



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS – CCJ  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO PROFISSIONAL EM DIREITO – PPGPD

Geovane Eziel Cardoso

**A atuação do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina no combate ao  
racismo e na promoção da igualdade racial na sociedade catarinense**

Florianópolis  
2024

Geovane Eziel Cardoso

**A atuação do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina no combate ao racismo e na promoção da igualdade racial na sociedade catarinense**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação Profissional em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientadora: Profa. Marília Segabinazzi, Dra.  
Coorientadora: Elusa Cristina Costa Silveira, Ma.

Florianópolis

2024

Ficha catalográfica gerada por meio de sistema automatizado gerenciado pela BU/UFSC.  
Dados inseridos pelo próprio autor.

Cardoso, Geovane Eziel

A atuação do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina no combate ao racismo e na promoção da igualdade racial na sociedade catarinense / Geovane Eziel Cardoso ; orientadora, Marília Segabinazzi, coorientadora, Elusa Cristina Costa Silveira, 2024.  
147 p.

Dissertação (mestrado profissional) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Florianópolis, 2024.

Inclui referências.

1. Direito. 2. Tribunal de Contas. 3. Controle Externo. 4. Racismo. 5. Igualdade Racial. I. Segabinazzi, Marília. II. Silveira, Elusa Cristina Costa. III. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Direito. IV. Título.

Geovane Eziel Cardoso

**A atuação do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina no combate ao racismo e na promoção da igualdade racial na sociedade catarinense**

O presente trabalho em nível de Mestrado foi avaliado e aprovado, em 30 de outubro de 2024, pela banca examinadora composta pelos seguintes membros:

Prof. Dr. Adircélio de Moraes Ferreira Júnior  
Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina

Prof. Me. Edmo de Souza Cidade de Jesus  
Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina

Prof. Me. Mário Davi Barbosa  
Universidade do Sul de Santa Catarina

Certificamos que esta é a versão original e final do trabalho de conclusão que foi julgado adequado para obtenção do título de Mestre em Direito.

Insira neste espaço a  
assinatura digital

Coordenação do Programa de Pós-Graduação

Insira neste espaço a  
assinatura digital

Profa. Dra. Marília Segabinazzi  
Orientadora

Florianópolis, 2024.

Ao maior cantor e compositor deste País  
e um dos maiores do mundo, Milton  
Nascimento.

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus, pela oportunidade de realizar este trabalho e de me tornar mestre em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina. Aos meus pais, Gilmara e Eziel, pelas valiosas lições que me fizeram chegar até aqui. À minha esposa, Nádia, por todo o apoio e incentivo na minha jornada profissional e acadêmica, cuja parceria foi indispensável para que eu alcançasse meus objetivos. À minha orientadora, Dra. Marília Segabinazzi, por toda a condução nesses quase dois anos de produção e por todas as sugestões realizadas, que certamente enriqueceram este trabalho. À minha coorientadora e colega de trabalho, Ma. Elusa Cristina Costa Silveira, por ter prontamente aceitado o convite de coorientação, por toda a contribuição realizada, pelas indicações de livros, pelas reuniões de alinhamento e pelas palavras de incentivo. Agradeço aos membros que me honraram por aceitarem compor a banca examinadora, cujas contribuições, iniciadas ainda na fase de qualificação, foram de grande importância para completar o presente trabalho: Dr. Adircélio de Moraes Ferreira Júnior, Conselheiro da Corte de Contas catarinense, Me. Edmo de Souza Cidade de Jesus e Prof. Me. Mário Davi Barbosa. Ao Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC), que transformou a minha vida, por todas as oportunidades que já me foram concedidas e por aquelas que ainda virão. Que eu possa retribuir com muito trabalho e dedicação ao Tribunal e à sociedade catarinense. Aos colegas do Gabinete da Corregedoria-Geral, Rogério, Isabel, Adriana, Victória, Patrícia e Pâmela, pelo companheirismo e incentivo durante esse período. Aos amigos Jadson e Guilherme, companheiros desde o primeiro dia de aula no mestrado, pelas enriquecedoras conversas que tínhamos na Diretoria de Contas de Gestão. Enfim, a todos que, de alguma forma, contribuíram para a realização desta dissertação.

Sei que nada será como está amanhã ou  
depois de amanhã, resistindo, na boca da  
noite, um gosto de sol.

(Milton Nascimento, 1972)

## RESUMO

Este estudo apresenta e analisa dados coletados nos municípios do estado de Santa Catarina sobre políticas locais de promoção da igualdade racial, além de dados em órgãos e poderes estaduais extraídos de relatório de auditoria operacional, tendo como base a discussão acerca da metamorfose dos tribunais de contas em sua função social frente às mudanças da Administração Pública contemporânea e da sua importante posição no acompanhamento e controle das iniciativas governamentais para a garantia de direitos e justiça social. 237 dos 295 municípios catarinenses responderam ao estudo, proporcionando um representativo panorama acerca das iniciativas no estado. Os dados mostram que são escassas as medidas relativas à questão racial, o que se revela um grande obstáculo para a igualdade racial e a não discriminação da população negra no estado. Diante desse cenário, da urgência na discussão sobre o assunto e da necessidade de ações sobre a temática, considerando ainda a missão do planejamento estratégico da Corte de Contas catarinense no período 2024-2030 de se tornar o Tribunal da Governança Pública catarinense, este trabalho traz o TCE/SC como um dos principais órgãos públicos capazes de promover a transformação do estado de Santa Catarina no que diz respeito ao acesso, dignidade e igualdade racial. A metodologia desta pesquisa baseia-se no método dedutivo e adota um estudo de caso dividido em três abordagens principais: (i) pesquisa bibliográfica, utilizando doutrina, jurisprudência e legislação pertinente; (ii) pesquisa documental, com dados do Censo Demográfico de 2022 e informações extraídas de processos administrativos relevantes; e (iii) pesquisa de campo, realizada por meio de questionário aplicado aos municípios catarinenses, com subsequente análise quantitativa.

**Palavras-chave:** Tribunal de Contas. Controle Externo. Racismo. Igualdade Racial.

## ABSTRACT

This study presents and analyzes data collected in the municipalities across the state of Santa Catarina regarding local policies that promotes racial equality, besides data from state agencies and authorities extracted from the operational audit report, based on the discussion surrounding the metamorphosis of the court of auditors in its social role in the face of changes in contemporary Public Administration and its crucial role in monitoring and controlling governmental initiatives to ensure rights and social justice. A total of 237 from 295 municipalities in Santa Catarina answered the study, providing a representative overview regarding the state's initiatives. The data indicate a scarcity of measures addressing racial issues, it unfolds a profound obstacle to racial equality and non-discrimination of the Black population in the state. Given this scenario, the urgency of discussing and taking action on the theme, alongside the mission of the strategic planning of the Court of Auditors from the state of Santa Catarina for the period 2024-2030 to become the Court of Public Governance, this assignment highlights the Court of Auditors (TCE/SC) as one of the key public organizations capable of fostering the transformation in Santa Catarina concerning access, dignity and racial equality. The methodology of this research is based on the deductive method and adopts a case study divided in three main approaches: (i) bibliographic research, using doctrine, jurisprudence and concerning legislation; (ii) documentary research, with data from the 2022 Demographic Census and information taken from relevant administrative processes; (iii) field research, conducted by questionnaires applied to the municipalities from Santa Catarina, with further quantitative analysis.

**Keywords:** Court of Auditors. External Control. Racism. Racial Equality.

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Reserva de vagas em âmbito estadual .....	131
--	-----

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Municípios catarinenses com as maiores populações residentes e maiores percentuais da população total, por cor ou raça .....	74
Tabela 2 – Quantitativo de Municípios por Região .....	102
Tabela 3 – Dados referentes à questão n. 1 .....	133
Tabela 4 – Dados referentes à questão n. 1 após complementação .....	133
Tabela 5 – Dados referentes à questão n. 2 .....	134
Tabela 6 – Dados referentes à questão n. 3 .....	135
Tabela 7 – Dados referentes à questão n. 4 .....	136
Tabela 8 – Dados referentes à questão n. 5 .....	137

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Abracom – Associação Brasileira dos Tribunais de Contas dos Municípios  
ADC – Ação Declaratória de Constitucionalidade  
ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade  
ADPF – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental  
Alesc – Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina  
Atricon – Associação dos Membros dos Tribunais de Contas  
Audicon – Associação Nacional dos Ministros e Conselheiros Substitutos dos Tribunais de Contas  
CCJ – Comissão de Constituição e Justiça  
CF/88 – Constituição Federal de 1988  
CNPTC – Conselho Nacional de Presidentes Tribunais de Contas  
CPFAR – Comissão Permanente de Fomento à Abordagem Racial  
CSAFE – Conselho Superior da Administração Financeira do Estado  
DAE – Diretoria de Atividades Especiais  
DGO – Diretoria de Contas de Governo  
DGP – Diretoria de Gestão de Pessoas  
DPE/SC – Defensoria Pública do Estado de Santa Catarina  
ESG – *Environmental, Social and Governance*  
EUA – Estados Unidos da América  
GAO – *Government Accountability Office*  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
Icon – Instituto de Contas  
IGCP – Instituto Latino-Americano de Governança e Compliance Público  
IMP – Instituto Maria Preta  
Intosai – Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores  
IRB – Instituto Rui Barbosa  
ISC – Instituição Superior de Controle  
LDBEN - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional  
LOTCE – Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina  
MMD-TC – Marco de Medição de Desempenho dos Tribunais de Contas  
MP/SC – Ministério Público do Estado de Santa Catarina  
MPjTC – Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina

OAB – Ordem dos Advogados do Brasil  
ODS – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável  
ONU – Organização das Nações Unidas  
PCRI – Programa de Combate ao Racismo Institucional  
Seppir – Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial  
STF – Supremo Tribunal Federal  
SUS – Sistema Único de Saúde  
TC – Tribunal de Contas  
TCE/CE – Tribunal de Contas do Estado do Ceará  
TCE/RS – Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul  
TCE/SC – Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina  
TCU – Tribunal de Contas da União  
TJ/SC – Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>16</b>
<b>2</b>	<b>A METAMORFOSE DOS TRIBUNAIS DE CONTAS .....</b>	<b>20</b>
2.1	A METAMORFOSE NO CONTEXTO MUNDIAL .....	22
2.2	A METAMORFOSE DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NO BRASIL .....	25
2.3	JURISDIÇÃO E COMPETÊNCIAS DO TCE/SC .....	34
<b>3</b>	<b>O TCE/SC COMO ÓRGÃO FISCALIZADOR E INDUTOR DE POLÍTICAS PÚBLICAS .....</b>	<b>40</b>
3.1	A FUNÇÃO SOCIAL DO TCE/SC NO EXERCÍCIO DO CONTROLE EXTERNO .....	41
3.2	DO CONCEITO DE POLÍTICA PÚBLICA .....	44
3.3	A ATUAÇÃO DO TCE/SC NO CONTROLE DE POLÍTICAS PÚBLICAS ...	47
<b>4</b>	<b>A ESCRAVIDÃO, A INVISIBILIDADE E A INSUFICIÊNCIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A POPULAÇÃO NEGRA.....</b>	<b>58</b>
4.1	BREVE HISTÓRICO DA ESCRAVIDÃO E DA INSUFICIÊNCIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A POPULAÇÃO NEGRA NO BRASIL.....	59
4.2	DE PEQUENO CONTINGENTE NUMÉRICO PARA A INVISIBILIDADE: DILEMAS DA POPULAÇÃO NEGRA CATARINENSE .....	67
4.3	COMPOSIÇÃO RACIAL DO BRASIL E DE SANTA CATARINA NO CENSO DE 2022 .....	73
4.4	A NECESSÁRIA COMPREENSÃO DA EXISTÊNCIA DO RACISMO .....	75
4.5	POLÍTICAS PÚBLICAS COMO INSTRUMENTO DE INCLUSÃO DA POPULAÇÃO NEGRA CATARINENSE.....	82
<b>5</b>	<b>O TCE/SC COMO ÓRGÃO DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL NA SOCIEDADE CATARINENSE .....</b>	<b>86</b>
5.1	A IMPORTÂNCIA DAS AÇÕES AFIRMATIVAS .....	87
5.2	A ATUAÇÃO INTERNA DO TCE/SC NA PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL .....	93
5.3	A ATUAÇÃO EXTERNA DO TCE/SC NA PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL .....	97
<b>5.3.1</b>	<b>Trabalhos de fiscalização e avaliação das políticas públicas para a população negra e promotoras da igualdade racial.....</b>	<b>97</b>
<b>5.3.2</b>	<b>Levantamento de dados mediante a aplicação de pesquisa .....</b>	<b>101</b>

5.4	PROPOSTAS PARA QUE O TCE/SC SE CONSOLIDE COMO ÓRGÃO PROMOTOR DA IGUALDADE RACIAL NA SOCIEDADE CATARINENSE .....	105
5.4.1	Processo de Levantamento para conhecer a situação de todos os municípios catarinenses.....	106
5.4.2	Instituição das medalhas Antonieta de Barros e Cruz e Souza .....	106
5.4.3	Campanhas de promoção da igualdade racial no Ciclo de Estudos ..	107
5.4.4	Criação de Divisão para tratar da promoção da igualdade racial.....	109
5.4.5	Parceria com outros órgãos e poderes.....	110
5.4.6	Painel de combate à desigualdade racial .....	111
5.4.7	Adesão ao selo “Racismo, aqui não!” .....	111
5.4.8	Letramento racial permanente dos auditores de controle externo e dos membros do TCE/SC.....	112
5.4.9	Criação da relatoria temática da igualdade racial .....	115
5.4.10	Inclusão da avaliação de políticas públicas voltadas à população negra como conteúdo do parecer prévio .....	116
6	CONCLUSÃO .....	120
	REFERÊNCIAS .....	122
	APÊNDICE A – AÇÕES AFIRMATIVAS PARA INGRESSO DE SERVIDORES NEGROS NO SERVIÇO PÚBLICO ESTADUAL .....	131
	APÊNDICE B – QUESTIONÁRIO APLICADO AOS MUNICÍPIOS CATARINENSES.....	132
	APÊNDICE C – RESPOSTAS À QUESTÃO N. 1 .....	133
	APÊNDICE D – RESPOSTAS À QUESTÃO N. 2 .....	134
	APÊNDICE E – RESPOSTAS À QUESTÃO N. 3 .....	135
	APÊNDICE F – RESPOSTAS À QUESTÃO N. 4.....	136
	APÊNDICE G – RESPOSTAS À QUESTÃO N. 5.....	137
	ANEXO A – ARTIGOS DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SANTA CATARINA QUE DISPÕEM SOBRE AS COMPETÊNCIAS DO TRIBUNAL DE CONTAS.....	138
	ANEXO B – ARTIGOS DA LEI ORGÂNICA DO TCE/SC QUE DISPÕEM SOBRE AS SUAS COMPETÊNCIAS.....	141
	ANEXO C – DECISÃO N. 797/2024 .....	144

## 1 INTRODUÇÃO

A atuação contemporânea dos tribunais de contas acompanhou as mudanças pelas quais passou a Administração Pública. Nesse sentido, por certo que, se a Administração Pública reorganizou sua atuação, face às novas abordagens na atividade administrativa, e a boa administração e a governança pública emergem como direito fundamental atualmente, o bom controle também deve evoluir para acompanhá-la. O exame estrito da legalidade torna-se insuficiente em um Estado que deve prover direitos econômicos, sociais e coletivos.

A despeito dos limites da avaliação de alguns aspectos em torno da efetividade de determinadas atividades do Estado e da finalidade da atuação de órgãos de controle externo frente à execução de políticas públicas pelos poderes competentes, discutir as possibilidades desse exercício é ponto que merece amplo debate, sobretudo, no que tange a temas sensíveis e de atenção premente na sociedade, como é o caso das políticas públicas de atenção a parcelas da população historicamente menos favorecidas.

Sobre isso, destacamos a necessidade de compreender que, para que um direito não se torne apenas um "falar de direitos como estratégia política", sua consolidação está mais relacionada ao conjunto de estruturas e compromissos políticos do seu contexto institucional do que com o próprio direito (Skrtic, 2013). Portanto, é preciso haver mecanismos que visem à garantia da atuação do poder público na consecução das medidas capazes de garantir concretamente os direitos e a justiça social dentro do Estado.

Na esteira dessa discussão, apresentamos o objetivo desta dissertação, que é examinar as possibilidades de atuação da Corte de Contas catarinense no que diz respeito à promoção da igualdade racial nos municípios de Santa Catarina e em âmbito estadual, a partir da discussão sobre a metamorfose dos tribunais de contas e a legitimidade institucional conferida para a atuação em questões sociais. Para isso, esta dissertação tem como objetivos específicos: (i) conhecer o atual cenário dos municípios catarinenses e dos órgãos e poderes do estado no que se refere à existência de políticas públicas voltadas à população negra e à composição do funcionalismo público; (ii) conhecer o atual cenário do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC) nas mesmas questões apontadas; e (iii) propor as

formas de atuação do TCE/SC na promoção da igualdade racial e no combate ao racismo, tanto internamente quanto no exercício do controle externo.

O trabalho em tela caracteriza-se como estudo de caso e representa um primeiro movimento em busca de dados que possam subsidiar a atuação do TCE/SC em torno da temática. Além disso, esta dissertação procura, também, reconhecer o papel da instituição na criação de justas condições para a materialização do direito à igualdade e da não discriminação.

O texto contextualiza a metamorfose dos tribunais de contas, seu impacto nos órgãos brasileiros e, especificamente, na Corte de Contas catarinense, passando, em seguida, a discutir o panorama das políticas públicas municipais de promoção da igualdade racial, a partir dos dados coletados nos municípios do estado de Santa Catarina. Além disso, analisa dados extraídos de auditoria operacional com temática semelhante realizada pelo TCE/SC em órgãos e poderes estaduais.

A presente dissertação adotou uma abordagem metodológica abrangente, que envolve tanto o estudo primário, realizado por meio de questionários aplicados em pesquisa de campo, quanto o estudo secundário ou teórico, com base na análise de literatura acadêmica, leis, relatórios de auditoria, normas e jurisprudência. Além disso, foram utilizados dados do Censo Demográfico de 2022. Essas ferramentas metodológicas forneceram suporte para as conclusões e recomendações apresentadas.

A fundamentação teórica da pesquisa está dividida em dois eixos principais. O primeiro aborda o estudo das relações raciais no Brasil, desde o período escravocrata até a atualidade, evidenciando a persistência de desigualdades raciais e como o enfrentamento dessas desigualdades sociais está intrinsecamente ligado à questão racial. O segundo eixo trata do papel dos tribunais de contas no controle das políticas públicas e da função social que esses órgãos desempenham no contexto de um Estado democrático.

No primeiro grupo de estudos, são abordadas questões relacionadas ao racismo nas formas individual, institucional e estrutural, destacando como ele está integrado às dinâmicas econômicas e políticas da sociedade. Também se discute o pertencimento social e sua influência no entendimento das normas jurídicas, além da interseccionalidade, que ajuda a compreender as diversas estruturas de poder que permeiam os direitos humanos, as manifestações sociais e as políticas públicas

voltadas para a diversidade. Essa linha de análise busca expor os impactos do racismo na formação e no desenvolvimento social brasileiro, revelando que as mudanças estruturais necessárias para a redução das desigualdades são diretamente afetadas por essa questão.

O segundo grupo de estudos foca na evolução da atuação dos tribunais de contas, que historicamente tinham uma abordagem mais técnica e formal, mas que atualmente têm uma função ampliada, visando à boa governança e ao bem-estar social. São discutidos aspectos constitucionais e legais da atuação desses tribunais, além de sua responsabilidade no controle das políticas públicas, com ênfase na promoção da igualdade racial.

A metodologia desta pesquisa baseia-se no método dedutivo e adota um estudo de caso dividido em três abordagens principais: (i) pesquisa bibliográfica, utilizando doutrina, jurisprudência e legislação pertinente; (ii) pesquisa documental, com dados do Censo Demográfico de 2022 e informações extraídas de processos administrativos relevantes; e (iii) pesquisa de campo, realizada por meio de um questionário aplicado aos municípios catarinenses, com subsequente análise quantitativa.

A pesquisa foi organizada em três etapas. A primeira etapa envolveu a construção de um arcabouço teórico que fundamentou as demais fases, com a leitura de obras sobre a atuação dos tribunais de contas e sobre as desigualdades raciais no Brasil. A segunda etapa consistiu na aplicação de um questionário eletrônico aos municípios de Santa Catarina, com o objetivo de identificar o desenvolvimento de políticas públicas voltadas para a população negra e a composição racial do funcionalismo público. O questionário foi realizado com o apoio da Comissão Permanente de Fomento à Abordagem Racial nas Ações de Fiscalização (CPFAR), do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC), instituída pela Portaria n. TC-306/2022. A terceira etapa incluiu a análise dos dados coletados e a formulação de recomendações.

Em termos de delimitação temporal, a pesquisa abrange o ano de 2023, conforme os dados obtidos por meio do questionário e do processo administrativo mencionado, além dos dados do Censo de 2022. A delimitação espacial foi restrita ao estado de Santa Catarina, considerando a jurisdição do TCE/SC prevista na Constituição estadual.

Com base na interpretação dos dados e na fundamentação teórica, foram sugeridas recomendações para fortalecer o papel do TCE/SC como promotor da igualdade racial em suas ações fiscalizatórias. A dissertação está organizada em três capítulos: introdução, desenvolvimento e conclusão, acompanhados de apêndices e anexos que complementam a análise.

Quanto ao desenvolvimento, este está dividido em quatro partes. A primeira está voltada à metamorfose pela qual passaram os tribunais de contas, desde sua origem, cuja atuação era restrita ao exame estrito da legalidade dos atos, até os dias atuais, cuja atuação transborda para outros critérios, como legitimidade e economicidade. A segunda parte aborda o papel do TCE/SC como órgão fiscalizador e indutor de políticas públicas, sua função social, as formas e momentos de controle, e os meios de que dispõe a Corte de Contas catarinense para atuar junto às unidades jurisdicionadas. A terceira parte está relacionada à escravidão no Brasil e suas consequências até os dias atuais, a invisibilidade da população negra, principalmente em Santa Catarina, e as insuficientes políticas públicas voltadas à população negra no estado. Por fim, a quarta parte traz as ações já adotadas pelo TCE/SC no campo da igualdade racial e recomendações de outras medidas que podem ser adotadas para consolidá-lo como órgão de promoção da igualdade racial na sociedade catarinense.

Iniciativas dessa natureza permitem que instituições do Estado e academia trabalhem em conjunto para pensar políticas públicas, formas de atuação e avaliação da Administração Pública em paralelo à criação de conhecimento aplicado, para a promoção da igualdade e justiça social.

## 2 A METAMORFOSE DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Ao longo dos séculos, a dinâmica entre o Estado e a Sociedade tem passado por mudanças significativas, influenciando também suas práticas administrativas, incluindo o controle externo. Na Idade Média, o Estado era absolutista e exercia o controle total sobre a vida social dos cidadãos, sem haver espaço propício para o desenvolvimento do Direito Administrativo, em virtude da existência de princípios como *the king can do no wrong*,<sup>1</sup> cujo direito público se resumia em poder ilimitado do soberano para administrar (Di Pietro, 2024).

Gradualmente, o Estado Absolutista evoluiu para o Estado Liberal, que primordialmente protegia as liberdades individuais (direitos de primeira geração). No entanto, o Estado Liberal, apesar de preservar essas liberdades, foi percebido como uma ameaça aos direitos fundamentais conquistados na Revolução Francesa e consagrados na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão. Isso levou à necessidade de intervenção estatal nas esferas econômica e social para lidar com desigualdades crescentes e a exploração dos trabalhadores durante a Revolução Industrial. O Estado Liberal deu lugar ao Estado Social, que, além de garantir as liberdades negativas, também se comprometeu a prover direitos econômicos e sociais (direitos de segunda geração). Posteriormente, o Estado Social foi substituído pelo Estado Democrático de Direito, que busca aprimorar aquele modelo e introduzir direitos coletivos (direitos de terceira, quarta geração etc.) (La Bradbury, 2016).

Atualmente, pode-se dizer que o Direito Administrativo, cuja base tornou-se essencialmente constitucional, foi “enriquecido pelos ideais de centralidade e dignidade da pessoa humana, de participação, de transparência, de exigência de motivação, de processualização, de controle social” (Di Pietro, 2024, p. 7). Assim, o foco do Estado em impor a lei dá lugar à busca pela legitimidade das ações administrativas, onde a participação dos cidadãos desempenha um papel crucial na legitimação do Direito Administrativo contemporâneo. Essa evolução se reflete na observação de Odete Medauar (2023), ao destacar que as relações mais próximas

---

<sup>1</sup> *O rei não pode errar*. Di Pietro (2024, p. 1) complementa que “o rei não podia ser submetido aos Tribunais, pois seus atos se colocavam acima de qualquer ordenamento jurídico. Com base nessa ideia é que se formulou a teoria da irresponsabilidade do Estado, que, em alguns sistemas, continuou a ter aplicação mesmo após as conquistas do Estado Moderno em benefício dos direitos individuais”.

entre o Estado e a Sociedade resultam em novas abordagens na atividade administrativa, muitas vezes não facilmente categorizáveis em estruturas jurídicas clássicas, como as parcerias entre a Administração e o setor privado, ou as mediações entre grupos sociais.

Os tribunais de contas não ficaram inertes a essa evolução. Por certo que, se a Administração Pública evoluiu e a boa administração e a governança pública emergem como direito fundamental na contemporaneidade, o bom controle também deve evoluir para acompanhá-la. O exame estrito da legalidade torna-se insuficiente em um Estado que deve prover direitos econômicos, sociais e coletivos.

O controle dessa nova atuação do Estado exige a análise qualitativa de suas ações e programas, inclusive sob a ótica da eficiência e da eficácia da gestão. A Conselheira Substituta do TCE/SC Sabrina Nunes Locken (2018, p. 246), ao observar a reformulação do sistema de controle, destaca que este:

[...] passa a ser indutor do bom governo e de uma relação de proximidade contínua entre governantes e governados. Trata-se de um alargamento da fiscalização orçamentária, realizada pelos Tribunais de Contas, com a inclusão de uma dimensão substantiva proveniente do controle do orçamento sob o enfoque das políticas públicas.

Nesse sentido, Adircélio de Moraes Ferreira Júnior (2015, p. 143), Conselheiro da Corte de Contas catarinense, escreve que:

As ideias trazidas pelo neoconstitucionalismo, no sentido de que os direitos fundamentais são deveres constitucionais do Estado de observância obrigatória, impõem a racionalização das atividades de governo, dentre as quais as relacionadas às políticas públicas, e têm duas implicações: a primeira é que a formulação de políticas públicas deve ser compreendida, “sob o aspecto jurídico como uma garantia da efetivação dos direitos subjetivos dos administrados através de ação político-administrativa processualizada do Estado”; a segunda é a obrigação constitucional do Estado de atingir eficientemente os resultados necessários para a satisfação dos seus compromissos públicos.

Para Ferreira Júnior (2015, p. 133-134), essa ação “implica uma ruptura com dogmas jus-políticos, com estruturas normativas positivadas e com juízos formados ou preconcebidos acerca das instituições de controle”. Afinal, “de nada adianta uma boa administração pública, com um mau controle”. Para o autor, o bom controle é aquele que, superada a sua concepção formalista de controle administrativo-financeiro (Ferreira Júnior, 2015, p. 135):

[...] pode ser conceituado como o controle preocupado com a legalidade, mas também com a legitimidade, economicidade e com a concretude dos princípios constitucionais; retrospectivo e prospectivo; reativo e proativo; vigoroso sem ser excessivo; repressor de más condutas e promotor de boas; que atue sobre os comportamentos omissivos e comissivos; salutar,

dialógico, inteligente e racional; contextual e global, mas sem perder de vista as partes que formam o todo; imparcial, proporcional, substancial e profundo; que considere a seletividade e materialidade em suas análises; eficiente, eficaz e efetivo; focado em sustentabilidade e em resultados; avesso a formalismos desnecessários, mas sem desprezar a importância dos meios; que enfrente o demérito das escolhas por meio da sindicabilidade profunda da discricionariedade administrativa.

Um controle rigoroso, porém maleável; que estimule a criatividade e a inovação, sem gerar no administrador o temor na escolha das melhores decisões; que não concentre as consequências de sua ação apenas na figura do gestor, mas que a distribua por toda a cadeia de responsabilidades da administração, gerando o comprometimento de todos; cuja visão não se limite ao curto prazo, contemplando o médio e o longo termo em suas avaliações; preocupado com a transparência e a participação social; que contemple a integração, a coordenação e o compartilhamento da ação com outras instituições; moderno, atento e adepto às novas tecnologias; que consiga ser, ao mesmo tempo, causa e consequência da boa administração e governança pública, servindo de alimentador de práticas sadias na administração pública e também sendo por elas nutrido.

Enfim, é a antítese do controle ineficiente e ineficaz [...], ou seja, do mau controle, e que, por essa razão, produz justamente os efeitos contrários aos gerados por este. É um controle que mantém uma relação de simbiose com o controlado, que alimenta um círculo virtuoso de boas práticas na administração, promovendo, dessa maneira, a boa governança pública. [...]

Em suma, é preciso que as Cortes de Contas sejam instituições tributárias do *bom controle* da gestão e das contas públicas, haja vista que no arquétipo de poder do Estado, o órgão constitucional que é naturalmente vocacionado para esse mister não é outro senão o Tribunal de Contas, principalmente a partir de sua visão como Poder independente e autônomo e como um autêntico Tribunal da Boa Governança Pública.

Essa transformação do clássico Tribunal de Contas em moderno Tribunal da Boa Governança tem ocorrido no Brasil e em outros países, sobretudo nos democráticos.

