



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA**  
GABINETE DA PRESIDÊNCIA

Ofício TCE/SC/GAP/SEG/ 1609/2023

Florianópolis, 22 de fevereiro de 2023.

Ao Excelentíssimo Senhor Presidente

**MAURO DE NADAL**

Rua Doutor Jorge Luz Fontes, 310, A/C Gabinete do Presidente da Alesc, Centro, CEP 88020900 Florianópolis/SC

Assunto: **decisão no Processo @RLA 19/00130871.**

~~Senhor Presidente,~~

Senhor Presidente,

Comunico a Vossa Excelência que o Egrégio Plenário deste Tribunal, em sessão de 1º/2/2023, quando do julgamento do Processo @RLA 19/00130871, da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (Alesc), que trata de auditoria sobre estudo econométrico de avaliação do impacto econômico resultante de emancipações municipais em Santa Catarina, exarou decisão, que está disponibilizada no endereço virtual: <https://www.tcsc.tc.br/processo>, digitando a seguinte Chave de Acesso: 79CE4F86-7, Processo: 1900130871.

Atenciosamente,

Conselheiro **Herneus João De Nadal**  
Presidente do Tribunal de Contas de Santa Catarina  
Assinado eletronicamente

GRPRE/SECRETARIA GERAL 02/MAR/2023 14:33 099651



Documento impresso e entregue pelos CORREIOS.

<input type="checkbox"/>	Mudou-se	<input type="checkbox"/>	Não Existe o Nº Indicado	<input type="checkbox"/>	Informações Escritas pelo Porteiro ou Síndico	<input type="checkbox"/>	Outros
<input type="checkbox"/>	Desconhecido	<input type="checkbox"/>	Falecido	<input type="checkbox"/>			
<input type="checkbox"/>	Recusado	<input type="checkbox"/>	Ausente	<input type="checkbox"/>			
<input type="checkbox"/>	Endereço Insuficiente	<input type="checkbox"/>	Não Procurado	<input type="checkbox"/>			

PARA USO DOS CORREIOS

Responsável	/ /
Reintegrado ao Serviço Postal em:	/ /

TCE-SC - Tribunal de Contas de Santa Catarina  
 Rua Bulcão Viana, 90 - Centro  
 88020-160 Florianópolis - SC

ENDEREÇO PARA DEVOLUÇÃO DO OBJETO



TRIBUNAL DE CONTAS  
 DE SANTA CATARINA  
 Transparência e cidadania

**AR**  
 Digital



Data de Postagem 28/02/2023



Mauro de Nadal  
 Rua Doutor Jorge Luz Fontes, nº 310 complemento: A/C Gabinete do Presidente da ALESC  
 Centro  
 88020-900 Florianópolis SC

Processo n.: @RLA 19/00130871

**Assunto:** Auditoria sobre estudo econométrico de avaliação do impacto econômico resultante de emancipações municipais em Santa Catarina

**Responsável:** Mauro De Nadal

**Unidade Gestora:** Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina

**Unidade Técnica:** DAE

**Decisão n.:** 132/2023

O **TRIBUNAL PLENO**, diante das razões apresentadas pelo Relator e com fulcro nos arts. 59 da Constituição Estadual e 1º da Lei Complementar (estadual) n. 202/2000, decide:

1. Conhecer do **Relatório DAE/COAF/Div.4 n. 4/2019**, que trata de auditoria composta de estudo econométrico destinado a avaliar a efetividade das emancipações municipais ocorridas na década de 90 nos indicadores socioeconômicos da Região Sul do país, especialmente em Santa Catarina.

2. Encaminhar à Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina – ALESC – e à Federação Catarinense de Municípios – FECAM - o resultado dos estudos realizados por este Tribunal de Contas, os quais auxiliarão nos debates sobre a emancipação ou incorporação de municípios catarinenses, considerando os critérios e resultados apresentados no Relatório DAE.

