 2014.

LORENZZETTI, M. S. B. Criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios. In: CONSULTORIA LEGISLATIVA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Área de Meio Ambiente e Direito Ambiental, Organização Territorial, Desenvolvimento Urbano e Regional, Trânsito e Transportes**, julho de 2003. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/arquivos-pdf/pdf/305317.pdf>. Último acesso em 20/11/2015.

No que diz respeito à segunda metade do século XX em diante, tal assertiva se faz comprovada por dados do IBGE (Quadro 1 e Figura 1). O portal de séries históricas e estatísticas do Instituto, a partir da compilação dos censos demográficos, indica que os 1.889 municípios existentes em 1950 foram multiplicados por um fator que beira a magnitude de três unidades até 2010, quando foram computados 5.565 entes municipais autônomos no Brasil. Caso seja avaliado o avanço da malha municipal apenas nas últimas décadas, a taxa acumulada de crescimento de 39,44% entre 1980-2010 (sobre uma base já majorada em mais de duas mil unidades até 1980) é indicativa da criação de 1.574 novos municípios, pulverizando a geografia política nacional entre mais de 5.500 municipalidades desde o início do século XXI.

QUADRO 1 - EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE MUNICÍPIOS NO BRASIL, 1950-2010

Brasil	Ano						
	1950	1960	1970	1980	1991	2000	2010
Número de municípios	1889	2766	3952	3991	4491	5507	5565
Novos municípios	-	877	1186	39	500	1016	58
Taxa de crescimento (em relação ao período anterior)	-	46,43%	42,88%	0,99%	12,53%	22,62%	1,05%

Fonte: adaptado a partir dos dados das séries históricas e estatísticas do IBGE (<http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/>)

MENDES, M. Criar novos municípios é prejudicial ao país? In: **Portal Brasil – Economia e Governo ORG**. Disponível em: <http://www.brasil-economia-governo.org.br/wp-content/uploads/2013/11/criar-novos-municipios-e-prejudicial-ao-pais.pdf>. Último acesso em: 20/11/2015.

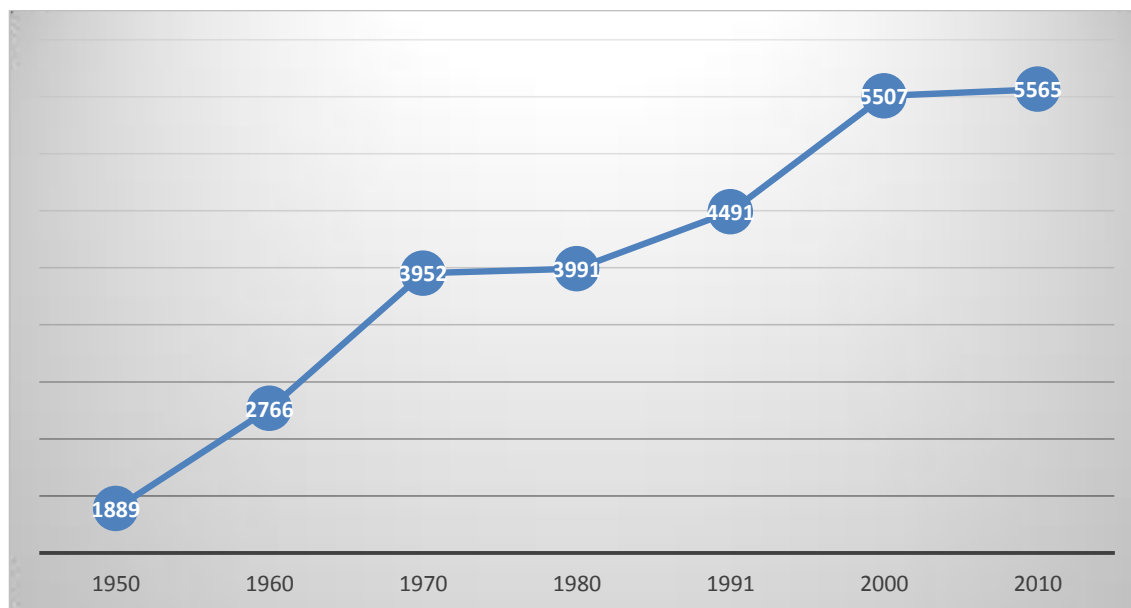
PALONI, N. A. **O estudo de viabilidade municipal e seu impacto no desenvolvimento local**. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2008, 138 p. Dissertação (Mestrado em Filosofia do Direito e do Estado), Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2008.

SACHSIDA, A.; MONASTERIO, L.; LIMA, I. M. **Criação de municípios depois do PLS 98/2002: Uma estimativa preliminar**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Nota Técnica n. 6, dezembro de 2013.

TOMIO, F. R. de L. A Criação de municípios após a Constituição de 1988. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, vol. 17, nº 48, pp. 61-89, fevereiro de 2002.

ZORZANELLO, L. B. Reordenamento do território do Paraná pós Constituinte de 1988: Análise da infraestrutura de Goioxim. In: **Annual Global Conference**, 2014, Fortaleza. From Vulnerable Places to Resilient Territories: The Path to Sustainable Development, 2014. Disponível em: [http://www.regionalstudies.org/uploads/ARTIGO\\_COMPLETO\\_REORDENAMENTO\\_DO\\_TERRITO%CC%81RIO\\_DO\\_PARANA%CC%81.pdf](http://www.regionalstudies.org/uploads/ARTIGO_COMPLETO_REORDENAMENTO_DO_TERRITO%CC%81RIO_DO_PARANA%CC%81.pdf). Último acesso em 20/11/2015.

FIGURA 1 - EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE MUNICÍPIOS NO BRASIL, 1950-2010



Fonte: adaptado a partir dos dados das séries históricas e estatísticas do IBGE (<http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/>)

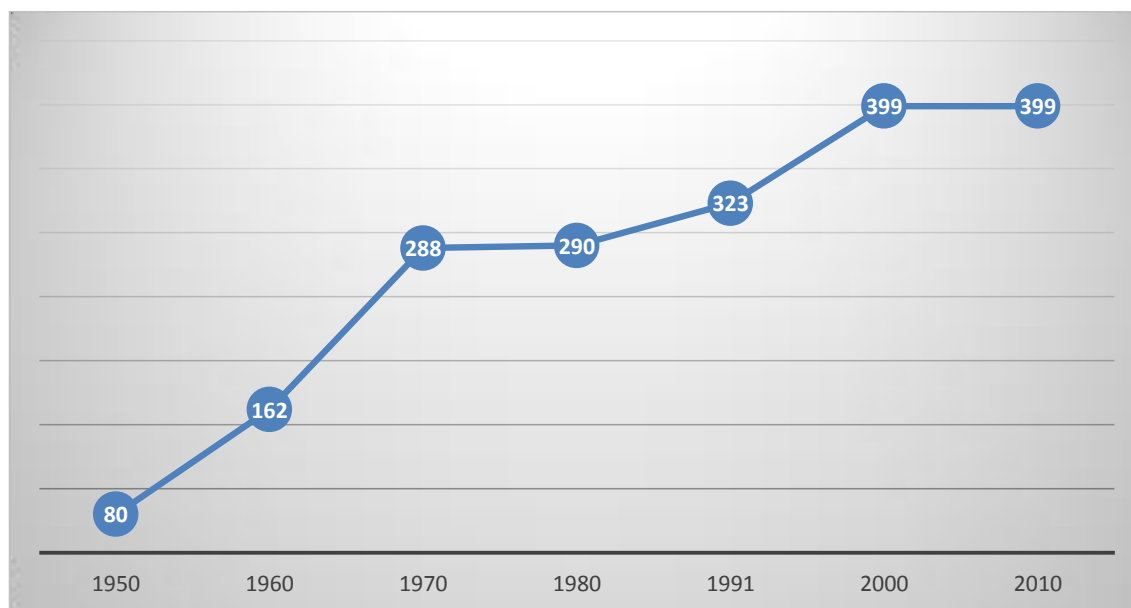
É de grande relevância para este Relatório o paralelo gráfico e numérico entre a onda criacionista ocorrida a nível nacional e a nível, especificamente, do Estado do Paraná. Comparem-se, primeiramente, as Figuras 1 e 2. Vislumbram-se, assim, indícios de correlação gráfica entre o âmbito nacional e estadual, durante praticamente todo o período analisado. A correspondência aproximada não é mera ilusão de ótica. Por outro lado, as taxas de crescimento no número de municípios não são perfeitamente aderentes ao longo do tempo. Dados quantitativos demonstram ter havido um crescimento de 37,59% no número de municípios paranaenses entre 1980-2010 – valor de fato muito próximo aos 39,44% anteriormente constatados a nível nacional para o mesmo período. Contudo, nas três primeiras décadas do levantamento, o crescimento paranaense foi expressivamente preponderante, alcançando 262,50% - taxa mais que duas vezes superior à nacional, de cerca de 110%. Em última análise, meio século bastou para que o número de municípios paranaenses fosse ampliado em, praticamente, 400%, ou seja, multiplicado por um fator de cinco unidades. Como resultado, a divisão política do Paraná passou a contemplar 399 municípios no ano 2000, frente aos 80 existentes em 1950 (Quadro 2 e Figura 2).

QUADRO 2 - EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE MUNICÍPIOS NO PARANÁ, 1950-2010

Paraná	Ano						
	1950	1960	1970	1980	1991	2000	2010
Número de municípios	80	162	288	290	323	399	399
Novos municípios	-	82	126	2	33	76	0
Taxa de crescimento	-	103%	78%	1%	11%	24%	0%

Fonte: adaptado a partir dos dados das séries históricas e estatísticas do IBGE (<http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/>)

FIGURA 2 - EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE MUNICÍPIOS NO PARANÁ, 1950-2010



Fonte: adaptado a partir dos dados das séries históricas e estatísticas do IBGE (<http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/>)

## 5.2. EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE MUNICÍPIOS POR CLASSES POPULACIONAIS

Considerando o discutido na subseção anterior, a evolução do número absoluto de municípios é um importante indicador do movimento emancipacionista ocorrido em âmbito nacional e estadual desde a segunda metade do século XX, recebendo novo impulso nas décadas de 1980 e 1990. Todavia, dados *absolutos* não exaurem a questão: a análise pode ser mais bem esclarecida por valores *relativos* à dinâmica populacional. Nesta seara, a distribuição do quadro geográfico-político por classes populacionais mostra-se de grande valia, haja visto o fato de que a maioria dos municípios criados nas últimas décadas configura-se como micromunicípios ou municípios de pequeno porte<sup>42</sup>.

Conforme Fabricio Tomio (2002, p. 64), dos 1.438 municípios brasileiros criados desde 1988 até 2000, 765 (53%) foram criados com menos de 5 mil habitantes, e 380 (26%) com população circunscrita entre 5 mil e 10 mil habitantes. Em outras palavras, pelo menos *quatro a cada cinco* municípios foram criados em pequena escala populacional. Tal tendência é corroborada por Cristina Brandt (2008, p. 6-7). De acordo com a Consultora Legislativa do Senado Federal, o período pós-promulgação da Carta Constitucional de 1988 caracteriza-se pela *instalação de mais da metade dos micromunicípios*

<sup>42</sup> Para os fins deste Relatório, seguiremos a classificação proposta por Boueri et. al. (2013) e Leite (2014), segundo a qual o conceito de “micromunicípio” diz respeito a municipalidades com população não superior a 5.000 habitantes. Acompanhando a metodologia de Leite (2014), entenderemos por “pequeno” o município cuja população seja de até 20.000 habitantes.

*brasileiros, e de quase um quarto das mais de 5.560 municipalidades da nação. A autora destaca, ainda, que dos municípios criados entre 1989 e 2007, aproximadamente 95% são de pequeno porte, com contingente populacional não superior a 20 mil habitantes.*

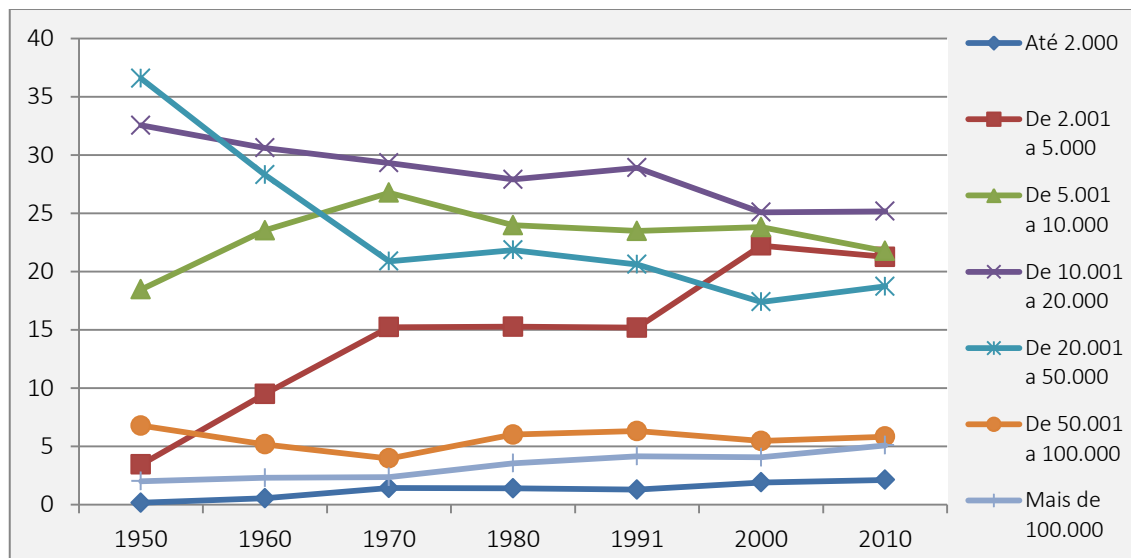
Ao segmentar a proporção dos municípios em faixas populacionais ao longo do tempo, as séries históricas do IBGE conferem grande subsídio à discussão (Quadro 3 e Figura 3). Conforme dados do Instituto, no início dos anos 1950, pouco mais da metade da malha geopolítica brasileira já era preenchida por municípios com no máximo 20 mil habitantes. Contudo, mesmo frente ao expressivo aumento do número absoluto de municípios na segunda metade do século XX, tal proporção passou a orbitar os 70% a partir da década de 1990, indicando majoração substancial do número de municípios de pequeno porte no Brasil.

**QUADRO 3 - PARTICIPAÇÃO RELATIVA (%) DE DISTINTAS CLASSES POPULACIONAIS NA DISTRIBUIÇÃO DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS, 1950-2010**

Classe populacional	População municipal (Brasil)	Ano						
		1950	1960	1970	1980	1991	2000	2010
(1)	Até 2.000	0,16	0,54	1,42	1,4	1,29	1,91	2,12
(2)	De 2.001 a 5.000	3,44	9,51	15,23	15,28	15,19	22,24	21,26
(3)	De 5.001 a 10.000	18,48	23,54	26,77	23,98	23,49	23,82	21,78
(4)	De 10.001 a 20.000	32,56	30,62	29,33	27,91	28,92	25,1	25,18
(5)	De 20.001 a 50.000	36,58	28,31	20,9	21,85	20,62	17,4	18,74
(6)	De 50.001 a 100.000	6,78	5,17	3,97	6,01	6,32	5,47	5,84
(7)	Mais de 100.000	2,01	2,31	2,38	3,56	4,16	4,07	5,09

Fonte: adaptado a partir dos dados das séries históricas e estatísticas do IBGE (<http://serieestatisticas.ibge.gov.br/>)

FIGURA 3 - PARTICIPAÇÃO RELATIVA (%) DE DISTINTAS CLASSES POPULACIONAIS NA DISTRIBUIÇÃO DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS, 1950-2010



Fonte: adaptado a partir dos dados das séries históricas e estatísticas do IBGE (<http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/>)

Como, no entanto, esses dados podem se coadunar com a evidência de que os municípios entre 10.001 e 20.000 habitantes tiveram sua expressão *reduzida* em mais de sete pontos percentuais durante as seis décadas analisadas no Quadro 3? A coerência numérica só pode ser mantida de uma maneira: os dados sugerem que tal queda relativa foi mais do que compensada pela elevação na participação dos municípios com população de até 10.000 habitantes – representados pelas três menores classes populacionais. Em outras palavras, à medida que os municípios pequenos ganhavam representatividade, mesmo a classe mais populosa *dentre elas* recuava proporcionalmente. Expressivamente, até 2010, foi de 18% (dezoito por cento) o crescimento relativo da participação da terceira classe populacional, e de 518% (quinhentos e dezoito por cento) a majoração relativa dos municípios de 2.001 a 5.000 habitantes – cada uma destas classes com mais de um quinto do total de municípios brasileiros ao término do período. Por sua vez, a menor classe populacional, com população de até 2.000 habitantes, teve sua expressão multiplicada por um fator de mais de 13 (*treze*) vezes. Cabe ressaltar que, por mais que a *participação relativa* da classe (1) seja pouco expressiva durante todo o período, o *número absoluto* de municípios representados passou de 3 (três), em 1950, para 118 (cento e dezoito) em 2010 – magnitude quase quarenta vezes maior. Ademais, a abrangência das três menores classes populacionais tomadas conjuntamente *dobrou* de 22,08% para 45,16% dos municípios brasileiros, mesmo considerando-se o crescimento considerável no número absoluto dos municípios durante o período, conforme

demonstrado anteriormente. Em última instância, o número de municípios com até 10.000 habitantes passou de pouco mais de 400 para mais de 2.500 no período<sup>43</sup>.

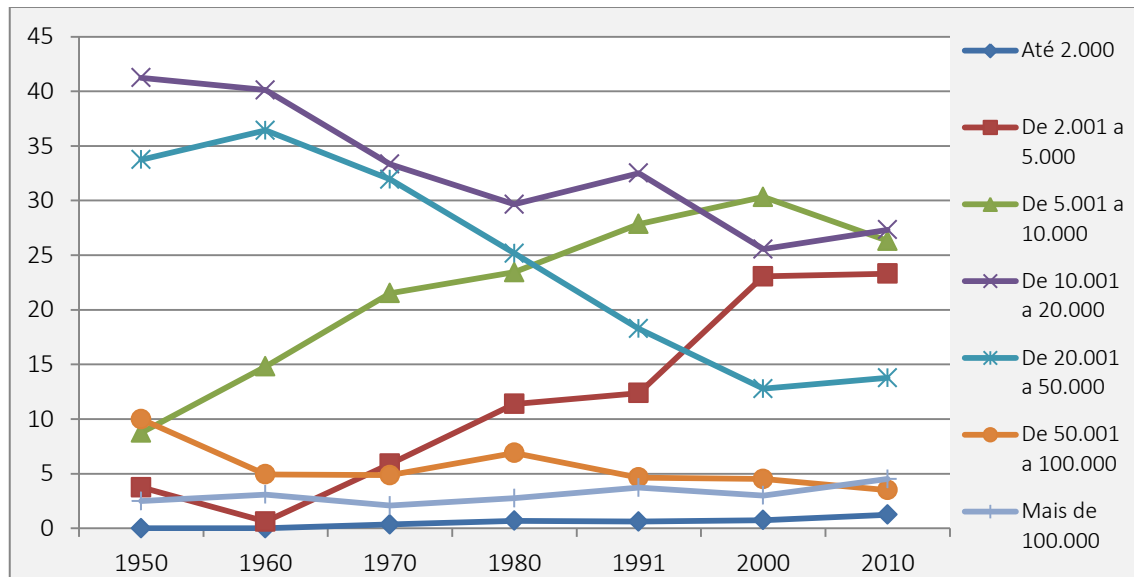
Pelo lado oposto, enfatiza-se o corte *pela metade* na expressão relativa dos municípios com população entre 20.001 e 50.000 habitantes no período: de 36,58% para 18,74%. Em suma, a partir da segunda metade do século XX, a geografia política nacional passou a ser dominada por micro e pequenos municípios, em detrimento de municípios de escala média.

QUADRO 4 - PARTICIPAÇÃO RELATIVA (%) DE DISTINTAS CLASSES POPULACIONAIS NA DISTRIBUIÇÃO DOS MUNICÍPIOS PARANAENSES, 1950-2010

Classe populacional	População municipal (Paraná)	Ano						
		1950	1960	1970	1980	1991	2000	2010
(1)	Até 2.000	-	-	0,35	0,69	0,62	0,75	1,25
(2)	De 2.001 a 5.000	3,75	0,62	5,9	11,38	12,38	23,06	23,31
(3)	De 5.001 a 10.000	8,75	14,81	21,53	23,45	27,86	30,33	26,32
(4)	De 10.001 a 20.000	41,25	40,12	33,33	29,66	32,51	25,56	27,32
(5)	De 20.001 a 50.000	33,75	36,42	31,94	25,17	18,27	12,78	13,78
(6)	De 50.001 a 100.000	10	4,94	4,86	6,9	4,64	4,51	3,51
(7)	Mais de 100.000	2,5	3,09	2,08	2,76	3,72	3,01	4,51

Fonte: adaptado a partir dos dados das séries históricas e estatísticas do IBGE (<http://serieestatisticas.ibge.gov.br/>)

<sup>43</sup> Números absolutos para o caso brasileiro foram calculados com base nas porcentagens apresentadas no Quadro 3.

**FIGURA 4 - PARTICIPAÇÃO RELATIVA (%) DE DISTINTAS CLASSES POPULACIONAIS NA DISTRIBUIÇÃO DOS MUNICÍPIOS PARANAENSES, 1950-2010**

Fonte: adaptado a partir dos dados das séries históricas e estatísticas do IBGE (<http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/>)

No que diz respeito ao Paraná, notar-se-á que foi só a partir de 1970 que o Estado passou a contar com municípios de até 2.000 habitantes – classe populacional que chegou a contar cinco municípios em 2010. A observação do Quadro 4 e da Figura 4 torna claras as tendências ascendentes na participação relativa das duas classes populacionais seguintes, contemplando até 10.000 habitantes. Numericamente, as tendências paranaenses acompanham (ou, sob outra ótica, parcialmente explicam) as nacionais, entretanto superando-as em intensidade: no Paraná, enquanto a classe populacional (3) teve sua participação relativa acrescida em 200% entre 1950 e 2010, a proporção da classe (2) foi majorada a cerca de 620% de seu valor em 1950. Em outras palavras, durante o período em voga, os municípios com população de 2.001 a 5.000 habitantes tiveram sua expressão estadual majorada de 3,75% para quase ¼ do número absoluto de municípios no Estado. De modo ainda mais ilustrativo, a somatória do número de municípios das três primeiras classes populacionais teve sua representatividade elevada de 1/8 para mais de 50% do número de municípios paranaenses no período. Conforme pode ser visualizado na Figura 4, foi saliente o declínio da participação relativa dos municípios paranaenses com 20.001 a 50.000 habitantes, em especial entre 1960 e 2000. Desta sorte, assentindo com os dados do IBGE trazidos por Tomio (2002, p. 64), *o Estado do Paraná encontra-se entre as seis unidades federativas em que mais ocorreram emancipações municipais entre os anos de 1988 e 2000* –



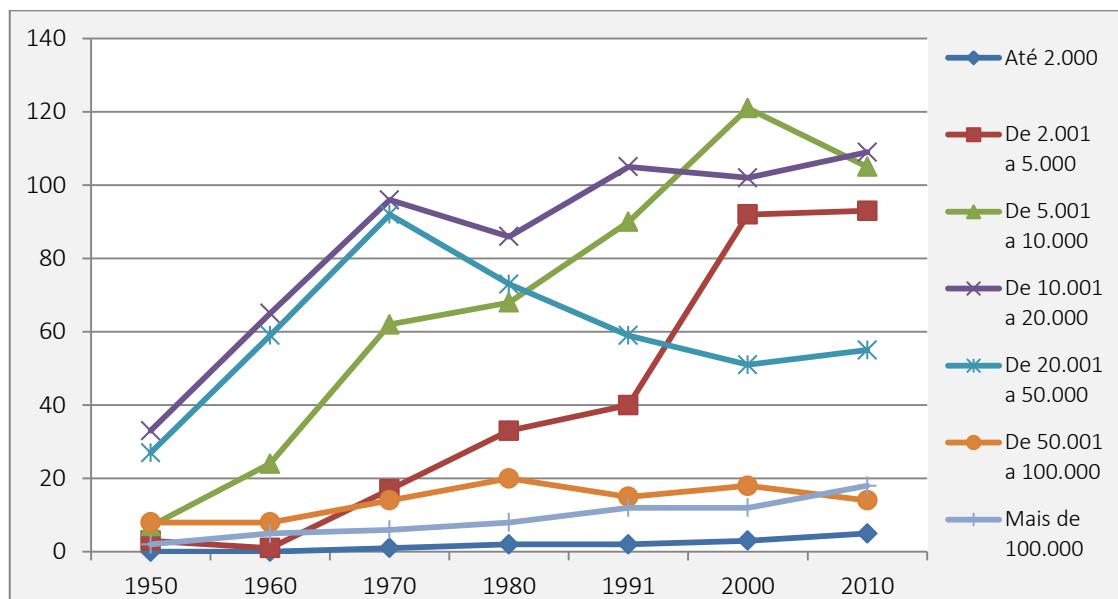
atrás apenas de Rio Grande do Sul, Tocantins, Minas Gerais, Piauí e Santa Catarina<sup>44</sup>. Precisamente, a geografia política paranaense teria sofrido o incremento de 88 novos municípios no período – 77 dos quais com população não superior a 10 mil habitantes. Note-se, ainda, com subsídio no Quadro 5 e na Figura 5, que eram 43 os municípios paranaenses de pequeno porte em 1950, tendo essa quantia alcançado o patamar de 189 em 1980 e de 312 em 2010 - ou seja, quase 80% dos 399 municípios do Estado.

QUADRO 5 - NÚMERO ABSOLUTO DE MUNICÍPIOS PARANAENSES POR CLASSES POPULACIONAIS, 1950-2010

Classe populacional	População municipal (Paraná)	Ano						
		1950	1960	1970	1980	1991	2000	2010
(1)	Até 2.000	-	-	1	2	2	3	5
	Novos municípios	-	-	1	1	0	1	2
	Taxa de crescimento	-	-	-	100%	-	50%	67%
(2)	De 2.001 a 5.000	3	1	17	33	40	92	93
	Novos municípios	-	-2	16	16	7	52	1
	Taxa de crescimento	-	-67%	1600%	94%	21%	130%	1%
(3)	De 5.001 a 10.000	7	24	62	68	90	121	105
	Novos municípios	-	17	38	6	22	31	-16
	Taxa de crescimento	-	243%	158%	10%	32%	34%	-13%
(4)	De 10.001 a 20.000	33	65	96	86	105	102	109
	Novos municípios	-	32	31	-10	19	-3	7
	Taxa de crescimento	-	97%	48%	-10%	22%	-3%	7%
(5)	De 20.001 a 50.000	27	59	92	73	59	51	55
	Novos municípios	-	32	33	-19	-14	-8	4
	Taxa de crescimento	-	119%	56%	-21%	-19%	-14%	8%
(6)	De 50.001 a 100.000	8	8	14	20	15	18	14
	Novos municípios	-	0	6	6	-5	3	-4
	Taxa de crescimento	-	-	75%	43%	-25%	20%	-22%
(7)	Mais de 100.000	2	5	6	8	12	12	18
	Novos municípios	-	3	1	2	4	0	6
	Taxa de crescimento	-	150%	20%	33%	50%	-	50%

Fonte: adaptado a partir dos dados das séries históricas e estatísticas do IBGE (<http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/>)

<sup>44</sup> Eis que os três estados da Região Sul encontram-se contemplados entre as seis unidades federativas com maior número de emancipações pós-Constituinte de 1988.