## 2.1 A METAMORFOSE NO CONTEXTO MUNDIAL

No contexto mundial, constata-se que os tribunais de contas ostentam o posto de um dos poucos órgãos milenares que subsistiram, evoluíram e se adequaram à contemporaneidade. Moreira Neto (2005, p. 108) pontua que:

[...] nesse longo período, desde as conformações pré-renascentistas às renascentistas do Estado, passando pelas estruturas intermédias, do Estado páleo-liberal, do Estado de direito e dos vários modelos de Estado intervencionista, até a atual configuração do Estado democrático de direito, os órgãos de contas se foram adaptando às multiplicadas e cambiantes necessidades de atender aos controles da gestão dos dinheiros públicos.

Na contemporaneidade, os tribunais de contas precisaram ampliar o objeto de fiscalização, os sujeitos sob sua jurisdição e diversificar a finalidade do controle

externo sob sua responsabilidade, afastando o risco de se tornarem órgãos obsoletos e decorativos.

No que se refere ao objeto da fiscalização, houve a necessidade de, além da tradicional fiscalização contábil, proceder às fiscalizações financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, a fim de averiguar a gestão financeira, o orçamento e a gestão patrimonial da administração pública. No que tange aos sujeitos, a jurisdição das Cortes de Contas era, inicialmente, restrita ao monarca, mas ampliou-se, ao surgir a democracia republicana, para abranger de forma paulatina a administração direta, os demais poderes do Estado, a administração indireta e, por último, os órgãos constitucionalmente autônomos.<sup>2</sup> Quanto à diversificação da finalidade do controle externo sob sua responsabilidade, a estrita verificação de regularidade das contas passou a dividir lugar com o controle de legitimidade e de economicidade da gestão financeira, da aplicação de subvenções e da renúncia de receitas, além da conformidade das contas dos administradores não só pelo critério contábil, mas em conformidade com a lei (Moreira Neto, 2005).

Em Portugal, a metamorfose do Tribunal de Contas foi observada por Paulo Nogueira da Costa. Segundo o jurista do referido Tribunal, a *Casa dos Contos* começou a ser desenhada no fim do século XIII e foi perfectibilizada em 1389, no reinado de D. João I. A *Casa dos Contos* se tornou “o primeiro órgão de ordenação e fiscalização da atividade financeira do Estado [de Portugal]” (Costa, 2017, p. 94).

A partir de então, ocorreram sucessivas extinções e criações de órgãos responsáveis pelo controle externo português. A *Casa dos Contos*, extinta em 1761, deu lugar ao *Erário Régio*, que impunha sigilo nas contas do Estado. Em 1832, o *Erário Régio* foi substituído pelo *Tribunal do Tesouro Público*, com a obrigação de publicitação das contas da receita e da despesa do Estado, mas mantendo a sua vinculação ao Poder Executivo. Extinto em 1844, O *Tribunal do Tesouro Público* foi substituído pelo *Conselho Fiscal de Contas*, que durou apenas até 1849 (Costa, 2017). Essas sucessivas modificações, segundo Costa (2017, p. 95-96), abriram caminho para a criação do Tribunal de Contas português, em 1849:

---

<sup>2</sup> No Brasil, a jurisdição dos tribunais de contas alcança, inclusive, os particulares, já que o parágrafo único do art. 70 da CF/88 dispõe que “prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, **pública ou privada**, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumas obrigações de natureza pecuniária” (grifo meu).

O Tribunal de Contas português foi criado em 1849, por Decreto de 10 de novembro, em substituição ao Conselho Fiscal de Contas, cabendo-lhe a tarefa de examinar as contas públicas. **A criação da ISC portuguesa foi inspirada no modelo jurisdicional francês, mais precisamente na *Cour des comptes*, cuja origem remonta a 1807.**

Em 5 de junho de 1852, através do *Acto Adicional à Carta Constitucional de 1826*, o Tribunal de Contas passou a ter consagração constitucional como jurisdição de contas especializada, autónoma e suprema.

Em 1859, sob o reinado de D. Pedro V, **o Tribunal de Contas é objeto de sua primeira reforma, a qual veio consolidar a sua independência.** Na sequência desta reforma foi publicado, em 1860, o Regimento Interno do Tribunal de Contas.

O Tribunal de Contas viria novamente a ser objeto de reformas em 1868, 1878 e 1886.

Entretanto, **em 1881, sob influência de controlo financeiro belga, foi atribuída ao Tribunal de Contas a função de fiscalização prévia, que subsiste até os dias de hoje.**

As atribuições e competências do Tribunal de Contas português viriam a ser novamente ampliadas em 1898, através do Decreto de 30 de abril, passando, designadamente, **a ser sujeitos a visto todos os despachos de nomeação, colocação, transferência e comissão retribuída** (grifos meus).

Mas as alterações no sistema de controle externo português não pararam por aí. Em 1911, o Tribunal de Contas foi extinto e deu lugar ao *Conselho Superior da Administração Financeira do Estado* (CSAFE). Costa relata que “a falta de preparação técnica dos membros da CSAFE é apontada para uma das causas para o insucesso da sua atuação”, levando à sua substituição, em 1919, pelo *Conselho Superior de Finanças* (Costa, 2017, p. 96-97).

O Tribunal de Contas português foi recriado em 1930, durante a ditadura militar e mantido na Constituição de 1976, a atual, que o qualifica como “órgão supremo de fiscalização da legalidade das despesas públicas e de julgamento das contas que a lei mandar submeter-lhe” (Costa, 2017, p. 97). Costa faz importantes considerações sobre a metamorfose da Corte de Contas portuguesa (2017, p. 98-100):

**Note-se como de uma norma fechada, que tipificava as competências do Tribunal de Contas, se evoluiu, com a Lei Constitucional n. 1/89, de 8 de julho, para uma norma aberta** (consoante do, à data, art. 216 da CRP), **que passou a indicar as competências do Tribunal a título meramente exemplificativo.**

[...]

O legislador constitucional reconheceu as insuficiências de um modelo de controlo financeiro externo definido em termos rígidos e assente, exclusivamente, no controlo de legalidade estrita e da regularidade da despesa pública, **abrindo a porta ao controlo do mérito da gestão pública pelo Tribunal de Contas.**

[...]

Se a revisão constitucional de 1989 marcou a transição da constituição económica para um modelo tributário dos princípios da concorrência e da racionalidade económica, então também **o controlo da atividade financeira pública deveria deixar de ser um controlo formal e burocrático da estrita legalidade e regularidade financeira e transformar-se num controlo material da atividade financeira pública, compreendendo a avaliação da racionalidade da gestão, mais apto a responder aos desafios colocados pelo projeto de integração europeia** (grifos meus).

Nessa seara de metamorfose da atuação dos tribunais de contas, outrora meramente formal e, atualmente, um órgão que avalia o que lhe cabe também de forma qualitativa, é oportuno destacar a alteração constitucional promovida, em 2008, na França, “país onde a tradição do controle externo sempre privilegiou o exame da legalidade”, e que passou a auxiliar o Parlamento “no controle das ações governamentais e a assistir o Legislativo e o Executivo na avaliação das políticas públicas” (Ferreira Júnior, 2015, p. 145). Nesse sentido, Ferreira Júnior (2015, p. 146) observa que as atribuições da Corte de Contas francesa:

[...] se limitavam a uma auditoria de conformidade contábil, porém essa instituição viu suas funções serem consideravelmente alargadas no decorrer dos últimos cinquenta anos. Dispondo de amplos recursos de instrução, de procedimentos colegiados e de contraditórios que asseguram a qualidade de sua produção, a Corte de Contas francesa desenvolveu uma *expertise* reconhecida na análise de políticas públicas e na formulação de recomendações visando a melhoria de sua eficiência e sua eficácia.

Além do exemplo francês, a avaliação de políticas públicas passou a ser abordagem habitual em muitas outras democracias, incluindo trabalhos em conjunto, como no Reino Unido e nos Estados Unidos (Ferreira Júnior, 2015).

Por fim, tem-se o envolvimento das Instituições Superiores de Controle (ISC) na promoção do desenvolvimento sustentável, que abrange as dimensões econômica, social e ambiental, a exemplo do Canadá, do Reino Unido e do próprio Brasil, e incluindo organizações regionais, como a *European Organization of Supreme Audit Institutions* (EUROSAI) e a *Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores* (OLACEFS) (Costa, 2017), consolidando a metamorfose dos tribunais de contas, que abandonaram os aspectos puramente formais e legais e se transformaram em tribunais da boa governança.

## 2.2 A METAMORFOSE DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NO BRASIL

No Brasil, a história do Tribunal de Contas remonta ao fim dos anos 1800. De iniciativa de Rui Barbosa, o Decreto n. 966-A, de 7 de novembro de 1890, criou

“um Tribunal de Contas para o exame, revisão e julgamento dos atos concernentes à receita e despesa da República” (Brasil, 1890, com adaptações). Os artigos 2º a 4º do referido Decreto outorgavam ao Tribunal de Contas competências voltadas ao exame de legalidade das receitas e despesas públicas.<sup>3</sup> Posteriormente, o Tribunal de Contas foi inserido no texto da Constituição de 1891, sem vinculação a qualquer Poder, como “um tribunal responsável pela liquidação das contas de receita e despesa e pela verificação de sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso Nacional” (Ferreira Júnior, 2015, p. 97).

Luiz Henrique Lima (2023) constata que o Tribunal de Contas recebeu tratamento diferenciado a cada Constituição e que sua relevância se associa diretamente às liberdades democráticas. A Carta Magna de 1934 inovou ao empregar, pela primeira vez, a expressão “julgar as contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos” e que (Lima, 2023, p. 18):

Nesse diploma, o TC foi situado no capítulo VI, intitulado “Dos órgãos de cooperação nas atividades governamentais”, ao lado do Ministério Público e de Conselhos Técnicos juntos a cada Ministério. [...] asseguraram-se aos Ministros do Tribunal de Contas as mesmas garantias dos Ministros da Corte Suprema. Também se concedeu ao TC as mesmas atribuições dos Tribunais Judiciários no que concerne à organização do seu Regimento Interno e da sua Secretaria.

O art. 101 estipulou que os contratos que, por qualquer modo, interessassem imediatamente à receita ou à despesa, só se reputariam perfeitos e acabados, quando registrados pelo Tribunal de Contas. A recusa do registro suspenderia a execução do contrato até o pronunciamento do Poder Legislativo. Qualquer ato de Administração Pública, de que resultasse obrigação de pagamento pelo Tesouro Nacional, ou por conta deste, estaria sujeito ao registro prévio do Tribunal de Contas.

---

<sup>3</sup> Art. 2º Todos os decretos do Poder Executivo, ordens ou avisos dos diferentes Ministérios, suscetíveis de criar despesa, ou interessar as finanças da República, para poderem ter publicidade e execução, serão sujeitos primeiro ao Tribunal de Contas, que os registrará, pondo-lhes o seu visto, quando reconheça que não violam disposição de lei, nem excedem os créditos votados pelo Poder Legislativo. Art. 3º Se o Tribunal julgar que não pode registrar o ato do Governo, motivará a sua recusa, devolvendo-o ao Ministro que o houver expedido. Este, sob sua responsabilidade, se julgar imprescindível a medida impugnada pelo Tribunal, poderá dar-lhe publicidade e execução. Neste caso, porém, o Tribunal levará o fato, na primeira ocasião oportuna, ao conhecimento do Congresso, registrando o ato sob reserva, e expendendo os fundamentos desta ao Corpo Legislativo. Art. 4º Compete, outrossim, ao Tribunal de Contas: 1º Examinar mensalmente, em presença das contas e documentos que lhe forem apresentados, ou que requisitar, o movimento da receita e despesa, recapitulando e revendo, anualmente, os resultados mensais; 2º Conferir esses resultados com os que lhe forem apresentados pelo Governo, comunicando tudo ao Poder Legislativo; 3º Julgar anualmente as contas de todos os responsáveis por contas, seja qual for o Ministério a que pertençam, dando-lhes quitação, condenando-os a pagar, e, quando o não cumpriam, mandando proceder na forma de direito; 4º Estipular aos responsáveis por dinheiros públicos o prazo de apresentação de suas contas, sob as penas que o regulamento estabelecer (com adaptações).

Outra inovação da Carta de 1934 foi a previsão, no art. 102, do parecer prévio do TC, no prazo de trinta dias, sobre as contas que o Presidente da República deve anualmente prestar à Câmara dos Deputados.

Segundo o autor, as atribuições do Tribunal de Contas foram reduzidas na Constituição de 1937, sob o regime ditatorial do Estado Novo. A principal redução foi a retirada da competência para a elaboração do parecer prévio recém-introduzida pela Carta de 1934 (Lima, 2023).

A Constituição de 1946 restituiu a competência do parecer prévio e ampliou as atribuições da Corte de Contas, conforme relata Lima (2023, p. 18):

A Carta de 1946 foi mais extensa. No art. 76 estabeleceu que o Tribunal de Contas tem sua sede na Capital da República e jurisdição em todo o território nacional, devendo seus Ministros serem nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pelo Senado Federal, usufruindo os mesmos direitos, garantias, prerrogativas e vencimentos dos Juízes do Tribunal Federal de Recursos.

No art. 77, fixaram-se as seguintes competências para o TC:

I – acompanhar e fiscalizar diretamente, ou por delegações criadas em lei, a execução do orçamento;

II – julgar as contas dos responsáveis por dinheiros e outros bens públicos, e as dos administradores das entidades autárquicas; e

III – julgar a legalidade dos contratos e das aposentadorias, reformas e pensões.

Foram retomadas as disposições acerca do registro prévio de contratos e da emissão de parecer prévio sobre as contas do Presidente da República, com um prazo de sessenta dias.

Como ocorreu em 1937, a Constituição outorgada de 1967, durante a ditadura militar, reduziu algumas atribuições do Tribunal de Contas. A partir de sua edição, deixou-se de julgar a legalidade das aposentadorias, reformas e pensões, havendo apenas a apreciação para fins de registro. Também foi eliminado o registro prévio dos contratos e dificultou a sustação de atos ao atribuir “ao Presidente da República o poder de ordenar a execução do ato sustado, *ad referendum* do Congresso Nacional” (Lima, 2023, p. 19). Não obstante às restrições mencionadas, a Constituição de 1967 inovou ao mencionar o sistema de controle interno, as auditorias financeiras e orçamentárias e novos critérios para a escolha dos Ministros do Tribunal, estipulando idades mínima e máxima, necessidade de idoneidade moral e notórios conhecimentos nas áreas afetas ao Tribunal (Lima, 2023).

Em que pese todas as alterações de atribuições sofridas pelo Tribunal de Contas, mantém-se a sua atuação restrita às formalidades, aos aspectos de legalidade e à contabilidade. Um tribunal que se ocupava com os meios, relegando o resultado da atuação do Estado sob a ótica da eficiência e da legitimidade.

Por fim, com a redemocratização do país, temos as atribuições conferidas aos tribunais de contas pela Constituição Federal de 1988 (CF/88). É nela que, pela primeira vez, usa-se o termo Tribunal de Contas da União, a fim de diferenciá-lo dos demais tribunais de contas estaduais e municipais. Lima (2023, p. 19) observa que a Carta de 1988:

[...] marcou a ampliação do âmbito de atuação da Corte de Contas, introduziu novos critérios de controle e alterou os critérios de indicação de Ministros, entre outros relevantes mudanças. [...] o TCU alcançou, sob o aspecto legal, **um grau de relevância e amplitude de competências sem paralelo, combinando atuações judicantes com instrumentos típicos de Auditorias Gerais**. Ribeiro caracteriza tal **modelo como híbrido e único no mundo** (Ribeiro, 2002, *apud* Lima, 2023, p. 19, grifo meu).

As atribuições delegadas ao TCU,<sup>4</sup> pela primeira vez, englobam, além da clássica fiscalização financeira e orçamentária sob o aspecto de legalidade dos atos, a fiscalização contábil, operacional e patrimonial sob a análise da legitimidade e da economicidade. De acordo com os arts. 70 e 71 da CF/88 (Brasil, 1988):

**Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial** da União e das entidades da administração direta e indireta, **quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas**, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

**Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:**

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as

<sup>4</sup> E aos demais tribunais de contas existentes no país, já que o art. 75 da CF/88 ordena que “as normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios” e o seu parágrafo único prevê que “as Constituições estaduais disporão sobre os Tribunais de Contas respectivos, que serão integrados por sete Conselheiros”.

melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

IV - **realizar, por iniciativa própria**, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, **inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial**, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;

V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;

VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

VII - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;

VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;

XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados (grifos meus).

Lima (2023, p. 34), ao esmiuçar o art. 70 da Constituição de 1988, classifica a fiscalização contábil, financeira, orçamentária e patrimonial como a fiscalização que se volta “às atividades tradicionais das auditorias internas” e que “compõem já há décadas o elenco de atividades das Cortes de Contas do país”. Trata-se da fiscalização que cuida de “verificações de conformidade e legalidade” dos atos e contratos administrativos. A fiscalização operacional, por sua vez, é classificada pelo autor como “uma importante inovação da Carta de 1988” e que (Lima, 2023, p. 35):

Corresponde à introdução das modernas técnicas de auditorias de programas, buscando avaliar a efetividade da gestão pública. Esse singular vocábulo, quando integrado ao texto constitucional, legitimou e desencadeou profundas alterações nos métodos de atuação das Cortes de Contas [...].

Assim, desde a promulgação da nova Constituição, os Tribunais de Contas passaram a atuar com significativos resultados em áreas de enorme relevância, tais como auditorias operacionais, auditorias de sistemas informatizados da administração pública, auditorias ambientais, entre outras.

Quanto aos conceitos de legalidade e legitimidade, o autor esclarece que, enquanto aquele se refere à observância das normas legais e das formalidades exigidas, este exige que, além da observância mencionada, sejam atendidos os

valores e as crenças “de uma determinada sociedade em determinado momento”. É necessário, portanto, que, ao apreciar um ato de gestão sob a ótica da legitimidade, sejam avaliadas as circunstâncias que levaram à prática do ato e ponderar a “prioridade relativa entre a despesa efetuada e as outras necessidades da comunidade”. Por fim, entende-se por economicidade a minimização dos custos sem que haja prejuízo aos padrões de qualidade, o que implica uma avaliação qualitativa “sopesando-se os custos e resultados, para o conjunto da sociedade, tendo em vista as alternativas disponíveis no momento da decisão quanto à alocação de recursos” (Lima, 2023, p. 35-36).

Portanto, a partir da Constituição Cidadã, os tribunais de contas foram revestidos de novas competências, além daquelas já historicamente a eles outorgadas, formando um arcabouço que contempla as funções judicante, fiscalizadora, opinativa, consultiva, normativa, informativa, sancionadora, corretiva e auto organizativa (Ferreira Júnior, 2015).

Mas a evolução dos tribunais de contas brasileiros não se exauriu na promulgação da Constituição de 1988. As auditorias operacionais previstas na Carta Magna, por exemplo, vêm ganhando cada vez mais espaço na atuação das Cortes de Contas, porque são ferramentas de grande utilidade na avaliação de políticas públicas, como será abordado mais adiante. Para Ferreira Júnior (2021), a ação do controle externo direcionada à fiscalização orçamentária das políticas públicas, especialmente no que se refere aos resultados atingidos, é vista como algo inovador e arrojado, além de ser uma iniciativa que deverá produzir efeitos positivos sobre a elaboração, a execução orçamentária e a implementação dessas políticas, cuja execução é dever do Estado.

A exemplo do que ocorreu na França<sup>5</sup> e em consonância com a metamorfose pela qual os tribunais de contas vêm passando, Locken (2018, p. 174-175) defende a ampliação e a inteligibilidade dos pareceres prévios por eles emitidos, nos seguintes termos:

Cabe, assim, ao parecer prévio emitido pelos Tribunais, tornar inteligível e visível, ou seja, legível para os governantes eleitos, assim como para os cidadãos, como foi o desempenho do mandato num determinado intervalo temporal, o do exercício financeiro. Ainda que haja o julgamento político das

---

<sup>5</sup> Conforme já mencionado nesta dissertação, a partir 2008, Corte de Contas francesa passou a auxiliar o Parlamento no controle das ações governamentais e a assistir o Legislativo e o Executivo na avaliação das políticas públicas.

contas do chefe do poder executivo pelo Parlamento, os representantes do povo, esse julgamento é antecedido pela apreciação do Tribunal de Contas, compreendendo uma análise ampla sobre a gestão fiscal do Estado, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal, e avaliando, inclusive o sistema de planejamento e execução da lei orçamentária. Mas não é só. **Sua análise deve ir além, para transparecer as opções no que se refere às políticas públicas**, estimulando um vínculo de participação cidadã na definição da vida pública (grifo meu).

Além disso, em consonância com o que defende Locken, Moreira Neto (2005, p. 129-130) aponta que a maturidade dos tribunais de contas foi atingida quando da sua aproximação com o controle social:

[...] nessa evolução histórica, os órgãos de contas alcançaram indubitavelmente sua maturidade e máxima prestância, deixando de ser apenas órgãos de Estado para serem também órgãos da sociedade no Estado, pois a ela servem não apenas indiretamente, no exercício de suas funções de controle externo, em auxílio da totalidade dos entes e dos órgãos conformadores do aparelho do Estado, como diretamente à sociedade, por sua acrescida e nobre função de canal do controle social, o que os situa como órgãos de vanguarda dos Estados policráticos e democráticos que adentram o século XXI.

Os tribunais de contas, na qualidade de guardiões da efetividade das políticas públicas, são responsáveis pelo desenvolvimento igualitário e justo do país. Tal afirmativa consolida a posição atual ostentada pelas Cortes de Contas brasileiras: tribunais da boa governança. A Carta do Rio de Janeiro, divulgada no VIII Encontro Nacional dos Tribunais de Contas, realizado em 2022, traz como diretriz n. 8 a participação dos tribunais signatários nos temas da igualdade de gênero e da diversidade racial:<sup>6</sup>

8. Ainda nessa quadra desafiadora, destaca-se o tema da igualdade de gênero e da diversidade racial, que se insere na discussão sobre o tratamento dispensado às maiorias minorizadas. A construção de uma sociedade livre, justa e igualitária e a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil. Os Tribunais de Contas, como guardiões da efetividade das políticas públicas, são corresponsáveis pelo desenvolvimento igualitário e justo do país. Reconhecem, ademais, que a liderança pelo exemplo é um motor para impulsionar mudanças na Administração Pública.

---

<sup>6</sup> Assinam o documento os presidentes da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas (Atricon), Cezar Miola, da Associação Brasileira dos Tribunais de Contas dos Municípios (Abracom) e do Conselho Nacional de Presidentes Tribunais de Contas (CNPTC), Joaquim de Castro, da Associação Nacional dos Ministros e Conselheiros Substitutos dos Tribunais de Contas (Audicon), Marcos Bemquerer Costa e do Instituto Rui Barbosa (IRB), Edilberto Carlos Pontes Lima.

Em 2023, durante o III Congresso Internacional dos Tribunais de Contas, foi divulgada a Carta de Fortaleza, em que a diretriz n. 12 reforçou o previsto na diretriz n. 8 da carta de 2022:<sup>7</sup>

12. O respeito à diversidade, à igualdade de gênero, o combate ao racismo e à discriminação quanto à orientação sexual são questões fundamentais que devem estar albergadas na atuação dos Tribunais de Contas. Conforme já afirmado na Carta do Rio de Janeiro, mediante a análise e auditoria das políticas públicas, os Tribunais de Contas são fundamentais para garantir que os recursos sejam alocados de maneira justa e diversificada. Essa atuação vai além da fiscalização financeira, influenciando positivamente a construção de uma sociedade mais justa, tolerante e que respeite as diversidades contidas no seu interior.

A atuação dos tribunais de contas como tribunais da boa governança pode, ainda, contar com duas estratégias de ação condizentes com o momento de sua atuação no exercício do controle externo: *soft power* e *hard power*. A primeira exige uma atuação preventiva, mais proativa, buscando incentivar os administradores públicos a adotarem práticas modernas e mais eficientes na gestão pública, além da adoção de mecanismos de controle consensuais. A segunda consiste na manutenção do tradicional controle reativo, punitivo e sancionatório, quando o uso do *soft power* não alcançar o resultado desejado (Ferreira Júnior, 2015). Saber quando e como utilizar essas estratégias de ação exige experiência, inteligência e conhecimento aprofundado da realidade dos jurisdicionados sujeitos à atuação dos tribunais de contas, o que pode ser denominado como *smart power*.

Sobre saber quando e como utilizar as estratégias de controle externo, Ferreira Júnior (2021, p. 157-158), ao analisar uma abordagem de tratamento de políticas públicas baseada em estágios e fases, defendeu que:

Essa forma de exercício do controle por parte dos órgãos de contas é um exemplo de controle misto, preventivo e concomitante, e reforça a importância de se apostar cada vez mais nessa modalidade de ação fiscalizatória e pedagógica, em contraposição ao controle a posteriori, o qual, embora tenha sua importância e não seja possível nem recomendável renunciar a ele, muitas vezes não se revela suficiente ou a melhor solução, sob o ponto de vista não somente da efetividade, mas, também, da celeridade, resolutividade e economicidade, para evitar problemas de gestão e encaminhar medidas saneadoras ou corretivas.

---

<sup>7</sup> A Carta de Fortaleza é assinada pelos presidentes da Atricon, Cezar Miola, do Instituto Rui Barbosa (IRB), Edilberto Carlos Pontes Lima, do Tribunal de Contas do Ceará (TCE/CE), José Valdomiro Távora de Castro Júnior, da Associação Brasileira dos Tribunais de Contas dos Municípios (Abracom), Joaquim Alves de Castro Neto, do Conselho Nacional de Presidentes dos Tribunais de Contas (CNPTC), Luiz Antônio Guaraná, e da Associação Nacional dos Ministros e Conselheiros Substitutos (Audicon), Marcos Bemquerer Costa.

Em outras palavras, quanto mais cedo o controle atuar, visando a orientação e a correção de rumos ainda nas etapas iniciais de diagnóstico, formulação e início de implementação da política pública, menores serão as possibilidades de desperdício de recursos públicos. E sob o ponto de vista do atingimento dos resultados pretendidos, quanto mais bem trabalhada for a etapa inicial de planejamento e implementação da política pública, maiores são as chances de êxito na sua execução.

A metamorfose pela qual as Cortes de Contas passaram não fez com que a fiscalização orçamentária fosse abandonada. O que ocorreu foi a ampliação de seu campo de atuação, sobretudo após as novas competências conferidas pela CF/88. Costa (2017, p. 430-431), ao escrever sobre a boa governança, relata que a atuação dos tribunais de contas ganhou novos contornos:

No Estado garantidor, o controle financeiro externo passa a ter que privilegiar a avaliação do mérito da gestão, e a avaliação de programas e de políticas públicas, atendendo a critérios de economia, eficiência e eficácia. A avaliação do desempenho passa a ser incontornável na atividade de controle financeiro desenvolvida pelas ISC.

[...]

O Estado responsável é o resultado do diálogo, realizado no terreno constitucional, entre a razão jurídico-política e a razão econômica, conduzindo à superação das ambiguidades do Estado garantidor.

[...]

**A avaliação de desempenho e a avaliação de políticas e de programas públicos pelo Tribunal de Contas não colide com o princípio da separação de poderes** (grifo meu).

Ferreira Júnior (2021, p. 148) salienta que o controle sobre a execução orçamentária ganha novos contornos, passando a ocorrer inclusive nas etapas anteriores à execução do orçamento, como a etapa de “elaboração das peças que compõem o orçamento público, as quais, por sua vez, são cruciais e determinantes para as fases subsequentes, que culminam com a implementação das políticas públicas”. Para o Conselheiro do TCE/SC:

[...] uma das possíveis abordagens nesse processo é justamente a verificação e cobrança da assimilação, na construção das peças orçamentárias, dos diversos apontamentos feitos pela Corte de Contas em seus pareceres prévios na análise das contas de governo nas inúmeras áreas de atuação do Estado, no sentido de aprimorar as políticas públicas sob seu encargo (Ferreira Júnior, 2021, p. 148).

Toda essa transformação e possibilidades de atuação das Cortes de Contas, aliada às garantias de imparcialidade e autogoverno previstas pelas constituições de diversos países, a elevaram como verdadeiros poderes, como observado por Ferreira Júnior (2015, p. 60-61):

Os procedimentos relacionados à jurisdição de contas públicas, construídos historicamente como resultado da evolução dessa atividade ao longo do

tempo, com peculiaridades e memórias institucionais próprias, **justificam a legitimação do controle externo como função com status de poder soberano e autônomo**, que possui um núcleo intangível em relação a interferências dos demais poderes (grifo meu).

Como se pode constatar, a evolução da atuação dos tribunais de contas, outrora meramente técnica e formalista, e hoje mais abrangente e voltada à boa governança, o consolidou como um órgão verdadeiramente independente, autônomo, que goza de poder soberano e imune à interferência dos demais poderes. Os tribunais de contas brasileiros são, na atualidade, verdadeiros poderes de forma material. Suas atribuições decorrem da própria Constituição Federal e estão diretamente ligadas aos princípios norteadores da administração pública.<sup>8</sup>

Contudo, formalmente, nossa Carta Maior não os eleva a tal posição, apegada ainda à ultrapassada teoria tripartite dos poderes idealizada por Montesquieu, que, quando elaborada, não poderia prever a evolução do Estado e o surgimento de órgãos que não se enquadrariam em nenhum dos tradicionais poderes por ela criados (executivo, legislativo e judiciário).<sup>9</sup>

### 2.3 JURISDIÇÃO E COMPETÊNCIAS DO TCE/SC

O Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina é órgão autônomo que possui independência administrativa e financeira. Nos termos do art. 61 da Constituição do Estado de Santa Catarina, é “integrado por sete Conselheiros, tem sede na cidade de Florianópolis, quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território estadual”. Embora o Tribunal, segundo a Carta Magna estadual, seja auxiliar do Poder Legislativo no exercício do controle externo,<sup>10</sup> não existe subordinação entre este poder e o TCE/SC, conforme ensinam os autores Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo (2015, p. 934):

Os tribunais de contas são órgãos vinculados ao Poder Legislativo, que o auxiliam no exercício do controle externo da administração pública,

<sup>8</sup> Os critérios de controle externo, previstos no art. 70 da Constituição, podem ser diretamente relacionados aos princípios previstos no art. 37 da CF/88. Legalidade com legalidade; legitimidade com impessoalidade, moralidade e publicidade; e economicidade com eficiência (Lima, 2023).