3. Dar ciência desta Decisão, do Relatório e Voto do Relator que a fundamentam, bem como do **Relatório DAE/COAF/Div.4 n. 4/2019**, à Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina – ALESC -, à Federação Catarinense de Municípios – FECAM -, ao Ministério Público do Estado de Santa Catarina - MPSC - e ao Governador do Estado.

**Ata n.:** 2/2023

**Data da Sessão:** 01/02/2023 - Ordinária - Virtual

**Especificação do quórum:** Adircélio de Moraes Ferreira Júnior, Herneus João De Nadal, José Nei Alberton Ascari, Wilson Rogério Wan-Dall, Luiz Roberto Herbst, Cesar Filomeno Fontes e Luiz Eduardo Cherem

**Representante do Ministério Público de Contas/SC:** Diogo Roberto Ringenberg

**Conselheiros-Substitutos presentes:** Gerson dos Santos Sicca, Cleber Muniz Gavi e Sabrina Nunes locken

ADIRCÉLIO DE MORAES FERREIRA JÚNIOR  
Presidente

CLEBER MUNIZ GAVI  
Relator

Fui presente: DIOGO ROBERTO RINGENBERG  
Procurador-Geral do Ministério Público de Contas/SC



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA****Gabinete do Conselheiro Substituto Cleber Muniz Gavi**

**PROCESSO:** @RLA 19/00130871  
**UNIDADE:** Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina  
**RESPONSÁVEL:** Mauro de Nadal  
**INTERESSADOS:** Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina - ALESC, Ministério Público do Estado de Santa Catarina - MPSC  
**ASSUNTO:** Estudo econométrico de avaliação do impacto econômico resultante de emancipações municipais em Santa Catarina.

**AUDITORIA. ESTUDO ECONOMÉTRICO DE AVALIAÇÃO DA EFETIVIDADE DAS EMANCIPAÇÕES MUNICIPAIS NA DÉCADA DE 1990 EM SANTA CATARINA. CONCLUSÕES NO SENTIDO DE QUE NÃO EXISTEM EVIDÊNCIAS DE QUE O MOVIMENTO EMANCIPATÓRIO TENHA PRODUZIDO MELHORAS NAS VARIÁVEIS SOCIOECONÔMICAS DE DESENVOLVIMENTO HUMANO.**

Os resultados do estudo econométrico elaborado por esta Corte de Contas sobre as emancipações dos Municípios catarinenses ocorridas na década de 1990 revelam que não existem fortes evidências estatísticas que sustentem ter havido melhoras nos seus indicadores socioeconômicos, especialmente de educação, renda, saúde e infraestrutura.

## I – RELATÓRIO

Tratam os autos de auditoria composta de estudo econométrico destinado a avaliar a efetividade das emancipações municipais ocorridas na década de 1990 nos indicadores socioeconômicos da Região Sul do país, especialmente em Santa Catarina.

Após os trâmites processuais, originados com a juntada de documentos contendo solicitação de autuação (fl. 3), moção de apelo

encaminhada pelo Sr. André Luís Alves de Jesus, Vereador da Câmara Municipal de Mirim Doce (fls. 50-52) e comandos estatísticos do 1º e 2º relatórios de levantamento (fls. 28-48 e 53-102), a Diretoria de Atividades Especiais - DAE apresentou o Relatório n. 4/2019 (fls. 105-195), no qual buscou responder se o movimento emancipatório dos Municípios no período analisado foi efetivo no que diz respeito à melhora relativa nos indicadores de educação, renda, saúde e infraestrutura. Concluiu que não existem fortes evidências estatísticas que atribuem melhoras nos indicadores socioeconômicos ao movimento emancipatório avaliado, sugerindo a seguinte proposta de encaminhamento:

**6.1 Conhecer do Relatório** de Auditoria econométrica realizado com dados econômicos, geográficos e sociais de Santa Catarina;