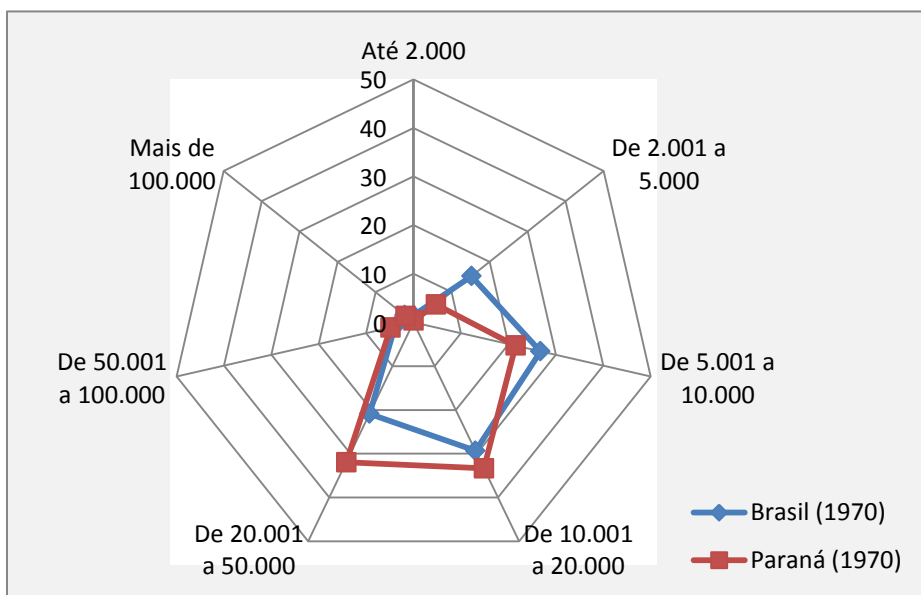
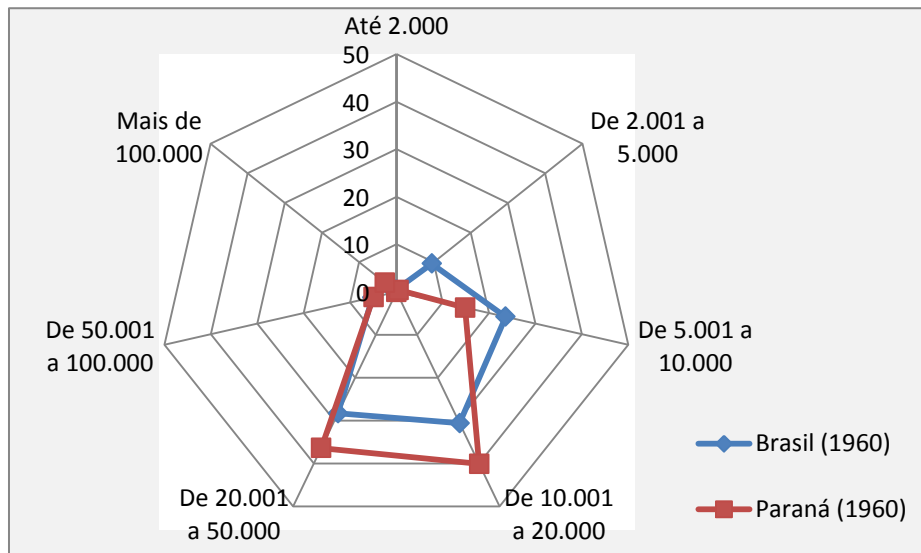
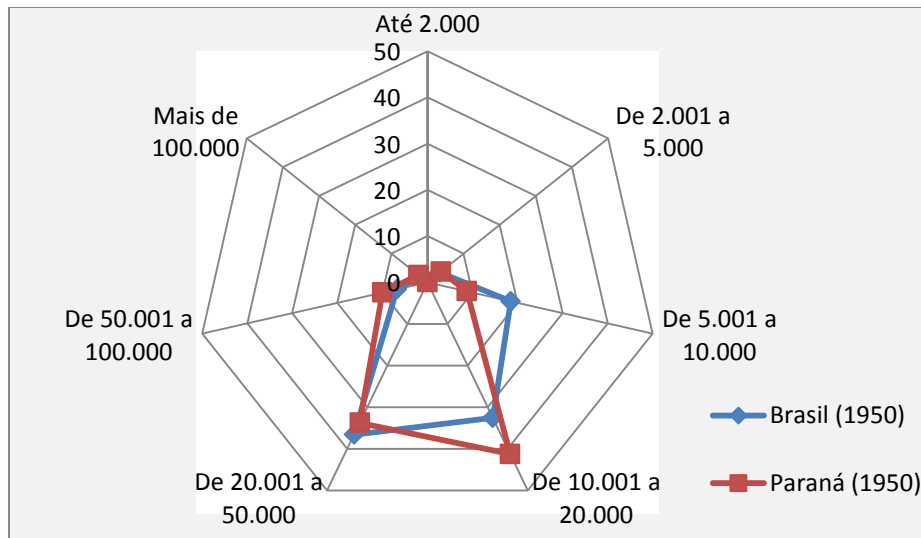
**FIGURA 5 - NÚMERO ABSOLUTO DE MUNICÍPIOS PARANAENSES POR CLASSES POPULACIONAIS, 1950-2010**

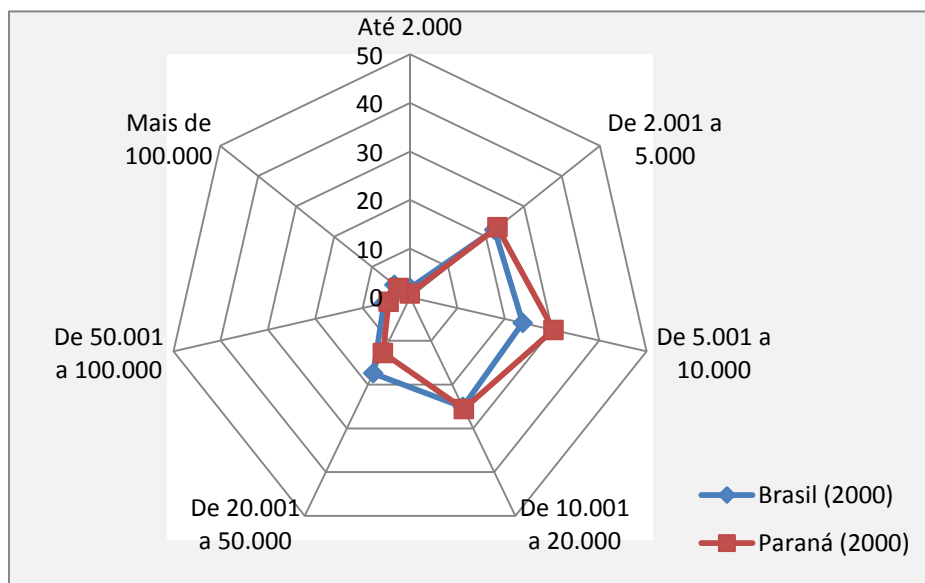
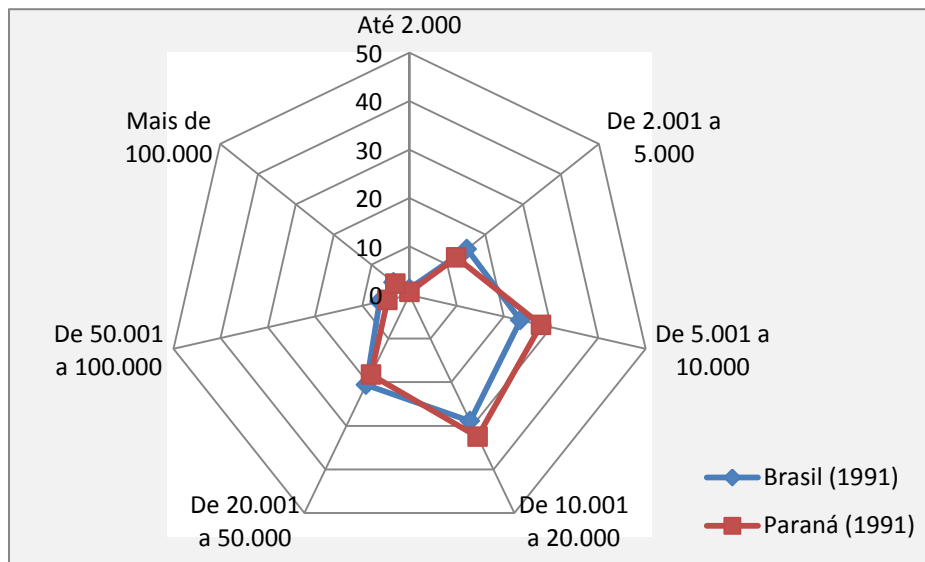
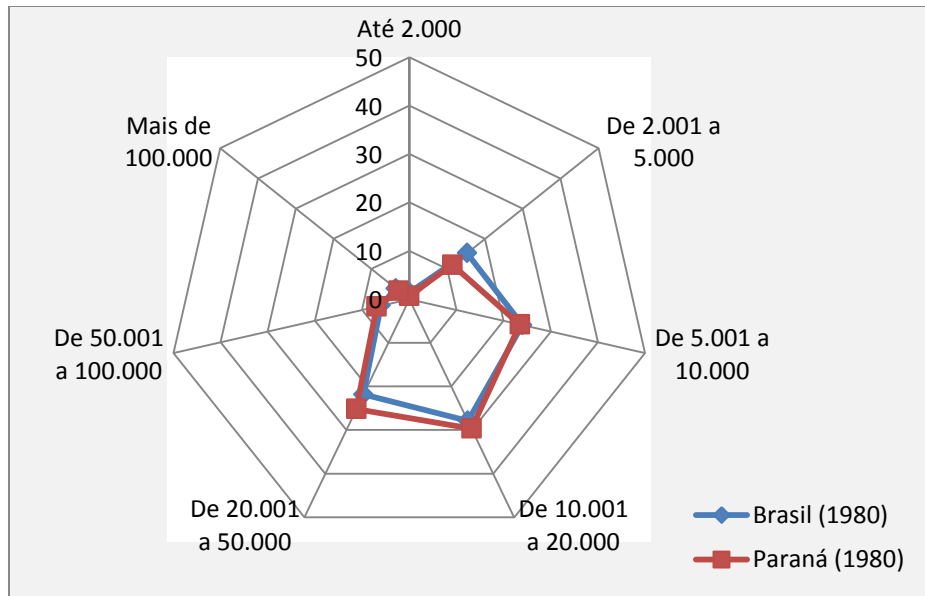
Fonte: adaptado a partir dos dados das séries históricas e estatísticas do IBGE (<http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/>)

Com fins a resumir as tendências apresentadas nesta seção, assim como fornecer um método comparativo mais direto entre as dinâmicas populacionais ocorridas no Paraná e no Brasil, foram consolidadas as expressões relativas das classes populacionais durante todo o período avaliado. A Figura 6, abaixo, ilustra os resultados por meio de um compêndio dos dados dos Censos Demográficos desde 1950. Em seguida, as Figuras 7 e 8 apresentarão, respectivamente, a alteração do quadro populacional dos municípios brasileiros e paranaenses, entre 1950 e 2010. Para aprimorar a inteligibilidade da visualização, todas as representações foram feitas em gráficos no padrão “Radar”, mantida constante a escala de distância entre cada nível dos diagramas (padronizada em dez pontos percentuais).



FIGURA 6 - DIAGRAMA COMPARATIVO ENTRE A DINÂMICA DE CLASSES POPULACIONAIS (%) NO PARANÁ E NO BRASIL, 1950-2010





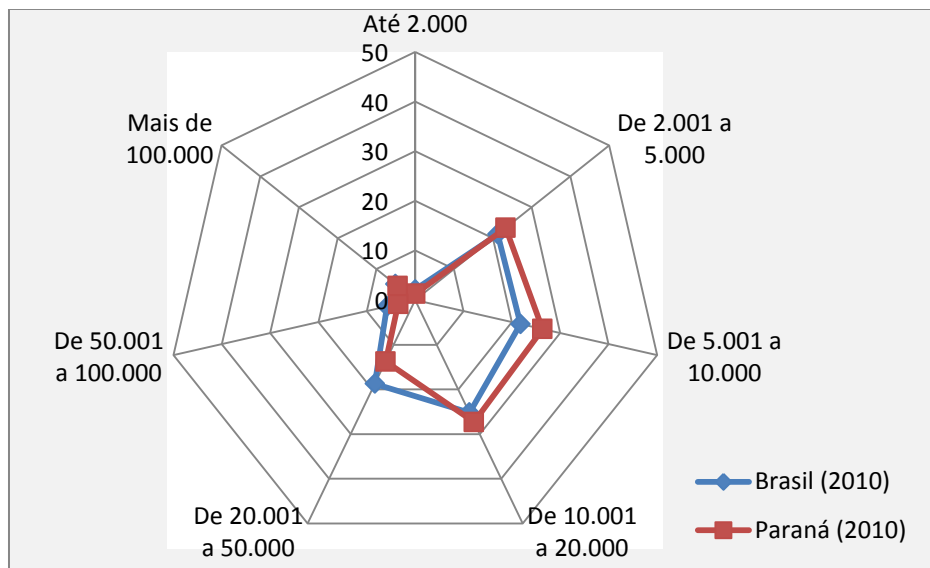


FIGURA 7 - DIAGRAMA COMPARATIVO ENTRE A DINÂMICA DE CLASSES POPULACIONAIS (%) NO BRASIL, 1950-2010

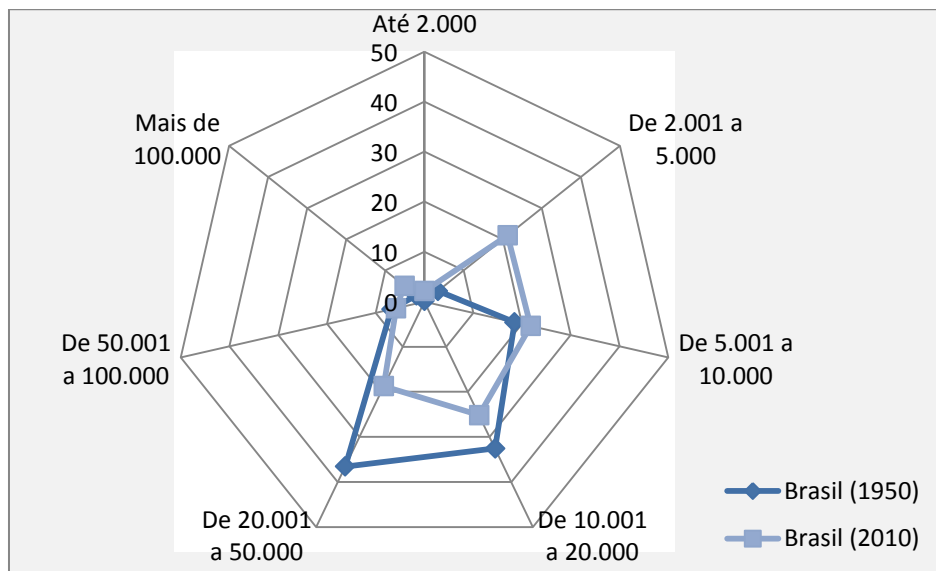
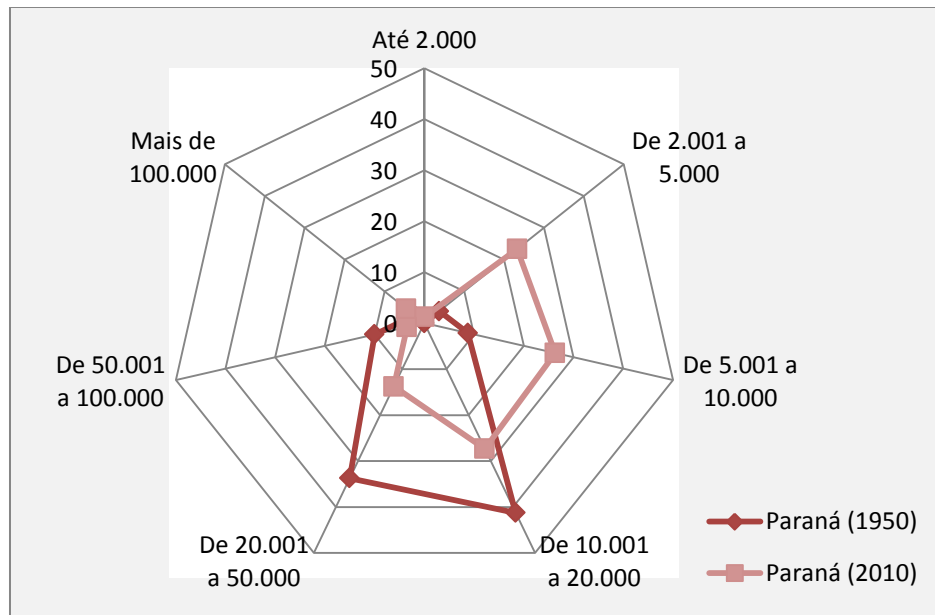


FIGURA 8 - DIAGRAMA COMPARATIVO ENTRE A DINÂMICA DE CLASSES POPULACIONAIS (%) NO PARANÁ, 1950-2010



Conforme se poderá constatar pela observação dos diagramas, a expressão de municípios com mais de 50.000 habitantes nunca foi significativa, seja em território nacional ou paranaense (setor esquerdo do radar). De todo modo, os gráficos indicam a clara tendência histórica da onda emancipacionista favorável a micro e pequenos municípios. Isto é observado pelo deslocamento da área de concentração do radar, majoritariamente de seu setor inferior para seu setor direito. Ademais, torna-se mais evidente o argumento retroapresentado de que, embora as tendências paranaenses e nacionais convirjam em direção, o Paraná foi mais intensamente afetado do que a média brasileira pela onda emancipatória de municípios de pequena escala, em especial de municípios com população de 5.001 a 10.000 habitantes – fato perceptível pela comparação direta entre as Figuras 7 e 8. Em suma, não obstante a malha geopolítica paranaense ter sido proporcionalmente menos marcada por pequenos municípios do que a brasileira em 1950, tal realidade se inverteu ao longo do tempo: entre os anos de 1980 e 1990, época da promulgação da Carta Magna vigente, a dinâmica populacional paranaense já parcialmente se sobrepunha à nacional, e a partir dos anos 2000, o mapa político do Paraná já superava o brasileiro em termos de concentração relativa de micro e pequenos municípios<sup>45</sup>.

Dadas as evidências conjuntas apresentadas até então, questiona-se a respeito das *causas e consequências* de tais ondas emancipacionistas, especialmente favoráveis à criação de micro e

<sup>45</sup> Dadas as evidências conjuntas apresentadas até então, questiona-se a respeito da explicação para tais ondas emancipacionistas, especialmente favoráveis à criação de micro e pequenos municípios. Avaliar os fatores que podem ter motivado Este é um de nossos principais propósitos, e será trabalhado ao longo de todo o Relatório.

pequenos municípios. Avaliar os fatores (sejam de origem política, econômica ou jurídica) que podem ter fortalecido as tendências emancipatórias, assim como as consequências (políticas e socioeconômicas) delas decorrentes, é um de nossos principais objetivos, e será trabalhado ao longo de todo o Relatório. Neste sentido, a seguir abordaremos uma análise descritiva para ponderar a relação existente entre a escala municipal (medida em termos populacionais) e a qualidade de vida das populações locais (medida pelo Índice de Desenvolvimento Humano Municipal).

### 5.3. ESCALA MUNICIPAL E DESENVOLVIMENTO HUMANO NOS MUNICÍPIOS PARANAENSES

Na subseção anterior, debatemos a tendência histórica de proliferação de micro e pequenos municípios em âmbito paranaense e brasileiro. Não foram discutidas, no entanto, as potenciais consequências desta realidade para as perspectivas de qualidade de vida em âmbito municipal. Assim sendo, o objetivo da presente seção é justamente o de analisar a relação entre a escala populacional dos municípios e o desenvolvimento humano municipal, entendido como uma *proxy* representativa da qualidade de vida local. Para cumprir com tal finalidade, pautar-nos-emos, de um lado, pelos dados populacionais do Censo Demográfico de 2010 (IBGE), e de outro, pelo Índice de Desenvolvimento Humano Municipal brasileiro (IDHM), também referente ao ano 2010 (PNUD; IPEA; Fundação João Pinheiro)<sup>46</sup>.

De início, cumpre destacar que a riqueza informacional do IDHM provém de dois grandes pilares. Primeiramente, o indicador avalia as mesmas três dimensões que o Índice de Desenvolvimento Humano Global (IDH), quais sejam, *renda*, *longevidade* e *educação*. Em segundo lugar, apesar de considerar as mesmas dimensões de análise, a metodologia empregada foi “adequada ao contexto brasileiro e à disponibilidade de indicadores nacionais”, delineando um retrato mais fiel da realidade dos municípios brasileiros<sup>47</sup>.

Assim sendo, passemos aos dados.

De acordo com o Censo 2010 do IBGE, os 399 municípios paranaenses somavam 10.444.526 habitantes à época. No entanto, conforme asseverado anteriormente, a distribuição populacional intermunicipal do Paraná nunca esteve perto de ser equitativa. Tenha-se em mente, por exemplo, que a Capital, Curitiba,

---

<sup>46</sup> Ressalta-se que embora o IBGE já tenha disponibilizado estimativas populacionais atualizadas, incluindo para o ano de 2015, a escolha pelos dados do Censo 2010 justifica-se metodologicamente, uma vez que o levantamento oficial mais atualizado do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) considera o ano-base 2010. Para viabilizar a comparação direta entre os dois universos de dados, adotamos o ano de 2010 como período-base comum.

<sup>47</sup> Disponível em: [http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/o\\_atlas/idhm/](http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/o_atlas/idhm/). Último acesso em 27/07/2015. Foge do escopo deste trabalho abordar a exata metodologia adotada para o cálculo do IDHM. Para o leitor interessado, maiores informações podem ser encontradas em <http://www.atlasbrasil.org.br>.

contava com 1.751.907 residentes em 2010, população equivalente a 1/6 do total estadual. Ademais, é representativo o fator multiplicativo de mais de 1.200 unidades que distanciava a população curitibana da população de Jardim Olinda, menor município do estado em 2010, com apenas 1.409 habitantes. De todo modo, a assimetria populacional paranaense não é restrita aos municípios extremos de maior e menor população. Veja-se, pois, que o contingente populacional curitibano era 3,5 vezes maior que o da segunda cidade mais populosa à época, Londrina, que contava com pouco mais de 500 mil habitantes.

Destarte, emerge como de suma importância a possibilidade analítica de segmentar o universo (o conjunto total dos 399 municípios estaduais, ordenados em ordem crescente de população) em 100 estratos iguais (cada qual chamado percentil) e, então, comparar os valores populacionais isolados ou acumulados em relação a tais estratos<sup>48</sup>. O Quadro 6, a seguir, ilumina tal empreendimento no que diz respeito aos conjuntos dos municípios representativos dos 10% mais populosos e menos populosos do Paraná – doravante também referidos como decil populacional superior e inferior, respectivamente (doravante referidos como DS e DI). As estatísticas descritivas sumarizadas no Quadro 6, portanto, facilitam a visualização das disparidades na distribuição populacional intermunicipal no território paranaense.

Inicialmente, note-se a somatória populacional no DS: 6.562.691 habitantes. Esse número indica que os 10% de municípios mais populosos acumulam mais de 60% da população estadual (lembrando que Curitiba, isoladamente, equivale a 1/6 da população paranaense). Dito de outro modo, o DS apresenta concentração populacional quase 60 vezes maior que a do DI, cuja representação populacional no estado é de pouco mais de um por cento, mesmo contemplando um município a mais na amostra<sup>49</sup>. O intervalo amostral (também conhecido como amplitude amostral, ou seja, a distância entre os valores mínimo e máximo da amostra) e o desvio padrão também são relevantes, uma vez que expressam assimetria consideravelmente maior no DS. Neste, a população varia de menos de 42.000 habitantes até os mais de 1,5 milhão de habitantes da Capital, com uma média de aproximadamente 165.000 residentes por município. Em contrapartida, no DI o intervalo amostral é de apenas 2.063 habitantes, estando a média populacional, de cerca de 2.710 habitantes, mais próxima dos limites inferior e superior do conjunto. Tais leituras são reforçadas pelo índice estatístico de haver distribuição

---

<sup>48</sup> Semelhantemente, em estatística, caso a amostra seja ordenada e segmentada em dez estratos iguais, cada um será denominado decil; em quatro estratos iguais, cada um será denominado quartil. Assim sendo, por exemplo, o 1º decil corresponderá ao 10º percentil – ambos demarcam o elemento amostral (incluso) abaixo do qual há uma frequência acumulada de 10% das observações ordenadas. Similarmente, o 9º decil corresponderá ao 90º percentil – ambos demarcam o elemento amostral (incluso) abaixo do qual há uma frequência acumulada de 90% das observações ordenadas ou, paralelamente, acima do qual há os 10% das observações ordenadas de maior valor.

<sup>49</sup> O cálculo dos percentis foi feito por meio da opção “Análise de dados”, ferramenta “Ordem e percentil” do Software Microsoft Excel 2010.

assimétrica em direção a valores maiores do que a média amostral no DS, ao passo que o DI é afetado por uma pequena assimetria tendenciosa a valores menores do que a sua média amostral (linha “assimetria”, com valor positivo de 5,15 e negativo de 0,62, respectivamente).

QUADRO 6 - ESTATÍSTICAS DESCRITIVAS DOS DECIS POPULACIONAIS SUPERIOR E INFERIOR

Estatística	Estatísticas populacionais (decil superior)	Estatísticas populacionais (decil inferior)
Média	164.067,28	2.711,37
Erro padrão	43.725,51	83,88
Mediana	90.200,50	2.764,00
Moda	n.a.	2.727
Desvio padrão	276.544,41	537,10
Variância da amostra	76.476.810.179,69	288.478,89
Curtose	29,36	-0,01
Assimetria	5,15	-0,62
Intervalo	1.710.090	2.063
Mínimo	41.817	1.409
Máximo	1.751.907	3.472
Soma	6.562.691	111.166
Contagem	40	41

n.a.: não disponível

Fonte: elaboração própria a partir dos dados do Censo 2010 do IBGE

Merecem menção outras duas circunstâncias iluminadas pelo Quadro 6. Em primeiro lugar, dado o teto de 3.472 habitantes, constata-se que *o DI é integralmente constituído por micromunicípios*. Em verdade, seria necessário chegar quase ao limite superior do *quartil* inferior da amostra estadual para encontrar o limiar populacional que separa os micromunicípios dos demais municípios classificados como pequenos. Concretamente, o primeiro município paranaense a apresentar população superior a 5.000 habitantes, Diamante d’Oeste, corresponde à porcentagem acumulada de 24,60% da amostra ordenada dos 399 municípios. Em segundo lugar, lembrando o discutido na subseção anterior, pode-se vislumbrar uma relação entre, de um lado, a expressiva concentração de micro e pequenos municípios na malha geopolítica estadual e, de outro, a homogeneidade do contingente populacional entre os menores municípios paranaenses. Confluindo estes dados com as demais argumentações previamente apresentadas neste Relatório, poder-se-ia arrazoar que não apenas o predomínio quantitativo dos pequenos municípios, mas também a relativa simetria (ou, talvez, rigidez) populacional a que eles se

veem submetidos pode ser proveniente, direta ou indiretamente, da estrutura de incentivos legais vigentes e do comportamento institucionalizado dos agentes políticos e econômicos. Em outras palavras, poder-se-ia argumentar que o atual arcabouço institucional pode vir a aprofundar e perpetuar incentivos favoráveis à manutenção de baixos contingentes populacionais nos municípios brasileiros, porventura inibindo e/ou distorcendo a dinâmica populacional (de constituição de municípios relativamente maiores) que existiria na ausência de tais incentivos legalmente induzidos.

Isto posto, faz-se *mister* salientar que mais do que meramente útil, analisar os municípios em estratos populacionais é *necessário* frente às determinações trazidas pelo PLS nº 199/2015, assim como pela PEC nº 143/2015, que dispõem sobre os procedimentos para a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios, nos termos constitucionais. Por exemplo, tanto o inciso II do art. 6º do supracitado PLS, quanto, paralelamente, o Art. 18-A, §4º, III, sugerido pela PEC, indicam como condição necessária para a criação de municípios a análise da média do número de imóveis “observada nos Municípios que constituam os dez por cento de menor população no Estado”. Em termos práticos, pois, o que tais dispositivos demandam é o estudo do conjunto formado pelos municípios pertencentes ao DI do estado em que se propõe a criação municipal. O Quadro 7, nas próximas páginas, representa esse conjunto, sendo cada município acompanhado da síntese das principais informações de seu IDHM (em valores absolutos e posições relativas no *ranking* estadual). Com fins comparativos, conquanto não seja estritamente demandado pelo Projeto de Lei ou pela Proposta de Emenda à Constituição, o Quadro 8 demonstrará as informações do segmento diametralmente oposto, ou seja, elencará o rol dos municípios que constituem os dez por cento mais populosos do Paraná<sup>50</sup>.

Compete destacar que a observação sistêmica dos Quadros 7 e 8 traz evidências de que a qualidade de vida municipal, conjugadas dimensões de educação, longevidade e renda, é, em média, inferior nos municípios menores, iluminando uma potencial correlação positiva entre o tamanho de um município (medido por sua população) e o índice de desenvolvimento humano local. Faz-se a devida ressalva de que a análise em blocos não é suficiente para tomada consistente de conclusão a este respeito, sendo a análise integral do universo dos 399 municípios, sem dúvidas, mais informativa. Todavia, os dados parciais sugerem haver uma relação entre a escala populacional do município e suas possibilidades de desenvolvimento socioeconômico local, de sorte que os maiores municípios tendem a apresentar maior IDHM.

---

<sup>50</sup> A listagem completa com as informações para os 399 municípios paranaenses pode ser encontrada nos Anexos.



QUADRO 7 - CONJUNTO DOS MUNICÍPIOS QUE CONSTITUEM OS 10% DE MENOR POPULAÇÃO NO ESTADO DO PARANÁ (DI) (2010)

Ponto	Município	População	Ordem ( <i>ranking</i> populacional)	Porcentagem acumulada	IDHM Geral	<i>Ranking</i> Geral	IDHM Renda	<i>Ranking</i> Renda	IDHM Longevidade	<i>Ranking</i> Longev.	IDHM Educação	<i>Ranking</i> Educ.
41	Farol	3.472	359	10,00%	0,715	160 <sup>º</sup>	0,671	296 <sup>º</sup>	0,818	217 <sup>º</sup>	0,665	65 <sup>º</sup>
40	Prado Ferreira	3.434	360	9,70%	0,710	175 <sup>º</sup>	0,707	130 <sup>º</sup>	0,852	26 <sup>º</sup>	0,593	270 <sup>º</sup>
39	Jundiá do Sul	3.433	361	9,50%	0,688	272 <sup>º</sup>	0,660	324 <sup>º</sup>	0,817	225 <sup>º</sup>	0,605	236 <sup>º</sup>
38	Sulina	3.394	362	9,20%	0,693	263 <sup>º</sup>	0,684	233 <sup>º</sup>	0,854	18 <sup>º</sup>	0,570	310 <sup>º</sup>
37	Ourizona	3.380	363	9,00%	0,720	127 <sup>º</sup>	0,721	78 <sup>º</sup>	0,803	309 <sup>º</sup>	0,644	121 <sup>º</sup>
36	Godoy Moreira	3.337	364	8,70%	0,675	316 <sup>º</sup>	0,642	363 <sup>º</sup>	0,828	150 <sup>º</sup>	0,578	295 <sup>º</sup>
35	Rio Bom	3.334	365	8,50%	0,729	87 <sup>º</sup>	0,672	292 <sup>º</sup>	0,848	35 <sup>º</sup>	0,681	42 <sup>º</sup>
34	Bom Sucesso do Sul	3.293	366	8,20%	0,742	52 <sup>º</sup>	0,704	143 <sup>º</sup>	0,836	96 <sup>º</sup>	0,695	24 <sup>º</sup>
33	Brasilândia do Sul	3.209	367	8,00%	0,681	295 <sup>º</sup>	0,680	253 <sup>º</sup>	0,813	245 <sup>º</sup>	0,572	307 <sup>º</sup>
32	Alto Paraíso	3.206	368	7,70%	0,678	308 <sup>º</sup>	0,677	271 <sup>º</sup>	0,829	140 <sup>º</sup>	0,556	325 <sup>º</sup>
31	Cruzmaltina	3.162	369	7,50%	0,666	334 <sup>º</sup>	0,650	346 <sup>º</sup>	0,768	397 <sup>º</sup>	0,593	270 <sup>º</sup>
30	Manfrinópolis	3.127	370	7,20%	0,645	363 <sup>º</sup>	0,642	363 <sup>º</sup>	0,805	295 <sup>º</sup>	0,520	365 <sup>º</sup>
29	Ivatuba	3.010	371	7,00%	0,766	12 <sup>º</sup>	0,718	91 <sup>º</sup>	0,837	90 <sup>º</sup>	0,748	3 <sup>º</sup>
28	Inajá	2.988	372	6,70%	0,705	207 <sup>º</sup>	0,676	278 <sup>º</sup>	0,807	281 <sup>º</sup>	0,641	130 <sup>º</sup>
27	Anahy	2.874	373	6,50%	0,695	256 <sup>º</sup>	0,671	296 <sup>º</sup>	0,844	54 <sup>º</sup>	0,593	270 <sup>º</sup>
26	Ângulo	2.859	374	6,20%	0,721	121 <sup>º</sup>	0,705	140 <sup>º</sup>	0,827	165 <sup>º</sup>	0,644	121 <sup>º</sup>
25	Rancho Alegre d'Oeste	2.847	375	6,00%	0,704	212 <sup>º</sup>	0,673	286 <sup>º</sup>	0,831	128 <sup>º</sup>	0,625	187 <sup>º</sup>
24	Novo Itacolomi	2.827	376	5,70%	0,710	175 <sup>º</sup>	0,681	246 <sup>º</sup>	0,831	128 <sup>º</sup>	0,633	156 <sup>º</sup>
23	Pitangueiras	2.814	377	5,50%	0,710	175 <sup>º</sup>	0,670	299 <sup>º</sup>	0,842	64 <sup>º</sup>	0,634	153 <sup>º</sup>
22	Paranapoema	2.791	378	5,20%	0,709	184 <sup>º</sup>	0,680	253 <sup>º</sup>	0,834	113 <sup>º</sup>	0,629	174 <sup>º</sup>
21	Boa Esperança do Iguacu	2.764	379	5,00%	0,700	232 <sup>º</sup>	0,673	286 <sup>º</sup>	0,848	35 <sup>º</sup>	0,602	246 <sup>º</sup>
19	Barra do Jacaré	2.727	380	4,50%	0,744	45 <sup>º</sup>	0,678	266 <sup>º</sup>	0,813	245 <sup>º</sup>	0,747	5 <sup>º</sup>
20	Santo Antônio do Caiuá	2.727	380	4,50%	0,696	249 <sup>º</sup>	0,650	346 <sup>º</sup>	0,820	207 <sup>º</sup>	0,632	162 <sup>º</sup>
18	Cafeara	2.695	382	4,20%	0,693	263 <sup>º</sup>	0,683	239 <sup>º</sup>	0,811	258 <sup>º</sup>	0,602	246 <sup>º</sup>
17	Pinhal de São Bento	2.625	383	4,00%	0,695	256 <sup>º</sup>	0,669	300 <sup>º</sup>	0,801	321 <sup>º</sup>	0,626	185 <sup>º</sup>
16	Iracema do Oeste	2.578	384	3,70%	0,707	194 <sup>º</sup>	0,672	292 <sup>º</sup>	0,836	96 <sup>º</sup>	0,630	170 <sup>º</sup>
15	Flórida	2.543	385	3,50%	0,732	76 <sup>º</sup>	0,707	130 <sup>º</sup>	0,816	231 <sup>º</sup>	0,679	47 <sup>º</sup>
14	Porto Rico	2.530	386	3,20%	0,735	69 <sup>º</sup>	0,691	201 <sup>º</sup>	0,846	47 <sup>º</sup>	0,680	43 <sup>º</sup>
13	São Pedro do Paraná	2.491	387	3,00%	0,704	212 <sup>º</sup>	0,678	266 <sup>º</sup>	0,836	96 <sup>º</sup>	0,616	209 <sup>º</sup>
12	Uniflor	2.466	388	2,70%	0,720	127 <sup>º</sup>	0,690	205 <sup>º</sup>	0,826	172 <sup>º</sup>	0,655	97 <sup>º</sup>
11	Ariranha do Ivaí	2.453	389	2,50%	0,670	323 <sup>º</sup>	0,637	372 <sup>º</sup>	0,794	347 <sup>º</sup>	0,594	265 <sup>º</sup>
10	Santo Antônio do Paraíso	2.408	390	2,20%	0,716	152 <sup>º</sup>	0,683	239 <sup>º</sup>	0,813	245 <sup>º</sup>	0,662	73 <sup>º</sup>
9	Mirador	2.327	391	2,00%	0,680	303 <sup>º</sup>	0,656	330 <sup>º</sup>	0,800	329 <sup>º</sup>	0,599	254 <sup>º</sup>
8	Iguatu	2.234	392	1,70%	0,703	220 <sup>º</sup>	0,672	292 <sup>º</sup>	0,812	254 <sup>º</sup>	0,637	151 <sup>º</sup>
7	Guaporema	2.219	393	1,50%	0,719	133 <sup>º</sup>	0,686	225 <sup>º</sup>	0,808	274 <sup>º</sup>	0,671	57 <sup>º</sup>
6	São Manoel do Paraná	2.098	394	1,20%	0,725	98 <sup>º</sup>	0,721	78 <sup>º</sup>	0,825	182 <sup>º</sup>	0,640	137 <sup>º</sup>
5	Esperança Nova	1.970	395	1,00%	0,689	270 <sup>º</sup>	0,690	205 <sup>º</sup>	0,799	330 <sup>º</sup>	0,594	265 <sup>º</sup>
4	Miraselva	1.862	396	0,70%	0,748	33 <sup>º</sup>	0,694	195 <sup>º</sup>	0,854	18 <sup>º</sup>	0,707	12 <sup>º</sup>
3	Santa Inês	1.818	397	0,50%	0,717	144 <sup>º</sup>	0,675	282 <sup>º</sup>	0,827	165 <sup>º</sup>	0,659	87 <sup>º</sup>