<sup>9</sup> Para Ferreira Júnior (2015, p. 101), “muito da confusão e da má compreensão que se faz acerca dos Tribunais de Contas decorre do posicionamento equivocado na nossa Constituição de 1988, a qual deixou passar uma oportunidade histórica de quebrar os grilhões da clássica tripartição de poderes”.

<sup>10</sup> Art. 59. O controle externo, a cargo da Assembleia Legislativa, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado, ao qual compete: [...].

sobretudo o controle financeiro. **Não existe hierarquia entre as cortes de contas e o Poder Legislativo** (grifo meu).

Ferreira Júnior (2015, p. 100) corrobora o entendimento ao versar que:

O Tribunal de Contas é um órgão independente em relação aos três Poderes, mas que os auxilia no desempenho de suas atividades de governo ou em suas específicas atribuições constitucionais, sem subordinação hierárquica ou administrativa a quaisquer deles. A expressão “órgão auxiliar do Poder Legislativo” deve ser interpretada como de cooperação funcional, na importante missão fiscalizadora desse Poder.

Esse também é o entendimento adotado pelo Supremo Tribunal Federal (STF), conforme se extrai dos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 4.190-MC/RJ:

Cabe enfatizar, neste ponto, uma vez mais, na linha da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal – considerado o teor da Emenda Constitucional estadual 40/2009 -, que inexistente qualquer vínculo de subordinação institucional dos Tribunais de Contas ao respectivo Poder Legislativo, eis que esses órgãos que auxiliam o Congresso Nacional, as Assembleias Legislativas, a Câmara Legislativa do Distrito Federal e as Câmaras Municipais possuem, por expressa outorga constitucional, autonomia que lhes assegura o autogoverno, dispondo, ainda, os membros que os integram, de prerrogativas próprias, como os predicamentos inerentes à magistratura.

Revela-se inteiramente falsa e completamente destituída de fundamento constitucional a ideia, de todo equivocada, de que os Tribunais de Contas seriam meros órgãos auxiliares do Poder Legislativo.

Na realidade, os Tribunais de Contas ostentam posição eminente na estrutura constitucional brasileira, não se achando subordinados, por qualquer vínculo de ordem hierárquica, ao Poder Legislativo, de que não são órgãos delegatários nem organismos de mero assessoramento técnico [...].

A Lei Complementar estadual n. 202, de 15 de dezembro de 2000, instituiu a Lei Orgânica do TCE/SC (LOTCE) e o seu art. 2º reafirma a autonomia e independência da Corte de Contas catarinense, ao dispor que:

Art. 2º Compete, ainda, ao Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina:

I - eleger seu Presidente, seu Vice-Presidente e seu Corregedor-Geral e dar-lhes posse;

I-A – dar posse ao Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas;

II – elaborar e alterar seu Regimento Interno;

III – organizar seu quadro de pessoal e prover os cargos, observada a legislação pertinente; e

IV – propor ao Poder Legislativo:

a) a instituição e alteração da sua lei orgânica;

b) a fixação de vencimentos dos Conselheiros e Auditores; e

c) a criação, a transformação e a extinção de cargos e funções do quadro de pessoal do Tribunal, bem como a fixação da respectiva remuneração,

observados os limites orçamentários fixados e, no que couber, os princípios reguladores do Sistema de Pessoal Civil do Estado de Santa Catarina.

Consolidada a autonomia do TCE/SC, volta-se à sua jurisdição, prevista no já mencionado art. 61 da Constituição Estadual. A jurisdição do TCE é mais bem detalhada em seu Regimento Interno, aprovado por meio da Resolução n. TC-06/2001, nos termos a seguir:

Art. 5º O Tribunal de Contas tem jurisdição própria e privativa em todo o Estado de Santa Catarina sobre as pessoas e matérias sujeitas à sua competência.

Art. 6º A jurisdição do Tribunal abrange:

I - qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada que utilize, arrecade, guarde, gerencie, ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais o Estado ou o Município responda, ou que, em nome destes, assuma obrigações de natureza pecuniária;

II - aqueles que derem causa à perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário;

III - os dirigentes ou liquidantes das empresas encampadas ou sob intervenção ou que, de qualquer modo, venham a integrar, provisória ou permanentemente, o patrimônio do Estado ou do Município, ou de outra entidade pública estadual ou municipal;

IV - todos aqueles que lhe devam prestar contas ou cujos atos estejam sujeitos à sua fiscalização por expressa disposição de lei;

V - os responsáveis pela aplicação de quaisquer recursos repassados pelo Estado ou Município, mediante convênio, acordo, ajuste ou outro instrumento congêneres a pessoas jurídicas de direito público ou privado, e pela aplicação de subvenções concedidas pelo Estado ou Município a qualquer entidade de direito privado;

VI - os herdeiros dos administradores e responsáveis a que se refere este artigo, os quais responderão pelos débitos do falecido perante a fazenda pública até a parte que na herança lhes couber;

VII - os representantes do Estado ou do Município na Assembleia Geral das empresas estatais e sociedades anônimas de cujo capital as pessoas jurídicas participem, solidariamente com os membros do Conselho Fiscal e de Administração, pela prática de atos de gestão ruínosa ou liberalidade a custa das respectivas sociedades.

As competências do TCE/SC ante seus jurisdicionados são elencados pela Constituição do Estado,<sup>11</sup> em seus artigos 59 e 113, e pela Lei Orgânica da Corte de Contas catarinense.<sup>12</sup> No Regimento Interno do TCE/SC, as suas competências estão previstas de forma mais detalhada e abrangente do que na Constituição e na Lei Orgânica mencionadas, e a transcrição dos quatro primeiros artigos, na íntegra, é importante para que se compreenda o vasto campo de atuação do Tribunal:

<sup>11</sup> Vide o Anexo A desta dissertação (p. 138-140).

<sup>12</sup> Vide o Anexo B desta dissertação (p. 141-143).

Art. 1º Ao Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, órgão de controle externo, compete, nos termos da Constituição do Estado e na forma da legislação vigente, em especial da sua Lei Orgânica:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado, nos termos do art. 68 e seguintes deste Regimento;

II - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Prefeito Municipal, nos termos do art. 82 e seguintes deste Regimento;

III - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores da administração direta e indireta, incluídas as fundações e as sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público estadual e municipal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário;

IV - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta do Estado e Municípios, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a legalidade dos atos de concessão de aposentadorias, reformas, transferências para a reserva e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

V - proceder, por iniciativa própria ou por solicitação da Assembleia Legislativa, de suas comissões técnicas ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário e nas demais entidades referidas no inciso III;

VI - prestar, dentro de trinta dias, sob pena de responsabilidade, as informações solicitadas pela Assembleia Legislativa ou por suas comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, e sobre resultados de inspeções e auditorias realizadas;

VII - emitir, no prazo de trinta dias contados do recebimento da solicitação, pronunciamento conclusivo sobre matéria que seja submetida à sua apreciação pela Comissão Técnica Permanente de Deputados, nos termos do § 1º do art. 60 da Constituição Estadual;

VIII - auditar, por solicitação da Comissão a que se refere o § 1º do art. 122 da Constituição Estadual, ou de comissão técnica da Assembleia Legislativa, projetos e programas autorizados na Lei Orçamentária Anual, avaliando os seus resultados quanto à eficácia, eficiência e economicidade;

IX - fiscalizar as contas de empresas de cujo capital social o Estado ou o Município participe, de forma direta ou indireta, nos termos do documento constitutivo;

X - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pelo Estado ou Município a pessoas jurídicas de direito público ou privado, mediante convênio, acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento congênere, bem como a aplicação das subvenções por eles concedidas a qualquer entidade de direito privado;

XI - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas na Lei Orgânica do Tribunal de Contas e neste Regimento;

XII - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

XIII - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão ao Poder Legislativo, exceto no caso de contrato, cuja sustação será adotada diretamente pela Assembleia Legislativa ou pela Câmara de Vereadores, conforme o caso;

XIV - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados, indicando o ato inquinado e, se for o caso, definindo responsabilidades, inclusive as de Secretário de Estado ou autoridade de nível hierárquico equivalente;

XV - responder consultas de autoridades competentes sobre interpretação de lei ou questão formulada em tese, relativas à matéria sujeita à sua fiscalização;

XVI - decidir sobre denúncia que lhe seja encaminhada por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato, e sobre representação, na forma prevista neste Regimento;

XVII - elaborar, alterar e aprovar seu Regimento Interno na forma estabelecida nos arts. 173 a 178 deste Regimento;

XVIII - eleger seu Presidente, seu Vice-Presidente e seu Corregedor-Geral, e dar-lhes posse;

XIX - organizar seu quadro de pessoal e prover-lhe os cargos, observada a legislação pertinente;

XX - propor ao Poder Legislativo:

a) a instituição e alteração da Lei Orgânica do Tribunal de Contas;

b) a fixação de vencimentos dos Conselheiros e Auditores;

c) a criação, transformação e extinção de cargos e funções do quadro de pessoal do Tribunal, bem como a fixação da respectiva remuneração, observados os limites orçamentários fixados e, no que couber, os princípios reguladores do Sistema de Pessoal Civil do Estado de Santa Catarina;

XXI – celebrar Termo de Ajustamento de Gestão (TAG).

§ 1º Considera-se sociedade instituída e mantida pelo Poder Público a que se refere o inciso III deste artigo, a entidade para cujo custeio o erário concorra com mais de cinquenta por cento da receita anual.

§ 2º No julgamento de contas e na fiscalização que lhe compete, o Tribunal decidirá sobre a legalidade, a legitimidade, a eficiência e a economicidade dos atos de gestão e das despesas deles decorrentes, bem como sobre a aplicação de subvenções e a renúncia de receitas.

Art. 2º Ao Tribunal de Contas assiste o poder regulamentar, podendo, em consequência, expedir resoluções, atos e instruções normativas sobre matérias de sua competência e sobre a organização dos processos que lhe devam ser submetidos, obrigando ao seu cumprimento aqueles que lhe estão jurisdicionados.

Art. 3º O órgão de Controle Interno competente encaminhará ou colocará à disposição do Tribunal, em cada exercício, por meio de acesso a banco de dados informatizado, o rol de responsáveis e suas alterações, com a indicação da natureza da responsabilidade de cada um, além de outros documentos ou informações necessários, na forma prescrita em instrução normativa.

Parágrafo único. O Tribunal poderá solicitar ao órgão ou entidade fiscalizada as informações que julgar necessárias ao exercício de suas funções.

Art. 4º No exercício de sua competência, o Tribunal terá irrestrito acesso a todas as fontes de informações disponíveis em órgãos e entidade da administração estadual e municipal, inclusive a sistemas eletrônicos de processamento de dados.

Como se pode conferir, as competências do TCE/SC são inúmeras, abrangem diversas pessoas jurisdicionadas, físicas ou jurídicas, e possuem escopo

que extrapola a tradicional fiscalização contábil, graças às inovações trazidas pela CF/88, que foram observadas pela Constituição Estadual, pela Lei Orgânica e pelo Regimento Interno da Corte de Contas catarinense. Portanto, o arcabouço legal vigente reveste o TCE/SC de autogoverno e de competência para atuar, no exercício do controle externo, de forma preventiva, concomitante ou posterior. Um órgão que goza de hibridez formal, mas que necessita do empenho de seus membros e servidores para que essa hibridez seja, também, material. Ferreira Júnior (2021, p. 17-18) entende que:

**Por hibridez formal, deve ser entendido o fato de que o Tribunal de Contas é, de acordo com sua previsão constitucional e legal, um órgão híbrido de fiscalização e de julgamento.** No entanto, falta levar efetivamente a cabo essa hibridez, de maneira que ela permeie a instituição em toda sua integralidade e de forma a ser reconhecida pelos demais atores institucionais que convivem e se relacionam com os órgãos de contas. **É necessária a materialização dessa característica mestiça das instituições de contas, ou seja, é necessário dar concretude a sua hibridez material.**

[...]

Ocorre que não basta a esses órgãos de contas serem formalmente híbridos em sua previsão constitucional, legal ou regimental. É necessário que eles, de fato, o sejam em sua estruturação orgânica, na forma como atuam, na práxis do exercício de suas atividades, como instauram e distribuem seus processos finalísticos de controle externo.

Em outras palavras, de nada adiantam normas constitucionais que prevejam de maneira formal uma hibridez orgânica dos Tribunais de Contas se, no campo fático, essa hibridez não é materialmente reconhecida ou colocada em prática em toda sua plenitude por esses órgãos ou pelos demais atores institucionais que formam o aparato estatal brasileiro (grifos meus).

Como órgão híbrido, o Tribunal de Contas fiscaliza e julga, sem precisar ser provocado, diferindo sua atuação judicante da atuação do Poder Judiciário. Assim, o Tribunal de Contas ostenta a condição de órgão contramajoritário,<sup>13</sup> ou seja, possui capacidade de atuar, quando for o caso, contra a vontade da maioria. Isso o legitima a abordar assuntos sensíveis sem temer por interferências em sua atuação, dada sua autonomia e independência conferidas pela CF/88. Nesse sentido, Ferreira Júnior (2021, p. 152) faz importantes considerações:

[...] os Tribunais de Contas como órgão contramajoritários não devem evitar o enfrentamento de temas polêmicos com receio de eventuais repercussões negativas. Pelo contrário. Esse é mais um motivo pelo qual essas questões devem ser enfrentadas por essas instituições de controle.

A autonomia, independência, compromisso com as contas públicas e a hibridez material de sua composição orgânica impõem a esses órgãos que

---

<sup>13</sup> Assim como o Poder Judiciário, com a diferença de não necessitar de provocação para atuar.

assumam, nesses debates, o vácuo deixado por atores habilitados institucionalmente para promover a discussão de temas tão relevantes para o País.

A atuação do TCE/SC ganhou protagonismo, inclusive, no planejamento estratégico da Corte de Contas para o período 2024-2030.<sup>14</sup> O Tribunal de Contas catarinense pretende continuar a inversão da lógica de controle já disseminada nos últimos anos, com o protagonismo das ações colaborativas, orientativas e pedagógicas, promovendo a tempestividade em sua atuação.<sup>15</sup> Com isso, o TCE/SC tem o propósito de controlar a gestão pública, de promover a melhoria dos serviços prestados pela Administração Pública e de ser reconhecido, até 2030, como o Tribunal da Governança Pública catarinense, no exercício de um novo modelo de controle, aí inserida a sua função social. A função social dos tribunais de contas se evidencia na sua atuação como órgão fiscalizador e indutor de políticas públicas.

### **3 O TCE/SC COMO ÓRGÃO FISCALIZADOR E INDUTOR DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

A Constituição da República Federativa do Brasil, notoriamente conhecida como Constituição Cidadã, traz uma série de disposições que buscam promover a igualdade material. Em seu art. 1º, III, a Lei Maior estabelece a dignidade da pessoa humana como fundamento da República. Seu art. 3º, por conseguinte, estabelece como objetivos fundamentais da República a construção de uma sociedade livre e justa; a garantia do desenvolvimento nacional; a erradicação da pobreza e da marginalização, além da redução das desigualdades sociais e regionais; e a promoção do bem de todos, sem preconceito de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. Por óbvio, a concretização de todos esses objetivos demanda uma ação integrada do poder público e de toda a sociedade, aí incluídos os tribunais de contas.

Nesse contexto, é importante compreender a função social do TCE/SC no exercício do controle externo, que confere a essa instituição um lugar de destaque

---

<sup>14</sup> TCE/SC disponibiliza publicação do planejamento estratégico para o período 2024-2030. Disponível em: <https://www.tcsc.br/tcsc-disponibiliza-publicacao-do-planejamento-estrategico-para-o-periodo-2024-2030>. Acesso em: 14 mar. 2024.

<sup>15</sup> Foram elencadas como forma de atuação: orientativa; dialógica; coercitiva; proativa; assertiva; efetiva; resolutiva; tempestiva; abrangente e relevante; criativa e inovadora.

na atuação sobre as políticas públicas, de modo a repercutir na qualidade de vida dos cidadãos.

Isso porque, como apresentado anteriormente, o controle feito pelo Tribunal de Contas há muito deixou de ser estritamente contábil, para incidir na avaliação de políticas públicas, com possibilidade de impactar positivamente a sociedade, especialmente os segmentos menos favorecidos, dentre os quais se insere a população negra.

Dessa feita, a atuação do TCE/SC na fiscalização de políticas públicas que afetam a população negra catarinense está perfeitamente inserida em suas competências constitucionais e ajustada à sua função social.

### 3.1 A FUNÇÃO SOCIAL DO TCE/SC NO EXERCÍCIO DO CONTROLE EXTERNO

É dever dos tribunais de contas, enquanto órgãos de mandamento constitucional, garantidores da justiça financeira, prezar pela promoção do princípio da igualdade por toda a Administração Pública (Costa, 2017). Cabe destacar, aqui, a “Diretriz nº 9 (abordagem do problema da inclusão – equidade)”, que versa sobre a fiscalização da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU) pelos tribunais de contas e que é assim definida por Nelson Nei Granato Neto (2021, p. 5-6):

Tendo como base o lema “ninguém será deixado para trás” da Agenda 2030 e o art. 3º da Constituição de 1988, tão importante quanto saber se as políticas públicas estão atingindo os seus resultados pretendidos, é avaliar se elas estão contribuindo para a diminuição da desigualdade regional e da desigualdade social.

Dada a sua jurisdição multinível (estado e seus municípios), **os Tribunais de Contas estaduais talvez sejam os órgãos mais capazes para ter essa visão do setor público como um todo e, assim, identificar e atuar sobre as desigualdades regionais.** Essa capacidade pode ser potencializada com a realização de trabalhos conjuntos com os Tribunais de Contas municipais e o da União.

Quanto à equidade, trata-se de um desdobramento do controle de resultados de políticas públicas, com foco no mapeamento do público atendido e na identificação de grupos discriminados e/ou com dificuldade de acesso.

Obviamente, este rol de possíveis caminhos não é exaustivo. **É a fiscalização dos Tribunais de Contas que irá colocá-los em prática e certamente encontrará outros e melhores caminhos adaptados à sua**

**realidade para abordar a Agenda 2030 nas suas ações de controle [...]**  
(grifos meus).

Ainda sobre a Agenda 2030, destaca-se o “Objetivo 10” e sua importância para o desenvolvimento sustentável e para a redução das desigualdades. Em resumo, são dez metas que incluem a redução da desigualdade de renda; inclusão econômica, política e social de todos; facilitação da migração; e adoção de políticas voltadas à promoção da igualdade nos países participantes (Silveira, 2023).

Ronaldo Chadid (2019, p. 18), ao escrever sobre a função social dos tribunais de contas no Brasil, observou que:

Cumpra ao Tribunal de Contas ser protagonista da transformação e consolidação de sua verdadeira função social, utilizando-se de instrumentos de ação e inovação voltados para a detecção de problemas e irregularidades na Administração Pública, **na compreensão dos mecanismos e ciclos das políticas públicas engendradas para a melhoria da qualidade de vida da população e para o desenvolvimento do país, na orientação para a correção dos rumos da implementação das políticas públicas** e que devem dar respostas aos anseios de uma sociedade que necessita ter o devido e satisfatório amparo do Poder Público (grifo meu).

Mais do que isso, aqui se pretende propor como o TCE/SC pode, preventiva e pedagogicamente, incentivar seus jurisdicionados a instituir políticas públicas voltadas à população negra, ou seja, usar a expertise do corpo técnico do Tribunal em auxílio ao estado e aos municípios, tendo em vista que as políticas públicas têm papel fundamental no combate ao racismo<sup>16</sup> e às desigualdades sociais. Essa avaliação prévia conjunta, realizada por meio de levantamentos, pesquisas e diagnósticos dos problemas, trará uma visão ampliada da situação e norteará os rumos a seguir, por meio de ações exequíveis que proporcionarão a redução dessas desigualdades, sempre focando na questão racial como uma das principais causas para a existência de tais desigualdades.<sup>17</sup>

Essa atuação só é possível porque as Cortes de Contas, responsáveis pelo controle externo técnico,<sup>18</sup> na definição de Chadid (2019, p. 137), são “órgãos de extração constitucional, com autonomia administrativa e financeira, que têm atividades imprescindíveis para a manutenção do Estado Democrático de Direito”. Além disso, observa o autor que:

<sup>16</sup> O conceito de racismo será abordado no próximo capítulo desta dissertação.

<sup>17</sup> Assunto que será abordado na subseção “a escravidão, a invisibilidade e a insuficiência de políticas públicas para a população negra”.

<sup>18</sup> O controle externo político fica a cargo das Casas Legislativas (Chadid, 2019, p. 136).

Pela primeira vez, no núcleo dos aspectos passíveis de fiscalização foi expressamente fixado o elemento “economicidade”, o que ampliou as possibilidades de atuação do Tribunal de Contas. Anterior à Constituição de 1988, a adequação dos fatos à norma apenas sob seu aspecto da legalidade contribuiu para restringir a fiscalização aos atos administrativos sob seu aspecto formal. Com o advento da Emenda Constitucional n. 19, de 4 de junho de 1998, que acresceu ao art. 37, *caput*, o princípio da eficiência, consolidou-se a legitimidade de a fiscalização alcançar níveis nunca antes imagináveis (Chadid, 2019, p. 217).

Cabe ressaltar, ainda, que as atribuições dadas pela Constituição Federal de 1988 ao Tribunal de Contas da União (TCU) são aplicáveis aos tribunais de contas estaduais, por força do seu art. 75.<sup>19</sup>

Corroborando a possibilidade de atuação preventiva do TCE/SC na formulação de políticas públicas, Locken entende que o seu controle ocorre em três momentos distintos, cada qual com uma função: provocação, comprometimento e sancionatória, dispondo que “a função de provocação ocorre quando induz que determinado problema seja inserido na agenda política através de alertas ou determinados estudos técnicos” (Locken, 2010, *apud* Chadid, 2019, p. 185).

Nesse aspecto, reforça-se a importância da função pedagógica, tida por Chadid como a missão mais importante dos tribunais de contas. Nas palavras do autor:

A eficiência pedagógica dos Tribunais de Contas deve ser rápida e constante, principalmente a cada início de mandato, para alertar os administradores e gestores públicos dos seus diversos deveres, em especial o de prestar contas à população e aos Tribunais de Contas.

**A função pedagógica consegue diminuir sensivelmente a ineficiência na implantação de políticas públicas [...]** ou da continuidade de outras políticas públicas mais duradouras, e refletem a continuidade de políticas de Estado (e não de governo) (Chadid, 2019, p. 223-224, grifo meu).

A hibridez e a posição contramajoritária dos tribunais de contas os legitimam a adentrar não só no campo da avaliação das políticas públicas, mas em todos os ciclos que as formam, desde o momento de sua idealização. Portanto, o TCE/SC figura como um importante ator na elaboração, na execução e na fiscalização de políticas públicas, em todos os seus ciclos, e pode contribuir para a promoção de uma sociedade catarinense mais justa e igualitária, no cumprimento de sua função social.

---

<sup>19</sup> Art. 75. As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

### 3.2 DO CONCEITO DE POLÍTICA PÚBLICA

Definir o conceito de política pública não é algo simples, embora essa expressão esteja presente no debate político cotidiano. Essa dificuldade foi observada por Chadid (2019, p. 28) ao afirmar que:

A expressão “política pública” pode causar certa confusão em razão do plurissignificado da palavra “política”. [...] Pode significar a atividade de poder desenvolvida ou a arte da governança (cujo significado vem do grego *politeia*), ou a própria luta pelo poder traduzida no envolvimento de um partido político ou de uma figura pública ligada a uma estrutura administrativa governamental.

O autor, porém, esclarece que o termo “política”, quando utilizado junto à palavra “pública”, tem seu significado alterado, transformando-se em um objetivo traduzido em uma série de normas que estabelecem a organização da administração pública e as suas ações (Chadid, 2019).

Ao dispor sobre o controle compartilhado de políticas públicas, Locken (2018, p. 125) as conceitua como:

[...] decisões políticas que impulsionam ações estatais coordenadas, com o objetivo de compor os conflitos resultantes da pluralidade de interesses existentes na sociedade, cujo exercício democrático pressupõe o envolvimento e a participação cidadã no processo de tomada de decisões.

Jenkins (1978, *apud* Locken, 2018, p. 120), por sua vez, ensina que política pública é um:

[...] conjunto de decisões inter-relacionadas, tomadas por um ator ou grupo de atores políticos, e que dizem respeito à seleção de objetivos e dos meios necessários para lográ-los, dentro de uma situação específica em que o alvo dessas decisões estaria, em princípio, ao alcance efetivo desses atores.

Chadid (2019) defende o caráter vinculativo das políticas públicas e justifica que elas estão relacionadas aos preceitos, fundamentos, princípios e objetivos constitucionais. Defende, ainda, que a Constituição deve ser obrigatoriamente observada, não apenas limitando as ações dos poderes públicos, mas também servindo como uma diretriz governamental e interpretativa na formulação de políticas públicas.

No campo jurídico, Freitas (2014) atribui à política pública a necessária observação dos mandamentos constitucionais, corroborando o entendimento anterior, ao escrever que políticas públicas são:

[...] como aqueles programas que o poder público, nas relações administrativas, **deve enunciar e implementar de acordo com prioridades constitucionais cogentes, sob pena de omissão específica lesiva**. Ou seja, as políticas públicas são assimiladas como autênticos programas de Estado (mais que de governo), que intentam, por meio de articulação eficiente e eficaz dos atores governamentais e sociais, cumprir as prioridades vinculantes da Carta, de ordem a assegurar, com hierarquizações fundamentais, a efetividade do plexo de direitos fundamentais das gerações presentes e futuras (Freitas, 2014, p. 32, grifo meu).

Seja qual for a definição dada às políticas públicas, extrai-se que há sempre a presença do poder estatal a fim de desenvolver um programa com objetivos definidos, público-alvo e meios para a sua concretização. E o Tribunal de Contas não pode ficar alheio a esse processo. Para Ferreira Júnior (2015, p. 144):

[...] os Tribunais de Contas têm papel fundamental na concretização desses ideais, a partir do momento em que, como órgãos tributários do bom controle público, devem atuar de maneira a promover junto aos seus jurisdicionados e deles cobrar a racionalização das ações administrativas de execução das políticas públicas, efetivadoras dos direitos fundamentais previstos constitucionalmente.

Por esse motivo, é importante que se esteja atento aos estágios do ciclo político-administrativo das políticas públicas, classificadas por Chadid (2019) em cinco etapas: montagem da agenda; formulação da política; tomada de decisão; implementação; e avaliação.<sup>20</sup> Complementa o autor que “essa é a ideia de ciclo da política que até os dias atuais é bastante divulgada e trabalhada nos estudos políticos” (Chadid, 2019, p. 58).

Por outro lado, deve-se ter em mente que as políticas públicas podem ser descontinuadas ou alteradas por ocasião da alternância de poder, devido às eleições regulares inerentes ao Estado Democrático de Direito. Essas mudanças podem ocorrer por restrições orçamentárias, agenda ideológica, pressão popular, falta de mão de obra adequada, diagnóstico que evidencie a desnecessidade de continuidade, discricionariedade do gestor público, entre outros fatores.

Ainda, a atuação dos tribunais de contas não pode deixar de levar em consideração a teoria da *reserva do possível*, que “condiciona a efetividade dos direitos sociais a prestações materiais à reserva das capacidades financeiras e orçamentárias do Estado” e sua balização com o *mínimo existencial*, em que se deve “adotar, em tempo útil, as providências ligadas a prioridades constitucionais vinculantes” (Ferreira Júnior, 2015, p. 144-145). Há também que se considerar a

---

<sup>20</sup> Com base na definição de Howlett e Ramesh, elaborada na década de 1990.

separação dos poderes, para que a ação do Tribunal de Contas não extrapole seus limites e adentre na competência de outrem.

Feitas essas considerações, Ferreira Júnior (2021) observa que a contribuição opinativa dos sistemas de controle externo e de justiça nas discussões anteriores à elaboração de leis não viola o princípio da separação dos poderes em nenhum momento. Prossegue no sentido de que essa forma de participação objetiva tão somente contribuir com o aperfeiçoamento do processo legislativo e evitar a sua precipitação, “cujo escrutínio feito em exercícios anteriores pelos Tribunais de Contas já evidenciou o convite à litigiosidade acerca das políticas públicas, pelo mau funcionamento da administração pública” (Ferreira Júnior, 2021, p. 147).

Portanto, a formulação de políticas públicas deve estar em constante aperfeiçoamento, pois sua importância na promoção da igualdade não pode ser desprezada. Como observa Chadid (2019, p. 26):

O Estado, ao assumir o papel de protagonista para efetivação dos direitos sociais, deve corresponder à altura das necessidades contemporâneas, dando uma resposta às consequências advindas da urbanização, da concentração de massas, da corrida pelo desenvolvimento e do processo de industrialização, por meio das políticas públicas.