**6.2 Recomendar à Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina**, que promova debates possibilitando manifestações de gestores municipais sobre a emancipação ou incorporação de municípios catarinenses considerando os critérios e resultados apresentados neste relatório;

**6.3 Recomendar à Federação Catarinense de Municípios**, que promova debates possibilitando manifestações de gestores municipais sobre a emancipação ou incorporação de municípios catarinenses considerando os critérios e resultados apresentados neste relatório;

**6.4 Dar conhecimento deste relatório à Assessoria de Comunicação Social (ACOM)** deste Tribunal de Contas para divulgar o resultado deste trabalho, oportunizando o devido controle social;

**6.5 Dar ciência do relatório, voto e decisão à Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina, ao Ministério Público do Estado de Santa Catarina e ao Governador do Estado;**

O Ministério Público de Contas, no Parecer n. 2068/2021 (fls. 196-199), da lavra da Exma. Procuradora Dra. Cibelly Farias, acompanhou as conclusões da DAE.

Vieram os autos conclusos.

## II – FUNDAMENTAÇÃO

O presente processo se reveste de um estudo econométrico que teve por objetivo avaliar o impacto causado pela fragmentação municipal ocorrida na década de 1990 nos indicadores socioeconômicos dos Municípios emancipados da Região Sul do Brasil, especialmente em Santa Catarina, a fim

de verificar se o movimento emancipatório foi efetivo no que tange à melhora relativa nos indicadores de educação, renda, saúde e infraestrutura.

O relatório ora analisado consiste em um levantamento complementar a outro estudo estatístico realizado por esta Corte de Contas no início de 2017 (que não chegou a gerar um processo específico, mas seu conteúdo essencial consta do item 1.4 deste RLA 19/00130871). Naquela oportunidade, o relatório teve como objetivo analisar, pela ótica da despesa *per capita*, como o fenômeno da fragmentação dos Municípios catarinenses impactou as contas públicas do Estado. Para tanto, buscou-se estimar o custo econômico adicional consequente das 96 emancipações que ocorreram em Santa Catarina após 1988. O prévio relatório havia apresentado, em números, a magnitude da dependência financeira de repasses federais e estaduais nas contas dos micros e pequenos Municípios catarinenses, ao estimar um custo adicional de R\$ 1,117 bilhão anuais (em valores de 2016) como consequência do processo emancipatório dos anos 1990 para os cofres públicos dos Municípios do Estado de Santa Catarina.

Embora tenha apresentado os custos do processo emancipatório pós 1988 em Santa Catarina, aquele estudo anterior não discutiu qual o retorno obtido pelo movimento em termos de qualidade de vida, situação que motivou os auditores no presente relatório a pesquisar sobre a existência de uma relação de causalidade entre o movimento de fragmentação municipal e a evolução nos indicadores representativos de qualidade de vida dos municípios. A proposta partiu da discussão existente entre argumentos favoráveis e contrários, especialmente nos argumentos de que os distritos emancipados nos anos 1990 estavam defasados em sua qualidade de vida em relação aos Municípios já existentes, de um lado, e de que a emancipação teria sido uma ferramenta de política pública capaz de reduzir ou até inverter essa defasagem, de outro.

Com base nessa consideração, testou-se a aplicação do conceito de convergência dos indicadores socioeconômicos (que sugere que quanto mais defasados os indicadores de uma localidade, menor o esforço necessário para que se tenha uma taxa de crescimento superior às localidades com indicadores já relativamente mais altos) somado ao fato de que os distritos emancipados

nos anos 1990 eram sistematicamente territórios com baixas populações (na maioria das vezes com menos que 5 mil habitantes), o que se traduz em receitas por habitante muito superiores se comparado a Municípios com maiores populações.

Após discorrerem de forma introdutória acerca das principais inovações na Constituição Federal quanto à autonomia administrativa e financeira e às competências atribuídas aos Municípios, fatores que impulsionaram o movimento de fragmentação municipal ocorrido na década de 1990 no país, os auditores chamaram a atenção para alguns dados relacionados à criação de Municípios.