Ponto	Município	População	Ordem ( <i>ranking</i> populacional)	Porcentagem acumulada	IDHM Geral	<i>Ranking</i> Geral	IDHM Renda	<i>Ranking</i> Renda	IDHM Longevidade	<i>Ranking</i> Longev.	IDHM Educação	<i>Ranking</i> Educ.
2	Nova Aliança do Ivaí	1.431	398	0,20%	0,717	144 <sup>º</sup>	0,673	286 <sup>º</sup>	0,794	347 <sup>º</sup>	0,691	29 <sup>º</sup>
1	Jardim Olinda	1.409	399	0,00%	0,682	292 <sup>º</sup>	0,669	300 <sup>º</sup>	0,791	363 <sup>º</sup>	0,600	251 <sup>º</sup>

Fonte: elaboração própria, com base nos dados do Censo 2010 do IBGE e de <http://www.atlasbrasil.org.br> (último acesso em 02/10/2015)



QUADRO 8 - CONJUNTO DOS MUNICÍPIOS QUE CONSTITUEM OS 10% DE MAIOR POPULAÇÃO NO ESTADO DO PARANÁ (DS) (2010)

Ponto	Município	População	Ordem (ranking populacional)	Porcentagem acumulada	IDHM Geral	Ranking Geral	IDHM Renda	Ranking Renda	IDHM Longevidade	Ranking Longev.	IDHM Educação	Ranking Educ.
399	Curitiba	1.751.907	1	100,00%	0,823	1º	0,850	1º	0,855	16º	0,768	1º
398	Londrina	506.701	2	99,70%	0,778	6º	0,789	4º	0,837	90º	0,712	10º
397	Maringá	357.077	3	99,40%	0,808	2º	0,806	2º	0,852	26º	0,768	1º
396	Ponta Grossa	311.611	4	99,20%	0,763	13º	0,755	16º	0,837	90º	0,703	15º
395	Cascavel	286.205	5	98,90%	0,782	4º	0,776	10º	0,846	47º	0,728	7º
394	São José dos Pinhais	264.210	6	98,70%	0,758	21º	0,749	23º	0,859	7º	0,678	49º
393	Foz do Iguaçu	256.088	7	98,40%	0,751	29º	0,748	25º	0,858	10º	0,661	76º
392	Colombo	212.967	8	98,20%	0,733	73º	0,715	99º	0,870	1º	0,632	162º
391	Guarapuava	167.328	9	97,90%	0,731	78º	0,730	56º	0,853	24º	0,628	177º
390	Paranaguá	140.469	10	97,70%	0,750	32º	0,733	50º	0,852	26º	0,676	52º
389	Apucarana	120.919	11	97,40%	0,748	33º	0,741	37º	0,845	50º	0,668	61º
388	Toledo	119.313	12	97,20%	0,768	9º	0,755	16º	0,855	16º	0,702	19º
387	Araucária	119.123	13	96,90%	0,740	54º	0,743	34º	0,852	26º	0,639	142º
386	Pinhais	117.008	14	96,70%	0,751	29º	0,761	13º	0,836	96º	0,666	63º
385	Campo Largo	112.377	15	96,40%	0,745	43º	0,730	56º	0,854	18º	0,664	68º
384	Arapongas	104.150	16	96,20%	0,748	33º	0,751	21º	0,834	113º	0,669	59º
383	Almirante Tamandaré	103.204	17	95,90%	0,699	239º	0,706	138º	0,840	73º	0,575	301º
382	Umuarama	100.676	18	95,70%	0,761	17º	0,755	16º	0,836	96º	0,698	21º
381	Cambé	96.733	19	95,40%	0,734	71º	0,724	70º	0,840	73º	0,651	104º
380	Piraquara	93.207	20	95,20%	0,700	232º	0,689	212º	0,869	2º	0,574	302º
379	Campo Mourão	87.194	21	94,90%	0,757	25º	0,749	23º	0,841	69º	0,689	32º
378	Sarandí	82.847	22	94,70%	0,695	256º	0,681	246º	0,850	31º	0,579	292º
377	Fazenda Rio Grande	81.675	23	94,40%	0,720	127º	0,713	109º	0,847	44º	0,617	206º
376	Paranavaí	81.590	24	94,20%	0,763	13º	0,750	22º	0,844	54º	0,703	15º
375	Francisco Beltrão	78.943	25	93,90%	0,774	7º	0,758	15º	0,844	54º	0,726	9º
374	Pato Branco	72.370	26	93,70%	0,782	4º	0,778	7º	0,845	50º	0,728	7º
373	Cianorte	69.958	27	93,40%	0,755	26º	0,747	26º	0,841	69º	0,685	38º
372	Telêmaco Borba	69.872	28	93,20%	0,734	71º	0,726	65º	0,828	150º	0,657	90º
371	Castro	67.084	29	92,90%	0,703	220º	0,704	143º	0,823	193º	0,600	251º
370	Rolândia	57.862	30	92,70%	0,739	59º	0,744	33º	0,821	199º	0,661	76º
369	Irati	56.207	31	92,40%	0,726	94º	0,715	99º	0,835	106º	0,640	137º
368	União da Vitória	52.735	32	92,20%	0,740	54º	0,713	109º	0,837	90º	0,680	43º
367	Prudentópolis	48.792	33	91,90%	0,676	312º	0,664	315º	0,807	281º	0,577	297º
366	Ibiporã	48.198	34	91,70%	0,726	94º	0,720	86º	0,821	199º	0,647	113º
365	Cornélio Procópio	46.928	35	91,40%	0,759	20º	0,746	29º	0,848	35º	0,692	26º
364	Marechal Cândido Rondon	46.819	36	91,20%	0,774	7º	0,782	5º	0,842	64º	0,704	14º
363	Lapa	44.932	37	90,90%	0,706	199º	0,696	181º	0,848	35º	0,595	261º
362	Palmas	42.888	38	90,70%	0,660	343º	0,687	222º	0,827	165º	0,505	374º



Ponto	Município	População	Ordem ( <i>ranking</i> populacional)	Porcentagem acumulada	IDHM Geral	<i>Ranking</i> Geral	IDHM Renda	<i>Ranking</i> Renda	IDHM Longevidade	<i>Ranking</i> Longev.	IDHM Educação	<i>Ranking</i> Educ.
361	Santo Antônio da Platina	42.707	39	90,40%	0,718	136 <sup>º</sup>	0,733	50 <sup>º</sup>	0,817	225 <sup>º</sup>	0,617	206 <sup>º</sup>
360	Medianeira	41.817	40	90,20%	0,763	13 <sup>º</sup>	0,762	12 <sup>º</sup>	0,849	34 <sup>º</sup>	0,686	36 <sup>º</sup>

Fonte: elaboração própria, com base nos dados do Censo 2010 do IBGE e de <http://www.atlasbrasil.org.br> (último acesso em 02/10/2015)

Considerando que os dados brutos iluminados pelos Quadros 7 e 8 podem, de fato, dificultar a visualização da tendência alegada, os Quadros 9 a 11, abaixo, cumprem importante papel analítico, essencial para integrar a argumentação. Complementares entre si, os Quadros 9 e 10 demonstram a quantia absoluta de municípios paranaenses que estão contempladas em diferentes critérios de estratificação do IDHM; por sua vez, o Quadro 11 compara as estatísticas descritivas das diferentes dimensões do IDHM entre os conjuntos de municípios integrantes dos dois extremos populacionais do Estado do Paraná (DS e DI).

QUADRO 9 - QUANTITATIVO MUNICIPAL CONFORME ESTRATOS DO RANKING DO IDHM, PARANÁ, 2010

	<i>Ranking</i> do IDHM	Quantia de municípios pertencentes ao decil superior	Quantia de municípios pertencentes ao decil inferior
Geral	[1 <sup>a</sup> -10 <sup>a</sup> ]	8	0
	[11 <sup>a</sup> -50 <sup>a</sup> ]	14	3
	[51 <sup>a</sup> -100 <sup>a</sup> ]	9	5
	[101 <sup>a</sup> - 399 <sup>a</sup> ]	9	33
Renda	[1 <sup>a</sup> -10 <sup>a</sup> ]	6	0
	[11 <sup>a</sup> -50 <sup>a</sup> ]	18	0
	[51 <sup>a</sup> -100 <sup>a</sup> ]	7	3
	[101 <sup>a</sup> - 399 <sup>a</sup> ]	9	38
Longevidade	[1 <sup>a</sup> -10 <sup>a</sup> ]	4	0
	[11 <sup>a</sup> -50 <sup>a</sup> ]	15	6
	[51 <sup>a</sup> -100 <sup>a</sup> ]	12	6
	[101 <sup>a</sup> - 399 <sup>a</sup> ]	9	29
Educação	[1 <sup>a</sup> -10 <sup>a</sup> ]	6	2
	[11 <sup>a</sup> -50 <sup>a</sup> ]	11	6
	[51 <sup>a</sup> -100 <sup>a</sup> ]	8	5
	[101 <sup>a</sup> - 399 <sup>a</sup> ]	15	28

Fonte: elaboração própria, a partir dos dados disponíveis em <http://www.atlasbrasil.org.br> (último acesso em 02/10/2015)

O Quadro 9 indica o número de municípios pertencentes aos decis populacionais superior e inferior que estão contemplados em diferentes estratos do *ranking* do IDHM, em cada uma de suas três dimensões. Para permitir essa comparação, os municípios foram segmentados em quatro grandes estratos: (i) os dez melhores municípios conforme o indicador; (ii) do 11<sup>o</sup> ao 50<sup>o</sup> colocado; (iii) do 51<sup>o</sup> ao 100<sup>o</sup> colocado; e (iv) do 101<sup>o</sup> ao pior município de acordo com o indicador.

Perceba-se, por exemplo, que apenas 08 dentre os municípios do DI fazem parte do conjunto dos 100 maiores IDHM paranaenses<sup>51</sup>. Por outro lado, 31 dos 40 municípios do DS foram identificados entre os 100 municípios mais desenvolvidos do Estado do Paraná. Caso deixemos a análise mais criteriosa e

<sup>51</sup> A saber, Ivatuba (12<sup>a</sup>), Miraselva (33<sup>a</sup>), Barra do Jacaré (45<sup>a</sup>), Bom Sucesso do Sul (52<sup>a</sup>), Porto Rico (69<sup>a</sup>), Flórida (76<sup>a</sup>), Rio Bom (87<sup>a</sup>) e São Manoel do Paraná (98<sup>a</sup>).



passemos o foco para os 50 municípios mais desenvolvidos do estado, constataremos 22 deles no DS e apenas 03 no DI. Todavia, talvez o dado mais representativo seja o fato de 08 dos 10 municípios paranaenses mais desenvolvidos serem pertencentes ao conjunto dos 10% de municípios mais populosos<sup>52</sup>, ao passo que nenhum dos municípios menos populosos alcançou tal nível relativo de desenvolvimento.

A propósito, ressalta-se que este padrão se repete também nas dimensões isoladas do IDHM (Renda, Longevidade e Educação). Em outras palavras, na média, os municípios mais populosos são preponderantemente identificados pelos melhores cenários relativos em todas as dimensões do IDHM, ao passo que os municípios menos populosos concentram-se majoritariamente, sempre, no último estrato do *ranking*. Estatisticamente falando, quando avaliada a média do IDHM geral e de suas três dimensões, 78% dos municípios do DI apresentam situação aquém dos cem municípios mais bem desenvolvidos do Estado<sup>53</sup>.

De toda sorte, interessa notar que é na dimensão Renda (medida pela renda municipal *per capita*) que a situação dos municípios menos populosos encontra-se *relativamente mais debilitada*. Destarte, no que diz respeito ao IDHM-Renda, vê-se que, no DS, 31 municípios são contemplados dentre os 100, e 24 dentre os 50 de melhores condições materiais no Estado. Por sua vez, nenhum dos municípios do DI é integrante do conjunto dos 50 municípios paranaenses de condições econômico-materiais mais avançadas, e tão somente 03 (três) são identificados entre os 100 de melhores índices<sup>54</sup>.

Convém, ainda, abordarmos os dados da dimensão Educação trazidos pelo Quadro 9. A princípio, os quantitativos municipais dentro de cada estrato do *ranking* do IDHM poderiam sugerir que é na dimensão educacional que os municípios menos populosos estão mais bem desenvolvidos. Tal conclusão é decorrente da observação direta das informações do Quadro supracitado. Em primeiro lugar, é na dimensão educacional que há a menor quantia de municípios do DI no pior estrato do *ranking* – são 28 municípios, frente aos, por exemplo, 38 que estão neste mesmo estrato na dimensão de renda. Em segundo lugar, o IDHM-Educação é o único que indica representantes dos 10% menos populosos dentre os dez melhores índices do Paraná: Ivatuba e Barra do Jacaré têm o 3º e 5º melhor

---

<sup>52</sup> A saber, Curitiba (1ª), Maringá (2ª), Cascavel e Pato Branco (dividem a 4ª colocação), Londrina (6ª), Francisco Beltrão e Marechal Cândido Rondon (dividem a 7ª colocação), e Toledo (9ª). Os outros dois municípios que completam o rol dos dez melhores são Palotina (64ª posição no *ranking* populacional, empatada com Toledo, com o 9º maior IDHM) e Quatro Pontes (município que ocupa a 347ª posição no *ranking* populacional e é, surpreendentemente, detentor do 3º maior IDHM, o que é parcialmente explicado pela igual colocação (3ª) nos *rankings* das dimensões Renda e Educação).

<sup>53</sup> Metodologia de cálculo. Passo um:  $(33+38+29+28)/4 = 32$ . Passo dois:  $32/41 = 0,78$ .

<sup>54</sup> A saber, Ourizona e São Manoel do Paraná (que compartilham o 78º melhor índice), além de Ivatuba (91º).

índice educacional do Estado, respectivamente. Não obstante, dependendo dos parâmetros adotados para a análise, concluir que a dimensão educacional está bem desenvolvida nos municípios menores pode vir a ser um *equivoco*. Para entender o motivo desta ressalva, atentemo-nos aos dados iluminados pelo Quadro 10.

QUADRO 10 - QUANTITATIVO MUNICIPAL CONFORME FAIXAS DE DESENVOLVIMENTO HUMANO (IDHM), PARANÁ, 2010

	Faixas de desenvolvimento humano (IDHM)	Valor de referência	Quantia de municípios no Estado do Paraná	Quantia de municípios pertencentes ao decil superior	Quantia de municípios pertencentes ao decil inferior
Geral	Muito alto	0,800 - 1,000	2	2	0
	Alto	0,700 - 0,799	236	34	26
	Médio	0,600 - 0,699	157	4	15
	Baixo	0,500 - 0,599	4	0	0
	Muito baixo	0,000 - 0,499	0	0	0
Renda	Muito alto	0,800 - 1,000	2	2	0
	Alto	0,700 - 0,799	157	33	7
	Médio	0,600 - 0,699	234	5	34
	Baixo	0,500 - 0,599	6	0	0
	Muito baixo	0,000 - 0,499	0	0	0
Longevidade	Muito alto	0,800 - 1,000	329	40	36
	Alto	0,700 - 0,799	70	0	5
	Médio	0,600 - 0,699	0	0	0
	Baixo	0,500 - 0,599	0	0	0
	Muito baixo	0,000 - 0,499	0	0	0
Educação	Muito alto	0,800 - 1,000	0	0	0
	Alto	0,700 - 0,799	20	10	3
	Médio	0,600 - 0,699	233	24	27
	Baixo	0,500 - 0,599	124	6	11
	Muito baixo	0,000 - 0,499	22	0	0

Fonte: elaboração própria, a partir dos dados disponíveis em <http://www.atlasbrasil.org.br> (último acesso em 02/10/2015)

A estratificação do IDHM adotada pelo Quadro 10, ao contrário do Quadro 9, é pautada em critérios *absolutos*, e não *relativos*. Isto quer dizer que ao invés de trazer posições relativas em um *ranking*, o Quadro 10 traz os dados absolutos do IDHM em suas variadas dimensões. Assim, contrariamente ao que poderia ser deduzido em um primeiro momento, a dimensão educacional *não* é bem desenvolvida nos municípios do DI – ela é tão somente *relativamente mais bem desenvolvida*, quando comparada à situação dos demais municípios paranaenses, de outras faixas populacionais. Note-se, pois, que o IDHM-Educação é o único em que, contrariamente ao que se poderia inicialmente supor, há municípios do DI classificados como de *baixo desenvolvimento* – e não são poucos: mais de ¼ dos integrantes do conjunto apresentam IDHM-Educação menor do que 0,600.

Nesta mesma linha, preocupa a constatação de que *quase 1/3 de todos os municípios paranaenses* apresentam sua dimensão educacional classificada como de baixo desenvolvimento pelo PNUD. Atente-se, ainda, que até mesmo municípios do DS contribuem com esta alarmante realidade<sup>55</sup>. Mais do que isso, os dados relacionam a existência de 22 municípios em todo o Paraná cujo desenvolvimento na esfera educacional foi classificado como  *muito baixo*, ou seja, inferior à magnitude de 0,500.

QUADRO 11 - COMPARATIVO DAS ESTATÍSTICAS DESCRITIVAS DAS DIMENSÕES DO IDHM ENTRE OS MUNICÍPIOS DOS DECIS POPULACIONAIS SUPERIOR E INFERIOR (ANO-BASE 2010)

Estatística	IDHM-G		IDHM-R		IDHM-L		IDHM-E	
	DS*	DI**	DS*	DI**	DS*	DI**	DS*	DI**
Média	0,744	0,706	0,739	0,679	0,842	0,822	0,661	0,633
Erro padrão	0,005	0,004	0,006	0,003	0,002	0,003	0,009	0,008
Mediana	0,748	0,707	0,744	0,677	0,844	0,825	0,667	0,632
Moda	0,763	0,710	0,755	0,672	0,837	0,836	0,768	0,593
Desvio padrão	0,033	0,024	0,035	0,020	0,013	0,020	0,055	0,048
Variância da amostra	0,001	0,001	0,001	0,000	0,000	0,000	0,003	0,002
Curtose	0,611	0,397	1,540	0,125	0,466	-0,091	0,553	0,387
Assimetria	-0,228	-0,002	0,527	0,170	-0,415	-0,347	-0,506	0,318
Intervalo	0,163	0,121	0,186	0,084	0,063	0,086	0,263	0,228
Mínimo	0,660	0,645	0,664	0,637	0,807	0,768	0,505	0,520
Máximo	0,823	0,766	0,850	0,721	0,870	0,854	0,768	0,748
Soma	29,741	28,954	29,574	27,831	33,695	33,694	26,448	25,942
Contagem	40	41	40	41	40	41	40	41

\* DS: Decil populacional superior

\*\* DI: Decil populacional inferior

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Censo 2010 do IBGE e de <http://atlasbrasil.org.br> (último acesso em 02/10/2015).

Tomadas conjuntamente, as informações analisadas nos Quadros 9 e 10 e as estatísticas descritivas sumarizadas no Quadro 11 sugerem que há muito a ser feito para melhorar (i.e. desenvolver) a qualidade da educação no Estado do Paraná. Os dados advertem para a necessidade imperativa de intervenção governamental mais efetiva na área, de modo sistematizado pelo território paranaense. Destarte, as iniciativas de educação pública são alumiadas como um espaço potencial para o qual direcionar esforços com fins a (i) analisar detalhadamente os pontos fortes e fracos da ação

<sup>55</sup> A saber: Lapa (0,595), Sarandi (0,579), Prudentópolis (0,577), Almirante Tamandaré (0,575), Piraquara (0,574) e Palmas (0,505).



governamental, identificando as razões para o parco desenvolvimento paranaense na área, e (ii) abrir caminho para implementação de ações corretivas e melhorativas direcionadas à esta esfera do desenvolvimento humano local.

À guisa de conclusão, os exames acima empreendidos trazem à tona, diretamente, pelo menos duas importantes mensagens. Em primeiro lugar, conforme argumentado por meio do IDHM-Educação, a elaboração e condução de políticas públicas governamentais não deve ser pautada unilateralmente por dados absolutos ou relativos, mas sim pela apreciação combinada destas duas categorias de dados, com fins à tomada de decisão a mais completa e informada possível sobre em que dimensão, de que modo e com que finalidades específicas aplicar os recursos públicos. Em segundo lugar, nossos resultados comparativos entre o IDHM no âmbito dos 10% de municípios mais populosos e 10% menos populosos do Estado do Paraná robustecem a hipótese de que micro e pequenos municípios são geralmente caracterizados por níveis mais baixos de desenvolvimento humano integrado, tanto em termos absolutos como relativos. Nossas conclusões, portanto, são parcialmente reforçadas por Henrichs, Cavalcante e Estevão do Nascimento (2014). Em trabalho cujo objeto foi o exame da criação de municípios paranaenses na década de 1990, sob a ótica do IDHM, os pesquisadores apontam que novas emancipações em âmbito paranaense *não se justificam* pelo critério do aumento do desenvolvimento humano municipal. Este é um argumento que deve ser levado abertamente ao público, em especial às populações municipais diretamente envolvidas em processos emancipatórios. As evidências sugerem que não se deve partir do pressuposto de que as emancipações implicarão, automaticamente, em melhor qualidade de vida para as populações locais.

## 6. VIABILIDADE MUNICIPAL E CRIAÇÃO DE MUNICÍPIOS NO ESTADO DO PARANÁ

Os Projetos de Lei do Senado nºs 98/2002, 104/2014 e 199/2015 exemplificam a multiplicidade de tentativas legislativas de regular os procedimentos para a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios, nos termos Constitucionais. Todavia, até o presente momento, nenhum desses projetos foi sancionado. Considerando a situação das finanças públicas, a Excelentíssima Senhora Presidente da República, Dilma Rousseff, vetou na íntegra os dois primeiros PLS. Conforme informações do sítio eletrônico do Senado Federal, o argumento basal dos vetos foi de que “as regras propostas poderiam criar ônus excessivo ao erário em favor da criação de mais municípios, com pouco incentivo à fusão e à incorporação”<sup>56</sup>. À época de expedição deste Relatório, seguia tramitando apenas o

---

<sup>56</sup> Fonte: <http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2015/04/23/flexa-ribeiro-reapresenta-projeto-para-regulamentar-criacao-de-municipios>. Último acesso em 27/10/2015.



PLS 199/2015, aprovado pelo Plenário do Senado Federal e encaminhado à apreciação da Câmara dos Deputados em 04/08/2015.

De toda sorte, sob o argumento de fazer prevalecer a “vontade legislativa”, o Excelentíssimo Senhor Deputado Danilo Forte subscreveu a Proposta de Emenda à Constituição nº 143/2015, que agora tramita concomitantemente ao PLS 199/2015, disciplinando sobre matéria correlata. São parcialmente díspares, no entanto, as regras dispostas em cada projeto legislativo, a exemplo do limite populacional mínimo necessário para viabilizar (ao menos normativamente) a criação e o desmembramento municipal.

Não é a primeira vez que algum dos PLS supracitados é objeto de estudos governamentais na ambição de questionar a matéria e suas consequências fáticas para a realidade brasileira. Exemplificando, em dezembro de 2013 o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) expediu a Nota Técnica nº 6 (NT6), assinada pelos pesquisadores Adolfo Sachsida, Leonardo Monasterio e Isaac M. Lima, em que se estimava o número de municípios criados com a aprovação do PLS 98/2002, assim como os impactos redistributivos que tais emancipações poderiam gerar nas cotas do FPM. A equipe técnica adotou como teto emancipatório os 475 pedidos de criação de novos municípios que foram encontrados ainda em trâmite nas assembleias legislativas de 19 estados. Sobre esses pedidos foram aplicados os critérios populacionais para criação municipal expostos no PLS 98/2002, de modo a reduzir o número potencial de novos municípios para 363. Os pesquisadores reconhecem, no entanto, que este resultado pode estar *subestimado*, uma vez que não foi possível computar os dados relativos a todos os estados da federação. Em suas palavras, “Ficaram de fora sete estados [Goiás, Mato Grosso do Sul, Rio de Janeiro, Roraima, Rio Grande do Sul, São Paulo e Tocantins], que possuem 1.748 municípios, ou seja, 31% do total, e que contêm 42% da população brasileira” (SACHSIDA, MONASTERIO, LIMA, 2013, p. 4, incluindo a capa).

Nosso propósito nesta seção será semelhante ao empreendido na NT6 do IPEA. Todavia, o escopo e a metodologia adotada serão dessemelhantes. Iremos inicialmente examinar o critério populacional proposto pelo PLS 199/2015 e, posteriormente, o proposto pela PEC 143/2015, as duas propostas ainda em trâmite. Nosso objetivo é estimar o *número máximo de unidades populacionais autônomas (UPA)* potencialmente criadas por cada proposta legislativa no âmbito do Estado do Paraná, pautando-nos exclusivamente por pressupostos populacionais numéricos *in abstracto*. Isto quer dizer que não levaremos em consideração, por exemplo, variáveis geográficas, tais quais as divisões fronteiriças de cada município e a existência, ou não, de integração geográfica direta com outras unidades populacionais, *in concreto*. De modo semelhante, também desconsideraremos a existência, ou não, de atuais pedidos de emancipação protocolados na Assembleia Legislativa Estadual, eis que as vontades



políticas podem se mostrar altamente voláteis, com a protocolização de novos ou a retirada/arquivamento de velhos pedidos de emancipação ao longo do tempo. Assim sendo, ao contrário do resultado encontrado na NT6, as limitações metodológicas do presente Relatório irão, muito provavelmente, *superestimar* nossos resultados em magnitudes desconhecidas. Esclareça-se, todavia, que limitações tais quais as enfrentadas pelo IPEA ou por esta Corte de Contas Estaduais são inevitáveis, eis que intrínsecas à natureza apriorística das estimativas empreendidas. Conforme os técnicos do Instituto também destacaram, o número de municípios criados é, em essência, “incerto, porque depende não só das regras impostas, mas também da disposição dos agentes políticos e dos cidadãos”, além – acrescentamos – da legislação aplicável (2013, p. 4, incluindo a capa).

Isto posto, nossos resultados devem ser interpretados como *estimativas do número máximo de unidades populacionais autônomas*, numericamente passíveis de serem criadas no que tange, unicamente, ao contingente populacional de diferentes agregados municipais, *in abstracto*, tendo em vista os critérios populacionais dos dois projetos legislativos. Basear-nos-emos nas mais recentes estimativas populacionais do IBGE, com data de referência em 1º de julho de 2015, e, para os fins aqui propostos, consideraremos analogamente "unidades populacionais autônomas" e "municípios"<sup>57</sup>. Apesar de nossos resultados serem probabilisticamente irrealistas, eis que superestimados, nosso objetivo é o de demonstrar como pequenas variações nas normas legislativas podem afetar sobremaneira a realidade fática brasileira, com profundas consequências à geopolítica nacional e às finanças públicas.

A seção está dividida em cinco subseções. As duas primeiras cobrirão os textos legais e as estimativas decorrentes dos critérios populacionais estabelecidos pelo PLS nº 199/2015 e pela PEC nº 143/2015, respectivamente. Será argumentado que o critério populacional menos rigoroso da PEC suscita aumento considerável na margem numérica de novos municípios a serem potencialmente criados e instalados. Em seguida, com base em normativas legislativas, elucidaremos que a criação de novos municípios pode acarretar em profundos impactos redistributivos sobre as cotas do FPM em âmbito intraestadual, com a transferência de recursos dos municípios preexistentes em favor dos recém-instalados. Alguns dos outros critérios de viabilidade municipal requisitados pelos projetos legislativos, que não apenas o populacional, serão avaliados nas duas últimas subseções. A penúltima abordará o critério do número mínimo de imóveis idealizado para viabilizar a criação municipal, examinando as dificuldades

---

<sup>57</sup> A escolha do parâmetro populacional com base nas mais recentes estimativas populacionais do IBGE deu-se em observância ao disposto no Art. 7º, §4º do PLS 199/2015 e no Art. 18-A, §4º, inciso I da PEC 143/2015. As estimativas populacionais do IBGE para 1º de julho de 2015 foram publicadas no Diário Oficial da União, em 28 de agosto de 2015, e também estão disponíveis no link abaixo (último acesso em 21/10/2015):

[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2015/estimativa\\_dou.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2015/estimativa_dou.shtm)



operacionais trazidas por tal critério, assim como a sua potencial relação com a escala municipal e a capacidade local de prestação de serviços públicos. Por fim, serão examinados alguns paralelos ilustrativos da relação entre a escala municipal e o critério econômico-financeiro dos indicadores da gestão fiscal municipal.