As políticas públicas exercem, portanto, papel fundamental entre as necessidades de um país e as potenciais soluções engendradas por levantamentos, pesquisas e diagnósticos dos problemas (seja de sua origem, seja de seus efeitos) que revelam suas fraquezas e fragilidades, e que possam então decidir quais rumos seguir e as possíveis e exequíveis ações que propiciem a inversão dos índices sociais deficitários.

O referido autor, ainda, classifica políticas públicas por sua finalidade, quando visualizadas por uma ótica de enfrentamento a problemas sociais e de natureza econômica, em *políticas compensatórias* e *políticas emancipatórias*. Estas, quando “procuram dirigir suas ações com a finalidade de sustentabilidade de determinados grupos, tornando-os independentes da ação estatal. Ex.: reforma agrária, programa de qualificação profissional, planos de fomento”. Aquelas, como políticas que “procuram proceder à correção de situações sociais, minimizando desigualdades. Ex.: demarcações de terras indígenas, política de cotas etc.” (Chadid, 2019, p. 43).

Chadid (2019) também defende que a atuação do Tribunal de Contas, quando o assunto é política pública, pode ocorrer nas fases de formulação, implementação e execução, e que:

[...] seja de maneira preventiva, concomitante à realização da execução da obra ou serviço ou posterior a esta, as decisões das Cortes de Contas

devem pautar-se pela valoração de conteúdo definido nos dispositivos constitucionais de caráter impositivo, vinculados aos direitos fundamentais e à realização de seus objetivos.

Dessa forma, gradativamente o processo fiscalizatório é ampliado e, junto com as análises da regularidade e da legalidade na realização e aplicação das receitas, deve o Tribunal de Contas realizar as auditorias governamental e operacional com vistas a acompanhar, aprimorar e contribuir com a eficiência das políticas públicas (Chadid, 2019, p. 185-186).

O controle de políticas compensatórias é, portanto, uma das atribuições da atuação do TCE/SC, que pode ser dar de forma preventiva, concomitante e posterior no controle das políticas públicas em Santa Catarina, como se verá a seguir.

### 3.3 A ATUAÇÃO DO TCE/SC NO CONTROLE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O controle da Administração Pública remonta à Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, na França.<sup>21</sup> Seu art. 15 prescreve que “a sociedade tem o direito de pedir contas a todo agente público pela sua administração”. É, portanto, a essência desse controle que evoluiu e que, atualmente, é exercido por diversos órgãos públicos e pela sociedade.

Costa (2017) ensina que a concepção ampla de controle resulta em desdobramentos de uma variedade de controles de acordo com suas dimensões, como, por exemplo, a dimensão colaborativa entre controlador e controlado, a dimensão informativa e a dimensão de contrapoder da entidade controladora sobre as entidades controladas. No direito administrativo brasileiro, pode-se definir o controle quanto ao órgão que o exerce, quanto à sua origem e quanto ao seu momento.

Di Pietro (2024, p. 820) ensina que, “quanto ao órgão que o exerce, o controle pode ser administrativo, legislativo ou judicial”.

Quanto à sua origem, o controle pode ser classificado como interno ou externo. Será interno se o controle for exercido por um poder em relação a seus próprios agentes e atos. Se o controle for exercido por um dos poderes (ou por um órgão autônomo e independente como o Tribunal de Contas) sobre o outro ou, ainda, se for exercido pela Administração Direta em relação à Administração Indireta, o controle será externo (Di Pietro, 2024).

---

<sup>21</sup> Article 15. La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration.

Quanto ao seu momento, o controle pode ser definido em três fases: prévio, concomitante e posterior.

O controle prévio, ou *a priori*, é aquele realizado antes da prática do ato pela Administração Pública. É o que a doutrinadora Odete Medauar (2023, p. 380) classifica como aquele que se realiza “antes da eficácia da medida da decisão”, e, portanto, sua principal qualidade está fundada em sua capacidade de evitar o acontecimento de fatos danosos (Costa, 2017). Para Di Pietro (2024), o controle prévio objetiva impedir a prática de ato ilegal ou contrário ao interesse público. No âmbito do TCE/SC, o controle prévio pode ser exemplificado quando o órgão de controle analisa documentos pertinentes a um procedimento licitatório antes de sua publicação.

O controle concomitante, ou *pari passu*, é aquele realizado durante a prática do ato pela Administração Pública, ou, nas palavras de Medauar (2023, p. 380), aquele “que se efetua durante a realização da medida ou do ato”. Também pode ser definido, no âmbito do controle financeiro, como o controle que “pode ser exercido durante a execução de certos atos ou contratos” (Costa, 2017, p. 56). O TCE/SC exerce o controle concomitante ao acompanhar a execução orçamentária de determinada dotação prevista na Lei Orçamentária Anual.

Por fim, o controle posterior, ou *a posteriori*, é aquele realizado “após a edição do ato ou adoção de medida” (Medauar, 2023, p. 380) e que tem por objetivo a correção, o desfazimento ou a confirmação dos atos, que pode se dar por meio de aprovação, homologação, anulação, revogação ou convalidação (Di Pietro, 2024). Nesse sentido, escreve Costa (2017, p. 57) que:

O controle exercido a posteriori pode assumir várias modalidades (controle de legalidade e controle de mérito, por exemplo) e dar origem a diversas consequências (jurídicas – efetivação de responsabilidades financeiras ou mesmo criminais – ou meramente políticas ou sociais). Em qualquer caso, a auditoria e a avaliação são instrumentos centrais no controle exercido a posteriori.

Assim, o Tribunal de Contas, quando toma conhecimento de irregularidade com possível dano ao erário e instaura processo de tomada de contas especial contra um jurisdicionado, lança mão do controle externo *a posteriori*, no exercício de sua missão constitucional.

O controle também pode ser classificado como de legalidade ou de mérito, de acordo com a característica da atividade administrativa que se pretende controlar. Di Pietro (2024) defende que o controle de legalidade pode se dar por qualquer dos

poderes, ao passo que o controle de mérito é precípua da própria Administração e, em alguns casos, do Poder Legislativo.

Especificamente sobre o controle exercido pelo Tribunal de Contas, Di Pietro (2024) o classifica como controle financeiro e destaca algumas normas básicas, como a atividade controlada (a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial), os aspectos controlados (controle de legalidade dos atos, de legitimidade, de economicidade,<sup>22</sup> de fidelidade funcional e de resultados de cumprimento de programas de trabalho e de metas) e as pessoas controladas. A doutrinadora ainda destaca a considerável ampliação do controle externo na CF/88, que passa a compreender as funções de fiscalização financeira, de consulta, de informação, de julgamento, de sanção, de correção e de ouvidoria, além do fortalecimento da participação popular no controle da Administração por meio dos tribunais de contas (Di Pietro, 2024).

Ainda sobre o assunto, pertinentes são as observações de Lucas Rocha Furtado (2016, p. 860) sobre a relevância dos controles prévio e concomitante:

Não se pode prescindir do controle corretivo, especialmente daquele exercido pelo Poder Judiciário. O Estado deve, todavia, primar pela valorização dos demais mecanismos voltados à prevenção da prática dos atos ou atividades ilícitas. A falta ou ineficiência dos mecanismos de controle prévio e sucessivo talvez justifiquem, ao menos em parte, o absurdo volume de processos em tramitação no Poder Judiciário, especialmente naqueles em que o poder público é parte. **Se os mecanismos de controle prévio ou sucessivo fossem mais efetivos, certamente as ações de nulidade, os mandados de segurança, as ações populares e de improbidade teriam seu número reduzido drasticamente** (grifo meu).

Portanto, a atuação do TCE/SC no controle de políticas públicas pode se dar em qualquer das fases do controle: prévio, concomitante ou posterior. Por exemplo, a Corte de Contas catarinense, por meio da Portaria n. TC-306/2022, de 15 de julho de 2022, constituiu comissão permanente com o objetivo de fomentar a abordagem racial nas suas ações de fiscalização. Os estudos elaborados pela CPFAR<sup>23</sup> podem ser usados como subsídio para orientar os jurisdicionados do TCE/SC no desenvolvimento ou aperfeiçoamento de políticas públicas voltadas à população

---

<sup>22</sup> Segundo a autora (Di Pietro, 2024, p. 832), o controle de legitimidade difere do controle de legalidade, “de sorte que [a Constituição] parece assim **admitir exame de mérito** a fim de verificar se determinada despesa, embora não ilegal, fora legítima, tal como atender a ordem de prioridade, estabelecida no plano plurianual” (grifo meu).

<sup>23</sup> Comissão Permanente de Fomento à Abordagem Racial nas Ações de Fiscalização do TCE/SC.

negra, ou seja, uma forma de exercer o controle prévio ou concomitante, a depender do estágio em que as políticas públicas se encontrarem.

Nessa seara, importantes são as observações de Paulo Nogueira da Costa (2017, p. 432-433):

O Tribunal de Contas apresenta-se-nos como uma peça-chave no ambiente de *accountability*, estando em condições, pela sua natureza peculiar, de contribuir para o fortalecimento da democracia e para a criação de uma sociedade mais justa, no quadro de um Estado responsável.

**O controle exercido pelo Tribunal de Contas é apto a contribuir de um modo significativo para uma maior coerência das políticas públicas, principalmente porque ele tem uma visão de conjunto da gestão pública**, independentemente da natureza e da forma que revistam as entidades incumbidas da mesma (grifo meu).

A Corte de Contas catarinense pode, ainda, lançar mão da auditoria operacional para avaliar as políticas públicas já existentes. Esse tipo de auditoria permite avaliar a sistemática das políticas públicas, conforme anotou Lima (2023, p. 35):

A auditoria operacional permite a avaliação sistemática de políticas, programas, projetos, atividades e sistemas governamentais ou de órgãos e unidades jurisdicionados ao Tribunal de Contas, dividindo-se em duas modalidades: auditoria de desempenho operacional e auditoria de avaliação de programa.

Dessa auditoria, resultarão conclusões, recomendações e determinações, conforme o caso, à entidade auditada ou até mesmo ao Poder Legislativo, que pode considerar a criação, a alteração ou a revogação de determinada lei. Nesse contexto, a avaliação de políticas públicas pode resultar na disponibilização de informações relevantes para o controlado e na realização de recomendações e determinações pelo controlador, a ISC revestida de competência e jurisdição (Costa, 2017).

No âmbito do TCE/SC, as ações de controle são disciplinadas pela Resolução n. TC-161/2020,<sup>24</sup> incluída a auditoria operacional, com a previsão, em seu art. 12, dos seguintes instrumentos de fiscalização: levantamento,<sup>25</sup> inspeção,<sup>26</sup>

---

<sup>24</sup> Art. 12 Na execução da fiscalização, o Tribunal de Contas poderá adotar os seguintes instrumentos: I – levantamento; II – inspeção; III – auditoria; IV – monitoramento; V – acompanhamento. Parágrafo único. A execução dos instrumentos de fiscalização deverá ser compatível com os padrões gerais de planejamento, execução e elaboração de relatórios preconizados pelas normas de auditoria governamental internacionais, reconhecidas e adotadas pelos Tribunais de Contas do Brasil e pelas normas editadas por organismos nacionais de pesquisa e apoio ao controle externo.

<sup>25</sup> **Levantamento** é instrumento de fiscalização utilizado quando existir pouca informação disponível sobre o órgão/entidade ou sobre o objeto a ser fiscalizado, cujo relatório deverá propor a realização

auditoria,<sup>27</sup> monitoramento<sup>28</sup> e acompanhamento.<sup>29</sup> Dessa forma, a Corte de Contas catarinense dispõe de uma série de instrumentos aptos a contribuir na fiscalização de políticas públicas.

Relevante destacar, ainda, a iniciativa da Conselheira Substituta Sabrina Nunes Locken, que solicitou informações adicionais em relação aos temas de igualdade racial, agroecologia e produção orgânica aos municípios dos quais ela é relatora nos processos de prestação de contas dos prefeitos relativos ao exercício de 2022. É o Tribunal de Contas no exercício do controle externo *a posteriori*.

Locken, em seu livro sobre o controle compartilhado das políticas públicas, faz importantes considerações sobre o aperfeiçoamento das prestações de contas anuais e defende a ampliação de seu escopo, que frequentemente restringe-se às questões formais e contábeis. Para a autora, essa transformação do próprio sistema de controle deve consistir em ser o Tribunal o indutor de um bom governo, com maior proximidade entre os gestores públicos e os cidadãos, por meio de um controle orçamentário que tenha as políticas públicas como enfoque (Locken, 2018). Dessa forma, a Corte de Contas passaria a integrar o rol de atores relevantes em

---

de auditorias ou inspeções com escopo definido ou concluir pela inviabilidade da realização de procedimento, bem como: conhecer a organização e o funcionamento, quanto aos aspectos contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais das unidades jurisdicionadas e de seus órgãos de controle interno; avaliar a viabilidade, o grau de utilidade e o impacto da realização de fiscalizações; e identificar pessoas e objetos de fiscalização (art. 13).

<sup>26</sup> A **inspeção** é o instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal para suprir omissões e lacunas de informações, esclarecer dúvidas, subsidiar a análise de prestação de contas, de processos de monitoramento e para apurar denúncias e representações, quanto à legalidade, à legitimidade e à economicidade dos atos de gestão praticados por qualquer responsável sujeito à sua jurisdição, se a natureza e a extensão dos fatos não exigirem a realização de auditoria (art. 14).

<sup>27</sup> **Auditoria** é o processo sistemático, documentado e independente de se avaliar objetivamente uma situação ou condição para determinar a extensão na qual critérios são atendidos, obter evidências quanto a esse atendimento e relatar os resultados dessa avaliação a um destinatário predeterminado (art. 15). A **auditoria operacional** é o instrumento que tem por finalidade avaliar, quanto aos aspectos da economicidade, eficiência, eficácia, efetividade e equidade, os programas, projetos e atividades, considerados no seu conjunto, dos órgãos ou entidades que integram a Administração Pública, ou aqueles realizados pela iniciativa privada sob delegação, contrato de gestão ou congêneres e, por meio dessa avaliação, obter conclusões aplicáveis ao aperfeiçoamento desses programas, projetos e atividades, e à otimização da aplicação dos recursos públicos, sem prejuízo do exame da legalidade (art. 18).

<sup>28</sup> O **monitoramento** deve ser utilizado para verificar se as deliberações do Tribunal estão sendo cumpridas e quais os resultados desse cumprimento, se assim constar na decisão proferida (art. 20).

<sup>29</sup> **Acompanhamento** é o instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal, o qual visa examinar, ao longo de um período predeterminado, a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão dos responsáveis sujeitos à sua jurisdição, quanto ao aspecto contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial; e avaliar, ao longo de um período predeterminado, o desempenho dos órgãos e das entidades jurisdicionadas, assim como dos sistemas, programas, projetos e das atividades governamentais, quanto aos aspectos de economicidade, eficiência, efetividade e eficácia dos atos praticados (art. 21).

uma rede de políticas públicas que deve levar em consideração as especificidades de cada município, tendo em vista que cada ente municipal possui uma história, entre outras características próprias (locken, 2018). Segundo a Conselheira Substituta do TCE/SC:

O estudo a partir da compreensão das *políticas públicas* está alicerçado nas seguintes premissas: a primeira decorre da *compreensão da pluralidade de interesses* existentes na sociedade e de seus antagonismos; a segunda refere-se ao entendimento das políticas públicas como decisões sobre os *problemas reais*; a terceira, diz respeito à necessidade de pôr como objeto de estudo não apenas o processo, mas também o *conteúdo das políticas públicas*, identificando a possibilidade de participação efetiva dos diversos atores sociais nesse processo; e por fim, tem-se a *importância do papel das instituições*, as quais devem ampliar as bases de sua legitimidade, para que possam estabelecer uma relação dialógica com os atores sociais (locken, 2018, p. 254).

Essa compreensão inclui a ideia de que a política pública não é iniciada em um momento isolado ou é algo estanque. Na verdade, trata-se de “um fluxo contínuo de decisões e procedimentos que buscam encontrar significado nos espaços sociais” (locken, 2018, p. 255). Há ainda que se levar em consideração a complexidade que permeia a elaboração das políticas públicas, no que se refere a disputa de poder na sociedade e o restrito acesso às instâncias que tem a palavra final (locken, 2018).

Silveira (2024) observa que o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE/RS), desde 2021, aponta o não atendimento ao art. 26-A da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional<sup>30</sup> como evento que pode interferir na apreciação do parecer prévio e no julgamento de contas dos jurisdicionados da Corte de Contas gaúcha. Essa postura do TCE/RS promove a inclusão de uma política pública na apreciação do parecer prévio, conforme defende locken.

A avaliação das políticas públicas na análise da prestação de contas realizada pelos tribunais é endossada por Ferreira Júnior (2015), tanto nas contas de governo quanto nas contas de gestão. Dessa forma, a atuação dos tribunais de contas, quando da análise das prestações de contas, levaria em consideração não apenas os seus aspectos quantitativos, mas também os qualitativos. Para o autor (Ferreira Júnior, 2015, p. 167-168):

---

<sup>30</sup> Assunto que será abordado no próximo capítulo e que versa sobre o ensino da história e cultura afro-brasileira e indígena nos estabelecimentos de ensino fundamental e de ensino médio, públicos e privados.

Esse déficit qualitativo na atuação estatal obriga os Tribunais de Contas a promoverem uma modificação no patamar da análise realizada nas contas públicas, de modo a incorporar elementos que permitam uma aferição qualitativa do gasto público, rompendo, assim, com o enfoque meramente quantitativo, tradicionalmente feito por essas instituições de controle.

Em outras palavras, a qualidade dos serviços públicos prestados pelo Estado deve constituir objeto de análise pelos Tribunais de Contas quando da apreciação das contas públicas, em especial a das contas de governo [...].

As prestações de contas de governo são uma ferramenta poderosa no controle da qualidade da atuação, em virtude da complexidade e da gama de informações que consolida, possibilitando uma visão ampla da gestão pública. Decorre daí a necessidade de um salto no patamar de sua análise, por meio da adoção de um viés qualitativo ao controle exercido, o qual tanto poderá resultar na emissão de ressalvas, recomendações ou alertas como na formação do juízo de mérito acerca da opinião pela aprovação ou rejeição das contas.

*Mutatis mutandis*, o mesmo raciocínio vale também para as contas de gestão. É necessário trazer para essas prestações de contas elementos que permitam aferir a qualidade do gasto público, a fim de que o julgamento pela regularidade ou irregularidade dessas contas se dê a partir da perspectiva e das diretrizes expostas anteriormente.

Importante ressaltar que essa ação de controle, sobretudo quando realizada de forma prévia ou concomitante, não tem por objetivo, nem poderia, substituir a discricionariedade do gestor público na tomada de decisão. Entretanto, ultrapassada é a visão de que os tribunais de contas devem se ater somente ao aspecto de legalidade dos atos administrativos. Nesse sentido, ensina Chadid (2019, p. 87) que:

[...] o Tribunal de Contas, no exercício e aperfeiçoamento do Estado Democrático de Direito, contribui com seu papel de fiscalização, uma vez que sua avaliação deve pautar-se pelo controle não somente na legalidade, mas também na observância de como o agente utiliza da discricionariedade material em prol de um resultado que culmine em economicidade e eficiência.

Em meio a um Estado de Bem-Estar Social, em que o cumprimento de metas quantitativas previstas em lei não é o suficiente para o alcance de seu mister, mas sim a busca do equilíbrio da ação do Estado e a proteção social, sem olvidar a importância do desenvolvimento econômico, Chadid (2019, p. 26) defende a adequação das ações fiscalizatórias dos tribunais de contas:

Em meio a um repensar do verdadeiro papel do Estado contemporâneo como organização dirigente, os Tribunais de Contas não têm escolha: precisam adequar seu escopo à fiscalização dos diversos serviços e atribuições que o Estado avoca para si, amoldando seus conhecimentos, procedimentos, técnicas e estruturas para alcançar a efetividade do controle externo.

Cabe sublinhar que o controle deve estar atento à efetiva implementação da política pública, ciente de que a sua formalização em lei, embora seja o primeiro

passo, não é o suficiente para a sua concretização, como bem observaram Barroso e Mello (2018, p. 57-58):

A edição de uma lei criando uma política pública de promoção de determinado direito será um ponto de partida: indispensável, sem dúvida, mas apenas um ponto de partida. [...] A transformação da realidade não se seguirá magicamente à expedição da norma e sequer a execução da própria lei e da política por ela delineada são automáticas.

Haverá, no mínimo, dois grandes processos no percurso que pode levar uma norma a produzir efetivamente a proteção, a promoção ou o respeito de direitos fundamentais no mundo real. Em primeiro lugar, a política pública prevista na norma – isto é: seu conteúdo, as medidas por ela delineadas – precisará de fato ser implementada. Esse primeiro momento dependerá de uma série de providências como, *e.g.*, a criação de estruturas administrativas, a contínua alocação orçamentária, a contratação de pessoal e infraestrutura suficientes para atender a todos os públicos-alvo da política, a compra de produtos e a contratação de serviços, a produção de relatórios, as pesquisas, o monitoramento etc.

[...]

Em segundo lugar, e uma vez que a norma esteja sendo implementada, será preciso verificar se os resultados que dela se esperavam estão se produzindo realmente, tanto em caráter geral, quanto, desagregando essa informação, tendo em conta as diferentes regiões e os diferentes grupos humanos no país. Esse processo é um pouco mais complexo, em primeiro lugar, porque nem sempre a política pública tinha/tem resultados ou metas claramente definidas. **E, em segundo lugar, porque muitas vezes não há monitoramento acerca dos resultados que a política pública está ou não efetivamente produzindo e, portanto, não há informação sobre o assunto** (grifo meu).

O controle, portanto, possui papel fundamental na concretização das políticas públicas, pois uma de suas fases é justamente o monitoramento. Isso porque o monitoramento dos resultados das políticas públicas é essencial para garantir que haja informações sobre essas políticas e permite o debate público. Isso inclui detalhes sobre as metas planejadas e os resultados alcançados ao longo do tempo (Barroso e Mello, 2018).

Todavia, a expertise dos tribunais de contas não deve ficar restrita ao monitoramento e ao controle posterior, como já demonstrado. Pelo contrário, as contribuições prévia e concomitante na formulação das políticas públicas promove a integração entre diversos atores, maior assertividade na política elaborada e, possivelmente, um resultado mais eficiente, já que possíveis erros cometidos no decorrer da sua implementação seriam prontamente corrigidos.

Conforme já exposto, a ideia de que os tribunais de contas não podem proceder à avaliação de políticas públicas está superada não só no Brasil, como em outros países. Nesse sentido, Costa (2017, p. 362) sublinha que:

A avaliação de programas reveste especial importância em matéria social.

Em primeiro lugar, num Estado Social de Direito, a avaliação do mérito da gestão pública não pode deixar de atender, entre outros aspectos, ao impacto social das políticas, programas e investimentos públicos. Em segundo lugar, pelo volume da despesa social do Estado, esta é uma área que não pode deixar de merecer uma atenção especial por parte do Tribunal de Contas. Em terceiro lugar, os programas e políticas sociais, atentos os objetivos especificamente traçados e a matriz axiológica e principal inscrita na Constituição da República, devem ser objeto de uma abordagem multidisciplinar e pós-positivista, típica da avaliação. Em quarto lugar, em matéria social, para além dos critérios da economia, eficiência e eficácia, devem ser considerados a igualdade e a justiça, mesmo que estes não sejam valores suscetíveis de quantificação.

Emerge, então, um Tribunal de Contas promotor da justiça financeira, dada a sua autonomia conferida pela Constituição Federal no exercício do controle externo, que, na concepção de Costa (2017, p. 362-363):

O grau de realização dos direitos sociais, a eficácia da redistribuição do rendimento e da riqueza, a consideração do princípio da igualdade de oportunidades, são aspectos que não podem deixar de merecer a atenção do Tribunal de Contas como agente da justiça financeira, **como promotor da boa governança e como servidor dos cidadãos, ao abrigo de um paradigma humanista das finanças públicas.**

A avaliação de programas sociais e a realização de auditorias nos domínios sociais têm enorme importância para a monitorização da prossecução dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável definidos pelas Nações Unidas. E têm, igualmente, enorme relevo para a garantia de uma eficaz realização das tarefas cometidas pela Constituição e pela lei aos Estados, designadamente no âmbito do Estado Social (grifo meu).

Na avaliação de políticas públicas, os tribunais de contas buscam, também, garantir que o uso dos recursos públicos a elas destinados ocorra de modo que haja a efetivação dos direitos sociais de forma material, consolidando-os como promotores da boa governança pública (Costa, 2017).

No contexto mundial, alguns exemplos de trabalhos de auditoria e de avaliação com relevante impacto financeiro e social podem ser citados. Nos Estados Unidos da América, o *Government Accountability Office* (GAO) avaliou a situação económica dos aposentados ou reformados norte-americanos. Como diretrizes, o GAO adotou, em especial: as tendências em matéria de casamento e da participação das mulheres no mercado de trabalho; o efeito dessas tendências nos rendimentos e nas poupanças dos aposentados ou reformados; e o conseqüente impacto nas populações idosas mais vulneráveis, além dos atuais desafios à assistência dispendida a esses grupos. A conclusão do GAO foi, não surpreendentemente, a de que “existe um risco agravado de pobreza após a reforma/aposentadoria entre as populações mais vulneráveis, em especial as

minorias étnicas, com um efeito mais significativo na população feminina” (Costa, 2017, p. 363).

Em 2013, a ISC da Suécia buscou avaliar a atuação do governo sueco na proporção de um ambiente escolar livre de tratamentos degradantes e discriminatórios para os alunos. O resultado apresentado revelou que a igualdade de tratamento entre os alunos não está assegurada e que há, inclusive, diferenciação no tratamento dado aos alunos vítimas de tratamento degradante e aos que sofrem discriminação. Além disso, o trabalho realizado apontou possibilidades de melhoria na atuação do governo sueco (Costa, 2017).

Por fim, cita-se a auditoria operacional realizada pelo TCU, em 2010, na política nacional de atenção oncológica brasileira. Como resultado, a Corte de Contas, além de formular recomendações, concluiu que há insuficiência de investimentos governamentais e dos mecanismos utilizados para a estruturação da rede de atenção oncológica face à demanda existente à época da avaliação realizada (Costa, 2017).

Sobre esses trabalhos realizados pelo GAO, pela ISC sueca e pelo TCU, Costa (2017, p. 365) faz uma importante observação:

Note-se que o ponto de partida para os trabalhos de auditoria e de avaliação mencionados não foi qualquer norma financeira ou programa financeiro. O que justificou e legitimou esses trabalhos técnicos desenvolvidos pelas ISC de diversos países foi a vinculação de quem gere recursos financeiros públicos ao quadro constitucional e legal vigente, que consagra a proteção dos direitos fundamentais em causa e exige a realização eficaz e eficiente das tarefas cometidas ao Estado, as quais requerem a mobilização de recursos financeiros públicos.

Nesse Sentido, o TCE/SC promoveu a criação das relatorias temáticas, por meio da Resolução n. TC-157/2020, com o intuito de promover a uniformidade das decisões e concentrar esforços na entrega eficiente dos resultados das ações de controle externo, contribuindo para a boa gestão dos recursos públicos.

Atualmente, de acordo com o conteúdo da Portaria n. TC-337/2024, o Tribunal conta com quatorze relatorias temáticas: pandemia do novo coronavírus, saúde, previdência complementar, previdência pública, educação, crise hídrica, meio ambiente, ocupação do solo, prevenção de desastres, assistência social, fiscalização contínua da folha de pagamento, segurança pública, agroecologia e infraestrutura. Há, ainda, relator designado para assuntos relacionados à primeira

infância.<sup>31</sup> Observa-se que muitas dessas relatorias não estão ligadas a normas financeiras, mas à necessidade de observância dos quadros constitucional e legal vigentes, que protegem os direitos fundamentais envolvidos e exigem a realização eficaz e efetiva das tarefas atribuídas ao Estado, as quais demandam a mobilização de recursos públicos e seu uso de forma eficiente.

As relatorias temáticas proporcionam à Corte de Contas catarinense a realização de relevantes trabalhos de controle de políticas públicas como, por exemplo, o TCE Educação, que é destinado à implementação da fiscalização financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da execução das políticas previstas nos planos nacional, estadual e municipais de educação e que possui um espaço exclusivo no site do TCE/SC que reúne diversos dados que podem subsidiar as decisões dos gestores públicos e o controle social.<sup>32</sup> Na área da saúde, cita-se a Nota Técnica n. TC-008/2024, que dispõe sobre a exigência de apresentação da caderneta de vacinação do aluno com até dezoito anos de idade, atualizada de acordo com o Calendário de Vacinação da Criança e com o Calendário de Vacinação do Adolescente na rede pública de ensino. Por fim, cita-se o painel da primeira infância, que reúne dados e indicadores sobre o tema para subsidiar os gestores públicos na elaboração de suas prioridades nas mais diversas áreas: educação, saúde, assistência social, saneamento e segurança pública.<sup>33</sup>

Esses exemplos demonstram como o TCE/SC pode atuar como um ator relevante na promoção da boa governança e na melhoria da qualidade de vida da população, principalmente das minorias sociais, aí incluída a população negra, que são mais vulneráveis às crises econômicas e coletivas, dado o descaso com o qual essa parcela da população brasileira é tratada desde a abolição da escravidão. Essa forma de atuação é incentivada pela Atricon, conforme as cartas já mencionadas no capítulo anterior e os critérios estabelecidos no Marco de Medição de Desempenho dos Tribunais de Contas (MMD-TC) para o ano de 2024, entre os quais se destacam, no âmbito da fiscalização e auditoria da educação, os seguintes critérios (Atricon, 2024, com adaptações):

---

<sup>31</sup> Farol TCE/SC apresenta dados da “Primeira Infância” catarinense. Disponível em: <https://www.tcesc.tc.br/farol-tcesc-apresenta-dados-da-primeira-infancia-catarinense>. Acesso em: 18 mai. 2024.