Entre 1988 e 2000, foram criados 1.438 novos Municípios no Brasil, com destaque para a Região Sul. Até 1987, Santa Catarina contava com 199 Municípios. Em 1988 e 1989, 18 Municípios foram emancipados, assim como outros 76 foram criados na década de 1990, totalizando um acréscimo de 47% no total de Municípios do Estado. Na década de 2000, o Estado ainda acrescentou mais dois Municípios (Pescaria Brava e Balneário Rincão).

A título de comparação, consta dos autos que o Rio Grande do Sul possuía 244 Municípios até 1987, acrescentando 89 entre o final de 1987 e 1988 e outros 163 Municípios na década de 1990, perfazendo um aumento de 103%. O Estado do Paraná, por sua vez, contava com 311 Municípios até 1988, acrescentando 7 em 1989 e outros 81 na década de 1990, resultando no incremento de 28% no total de municipalidades.

A partir da literatura sobre o tema, destacaram que, de todos os novos Municípios brasileiros criados após 1987, 53% contavam com menos de 5 mil habitantes e 26% com população entre 5 mil e 10 mil habitantes, o que indica que o movimento emancipatório teve um claro viés populacional balizado pelos critérios de repasses do Fundo de Participação Municipal.

O tema que envolve a criação e extinção de Municípios é de fundamental importância no contexto político e econômico atual, dado que no final de 2019 o Governo Federal lançou uma proposta de reforma que inclui a extinção de Municípios com até 5 mil habitantes e insustentáveis financeiramente, tema tratado na Proposta de Emenda à Constituição



conhecida como PEC do Pacto Federativo (PEC 188/2019), que tramita no Congresso Nacional.

De acordo com os estudiosos do assunto citados no relatório, um dos principais argumentos a favor da reforma é que a proliferação de Municípios no Brasil ocorreu sem nenhuma prévia avaliação de financiamento, gerando uma administração pública local com alto custo, com Câmara de Vereadores, Prefeitura e toda a estrutura administrativa, que drenam recursos públicos tendo em vista a falta de capacidade do próprio Município de se financiar. Dito de outra forma, os pequenos Municípios emancipados não conseguem gerar receitas próprias para atenderem suas populações e passam a depender fortemente de transferências, gerando deseconomias de escala e ineficiência.

O debate é acalorado porque também envolve outras nuances, como a heterogeneidade de um país com extensões continentais. É o caso do argumento de que o isolamento geográfico de uma pequena população requer a emancipação, já que a dependência de um distrito-sede localizado a muitos quilômetros de distância pode gerar paralisia no atendimento das necessidades básicas da população, conforme salientado no relatório técnico.

Os auditores contextualizaram as ondas emancipatórias no Brasil e em Santa Catarina, abordando detalhadamente as leis complementares deste Estado que trataram dos requisitos exigidos para emancipação e criação de Municípios (LC 01/1989, LC 29/1990, LC 37/1991, LC 42/1991, LC 92/1993, LC 114/1994 e LC 135/1995). Apontaram que, dos 89 Municípios catarinenses que se emanciparam após a Constituição de 1988 (sendo 76 na década de 1990), 63 potencialmente não atendiam aos requisitos populacionais da lei estadual vigente, indicando que essa onda emancipatória ocorreu de forma desenfreada e com escassez de critérios financeiros técnicos.