## 6.1. CRITÉRIO POPULACIONAL DE ACORDO COM O PLS Nº 199/2015

Assim determina o artigo 6º, I, c, do PLS 199/2015, quanto aos limites populacionais necessários para a criação municipal:

*Art. 6º Constitui condição necessária para a criação de Município comprovar-se:*

*I – que tanto os novos Municípios quanto os Municípios preexistentes que perderem população possuirão, após a criação, população igual ou superior aos seguintes quantitativos mínimos regionais:*

*(...)*

*c) Regiões Sul e Sudeste: vinte mil habitantes.*

São múltiplas (e aprioristicamente inobserváveis) as combinações possíveis entre um ou mais municípios que possam ceder parcelas populacionais e territoriais para a criação de novos entes federados. Imaginemos, mesmo que com fins meramente ilustrativos, dois cenários. Por um lado, um contexto em que, a despeito da aprovação do PLS, nenhum grupo de interesse se sinta motivado a empreender qualquer movimento emancipatório. Neste cenário, o advento da nova realidade normativa, pela sanção do PLS, não resultaria em modificações fáticas na atual geografia política estadual. Em contrapartida, considerando o preceito legal de que “tanto os novos Municípios quanto os Municípios preexistentes” deverão apresentar população de, no mínimo, vinte mil habitantes, cada, pode-se conjecturar que a população total do Paraná realizaria os movimentos de fusão e emancipação municipal necessários para se distribuir em unidades de igual contingente populacional mínimo, cada qual na condição de um ente federado autônomo. Sob a materialização deste segundo cenário, a malha política estadual seria segmentada em 558 UPAs<sup>58</sup>.

Embora estes casos sejam meramente exemplificativos, eles iluminam a seguinte mensagem: a esperança matemática da ocorrência de cada uma das possíveis combinações municipais e dos consequentes desenhos político-geográficos do Estado do Paraná é incontrolável no escopo deste trabalho, dada sua natureza teórica voltada ao exame apriorístico de probabilidades. Assim, dada a

---

<sup>58</sup> O IBGE estimou em 11.163.018 habitantes a população paranaense com data-referência em 01º de julho de 2015. Uma vez que a divisão deste contingente populacional por 20.000 não é exata, um dos municípios (digamos, a Capital) seria contemplado com população um pouco superior à estabelecida como mínima.



complexidade e a incerteza intrínsecas à situação futura das condições (políticas, econômicas, geográficas e demográficas) que podem influenciar na consecução de movimentos emancipatórios, tem-se que a estimativa do número de municípios potencialmente criados no caso de aprovação do PLS deve partir de algum pressuposto metodológico. Adotaremos, pois, a hipótese simplificadora de que, no caso da sanção do PLS, *a criação de municípios dar-se-ia, potencialmente, a partir dos municípios cuja população atual estimada seja de, pelo menos, quarenta mil habitantes, a serem distribuídos em dois municípios com não menos que 20 mil habitantes, cada.* Para tornar nossa hipótese relativamente mais verossímil, desconsideraremos Curitiba dos cálculos, frente à pressuposição de que é estatisticamente irrelevante a probabilidade da Capital ser fragmentada em uma pluralidade de pequenos municípios de 20 mil habitantes, cada.

Para a construção deste cenário imaginário, efetuaremos uma análise escalonada em cinco etapas, conforme elencadas a seguir:

- 1) Coletamos das estimativas populacionais do IBGE para 01º de julho de 2015 apenas os dados referentes aos 399 municípios paranaenses e, então, excluimos Curitiba, restando 398 municípios na amostra.
- 2) Identificamos os municípios paranaenses cuja população estimada fosse de, pelo menos, 40.000 indivíduos – o grupo é formado por 42 municípios<sup>59</sup>.
- 3) Calculou-se o somatório populacional de tais municípios, resultando em 5.357.650 habitantes.
- 4) Calculou-se o desmembramento máximo destes municípios, dadas as hipóteses metodológicas anteriormente elaboradas. Matematicamente falando, dividiu-se a população encontrada em (3) por 20.000. O resultado indicou um desmembramento máximo de 267,88 UPAs, número arredondado para 267 UPAs plenamente constituídas com 20.000 habitantes, cada.
- 5) Uma vez que no total encontrado em (4) estão considerados também os 42 municípios preexistentes listados em (2), reduzimos estes daquele total. O resultado final é a existência de uma *margem para criação potencial* de até 225 novas UPAs.

As 225 novas UPAs assim deduzidas representariam um aumento de 56% frente ao quadro atual de 399 municípios no Estado do Paraná. Consequentemente, a geografia política estadual seria elevada a contemplar 624 entes federados municipais, cada qual munido de estrutura administrativa e legislativa

---

<sup>59</sup> O rol completo pode ser consultado nos Anexos.



própria e, logicamente, demandante de recursos políticos e econômicos para a manutenção de sua máquina pública local<sup>60</sup>.

## 6.2. CRITÉRIO POPULACIONAL DE ACORDO COM A PEC Nº 143/2015

De acordo com informações atualizadas do Senado Federal, o PLS 199/2015 já fora aprovado em Plenário e submetido à apreciação da Câmara dos Deputados, em 04/08/2015<sup>61</sup>. Entretanto, dado o histórico recente de vetos presidenciais ou arquivamento dos últimos projetos de lei voltados a dispor sobre a mesma matéria, o Excelentíssimo Senhor Deputado Danilo Forte subscreveu a PEC 143/2015, que acrescenta o artigo 18-A à Constituição Federal, para fixar os procedimentos e o período para a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios. Desde sua apresentação, em 23/09/2015, a PEC 143 tramita concomitantemente ao PLS 199/2015.

Na justificação de tal PEC, afirmou o Senhor Deputado entender que “a forma de impedir o não cumprimento da vontade do Congresso Nacional é a aprovação de uma emenda constitucional”. De toda sorte, por mais que a proposta circunde a regulamentação dos procedimentos para criação e desmembramento, assim como para incorporação e fusão de municípios, a sua justificação deixa a entender que a “vontade do Congresso Nacional”, em verdade, diz respeito às possibilidades efetivas de consecução da primeira dupla de movimentos municipais, apenas. Considere-se, por exemplo, que no texto de justificação da PEC, citam-se as palavras “incorporação” e “fusão” apenas e tão somente *uma* vez, na sentença introdutória, que busca (supor-se-ia) iluminar o cerne da matéria a ser regulamentada pela Emenda. Todavia, com exceção desta primeira frase, nenhum outro comentário é tecido sobre esses dois quesitos. A segunda sentença do parágrafo introdutório logo ilumina o real foco da discussão, que efetivamente recebeu a atenção legislativa em contraste com os procedimentos de incorporação e fusão municipal: “A faculdade de emancipar municípios”. De fato, é a temática da criação e emancipação municipal o real objeto abordado no inteiro da justificação. Para que não restem dúvidas, o próprio Senhor Deputado assevera, no terceiro parágrafo (o mesmo que trata da “vontade do Congresso Nacional”), que o *objetivo* da PEC é, em última instância, estabelecer “as condições mínimas

---

<sup>60</sup> O leitor deve ter reparado que o número de 624 entes municipais é superior àquele obtido no cenário em que a população estadual é distribuída entre 558 UPAs de 20 mil habitantes, cada. Em um primeiro momento, este resultado pode aparentar paradoxal. Todavia, o contrassenso aparente é facilmente resolvido. Tenha-se em mente que o resultado de 558 UPAs foi calculado com base na hipótese de observância a um *contingente populacional parametrizado em 20.000 habitantes por município*. Por outro lado, o resultado de 624 UPAs parte do cenário concreto, dadas as estimativas vigentes do IBGE, segundo as quais há 307 municípios paranaenses com população inferior àquele limite e cuja geografia política seria, portanto, mantida inalterada, justificando o maior número de UPAs neste caso do que no anterior.

<sup>61</sup> Fonte: <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/120554>. Último acesso em 27/10/2015.



para que os Estados possam dar início ao processo de *emancipação municipal*” (itálico adicionado). Surpreende, pois, que seja *exclusivamente* este o objeto da justificação de uma Proposta de Emenda Constitucional que dispõe, também, sobre a fusão e incorporação municipal<sup>62</sup>.

Ademais, ressalta-se que o critério populacional estabelecido pela PEC 143/2015 é deveras *menos rigoroso* do que o proposto pelo PLS 199/2015, analisado anteriormente. Reproduzimos abaixo o teor dos dispositivos da PEC pertinentes ao tema:

*§ 4º Nenhum Município poderá ser criado ou desmembrado sem a elaboração dos Estudos de Viabilidade Municipal, precedida da verificação e comprovação das seguintes condições:*

*I – tanto os novos Municípios quanto os Municípios preexistentes devem possuir população igual ou superior ao mínimo regional, apurado na verificação da média aritmética da população dos municípios brasileiros, com base nos dados fornecidos pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), referente à contagem, censo demográfico e estimativa vigente por ocasião da consulta, excluindo-se do cálculo as capitais e o Distrito Federal, aplicando-se os percentuais para as regiões:*

*(...)*

*c) Regiões Sul e Sudeste: 45% (quarenta e cinco por cento) daquela média.*

Em observância ao §4º, inciso I e com fins a manter a consistência metodológica interna deste Relatório, a estimativa do número de UPAs potencialmente criadas no território paranaense com a Emenda Constitucional seguirá a mesma regra de cálculo adotada no tocante ao PLS 199/2015. Serão feitos, logicamente, apenas os ajustes demandados pelos respectivos dispositivos normativos. A estimativa seguiu os seguintes passos:

- 1) Foram excluídos das estimativas populacionais do IBGE para 01º de julho de 2015 os dados referentes às 26 (vinte e seis) capitais e ao Distrito Federal. Assim sendo, dos 5.570 municípios listados pelo Instituto, restaram 5.543.
- 2) Calculou-se o somatório populacional dos 5.543 municípios restantes: 155.756.848 habitantes.
- 3) Calculou-se a média aritmética simples da população encontrada em (2), resultando em 28.099,74 habitantes. O resultado foi arredondado para 28.100 habitantes.

---

<sup>62</sup> O cidadão interessado poderá assegurar-se pela leitura do documento disponível no sítio eletrônico da Câmara dos Deputados.

Página raiz da PEC 143/2015:

<http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1738895>

Página de acesso direto ao documento:

[http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;sessioid=ED054FEE28F1FACBE904B16364EE9F73.proposicoesWeb1?codteor=1389834&filename=PEC+143/2015](http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;sessioid=ED054FEE28F1FACBE904B16364EE9F73.proposicoesWeb1?codteor=1389834&filename=PEC+143/2015)

Último acesso em 27/10/2015.



- 4) Em observância ao critério estabelecido no §4º, inciso I, alínea c, foi calculado o valor relativo a 45% (quarenta e cinco por cento) da média encontrada em (3). O resultado foi de 12.645 habitantes.
- 5) Identificamos 72 (setenta e dois) municípios no estado do Paraná (exceto Curitiba) com população estimada de, pelo menos, 25.290 habitantes (o dobro do contingente populacional calculado em (4))<sup>63</sup>.
- 6) Calculou-se o somatório populacional desses 72 municípios, resultando em 6.304.965 habitantes.
- 7) Calculou-se o desmembramento máximo destes municípios, dadas as hipóteses metodológicas anteriormente elaboradas. Matematicamente falando, dividiu-se a população encontrada em (6) por 12.645. O resultado indicou um desmembramento máximo de 498,61 UPAs, número arredondado para 498 UPAs plenamente constituídas com 12.645 habitantes, cada.
- 8) Uma vez que no total encontrado em (7) estão considerados também os 72 municípios preexistentes listados em (5), reduzimos estes daquele total. O resultado final é a existência de uma *margem para criação potencial* de até 426 novas UPAs.

São necessários alguns comentários quanto ao exercício descrito acima.

Primeiramente, note-se que entre o Censo de 2010 e as estimativas de 2015 do IBGE, a malha municipal brasileira diluiu-se em mais cinco unidades autônomas, passando de 5.565 para 5.570. Os cinco novos municípios, todos criados em 1º de janeiro de 2013, são Pescaria Brava e Balneário Rincão (SC), Mojuí dos Campos (PA), Pinto Bandeira (RS) e Paraíso das Águas (MS), com populações estimadas de, respectivamente, 9.835, 12.018, 15.446, 2.824 e 5.150 habitantes dois anos e meio depois de terem sido criados. Assim sendo, embora de parca magnitude (absoluta e mesmo relativa), tal incremento no número de municípios reforça a continuidade da tendência ascendente de emancipações de micro e pequenos municípios em território nacional.

Em segundo lugar, retomando a discussão pertinente à qualidade de vida local, matéria publicada em meio digital pelo jornal “O Globo” relatou alguns problemas e/ou dificuldades sofridas pelas populações locais dos novos municípios de pequeno porte supracitados. De acordo com a matéria, Balneário Rincão teve sua primeira eleição invalidada pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) com base na Lei da Ficha Limpa. Afirma-se, também, que na maior parcela territorial de Paraíso das Águas “sequer há sinal de

---

<sup>63</sup> O rol completo pode ser consultado nos Anexos.

celular”. Ademais, as bases de dados referentes ao município de Mojuí dos Campos aparentou ser inconsistente em cruzamento de dados entre o TSE e o IBGE, eis que, de acordo com os dados, o município detinha quase 2 mil eleitores a mais do que moradores<sup>64</sup>.

Terceiro, é essencial indicar que a exclusão das vinte e seis capitais mais o Distrito Federal foi suficiente para fazer a população brasileira estimada despencar de 204.440.972 para 155.756.848 habitantes. Isto é, vinte e sete municípios, sozinhos, aglomeram cerca de 25% da população nacional, estando os outros ¾ distribuídos nos demais 5.543 municípios brasileiros que, conforme vimos, são majoritariamente de pequeno porte – fator que, seguindo os resultados encontrados para o Estado do Paraná, pode caracterizá-los como de pior desenvolvimento humano local, em média.

Por fim, destaque-se que apenas as novas UPAs numericamente plausíveis de serem criadas no caso da aprovação da PEC 143/2015 são em número superior aos atuais 399 municípios paranaenses. Isto é, o critério populacional mais brando estabelecido pela PEC faz com que a margem potencial para criação de novas UPAs no Estado do Paraná aumente para 426, frente às 225 estimadas para o caso da aprovação do PLS 199/2015 – um alastramento de quase 90% na margem potencial para emancipações de pequenos municípios. É *indispensável*, pois, que todos os atores públicos (as casas legislativas e executivas, as cortes de controle externo, os grupos da sociedade civil, a mídia, entre outros) sejam devidamente informados quanto à *elevada elasticidade* das potenciais consequências emancipatórias trazidas por diferentes critérios populacionais mínimos. Assevera-se que este fato não deve ser negligenciado na discussão pública pertinente ao tema.

### 6.3.IMPACTOS REDISTRIBUTIVOS DAS EMANCIPAÇÕES MUNICIPAIS SOBRE O FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS (FPM)

Frente à contínua onda emancipatória em território nacional, não se pode olvidar a constatação da Consultora Legislativa Maria Lorenzetti (2003, p. 4), para quem “o PIB nacional (assim como a arrecadação de receitas públicas) não cresceu na mesma proporção” que o número de municípios brasileiros nas últimas décadas. Como consequência desta desproporcionalidade, os recursos públicos foram gradativamente diluídos entre um maior número de entes autônomos. Em última instância, de acordo com Lorenzetti, “a federação brasileira tornava-se mais pobre a cada novo município criado” (ibid.). Justifica-se, assim, a relevância da presente subseção, cujo objetivo é o de discutir a estrutura do FPM e os efeitos redistributivos que novas emancipações geram sobre os recursos do Fundo.

---

<sup>64</sup> Disponível em: <http://oglobo.globo.com/brasil/com-5-novos-municipios-brasil-agora-tem-5570-cidades-7235803>. Último acesso em 27/10/2015.



Iniciaremos por um breve histórico do FPM, apresentando os principais pilares de seu embasamento legal e a sua estrutura interna. Posteriormente, levantaremos o ponto dos impactos financeiros redistributivos trazidos por novas emancipações municipais.

Pois bem.

Foi o artigo 21 da Emenda Constitucional nº 18/1965 que instituiu o FPM no ordenamento jurídico nacional, com o seguinte teor normativo (grifo adicionado):

*EC nº 18/1965, Art. 21. Do produto da arrecadação dos impostos a que se referem o artigo 8º, nº II [a saber, Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IR)], e o art. 11 [a saber, Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI)], 80% (oitenta por cento) constituem receita da União e o restante distribuir-se-á à razão de 10% (dez por cento) ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal, e 10% (dez por cento) ao Fundo de Participação dos Municípios.*

O FPM foi regulamentado pela Lei nº 5.172/1966 (Código Tributário Nacional - CTN), legislação posteriormente recepcionada pela Constituição de 1967. Neste mesmo ano, o Ato Complementar nº 35 alterou a redação do artigo 91 do CTN, conferindo a primeira segmentação aos recursos do Fundo, entre FPM-Capitais e FPM-Interior:

*Art. 91. Do Fundo de Participação dos Municípios a que se refere o art. 86, serão atribuídos:*

*I - 10% (dez por cento) aos Municípios das Capitais dos Estados;*

*II - 90% (noventa por cento) aos demais Municípios do País.*

Em 1981, o Decreto-Lei nº 1.881 criou uma terceira segmentação interna do FPM, intitulada de Reserva, originalmente destinada aos municípios, que não Capitais, com população superior a 156.216 habitantes. Interessa notar que o parágrafo único do art. 2º da norma especificou que os municípios categorizados como integrantes da Reserva não sofreriam qualquer prejuízo quanto ao recebimento da parcela prevista pela participação no FPM-Interior. Em outras palavras, um mesmo município faria jus, simultaneamente, ao FPM-Interior e ao FPM-Reserva, caso fosse um município não-Capital com mais de 156.216 habitantes.

O contingente populacional necessário para caracterizar um município da Reserva foi posteriormente reduzido para 142.633 pela Lei Complementar nº 91/1997. A tripartição resultante do FPM permanece vigente até os dias atuais, e a repartição de seus recursos ocorre na magnitude relativa de 10% para o FPM-Capital, 86,4% para o FPM-Interior e 3,6% para o FPM-Reserva (art. 3º do Decreto-Lei 1.881/1981).

Os municípios contemplados por cada segmento do Fundo são distinguidos como se segue:



- (i) FPM-Capitais: contempla as 26 capitais mais o Distrito Federal;
- (ii) FPM-Interior: contempla todos os municípios não contemplados pelo FPM-Capitais; e
- (iii) FPM-Reserva: contempla os municípios do FPM-Interior que contenham população superior a 142.633 habitantes.

De acordo com o art. 92 do CTN, é atribuição do Tribunal de Contas da União calcular e publicar, anualmente, a cota financeira do FPM devida a cada um dos municípios brasileiros. A distribuição dos recursos do FPM para o exercício de 2015 foi publicada com a Decisão Normativa nº 141/2014 do TCU. De acordo com as informações da Decisão, além dos 27 municípios integrantes do FPM-Capital, 171 municípios fazem jus à parcela do FPM-Reserva e 5.542 (dentre os quais os 171 supracitados) constituem o FPM-Interior. Em recente audiência pública realizada junto à Comissão Especial sobre o Pacto Federativo, na Câmara dos Deputados, em 22 de setembro de 2015, Constantino Cronemberger Mendes, Coordenador de Estudos em Desenvolvimento Federativo do IPEA, fez apresentação sobre os critérios e condições atuais do FPM a nível nacional<sup>65</sup>. Entre outros aspectos, incluindo severas críticas às limitações da atual estrutura e dos critérios vigentes do FPM, Mendes indicou o quantitativo de municípios integrantes do FPM-Reserva por Unidade da Federação. No que diz respeito ao Estado do Paraná, apenas 09 (nove) municípios são integrantes do FPM-Reserva: Cascavel, Colombo, Foz do Iguaçu, Guarapuava, Londrina, Maringá, Paranaguá, Ponta Grossa e São José dos Pinhais.

Diferentes fatores são ponderados no cálculo das cotas financeiras devidas a cada município, a depender de qual é (quais são) o(s) segmento(s) do FPM a que ele pertence. Em suma, os critérios adotados para a distribuição de recursos aos municípios do FPM-Capitais e do FPM-Reserva têm sido relativos a dois grandes universos, envolvendo a população municipal e a renda *per capita* do Estado em questão (segundo diretrizes estabelecidas nos artigos 90 e 91 do CTN). Nestes casos, o fator renda é único para cada Estado e, seguindo a metodologia sugerida pela STN (2012)<sup>66</sup>, é encontrado pelo centésimo da divisão da renda *per capita* nacional pela do Estado em questão. Por sua vez, o fator populacional é calculado município por município, pela proporção da população do município específico

---

<sup>65</sup> MENDES, C. C. Critérios atuais de repartição dos recursos do FPM. Apresentado à Câmara dos Deputados, Comissão Especial – Pacto Federativo, em Brasília, 22 de setembro de 2015. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/pacto-federativo/documentos/audiencias-publicas/constantino-cronemberger-mendes-ipea>. Último acesso em 25/11/2015.

<sup>66</sup> BRASIL. SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL. **O que você precisa saber sobre as transferências constitucionais e legais:** Fundo de Participação dos Municípios – FPM. Brasília: Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional (STN), setembro de 2012. Para o leitor interessado, esta Cartilha apresenta exemplos práticos do método adotado para o cálculo das cotas a serem distribuídas para cada município e repartição do FPM, àquela época.



em relação ao contingente populacional total da soma dos municípios do grupo em análise. Isto quer dizer que a única diferença entre os critérios de cálculo do FPM-Capital e do FPM-Reserva encontra-se na base de cálculo adotada (se relativa ao total populacional dos municípios de um ou de outro segmento do FPM). Os Quadros 12 e 13, a seguir, demonstram os parâmetros de ponderação de cada um dos fatores supracitados. A observação desses Quadros explica uma das críticas tecidas por Mendes (2015) à legislação vigente do FPM. Para o coordenador do IPEA, há nos critérios do FPM-Capitais uma distorção causada pela não consideração do hiato populacional entre as capitais. Para iluminar seu ponto, o pesquisador apresentou um exemplo comparativo entre a maior capital e a menor capital brasileira. De acordo com os dados, apesar de ter uma população 44,8 vezes maior do que a de Palmas, São Paulo faz jus a um fator populacional do FPM-Capitais apenas 2,5 vezes superior ao daquela. Por conseguinte, há um viés de distribuição de recursos *per capita* cerca de 18 vezes mais favorável para a menor capital, considerado exclusivamente o fator populacional.

QUADRO 12 - FATOR RENDA PARA CÁLCULO DAS COTAS DO FPM-CAPITAIS E FPM-RESERVA

Inverso do índice relativo à renda <i>per capita</i> do Estado:	Fator
Até 0,0045	0,4
Acima de 0,0045 até 0,0055	0,5
Acima de 0,0055 até 0,0065	0,6
Acima de 0,0065 até 0,0075	0,7
Acima de 0,0075 até 0,0085	0,8
Acima de 0,0085 até 0,0095	0,9
Acima de 0,0095 até 0,0110	1,0
Acima de 0,0110 até 0,0130	1,2
Acima de 0,0130 até 0,0150	1,4
Acima de 0,0150 até 0,0170	1,6
Acima de 0,0170 até 0,0190	1,8
Acima de 0,0190 até 0,0220	2,0
Acima de 0,220	2,5

Fonte: Lei nº 5.172/1966 (Código Tributário Nacional), art. 90



**QUADRO 14 - PERCENTUAL (FIXO) DE PARTICIPAÇÃO DE CADA UNIDADE FEDERATIVA SOBRE A COTA DO FPM-INTERIOR**

Unidade da Federação	Percentual
01 – Acre	0,263
02 – Alagoas	2,0883
03 – Amapá	0,1392
04 – Amazonas	1,2452
05 – Bahia	9,2695
06 – Ceará	4,5864
07 – Espírito Santo	1,7595
08 – Goiás	3,7318
09 – Maranhão	3,9715
10 – Mato Grosso	1,8949
11 – Mato Grosso do Sul	1,5004
12 – Minas Gerais	14,1846
13 – Pará	3,2948
14 – Paraíba	3,1942
15 – Paraná	7,2857
16 – Pernambuco	4,7952
17 – Piauí	2,4015
18 – Rio de Janeiro	2,7379
19 – Rio Grande do Norte	2,4324
20 – Rio Grande do Sul	7,3011
21 – Rondônia	0,7464
22 – Roraima	0,0851
23 – Santa Catarina	4,1997
24 – São Paulo	14,262
25 – Sergipe	1,3342
26 - Tocantins	1,2955
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>

Fonte: Anexo II da Resolução nº 242/1990 do TCU

Obs: O Distrito Federal não é contemplado na tabela, pois Brasília recebe, exclusivamente, cota do FPM-Capitais

**QUADRO 15 - COEFICIENTES RELATIVOS A CADA FAIXA POPULACIONAL PARA OS CÁLCULOS DAS COTAS DO FPM-INTERIOR**

Faixa de habitantes	Coefficiente	Faixa de habitantes	Coefficiente
Até 10.188	0,6	De 61.129 a 71.316	2,4
De 10.189 a 13.584	0,8	De 71.317 a 81.504	2,6
De 13.585 a 16.980	1	De 81.505 a 91.692	2,8
De 16.981 a 23.772	1,2	De 91.693 a 101.880	3
De 23.773 a 30.564	1,4	De 101.881 a 115.464	3,2
De 30.565 a 37.356	1,6	De 115.465 a 129.048	3,4
De 37.357 a 44.148	1,8	De 129.049 a 142.632	3,6
De 44.149 a 50.940	2	De 142.633 a 156.216*	3,8
De 50.941 a 61.128	2,2	Acima de 156.216*	4

Fonte: Art. 1º, § 2º, Decreto-Lei nº 1.881/1981

\* Faixas integrantes, simultaneamente, do FPM-Interior e do FPM-Reserva

Uma vez que o percentual de participação de cada unidade federativa é fixado pela Resolução nº 242/1990 do TCU, tornam-se manifestas as consequências distributivas intraestaduais causadas pelo art. 1º, §2º do Decreto-Lei nº 1881/1981. Para facilitar a visualização, adaptamos o Quadro 15 de modo a traçar um paralelo entre as variações incorridas a cada faixa populacional, em termos da população e do coeficiente relativo (Quadro 16). Note-se, sumariamente, que apesar de os coeficientes crescerem com o aumento populacional, esse crescimento ocorre de modo *menos do que proporcional*. Em verdade, não obstante a variação populacional ser *escalonadamente crescente*, da segunda faixa populacional em diante o coeficiente recebido pelo município é *linearmente ascendente* na magnitude absoluta de dois décimos a cada faixa populacional.

As maiores distorções favoráveis aos municípios menos populosos são percebidas nos extremos, ou seja, na primeira e na última faixa populacional. Por exemplo, caso um município com população original de 10 mil habitantes seja dividido em quatro municípios, o FPM-Interior recebido por cada um destes irá ser igual ao anteriormente recebido, de modo isolado, pelo município-mãe. Numericamente, se anteriormente os 10 mil habitantes eram contemplados por um coeficiente de 0,6, passarão a ser contemplados por um coeficiente somado de 2,4 (0,6 para cada um dos quatro municípios-derivados). Isto ocorre porque a primeira faixa populacional confere o mesmo coeficiente relativo para qualquer município com menos de 10.189 habitantes – seja ele Jardim Olinda/PR ou Mauá da Serra/PR, com 1.409 e 9.705 habitantes estimados pelo IBGE para 1º de julho de 2015, respectivamente. Consequentemente, os menores municípios são beneficiados em termos de recebimento do FPM *per capita*, um fortíssimo incentivo para a proposição de novas emancipações municipais de micro e

pequenos municípios – que, como vimos, representam a imensa (e historicamente crescente) maioria dos municípios brasileiros e paranaenses.

QUADRO 16 - VARIAÇÕES DA POPULAÇÃO E DO COEFICIENTE RELATIVO

Faixa de habitantes	Coefficiente	Aumento populacional	Aumento do coeficiente
Até 10.188	0,6	Até 10.188	0,6
De 10.189 a 13.584	0,8	Até 3.396	0,2
De 13.585 a 16.980	1	Até 3.396	0,2
De 16.981 a 23.772	1,2	Até 6.792	0,2
De 23.773 a 30.564	1,4	Até 6.792	0,2
De 30.565 a 37.356	1,6	Até 6.792	0,2
De 37.357 a 44.148	1,8	Até 6.792	0,2
De 44.149 a 50.940	2	Até 6.792	0,2
De 50.941 a 61.128	2,2	Até 10.188	0,2
De 61.129 a 71.316	2,4	Até 10.188	0,2
De 71.317 a 81.504	2,6	Até 10.188	0,2
De 81.505 a 91.692	2,8	Até 10.188	0,2
De 91.693 a 101.880	3	Até 10.188	0,2
De 101.881 a 115.464	3,2	Até 13.584	0,2
De 115.465 a 129.048	3,4	Até 13.584	0,2
De 129.049 a 142.632	3,6	Até 13.584	0,2
De 142.633 a 156.216*	3,8	Até 13.584	0,2
Acima de 156.216*	4	Até +∞	0,2

Adaptado de: Decreto-Lei nº 1.881/1981

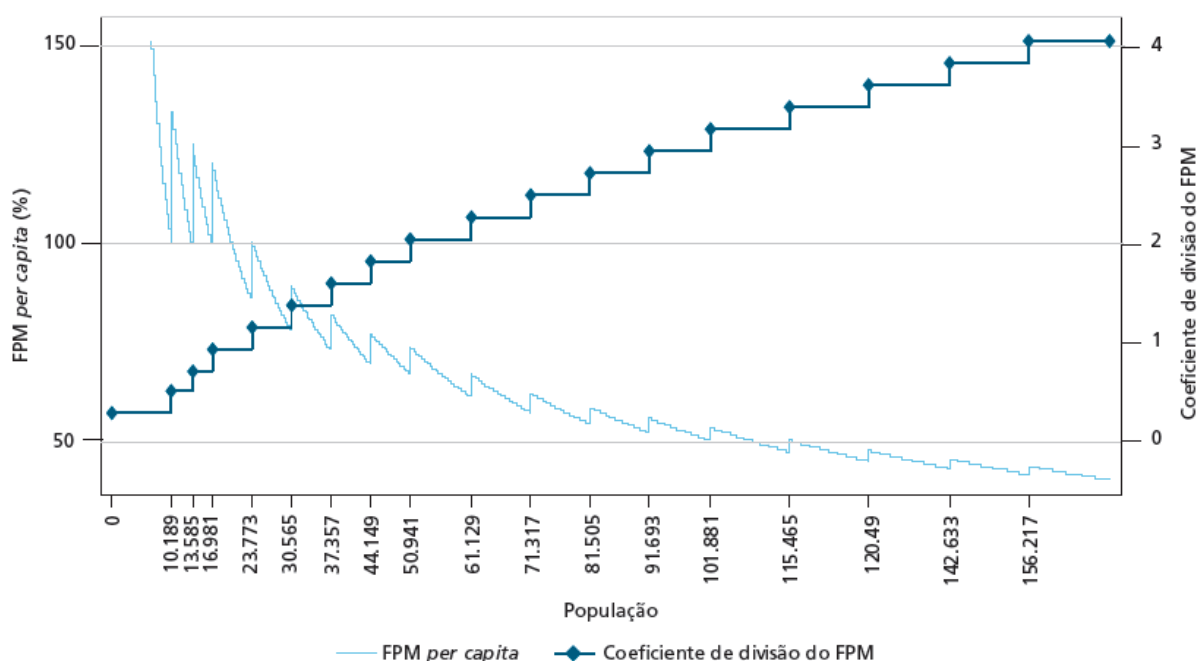
\* Faixas integrantes, simultaneamente, do FPM-Interior e do FPM-Reserva

Em capítulo de livro, intitulado “Multiplicai-vos e Crescei? FPM, Emancipação e Crescimento Econômico Municipal”, Boueri et. al. (2013) argumentam que a regra de distribuição dos recursos do FPM-Interior gera dois grandes tipos de distorção. Em primeiro lugar, corroborando o que foi explicitado acima, tem-se que as cotas de recebimento crescem menos que proporcionalmente ao crescimento populacional. Em segundo lugar, dado que os coeficientes são fixos por faixa populacional, mesmo dentro de cada faixa os municípios menos populosos serão favorecidos por maior recebimento *per capita*.