<sup>32</sup> Espaço TCE Educação. Disponível em: <https://servicos.tcesc.tc.br/tceeducacao/>. Acesso em: 18 mai. 2024.

<sup>33</sup> Vide a nota de rodapé n. 31.

19.2.1: o Tribunal de Contas examina os planos de educação, o plano plurianual, as leis de diretrizes orçamentárias e as leis orçamentárias anuais com a finalidade de verificar (a) a compatibilidade entre eles e (b) se estão sendo consignadas dotações orçamentárias que permitam executar as metas e estratégias da educação, inclusive aquelas relacionadas à consecução da Política Nacional de Educação Ambiental e Educação Antirracista; [...].

19.2.3: o Tribunal de Contas fiscaliza e/ou audita, a partir de análises de risco, programas relacionados, por exemplo, (a) à conservação e manutenção de infraestrutura, (b) aos recursos pedagógicos, (c) à educação ambiental e (d) à educação antirracista; [...].

19.3.2: o Tribunal de Contas fiscaliza e/ou audita as ações relacionadas às metas voltadas à valorização e formação continuada dos profissionais de educação, inclusive no que tange à Política Nacional de Educação Ambiental e Educação Antirracista; [...].

19.4.6: o Tribunal de Contas promove, participa, ou articula ações com temas voltados aos currículos escolares e à vida cotidiana, como por exemplo, sobre (a) a história e cultura afro-brasileira e indígena, (b) a educação ambiental e (c) a Base Nacional Comum Curricular.<sup>34</sup>

É evidente que as políticas públicas e as iniciativas sociais ainda têm um longo caminho a percorrer para reparar os danos históricos, sobretudo os causados pelo regime escravocrata, e promover a igualdade material. A abolição ocorrida em 1888 marcou o fim oficial da escravidão, mas não trouxe as mudanças necessárias para garantir a inclusão social, econômica e política dos ex-escravizados e seus descendentes. Desde então, essas comunidades continuam a enfrentar discriminação, falta de acesso a recursos básicos e oportunidades, perpetuando um ciclo de desigualdade, como se verá a seguir.

#### **4 A ESCRAVIDÃO, A INVISIBILIDADE E A INSUFICIÊNCIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A POPULAÇÃO NEGRA**

Não é possível tratar da população negra brasileira sem retomar a história da escravidão, pois esse período histórico produziu uma profunda marca não só para uma parcela da população, mas para toda sociedade brasileira e nas relações que são estabelecidas, desde então, entre as diversas camadas sociais.

A escravidão no Brasil foi um dos pilares centrais – se não o pilar central – na formação da sociedade e da economia do país, cujas consequências se estendem até os dias atuais. Durante mais de três séculos, milhões de africanos foram forçados a trabalhar em condições desumanas, inseridos em um sistema que

---

<sup>34</sup> Disponível em: <https://atrimon.org.br/direcao-da-atrimon-aprova-os-regulamentos-e-o-cronograma-de-aplicacao-do-mmd-tc-2024/>. Acesso em: 18 mai. 2024.

não só servia aos interesses econômicos da elite colonial, mas também gerava uma cultura de segregação e desvalorização da vida humana.

Embora a abolição tenha sido um marco formal, a estrutura de desigualdade e exclusão que se consolidou nesse período permaneceu enraizada nas instituições sociais e econômicas. Hoje, as desigualdades raciais no Brasil ainda refletem esse legado, visíveis na marginalização da população negra, que enfrenta dificuldades desproporcionais em áreas como educação, saúde, mercado de trabalho e segurança pública.

A persistência dessas disparidades demonstra como o racismo estrutural,<sup>35</sup> que se formou ao longo da escravidão, segue impactando profundamente as oportunidades e condições de vida dessa parcela significativa da população.

Por isso que a insuficiência das políticas públicas para população negra é mais bem compreendida quando se segue o fio condutor da história, inclusive quando se analisa o contexto catarinense, o qual, a despeito das características próprias, como o pequeno contingente populacional negro, segue o padrão de invisibilizar esse segmento da população, quando se trata da promoção de políticas públicas.

Nesse cenário, torna-se imperativa a compreensão do racismo, que afeta toda a sociedade, inclusive a atuação dos órgãos públicos, para que as políticas públicas sejam, de fato, um instrumento de inclusão da população negra.

#### 4.1 BREVE HISTÓRICO DA ESCRAVIDÃO E DA INSUFICIÊNCIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A POPULAÇÃO NEGRA NO BRASIL

O descaso e a violência contra a população negra, no Brasil, remontam aos tempos em que o país foi colônia de Portugal, logo após a chegada dos portugueses em 1500. Abdias Nascimento (2016) relata que os primeiros africanos escravizados chegaram ao país por volta de 1530 e que, em 1535, o comércio escravagista brasileiro estava em pleno funcionamento e expansão.<sup>36</sup>

---

<sup>35</sup> Conceito que será abordado na subseção 4.4.

<sup>36</sup> Nascimento (2016, p. 73) observa que a importação de negros escravizados se dava por simples exploração econômica, com vistas ao lucro de seus proprietários. Os escravizados, portanto, não passavam de um ser subumano cuja única serventia era a força de trabalho.

Pode-se afirmar que houve uma sintonia entre a escravidão, o desenvolvimento da sociedade e economia brasileiras e as ideologias que justificavam o regime escravo incidente, primeiramente, sobre a população indígena e, depois, sobre a negra (Brito, 2022).

Nos anos seguintes (até a publicação da Lei Áurea), estima-se que o total de escravizados trazidos da África para o Brasil totalizou o expressivo número de 3,8 milhões, ou seja, nossa nação recebeu cerca de 40% dos milhões de africanos arrancados de sua terra, por meio de milhares de viagens de navios negreiros com destino à América portuguesa (Schwarcz e Starling, 2018). Esses números, no entanto, não são pacíficos entre os historiadores. Para Nascimento (2016, p. 58):

É quase impossível estimar o número de escravos entrados no país. Isto não só por causa da ausência de estatísticas merecedoras de crédito, mas, principalmente, consequência da lamentável Circular n. 29, de 13 de maio de 1891, assinada pelo ministro das Finanças, Rui Barbosa, a qual ordenou **a destruição pelo fogo de todos os documentos históricos e arquivos relacionados com o comércio de escravos e a escravidão em geral.**<sup>37</sup> As estimativas são, por isso, de credibilidade duvidosa. **Há uma estimativa cujos números me parecem abaixo do que seria razoável, dando 4 milhões de africanos importados [...]** (grifos meus).

Não obstante às divergências quantitativas, é certo que o país foi o maior importador de mão de obra escravizada na América e o último país do Ocidente a abolir a escravidão, o que causou uma cultura de violência que foi normalizada pela sociedade brasileira não na forma da lei,<sup>38</sup> mas em ações cotidianas que excluem e maltratam a população pobre e, sobretudo, negra (Schwarcz e Starling, 2018).

<sup>37</sup> A intenção de Rui Barbosa (idealizador do Tribunal de Contas da União e patrono dos tribunais de contas no Brasil) com tal atitude causa divergência. Alguns historiadores justificam a atitude de Rui Barbosa pelo temor de que ex-proprietários de escravizados recorressem governo republicano em busca de reparação financeira pelo fim da escravidão no país (Lacombe *et al*, 1988). Outro motivo seria a intenção de apagar a “mancha negra” na história do Brasil (Nascimento, 2016). Além disso, Lacombe atribui a autoria da Circular n. 29, de 13 de maio de 1891, ao sucessor de Rui Barbosa no Ministério da Fazenda, Tristão de Alencar Araripe, que teria dado continuidade aos planos de Rui Barbosa, demitido em 20 de janeiro de 1891 (Lacombe *et al*, 1988). A atuação dos tribunais de contas na promoção da igualdade racial contribui, portanto, com a reparação histórica de um capítulo sombrio de nosso país que contou com a participação de seu próprio patrono, ainda que por motivos não discriminatórios, já que, ao indeferir a criação de um banco que visava à indenização dos ex-proprietários de escravizados, em 1890, **o próprio Rui Barbosa, por meio de despacho, declarou que “mais justo seria, e melhor se consultaria o sentimento nacional se se pudesse descobrir meio de indenizar os ex-escravos não onerando o Tesouro”** (Lacombe *et al*, 1988, p. 37, grifo meu).

<sup>38</sup> Durante a vigência da escravidão, a violência contra a população negra escravizada era positivada na legislação. Por exemplo, no Brasil Império, havia a previsão de “disposições específicas à repressão escravista, como foram as disposições do art. 60 e dos artigos 113, 114 e 115 do Código Criminal que disputam de **crimes e formas de punição específicas para escravos**, operando um duplo nível de legalidade interno ao código”. Além disso, “os crimes de escravos cometidos contra a

A Lei n. 3.353, de 13 de maio de 1888, conhecida como Lei Áurea, é breve e contém apenas dois artigos, conforme se pode ver na íntegra (Brasil, 1888, com adaptações):

A Princesa Imperial Regente, em nome de Sua Majestade o Imperador, o Senhor D. Pedro II, faz saber a todos os súditos do Império que a Assembleia Geral decretou e ela sancionou a lei seguinte:

Art. 1º É declarada extinta desde a data desta lei a escravidão no Brasil.

Art. 2º Revogam-se as disposições em contrário.

Tão breve quanto ao conteúdo da Lei Áurea foi o tratamento dispensado pelo Império e pela República aos libertos da vida cativa. Não houve a implementação de políticas públicas que dessem aos ex-escravizados dignidade e oportunidade de se integrarem à sociedade civil. Em vez disso, os governantes brasileiros preferiram privilegiar os imigrantes europeus.

As ideologias raciais<sup>39</sup> tiveram especial destaque no fomento da imigração de europeus para o Brasil, pois “essas ideologias serviam não apenas para a formulação de juízos em relação à desigualdade da sociedade, do ponto de vista social e racial, mas também, como um padrão para uma práxis social discriminatória e excludente” (Brito, 2022, p. 17).

Para Nascimento (2016, p. 79), a promulgação da Lei Áurea não passou de “um assassinato em massa” disfarçada de “africanos livres”. A abolição da escravidão excluiu os africanos e seus descendentes da sociedade e poupou os até então proprietários de escravizados, o Estado e a igreja de suas responsabilidades, sem qualquer ação promotora de solidariedade ou justiça social.

A Lei Áurea foi resultado de um processo político,<sup>40</sup> jurídico<sup>41</sup> e econômico que evidenciou a inevitabilidade do término da escravidão no Brasil, resultando no

---

família e administração senhorial passaram a receber regulação diferenciada a partir de 1835 em razão de demandas por ‘medias extraordinárias’ que necessitavam ser tomadas a fim de se garantir a ordem e a segurança do Império (Barbosa, 2021, p. 111, grifo meu). Houve, portanto, uma evolução silenciosa e ardil, cuja violência, não mais positivada, continuou nas ações cotidianas da sociedade brasileira.

<sup>39</sup> Conforme Fausto Brito (2022, p. 17), as ideologias raciais podem ser compreendidas como “um conjunto sistemático de ideias que define a supremacia racial dos brancos em relação aos indígenas, negros e mestiços como inerente ao desenvolvimento da sociedade brasileira.

<sup>40</sup> Fausto Brito menciona que “na fase final do processo de abolição dois novos protagonistas apareceram decisivamente na cena política: a população, em especial as classes médias das cidades, e os próprios escravos ou ex-escravos. O movimento abolicionista atingiu grande parte da população urbana e, mesmo em um período de cidadania restrita, intelectuais, políticos e militares participaram ativamente nos movimentos favoráveis ao encerramento do período escravista” (Brito, 2022, p. 34).

total abandono de uma população já atingida por toda sorte de violência e que continuou a ser violentada, inclusive, pelo sistema jurídico.<sup>42</sup> Prova disso são os obstáculos enfrentados pela população negra para ter acesso à educação,<sup>43</sup> à aquisição de terra e ao ingresso no trabalho livre. Nesse sentido, pode-se dizer que:

[...] a lei Áurea não impôs nenhuma circunstância para a alforria dos que ainda estavam cativos, entretanto, omitiu-se de garantir condições concretas de libertação. [...] o Estado, desde a promulgação dessa lei, “lavou as mãos”, negligenciando um problema que engendrou por mais de trezentos anos (Sebrão, 2010, p. 40).

Importa registrar que, no entendimento das oligarquias cafeeiras, a população negra liberta não servia para a sociedade de trabalho livre, conforme exposto por Brito (2022, p. 36):

[...] a população nativa, principalmente os libertos recentes, era vista sob o manto do preconceito racial pela sua origem indígena e negra. Para as oligarquias estes seriam incompatíveis para uma sociedade de trabalho e deveriam ser substituídos pelos imigrantes.

Cabe mencionar que, antes da abolição da escravidão, já ocorria a imigração internacional no Brasil, impulsionada por estímulos governamentais. Inclusive, em 1850, o governo provincial do Rio Grande do Sul começou a facilitar o financiamento para compra de pequenos lotes para imigrantes,<sup>44</sup> desde que o governo do Império arcasse com despesas da sua viagem (Brito, 2022).

Assinale-se que a Lei n. 514, de 28 de outubro de 1848,<sup>45</sup> já permitia o acesso à terra ao colono, mas não dava a mesma oportunidade ao negro

<sup>41</sup> Houve a edição da Lei n. 2.040/1871, a Lei do Ventre Livre, que dispunha que as crianças recém-nascidas de mães escravizadas estariam livres. Mais tarde, foi editada a Lei n. 3.270/1885, a Lei dos Sexagenários, que permitia a libertação dos escravos com mais de 60 anos de idade, evidenciando uma movimentação gradual em direção à abolição.

<sup>42</sup> Consoante Brito (2022, p. 51), “a abolição da escravatura e a Proclamação da República, no final de 1880, em nada transformaram a concepção em relação à população liberta, assim como em relação aos negros e mestiços em geral. [...] Antes mesmo da elaboração da Constituição de 1891, em 1890, já entrava em vigor o Código Penal”. Conforme o citado autor, a lei penal foi um instrumento de controle da população pobre, especialmente os negros e mestiços recém-libertos, criminalizando, por exemplo, a vadiagem e a capoeira.

<sup>43</sup> Sobre a dificuldade de acesso à educação pela população negra, vide Silveira, Elusa Cristina Costa. A implementação do art. 26-A da LDBEN: desafios e possibilidades para a atuação do Tribunal de Contas. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina – RTCE/SC*, Belo Horizonte, ano 2, n.2, p. 103-127, nov. 2023/abr. 2024.

<sup>44</sup> Conforme Fausto Brito (2022), no período de 1820 a 1876, os portugueses foram os imigrantes predominantes, em torno de 160 mil; os alemães alcançaram pouco mais de 45 mil e se fixaram na região Sul, e os outros imigrantes vindos da Europa Central se dividiram, principalmente, entre a província do Rio de Janeiro e a região Sul.

<sup>45</sup> Conforme o art. 16 da Lei n. 514/1848: “Art. 16. A cada uma das Províncias do Império ficam concedidas no mesmo, ou em diferentes lugares de seu território, seis léguas em quadra de terras devolutas, as quais serão exclusivamente destinadas à colonização, e não poderão ser roteadas por braços escravos. Estas terras não poderão ser transferidas pelos colonos em quanto não

escravizado. Contudo, com a expansão da mão de obra livre no Brasil, em decorrência das imigrações internacionais, surgiu a necessidade de uma nova legislação de acesso à terra, que culminou na edição da Lei n. 601, de 18 de setembro de 1850, a Lei de Terras, cujo objetivo era proibir as aquisições de terras devolutas por outra forma que não fosse a da compra. Por essa lei, o governo vendia as terras e o pagamento deveria ser feito à vista, o que impedia as pessoas pobres, especialmente os negros ex-escravizados, de terem acesso às terras. Uma das maiores consequências dessa lei foi a legalização de terras e institucionalização do latifúndio, como unidade produtiva básica. Ao comentar a Lei de Terras, Brito (2022, p. 42) explicou que:

Os recursos obtidos pela venda de terras, segundo o artigo 19, deveriam ser utilizados para financiarem suas medições e a importação de colonos. A imigração internacional era um dos objetivos da lei, que determinava, à custa do tesouro, o seu financiamento para empregar colonos em estabelecimentos agrícolas ou nos trabalhos a serem dirigidos pela administração pública ou na formação de colônias. Todavia, a lei previa medidas necessárias para que os colonos encontrassem emprego logo que se desembarcassem, como prevê o artigo 18. As terras em abundância, agora legitimadas, só seriam acessíveis aos imigrantes em pequenos lotes, nas colônias agrícolas ou, depois de um tempo, como trabalhadores nas fazendas de café.

Djamila Ribeiro (2019), por sua vez, observa que, da Constituição de 1824 até a Lei de Terras, o ordenamento jurídico em vigor excluía a população negra do acesso à educação e à moradia:

É importante lembrar que, apesar de a Constituição do Império de 1824 determinar que a educação era um direito de todos os cidadãos, a escola estava vetada para pessoas negras escravizadas. A cidadania se estendia a portugueses e aos nascidos em solo brasileiro, inclusive a negros libertos. Mas esses direitos estavam condicionados a posses e rendimentos, justamente para dificultar aos libertos o acesso à educação.

Havia também a Lei de Terras de 1850, ano em que o tráfico negreiro passou a ser proibido no Brasil – embora a escravidão tenha persistido até 1888. Essa lei extinguiu a apropriação de terras com base na ocupação e dava ao Estado o direito de distribuí-las somente mediante a compra. Dessa maneira, ex-escravizados tinham enormes restrições, pois só quem dispunha de grandes quantias poderia se tornar proprietário. A lei transformou a terra em mercadoria ao mesmo tempo que facilitou o acesso a antigos latifundiários – embora imigrantes europeus tenham recebido concessões, como a criação de colônias (Ribeiro, 2019, p. 3-4).

---

estiverem efetivamente roteadas e aproveitadas, e reverterão ao domínio Provincial se dentro de cinco anos os colonos respectivos não tiverem cumprido esta condição” (Brasil, 1848, com adaptações). Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leimp/1824-1899/lei-514-28-outubro-1848-559998-publicacaooriginal-82506-pl.html>. Acesso em 21 jun. 2024.

A despeito de o governo ter sido favorável à imigração, as condições de trabalho dos imigrantes foram duras e difíceis,<sup>46</sup> porém não como aquelas vivenciadas pela população negra escravizada, sobre a qual incidiu um processo de desumanização, na medida em que era considerada um bem, ou seja, nem sequer tida como sujeito de direitos e, mesmo após a abolição, a marca da escravidão e do preconceito racial se fazia presente em todas as suas interações sociais. Então, não se trata de desmerecer a contribuição dos imigrantes para o desenvolvimento do Brasil (e de Santa Catarina, como se verá mais adiante), mas de evidenciar a diferença de tratamento dada a esses dois grupos populacionais, cujas consequências ainda perduram.

Houve, sim, um incentivo governamental para a imigração de pessoas brancas para o trabalho livre, especialmente de origem europeia, mas é importante compreender que essa medida se deve também à influência das ideologias raciais presentes naquele momento histórico, em especial a ideologia do embranquecimento,<sup>47</sup> pois “os imigrantes eram trabalhadores europeus e brancos, disponíveis para reconfiguração étnica do povo brasileiro, tão desejada pelas oligarquias dominantes” (Brito, 2022, p. 97-98).

Marginalizados, os negros passaram a sobreviver com subempregos, alojaram-se em favelas e estão há mais de cem anos concorrendo de forma desigual com os brancos no acesso aos direitos e às garantias fundamentais previstos na Carta Magna, sofrendo discriminação diária em uma sociedade que, hipocritamente,

---

<sup>46</sup> Fausto Brito (2022, p. 37) relata que “os grandes fazendeiros de café iniciaram a importação de mão de obra, integrando os imigrantes em relações de trabalho de parceria, com o objetivo de suprir o trabalho escravo. A péssima situação dos imigrantes no trabalho em parceria levou a protestos internacionais, como o Rescrito de Hydt, promulgado em 1859 pelo governo da Prússia proibindo a propaganda do governo brasileiro no país favorável à imigração, devido aos maus tratos sofridos pelos imigrantes em São Paulo”. Sobre esse tema, é interessante o artigo Cartas de imigrantes como fonte para o historiador: Rio de Janeiro – Turíngia (1852-1853), escrito por Débora Bendocchi Alves, disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbh/a/qWYPRWc6Wn33pZMLxG856QK/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 21 jun. 2024.

<sup>47</sup> Sobre as ideias que sustentavam a necessidade do embranquecimento da população brasileira, Ynaê L. dos Santos esclarece o seguinte: “As políticas migratórias do período imperial foram fundadas na definição de europeus mais ‘adaptáveis’ aos propósitos ‘civilizatórios’ da migração. No início da República, já era sabido que europeus latinos e católicos tinham mais aderência à premissa ideológica que sustentou essa política: o embranquecimento da população brasileira. Não por acaso, italianos, portugueses e espanhóis foram as nacionalidades que mais desembarcaram no país nos primeiros quarenta anos da experiência republicana – período em que ficou expressamente proibida a imigração africana e de algumas nações asiáticas” (Santos, 2022, p. 191).

adota o discurso de igualdade (que fica apenas na teoria) e nega a existência de racismo no Brasil, onde se estabeleceu o mito da democracia racial.<sup>48</sup>

Tudo isso resulta em uma combinação arquitetada para encobrir, sob o manto de uma suposta igualdade e neutralidade racial, os vilipêndios causados à população negra e as desigualdades raciais que permeiam nossa sociedade. Para Schwarcz e Starling (2018, p. 15), essa exclusão social, pautada na cor, se manifesta “nos acessos ainda diferentes a ganhos estruturais no lazer, no emprego, na saúde e nas taxas de nascimento, ou mesmo nas intimidações e batidas cotidianas da polícia, mestra nesse tipo de linguagem de cor”.<sup>49</sup>

Moreira (2019, p. 35) considera que o Brasil foi concebido sob o signo da escravidão, ainda que como um Estado Constitucional, com o objetivo de estabelecer uma “ordem política fundada na hierarquia entre raças”. Segundo o jurista, em uma sociedade formuladora de vários mecanismos que garantem a hegemonia branca, a raça se torna “aspecto central de processos de governança social direcionados para o controle social dos indesejados”.

Nesse sentido, Mário Theodoro (2022) faz importantes apontamentos sobre a sociedade desigual na qual vivemos e normalizamos, colocando o negro sempre em desvantagem em relação ao branco, e sobre as lacunas existentes quanto à compreensão do impacto social e econômico causado pelas desigualdades raciais e sua condição estruturante na nossa sociedade. Para o autor, o racismo atua “como ideologia que diferencia e hierarquiza os indivíduos por sua aparência” e, por consequência, “molda uma sociedade que se assenta na naturalização da desigualdade e dela faz uma base de apoio e funcionamento” (Theodoro, 2022, p. 65). Em virtude dessa naturalização pela sociedade brasileira, uma das consequências do racismo é a transformação da diversidade em desigualdade (Theodoro, 2022).

Portanto, a população negra perdeu o pouco que possuía em decorrência da estratégia adotada pelas elites brancas, com o objetivo de que estas mantivessem a

---

<sup>48</sup> O conceito de “mito da democracia racial” será abordado mais adiante, na subseção “a necessária compreensão da existência do racismo”.

<sup>49</sup> Moreira (2019) classifica o genocídio da juventude negra e o encarceramento da população negra como mecanismos de exclusão social.

concentração fundiária no país. Os reflexos dessas ações causaram consequências em gerações passadas e ainda se notam nas gerações atuais (Moreira, 2019).

Dessa forma, a população negra brasileira vêm sofrendo obstáculos que a impede de alcançar plenamente seus direitos fundamentais: sofreu as adversidades e as condições sub-humanas da escravidão; teve de lidar com a legitimação da violência, dos castigos e da repressão por um Estado escravista;<sup>50</sup> presenciou a constituição de políticas públicas voltadas aos imigrantes europeus brancos que excluíram os negros de postos-chaves do mercado de trabalho e da economia,<sup>51</sup> relegando-os aos trabalhos considerados inferiores, mal remunerados e informais, quando não ao desemprego; e, mais recentemente, por ter de resistir a um mercado de trabalho que se consolidou sob o escudo do racismo e da branquitude,<sup>52</sup> no qual os melhores postos de trabalho e as maiores remunerações estão entre os brancos, ficando os negros com cargos e remunerações inferiores. No que se refere ao mercado de trabalho, pontua Theodoro (2022, p. 166) que:

Ao abolir a escravidão sem adotar qualquer iniciativa complementar de absorção produtiva dos ex-escravizados como força de trabalho livre, ao mesmo tempo em que promovia a imigração de mão de obra europeia, o Estado estabeleceu as bases de perpetuação da exclusão de uma parte importante da população brasileira. Contribuiu, assim, para a modelagem de um mercado de trabalho excludente, heterogêneo e desprotegido – um dos principais motores da desigualdade.

Nesse sentido, em 2021, os brancos ocupados auferiram renda, em média, 73,4% mais do que os negros e 25% a mais do que as mulheres. Essas diferenças persistiram também entre 2012 e 2018. Além disso, as atividades econômicas de menores rendimentos são ocupadas por pessoas, em sua maioria, negras (IBGE, 2022a).

---

<sup>50</sup> Isso não significa que a população negra tenha suportado, pacificamente, às diversas formas de violência do Estado escravista do Brasil Império. Havia insurreições em todo o território nacional, do início da colonização às vésperas da Lei Áurea, com destaque aos vários quilombos (cidadelas que reuniam escravizados que haviam fugido de seus proprietários) espalhados pelas províncias à época e às diversas revoltas de negros muçulmanos na Bahia (Nascimento, 2016).

<sup>51</sup> Para Nascimento (2016, p. 97; 101-102), “as feridas da discriminação racial se exibem ao mais superficial olhar sobre a realidade social do país”. Essa discriminação, segundo o autor, foi se adaptando às alterações legislativas, como, por exemplo, a substituição do termo “não se aceitam pessoas de cor” por “pessoas de boa aparência” na década de 1950, logo após a aprovação da Lei Afonso Arinos, em 1951, que proibiu a discriminação racial no país. Consideradas de boa aparência apenas as pessoas brancas, a discriminação contra o negro permaneceu.

<sup>52</sup> Branquitude é uma posição na qual os sujeitos que a ocupam “foram sistematicamente privilegiados no que diz respeito ao acesso a recursos materiais e simbólicos, gerados inicialmente pelo colonialismo e pelo imperialismo, e que se mantêm preservados na contemporaneidade” (Schucman, 2012, p. 23).

Quanto aos dados em relação à violência, homens jovens e negros figuram entre os que mais morreram em ações policiais, além de ser a população negra maioria entre a população prisional. Acrescenta-se que, nos casos de crimes de feminicídio, vítimas negras são 62% e brancas, 37,5%. Nos demais casos de mortes violentas intencionais de mulheres, 70,7% são negras e 28,6%, brancas (Anuário Brasileiro de Segurança Pública, 2022).

Em relação às taxas de analfabetismo, pretos (10,1%) e pardos (8,8%) analfabetos são mais que o dobro da taxa dos brancos (4,3%), embora tenha havido uma redução em comparação a 2010 (as diferenças de 8,5% e 7%, respectivamente, foram reduzidas para 5,8% e 4,5% em 2022) (IBGE, 2022).

Apresentado um breve resumo da invisibilidade da população negra brasileira em geral e seus reflexos até os dias atuais, é necessário abordar a invisibilidade da população negra catarinense, o que se verá a seguir.

#### 4.2 DE PEQUENO CONTINGENTE NUMÉRICO PARA A INVISIBILIDADE: DILEMAS DA POPULAÇÃO NEGRA CATARINENSE

Não é possível tratar da igualdade racial sem mencionar a história da escravidão, que serve de indispensável fio condutor à compreensão da atual situação da população negra catarinense. Isso porque os quase quatro séculos de regime escravo a que foi submetido o contingente populacional negro africano resultou em uma marca profunda na sociedade brasileira, que não pode ser ignorada no tempo atual, sendo impossível excluir desse contexto o estado de Santa Catarina.

Essa breve digressão histórica é pertinente para delinear o contexto catarinense, reconhecidamente marcado pela imigração de pessoas de origem europeia, mas também pela presença de pessoas negras escravizadas.<sup>53</sup> Assim, a despeito de no estado catarinense ter sido adotada, predominantemente, a forma de divisão ou aquisição da terra em minifúndio,<sup>54</sup> é preciso destacar que houve trabalho

---

<sup>53</sup> Joana Maria Pedro e outros autores apresentam o seguinte relato: “a documentação mostrou-nos que não eram raras as evidências da presença de escravos em algumas zonas coloniais. Mais ainda: a leitura de jornais e de processos criminais da época revelou a inconsistência da crença nos bons tratos e na bondade dos proprietários de escravos catarinenses” (Pedro *et al.*, 1996, p. 238).

<sup>54</sup> Conforme Pedro (1988, p. 27), “a Província de Santa Catarina se caracterizou por uma economia

escravo em Santa Catarina, mesmo que menos expressivo quando comparado a outras regiões do Brasil. Há, por exemplo, registros do uso de trabalho de escravizados em Desterro, São Francisco, São José, Laguna, Lages, Itajaí, Tijucas Grandes, Biguaçu, Porto Belo e Tubarão entre 1871 a 1887 (Cardoso, 2000).

Nesse cenário, não pode ser desconsiderado que “a legitimidade e a importância dos diferentes grupos étnicos existentes no Sul passaram pelo acesso à terra, pelo seu reconhecimento no território, pela sua inclusão no sistema de direitos sociais” (Leite, 1996, p. 49).