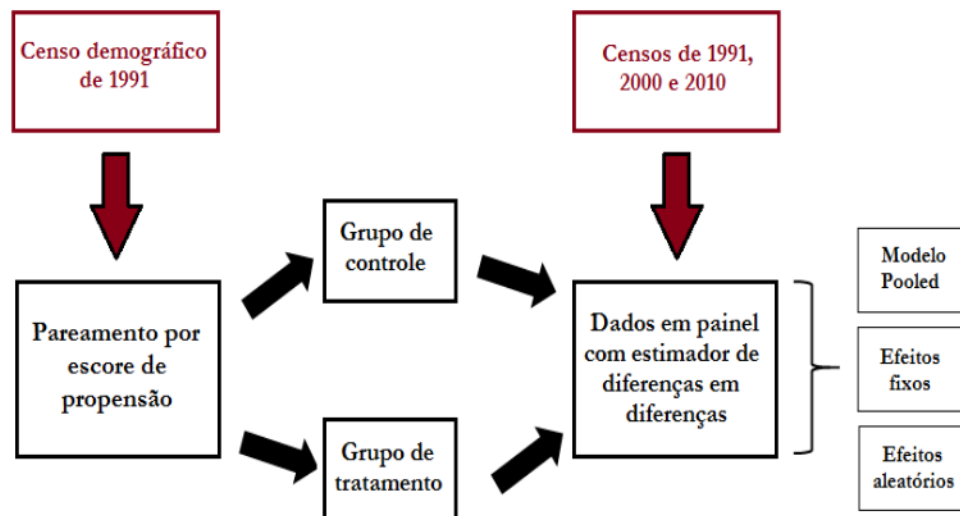
Por meio de metodologias de inferência causal, como o pareamento por escore de propensão, separaram os Municípios da Região Sul entre grupos homogêneos em seus atributos, mas que se diferenciavam na variável categórica de emancipação: grupo de tratamento (os emancipados) e grupo de controle. Esses dois grupos foram balanceados conforme variáveis de atributos como distância até a capital, proporção de população urbana, proporção de



população feminina, taxa de envelhecimento, densidade populacional e, principalmente, população (tendo em vista o claro viés populacional ocorrido no movimento emancipatório). Considerou-se como tratamento, separadamente, Municípios emancipados após 1987 e Municípios emancipados somente na década de 1990.

Ainda no que diz respeito à metodologia utilizada, adicionalmente aos modelos de pareamento foram estimados modelos de diferenças-em-diferenças para captar não somente o efeito causal, mas também o efeito cruzado entre as variáveis de emancipação e as variáveis de tempo (representadas pelos três censos demográficos de 1991, 2000 e 2010) para 8 variáveis respostas, sendo elas: IDHM renda e índice de Gini (categoria renda), IDHM longevidade e mortalidade infantil (categoria saúde), frequência escolar, escolaridade e distorção idade-série (categoria educação) e acesso à energia elétrica (categoria infraestrutura).

Em síntese, o desenho metodológico seguiu o seguinte diagrama:



Fonte: Relatório técnico (fl. 135).

Após a análise descritiva dos indicadores e das variáveis utilizadas na avaliação sobre o impacto do movimento emancipatório da década de 1990 na Região Sul e, particularmente, nos Municípios catarinenses, os auditores apresentaram resultados e conclusões que convidam a uma séria reflexão.

O relatório ressalta que o movimento emancipatório da década de 1990 na Região Sul, sistematicamente concentrado em micro Municípios,

apresentou relação de causalidade inexistente ou baixa, com variações em indicadores socioeconômicos entre os censos demográficos de 1991 e 2010. Demonstrou-se que pequenos Municípios possuem receitas *per capita* muito superiores a grupos de Municípios com maiores populações e, ainda assim, o efeito de convergência nos indicadores de qualidade de vida não ocorreu de forma significativa. Adicionalmente, observou-se que os dados orçamentários dos Municípios catarinenses não mostraram nenhuma relação de longo prazo que corroborasse os argumentos de que custos iniciais podem ter prejudicado a evolução nos indicadores socioeconômicos em Municípios emancipados, nem como de que esses Municípios consistentemente se mostraram menos endividados que outros.