Os pesquisadores demonstram claramente a forte relação inversa entre o recebimento do FPM *per capita* e a escala populacional dos municípios (Figura 10). Destacam, também, o baixo contingente populacional dos municípios criados desde a Constituição de 1988, indicando que a mediana da população daqueles criados a partir de 1991 esteve sempre abaixo dos 5 mil (ibid., p. 223). Ponderando argumentos político-democráticos e econômicos, os pesquisadores reforçam a ideia da existência de um “*trade-off*” entre ganhos informacionais e de representação [política] em municípios menores e ganhos

de escala e redução das distorções causadas por externalidades em municípios maiores” (ibid., p. 225, itálico no original). De todo modo, fazem a importante ressalva de que “as causas das ondas de emancipação municipal brasileira passam ao largo das recomendações da divisão municipal ótima, prevista pela teoria econômica”, citando uma pluralidade de estudos que robustecem a hipótese de que a intensidade da onda emancipatória brasileira deriva “*mais das distorções do sistema de transferência brasileiro que das motivações indicadas na literatura*” (ibid., itálico adicionado).

FIGURA 10 - COEFICIENTES DE DISTRIBUIÇÃO E TRANSFERÊNCIAS PER CAPITA DO FPM EM RELAÇÃO À POPULAÇÃO MUNICIPAL



Fonte: BOUERI et. al. (2013, p. 226), por sua vez baseado em STN (2012) e FPM.

Obs: comparações de valores *per capita* entre municípios de uma mesma Unidade da Federação, definindo-se como 100% o valor recebido por um município com 10.188 habitantes.

Ainda conforme o estudo, outro agravante das distorções atribuídas aos critérios de distribuição do FPM-Interior é o fato de que, a despeito da presumida *intentio legis*, suas transferências estão longe de ter caráter redistributivo progressivo. Em verdade, as transferências dos maiores para os menores municípios teriam caráter *regressivo*, uma vez que, em média, a receita corrente *per capita* dos micromunicípios supera em cerca de mil reais a média nacional – valor absoluto que equivale a uma diferença relativa de quase 60% a favor daqueles. Ademais, o FPM *per capita* dos micromunicípios é, em média, mais de duas vezes superior ao dos municípios com 5 mil a 10 mil habitantes e 185% superior ao dos municípios de 10 mil a 20 mil habitantes. Não há melhor evidência desta inequidade do que os dados levantados por Boueri et. al. (2013, p. 228) e apresentados abaixo, no Quadro 17:

QUADRO 17 - INDICADORES FISCAIS MUNICIPAIS MÉDIOS POR FAIXA DE POPULAÇÃO MUNICIPAL (2010)

Faixa populacional	FPM/Receita corrente (%)	Receita corrente <i>per capita</i> (R\$)	FPM <i>per capita</i> (R\$)
Até 5.000	50	2.934	1.446
5.000 - 10.000	38	1.829	657
10.000 - 20.000	35	1.558	507
20.000 - 50.000	28	1.493	383
50.000 - 100.000	21	1.445	272
100.000 - 500.000	14	1.703	204
500.000 - 1.000.000	8	1.677	119
Acima de 1.000.000	8	1.850	123
<b>TOTAL</b>	<b>36</b>	<b>1.929</b>	<b>707</b>

Fonte: BOUERI et. al. (2013, p. 228), por sua vez baseado em STN (vários anos) e IBGE (2012).

Conforme vimos, o art. 21 da EC 18/1965 dispõe que são dois os impostos constituintes da base formativa do FPM: o IR e o IPI – aquele previsto no ordenamento jurídico brasileiro desde a Constituição de 1946 e esse incluído pela Emenda Constitucional nº 18/1965, que, entre outras disposições, instituiu o FPM. Cumpre destacar que desde sua criação, a tendência majoritária tem sido de crescimento gradativo da destinação percentual da arrecadação de tais impostos para o FPM, tendo a base de cálculo pulado dos originais 10%, na década de 1960, para 24,5% a partir de 2014<sup>67</sup>. Em outras palavras, ¼ da arrecadação do IR e do IPI são atualmente dedicados ao FPM – e, frente às regras vigentes de distribuição, a fortalecer o viés emancipatório nacional e as distorções financeiras favoráveis aos micro e pequenos municípios no pacto federativo brasileiro. Em valores monetários, as transferências do FPM passaram de aproximadamente R\$ 27 bilhões em 2001 para R\$ 43 bilhões em 2010, alcançando a magnitude de R\$ 64 bilhões no exercício de 2014 (BOUERI et. al., 2013, p. 225; STN, 2015). Os valores totais repassados para cada Unidade da Federação (UF) neste último exercício estão evidenciados no Quadro 18 e na Figura 11, a seguir.

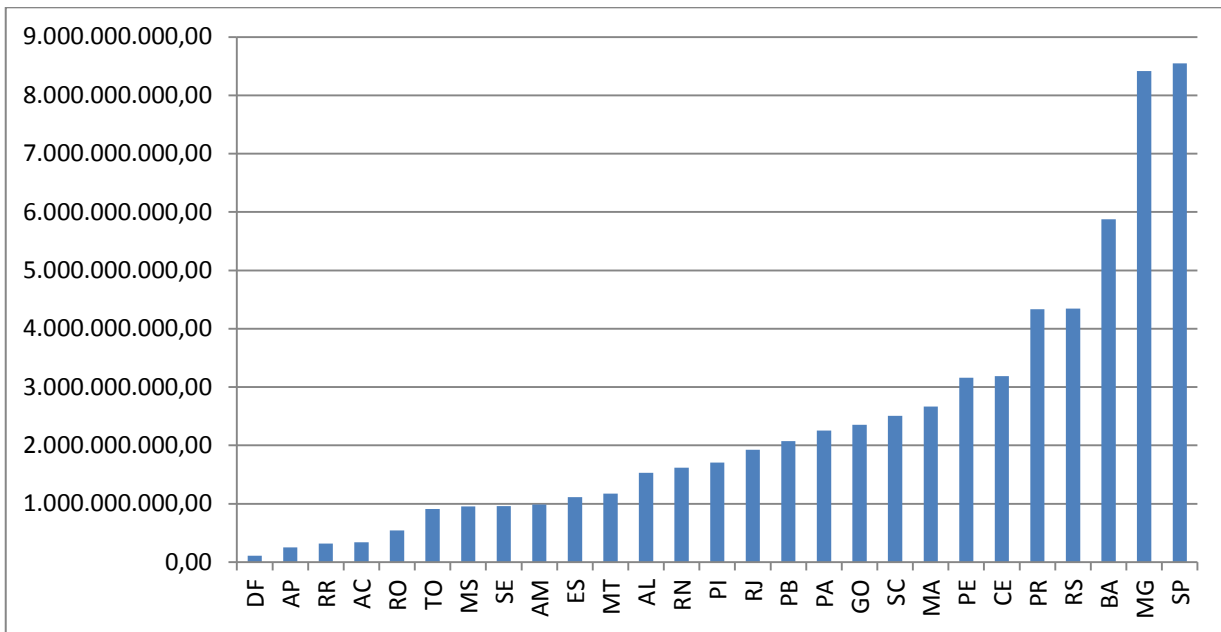
<sup>67</sup> A Constituição Federal de 1988 estipulara em 22,5% a parcela do produto de arrecadação do IR e do IPI a ser destinada ao FPM. Todavia, as Emendas Constitucionais nºs 55/2007 e 84/2014 majoraram o repasse, cada, em mais um ponto percentual, chegando ao parâmetro de 24,5% atualmente vigente.

**QUADRO 18 – VALORES DO FPM POR UNIDADE DA FEDERAÇÃO (2014)**

UF	FPM (R\$) (2014)
AC	342.023.607,57
AL	1.529.545.824,52
AP	251.594.004,49
AM	984.601.068,82
BA	5.876.487.620,67
CE	3.187.490.158,02
DF	109.019.834,85
ES	1.112.567.245,13
GO	2.354.896.445,27
MA	2.667.229.384,31
MT	1.171.017.545,07
MS	953.234.926,43
MG	8.415.022.572,48
PA	2.255.785.850,39
PB	2.074.438.263,69
PR	4.336.170.922,00
PE	3.159.062.593,93
PI	1.703.160.952,04
RJ	1.925.782.510,36
RN	1.616.397.450,27
RS	4.342.684.263,08
RO	544.573.199,45
RR	319.722.785,26
SC	2.505.246.048,82
SP	8.549.527.420,56
SE	958.324.445,15
TO	912.567.373,12
<b>TOTAL</b>	<b>64.158.174.315,75</b>

Fonte: Elaboração própria, com base em dados do sítio eletrônico da STN (2015)  
[http://www3.tesouro.gov.br/estados\\_municipios/transferencias\\_constitucionais\\_novosite.asp](http://www3.tesouro.gov.br/estados_municipios/transferencias_constitucionais_novosite.asp)

FIGURA 11 - VALORES DO FPM POR UNIDADE DA FEDERAÇÃO (2014)



Fonte: Elaboração própria, com base em dados do sítio eletrônico da STN (2015)  
[http://www3.tesouro.gov.br/estados\\_municipios/transferencias\\_constitucionais\\_novosite.asp](http://www3.tesouro.gov.br/estados_municipios/transferencias_constitucionais_novosite.asp)

Note-se a parcial sobreposição gráfica entre a distribuição percentual do FPM-Interior expressa pela Figura 9 e a distribuição monetária do FPM total na Figura 11, entre as Unidades da Federação. Apesar de algumas inversões no posicionamento das participações relativas por UF (como entre Amapá e Roraima), a similitude gráfica demonstra a preponderância da classe Interior sobre os valores repassados anualmente por esta transferência constitucional. Relembrando, 86,4% dos recursos são destinados ao FPM-Interior; os outros 13,6% supostamente explicam as poucas inversões gráficas observadas entre as Figuras.

Ainda no tocante à estrutura tripartida e às regras de operacionalização e distribuição interna do FPM, uma última advertência faz-se essencial. De acordo com a STN (2012, p. 9), há duas hipóteses em que o valor de participação de um município nas cotas do FPM pode ser alterado: a alteração no contingente populacional municipal e a criação de um novo município no mesmo Estado. Em última instância, isto quer dizer que *os efeitos financeiros redistributivos da criação de novos municípios não se estendem a toda a nação, ficando restritos a âmbito intraestadual*. Conforme a explicação dada pela Secretaria (ibid., p. 10), quando um novo município é criado, ele passará a receber parcela individual na distribuição do FPM; dado que a parcela do FPM-Interior é fixa cada Unidade Federativa, as parcelas individualmente devidas aos demais municípios do Estado em que houve a nova emancipação “certamente cairão”, ao passo que os municípios de outros Estados não serão afetados.



Este entendimento é reiterado em manual de transferências governamentais constitucionais, publicado pelo TCU (2008)<sup>68</sup>. A Egrégia Corte de Contas da União explica que perante a criação e instalação de um novo município, os coeficientes individuais de participação dos *demais municípios do Estado em questão* devem ser recalculados, diminuindo em magnitude. Nas palavras utilizadas pelo Tribunal, “visto que a participação estadual na quota global do FPM é fixa e o número de participantes [dentro do Estado] aumenta, a quota individual de todos [os demais municípios deste Estado] diminui” (op. cit., p. 25). O embasamento legal para isto é encontrado no art. 5º da Lei Complementar nº 62/1989, que assim dispõe (grifos adicionados):

*Art. 5º O Tribunal de Contas da União efetuará o cálculo das quotas referentes aos Fundos de Participação e acompanhará, junto aos órgãos competentes da União, a classificação das receitas que lhes dão origem.*

*Parágrafo único. No caso de criação e instalação de Município, o Tribunal de Contas da União fará revisão dos coeficientes individuais de participação dos demais Municípios do Estado a que pertence, reduzindo proporcionalmente as parcelas que a estes couberem, de modo a lhe assegurar recursos do Fundo de Participação dos Municípios - FPM.*

As palavras proferidas por Sachsida, Monasterio e Lima na Nota Técnica nº 06 do IPEA, de 2013, funcionam como um esclarecedor resumo da questão:

*A emancipação gera uma redistribuição dos recursos do FPM-Interior. Como a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, privilegia os pequenos municípios, a divisão municipal tende a aumentar os recursos do FPM per capita para os municípios novos e também para os que cederam parte da população e território. Localmente, a soma das partes fica maior que o todo. De onde vêm os recursos? Dos demais municípios do mesmo estado. Ou seja, o ganho das transferências das populações atingidas pelas emancipações será exatamente igual à perda dos demais municípios. (SACHSIDA, MONASTERIO, LIMA, 2013, pp. 4-5, incluindo a capa).*

Nesta mesma Nota Técnica, o Instituto estimou os potenciais impactos redistributivos que poderiam ser gerados, com base em 363 pedidos de emancipação municipal protocolados em Assembleias Legislativas Estaduais de 19 estados e que cumpriam o critério de limite populacional estipulado pelo Projeto de Lei do Senado nº 98/2002. A redistribuição monetária estimada, em valores de 2010, foi da monta de quase R\$ 950 milhões por ano – dos quais aproximadamente R\$ 33 milhões eram relativos a 09 (nove) pedidos de emancipação municipal protocolados na Assembleia Legislativa do Estado do Paraná. De toda sorte, a despeito da magnitude expressiva, os pesquisadores ressaltam que tal estimativa está *subestimada*, seja pela utilização de valores de 2010 não deflacionados, seja pelo fato de não terem sido levantadas informações sobre os pedidos de emancipação circunscritos a sete Estados da Federação (GO, MS, RJ, RR, RS, SP e TO) que, conjuntamente, possuíam cerca de 1/3 do número de

---

<sup>68</sup> BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Transferências governamentais constitucionais**. Brasília: Tribunal de Contas da União (TCU), Secretaria de Macroavaliação Governamental, 2008.



municípios e mais de 40% da população brasileira à época. Afirmou-se, portanto, que o valor total da redistribuição anual, em valores atualizados, “ultrapassaria facilmente a marca de um bilhão de reais” (p. 6).

Para ilustrar os efeitos redistributivos em âmbito intraestadual (digamos, no Paraná), retomemos o exemplo do município hipotético de 10 mil habitantes (digamos, município A) que se divide em quatro micromunicípios (digamos, municípios A, B, C e D). Seguindo a metodologia proposta pela STN (2012), com fins meramente exemplificativos, suponhamos que o montante do FPM a ser distribuído em determinado período seja de R\$ 1.000.000.000,00 (um bilhão de reais). Baseemo-nos, ainda, na Decisão Normativa nº 141/2014 do TCU, que indica a distribuição dos recursos do FPM para o exercício de 2015.

- i) Sobre o valor total de um bilhão de reais, deveríamos aplicar o fator de 86,4% para calcular a cota do FPM-Interior, equivalente a R\$ 864.000.000,00.
- ii) Destes, a parcela de 7,2857% é devida ao Estado do Paraná, representando um montante de R\$ 62.948.448,00 (Anexo II da Resolução nº 242/1990 do TCU).
- iii) O município-mãe hipotético, A, originalmente com 10 mil habitantes, faz jus ao coeficiente populacional de 0,6 (Decreto-Lei nº 1.881/1981).
- iv) Este coeficiente de 0,6 representa 0,145560% da somatória total dos coeficientes individuais do FPM dos municípios paranaenses, de 412,2 (TCU, 2014).
- v) Assim sendo, originalmente a parcela do município A equivale ao recebimento desta porcentagem (calculada em iv) sobre a parcela devida ao Estado do Paraná (calculada em ii), resultando em R\$ 91.627,76.
- vi) Caso o município A se divida em quatro municípios-derivados, A, B, C e D, todos com menos de 10.188 habitantes, o Paraná terá sua geografia política diluída em 03 novas unidades municipais autônomas. Consequentemente, a somatória dos coeficientes individuais do FPM dos municípios paranaenses será elevada em 1,8 (0,6 para cada um dos novos municípios). Logo, aumentará de 412,2 para 414.
- vii) Por conseguinte, a participação relativa de todos os municípios paranaenses deverá ser recalculada, tendo por base o novo total de 414.
- viii) Os municípios com coeficiente populacional de 0,6 passarão a receber, cada, 0,144928% do total estadual (uma queda individual de 0,43%).



- ix) A cota original do município-mãe, A, será reduzida em quase R\$ 400, passando à magnitude de R\$ 91.229,93 – a mesma a ser recebida por cada um dos outros três municípios, B, C e D.
- x) Destarte, os 10 mil habitantes agora fazem jus ao total de R\$ 364.919,72. Com as emancipações, o FPM *per capita* desta parcela populacional foi elevado de R\$ 9,16 para 36,49, em um aumento de quase 04 vezes (equivalente ao número final de municípios-derivados, incluindo o município-mãe, descontada a redução na participação relativa frente à somatória dos coeficientes atualizados do Estado).
- xi) A diferença entre o novo valor destinado aos quatro municípios, A, B, C e D (R\$ 364.919,72) e o valor originalmente destinado apenas ao município-mãe, A (R\$ 91.627,76), no montante de R\$ 273.291,96 será deduzido, nas devidas proporções, das cotas devidas aos demais municípios do Estado do Paraná.

O passo a passo acima trilhado cumpre o papel de esclarecer que apesar de apenas quatro municípios (*ex-post*) terem sido diretamente (leia-se, geograficamente) envolvidos nos processos emancipatórios, *todos os municípios do Estado, e não são apenas aqueles quatro, são indiretamente afetados pela criação municipal*, ao menos em termos financeiros. Ademais, por evidente que seja, é bom lembrar que os impactos não se limitam ao universo financeiro, trazendo consequências também políticas e socioeconômicas as mais diversas – consequências, estas, que talvez sejam mais relevantes para as populações locais, diretamente envolvidas, mas que não são, de modo algum, negligenciáveis no que diz respeito aos demais entes, dada a modificação desencadeada na estrutura e na dinâmica geopolítica estatal e nacional. Assevera-se, assim, que a discussão dos impactos redistributivos gerados pelos movimentos emancipatórios não deve ser limitada apenas à população diretamente (geograficamente) interessada. *A questão é difusa e profunda a ponto de ser, no mínimo, do interesse de todos os cidadãos e agentes políticos do Estado em questão.* Destarte, quando o PLS 199/2015 ou a PEC 143/2015 (ou, de fato, qualquer outro projeto legislativo que venha a dispor sobre a matéria) discorre a respeito dos “*municípios envolvidos*”, questiona-se: não deveria esta expressão contemplar, mesmo que indiretamente, todos os municípios do Estado em que poderá vir a ocorrer uma nova criação municipal? Uma República Federativa *efetivamente democrática* não deveria ouvir as pretensões e ponderar as considerações de todos os *efetivamente interessados e envolvidos*, mesmo que indiretamente ou em menor escala, no processo de emancipação municipal dentro do território de sua Unidade Federativa?

Neste tocante, atentemo-nos ao *caput* do art. 18-A da PEC 143/2015:



*Art.18-A. A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios far-se-ão por lei estadual e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações residentes apenas na área geográfica emancipanda, após a realização e divulgação de Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma estabelecida em lei estadual, que determinará os requisitos mínimos a serem cumpridos em cada caso.*

Seria mesmo *razoável* ou *democrática* esta delimitação geográfica para a população a ser consultada mediante plebiscito (apenas aqueles residentes na área geográfica emancipada)? Não estariam sendo ignorados os outros agentes interessados na modificação da geopolítica estadual, afetados por suas consequências políticas e socioeconômicas? Vimos, em atenção ao regramento abordado nesta subseção, que a população de fato interessada nas consequências dos processos emancipatórios vai muito além da diretamente (geograficamente) abarcada pelos movimentos emancipatórios, eis que a transformação da geopolítica estadual irradia efeitos que afetam *absolutamente todos os municípios do Estado em questão*. Em última instância, portanto, frente aos argumentos e evidências apresentadas neste Relatório, é imperativo que *a discussão pública concernente ao tema da criação municipal em territórios estaduais e nacional deve ser ampliada de modo a abarcar todos os cidadãos do Estado em voga, e assim assegurar maior efetividade ao potencial democrático da República Federativa do Brasil*.

#### **6.4.O CRITÉRIO DE IMÓVEIS, A ESCALA MUNICIPAL E OS SERVIÇOS PÚBLICOS**

Apresentamos anteriormente a metodologia empregada para estimar o número máximo de unidades populacionais autônomas (UPAs) potencialmente criadas no Estado do Paraná, caso aprovados o PLS 199/2015 ou a PEC 143/2015, pautando-nos unicamente pelo critério populacional disciplinado em cada projeto legislativo. Oferecemos a estimativa de uma malha geopolítica paranaense diluída em 624 municípios no primeiro caso, e em 825 no segundo caso. Discorreremos sobre a elevada elasticidade do número potencial de novos municípios a serem criados frente a diferentes critérios populacionais, mais ou menos rígidos. Posteriormente, tratamos da estrutura do FPM e dos impactos financeiros e consequências redistributivas que a criação municipal pode desencadear nos recursos e cotas do Fundo. Foi argumentado que o processo democrático pode ser efetivamente aprimorado caso a discussão pública quanto ao tema das emancipações seja expandida de modo a abarcar todos os cidadãos do Estado cujo mapa geopolítico está em processo de potenciais alterações.

De todo modo, apesar da crucial relevância do critério populacional, ele não exaure as medidas (normativas ou efetivas) necessárias para viabilizar a criação municipal: critérios relativos, por exemplo, à quantificação do número de imóveis, das receitas governamentais próprias ou do número de eleitores *territorialmente contemplados* são demandados por pelo menos um dos projetos legislativos estudados neste Relatório. Assim, agora voltamos nossa atenção às outras faces da realidade. A despeito da pluralidade de critérios possíveis, a presente subseção focalizará apenas o que chamaremos de “critério



de imóveis”, demandado tanto no PLS quanto na PEC. Aqui, nosso objetivo é bipartido. Inicialmente, almejamos tecer comentários gerais que iluminem a difícil (quando não inviável) operacionalização de tal critério, por razões que circundam universos os mais variados, desde precariedades no texto legal até problemas relativos ao levantamento dos dados e informações requisitadas. Em segundo lugar, objetivamos elaborar uma análise descritiva que demonstre a potencial relação positiva que há entre a escala municipal (populacional) e a capacidade local de prestar serviços públicos essenciais, tais quais a oferta de energia elétrica e o abastecimento de água.

Como primeira observação, faz-se indispensável apontar o que, exatamente, identificamos como o “critério de imóveis” de cada projeto legislativo, a saber, o art. 18-A, §4º, inciso III da PEC e o art. 6º, inciso II do PLS.

Pois bem.

Assim dispõe o texto sugerido pela Proposta de Emenda à Constituição nº 143/2015:

*Art.18-A*

*(...)*

*§ 4º Nenhum Município poderá ser criado ou desmembrado sem a elaboração dos Estudos de Viabilidade Municipal, precedida da verificação e comprovação das seguintes condições:*

*(...)*

*III - existência de um número de imóveis na área emancipanda que seja superior à média observada nos Municípios que constituam os 10% (dez por cento) de menor população no Estado;*

Por sua vez, o teor textual do Projeto de Lei do Senado nº 199/2015 traz a seguinte locução:

*Art. 6º Constitui condição necessária para a criação de Município comprovar-se:*

*(...)*

*II – a existência de um número de imóveis seja superior à média observada nos Municípios que constituam os dez por cento de menor população no Estado;*

Perceba-se, pois, que os dois projetos legislativos contemplam a imposição de um quantitativo de imóveis territorialmente circunscritos enquanto critério imprescindível para viabilizar, normativamente, a criação e/ou o desmembramento municipal. Em realidade, no entanto, os Estudos de Viabilidade Municipal (EVM) devem ser elaborados individualmente e caso a caso, consideradas e ouvidas as pretensões locais relativas a cada caso concreto, para averiguar se é viável, dados os critérios legais, a criação de um novo município pela emancipação de área delimitada de município(s) preexistente(s). Em outras palavras, a viabilidade ou inviabilidade emancipatória, em muitos casos, só é passível de



constatação (a) *in concreto* e/ou (b) *a posteriori* (em relação à oficialização da proposta de emancipação).

Frente ao texto do Art. 18-A, §4º, inciso III da PEC 142/2015, por exemplo, a consecução do EVM depende da ciência do número de imóveis existentes na área que se ambiciona emancipar e que delimitaria o novo município criado. Tal informação, logicamente, não se encontra à disposição daqueles que, como esta Corte de Contas Estadual, desejem empreender um estudo prévio sobre o assunto. É nesta seara que gostaríamos de fazer as primeiras ressalvas quanto à operacionalização do critério de imóveis.

Em primeiro lugar, há uma diferença substancial entre a metodologia a ser adotada para a quantificação dos imóveis de acordo com cada projeto legislativo. Note-se que enquanto a PEC explicita que os imóveis observados devem estar circunscritos “na área emancipanda”, a letra da lei do PLS peca ao não especificar qualquer âmbito territorial a ser considerado para a mensuração do critério no caso concreto. As dificuldades provenientes desta indefinição legal são evidentes: referir-se-ia o PLS ao número de imóveis existentes no território total do município preexistente, anteriormente à potencial emancipação, ou existentes apenas na parcela territorial que se planeja emancipar, assim como no caso da PEC? Esta obscuridade na letra da lei, por si só, inviabiliza qualquer esforço de mensuração objetiva do critério dos imóveis trazido pelo PLS 199/2015. Implícito no texto da lei do Projeto está o risco de ser adotado, subjetivamente e em cada EVM, o âmbito territorial que for mais conveniente para as finalidades dos grupos de interesse político em questão. Nomeadamente, dado que o número de imóveis na área emancipanda é, por definição, *menor* do que no território do município-mãe (pré-emancipação), essa falta de previsão normativa do PLS confere, em última instância, a possibilidade normativa de se utilizar, sempre, esse último número em detrimento do primeiro. Por conseguinte, o rigor analítico do critério de imóveis é reduzido e o número de unidades territoriais que potencialmente passariam por tal critério é majorado – com consequências profundas para a geopolítica estadual e para a distribuição intraestadual dos recursos públicos do FPM, conforme já destacado neste Relatório.

Reforce-se que, apesar de o texto da PEC 143/2015 ser, no tocante acima discriminado, superior ao do PLS, isto não é o suficiente para viabilizar, neste estudo, a quantificação do critério de imóveis disciplinado por aquela. No caso da PEC, a dificuldade de operacionalização, ao menos para os fins deste Relatório, é originária justamente da especificação *ex post* do âmbito territorial a ser avaliado. Uma vez que se deve quantificar o número de imóveis localizados apenas na área a ser emancipada, esta mensuração só poderá ser feita, por definição, frente a cada caso concreto de proposta de emancipação e/ou criação municipal, que traga já especificados os contornos geográficos limítrofes da nova área que se deseja autonomizar politicamente, possibilitando o levantamento do quantitativo de imóveis lá



localizados. Em outras palavras, embora o critério de imóveis da PEC seja, neste aspecto, passível de operacionalização *in concreto*, ele não o é para os fins apriorísticos do presente estudo.

Consolidemos os posicionamentos acima. No caso do PLS 199/2015, o texto não especifica a base territorial a ser considerada para a quantificação do número de imóveis. Logo, não há como identificar, de modo objetivo e rigoroso, qual área (e, portanto, se a área) passa, ou não, pelo critério de imóveis. Já o texto da PEC 143/2015 especifica “na área emancipanda” a base territorial a ser considerada para a quantificação do número de imóveis. Justamente pelo fato de a base de cálculo só vir a ser conhecida frente a cada proposta concreta de criação ou emancipação municipal, a quantificação do número de imóveis territorialmente contemplados também não é, *a priori*, passível de levantamento objetivo.

Apesar das ressalvas dispostas anteriormente, as dificuldades operacionais inerentes aos textos do critério de imóveis do PLS e da PEC não se restringem à área geográfica a ser adotada para sua quantificação. Há, ainda, um segundo obstáculo, eis que o legislador, em ambos os casos, não especifica o que, exatamente, deve ser entendido por “imóveis”. Em uma primeira impressão, essa crítica pode parecer mero preciosismo vocabular. Entretanto, são plurais as ambiguidades trazidas pela imprecisão legal. Por exemplo, deveria o estudo abarcar imóveis de áreas rurais, ou apenas de áreas urbanas? Estariam unidades industriais e/ou comerciais também englobadas pelo conceito idealizado de “imóveis”, ou estaria este restrito aos imóveis residenciais e/ou domiciliares? Uma vez que os projetos não definem “imóveis” com a exatidão necessária para um julgamento objetivo, resta que qualquer levantamento preliminar de dados está sujeito a algum grau não desprezível de subjetividade conceitual.

Nesta seara, com fins a minimizar a imprecisão resultante do termo vago empregado pelas propostas legislativas, levantamos junto ao sítio digital da Base de Dados do Estado (BDE)<sup>69</sup> os conjuntos de dados relativos a três variáveis que podem ser razoavelmente empregadas como *proxies*<sup>70</sup> representativas do número de “imóveis” nos territórios dos 399 municípios paranaenses, no ano de 2010<sup>71</sup>:

---

<sup>69</sup> A BDE é mantida pelo Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES) e está disponível no endereço eletrônico <http://www.ipardes.pr.gov.br/imp/index.php>.

<sup>70</sup> Em estatística e econometria, uma variável *proxy* é uma variável utilizada como substitutiva àquela diretamente desejada, quando esta é inobservável ou imensurável.

<sup>71</sup> Neste ponto, duas notas correlacionadas mostram-se de grande valia: a primeira (a), sobre os motivos que nos levaram a levantar dados de “imóveis” para o ano de 2010, e não mais atualizados. A segunda (b), sobre a impossibilidade de agregação entre os resultados do critério populacional e do critério de imóveis.

- (a) Quanto à parametrização dos dados no período 2010, deparamo-nos com uma limitação temporal da própria BDE. Apesar de as *proxies* (2) e (3) estarem atualizadas até 2014, os dados da *proxy* (1) estão atualizados somente até 2010. Assim, levantamos informações para o mesmo período para as três



- (1) O número de domicílios;
- (2) O número de unidades consumidoras de energia elétrica; e
- (3) O número de unidades atendidas por abastecimento de água.<sup>72</sup>

Munidos dos dados da BDE, interessa-nos, inicialmente, comparar o total das variáveis (1), (2) e (3) a nível estadual. As estatísticas descritas nos Quadros 19 e 20 sugerem haver uma correspondência aproximada entre as variáveis (1) e (2) enquanto substitutas (mesmo que imperfeitas) para a mensuração do número de “imóveis” nos municípios do Paraná em 2010. Naquele ano, o número de domicílios correspondia a 97% do total de unidades consumidoras de energia elétrica no Estado (fração elevada a 103% quando a comparação é restrita ao DI). Em contrapartida, quando comparado o total de (3) com os totais de (1) e (2), impressionam as mais de 565 mil unidades não atendidas pelo serviço público de abastecimento de água a nível estadual – eram 3.874.533 unidades consumidoras de energia elétrica *vis-à-vis* 3.308.734 unidades providas com abastecimento de água, um indício de escassez relativa de cerca de 15% na prestação deste último serviço no território paranaense.