Sebrão (2010, p. 33) apresenta o seguinte retrato da situação da população negra escravizada na Província de Santa Catarina:

Em Desterro, na Ilha e em toda Província de Santa Catarina, por ser constituída de muitas comunidades pobres e economia tipo familiar, durante todo período escravocrata coexistiram trabalho livre e trabalho escravo e este não representou uma porcentagem alta em relação à maioria das outras Províncias. **Isso não significa, porém, que o cativo tivesse as mesmas condições que os demais trabalhadores, tampouco que vivessem em harmonia com os escravocratas da sociedade catarinense. Além das péssimas condições materiais, os cativos eram acometidos de discriminação racial, proibições de diversos tipos e violência física.** Tudo isso atingiu também africanos e afrodescendentes livres e libertos, implicando em marcas que são sensíveis até a atualidade (grifo meu).

Assim, a especificidade da escravidão em Santa Catarina está relacionada, primeiramente, à reduzida concentração de escravizados nas mãos dos proprietários, pois havia poucas fortunas, sendo difícil adquirir um plantel muito numeroso de escravizados. Outra característica, muito anterior à chegada dos imigrantes alemães, italianos e poloneses, era a relativa pobreza da população livre, fazendo com que muitos proprietários tivessem que trabalhar na lavoura ou em outras atividades juntamente com seus escravizados (Pedro *et al*, 1996).

Fernando Henrique Cardoso (2000), no mesmo sentido, escreveu que embora a presença de negros em Florianópolis (Desterro, até 1894) ocorresse desde o início da colonização da ilha, tal presença foi sempre relativamente pequena. Não porque essa região tivesse algum espírito abolicionista, mas porque nela prevalecia a economia de subsistência. Cardoso (2000) relata que número de

---

predominantemente de subsistência e subsidiária, calcada na pequena propriedade administrada diretamente por uma massa de brancos pobres, que não poderiam se dar ao luxo de furtar-se aos trabalhos braçais”.

negros escravizados já superava o indígena na segunda metade do século XVIII, em virtude da expansão do trabalho na pesca, na agricultura e no comércio da região.

Embora empobrecida, a região de Desterro possuía mecanismos que hierarquizavam o trabalho entre homens brancos e negros escravizados, como na pesca da baleia, em que os brancos atuavam na própria pesca em si, nas embarcações, por serem considerados mais confiáveis, enquanto os negros escravizados trabalhavam em terra, nas armações, na preparação de produtos derivados do mamífero aquático (Cardoso, 2000). A população branca pobre, inclusive, preferia trabalhar nas embarcações a, mesmo de forma assalariada, trabalhar ao lado de escravizados na atividade rural (Cardoso, 2000). Negros, escravizados ou libertos, eram vistos como inferiores aos brancos. Isso ocorria, entre outros motivos, segundo Cardoso (2000, p. 198-199), porque:

[...] numa região como essa de Santa Catarina que estamos analisando, não havendo o suporte material da dominação senhorial e existindo a estratificação social em castas, a dominação senhorial confundia-se ainda mais que noutras áreas com a dominação racial: **não era ao senhor que o escravo devia obrigações sem contrapartida de direitos, era ao branco que o negro as devia.** [...] por causa da inconsistência das condições para a exploração escravocrata e da coexistência do trabalho livre com o trabalho escravo, deparamos em Desterro com uma situação em que a cor da pele e **as marcas raciais foram selecionadas como elementos capazes de exprimir, mais do que uma desigualdade social, uma desigualdade natural entre negros e brancos** (grifos meus).

Esse ideal de supremacia branca sobre os negros legitimava a violação de princípios éticos para a exploração destes, por meio da discriminação e da espoliação, ainda que não houvesse uma relação de senhorio entre eles (Cardoso, 2000).

No século XIX, o trabalho de escravizados em Desterro estava concentrado nas atividades rurais e nos serviços domésticos (Cardoso, 2000). Todavia, a utilização de trabalhadores escravizados não era exclusividade dos mais ricos da região. Os agricultores pobres economizavam por algum tempo até conseguirem recursos para a compra de negros escravizados, já que o fato de ser proprietário (mesmo de apenas um ou de poucos) era útil à sua vaidade e ao seu desejo de ociosidade (Cardoso, 2000), além do prestígio que se obtinha na sociedade à época.

Ilka Boaventura Leite (1996) constatou que parcela considerável das pesquisas afirma a ausência ou inexpressividade da contribuição da população

negra no sul do Brasil e, especialmente, em relação aos estados do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina, duas especificidades foram apontadas:<sup>55</sup>

[...] a primeira, fundamentada a partir de uma análise do passado colonial, afirma que o negro teve e tem presença rara, inexpressiva ou insignificante e atribui a isso a ausência de um grande sistema escravista voltado para a exportação, como ocorreu em outras regiões do Brasil. [...] A segunda, menos explícita porém não menos importante, sugere que em algumas áreas e em certos tipos de atividades, existiram relações mais democráticas e igualitárias. Essas relações seriam decorrentes sobretudo do modelo econômico implantado e de um menor contingente de escravos tal como em anteriores áreas de exploração colonial (Leite, 1996, p. 41).

Contudo, a citada autora apresenta certa divergência em relação a essas conclusões, afirmando que a população negra foi, na verdade, invisibilizada e que os efeitos dessa situação podem ser percebidos nas práticas políticas atuais, em que os argumentos da “insignificância numérica” do negro no Sul impactam ou imobilizam até os militantes da causa negra. Essa invisibilidade, que é um dos suportes da ideologia do branqueamento, ocorreu no âmbito individual, coletivo, nas ações institucionais, oficiais e nos textos científicos (Leite, 1996), repercutindo no período pós-abolição em Santa Catarina, conforme destacado por Joana Maria Pedro *et al* (1996, p. 242):

O que se vai perceber no período imediatamente posterior à Abolição é que, para as populações de origem africana, as oportunidades de sobrevivência, principalmente no espaço urbano, tornaram-se cada vez mais difíceis. A forma como foi instituída a abolição, no interior de uma política segregacionista e racista, representou um dado a mais na manutenção da pobreza e exclusão de qualquer forma de cidadania por parte das populações de origem africana. Esta segregação contou não só com o preconceito explicitado na imprensa, mas com atitudes concretas que envolvem o domínio do corpo e o controle dos deslocamentos.

Assim, a invisibilidade tem sido um dos tributos pagos pela população negra, pois além da historiografia, os meios de comunicação pouco destacam a contribuição desse contingente populacional como elemento integrante do estado de Santa Catarina, resultando na negação da sua existência e memória (Pedro *et al*, 1996). Logo, se pode afirmar que:

---

<sup>55</sup> Segundo a autora, há na literatura sobre Santa Catarina o uso de argumentos que explicam o sucesso econômico do Estado atribuindo esse fato exclusivamente à colonização com europeus, sem examinar o conjunto de variáveis que os colocaram nessa posição privilegiada, seja em relação ao acesso à terra, seja quanto aos processos produtivos que serão implantados ao longo da sua fixação no território. Alerta que, a partir dessa assertiva, há a possibilidade de serem sustentados mitos, como: a) a de que a escravidão teria sido mais branda porque o senhor possuía menor número de escravos e trabalha lado a lado com seu escravo; b) a de que no Sul houve menos discriminação racial, havendo um sistema de posições sociais mais igualitárias (Leite, 1996, p. 41).

Nos dias de hoje a diminuta presença de pessoas de origem africana em funções consideradas qualificadas e que representem visibilidade pública costuma ser atribuída ao pequeno contingente destas no conjunto da população catarinense. E isto, por sua vez, é creditado ao reduzido número de cativos que existiam em Santa Catarina no período da escravidão. Este tipo de argumento - o qual escamoteia o intenso preconceito e discriminação no trato com os negros - costuma vir amparado numa reduzida produção historiográfica dedicada ao período da escravidão. Alguns dos trabalhos desenvolvidos nesta área têm buscado uma certa especificidade em Santa Catarina; tentam encontrar, neste passado não muito remoto, as razões para a manutenção de uma discriminação que se reproduz no dia a dia e que se expressa, muitas vezes, na negação da cultura, da diferença, da aparência, da cor da pele, enfim do corpo e da história (Pedro *et al*, 1996, p. 234).

O fim da escravidão não proporcionou à população negra catarinense, de forma geral, a ascensão social. Se, durante a vigência da escravidão, as barreiras impostas aos negros eram explícitas, seja por meio de regras estabelecidas entre seus proprietários, seja por meio de normas e as correspondentes sanções aplicáveis que os proibiam de conviverem entre si e de exercerem livremente suas crenças religiosas ou manifestações culturais (Cardoso, 2000), o período pós-abolição foi marcado por barreiras implícitas que se amparavam no anseio da “pureza racial” pelos brancos. A rejeição social imposta pelos brancos aos negros e pardos do círculo de convivência na sociedade continuaram na mesma medida em que as relações entre livres e escravizados se davam.<sup>56</sup> Para Cardoso (2000, p. 200):

**Os libertos e seus descendentes continuaram sendo negros, isto é, naturalmente inferiores.** Tanto mais que a sociedade local não proporcionou muitas oportunidades de ascensão social aos negros, que continuavam a desempenhar, como antes, **os serviços para os quais eles eram naturalmente aptos: o trabalho braçal econômica e socialmente desqualificado.** Numa situação social como essa existem, obviamente, muitos estímulos para a preservação da antiga ideologia racial dos brancos (grifos meus).

Reforçada pela invisibilidade, a desigualdade racial persiste ainda hoje. Batistella (2022a), ao tratar da pesquisa realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE),<sup>57</sup> afirma que o estado de Santa Catarina tem a maior desigualdade associada à cor da pele no país no que se refere ao percentual de pessoas que conseguem viver em um domicílio próprio, pois, entre pessoas brancas, quase oito em cada 10 (77,5%) moravam em uma habitação própria em

---

<sup>56</sup> Nascimento, em sua obra “O genocídio negro brasileiro” (2016), também relata a ausência de interação social do negro na vida social brasileira, especialmente na região Sul.

<sup>57</sup> O autor se refere à pesquisa Desigualdades Sociais por Cor ou Raça no Brasil.

2019. No caso de pretos e pardos, ambos considerados negros no recorte do IBGE, esse número é de cerca de seis em cada 10 (58,2%).<sup>58</sup>

Em relação ao desemprego,<sup>59</sup> Passuello (2022) afirma, com base na mesma pesquisa, que, em 2021, a população negra foi mais atingida do que as pessoas brancas em Santa Catarina, pois registrou que 9,2% das pessoas pretas e 7,3% das pessoas pardas estiveram desempregadas, enquanto para as pessoas brancas o percentual foi de 4,5%.<sup>60</sup>

Além disso, Batistella (2022b) assinala que os dados apontaram que os estudantes negros em Santa Catarina, com idades entre 13 e 17 anos, estão mais expostos à dificuldade de ir à escola por falta de segurança no trajeto e às brigas com uso de armas brancas, dado que 17,3% dos estudantes negros de Santa Catarina relataram terem sido impedidos de frequentar as aulas em algum dos 30 dias anteriores à pesquisa, por falta de segurança no trajeto entre a própria casa e a escola, sendo a situação ainda mais alarmante entre adolescentes pretos (21,8%). Já entre alunos brancos, o índice cai para 11,9%, abaixo das médias estadual (13,6%), da região Sul (12,8%) e de todo o Brasil (16,6%). O estudo ainda menciona que 6,7% dos estudantes negros no estado foram expostos a alguma briga com uso de arma branca, como facas, nos 30 dias anteriores à coleta dos dados, percentual acima das médias catarinense (4,5%), sulista e brasileira, sendo estas duas últimas em 4,8%. Já entre adolescentes de cor de pele branca, 3,5% estiveram envolvidos em algum conflito deste tipo.<sup>61</sup>

O exame desses percentuais deve considerar que, no estado catarinense, a população que se declarou preta, no último censo demográfico realizado pelo IBGE, equivale a 4,07% e a que declarou parda 19,2%.<sup>62</sup> Assim, embora a população negra, composta por esses dois grupos, seja minoritária, é possível concluir que

---

<sup>58</sup> Conforme matéria do jornal NSC, disponível em: <https://www.nsctotal.com.br/noticias/desigualdade-patrimonial-entre-negros-e-brancos-em-sc-e-a-maior-do-pais>. Acesso em: 1 jul. 2024.

<sup>59</sup> Foram consideradas desempregadas as pessoas com idade para trabalhar, maiores de 14 anos, que estão fora do mercado de trabalho, mas que têm disponibilidade para atuar e tentam encontrar um serviço.

<sup>60</sup> De acordo com a matéria do jornal NSC, disponível em: <https://www.nsctotal.com.br/noticias/desemprego-em-sc-e-duas-vezes-maior-entre-negros-aponta-ibge>. Acesso em: 1 jul. 2024.

<sup>61</sup> Conforme matéria do jornal NSC, disponível em: <https://www.nsctotal.com.br/noticias/estudantes-negros-em-sc-sofrem-mais-com-assedio-e-dificuldade-de-ir-a-escola>. Acesso em: 1 jul. 2024.

<sup>62</sup> Questão que será abordada na próxima subseção de forma mais detalhada.

esse contingente é altamente impactado por situações de vulnerabilidade, a exemplo das mencionadas anteriormente.

De acordo com o último censo, assunto da próxima subseção, Santa Catarina é o segundo estado da federação com maior percentual de população branca,<sup>63</sup> porém as desigualdades sociais e a dificuldade de acesso às políticas públicas são mais expressivas para a população negra. O argumento da “insignificância numérica” dos negros em Santa Catarina não pode ser utilizado para justificar que essa parcela da população seja desconsiderada ou não tenha acesso às políticas públicas que lhe são destinadas.

#### 4.3 COMPOSIÇÃO RACIAL DO BRASIL E DE SANTA CATARINA NO CENSO DE 2022

O Brasil é conhecido pela desigualdade social que o assola há séculos. Assunto constante em programas, jornais e revistas, a desigualdade social permeia os conflitos vividos pela sociedade brasileira. Mas há uma questão bem pontuada por Theodoro (2022) que muitos resistem em admitir: o combate à desigualdade social envolve, necessariamente, a questão racial. Segundo o autor:

A desigualdade brasileira só poderá ser efetivamente enfrentada se for devidamente interpretada e entendida em sua dimensão racial. Em outras palavras, os altos índices de desigualdade no Brasil, inclusive no mercado de trabalho, só podem ser eliminados com a utilização complementar de instrumentos e políticas de combate ao racismo (Theodoro, 2022, p. 161-162).

Santa Catarina teve um crescimento populacional de 21,8%, de 2010 a 2022, segundo o IBGE. Os dados do Censo de 2022, promovido pela fundação pública federal, revelam que Santa Catarina possui uma população de 7.610.361 pessoas.

Desse total, 1.462.988 pessoas se declararam como pardas (19,22%) e 309.908 pessoas, pretas (4,07%). Em relação ao Censo de 2010, a população parda

---

<sup>63</sup> De acordo com o Censo 2022, realizado pelo IBGE, a região Sul do Brasil concentra o maior percentual de população branca, distribuída entre os Estados de Rio Grande do Sul (78,4%), Santa Catarina (76,3%) e Paraná (64,6%). Conforme notícia divulgada em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/38719-censo-2022-pela-primeira-vez-desde-1991-a-maior-parte-da-populacao-do-brasil-se-declara-parda>. Acesso em: 22 jun. 2024.

catarinense cresceu 88,6% (cerca de 687 mil pessoas). Já em relação à população preta, o crescimento foi de 68,8% (cerca de 126 mil pessoas). Ou seja, a população negra catarinense estimada pelo IBGE em 2022 alcançou o número de 1.772.896 (23,29%).

Não obstante às taxas expressivas de crescimento apontadas no parágrafo anterior, segundo o IBGE, Santa Catarina ainda é o estado com o menor percentual de pessoas pretas (4,07%) na população residente entre as 27 Unidades da Federação e o segundo estado com o menor percentual de pessoas pardas (19,22%).

O percentual da população branca no estado foi de 76,28%, a segunda maior do país, atrás apenas do Rio Grande do Sul (78,42%). Em 2010, a população branca catarinense alcançava 83,97%. A população indígena alcançou o número de 19.254 pessoas (0,25%), enquanto os autodeclarados amarelos somam 12.436 (0,16%). Em comparação com o Censo de 2010, a população amarela foi a única que sofreu redução no estado catarinense (-52,2%).

Ainda, cabe destacar que, em Santa Catarina, Joinville figura como o município com o maior número de população branca (468.401) e parda (120.284); Florianópolis tem as maiores populações preta (35.813) e amarela (2.398); enquanto Ipuacu tem a maior população indígena do estado (4.217).

Quando considerada a proporção, em Santa Catarina, Angelina é o município com o maior percentual de população branca (96,01%); Capivari de Baixo tem o maior percentual de população negra (10,75%); Frei Rogério figura como o município com maior proporção de população amarela (1,87%); Calmon, por sua vez, tem o maior percentual de população parda (50,51%); e Ipuacu, a maior proporção de população indígena (54,55%). Além disso, os dados do Censo 2022 demonstram que há pessoas pretas e pardas em todos os municípios catarinenses. A tabela abaixo traz um resumo desses dados:

Tabela 1 – Municípios catarinenses com as maiores populações residentes e maiores percentuais da população total, por cor ou raça

População residente			Percentual da população residente		
Cor ou raça	Município	(Pessoas)	Cor ou raça	Município	(%)
Branca	1. Joinville	468.401	Branca	1. Angelina	96,01
	2. Florianópolis	410.298		2. Cunhataí	95,88
	3. Blumenau	285.354		3. Pedras Grandes	95,34

Preta	1. Florianópolis	35.813	Preta	1. Capivari de Baixo	10,75
	2. Joinville	25.532		2. Urupema	8,09
	3. São José	19.167		3. Santiago do Sul	7,93
Amarela	1. Florianópolis	2.398	Amarela	1. Frei Rogério	1,87
	2. Joinville	1.599		2. Vargem Bonita	0,74
	3. Itajaí	687		3. São Joaquim	0,66
Parda	1. Joinville	120.284	Parda	1. Calmon	50,51
	2. Florianópolis	87.542		2. Timbó Grande	45,48
	3. Chapecó	65.512		3. Cerro Negro	44,08
Indígena	1. Ipuaçú	4.217	Indígena	1. Ipuaçú	54,55
	2. Chapecó	2.293		2. Entre Rios	34,16
	3. José Boiteux	1.373		3. José Boiteux	22,94

Fonte: IBGE

A posição de estado com a menor população preta e a segunda menor população parda do Brasil contrasta com a sua posição quando o assunto é crimes de injúria racial. Em 2020, Santa Catarina liderou o *ranking* dos estados com o maior número de crimes de injúria racial, registrando 2.865 casos, mais do que o dobro da soma dos casos registrados em São Paulo (1.722) e Rio de Janeiro (1.087), segundo e terceiro colocados, respectivamente, no *ranking*.<sup>64</sup>

Portanto, pode-se constatar que Santa Catarina é um estado majoritariamente branco (76,28%) e esse pode ser um dos empecilhos no desenvolvimento de políticas públicas voltadas à população negra. Isso porque um estado majoritariamente branco costuma ter mais agentes políticos brancos. Sem voz nos poderes constituídos e invisibilizada, a população negra fica à mercê de um grupo que não passou ou passa pelas mesmas dificuldades inerentes ao racismo por ela enfrentadas e que, não raramente, contestam a existência do racismo na sociedade catarinense.

#### 4.4 A NECESSÁRIA COMPREENSÃO DA EXISTÊNCIA DO RACISMO

Não se pode esperar que pessoas que relutam a admitir que o racismo no Brasil existe e está enraizado nas estruturas que formam nossa sociedade desigual

<sup>64</sup> ND MAIS. Santa Catarina lidera registros de injúria racial e é 3º Estado em ameaça à mulher. Disponível em: <<https://ndmais.com.br/seguranca/santa-atarina-lidera-registros-de-injuria-racial-e-e-3o-estado-em-ameaca-a-mulher/>>. Acesso em: 25 jan. 2024.

reconheçam a necessidade de políticas de ações afirmativas voltadas à população negra. Para Silveira (2023, p. 219):

Quando se admite a ideia de democracia racial no Brasil, ainda que seja para justificar a igualdade entre brancos, negros e indígenas, a existência de desigualdades sociais entre os diversos grupos étnico-raciais deixa de ser um problema público, resultado da história de expropriação de riquezas e do exercício do poder de alguns em detrimento de outros, passando a ser uma questão da esfera privada, ocultando o racismo que se manifesta, na forma institucional e estrutural, na sociedade brasileira.

É preciso que o poder público aja de forma a incentivar essas pessoas a conhecerem mais sobre a história do próprio Brasil. Na presente dissertação, mais adiante, contribuir-se-á com a sugestão do uso da função pedagógica do TCE/SC como forma de promover esse conhecimento. Afinal, para que o poder público possa agir de tal forma, é necessário que os servidores públicos e os agentes políticos que o compõem, sem se olvidar da população em geral, sejam capacitados e conhecedores da nossa sociedade desigual e o papel do racismo na perpetuação das desigualdades, além da necessária compreensão das diferenças entre racismo, discriminação racial e intolerância.

A Convenção Interamericana Contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância, da qual o Brasil é signatário,<sup>65</sup> estabelece as seguintes definições para a discriminação racial, o racismo e a intolerância:<sup>66</sup>

Para os efeitos desta Convenção:

1. Discriminação racial é qualquer distinção, exclusão, restrição ou preferência, em qualquer área da vida pública ou privada, cujo propósito ou efeito seja anular ou restringir o reconhecimento, gozo ou exercício, em

<sup>65</sup> O Decreto n. 10.932, de 10 de janeiro de 2022, promulgou a Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância, firmado pela República Federativa do Brasil, na Guatemala, em 5 de junho de 2013.

<sup>66</sup> Outros conceitos trazidos pela supracitada convenção são: [...] **2. Discriminação racial indireta** é aquela que ocorre, em qualquer esfera da vida pública ou privada, quando um dispositivo, prática ou critério aparentemente neutro tem a capacidade de acarretar uma desvantagem particular para pessoas pertencentes a um grupo específico, com base nas razões estabelecidas no Artigo 1.1, ou as coloca em desvantagem, a menos que esse dispositivo, prática ou critério tenha um objetivo ou justificativa razoável e legítima à luz do Direito Internacional dos Direitos Humanos. **3. Discriminação múltipla ou agravada** é qualquer preferência, distinção, exclusão ou restrição baseada, de modo concomitante, em dois ou mais critérios dispostos no Artigo 1.1, ou outros reconhecidos em instrumentos internacionais, cujo objetivo ou resultado seja anular ou restringir o reconhecimento, gozo ou exercício, em condições de igualdade, de um ou mais direitos humanos e liberdades fundamentais consagrados nos instrumentos internacionais aplicáveis aos Estados Partes, em qualquer área da vida pública ou privada. [...] **5.** As medidas especiais ou de ação afirmativa adotadas com a finalidade de assegurar o gozo ou exercício, em condições de igualdade, de um ou mais direitos humanos e liberdades fundamentais de grupos que requeiram essa proteção não constituirão discriminação racial, desde que essas medidas não levem à manutenção de direitos separados para grupos diferentes e não se perpetuem uma vez alcançados seus objetivos. (grifos meus)

condições de igualdade, de um ou mais direitos humanos e liberdades fundamentais consagrados nos instrumentos internacionais aplicáveis aos Estados Partes. A discriminação racial pode basear-se em raça, cor, ascendência ou origem nacional ou étnica.

[...]

4. Racismo consiste em qualquer teoria, doutrina, ideologia ou conjunto de ideias que enunciam um vínculo causal entre as características fenotípicas ou genotípicas de indivíduos ou grupos e seus traços intelectuais, culturais e de personalidade, inclusive o falso conceito de superioridade racial. O racismo ocasiona desigualdades raciais e a noção de que as relações discriminatórias entre grupos são moral e cientificamente justificadas. Toda teoria, doutrina, ideologia e conjunto de ideias racistas descritas neste Artigo são cientificamente falsas, moralmente censuráveis, socialmente injustas e contrárias aos princípios fundamentais do Direito Internacional e, portanto, perturbam gravemente a paz e a segurança internacional, sendo, dessa maneira, condenadas pelos Estados Partes.

[...]

6. Intolerância é um ato ou conjunto de atos ou manifestações que denotam desrespeito, rejeição ou desprezo à dignidade, características, convicções ou opiniões de pessoas por serem diferentes ou contrárias. Pode manifestar-se como a marginalização e a exclusão de grupos em condições de vulnerabilidade da participação em qualquer esfera da vida pública ou privada ou como violência contra esses grupos.

Silvio Almeida (2019), por sua vez, nos apresenta três concepções do racismo: a individualista, que se relaciona com a subjetividade; a institucional, que se relaciona com o Estado; e a estrutural, que, por sua vez, se relaciona com a economia. Na concepção individualista, Almeida (2019, p. 36) afirma que:

O racismo, segundo esta concepção, é concebido como uma espécie de “patologia” ou anormalidade. Seria um fenômeno ético ou psicológico de caráter individual ou coletivo, atribuído a grupos isolados; ou, ainda, seria o racismo uma “irracionalidade” a ser combatida no campo jurídico por meio da aplicação de sanções civis – indenizações, por exemplo – ou penais. Por isso, a concepção individualista pode não admitir a existência de “racismo”, mas somente de “preconceito”, a fim de ressaltar a natureza psicológica do fenômeno em detrimento de sua natureza política.

Quanto à concepção institucional, que representa importante avanço teórico no âmbito das relações raciais, Almeida (2019, p. 37-40) observa que:

Sob esta perspectiva, o racismo não se resume a comportamentos individuais, mas é tratado como o resultado do funcionamento das instituições, que passam a atuar em uma dinâmica que confere, ainda que indiretamente, desvantagens e privilégios com base na raça. [...]

Assim, a principal tese dos que afirmam a existência de racismo institucional é que os conflitos raciais também são parte das instituições. Assim, a desigualdade racial é uma característica da sociedade não apenas por causa da ação isolada de grupos ou de indivíduos racistas, mas fundamentalmente porque as instituições são hegemônicas por determinados grupos raciais que utilizam mecanismos institucionais para impor seus interesses políticos e econômicos.

O que se pode verificar até então é que a concepção institucional do racismo trata o poder como elemento central da relação racial. Com efeito, o

racismo é dominação. É, sem dúvida, um salto qualitativo quando se compara com a limitada análise de ordem comportamental presente na concepção individualista.

Dessa forma, pode-se afirmar que instituições racistas são consequência da ação de um grupo racista da sociedade que as domina. Ainda sobre o racismo institucional, Theodoro (2022, p. 155) pontua que a sua incidência:

[...] faz com que a população negra não tenha as mesmas oportunidades no mercado de trabalho nem igual acesso a serviços e benefícios públicos, assim como às ações de combate à pobreza. A hipótese do racismo institucional, ainda que mereça avaliação cuidadosa, está longe de ser despropositada. Estudos realizados na última década têm demonstrado diferenças de tratamento e de acesso a serviços públicos, em prejuízo das populações negras, inclusive no âmbito do acesso a benefícios voltados aos mais pobres.

De acordo com a perspectiva apresentada, a predominância de homens brancos em diversas esferas institucionais, tanto públicas quanto privadas, é sustentada, primeiramente, pela presença de normas e práticas que consciente ou inconscientemente dificultam a progressão de indivíduos negros e/ou mulheres. Além disso, essa hegemonia é fortalecida pela ausência de espaços dedicados à discussão e conscientização sobre as questões de desigualdade racial e de gênero, o que acaba por legitimar a dominação do grupo composto por homens brancos (Almeida, 2019).

Por fim, no que se refere à concepção estrutural, Almeida (2019, p. 50) sublinha que:

[...] o racismo é uma decorrência da própria estrutura social, ou seja, do modo “normal” com que se constituem as relações políticas, econômicas, jurídicas e até familiares, não sendo uma patologia social e nem um desarranjo institucional. O racismo é estrutural. Comportamentos individuais e processos institucionais são derivados de uma sociedade cujo racismo é regra e não exceção. O racismo é parte de um processo social que ocorre “pelas costas dos indivíduos e lhes parece legado pela tradição”.

Conhecer e compreender todos esses conceitos é indispensável para que os agentes públicos tenham a capacidade de elaborar políticas públicas voltadas à população negra e para que essas políticas públicas sejam bem recepcionadas pela sociedade em geral. Essas políticas públicas precisam ser acompanhadas de instrumentos que evitem a ocorrência da prática do racismo de forma individual, institucional e estrutural, o que exige fortes alterações nas relações sociais, políticas e econômicas.

Nesse contexto, a participação em um ambiente que proporcione o debate a respeito de políticas públicas voltadas à população negra, exige profunda

compreensão da nossa sociedade e as raízes que a formaram, sobretudo no campo das relações raciais (Moreira, 2019). E isso envolve a compreensão de que o princípio da igualdade deve levar em consideração os desequilíbrios existentes entre as populações negra e branca frutos de políticas públicas anteriores que visavam ao branqueamento da população brasileira e a consequente marginalização dos negros. O desafio se impõe porque, segundo Moreira (2019, p. 26-27):

Pessoas brancas ouvem histórias de discriminação racial, tomam contato com estudos estatísticos sobre discriminação racial, com pesquisas sociológicas que atestam a presença pervasiva de discriminação racial, nosso País é condenado por instituições de direitos humanos em função de discriminação racial, mas, mesmo assim, elas imediatamente lançam suspeição sobre sua existência. Afinal, eles sugerem que o *status* social que elas possuem está relacionado com a exclusão social de minorias raciais. [...] Muitas delas também não reconhecem qualquer tipo de dano que o discurso de ódio ou piadas racistas possam fazer a pessoas negras.