Os resultados do denso estudo apresentado pelos auditores dão conta de que a partir do modelo pareado, que traduz maior robustez aos resultados porque são comparados apenas Municípios similares, e considerando somente as emancipações dos anos 1990, não existem fortes evidências estatísticas que confirmem ter havido melhoras nos indicadores socioeconômicos ao movimento emancipatório avaliado. Isso porque não se obteve relação estatística de causalidade entre o citado movimento e as variáveis IDHM renda, índice de Gini, mortalidade infantil, frequência escolar e distorção idade-série.

Por outro lado, apurou-se que o efeito de causalidade foi estatisticamente significativo e positivo nas variáveis IDHM longevidade, escolaridade e acesso à energia elétrica, embora em proporções muito baixas (0,0016; 0,0135; e 1,56, respectivamente). Tais resultados foram semelhantes quando se considerou como emancipados todos os Municípios criados a partir de 1987.

De qualquer sorte, o argumento que atribui a melhora na qualidade de vida ao movimento emancipatório da década de 1990 não se sustenta substancialmente com base nos modelos estatísticos utilizados, segundo o presente estudo. A justificativa decorre do fato de que, na maioria dos casos, não houve convergência significativa nos indicadores dos Municípios emancipados com aqueles que se mantiveram neutros durante o período avaliado. As variações são estatisticamente explicadas por mudanças em



variáveis, como a densidade populacional, a proporção de população urbana, fatores temporais comuns a todos Municípios, entre outros.

Os auditores sugerem um profundo debate sobre o que se entende como “sustentabilidade financeira” dos Municípios. O relatório evidencia, por exemplo, que ao considerar somente receitas correntes, 34 dos 106 micro Municípios catarinenses extrapolam o limite numérico de 10% de receitas totais próprias estipulado pela PEC 188/2019, o que torna os critérios populacionais e financeiros concorrentes entre si.

Ainda que o tema sobre custos e benefícios das emancipações possa ser avaliado sob diversas metodologias e indicadores socioeconômicos, não resta dúvida de que as contribuições trazidas pelo minucioso estudo efetuado pela DAE são de grande valia e servem para reflexão aos gestores e à sociedade catarinense, que precisam buscar soluções sustentáveis para o efetivo atendimento da população por meio de políticas públicas, considerando as particularidades de cada região e a participação popular.

Reforça a necessidade de ampla discussão também o fato de que o tema é de relativa complexidade, pois envolve ainda questões jurídicas afetas ao modelo de federalismo brasileiro adotado pela Constituição Federal de 1988, bem como políticas, que deitam raízes no processo de redemocratização ocorrido naquele momento histórico de transição.

### III – VOTO

Ante o exposto, estando os autos instruídos na forma regimental, submeto ao egrégio Plenário a seguinte proposta de voto:

**1. Conhecer** do Relatório DAE n. 4/2019, que trata de auditoria composta de estudo econométrico destinado a avaliar a efetividade das emancipações municipais ocorridas na década de 1990 nos indicadores socioeconômicos da Região Sul do país, especialmente em Santa Catarina.

**2. Encaminhar** à Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina – ALESC o resultado dos estudos realizados por este Tribunal de Contas, os quais auxiliarão nos debates sobre a emancipação ou incorporação

de municípios catarinenses, considerando os critérios e resultados apresentados no relatório técnico.

**3. Encaminhar** à Federação Catarinense de Municípios – FECAM o resultado dos estudos realizados por este Tribunal de Contas, os quais auxiliarão nos debates sobre a emancipação ou incorporação de municípios catarinenses, considerando os critérios e resultados apresentados no relatório técnico.

**4. Dar ciência** da decisão, do voto que a fundamenta e do relatório técnico à Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina - ALESC, à Federação Catarinense de Municípios – FECAM, ao Ministério Público do Estado de Santa Catarina - MPSC e ao Governador do Estado.

Gabinete, em 1º de julho de 2022.

**Cleber Muniz Gavi**  
Conselheiro Substituto  
Relator