---

variáveis, com fins a possibilitar análises comparativas entre elas. Ressalte-se que essa limitação temporal não acarretará em maiores prejuízos ao escopo descritivo desta subseção, conforme será visto adiante.

- (b) Consideramos que a *intentio legis* dos projetos aqui examinados é voltada a tratar todos os critérios dispostos como agregativos e complementares entre si, com fins a restringir a listagem das áreas que poderão passar por processos emancipatórios e, conseqüentemente, limitar o número de municípios que poderão ser criados. Neste estudo, no entanto, dada a inviabilidade de quantificação apriorística do número de imóveis a ser efetivamente avaliado nos Estudos de Viabilidade Municipal (EVM), não será possível agregar o critério dos imóveis ao critério populacional calculado nas subseções anteriores, seja com base no PLS 199/2015 ou na PEC 143/2015, independentemente do ano-base adotado para a coleta das informações relativas a cada critério. Em outras palavras, ressalva-se que é impraticável, neste Relatório, adotar o critério de imóveis como filtro sobre o número anteriormente estimado de UPA's potencialmente emancipáveis. A despeito desta severa limitação, acreditamos que a discussão aqui empreendida não é tornada inócua e nem tem seu papel público invalidado. Os pontos aqui tecidos apresentam importante função elucidativa e descritiva, pois esclarecem aspectos essenciais da questão da viabilidade municipal e da prestação de serviços públicos locais e, em última instância, iluminam um maior espaço para o debate público minimamente informado. Faz-se imperioso, todavia, asseverar que em casos concretos de elaboração de Estudos de Viabilidade Municipal, *toda e qualquer comparação e agregação entre diferentes dados e critérios* só será crível e razoável, matemática e estatisticamente falando, caso os dados trabalhados refiram-se, sempre, a um mesmo período-base, o mais atualizado possível.

<sup>72</sup> Tendo em vista que a BDE traz uma multiplicidade de variáveis em diferentes graus de agregação, adotaremos neste Relatório, sempre, os dados *mais agregados disponíveis a nível municipal, para cada variável*. Explicitando: entendemos por “número de domicílios”, o total de domicílios tanto particulares quanto coletivos; entendemos por “número de unidades consumidoras de energia elétrica”, a soma do número de unidades consumidoras residenciais, industriais, comerciais e rurais, assim como de outras classes e consumidores livres da indústria; entendemos por “número de unidades atendidas por abastecimento de água” a soma das unidades atendidas residenciais, comerciais e industriais, assim como as atendidas na utilidade pública e no Poder Público. Os dados foram coletados no sítio eletrônico da BDE em 16/07/2015.



De todo modo, mais do que a constatação da escassez, a identificação de suas potenciais causas e/ou origens é de extrema relevância para os fins de planejamento, programação e políticas públicas governamentais. Pertinente a este estudo é a hipótese de que a escala municipal seria um dos possíveis fatores que influenciam a capacidade administrativa de prestação adequada e suficiente de serviços públicos em âmbito local. Ademais, considerando que o critério de imóveis tanto do PLS 199/2015 quanto da PEC 143/2015 solicitam que seja feita uma avaliação comparativa com a média do número de imóveis observada nos municípios que constituam os dez por cento de menor população no Estado, a análise descritiva a seguir elaborada também focará, especificamente, os municípios que formavam o decil populacional inferior (DI) no Estado do Paraná em 2010 (vide Quadro 7).

Os números resultantes desta análise comparativa indicam que a defasagem no abastecimento de água era ainda maior nos 41 menores municípios paranaenses do que no resto do Estado. Em outras palavras, a escassez relativa do serviço de abastecimento de água era mais crítica nos municípios menos populosos do Paraná, uma vez que em tal amostra se torna maior a disparidade entre os totais de (3) em relação a (1) e (2). Numericamente, o exame do DI anuncia pouco mais de 27 mil unidades abastecidas com água, frente a quase 41,5 mil unidades alimentadas por redes de energia elétrica. Em outras palavras, há indício de escassez relativa de 35% no fornecimento de água, havendo mais de 14 mil unidades sem atendimento (ou, ao menos, não contabilizadas). Sob outra perspectiva, existem, em média, 1.044 domicílios, 1.011 unidades consumidoras de energia elétrica e, apenas, 694 unidades atendidas por abastecimento de água em cada um dos 41 menores municípios paranaenses. Ainda, enquanto há certa equivalência na proporção entre o DI e o total estadual no que diz respeito ao contingente populacional e ao número de consumidores de energia elétrica (1,06% e 1,07%, respectivamente), a proporção de unidades atendidas por abastecimento de água no DI é de apenas 0,82% do total de unidades atendidas no Estado.



**QUADRO 19 - NÚMEROS ABSOLUTOS E RELATIVOS DE POPULAÇÃO, DOMICÍLIOS E UNIDADES ATENDIDAS PELOS SERVIÇOS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA E ENERGIA ELÉTRICA NO PARANÁ (2010)**

Variável	Números absolutos		Participação no Total
	Total no decil populacional inferior (A)	Total no Paraná (B)	(C) = (A) / (B)
População	111.166	10.444.526	1,06%
Domicílios - Total	42.815	3.755.090	1,14%
Energia Elétrica - Consumidores	41.477	3.874.533	1,07%
Abastecimento de Água - Unidades Atendidas	27.084	3.308.734	0,82%
Números relativos			
Unidades atendidas pelo abastecimento de água em relação ao número de...	(A)	(B)	(C)
Domicílios	63,26%	88,11%	71,79%
Consumidores de energia elétrica	65,30%	85,40%	76,47%

Fonte: elaboração própria com base nos dados do BDE/IPARDES

**QUADRO 20 - COMPARATIVO ENTRE OS NÚMEROS ABSOLUTOS E RELATIVOS DESAGREGADOS A NÍVEL MUNICIPAL DO DECIL POPULACIONAL INFERIOR (2010)**

Município	População (A)	Energia Elétrica - Consumidores (B)	(B) / (A)*	Domicílios - Total (C)	(C) / (A)*	Abastecimento de Água - Unidades Atendidas (D)	(D) / (A)*
Jardim Olinda	1.409	569	40,38%	563	39,96%	500	35,49%
Nova Aliança do Ivaí	1.431	519	36,27%	537	37,53%	434	30,33%
Santa Inês	1.818	814	44,77%	777	42,74%	585	32,18%
Miraselva	1.862	719	38,61%	687	36,90%	591	31,74%
Esperança Nova	1.970	820	41,62%	715	36,29%	500	25,38%
São Manoel do Paraná	2.098	755	35,99%	766	36,51%	543	25,88%
Guaporema	2.219	759	34,20%	698	31,46%	549	24,74%
Iguatu	2.234	792	35,45%	851	38,09%	571	25,56%
Mirador	2.327	863	37,09%	940	40,40%	623	26,77%
Santo Antônio do Paraíso	2.408	919	38,16%	1.052	43,69%	767	31,85%
Ariranha do Ivaí	2.453	842	34,33%	1.028	41,91%	375	15,29%
Uniflor	2.466	892	36,17%	831	33,70%	695	28,18%
São Pedro do Paraná	2.491	1.298	52,11%	1.443	57,93%	792	31,79%
Porto Rico	2.530	1.230	48,62%	1.216	48,06%	891	35,22%



Flórida	2.543	1.046	41,13%	968	38,07%	870	34,21%
Iracema do Oeste	2.578	951	36,89%	961	37,28%	769	29,83%
Pinhal de São Bento	2.625	809	30,82%	899	34,25%	359	13,68%
Cafeara	2.695	976	36,22%	1.071	39,74%	828	30,72%
Barra do Jacaré	2.727	982	36,01%	1.058	38,80%	858	31,46%
Santo Antônio do Caiuá	2.727	1.029	37,73%	1.012	37,11%	672	24,64%
Boa Esperança do Iguaçu	2.764	915	33,10%	923	33,39%	383	13,86%
Paranapoema	2.791	1.006	36,04%	1.038	37,19%	898	32,17%
Pitangueiras	2.814	924	32,84%	975	34,65%	679	24,13%
Novo Itacolomi	2.827	1.040	36,79%	1.063	37,60%	620	21,93%
Rancho Alegre D'Oeste	2.847	985	34,60%	1.007	35,37%	797	27,99%
Ângulo	2.859	1.118	39,10%	1.086	37,99%	n.a.	n.a.
Anahy	2.874	1.059	36,85%	1.028	35,77%	810	28,18%
Inajá	2.988	1.101	36,85%	1.077	36,04%	1.021	34,17%
Ivatuba	3.010	1.254	41,66%	1.224	40,66%	746	24,78%
Manfrinópolis	3.127	1.009	32,27%	1.094	34,99%	280	8,95%
Cruzmaltina	3.162	1.091	34,50%	1.252	39,60%	622	19,67%
Alto Paraíso	3.206	1.338	41,73%	1.522	47,47%	949	29,60%
Brasilândia do Sul	3.209	1.292	40,26%	1.309	40,79%	930	28,98%
Bom Sucesso do Sul	3.293	1.140	34,62%	1.100	33,40%	617	18,74%
Rio Bom	3.334	1.277	38,30%	1.355	40,64%	868	26,03%
Godoy Moreira	3.337	1.157	34,67%	1.426	42,73%	770	23,07%
Ourizona	3.380	1.310	38,76%	1.233	36,48%	1.141	33,76%
Sulina	3.394	1.342	39,54%	1.264	37,24%	591	17,41%
Jundiá do Sul	3.433	1.182	34,43%	1.355	39,47%	843	24,56%
Prado Ferreira	3.434	1.154	33,61%	1.186	34,54%	n.a.	n.a.
Farol	3.472	1.199	34,53%	1.225	35,28%	747	21,51%
Soma	111.166	41.477	2,68	42.815	2,60	27.084	4,10
Média <sup>1</sup>	2.711	1.011	2,68	1.044	2,60	660	4,11
Total no Paraná	10.444.526	3.874.533	2,70	3.755.090	2,78	3.308.734	3,16

n.a.: não disponível

\* Nas três últimas linhas desta coluna, a relação entre numerador e denominador foi invertida

<sup>1</sup> As médias de (B), (C) e (D) foram calculadas considerando todos os 41 municípios e arredondadas para baixo, para contemplar apenas unidades inteiras

Com fins a iluminar a questão, imaginemos que todos os 10.444.526 indivíduos paranaenses (ano-base 2010) tenham suas demandas por energia elétrica e por água efetivamente supridas. Segmentemos, então, este cenário em duas escalas:



- i. Tomando por base os 399 municípios paranaenses, 2,70 indivíduos terão sua demanda por energia elétrica suprida a cada unidade consumidora deste serviço, enquanto cada unidade provida com serviço de abastecimento de água deverá atender a 3,16 cidadãos. Comparando esses coeficientes, novamente chegamos à carência relativa de cerca de 15% no abastecimento de água em relação ao serviço de energia elétrica.
- ii. Tomando por base apenas os 41 municípios integrantes do DI, 2,68 e cerca de 4,1 serão os cidadãos atendidos por cada unidade consumidora de energia elétrica e de água, respectivamente. Os números expressam uma elevação para aproximadamente 35% na escassez relativa no serviço de abastecimento de água – agravamento de aproximadamente 20 pontos percentuais na insuficiência de tal oferta nos menores municípios em comparação com o cenário estadual.

A menor oferta relativa do serviço de abastecimento de água nos municípios paranaenses menos populosos reforça a hipótese previamente tecida quanto à relação positiva existente entre a escala municipal (medida pela população) e a qualidade de vida local (medida, por exemplo, pelo IDHM, conforme feito na subseção 5.3). Destarte, a despeito da simplicidade analítica, os exercícios explorados nesta subseção trazem múltiplos indícios de que a escala municipal interfere – direta ou indiretamente – na capacidade administrativa de ofertar serviços públicos essenciais. Especialmente, os dados sugerem que, *coeteris paribus*, assim como o IDHM, a oferta de serviços de abastecimento de água – bem essencial à vida humana – é, ao menos quantitativamente, mais precária nos municípios menos populosos<sup>73</sup>.

Ressalte-se, finalmente, que as dificuldades operacionais aqui estudadas, muito provavelmente, não se limitarão a afetar os EVM elaborados no Estado do Paraná. Os efeitos deletérios das imprecisões legais alastrar-se-ão para as demais unidades federativas, que estarão, todas, sob a mesma redoma legislativa – seja ela iluminada pela PEC 143/2015 ou pelo PLS 199/2015. Ademais, a indisponibilidade, imprecisão ou baixa qualidade das informações relativas ao quantitativo de "imóveis" (ou suas *proxies*) nas bases de dados estaduais também poderão comprometer os cálculos legalmente demandados Brasil afora, tornando-os suscetíveis a altos níveis de subjetividade por parte de grupos de interesse.

---

<sup>73</sup> Como um último dado, observe-se que dos 399 municípios paranaenses, 54 não são atendidos pela Companhia de Saneamento do Paraná (SANEPAR). Destes, 46 (85,19%) eram municípios pequenos, com menos de 20 mil habitantes, e 22 eram micromunicípios, com menos de 5 mil habitantes, em 2010. Fonte: <http://site.sanepar.com.br/prefeituras/municipios-atendidos>. Último acesso em 09/11/2015.



## 6.5. ESCALA POPULACIONAL DO MUNICÍPIO E GESTÃO FISCAL

A presente subseção será direcionada a tecer uma análise estatística-descritiva da relação entre a escala populacional e a capacidade de gestão fiscal dos municípios paranaenses. Para tanto, iremos nos debruçar sobre os dados de receitas e despesas públicas dos 399 municípios do Estado, em especial do período decorrido entre 2011 e 2013. Em última instância, objetivamos avaliar duas hipóteses centrais. Primeiro, tem-se a hipótese de que os menores municípios apresentam baixa capacidade de autogestão fiscal (baixa arrecadação tributária própria), de sorte a apresentarem alto grau de dependência financeira para com as transferências constitucionais de recursos do Estado e/ou da União. Em segundo lugar, testa-se se a teoria econômica dos ganhos de escala pode ser aplicada à questão da escala municipal na prestação dos serviços públicos. Por hipótese afirmativa, entendemos que há um intervalo populacional em que o dispêndio de recursos na consecução das funções públicas pode ser relativamente minimizado frente às maiores despesas *per capita* incorridas nos municípios marcados por extremos populacionais – dito de outro modo, buscam-se evidências da configuração de uma curva em “U” entre os gastos públicos e a escala municipal.

Aos municípios, em decorrência da autonomia municipal instituída pelo artigo 18 da Carta Magna, fica assegurada a administração própria no que se refere a assuntos de seu peculiar interesse, especialmente com relação aos tributos de sua competência e à organização dos serviços públicos locais. Segundo Aliomar Baleeiro<sup>74</sup>, entende-se por receita pública “a entrada que, integrando-se ao patrimônio público sem quaisquer reservas, condições ou correspondência no passivo, vem acrescer o seu vulto, como elemento novo e positivo”. Parte da receita pública é a receita tributária disponível municipal, igual à arrecadação direta mais as transferências de impostos recebidas por esta esfera de governo<sup>75</sup>. Na seara municipal, a receita das finanças públicas é originada de Transferências Federais e Estaduais, além de suas receitas próprias, as quais são compostas pelas receitas provenientes, principalmente, das taxas dos serviços públicos.

A receita própria do município compõe-se de tributos de sua competência, definidos nos artigos 145 e 156 da Constituição Federal de 1988, assim elencados:

---

<sup>74</sup> BALEIRO, Aliomar. Limitações Constitucionais ao Poder de Tributar, 7ª ed. rev. e compl. À luz da Constituição de 1988 até a EC n.o 10/96. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 1997.

<sup>75</sup> Define-se receita tributária toda a fonte de receita que deriva da arrecadação estatal de tributos, dos quais são espécies os Impostos, as Taxas, as Contribuições de Melhoria, os Empréstimos Compulsórios e as Contribuições Especiais, todas prefixadas em lei em caráter permanente ou não. A receita tributária faz parte da receita pública, que grosso modo é o recolhimento de bens (receitas) aos cofres públicos. Todavia, esses conceitos diferenciam-se em razão de aquela ser apenas parte desta, não compreendendo outras fontes de receita do Estado, como as receitas das empresas estatais, a remuneração dos investimentos do Estado e os juros das dívidas fiscais.



- Imposto Sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana - IPTU;
- Imposto Sobre Transmissão "Inter Vivos" - ITBI;
- Impostos Sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISS;
- Taxas;
- Contribuições de Melhoria;
- Dívida Ativa Tributária (visto que se refere a tributos não arrecadados de exercícios anteriores);
- Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza Retidos na Fonte - IRRF (salvo engano, o IR é de competência da União e não dos municípios, conforme art. 153, inciso III da CF88.).

Por outro lado, dentre as transferências federais destinadas aos municípios estão o Fundo de Participação dos Municípios - FPM, o Imposto Sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB. As transferências relevantes da esfera estadual são compostas pelo Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS, pelo Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores – IPVA, e pelo Fundo de Exportação.

Ao perfilhar as transferências federais, destaca-se o FPM – Fundo de Participação dos Municípios, sendo esta a maior transferência federal para os entes municipais. No que se refere aos repasses estaduais, o ICMS possui relevo, uma vez que nele é embutido o valor adicionado, que em termos gerais agrega maior valor aos municípios com maior grau de dinamismo econômico, ou seja, aqueles em que o giro monetário e equivalente circulação de mercadorias e serviços é mais intenso, dada a existência de bases produtivas, de distribuição e de consumo mais bem estabelecidas, desenvolvidas e inter-relacionadas na base territorial em questão.

Conforme já argumentado neste Relatório, o FPM é uma transferência constitucional (CF, Art. 159, I, b), cuja origem está no artigo 21 da Emenda Constitucional nº 18, de 1º de dezembro de 1965. Inicialmente composto por 10% *do produto da arrecadação* do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), ambos federais, a base de cálculo do Fundo tem sido, em linhas gerais, gradativamente majorada, alcançando o atual patamar de 24,5% com a Emenda Constitucional nº 84 de 2014. No que diz respeito ao ICMS, seu repasse representa um montante expressivo de recursos financeiros aos municípios, beneficiando aqueles com maior produção econômica, ou seja, os que possuem uma receita própria mais expressiva.

A metodologia de análise quantitativa empregada no restante desta subseção tem por referência a Dissertação de Mestrado defendida por Flávia Lo Buono Leite, em 2014, sob a hipótese de que municípios com maior escala populacional apresentam, no geral, melhor desempenho econômico e fiscal. De acordo com as evidências iluminadas pela pesquisadora, municípios pequenos possuem baixa arrecadação própria, apresentando, conseqüentemente, alta dependência de transferências



governamentais para suprir as necessidades financeiras locais. Além disso, com base em dados relativos ao Estado de Minas Gerais, Leite constatou que as cidades com menos habitantes gastam proporcionalmente mais com o Poder Legislativo e com outras áreas de responsabilidade da prefeitura, como saúde, educação, assistência social e urbanismo. Isto posto, a pesquisa aqui efetuada tem o objetivo de verificar se o cenário paranaense (marcado por 399 municípios, mais da metade dos quais com população inferior a 10 mil habitantes em 2010) assemelha-se ao vislumbrado por Leite para o Estado de Minas Gerais. A fonte de informações utilizada é proveniente da base de dados do Sistema de Informações Municipais, SIM-AM, do TCE-PR. O universo da pesquisa foi definido na totalidade dos 399 municípios paranaenses, para o período anualizado decorrido entre 2011 e 2013. Assinala-se que os dados coletados e a análise desenvolvida neste trabalho certamente não são capazes de oferecer um diagnóstico individualizado da questão, pertinente à realidade de cada um dos municípios paranaenses; acreditamos, por outro lado, que as evidências oferecerão um panorama geral da questão no âmbito do Estado do Paraná.

A avaliação fiscal dos municípios do Estado do Paraná ocorreu por meio da análise da evolução da receita total, a preços correntes.

Ademais, segundo os ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 2º, IV), a RCL representa o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, com as devidas deduções legais. Portanto, a RCL representa a Receita Corrente do município, deduzida de valores considerados como duplicidade pelo legislador. São duplicidades as contribuições descontadas em favor do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB e as contribuições dos servidores e do ente para a previdência própria.

A Receita Corrente Líquida Efetiva representa o somatório das receitas correntes cuja base de cálculo é composta das transferências constitucionais e de receitas tributárias e demais receitas, que efetivamente podem ser utilizadas em sua totalidade pelo gestor independente de qualquer vinculação.

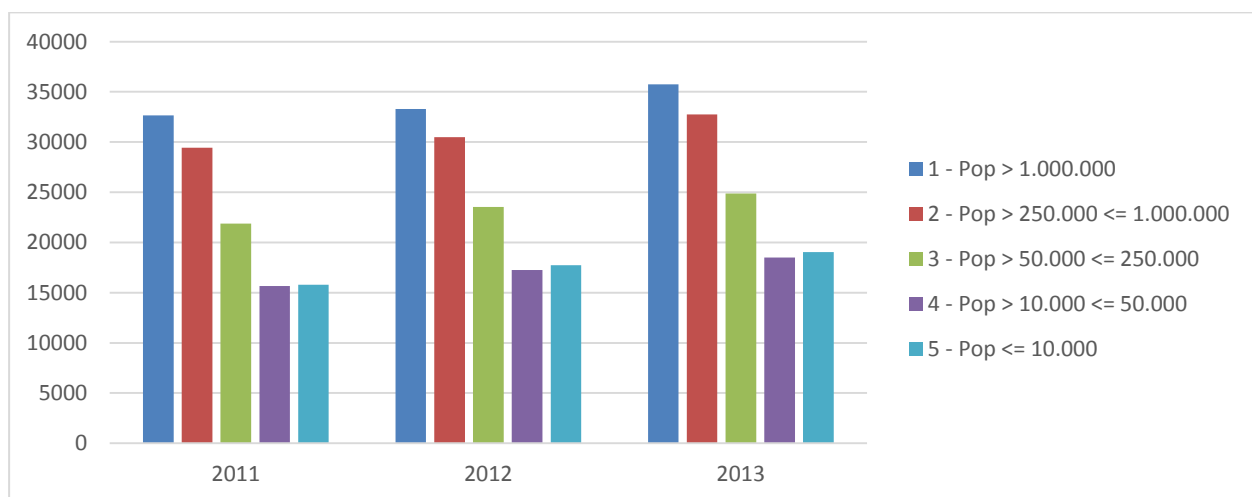
Assim, uma vez que importantes decisões são tomadas com base nesse indicador, como o gasto com pessoal, as metas de resultado, o montante da dívida, e etc., o nosso estudo acerca da receita pública municipal basear-se-á, primariamente, na RCL.

Inicialmente, impende destacar que, com o fito de analisar a capacidade de arrecadação dos municípios paranaenses, cumpre demonstrar o potencial de crescimento econômico, a partir do Produto Interno Bruto (PIB), entendido como a somatória do valor agregado produzido por uma unidade territorial em determinado período de tempo, normalmente fixado em um ano. Dessa maneira, a partir da contagem

da população pelo IBGE (censo 2010), mediu-se o PIB *per capita* nos municípios paranaenses, como uma medida do grau de riqueza material e expressão usualmente adotada para mensurar o grau de dinamismo da atividade econômica local.

Em termos gerais, as evidências apontam que à medida que se aumenta o tamanho do município, aumenta-se o valor agregado de sua produção territorialmente circunscrita. Na análise dos municípios paranaenses, os municípios com menor densidade populacional (aqui expressos pela quinta faixa populacional, com população menor ou igual a 10 mil habitantes), apresentam um PIB per capita menor e, conseqüentemente, um menor grau de desenvolvimento econômico, sob a ótica do valor agregado total de bens e serviços produzidos durante o período de um ano (Figura abaixo). Por conseguinte, espera-se que a capacidade de geração de receitas próprias seja também inferior nos municípios de menor escala.

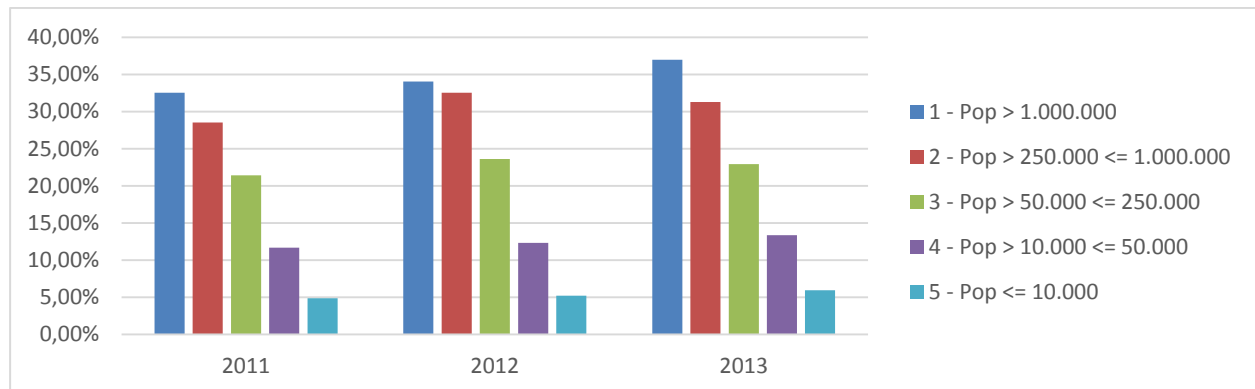
FIGURA 12 - MÉDIA DO PIB *PER CAPITA* - PARANÁ



A seguir, visando a dar maior enfoque a composição da receita própria municipal, perfilharemos os seus principais componentes tributários.

## Receita tributária

FIGURA 13 - RECEITAS TRIBUTÁRIAS (% DA RCL) - MUNICÍPIOS DO PARANÁ

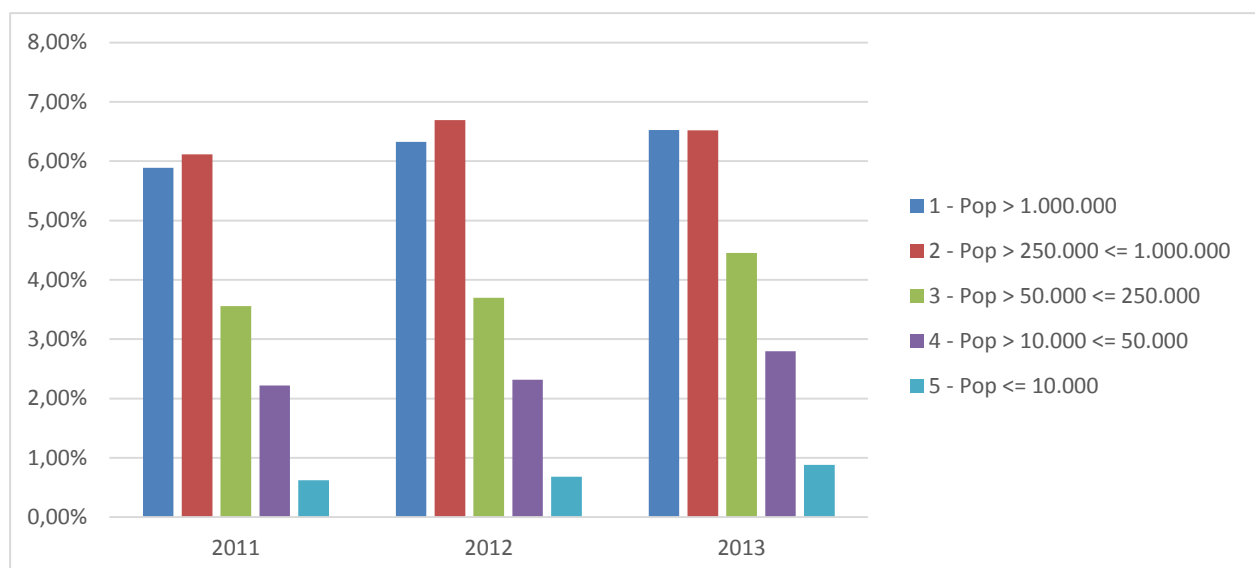


A receita tributária representa a soma da receita com os impostos (IPTU, ISS, ITBI), Taxas e Contribuições de Melhoria. Nota-se que os municípios com menor população possuem uma capacidade de arrecadação consideravelmente inferior, se comparada à dos municípios mais densamente povoados.

A receita tributária própria municipal foi, em média, da ordem de 5,34% da RCL nos municípios com menos de 10 mil habitantes durante os três anos avaliados, ao passo que nas faixas superiores o valor sobe para 12,40%, 22,57%, 30,77% e 34,51%.

## Do IPTU

FIGURA 14 - ARRECADAÇÃO DO IPTU (% DA RCL) - MUNICÍPIOS DO PARANÁ



O IPTU constitui um imposto direto, tipicamente local, que onera os proprietários de imóveis localizados na área urbana do município. Sua base de cálculo é o valor venal do imóvel, que é o resultado da soma do valor do terreno acrescido do valor atribuído à edificação.

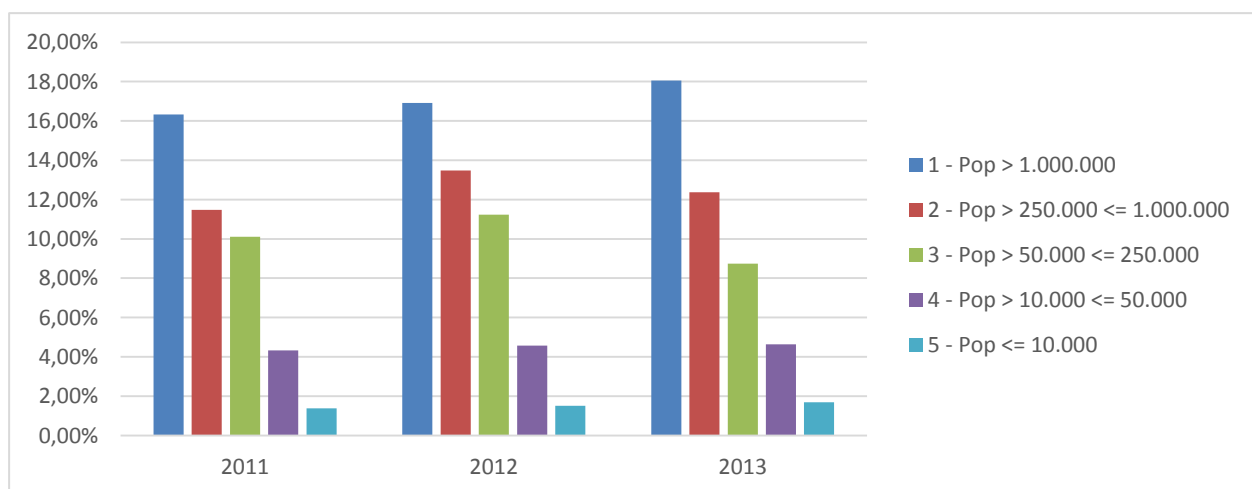
Dessa maneira, o IPTU é uma fonte privilegiada de receita própria, tendo nas grandes prefeituras e capitais estaduais a sua maior arrecadação. Circundando a expressão de pouco mais de 7,33% da RCL nos municípios das duas maiores faixas populacionais, o IPTU representou, durante todo o período avaliado, menos de 1% da RCL dos municípios com menos de 10 mil habitantes.