Essa resistência a admitir que práticas racistas ocorrem diariamente no Brasil é fruto de uma falsa construção e ideólogos e do poder público brasileiro, que usavam a segregação racial nos Estados Unidos da América (EUA) e o *apartheid* na África do Sul como instrumento de comparação a uma suposta integração entre negros e brancos no país. Nessa falsa construção, o mito da democracia racial se iniciou com a convivência pacífica e não segregada entre brancos e negros no Brasil, numa integração despida de qualquer tipo de preconceito que resultou, inclusive, em interação sexual entre brancos e negras. (Nascimento, 2016). Esse ideal desconsidera a verticalidade das relações entre os proprietários de escravas e a submissão forçada destas a seus senhores, ou seja, a interação sexual entre eles não era volitiva para as mulheres negras. O que os ideólogos chamam de integração racial nada mais foi do que violência sexual contra a mulher negra e, depois, contra a mulher mulata. Para Nascimento (2016, p. 75):

O mito da “democracia racial” enfatiza a popularidade da mulata como “prova” de abertura e saúde das relações raciais no Brasil. No entanto, sua posição na sociedade mostra que o fato social exprime-se corretamente de acordo com o ditado popular [branca para casar, negra para trabalhar, mulata para fornicar]. Nessa versão, há o reconhecimento geral do povo de que a raça negra foi prostituída, e prostituição de baixo preço. Já que a existência da mulata significa o “produto” do prévio estupro da mulher africana, a implicação está em que após a brutal violação, a mulata tornou-se só objeto de fornicação, enquanto a mulher negra continuou relegada à sua função original, ou seja, o trabalho compulsório. Exploração econômica e lucro definem, ainda outra vez, seu papel social.

Para Cidade de Jesus (2024), negras escravizadas eram, inclusive, mais exploradas do que os negros, pois as formas como eram violentadas iam do estupro

frequente, com vistas à geração de novos escravizados, à exploração de seus corpos por meio da prostituição, além de sua utilização nos trabalhos domésticos ou agrícolas.

A suposta integração racial, portanto, não incluía o negro no seio familiar dos brancos. A exclusão silenciosa do negro do círculo de convivência, principalmente familiar, é engrenagem que muito bem serve ao mito da democracia racial e à falsa comparação entre as relações raciais no Brasil e nos EUA, como se a miscigenação fosse uma exclusividade brasileira.<sup>67</sup> Todavia, o que há é uma confusão, talvez proposital, da segregação racial americana, um sistema jurídico, com a pureza de raça, já que a miscigenação também ocorreu no país norte-americano e, em 1910, alcançava 21% de sua população (Nascimento, 2016).

O que se tem, portanto, é uma falsa narrativa de que, no Brasil, vige a neutralidade ou transcendência racial que tem como um dos principais temas, para Moreira (2019, p. 171):

[...] a tese de que a sociedade brasileira conseguiu transcender a questão da raça em função de sua miscigenação. Esse processo expressa o fato de que diferenças raciais não possuem relevância no espaço privado, evidência que elas também são irrelevantes no espaço público. As relações entre negros e brancos na esfera íntima permitiu a criação de uma cultura pública baseada no ideal de assimilação: grupos raciais foram paulatinamente integrados em função de uma moralidade pública baseada na noção de cordialidade.

Essas relações na esfera íntima e noção de cordialidade, como já vimos, se originaram de uma relação verticalizada entre o senhor de escravizados e as mulheres negras. Da exploração explícita e legalizada de negros escravizados à discriminação silenciosa e institucionalizada, o racismo à brasileira subsiste. Nesse sentido, arremata Nascimento (2016, p. 111):

Devemos compreender “democracia racial” como significando a metáfora perfeita para designar o racismo estilo brasileiro: não tão óbvio como o racismo dos Estados Unidos e nem legalizado qual o *apartheid* da África do Sul, mas institucionalizado de forma eficaz nos níveis oficiais de governo,

---

<sup>67</sup> Se o Brasil lançava mão da segregação racial norte-americana para justificar a alegada democracia racial brasileira, Os EUA, por um longo período, também utilizavam as supostas relações interracial e a miscigenação daqui, de forma romantizada, como alerta e necessidade de fortalecimento da segregação racial lá, para que se evitasse a ocorrência de algo semelhante em solo americano, em proteção aos brancos e à “pureza” de suas famílias. Para os norte-americanos, **“retratada de forma romantizada, a sociedade brasileira era um Éden sem regras, onde o sexo interracial era livre**, o que contribuía ainda mais para a construção de uma ideia sobre a vida no exótico (erótico) mundo tropical. **Essa imagem do Brasil era inventada, reforçada e necessária** para a construção de uma imagem oposta de ‘nação americana’ [...]” (Brito, 2023, p. 197, grifos meus).

assim como difuso e profundamente penetrante no tecido social, psicológico, econômico, político e cultural da sociedade do país.

Eis um dos desafios que devemos superar. E parte desse desafio deve considerar aquilo que se considera por igualdade. Deve-se compreender que a concretização da igualdade não se limita à previsão formal, ainda que no texto constitucional. É necessário que a igualdade adentre ao plano material, por meio de ações adotadas pelo poder público para que esse princípio tão almejado e mencionado se concretize na sociedade brasileira. Todavia, quando a igualdade é trazida para o campo da discriminação racial, seus aspectos formais e materiais parecem não serem mais suficientes para a sua concretização, já que, em uma sociedade desigual em que o racismo possui papel importante em sua construção, deve-se levar em consideração a necessidade de eliminar toda uma estrutura de subordinação entre raças impregnada na sociedade na qual vivemos.

Os argumentos que levam em consideração apenas a igualdade formal e a homogeneidade racial devem ser, de pronto, descartadas. Como já demonstrado nesta dissertação, a realidade brasileira, quando se trata de discriminação racial, não condiz com a igualdade prevista na Constituição Federal e a miscigenação de seu povo não inibe a prática de atos racistas no Brasil. Nas palavras de Moreira (2019, p. 35; 40-41):

Não tenho dúvidas de que as noções de igualdade formal e de igualdade material ainda são parâmetros relevantes, mas eles se mostram insuficientes em uma ordem racial como a nossa. A discussão sobre a constitucionalidade de ações afirmativas, o problema do encarceramento em massa da população negra, o genocídio da juventude negra, despertou um debate importante que é a questão da igualdade de status entre grupos sociais. Os processos de estratificação racial presentes na nossa nação não trazem apenas desigualdades materiais, elas provocam uma hierarquia de valor entre os membros de diferentes grupos raciais. Vemos então que a interpretação da igualdade não pode ser pensada apenas a partir da velha lógica dos princípios da razoabilidade ou proporcionalidade. **A concepção do Estado como um agente de transformação requer que atribuamos ao princípio da igualdade uma função central: o combate contra a subordinação cultural e material de minorias raciais.**

[...]

Isso significa que o intérprete deve considerar como as práticas discriminatórias privadas concorrem para a subordinação de minorias raciais, razão pela qual **devemos rejeitar a articulação entre igualdade formal e homogeneidade racial como parâmetros para a interpretação do princípio da igualdade** (grifos meus).

O racismo humilha e fere a dignidade da pessoa humana. O racismo também exclui, despreza e marginaliza a população negra há anos. Excluída, a população negra não vê o poder público considerar o racismo como uma das causas

da desigualdade social. Desprezada, as ações afirmativas voltadas a essa parcela da população são frequentemente objeto de depreciação pela sociedade. Marginalizada, a população negra costuma ser maioria em periferias, favelas e entre a população de rua, expostas a diversos riscos, como as enfermidades e a fome, como se a dignidade da pessoa humana, prevista no texto constitucional, não fosse um princípio a ela aplicável.

É nesse contexto que a atuação do Tribunal de Contas catarinense é relevante e fundamental no levantamento de dados e na fiscalização e avaliação das políticas públicas, somando forças aos outros órgãos e poderes, para assegurar que os recursos públicos sejam usados em benefício de todos os cidadãos, especialmente os mais vulnerabilizados.

#### 4.5 POLÍTICAS PÚBLICAS COMO INSTRUMENTO DE INCLUSÃO DA POPULAÇÃO NEGRA CATARINENSE

A demanda de políticas públicas voltadas à população negra protagonizou, ao menos, três momentos importantes no Brasil.<sup>68</sup> Inicialmente, na década de 1980, quando da criação de órgãos e conselhos que objetivavam dar espaço à participação da população negra, especialmente pela promoção da cultura e valorização da sua contribuição no cenário brasileiro. Foi também nessa década, em 1988, que a Fundação Cultural Palmares foi criada. A promulgação da Constituição de 1988 deu início ao segundo momento. Nela há a disposição do racismo como crime inafiançável e imprescritível (art. 5º, XLII). Ainda nesse segundo momento, houve a promulgação da Lei n. 7.716/89, a Lei Caó, que define os crimes resultantes de preconceito de raça ou de cor, e a instituição de delegacias especializadas em crimes raciais. O terceiro momento é caracterizado pela adoção de políticas públicas específicas de combate à desigualdade racial, como a criação da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir), de iniciativa do Governo Federal, e a adoção das seguintes medidas: Programa de Combate ao Racismo Institucional (PCRI); ações afirmativas de promoção de acesso ao Ensino Superior; ações de implementação da Lei n. 10.639/2003, que estabelece a

---

<sup>68</sup> A Lei n. 12.288/2010, que instituiu o Estatuto da Igualdade Racial, define políticas públicas como “as ações, iniciativas e programas adotados pelo Estado no cumprimento de suas atribuições institucionais” (art. 1, parágrafo único, V).

obrigatoriedade da inclusão no currículo do Ensino Básico do estudo da História e da Cultura Afro-Brasileira; e Programa de Promoção da Igualdade de Oportunidades para Todos, do Ministério Público do Trabalho. Todavia, a conclusão que se obteve das avaliações dessas iniciativas é a de que tais medidas foram pontuais e restritas, “desvinculadas de ações abrangentes ou de uma estratégia mais geral”, e que o êxito no combate à desigualdade e à discriminação “demanda uma ação do governo, para a formulação, coordenação e consolidação de uma estratégia nacional” (Jaccoud, 2008, *apud* Silveira, 2023, p. 217-218).

Nota-se que se tornou corriqueiro fechar as portas para a população negra e, como bem pontua Theodoro (2022), a reversão desse cenário não é algo que ocorrerá no curto prazo e só será possível com a execução de políticas públicas sociais que proporcionem redistribuição de renda e combate ao racismo, entre outras possibilidades.

Essas políticas são classificadas por Locken (2018, p. 225) como “políticas de intervenção do Estado de bem-estar social”, que têm por objetivo “reduzir os impactos negativos dos problemas sociais” e que são “importantes instrumentos para elevar o nível da felicidade, assim como a redução da corrupção e a existência de um sistema democrático estável”. Nesse sentido, é fundamental a participação dos tribunais de contas na implementação de políticas públicas não só como controlador externo mas também como difusor da boa governança perante seus jurisdicionados, aí incluída a promoção da diversidade racial em seus quadros.

Portanto, as políticas públicas que podem promover a igualdade racial classificam-se na definição de políticas públicas compensatórias e são de extrema importância na implementação de um Estado de Bem-Estar Social. A atuação do Tribunal de Contas no controle das políticas públicas, sobretudo nas modalidades preventiva e concomitante, pode contribuir para que a sua implementação ocorra de forma mais assertiva e eficiente, beneficiando, assim, a população negra e o desenvolvimento de toda a sociedade. Nas palavras de Ferreira Júnior (2021, p. 147; 173):

[...] a atuação do controle externo junto ao Poder Legislativo na elaboração das peças orçamentárias é mandatária, devendo ter como escopo o tratamento dado (em uma visão retrospectiva e a posteriori) e a ser dado (em uma linha de atuação prospectiva e preventiva) pelo legislador orçamentário às políticas públicas que devem ser implementadas pelo Poder Público e tendo como parâmetros os resultados alcançados em

relação a elas, sob a ótica da efetividade da atuação estatal. [...] em um processo legítimo e salutar de controle institucional dialógico, visando o aprimoramento do processo de utilização de indicadores em políticas públicas, as Cortes de Contas devem criticar, sugerir, recomendar ou até determinar a exclusão, substituição ou complementação desses instrumentos, caso eles não sejam adequados para os fins a que se destinam, bem como estar abertas a sugestões de aperfeiçoamento colhidas com o próprio gestor.

E, como exemplo dessa atuação, cita-se a inclusão do atendimento ao art. 26-A da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN)<sup>69</sup> como critério a ser avaliado no Marco de Medição de Desempenho dos Tribunais de Contas (MMD-TC) de 2024, promovido pela Atricon.<sup>70</sup> Portanto, os tribunais de contas terão uma “oportunidade ímpar de desempenhar um relevante papel também na implementação da educação antirracista, contribuindo para que uma sociedade sem preconceitos de origem, raça e cor esteja mais perto de ser alcançada” (Silveira, 2024, p. 104).

Segundo Silveira (2024), a lentidão para a efetiva implementação do art. 26-A da LDBEN é um reflexo do racismo existente nas estruturas administrativas e governamentais que detêm o poder para transformar essa situação, cabendo aos tribunais de contas a auditoria de programas relacionados à educação antirracista, a sua inclusão na formação continuada de professores e nos planos de educação, além de verificar a existência de ações dessa temática nos currículos escolares, em consonância com o que se espera de um órgão promotor da igualdade racial. Conclui que:

A ação dos tribunais de contas em relação ao art. 26-A da LDBEN repercutirá na consolidação de uma educação antirracista, o que vai além da fiscalização financeira, dados os diversos aspectos dessa política pública. Significa que as cortes de contas reconhecem que vale a pena investir na educação para o enfrentamento do racismo e para a formação de cidadãos que respeitem as diferenças, sem estigmatizar determinados grupos sociais por sua característica étnica ou cultural (Silveira, 2024, p. 123).

<sup>69</sup> Art. 26-A. Nos estabelecimentos de ensino fundamental e de ensino médio, públicos e privados, **torna-se obrigatório o estudo da história e cultura afro-brasileira e indígena.** § 1º O conteúdo programático a que se refere este artigo incluirá diversos aspectos da história e da cultura que caracterizam a formação da população brasileira, a partir desses dois grupos étnicos, tais como o estudo da história da África e dos africanos, a luta dos negros e dos povos indígenas no Brasil, a cultura negra e indígena brasileira e o negro e o índio na formação da sociedade nacional, resgatando as suas contribuições nas áreas social, econômica e política, pertinentes à história do Brasil. § 2º Os conteúdos referentes à história e cultura afro-brasileira e dos povos indígenas brasileiros serão ministrados no âmbito de todo o currículo escolar, em especial nas áreas de educação artística e de literatura e história brasileiras (grifo meu).

<sup>70</sup> Disponível em: <https://docs.google.com/spreadsheets/d/12oeUtp9npOn7jqgaKG79vPMC6S-012pa/edit#gid=775770454>. Acesso em: 03 mai. 2024.

É, portanto, papel do Tribunal de Contas, assegurar: a realização dos controles prévio, concomitante e posterior; a regularidade e a legalidade da gestão financeira pública, com o apoio dos respectivos controles internos; a avaliação do desempenho de seus jurisdicionados; a avaliação dos programas e das políticas públicas; e o exercício de sua atividade judicante quando as circunstâncias assim exigirem. O exercício desse papel contribuirá para a realização dos direitos fundamentais dos cidadãos catarinenses, a concretização da democracia econômica, social e cultural, e a promoção da justiça financeira, entre outros benefícios (Costa, 2017).

Com todas essas possibilidades de atuação, aliadas à legitimidade e à autonomia conferida ao Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, é possível mapear a situação da população negra catarinense e as políticas públicas existentes em âmbito estadual e municipal, e, a partir desse mapeamento, formular determinações e recomendações a seus entes jurisdicionados, com o objetivo de promover a justiça financeira e social, na busca pela igualdade material entre os cidadãos catarinenses. É a Corte de Contas catarinense, portanto, agente fundamental para que os desafios que se impõem na elaboração de políticas públicas voltadas à população negra e no combate ao racismo em Santa Catarina sejam superados.

Por fim, nunca é demais destacar que o combate ao racismo busca a plena igualdade que um Estado Democrático de Direito propõe e que esse combate não deve ser restrito à população negra ou a ideologias político-partidárias. Pessoas interessadas na promoção da igualdade racial não podem mais se eximirem da responsabilidade dos vários processos de exclusão social que vigoram em nosso país. Pouco adianta abster-se de praticar atos racistas ou discriminatórios, enquanto não se questiona a violência perpetrada diariamente contra a população negra. É preciso, portanto, que essas pessoas exerçam um papel ativo na busca pela democracia racial de fato:<sup>71</sup> exigir das instituições políticas públicas de diversidade racial, questionar ações que contribuem para a reprodução do racismo, como a violência policial, confrontar as instituições que se omitem de suas

---

<sup>71</sup> Não confundir com a construção de cunho ideológico que ficou conhecida de “*mito da democracia racial*”, já abordada nesta dissertação.

responsabilidades e promover, sempre que possível, o debate sobre a questão racial (Moreira, 2020). Nas palavras de Mário Theodoro (2022, p. 371-372):

A maior virtude da causa racial incorporada à ação do movimento negro é a sua luta por igualdade. **Não há anseios de supremacia ou busca pela submissão de outros grupos. Sua pauta é a dignidade da pessoa humana e a convivência entre todos em um patamar de igualdade.** É o fim da sociedade desigual. Essa é a nobreza da luta que, por séculos, tem sido travada por negros e negras no Brasil (grifo meu).

Urge, então, a necessidade de atuação de um órgão público autônomo, tecnicamente qualificado, independente e que pode agir tanto por provocação como de ofício, desempenhando um papel fundamental na construção de uma sociedade catarinense livre, justa e realmente igualitária: o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina.

## **5 O TCE/SC COMO ÓRGÃO DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL NA SOCIEDADE CATARINENSE**

O TCE/SC possui papel estratégico na promoção da igualdade racial ao fiscalizar e garantir que as políticas públicas sejam implementadas de forma eficaz, com o objetivo de reduzir as desigualdades históricas e sociais que afetam a população negra no estado. Em um país como o Brasil, onde o racismo estrutural tem raízes profundas, a Corte de Contas catarinense pode atuar como um agente transformador ao assegurar que os recursos públicos sejam aplicados em programas e iniciativas que busquem não apenas a reparação, mas a inclusão social e econômica de grupos historicamente marginalizados.

Atuando conforme esse padrão, o TCE/SC lidera os seus jurisdicionados por meio de seu próprio exemplo, ao demonstrar como tratar esse tema sensível, mas que não pode mais ser ignorado. Assim, ao adotar, por exemplo, as cotas raciais nos concursos para os cargos efetivos de seu quadro de pessoal, a Corte de Contas, ao mesmo tempo em que promove essa espécie de ação afirmativa no seu âmbito institucional, também incentiva outros órgãos públicos a seguirem a mesma trilha.

Por meio de auditorias operacionais e monitoramento de políticas voltadas para educação, saúde, segurança pública, emprego e habitação, por exemplo, o Tribunal pode garantir que os governos cumpram suas responsabilidades com ações afirmativas e planos de combate à discriminação racial. Ao promover a equidade no

uso dos recursos públicos, o TCE/SC contribui diretamente para o fortalecimento de uma sociedade mais justa, na qual as oportunidades são distribuídas de maneira mais equilibrada, em combate às barreiras impostas pelo racismo e pela exclusão social na sociedade catarinense. Nesse sentido, faz-se necessário compreender o papel relevante das ações afirmativas na promoção da igualdade racial e na redução da desigualdade.

Por esses motivos, é importante elencar as várias iniciativas adotadas pelo TCE/SC na promoção da igualdade racial, tanto no contexto interno, quanto no externo, que servem de inspiração não apenas para os órgãos públicos estaduais e municipais, mas para as outras Cortes de Contas do país.

## 5.1 A IMPORTÂNCIA DAS AÇÕES AFIRMATIVAS

As ações afirmativas voltadas à população negra são, frequentemente, objeto de intensos debates. Não obstante, essas ações são importantes meios de combater a marginalização de minorias. Para Moreira (2019, p. 140):

Nosso texto constitucional tem claros elementos transformativos: ele procura eliminar mecanismos sociais e políticos responsáveis pela marginalização de minorias. Mais do que isso, ele incorpora a concepção de igualdade material, o que importa a obrigação estatal de promover a transformação da situação de grupos marginalizados.

A respeito da reserva de vagas em universidades públicas e em concursos públicos, uma das ações afirmativas mais frequentes no Brasil, seus críticos acabam por se apegarem à ideia de igualdade prevista no *caput* do art. 5º da Constituição Federal,<sup>72</sup> alegam que o estabelecimento da reserva de vagas afronta a isonomia prevista na Carta Magna e que as ações afirmativas são inconstitucionais “porque brancos pobres e negros pobres estariam na mesma situação, afirmação que desconsidera a imensa diferença da experiência subjetiva dessas pessoas dentro do ambiente acadêmico” (Moreira, 2019, p. 81).

Há, ainda, os que questionam a legalidade das cotas raciais porque não acreditam na existência de racismo no Brasil, baseados em uma concepção que

---

<sup>72</sup> Art. 5º **Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza**, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] (grifo meu).

desconsidera as questões levantadas pelas próprias pessoas integrantes de minorias raciais (Moreira, 2019). Não seriam essas pessoas as mais legitimadas a discorrerem sobre o assunto? Nesse sentido, pontua Moreira (2019, p. 83):

O que está sendo afirmado é a necessidade de observarmos o “valor normativo” das perspectivas de minorias raciais quando estamos formulando mecanismos de reforma social. Essas pessoas fornecem contribuições significativas sobre as prioridades que precisam ser analisadas quando falamos sobre justiça social.

Além disso, como todo tema sensível no país, o debate sobre a legalidade das medidas de inclusão racial tomou proporções ideológicas, como observou Moreira. Segundo o jurista, em um debate no qual participou, houve uma divisão entre “conservadores” e “progressistas” em que (2019, p. 23-24):

Os assim chamados “conservadores” disseram que as ações afirmativas são largamente ineficazes porque só beneficiam a classe média negra, pessoas que já estão em uma posição privilegiada. Os “progressistas”, por outro lado, afirmaram que elas são necessárias por causa do preconceito racial existente no nosso País. Os que eram contra essas medidas estatais argumentaram ainda que a raça é uma mera categoria biológica, algo que não deveria ser relevante para a adoção de políticas públicas. Já os membros do outro grupo disseram que ela tem consequências concretas nas vidas das pessoas, motivo pelo qual deve ser levada em consideração pelos poderes estatais.

Todavia, esses argumentos “conservadores” estão equivocados e a constitucionalidade da reserva de vagas foi declarada pelo Supremo Tribunal Federal na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n. 186/2012, de iniciativa do extinto partido Democratas, e na Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) n. 41/2017, após provocação do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB).

Na ADPF n. 186/2012, o Supremo declarou que a reserva de vagas em instituição pública de ensino superior não contraria o princípio da igualdade. Pelo contrário, o prestigia. Declarou, ainda, que a ação afirmativa em questão é uma ferramenta de concretização da igualdade material e que a adoção de metodologia diferenciada que considere critérios étnico-raciais ou socioeconômicos asseguram que a comunidade acadêmica e a própria sociedade sejam beneficiadas pelo pluralismo das ideias, um dos fundamentos da República.<sup>73</sup>

---

<sup>73</sup> 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: [...] V - o pluralismo político.

Na ADC 41/2017, o STF consignou a constitucionalidade da Lei n. 12.990/2014, que trata da reserva de vagas a pessoas negras em concursos públicos. Novamente, a Corte declarou que a desequiparação promovida pela política de ação afirmativa está alinhada ao princípio da isonomia e promove a concretização da igualdade material entre os cidadãos, já que essa desequiparação busca superar o racismo estrutural e institucional na sociedade brasileira. Também não há o que se falar em ofensa aos princípios da eficiência e do concurso público, já que a reserva de vagas maximiza a eficiência ao proporcionar diversidade nos órgãos públicos e, por consequência, nas decisões estatais e os candidatos qualificados para a reserva de vagas terão de passar por todas as fases do certame.

Cabe ressaltar também a visão do jurista Adilson José Moreira sobre o assunto, que, a respeito do debate anteriormente citado, assim se posicionou:

Concordo com essa última posição [a progressista]. Afinal, minha experiência pessoal demonstrai isso de maneira contundente. Sei muito bem que a raça é algo que tem uma significação real nas vidas das pessoas brancas e também nas vidas de pessoas negras. **Ela opera como um mecanismo que garante vários privilégios para os membros do primeiro grupo e inúmeras desvantagens para os membros do segundo** (Moreira, 2019, p. 24, grifo meu).

Portanto, as ações afirmativas não ofendem a isonomia no acesso às vagas de universidades públicas e de concursos públicos, mas, sim, buscam evitar que a igualdade prevista na Constituição Federal fique restrita ao campo formal, materializando-se em política pública que ofereça à população negra oportunidade de acesso às instituições de ensino superior e aos órgãos públicos de forma que sejam considerados, como pontuado na ADC n. 41/2017, “outros fatores que impedem os negros de competir em pé de igualdade nos concursos públicos”. Ora, conforme já exposto nesta dissertação, a população negra foi abandonada à própria sorte, após o fim da escravidão, e as políticas públicas formuladas nos anos seguintes não os incluiu, mas foram majoritariamente voltadas à população branca brasileira e aos imigrantes europeus. Portanto, reveste-se de plena igualdade o tratamento dos desiguais na medida de suas desigualdades em relação à reserva de vagas como política de ação afirmativa.

Destaca-se, de modo complementar, que as ações afirmativas de reserva de vagas têm, ao menos, duas fortes razões para existirem: a compensação de danos do passado e a promoção da diversidade. Sandel (2022, p. 212) define a compensação de danos do passado como um direito de que dispõe o alvo da ação

afirmativa em “ter preferência para compensar o histórico de discriminação que os coloca em posição de inferioridade”. Complementa o autor que:

[...] esse argumento trata a admissão nas escolas e nos postos de trabalho essencialmente como um benefício para quem o recebe e procura distribuí-lo de forma a compensar as injustiças passadas e suas consequências que ainda persistem (Sandel, 2022, p. 212).

Nesse sentido, sobretudo a respeito das “consequências que ainda persistem”, arremata Moreira (2019, p. 97; 151) que:

Branco pobres não são afetados pelas indignidades cotidianas do racismo, eles não são convencidos de que nunca poderão alcançar seus objetivos, eles não são impedidos de terem acesso às oportunidades materiais por causa da cor da pele, eles não sofrem danos psíquicos decorrentes da representação universal dos membros de seu grupo como pessoas inferiores. Pessoas negras e pobres estão em uma situação de discriminação interseccional porque raça e classe impedem que eles possam ter acesso às oportunidades materiais e também à estima social, um elemento de central importância para o desenvolvimento de uma representação positiva de si mesmo.

[...]

Os sujeitos humanos não pertencem a um único e mesmo grupo. Esse é o motivo pelo qual tratamento simétrico entre negros pobres e brancos pobres não promove integração social adequada, porque uma pessoa negra é uma pessoa negra em qualquer lugar.

A discriminação interseccional apontada por Moreira pode ser observada por meio da interseccionalidade, que pode ser definida como um instrumento que examina como as relações de poder interseccionais impactam as relações sociais em sociedades diversas e influenciam as experiências individuais no cotidiano. Como ferramenta analítica, considera que categorias como raça, classe, gênero, orientação sexual, nacionalidade, capacidade, etnia e faixa etária estão inter-relacionadas se moldam mutuamente. Assim, a interseccionalidade busca compreender e explicar a complexidade do mundo e dos indivíduos e das experiências humanas (Collins e Bilge, 2020).

No que se refere à promoção da diversidade, Sandel (2022) ressalta que esse argumento não leva em consideração a questão histórica e discriminatória do beneficiado pela ação afirmativa, mas busca alcançar um objetivo maior, o bem comum. Conforme o autor:

[...] o princípio da diversidade se justifica em nome do bem comum – o bem comum da própria faculdade e também da sociedade em geral. Primeiro, defende que **um corpo estudantil com diversidade racial permite que os estudantes aprendam mais entre si do que se todos tivessem antecedentes semelhantes**. Assim como um corpo discente cujos componentes pertencessem a uma só área do país limitaria o alcance das perspectivas intelectuais e culturais, o mesmo aconteceria com um corpo

estudantil que refletisse homogeneidade de raça, etnia e classe social. Em segundo lugar, **o argumento da diversidade considera que as minorias deveriam assumir posições de liderança na vida pública e profissional**, porque isso viria ao encontro do propósito cívico da universidade e contribuiria para o bem comum (Sandel, 2022, p. 213, grifos meus).

Portanto, programas de ações afirmativas podem ser considerados ferramentas de promoção do desenvolvimento humano, pois ampliam as possibilidades de identificação e expressão para minorias raciais (Moreira, 2020). Como já escrito, a política de cotas é uma das principais ações afirmativas em curso no Brasil voltadas à população negra. Seu surgimento se deu em meio a vários debates promovidos por agentes públicos, imprensa e cidadãos.<sup>74</sup> Houve uma certa pacificação a partir de 2012, em sede de ADPF já abordada nesta subseção, quando o STF declarou a constitucionalidade<sup>75</sup> da reserva de vagas. Como bem observado por Theodoro (2022, p. 226):

Os ministros do STF decidiram em 2012, por unanimidade, que as cotas eram constitucionais, permitindo assim a consolidação desse instrumento de ação afirmativa no país e abrindo caminho para a aprovação, no mesmo ano, da lei nº 12.711, que instituiu as cotas nas instituições federais de ensino superior, e, em 2014, da lei nº 12.990, que determinou que as cotas passassem a abranger também os concursos públicos a serem realizados nas diferentes esferas de governo, e que suscitou a extensão dessa ação para o Legislativo e o Judiciário. **Atualmente, as cotas raciais constituem um dos poucos, senão o único, instrumentos de contraposição ao racismo** (grifo meu).