### Do ISS

O ISS é um imposto de arrecadação direta que incide sobre a prestação de serviços a terceiros, por empresa ou profissional autônomo, com ou sem estabelecimento fixo. Diversos tipos de serviços, definidos pela lei nacional (LC 116/03), são passíveis de tributação pelo imposto. Excepcionam-se os serviços de transporte (interestadual e intermunicipal) e de comunicação, cuja competência é atribuída aos estados.

Assim como ocorre com o IPTU, a arrecadação do ISS verifica-se, na média, maior nas grandes prefeituras. Variando de 1,3% a 1,6% da RCL nos menores municípios, a arrecadação deste tributo chegou a 18,06% da RCL para a Capital no ano de 2013. Antes expresso pelo PIB, aqui vemos outra instância da relação ascendente entre a escala populacional e o dinamismo econômico municipal.

FIGURA 15 - ARRECADAÇÃO DO ISS (% DA RCL) - MUNICÍPIOS DO PARANÁ



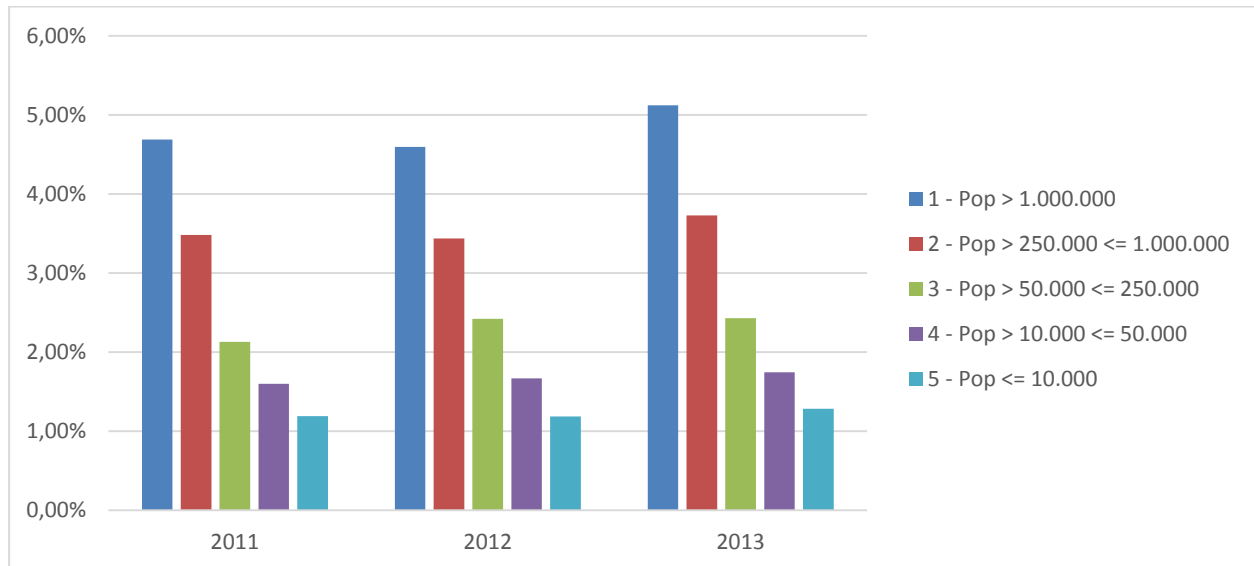
### Do ITBI

O ITBI incide sobre as transações que envolvem a transferência da propriedade de bens imóveis por ato oneroso. Sua base de cálculo é o valor de mercado do imóvel negociado, declarado pelo contribuinte ou estimado pelo poder público. Assinala-se que o ITBI onera as transações de bens imóveis localizados nas áreas urbanas e rurais da cidade.

Observa-se que a receita do ITBI depende da ocorrência das transações que constituem seu fato gerador. Por sua vez, o ITBI depende das oscilações do mercado imobiliário, pela compra e venda de

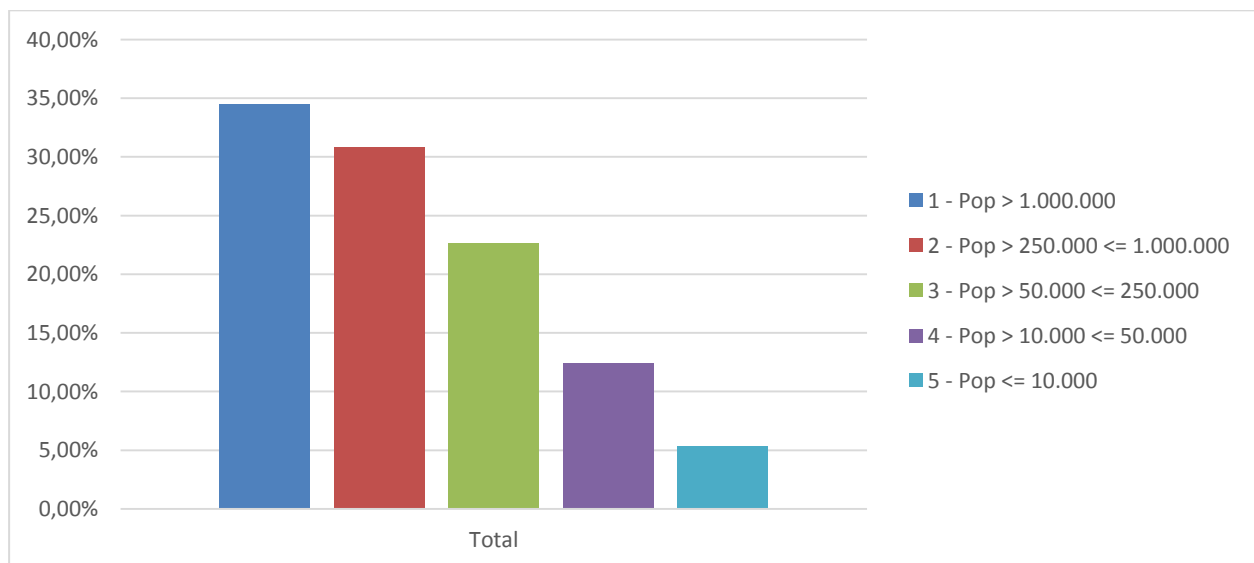
imóveis. Dessa forma, a cobrança do ITBI evidenciou-se, economicamente, conforme se depreende do gráfico, como uma fonte pouco expressiva para a receita municipal, em geral com coeficientes entre 3,5% e 5% da RCL, variando de 1,2% a 1,6% no caso dos menores municípios.

FIGURA 16 - ARRECADAÇÃO DO ITBI (% DA RCL) - MUNICÍPIOS DO PARANÁ



A seguir, tomou-se o índice calculado pela média da receita tributária, entre as classes populacionais para o período de 2011 a 2013. Vislumbra-se que quanto menor é um município, menor a receita tributária em relação à RCL. Numericamente, a receita tributária para os municípios com menos de 10.000 habitantes equivale a aproximadamente 5,35%, em média, da RCL. Já, para a capital, temos o valor de 34,5%.

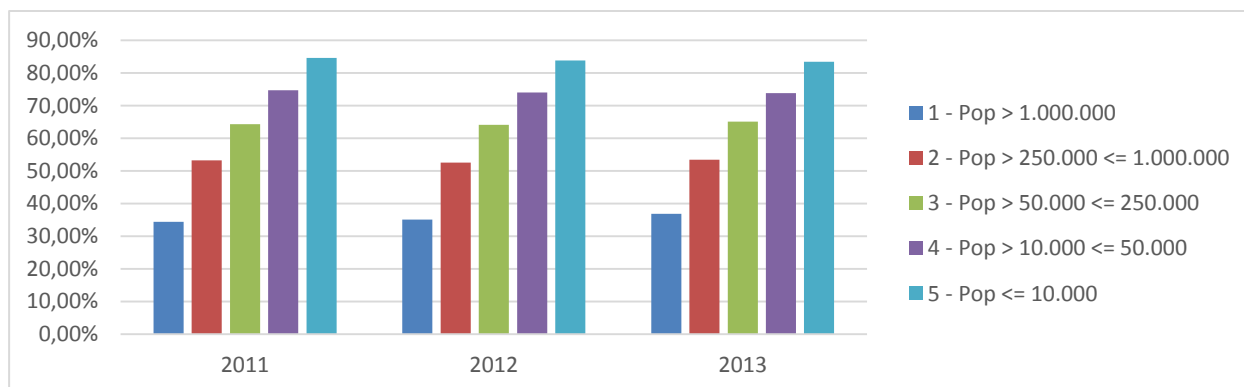
FIGURA 17 - RECEITA TRIBUTÁRIA MÉDIA EM RELAÇÃO À RCL (2011-2013)



## Transferências Correntes

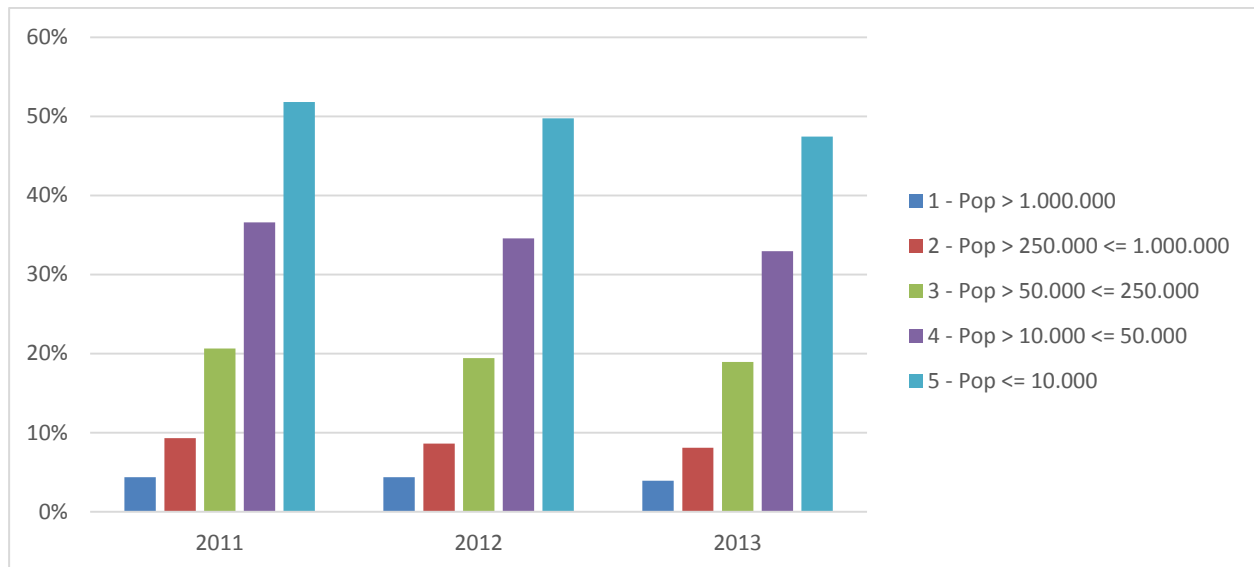
A fim de perceber diferenças, devemos levar em conta certas características do sistema de transferências governamentais brasileiro. Quanto às transferências repassadas aos municípios, serão utilizadas as duas principais transferências fiscais para os municípios: o FPM e o ICMS. De acordo com o gráfico que trata das Transferências Correntes, as receitas advindas de transferências representam, nos municípios com população menor que 10 mil habitantes, mais de 80% da RCL. Isso demonstra o grau de dependência dos recursos financeiros dos municípios menores sobre o repasse estadual e federal. Em última instância, os dados sugerem que quanto menor é um município, maior é o seu grau de dependência para com o recebimento de transferências correntes – ou, sob outra ótica, menor é a capacidade de manutenção da estrutura e das obrigações estatais locais com base nos recursos de arrecadação própria.

FIGURA 18 - TRANSFERÊNCIAS CORRENTES (% DA RCL) - MUNICÍPIOS DO PARANÁ



## Análise do FPM

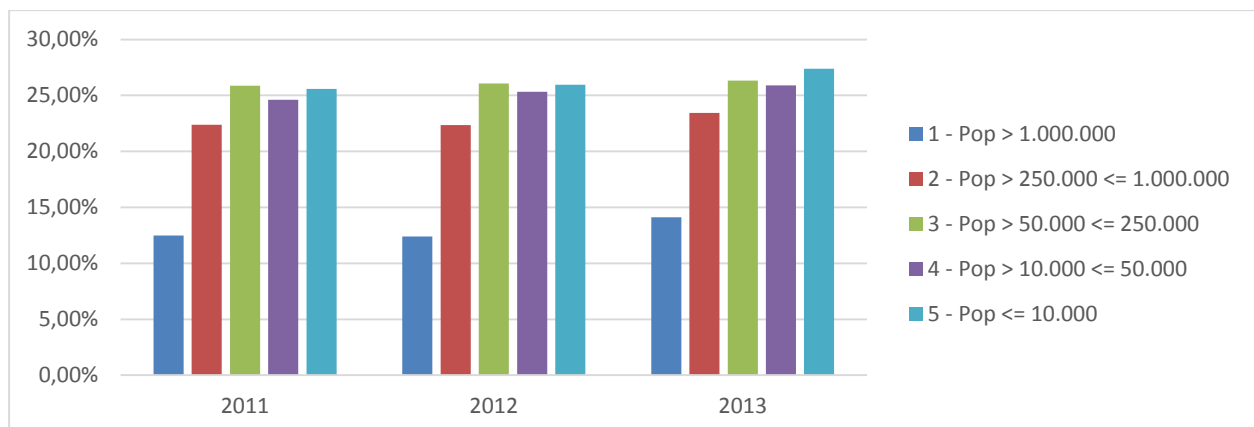
FIGURA 19 - FPM (% DA RCL) - MUNICÍPIOS DO PARANÁ



Observa-se que a participação do FPM sobre a RCL dos municípios menores é bastante significativa, ao longo do período observado, sendo a ordem de representação da ordem de 49,66%, em média, da RCL. Em contraposição, a representatividade dos valores do FPM cai à medida que aumenta o contingente populacional do município, chegando a menos de 4,23% (isto é, dez vezes menos) no caso dos municípios mais populosos. Veja-se, pois, a magnitude da dependência financeira dos menores municípios para com os recursos do FPM.

## Análise ICMS

FIGURA 20 - ICMS (% DA RCL) - MUNICÍPIOS DO PARANÁ



Para a cota parte do ICMS na arrecadação total dos municípios verificou-se que nos menores municípios (com população inferior a 10 mil habitantes) há uma dependência de cerca de 26,31%, na média, de sua arrecadação, como fruto da transferência da parcela autônoma do ICMS – valor que cai a



aproximadamente menos da metade no caso de Curitiba (13%). Os demais municípios recebem, em média, 24,7% da RCL como cota parte de ICMS.

Em suma, a análise da composição econômico-fiscal nos municípios paranaenses, sob o prisma da arrecadação tributária, no período 2011 a 2013, permite-nos constatar que a receita tributária própria cresce com a população do município, o que significa que o potencial de geração de receita própria concentra-se nos grandes centros e nas regiões mais economicamente desenvolvidas. Assim, apesar de a Constituição de 1988 ter concedido maior autonomia política aos municípios e elevado a participação relativa destes no total da destinação dos recursos públicos nacionais, isto se deu de modo estritamente favorável aos municípios com menores contingentes populacionais, menor dinamismo econômico, menor capacidade de geração de receitas tributárias próprias e maior grau de dependência das transferências governamentais para a sustentabilidade intertemporal da estrutura estatal do município. Em outras palavras, a manutenção da atual estrutura e dos atuais critérios vigentes de redistribuição de recursos, em especial do FPM, privilegiam os menores municípios e, conseqüentemente, a permanência de um cenário geopolítico diluído entre inúmeras unidades municipais dotadas de autonomia política, porém sem real autonomia econômica para a manutenção e sustentabilidade da gestão pública local de longo prazo.

### **Da análise da despesa**

Seguindo-se a metodologia adotada por Leite (2014), passa-se a analisar abaixo a despesa dos municípios paranaenses, nos anos de 2011 a 2013.

### **Classificação funcional da despesa**

No presente texto, será explorada a classificação funcional da despesa: o maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público, conforme a classificação dada pela portaria nº 42/1999, do Ministério do Planejamento Orçamento Governamental – MPOG, que atualizou a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I do § 1º do art. 2º e § 2º do art. 8º, da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.

**QUADRO 21 - CLASSIFICAÇÃO FUNCIONAL DAS DESPESAS POR FUNÇÕES**

<b>Classificação funcional das despesas por funções</b>	
1 – Legislativa	15 – Urbanismo
2 – Judiciária	16 – Habitação
3 – Essencial à Justiça	17 – Saneamento
4 – Administração	18 – Gestão Ambiental
5 – Defesa Nacional	19 – Ciência e Tecnologia
6 – Segurança Pública	20 – Agricultura
7 – Relações Exteriores	21 – Organização Agrária
8 – Assistência Social	22 – Indústria
9 – Previdência Social	23 – Comércio e Serviços
10 – Saúde	24 – Comunicações
11 – Trabalho	25 – Energia
12 – Educação	26 – Transporte
13 – Cultura	27 – Desporto e lazer
14 – Direitos da cidadania	28 – Encargos Especiais

Nesse interim, passa-se a analisar a forma como os gastos com os serviços públicos são realizados, sob a ótica das economias de escala. As economias de escala representam ganhos, que as organizações adquirem com o aumento da sua dimensão e da quantidade produzida. A razão para esses ganhos e devida aos custos fixos de produção, A medida que se aumenta o nível de produção, esses custos fixos decompõe-se por um número maior de unidades produzidas, o que provoca uma redução no custo médio de produção.

As economias de escala ocorrem em setores cujas atividades detêm elevado custo fixo, como os que apresentam custos altos de produção, por exemplo telecomunicações, energia elétrica, transportes, água, gás, etc. Tomando se para o caso dos serviços públicos oferecidos a população em geral, esses serviços destacam-se por requerem níveis cada vez mais altos de produção para que haja a redução do custo per capita.

Destaca-se que que os gastos com os recursos públicos municipais em uma maior dimensão dependem da eficiência, esta vista sob o viés da escala ótima de distribuição dos recursos orçamentários.

### **Despesa total per capita**

A despesa total per capita revela-se elevada nos municípios com população inferior a 10 mil habitantes, cai nos municípios de população média, e volta a subir nos municípios mais populosos. Aqui se

apresenta a curva em “U” identificada na literatura, o que pode indicar economias de escala, em relação aos componentes desta despesa, nos municípios com populações intermediárias.

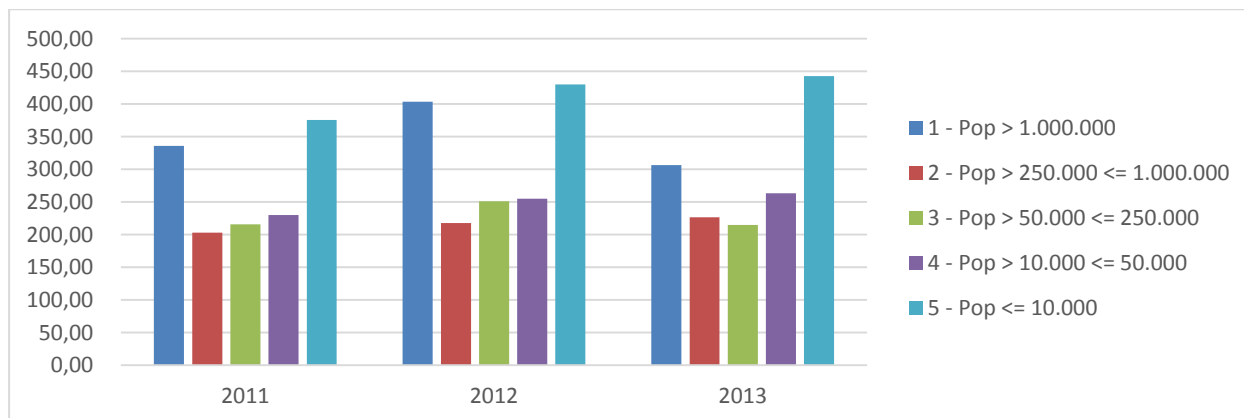
FIGURA 21 - DESPESA PER CAPITA - MUNICÍPIOS DO PARANÁ



Analisaremos abaixo as funções Administração, Legislativa, Assistência Social, Previdência Social, Saúde, Educação, Urbanismo, Transportes, Saneamento, Segurança Pública, Desporto e Lazer e Cultura.

### Administração

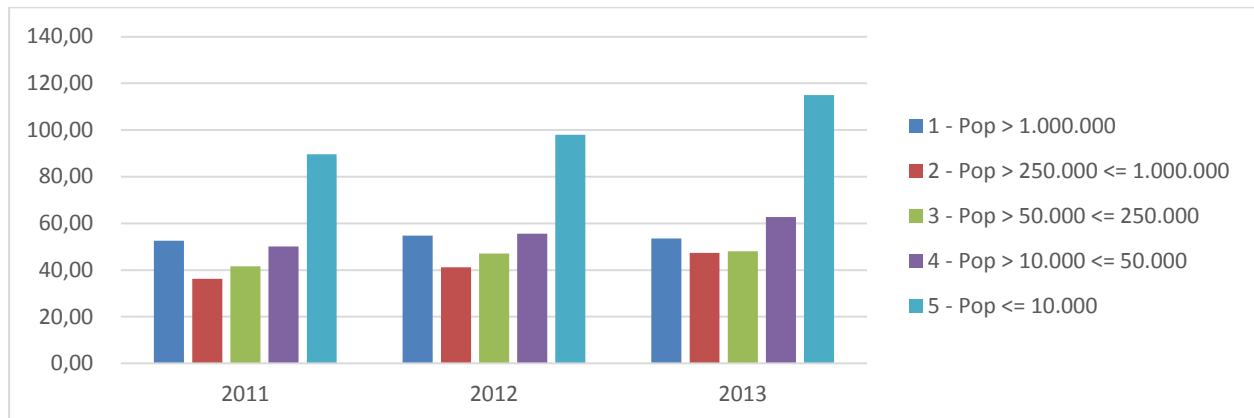
FIGURA 22 - DESPESA PER CAPITA - ADMINISTRAÇÃO - MUNICÍPIOS DO PARANÁ



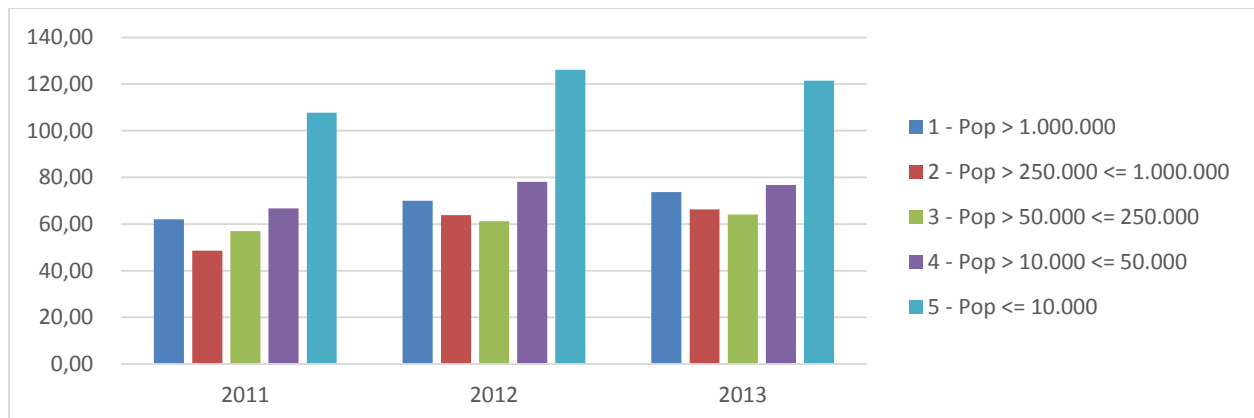
O dispêndio per capita efetivado com o custeio da administração pública (o qual relaciona-se com despesas com pessoal, material de consumo, serviços de terceiros e encargos diversos), revela-se elevado nos municípios com população inferior a 10 mil habitantes, ultrapassando inclusive o custo administrativo da capital. Aqui se apresenta a curva em “U” identificada na literatura, o que pode denotar economias de escala nos municípios com populações intermediárias.

### Legislativa

A despesa per capita com o Legislativo revela-se desproporcionalmente maior nos municípios com menos de 10 mil habitantes como se observa da figura abaixo.

**FIGURA 23 - DESPESA PER CAPITA - LEGISLATIVA - MUNICÍPIOS DO PARANÁ**

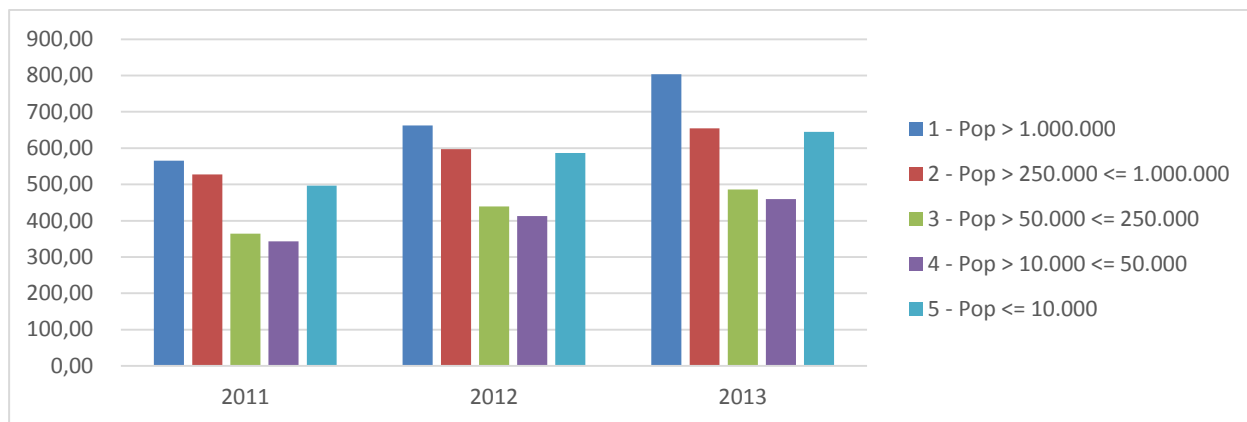
### Assistência social

**FIGURA 24 - DESPESA PER CAPITA - ASSISTÊNCIA SOCIAL - MUNICÍPIOS DO PARANÁ**

A assistência social é direito do cidadão e dever do Estado, sendo um benefício da seguridade social, com caráter não contributivo. É realizada por meio de um conjunto integrado de ações de que propõe se a garantir o atendimento às necessidades básicas. Observa-se que os gastos per capita são maiores nos municípios menores.

## Saúde

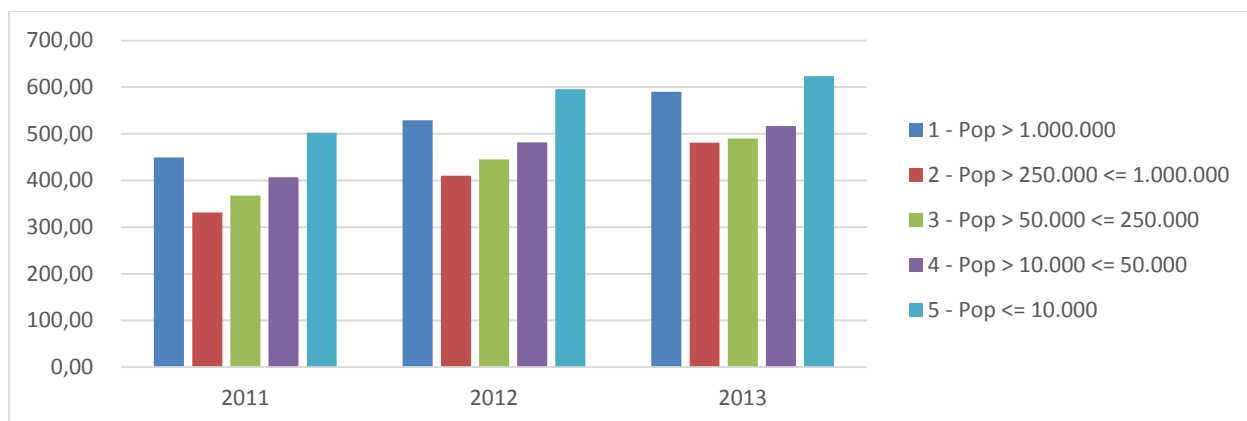
FIGURA 25 - DESPESA PER CAPITA - SAÚDE - MUNICÍPIOS DO PARANÁ



Observa-se que os gastos na área de saúde apresentam a curva em “U” identificada na literatura, o que pode denotar economias de escala nos municípios com populações intermediárias.

## Educação

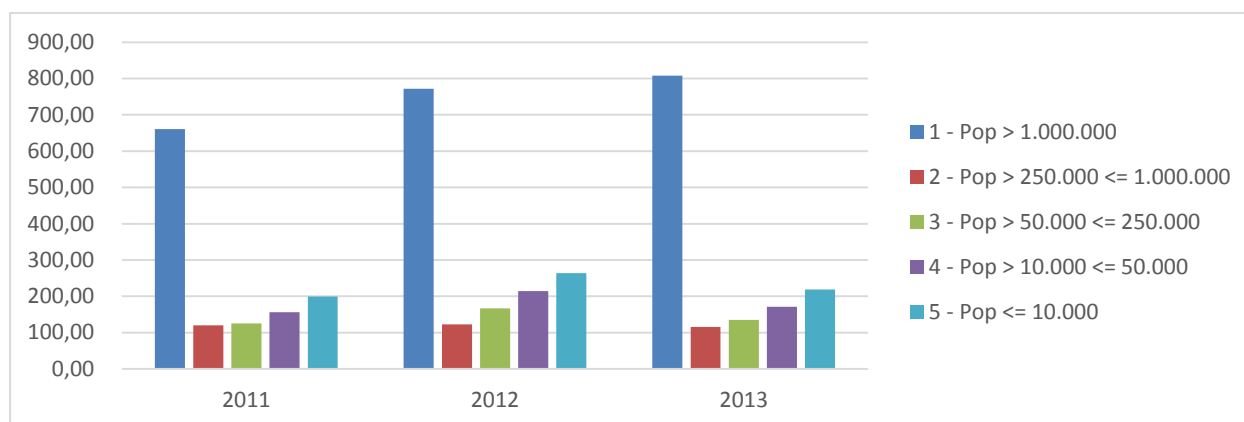
FIGURA 26 - DESPESA PER CAPITA - EDUCAÇÃO - MUNICÍPIOS DO PARANÁ



No comparativo de educação, apresenta-se a curva em “U”, com despesa per capita maior para os municípios com população inferior a 10 mil habitantes. Este resultado está em linha com os estudos empíricos sobre o tema e parece indicar maior eficiência na prestação do serviço nos municípios médios.

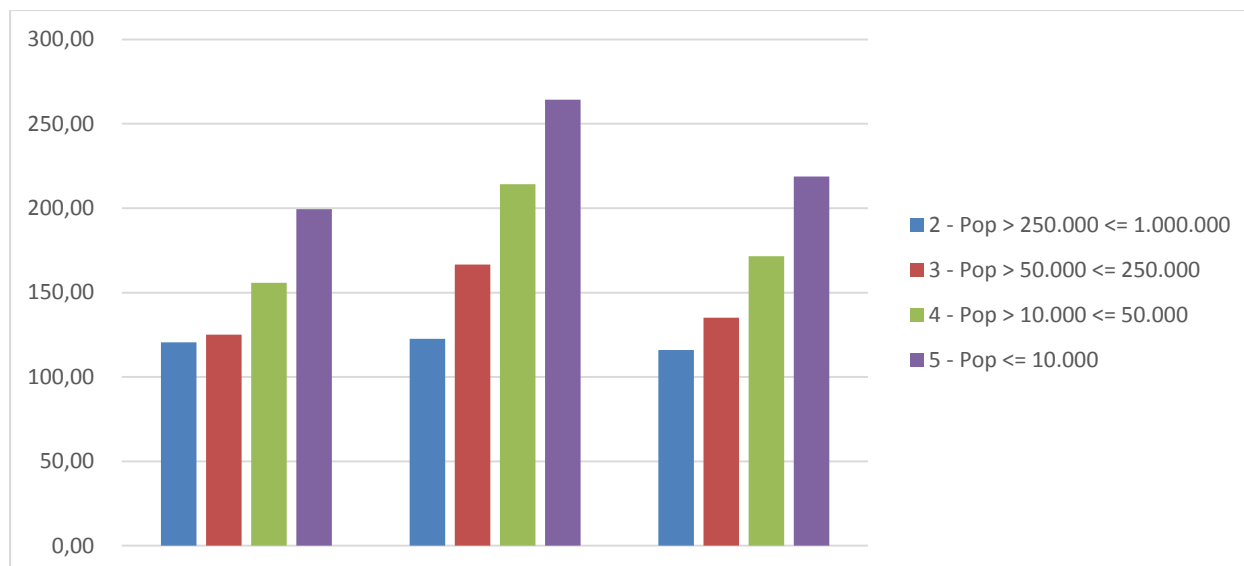
## Urbanismo

FIGURA 27 - DESPESA PER CAPITA - URBANISMO - MUNICÍPIOS DO PARANÁ



Os valores desproporcionais de despesa per capita para o município com população superior a 1 milhão de habitantes (Curitiba) se devem ao fato de que estão contabilizadas aqui as despesas referentes ao Fundo de Urbanização de Curitiba (FUC), cuja maior parte de recursos é direcionada ao transporte público. Na figura abaixo, tem-se a despesa dos municípios na função Urbanismo, excluído o referido Fundo. Nota-se que a despesa per capita é maior para os municípios com população menor.

FIGURA 28 - DESPESA PER CAPITA - URBANISMO - EXCLUÍDO O FUC

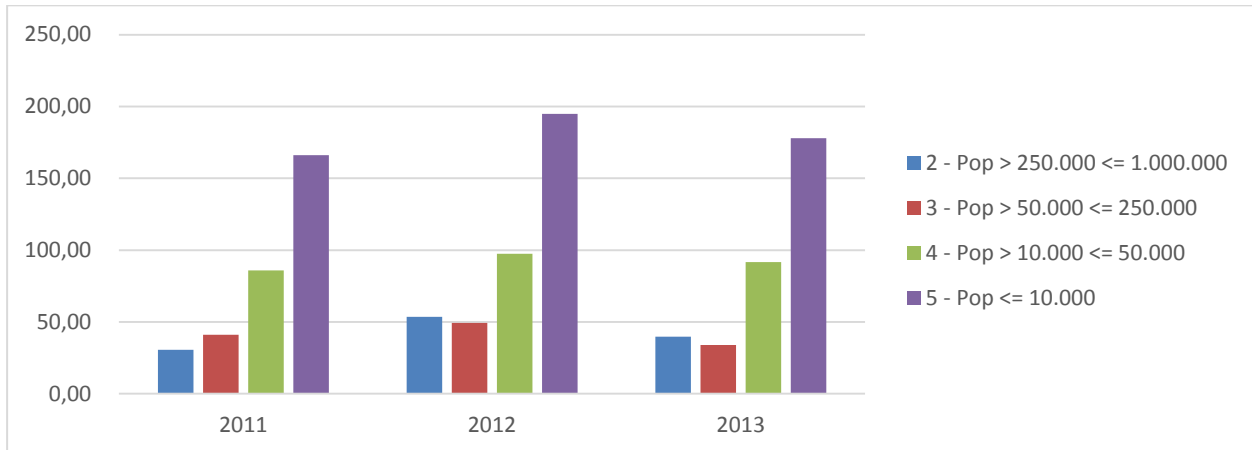


## Transporte

Os municípios com população inferior a 10 mil habitantes apresentam as maiores despesas per capita na função transporte. Destaca-se a ausência de despesas do município de Curitiba (população superior a 1 milhão de habitantes) devido ao fato de que as mesmas estão contabilizadas na função Urbanismo, referenciadas ao Fundo de Urbanização de Curitiba (FUC).

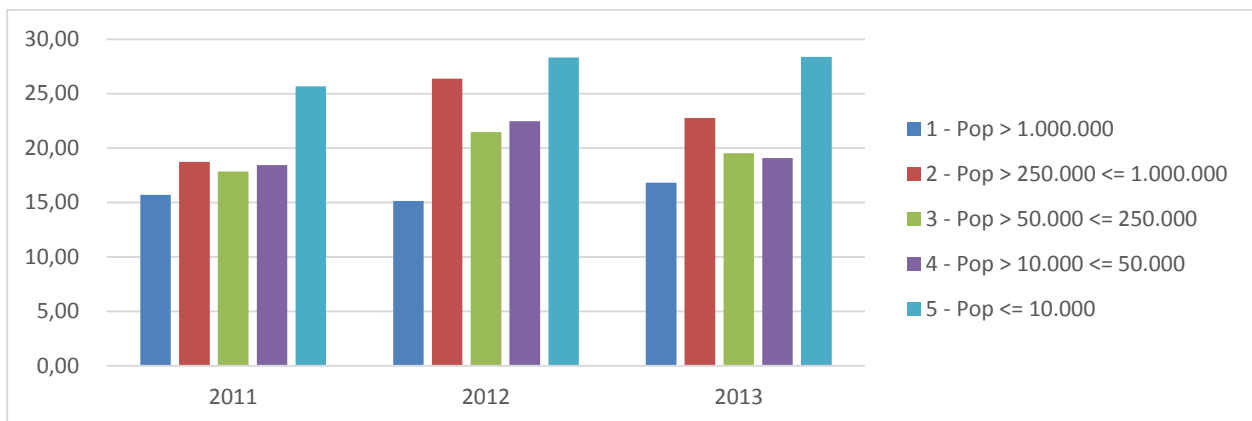


FIGURA 29 - DESPESA PER CAPITA - TRANSPORTES - MUNICÍPIOS DO PARANÁ



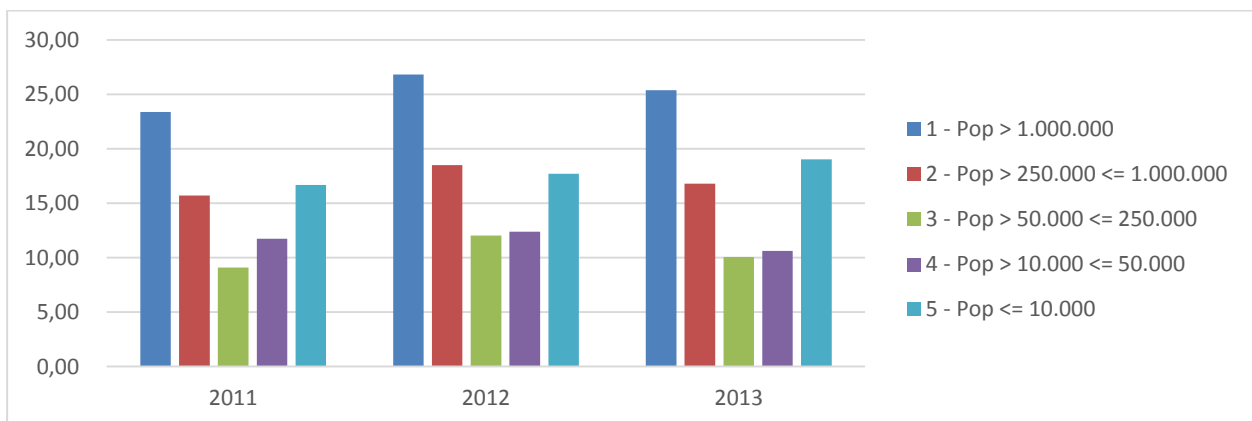
### Desporto e Lazer

FIGURA 30 - DESPESA PER CAPITA - DESPORTO E LAZER - MUNICÍPIOS DO PARANÁ



### Cultura

FIGURA 31 - DESPESA PER CAPITA - CULTURA - MUNICÍPIOS DO PARANÁ





Em geral, verifica-se que as condições avaliadas por Leite (2014) no caso dos municípios do Estado de Minas Gerais parecem encontrar ressonância nos municípios paranaenses. Esta análise preliminar indica que não se pode excluir a hipótese de que há economias de escala na prestação de serviços públicos nos municípios analisados. Por certo que uma verificação conclusiva sobre a questão requer uma análise muito mais apurada para cada tipo de serviço prestado, baseada em métodos econométricos<sup>76</sup>, que não faz parte do escopo do presente projeto.

## 7. CONCLUSÃO

1. Os Municípios ocupam posição diferenciada dentro do Estado Brasileiro pois possuem o mesmo status constitucional dos demais entes federativos, União, Estados e Distrito Federal. Essa é a previsão constante no art. 1º da Constituição da República Federativa do Brasil. Também é a forma de organização político-administrativa da República Federativa do Brasil, a qual compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, inteligência do art. 18 da CF/88.
2. Embora o reconhecimento dos Municípios como entes federados tenha sido estabelecido pela Constituição Federal de 1988, o processo de formação histórica dos citados Entes apresentou contornos diferenciados dentro das Constituições do Brasil.
3. Os Municípios brasileiros não nasceram com o status conferido pela Carta Magna, então há necessidade de se estabelecer requisitos eficazes para oportunizar a melhor prestação de serviços à sociedade. A vida das pessoas se passa dentro do Municípios e, uma vez que a renda e, por consequência, os tributos são gerados pela população, há necessidade de que sejam revertidos em serviços públicos de qualidade.
4. Desta feita, o processo histórico de formação municipal apresenta reflexos importantes para o entendimento da conjuntura atual, porquanto, a Constituição de 1988 conferiu prerrogativas de ente federado aos municípios, estas aumentaram sua estrutura financeira, administrativa e política, bem como atribuíram uma repartição de competências constitucionais, uma estrutura de um Poder Executivo, com desdobramentos em Administração Direta e Indireta e um Poder Legislativo.
5. Embora a Constituição Federativa de 1988 tenha conferido patamar constitucional aos Municípios, não definiu requisitos mínimos de viabilidade municipal. Neste sentido, foi estabelecida sua estrutura, entretanto não se pensou, em princípio, quais unidades teriam condições de se auto

---

<sup>76</sup> Para este caso, ver, por exemplo, Mattos et al. Economias de escala na oferta de serviços públicos de saúde: Um estudo para os municípios paulistas. Disponível em: <http://www.anpec.org.br/encontro2008/artigos/200807181429220-.pdf>. Acesso em: 24/11/2015.



- sustentar e, por consequência, formar uma estrutura apta à prestação dos serviços públicos de sua competência.
6. Na atual conjuntura não se deve criar mais problemas, mas sim soluções aos anseios da sociedade, a qual espera prestação de serviços públicos de qualidade. Assim, deve-se incentivar os Municípios outrora consolidados sem atendimento aos estudos de viabilidade municipal a se conformarem a estes. Aos novos Municípios deve-se exigir critérios rígidos e eficazes, capazes de propiciar sustentabilidade econômico-financeira, político-administrativa e socioambiental.
  7. Não se pode ignorar que o Estado Brasileiro passou por diferentes formas (unitário e Federativo), bem como distintas formas de Governo (Monarquia e República), bem como distintos sistemas de governo (presidencialista e parlamentarista). Diante de contextos tão distintos, formaram-se também os Municípios, que foram criados no Estado Brasileiro sem a regência de uma legislação uniforme que aferisse requisitos mínimos de viabilidade político-econômica de longo prazo. Parte-se do entendimento de que o ciclo de formação municipal engloba as mais heterogêneas situações, muitas delas baseadas em questões culturais, políticas, técnicas ou até mesmo sem quaisquer critérios objetivamente definidos.
  8. As evidências indicam que os movimentos emancipatórios, tanto no Brasil quanto no Paraná, não foram equitativamente distribuídos entre as diferentes escalas municipais. Pelo contrário, os movimentos foram concentrados na criação de municípios com baixo contingente populacional. Em meio século o número de municípios paranaenses foi ampliado em, praticamente, 400%, ou seja, multiplicado por um fator de cinco unidades. Como resultado, a divisão política do Paraná passou a contemplar 399 municípios no ano 2000, frente aos 80 existentes em 1950.
  9. Houve uma clara tendência histórica emancipacionista favorável a micro e pequenos municípios e, embora as tendências paranaenses e nacionais convirjam em direção, o Paraná foi mais intensamente afetado do que a média brasileira pela onda emancipatória de municípios de pequena escala, em especial de municípios com população de 5.001 a 10.000 habitantes. Em suma, não obstante a malha geopolítica paranaense tenha sido proporcionalmente menos marcada por pequenos municípios do que a brasileira em 1950, tal realidade se inverteu ao longo do tempo e, entre os anos de 1980 e 1990, época da promulgação da Carta Magna vigente, a dinâmica populacional paranaense já parcialmente se sobrepunha à nacional. A partir dos anos 2000, o mapa



político do Paraná já superava o brasileiro em termos de concentração relativa de micro e pequenos municípios. Como resumem GOMES e MAC DOWELL (2000)<sup>77</sup>, do IPEA:

*(...) dois aspectos da descentralização política em curso – a criação de municípios e o aumento das receitas disponíveis para os municípios – tiveram consequências econômicas e sociais indesejáveis: (i) aumentaram o volume absoluto e relativo de transferências de receitas originadas nos municípios grandes para os pequenos (e do Sudeste para o resto do país), com o provável efeito de desestimular-se a atividade produtiva realizada nos grandes municípios (e no Sudeste), sem estimulá-la nos pequenos (ou nas demais regiões); (ii) beneficiaram pequena parte (não necessariamente a mais pobre) da população que vive nos pequenos municípios, e prejudicaram a maior parte, que habita os outros, cujos recursos se tornaram mais escassos; e (iii) aumentaram os recursos utilizados com gastos legislativos, ao mesmo tempo em que reduziram, em termos relativos, o montante de recursos disponíveis para programas sociais e investimentos.*

10. As transferências provenientes do governo central enquadram-se como as principais fontes de recursos para os governos locais e, dentre as principais transferências, destaca-se o Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Todavia, ao privilegiar excessivamente os municípios de pequena população, o FPM pode ter induzido um comportamento estratégico por parte de muitos municípios, que se subdividiram para elevar suas receitas per capita. O resultado disso foi que mais da metade dos municípios paranaenses têm menos de 10 mil habitantes. Desta forma, argumenta-se que ocorreu um amplo movimento de divisão municipal para gerar municípios com menos de 10 mil habitantes, enquadráveis na cota mínima do FPM e, portanto, elegíveis para o recebimento de altas transferências per capita. Como apontam Sachsida, Monasterio e Lima, quando assim se pronunciaram por meio da Nota Técnica nº 06 do IPEA, expedida em dezembro de 2013:

*Em teoria, há razões legítimas para as emancipações municipais. Populações esquecidas pelo poder público local, distantes das sedes municipais, podem ser, de fato, beneficiadas. Contudo, mantidos os critérios de repartição do FPM, há um incentivo à emancipação que distorce todo o sistema. Apenas com a correção do atual viés existente em favor dos micromunicípios, derivado da atual forma de divisão do FPM, é que se terá a real dimensão dos movimentos emancipatórios que se baseiam em motivações não-fiscais. Assim, propõe-se que tal distorção seja sanada, ou ao menos amenizada, antes de se discutir e aprovar uma nova regulamentação da criação de municípios, seguindo o Artigo 18, §4º, da Constituição Federal. (SACHSIDA, MONASTERIO, LIMA, 2013, p. 7, incluindo a capa).*

11. Infelizmente, a partir dos exames empreendidos neste trabalho, os resultados comparativos entre o IDHM no âmbito dos 10% de municípios mais populosos e 10% menos populosos do Estado do Paraná robustecem a hipótese de que micro e pequenos municípios são geralmente caracterizados por níveis mais baixos de desenvolvimento humano integrado, tanto em termos absolutos como relativos.

---

<sup>77</sup> GOMES, G. M.; MAC DOWELL, M. C. Descentralização política, federalismo fiscal e criação de municípios: O que é mau para o econômico nem sempre é bom para o social. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), texto para discussão nº 706, fevereiro de 2000.



12. Considerando os pontos supracitados e, principalmente dada a escassez de recursos que o Estado apresentou para consecução de seus objetivos frente aos municípios, é que o legislador pátrio vem tentando definir critérios aptos à criação, fusão, desmembramento e incorporações de novos municípios. Tais instrumentos começaram a ganhar força a partir de 1996, com a Emenda Constitucional nº 15/96, obra do Poder Constituinte Reformador, o qual estabeleceu critérios para criação de novos Municípios, tais como: fixação do lapso temporal para realização dos procedimentos citados, via lei complementar federal, consulta aos interessados, mediante plebiscito e divulgação dos estudos de viabilidade municipal; a instituição dos Municípios ficaria a cargo das Assembleias Legislativas Estaduais, inteligência do art. 18, par. 4º da CF/88.
13. Para sanar omissão legislativa, já que para implementação do exposto, havia necessidade de inovação da ordem jurídica, foram elaborados projetos de lei justamente estabelecendo os requisitos de viabilidade para criação dos Municípios, recentemente até uma proposta de emenda constitucional foi apresentada, mas nenhum dos citados instrumentos legais foram convertidos em lei ou incorporados à Constituição. Consoante visto no corrente relatório o último Projeto de Lei nº 199/2015 encontra-se em fase de tramitação, bem como a Proposta de Emenda Constitucional nº 143/2015. Fato que precisa ficar evidenciado é que independente do conteúdo a ser versado, seja por intermédio da legislação infraconstitucional ou via emenda há que se estabelecer um rito para o processo de formação dos Municípios e principalmente se certificar que após sua constituição os referidos sejam tecnicamente viáveis.
14. Percebe-se que os projetos apresentados e sua conversão em lei podem ser considerados como um avanço na tentativa de estabelecer critérios de viabilidade municipal. Pois assim como uma indústria, sociedades empresariais, por exemplo, pela legislação ambiental devem demonstrar que suas atividades não provocam potencial dano ao meio ambiente, pelos estudos de impacto ambiental, o Poder Público, com muito mais razão deve demonstrar à sociedade que as criações de novos entes federativos não ocasionarão prejuízo à população interessada.
15. Também se mostra indispensável que todos os atores públicos (as casas legislativas e executivas, as cortes de controle externo, os grupos da sociedade civil, a mídia, entre outros) sejam devidamente informados quanto à elevada elasticidade das potenciais consequências emancipatórias trazidas por diferentes critérios populacionais mínimos. Assevera-se que este fato não deve ser negligenciado na discussão pública pertinente ao tema.
16. Além disso, cabe ponderar sobre as reais causas das emancipações de forma a impedir que distorções do sistema de transferências brasileiro se tornem novamente as reais motivações para este movimento. Recomenda-se que a discussão dos impactos redistributivos gerados pelos movimentos emancipatórios não deva ser limitada apenas à população diretamente



(geograficamente) interessada. Vimos, em atenção ao regramento legal, que a população de fato interessada nas consequências dos processos emancipatórios vai muito além da diretamente (geograficamente) abarcada pelos movimentos emancipatórios, eis que a transformação da geopolítica estadual irradia efeitos que afetam absolutamente todos os municípios do Estado em questão. Em última instância, portanto, frente aos argumentos e evidências apresentadas neste Relatório, defende-se que a discussão pública concernente ao tema da criação municipal em territórios estaduais e nacional deve ser ampliada de modo a abarcar todos os cidadãos do Estado em voga de forma a assegurar, democraticamente, que todos os cidadãos atingidos sejam ouvidos no processo.

17. Não há como se conceber ideia do surgimento de Município que não tenha capacidade de arrecadar seus tributos, isto é, que não possua receita própria, que não possa cobrar suas dívidas inscritas em dívida ativa, que não possua uma estrutura administrativa, contábil e jurídica. Esta envolve custos os quais precisam ser gerados pela população dos Municípios, via arrecadação tributária. Percebe-se que o Fundo de Participação dos Municípios é uma importante fonte de recursos, mas não pode ser a única, até porque tais valores a partir do processo de criação são retirados dos demais Municípios pertencentes ao Estado da Federação, ou seja, com a criação, por exemplo de novos Entes a receita do Fundo de Participação dos Municípios é diminuída para os demais Municípios.
18. O que precisa ficar determinado pela legislação regente dos processos de criação são critérios técnicos elaborados para aferir a sustentabilidade municipal. Assim, tais requisitos devem ser elaborados considerando os custos de funcionamento da estrutura federativa, verificada viabilidade presente e futura, pois o Município, em princípio, não nasce para funcionar por um curto lapso temporal, ou ao menos não deveria, por conseguinte mister se faz aferir os indicadores de satisfação dos serviços prestados. Nada adiantaria haver condições econômicas, políticas e financeiras para manutenção da máquina administrativa, sem que houvesse reversão dos valores arrecadados da população em favor desta, no atendimento das atribuições do Poder Público.
19. Há que se ressaltar que uma das características do federalismo é a repartição constitucional de competências, previstas para os Municípios no art. 30 da CF/88. Há que se verificar que além da estrutura apta para seu funcionamento, o referido Ente federado deverá executar as atribuições previstas, ou seja, além das despesas para funcionamento, também haverá as necessárias para consecução das suas atividades, estas despesas, em considerável montante, são financiadas pela população local.
20. Neste sentido, no tocante à arrecadação, a doutrina tributária ensina que os valores arrecadados com os impostos são desvinculados das atividades prestadas pelo Estado, não seguem o mesmo regime estabelecido para as taxas, espécie de tributo que funciona como uma contraprestação pelo



serviço prestado pelo Poder Público, mas não há como se olvidar que os valores arrecadados via impostos serão revertidos à população do município. Neste sentido, o número de habitantes influenciará no Imposto Predial Territorial Urbano, IPTU, nos serviços gerados no Imposto sobre Serviço, ISSQN, e nas transações civis efetuadas pelos munícipes, captadas pelo Imposto de Transmissão Sobre Bens Imóveis, ITBI. Há que se lembrar também da participação no ICMS, ante o pólo industrial pertencente ao Município, inteligência do art. 157 e seguintes da CF.88.

21. Outro ponto que há de se abordar é que o Poder Legislativo estadual terá que se conformar às diretrizes estabelecidas pela Constituição Federal, via emenda constitucional ou ao legislador infraconstitucional federal, pois caberá à Assembleia Estadual implementar os requisitos constantes nos estudos de viabilidade municipal. Isto é, caberá a Assembleia Legislativa receber o requerimento dos cidadãos para iniciar os procedimentos de criação de novos Municípios, após contratar instituição apta a elaborar estudo de viabilidade municipal, o qual seja capaz de demonstrar viabilidade econômico-financeira, política, administrativa e socioambiental, após tal procedimento elaborar rito de consulta popular aos munícipes envolvidos, através de plebiscito e por fim, elaborar lei ordinária apta a conferir existência aos Municípios.
22. Estendendo aos municípios paranaenses a análise dos municípios de Minas Gerais, efetuada por Flávia Lo Bueno Leite (2014), verifica-se um retrato semelhante ao demonstrado pela autora. Também no Paraná, a fusão de municípios pode se apresentar como alternativa viável uma vez que os dados estatísticos demonstraram que se verificam potenciais ganhos de escala com o aumento da população. Tal alternativa se apresenta como caminho possível para a redução significativa de cargos políticos, aumento da poupança para os cofres públicos, maior independência financeira e maior dinamismo econômico dos municípios. Assim, a fusão pode ser, também em terras paranaenses, uma alternativa importante para reverter o desequilíbrio fiscal e financeiro e o baixo dinamismo econômico dos pequenos municípios de forma a contrabalançar os efeitos perversos do processo desenfreado de emancipações ocorrido no Paraná.
23. Poucas variáveis receberam mais atenção da literatura especializada que o tamanho da unidade política, mas, apesar disso, a experiência internacional mostra que estamos longe de atingir um consenso sobre as implicações de um tamanho menor, ou maior, do município para um bom governo. Em verdade, identifica-se sobre a questão um verdadeiro dilema entre, de um lado, democracia e, de outro, eficiência econômica. As evidências empíricas mostram ambiguidade e inconsistência ao tentarem demonstrar que maiores municípios são mais efetivos na prestação de serviços ou que os menores municípios proporcionam um governo local mais democrático.
24. Entre os argumentos contrários à emancipação de unidades locais, temos a resultante baixa média populacional dos municípios emancipados, a grande dependência das transferências constitucionais,



- a baixa capacidade de arrecadação de receitas próprias e o aumento nas despesas com os serviços das administrações municipais e custeio do executivo e legislativo. Todavia, entre os argumentos favoráveis à emancipação destacam-se a aproximação do governo com a sociedade e o aumento da distribuição de recursos, o que possibilita maior acesso e fornecimento dos serviços públicos nas áreas de saúde, educação, saneamento.
25. Diante de uma perspectiva pró-consolidação de municípios, avultam argumentos favoráveis sob as perspectivas de melhoria da eficiência econômica, de consolidação de poder político, com ênfase num diagnóstico desfavorável dos governos locais que revela fraca capacidade fiscal, elevado endividamento, balanço negativo nas contas públicas e, com destaque, a dificuldade na prestação de serviços públicos. As evidências quantitativas iluminadas por este Relatório, por exemplo, sugerem haver escassez relativa de serviços de abastecimento de água nos 10% de municípios menos populosos do Estado do Paraná.
  26. Por outro lado, os principais argumentos contrários à consolidação são relacionados a possíveis efeitos de aumento de desemprego, falta de acessibilidade à nova administração, perda da identidade das comunidades locais, menor representatividade política na tomada de decisões e planejamento público e conflitos entre os hábitos e costumes das unidades recém-consolidadas.
  27. Diante da perspectiva de consolidação, poder-se-ia indagar se esta não poderia ser substituída pela cooperação em nível local. A experiência internacional mostra que este não é um remédio sem efeitos colaterais, pois a cooperação requer compromisso e confiança que, muitas vezes, não ocorrem devido à falta de alinhamento entre os interesses políticos dos atores envolvidos. Normalmente, os exemplos de cooperação bem-sucedida se restringem a problemas mais simples e decorrem, na maior parte das vezes, de imposição de atores externos. A prestação de serviços conjunta pode resultar em custos de transação relacionados à complexidade da administração da cooperação e ao próprio processo de tomada de decisão conjunta, assim como dificultar a prestação de contas ao cidadão e tornar o processo de decisão menos transparente.
  28. Consoante versado acima, há correntes que se digladiam seja pelo movimento pró-consolidação, seja pela fragmentação municipal, respectivamente advogando ideias pela consolidação econômica e pelo estabelecimento democrático. Ou seja, a primeira linha, defende em apertada síntese que a consolidação municipal depende da independência econômica do Ente local, já a segunda frente garantiria a ideia de maior participação dos munícipes pela proximidade do Governo.
  29. Considerando-se a literatura internacional sobre o tema e os indícios quantitativos trazidos neste Relatório, o que se pode afirmar com relativa segurança é que, apesar dos argumentos de economia de escala e sobre déficits democráticos não serem totalmente convincentes, municípios com população inferior a 5.000 habitantes podem não apresentar condições de receber significantes



responsabilidades públicas. Isto reforça a importância da discussão sobre emancipação de municípios, bem como sobre a própria necessidade de se considerar a possibilidade de consolidação (fusão) de municípios.

30. Pelo analisado no Relatório, pode-se verificar que nenhuma das ideias pode ser encarada isoladamente, mas mister se faz uma ponderação entre elas, estabelecendo consolidação econômica e participação popular aos cidadãos residentes dos Municípios. A experiência internacional pode ajudar o processo de formação municipal brasileira, mas não há como se esquecer que o federalismo brasileiro guarda posição diferenciada no cenário mundial, pois confere status de Ente federado aos municípios, enquanto em outros países, as divisões locais são tratadas como unidades administrativas. Embora estas não guardem paralelo com a posição constitucional conferida aos municípios brasileiros, também não devem acarretar em uma sobrecarga maior ao Estado. Em suma, a estrutura administrativa local deve ser sustentável.
31. Nesse ponto, mais uma vez invocando a argumentação esposada acima, caberá à sociedade participar dos processos de decisão, pois será atingida diretamente, seja por uma criação, fusão, desmembramento ou incorporação municipal. Neste diapasão, os órgãos de controle externo mostram-se importantes instrumentos de garantia à sociedade. No caso do Tribunal de Contas, órgão responsável pelos julgamentos das contas públicas, ostenta imprescindível participação, pois fiscaliza os gastos públicos e a aferição da viabilidade municipal deve passar por seu crivo, seja pela experiência desenvolvida, seja pelo papel constitucional que exerce. Dentro desse ciclo de formação, importante se faz a participação da sociedade nos reflexos das modificações municipais, pois todos serão em tese atingidos. Vislumbra-se, como exemplo, que o projeto de lei n. 98/2002 conferiu importante rito para que as Cortes de Contas pudessem participar com maior efetividade do processo, mas tal previsão não foi repetida nos projetos subsequentes.
32. Em suma, o que se pode preliminarmente concluir acerca das criações, incorporações, fusões e desmembramentos de Municípios é a necessidade de estudos mais aprofundados sobre a questão, pois há muitas variáveis a serem consideradas, tais como: processo histórico de formação, federalismo brasileiro, escala municipal, custo da estrutura administrativa, repartição de competências, qualidade de vida local, desenvolvimento humano, entre outros temas pertinentes ao assunto. Não há como se posicionar categoricamente que a fragmentação ou a consolidação municipal seja a mais eficaz. Todavia, há que se buscar a ponderação das teses apresentadas, aproveitando o melhor de cada linha de pensamento e amoldá-las aos contextos federais, estaduais e locais.
33. Neste contexto, necessário se faz aproveitar as melhores soluções legislativas aptas a trazer transparência principalmente às populações interessadas quanto aos critérios finalísticos de



condições que permitam a consolidação e o desenvolvimento dos Municípios envolvidos. Conforme argumentado neste Relatório, a população constitui-se como o ator público mais diretamente afetado e interessado na questão, cabendo aos Tribunais de Contas assisti-la tecnicamente durante as etapas de discussão, elucidação e tratamento técnico da matéria.

34. Por fim, o trabalho demonstra a necessidade de se aclarar e objetivar os critérios legais de definição dos Estudos de Viabilidade Municipal bem como do Estado do Paraná de se preparar, sob a forma de dados estatísticos e também de suporte técnico e financeiro, para uma eventual retomada do processo de emancipações e, quiçá, também, de consolidações, de forma que seja buscada, como meta fundamental, a melhor configuração de prestação de serviços públicos aos cidadãos.

Curitiba, 25 de novembro de 2015.

André Luiz Fernandes

Denilson Aldino Beal

Julio Jose Pepicelli Junior

Luciene Fernandes Silva