Corroborando a ideia de promoção da diversidade, Theodoro (2022, p. 227) afirma que essa foi uma das mudanças percebidas após a implantação da política de cotas e que “a presença de alunos negros modificou o cenário dos *campi* e com isso a questão racial ganhou novos contornos e o debate passou a compor a grade das ciências sociais com mais dinamismo e vigor”.

Por conseguinte, as ações afirmativas são instrumentos de grande relevância no combate ao racismo e à desigualdade social, além de, a exemplo das cotas raciais, promover a integração de diversas raças e etnias no ambiente

<sup>74</sup> Cita-se, por exemplo, o texto do sociólogo Bernardo Lewgoy publicado na Revista Exame em 2009 intitulado “Dez motivos para ser contra as cotas raciais”. Disponível em: <<https://exame.com/colunistas/instituto-millennium/dez-motivos-para-ser-contra-as-cotas-raciais/>>. Acesso em: 25 jan. 2024.

<sup>75</sup> A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) foi ajuizada pelo extinto partido Democratas e suscitou intenso debate. Intelectuais das áreas cultural e acadêmica assinaram um manifesto contrário à política de cotas argumentando que “por certo existe preconceito racial e racismo no Brasil, mas o Brasil não é uma nação racista” e que, portanto, era necessário afastar-se de iniciativas que “desviam as atenções de desafios imensos e das urgências sociais e educacionais, com os quais se defronta a nação” (Theodoro, 2022, p. 225-226).

acadêmico, algo que a sociedade e suas diversas camadas têm dificuldade em promover, fruto da sociedade desigual na qual vivemos.

Adotar políticas públicas voltadas à população negra não pressupõe, necessariamente, a invenção de algo. A política de cotas, por exemplo, é uma das ações afirmativas de que dispõe o gestor público e sua implantação não é algo que demanda grandes esforços. Nesse sentido, como se verá mais adiante, nem mesmo a política de cotas, apontada por Theodoro como um dos poucos instrumentos de contraposição ao racismo, foi amplamente adotada pelos municípios catarinenses.

Além da reserva de vagas, outras ações afirmativas voltadas à população negra merecem ser destacadas a política pública educacional, introduzida pelo art. 26-A da LDBEN, e a política integral de saúde da população negra.

Importante ferramenta de combate ao racismo e à discriminação racial, a implementação do art. 26-A da LDBEN caminha a passos lentos.<sup>76</sup> Daí porque a importância da atuação dos tribunais de contas na fiscalização do cumprimento do citado dispositivo legal, que engloba, entre outros quesitos, a verificação de existência de dotações orçamentárias que permitam a execução de metas e estratégias da educação antirracista, programas educacionais de conteúdo antirracista e a capacitação continuada dos profissionais de educação na questão antirracista.<sup>77</sup> A efetiva aplicação do art. 26-A da LDBEN pode ser revelar instrumento não só de combate ao racismo e à discriminação racial, mas de conhecimento da cultura afro-brasileira e de eliminação do preconceito relacionado a questões culturais e religiosas da população negra, além de permitir que se conheçam as suas contribuições para a formação sociocultural do Brasil, desde os anos iniciais de alfabetização das crianças.

Não menos importante, mas na área da saúde, a política integral de saúde da população negra, instituída pelo Ministério da Saúde, por meio da Portaria n. 992, de 13 de maio de 2009, e que envolve a participação da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, tem como objetivo “promover a saúde integral da população negra, priorizando a redução das desigualdades étnico-raciais, o combate ao racismo e à discriminação nas instituições do SUS” (Brasil, 2010, p. 19), o Sistema Único de Saúde. Essa política pública visa promover a equidade no

---

<sup>76</sup> Conforme já mencionado na subseção 4.5.

<sup>77</sup> Critérios estabelecidos no Marco de Medição de Desempenho dos Tribunais de Contas (MMD-TC) pela Atricon para o ano de 2024 (subseção 3.3).

atendimento de saúde, devido às especificidades epidemiológicas da população negra no Brasil, reduzir as desigualdades raciais no acesso e na qualidade dos serviços de saúde e fomentar a sensibilização de profissionais e gestores para a implementação de ações que garantam cuidados de saúde adequados e integrados a essa população, com base nos princípios de justiça social, equidade e respeito à diversidade.

São ações como essas que, se efetivamente implementadas, podem contribuir na promoção da igualdade racial e no combate ao racismo e à discriminação racial, com a consequente redução das desigualdades causadas pela questão racial em Santa Catarina. E o controle dessas ações e de outras políticas públicas é o que permitirá ao TCE/SC e à sociedade catarinense avaliar a eficiência e efetividade desses programas, o seu aperfeiçoamento constante e a correção de falhas em sua execução.

Considerando todo o exposto até o momento, como os problemas enfrentados pela população negra há mais de um século, as desigualdades que persistem no cenário brasileiro, a relevância das políticas públicas como promotora da igualdade material entre brancos e negros e as competências constitucionais do TCE/SC aliadas à sua função social, importa examinar como esse órgão constitucional pode ser um importante ator na promoção da igualdade racial na sociedade catarinense.

A seguir, serão apresentados alguns dos trabalhos já realizados pelo TCE/SC que envolvem a questão racial e algumas sugestões de como a Corte de Contas catarinense pode atuar como órgão de promoção da igualdade racial perante seus jurisdicionados.

## 5.2 A ATUAÇÃO INTERNA DO TCE/SC NA PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL

Como o racismo está presente na sociedade, é certo que as suas consequências também repercutirão nos órgãos públicos, por isso a necessidade de as entidades que compõem a Administração Pública realizarem práticas antirracistas, o que implica a adoção de medidas promotoras da igualdade racial.

Para que uma sociedade esteja, de fato, representada em uma instituição e seja compreendida em seus anseios e necessidades, é necessário que seu corpo de

servidores seja composto pela diversidade racial (Silveira, 2023). Em consulta realizada à Diretoria de Gestão de Pessoas do TCE/SC (DGP), foi possível verificar que, dos 502 (quinhentos e dois) servidores efetivos lotados no Tribunal, apenas 37 (trinta e sete) eram autodeclarados pardos ou pretos (7,37%). Desses servidores, 28 (vinte e oito) são homens e 9 (nove), mulheres.<sup>78</sup> Constata-se, portanto, a baixa representatividade de servidores negros no quadro de pessoal do Tribunal.

Pode-se considerar que a principal iniciativa do TCE/SC para reverter esse quadro foi a criação da Comissão Permanente de Fomento à Abordagem Racial (CPFAR), instituída pela Portaria n. TC-306/2022, que tem por objetivo fomentar a abordagem racial nas ações fiscalizatórias do TCE/SC.

A partir dos trabalhos realizados pela CPFAR, que não se restringiram ao fomento da abordagem racial nas ações fiscalizatórias, a Corte de Contas catarinense estabeleceu, por meio da Resolução n. TC-231/2023, a reserva de 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos do seu quadro de pessoal aos autodeclarados pretos e pardos<sup>79</sup> e, por meio das Resoluções n. TC-232/2023 e n. TC-233/2023, a reserva de 30% das vagas para os autodeclarados pretos e pardos nos seus programas de estágio e residência. Após a realização de dois processos seletivos,<sup>80</sup> o número de residentes autodeclarados negros é de 29 (vinte e nove), 34,1% do total. Quanto aos estagiários, o número cai para apenas 2 (dois), 13,3% do total.<sup>81</sup> Importar mencionar que o estado de Santa Catarina não possui lei estadual que disponha sobre a reserva de vagas, como se verá mais adiante. A ação do TCE/SC, portanto, encontra fundamento, principalmente, nas decisões do STF já mencionadas nesta dissertação.

Além disso, a CPFAR e a DGP formularam um programa de acolhimento para os ingressantes por meio da referida reserva de vagas que, inicialmente, será realizado por meio de questionário aos residentes. Assim, busca-se identificar

---

<sup>78</sup> A consulta foi realizada por *e-mail* no dia 22/05/2023, com resposta no dia 23/05 do mesmo ano.

<sup>79</sup> Ainda não houve a realização de concurso público para provimento de cargo efetivo após a vigência da Resolução n. TC-231/2023.

<sup>80</sup> Editais n. TC-01/2023 e TC-02/2023, em que ambos tornam pública a realização do processo seletivo para o Programa de Residência no âmbito do TCE/SC. Disponível em: <https://www.tcsc.br/portal-da-residencia>. Acesso em: 5 jun. 2024.

<sup>81</sup> A consulta foi realizada por *e-mail* no dia 19/05/2024, com resposta no dia 05/06 do mesmo ano. Do total dos 29 residentes ingressantes pela reserva de vagas, 15 se autodeclararam pretos e 14, pardos. Entre os estagiários, 1 se autodeclarou preto e 1, pardo.

possíveis situações de conflito que exijam a atuação da comissão ou da gestão de pessoas, seja individualmente ou de forma setorial. Uma iniciativa importante, pois o incentivo à diversidade racial no TCE/SC não pode se exaurir no processo de seleção. O ambiente de trabalho precisa ser condizente com a política pública de reserva de vagas.

Embora sua missão principal seja o fomento da abordagem racial nas ações de fiscalização do TCE/SC, a CPFAR realiza constantes trabalhos em âmbito interno, com frequentes provocações à Presidência da Casa, sugerindo a indicação de compra de obras literárias e de cunho histórico, social e jurídico, mas que abordam a temática do racismo, integrando o acervo da biblioteca do órgão; a realização de palestras e de cursos, para promover o esclarecimento e a conscientização do público sobre ações antirracistas; e a instituição da comissão de heteroidentificação, com a adequada capacitação de seus integrantes, medidas essenciais para garantir a efetividade da política afirmativa de cotas do órgão para candidatos pretos e pardos.

Também é de iniciativa da CPFAR a criação do *Clube do Livro*, lançado em setembro de 2023, que busca trazer reflexões sobre as questões raciais, por meio da leitura de obras literárias, constituindo uma estratégia criativa para a promover a reflexão sobre o racismo; a realização do *Cine TCE/SC: Série Antirracista*; a adesão ao grupo de trabalho voltado à pauta racial coordenado pelo Ministério Público estadual e composto por representantes de diversos órgãos e entidades estaduais e da sociedade civil, que constitui importante ação interinstitucional, ou seja, quando os órgãos somam forças, cada qual na sua esfera de atuação para promover a igualdade racial; e o monitoramento das metas de avaliação do MMD-TC que envolvem questões antirracistas, resultado do direcionamento adotado pela Atricon sobre o tema.

Essas ações demonstram que o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina tem adotado medidas internas de promoção da igualdade racial. Tais ações podem e devem servir de exemplo aos seus jurisdicionados, a fim de que tratem o racismo e a desigualdade racial como problemas a serem enfrentados pelas instituições, como observado por Almeida (2019, p. 48):

**Em uma sociedade em que o racismo está presente na vida cotidiana, as instituições que não tratarem de maneira ativa e como um problema a desigualdade racial irão facilmente reproduzir as práticas racistas já tidas como “normais” em toda a sociedade. É o que geralmente**

acontece nos governos, empresas e escolas em que não há espaços ou mecanismos institucionais para tratar de conflitos raciais e sexuais. Nesse caso, as relações do cotidiano no interior das instituições vão reproduzir as práticas sociais corriqueiras, dentre as quais o racismo, na forma de violência explícita ou de microagressões – piadas, silenciamento, isolamento etc. Enfim, sem nada fazer, toda instituição irá se tornar uma correia de transmissão de privilégios e violências racistas e sexistas. De tal modo que, **se o racismo é inerente à ordem social, a única forma de uma instituição combatê-lo é por meio da implementação de práticas antirracistas efetivas** (grifos meus).

O autor descreve, ainda, algumas políticas internas que devem ser adotadas pelas instituições (Almeida, 2019, p. 48-49):

É dever de uma instituição que realmente se preocupe com a questão racial investir na adoção de políticas internas que visem:

- a) promover a igualdade e a diversidade em suas relações internas e com o público externo – por exemplo, na publicidade;
- b) remover obstáculos para a ascensão de minorias em posições de direção e de prestígio na instituição;
- c) manter espaços permanentes para debates e eventual revisão de práticas institucionais;
- d) promover o acolhimento e possível composição de conflitos raciais e de gênero.

Portanto, a instituição da CPFAR se revela movimento importante para que a Corte de Contas catarinense adotasse medidas como as sugeridas por Almeida.<sup>82</sup> Sua criação desencadeou uma série de ações com temática antirracista em âmbito interno e externo.

Cita-se, ainda, a aprovação da Resolução n. TC-254/2024, que instituiu a política de prevenção e de enfrentamento do assédio moral, do assédio sexual e da discriminação no âmbito do TCE/SC, cujo conteúdo aborda, entre outras, questões raciais.

---

<sup>82</sup> a) *promover a igualdade e a diversidade em suas relações internas e com o público externo – por exemplo, na publicidade*: a criação e, mais importante, a atuação da CPFAR cumprem com esse objetivo, ao fomentar a adoção de políticas de inclusão e antirracistas que, além de impactarem o ambiente interno, resultam em publicações no site e nas redes sociais do Tribunal para o público externo. b) *remover obstáculos para a ascensão de minorias em posições de direção e de prestígio na instituição*: O trabalho desenvolvido pela CPFAR, com representantes das diversas áreas do Tribunal, inclusive da Presidência e da Corregedoria-Geral, pode contribuir na remoção desses obstáculos. c) *manter espaços permanentes para debates e eventual revisão de práticas institucionais*: a CPFAR se reúne constantemente para tratar desses assuntos e sugere a realização de eventos com a temática racial. Além disso, o Clube do Livro é um importante espaço de conscientização de revisão de práticas pessoais e institucionais. d) *promover o acolhimento e possível composição de conflitos raciais e de gênero*: a CPFAR e a DGP, como já mencionado, elaboraram um programa de acolhimento para os ingressantes por meio da reserva de vagas.

Assim, a Corte de Contas catarinense pode ser reconhecida como o órgão de promoção da igualdade racial perante a sociedade catarinense e servir de exemplo a ser seguido por seus jurisdicionados e demais órgãos públicos.

### 5.3 A ATUAÇÃO EXTERNA DO TCE/SC NA PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL

Santa Catarina possui cerca de um quarto da população que se autodeclara negra, segundo os dados do último censo já mencionados nesta dissertação. Embora seja uma proporção abaixo da média nacional, tal fato não exime o estado de se engajar na promoção da igualdade racial. Além disso, as ações e omissões estaduais quanto ao assunto servem de exemplo aos municípios, que têm os órgãos e as entidades estaduais como modelo de conduta política e administrativa. Nesse sentido, o TCE/SC tem direcionado a sua atenção à população negra catarinense, conforme comprova a inclusão das minorias étnico-raciais nas áreas de atuação do controle externo, de acordo com as diretrizes estabelecidas para o período de 01/03/2024 a 28/02/2025.<sup>83</sup>

#### **5.3.1 Trabalhos de fiscalização e avaliação das políticas públicas para a população negra e promotoras da igualdade racial**

Uma das formas de o TCE/SC exercer o controle externo é por meio da realização de auditoria, que permite fiscalizar atos, procedimentos e políticas públicas. Assim, visando conhecer as políticas públicas (planos, programas, ações e iniciativas) que estão sendo planejadas e implantadas pela Administração Pública estadual para promover a igualdade racial, o TCE/SC, por meio da Diretoria de Atividades Especiais (DAE), realizou a primeira auditoria operacional<sup>84</sup> com foco nessa temática, a qual incluiu os seguintes poderes e órgãos: Poder Executivo estadual, Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (MPjTC), Ministério Público do

---

<sup>83</sup> TCE/SC define novas diretrizes de atuação de controle externo. Disponível em: <https://www.tcesc.tc.br/tcesc-define-novas-diretrizes-de-atuacao-de-controle-externo>. Acesso em: 7 jun. 2024.

<sup>84</sup> @RLA 22/00451355.

Estado de Santa Catarina (MP/SC), Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina (TJ/SC), Defensoria Pública do Estado de Santa Catarina (DPE/SC) e Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (Alesc).<sup>85</sup> O trabalho realizado consistiu em uma iniciativa inédita de fomento à discussão da igualdade racial no âmbito institucional dos órgãos e poderes mencionados.

No referido trabalho de auditoria, foram elaboradas duas questões aos jurisdicionados supracitados:<sup>86</sup>

- 1) A Administração Pública Estadual coleta dados desagregados de cor/raça que possam subsidiar políticas públicas em suas diversas áreas de atuação (educação, saúde, segurança, assistência social etc.) para a promoção da igualdade racial (equidade)?
- 2) A Administração Pública Estadual tem implementado políticas antirracistas para combater a discriminação racial e aumentar a representatividade da população negra nas instituições (equidade, eficácia, efetividade)?

Em síntese, conforme consta do Relatório DAE n. 46/2023,<sup>87</sup> o relatório de auditoria resultou na detecção de insuficiência de políticas públicas voltadas à promoção da igualdade racial em virtude de: desigualdade racial em indicadores das principais áreas de atuação da Administração Pública estadual; baixa representatividade de negros nos quadros de servidores da Administração Pública estadual; deficiências na coleta e sistematização de dados desagregados de cor/raça pela Administração Pública estadual; e ausência de ações afirmativas para ingresso de negros em algumas instituições.<sup>88</sup>

No que se refere à primeira pergunta, especificamente sobre a composição racial do quadro de membros e servidores nos órgãos e entidades estaduais, tem-se o seguinte cenário:<sup>89</sup>

- a) No Poder Executivo, os negros representam 7% do quadro de servidores efetivos da Secretaria de Estado da Saúde (médicos negros somam apenas 2%) e 16% da Secretaria de Desenvolvimento Social. Entre os policiais negros, 7% são do quadro da polícia civil,

<sup>85</sup> Diagnóstico do TCE/SC aponta baixa presença negra nas instituições da Administração Estadual. Disponível em: <https://www.tcsc.tc.br/diagnostico-do-tcsc-aponta-baixa-presenca-negra-nas-instituicoes-da-administracao-estadual>. Acesso em: 31 mai. 2024.

<sup>86</sup> @RLA 22/00451355, p. 1101.

<sup>87</sup> @RLA 22/00451355, p. 1081-1173.

<sup>88</sup> @RLA 22/00451355, p. 1105.

<sup>89</sup> @RLA 22/00451355, p. 1118-1128.

9% da polícia militar e ínfimos 5% da polícia científica. O quadro de servidores negros do corpo de bombeiros alcança 8%.

- b) Os negros compõem 9% do quadro de servidores efetivos da DPE/SC. No MP/SC, servidores negros efetivos alcançam 5% do quadro de pessoal e apenas 2% entre promotores e procuradores.
- c) No TJ/SC, servidores negros efetivos e comissionados somam 5,3% da força de trabalho, percentual que despenca para 2,6% entre membros do Poder Judiciário.
- d) No Poder Legislativo, apenas 2% dos servidores efetivos são negros. Não há deputados negros na atual legislatura.
- e) O TCE/SC conta com 6% do quadro de servidores efetivos composto por servidores negros, número próximo ao divulgado pela DGP em maio de 2023.<sup>90</sup> No MPjTC, o percentual é de apenas 4%. Entre conselheiros e procuradores de contas, o percentual é 0.

Em todos os casos relatados, o percentual de servidores efetivos negros é inferior ao número de pessoas negras no estado.<sup>91</sup>

Quanto à segunda pergunta, constatou-se que, no que se refere às políticas afirmativas para ingresso de servidores negros no serviço público estadual,<sup>92</sup> apenas o Poder Executivo e a Alesc ainda não as implementaram.<sup>93</sup>

Os resultados da auditoria operacional demonstraram que há um longo caminho a ser percorrido para a concretização da igualdade racial na Administração Pública catarinense, principalmente para os órgãos e poderes que ainda não adotaram medidas efetivas nesse sentido. Cumpre ressaltar que, de certa forma, a

---

<sup>90</sup> Naquela ocasião, 37 servidores entre 502. No relatório de auditoria, 30 de 506.

<sup>91</sup> Conforme os dados do Censo de 2022 já citados nesta dissertação, em que 23,29% da população catarinense se autodeclarou negra (preta ou parda).

<sup>92</sup> Vide o Apêndice A desta dissertação (p. 131).

<sup>93</sup> Cabe destacar, nesse momento, o Projeto de Lei n. 424/2023, que tinha por objeto o estabelecimento da reserva de vagas para negros no serviço público estadual, mas o referido projeto foi arquivado pela Alesc ainda na Comissão de Constituição de Justiça (CCJ), por considerá-lo inconstitucional, apesar do parecer favorável do relator e da pacífica posição do Supremo Tribunal Federal (STF) quanto à constitucionalidade do tema, como já exposto nesta dissertação (dos sete votos na CCJ, cinco foram contrários ao projeto de lei). O projeto de lei foi proposto pela deputada Vanessa da Rosa, que havia assumido, temporariamente, o mandato de um parlamentar licenciado. Vanessa foi a primeira mulher negra a ocupar mandato na Alesc em quase noventa anos. Anteriormente, apenas Antonieta de Barros ocupou tal posição, ao se tornar a primeira mulher negra deputada catarinense e do país.

Administração Pública estadual é espelho para os municípios, que podem reproduzir as suas boas práticas de gestão.

Em 29 de maio de 2024, o relator do processo, Conselheiro Substituto Cléber Muniz Gavi, ao proferir seu voto, observou que:<sup>94</sup>

Os resultados do denso estudo apresentado pelos auditores dão conta de que a desigualdade racial verificada no quadro de pessoal da Administração Pública estadual reflete o racismo estrutural vigente nos espaços público e privado, que coloca à margem da sociedade cidadãos que possuem direitos constitucionalmente assegurados. As constatações revelam que a exclusão social afronta a cidadania e a dignidade da população negra, na medida em que não apenas enfrentam dificuldades para acessar os serviços públicos básicos, como de saúde, educação e segurança, mas também de integrar os quadros da Administração Pública como servidores ou membros de poder, como salientado pela DAE e pelo órgão ministerial.

O relator destacou que o atual cenário é consequência de centenas de anos nos quais o Brasil se envolveu com a escravidão, acentuado por dois importantes fatores: o protagonismo na recepção de escravizados e o retardo em abolir a escravidão na América. Assinalou que essas situações proporcionaram a manutenção de privilégios para uma pequena parcela da população, mesmo com o advento das revoluções liberais, do sistema republicano e do Estado Democrático e Social de Direito.<sup>95</sup> Sem dúvida, essas ponderações corroboram o pensamento de Mário Theodoro, citado no capítulo anterior, já que, para o relator do processo:<sup>96</sup>

**[...] é importante pensar o racismo também como um problema econômico**, devendo ser prioridade de todas as administrações públicas e privadas que almejam desenvolvimento humano. A discriminação racial segrega, promove exclusão do mercado de trabalho, reduz a geração de renda e as contribuições para o crescimento econômico do Estado, razão pela qual a discussão não deve estar limitada apenas às pautas de direitos humanos, cultura ou esporte, por exemplo. **Daí a necessidade de compreender como o racismo molda as regras econômicas, sociais e políticas, perpetuando resultados discriminatórios**, ainda que não intencionais, a fim de se reverter esse quadro.

[...]

Certamente, a mera igualdade de oportunidades na Administração Pública estadual por meio de políticas de ações afirmativas para ingresso de negros no serviço público estadual não é um fim em si mesmo para assegurar equidade em um sistema que permanece excludente, mas já é um importante passo ao lado da necessária redistribuição de renda, riqueza, justiça, educação, saúde, entre outras garantias assentadas na Constituição Federal (grifos meus).

---

<sup>94</sup> @RLA 22/00451355, p. 1199.

<sup>95</sup> @RLA 22/00451355, p. 1199-1200.

<sup>96</sup> @RLA 22/00451355, p. 1203-1206.

O voto do relator foi aprovado por unanimidade, tendo o Plenário proferido a Decisão n. 797/2024,<sup>97</sup> na qual foi concedido prazo para que os órgãos e as entidades auditados apresentem plano de ação, com vistas ao atendimento das recomendações que lhes foram formuladas.<sup>98</sup>

Esse trabalho de auditoria foi o pioneiro em relação à população negra, mas por certo não será o último, porque, no exercício do controle externo, sempre é preciso avaliar como a existência deficiente ou a ausência de políticas públicas afeta a população, especialmente os grupos vulnerabilizados.

Outra forma de atuação do TCE/SC é a obtenção de dados específicos por meio de pesquisa junto aos seus jurisdicionados, conteúdo da subseção a seguir.

### **5.3.2 Levantamento de dados mediante a aplicação de pesquisa**

Existe uma carência de dados relacionados à população negra catarinense que invisibiliza as dificuldades dessa parcela da população no acesso às políticas públicas, escamoteia a realidade, além de permitir que gestor público não tenha condições de instituir, aprimorar ou avaliar corretamente as políticas destinadas a essa população.

Neste contexto, a CPFAR<sup>99</sup> aplicou, no último trimestre de 2023, questionário<sup>100</sup> a todos os municípios catarinenses com o objetivo de conhecer as iniciativas tomadas por esses municípios na promoção da igualdade racial. Parte da pesquisa realizada foi divulgada pela Corte de Contas no dia 13 de maio de 2024, em alusão ao Dia da Abolição da Escravatura no país.<sup>101</sup>

---

<sup>97</sup> @RLA 22/00451355, p. 1210-1212.

<sup>98</sup> Vide o Anexo C desta dissertação (p. 144-147).

<sup>99</sup> O autor da dissertação é membro da CPFAR desde setembro de 2023, conforme Portaria n. TC-754/2023. Nesse sentido, em vez de proceder à aplicação da pesquisa com os municípios catarinenses de forma independente, optou-se pela sua aplicação por meio do TCE/SC, por se considerar que a participação dos municípios seria mais expressiva se o questionário partisse de uma ação da própria Corte de Contas, o que se mostrou verdadeiro, já que a participação alcançou 80% dos municípios catarinenses.

<sup>100</sup> Foram realizados alguns ajustes no questionário aplicado pela equipe da CPFAR, os quais serão explicitados no decorrer desta subseção em notas de rodapé.

<sup>101</sup> A iniciativa da pesquisa também foi destacada na reportagem: “A pesquisa integra o escopo de um dos trabalhos de pesquisa e ensino do mestrado profissional em direito da Universidade Federal de Santa Catarina do auditor fiscal de controle externo e integrante da CPFAR, Geovane Eziel Cardoso. O curso é oferecido aos servidores do TCE/SC, por meio de convênio celebrado entre a Corte de Contas catarinense e a Fundação José Arthur Boiteux”. Disponível em: <https://www.tcsc.tc.br/pesquisa-do-tcsc-revela-que-83-dos-municipios-nao-tem-politicas-publicas->

Dos 295 municípios catarinenses, 237 (80,34%) responderam ao questionário, que era composto por cinco perguntas.<sup>102</sup> Os municípios foram divididos nas seguintes regiões: Grande Florianópolis, Norte, Oeste, Serrana, Sul e Vale do Itajaí.<sup>103</sup> A região com maior percentual de participantes foi a Oeste, e a menor, a Serrana, como se pode ver na tabela abaixo:

Tabela 2 – Quantitativo de Municípios por Região

Região	Total	Responderam	%	Não Responderam	%
G. Florianópolis	21	18	85,71%	3	14,29%
Norte	26	22	84,62%	4	15,38%
Oeste	118	102	86,44%	16	13,56%
Serrana	30	18	60,00%	12	40,00%
Sul	46	34	73,91%	12	26,09%
Vale do Itajaí	54	43	79,63%	11	20,37%
<b>Totais</b>	<b>295</b>	<b>237</b>	<b>80,34%</b>	<b>58</b>	<b>19,66%</b>

Fonte: elaborada pelo autor

Os dados extraídos da pesquisa são preocupantes. Dos municípios participantes da pesquisa, apenas 40 (16,88%)<sup>104</sup> responderam que, no âmbito do Poder Executivo municipal, estão sendo implementadas políticas públicas visando ao fortalecimento e à promoção da igualdade racial e/ou ações antirracistas.<sup>105</sup> Esse número fica ainda pior. Em maio de 2024, a CPFAR aplicou outro questionário, desta vez, direcionado apenas aos quarenta municípios que haviam respondido positivamente a referida questão, a fim de conhecer melhor as políticas públicas implementadas.<sup>106</sup> Dos 40 municípios, 10 mudaram suas respostas,<sup>107</sup> reduzindo o

---

voltadas-promocao-da. Acesso em: 15 mai. 2024.

<sup>102</sup> Vide o Apêndice B desta dissertação (p. 132).

<sup>103</sup> As mesorregiões foram escolhidas com base na definição dada pelo IBGE. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/estrutura-territorial/23701-divisao-territorial-brasileira.html?edicao=36436&t=acesso-ao-produto>. Acesso em: 18 jan. 2024.

<sup>104</sup> Pergunta n. 1. “Sim” (16,88%): Agronômica, Anita Garibaldi, Araranguá, Balneário Barra do Sul, Biguaçu, Blumenau, Bom Jesus, Camboriú, Canelinha, Concórdia, Descanso, Dionísio Cerqueira, Florianópolis, Fraiburgo, Gaspar, Guaramirim, Indaial, Itá, Itajaí, Jaguaruna, Jaraguá do Sul, Joinville, Lages, Laguna, Lajeado Grande, Laurentino, Major Vieira, Massaranduba, Mondai, Ouro, Pomerode, Presidente Getúlio, Rio do Sul, São José, São Miguel da Boa Vista, São Miguel do Oeste, Schroeder, Tijucas, Urussanga, Vargeão.

<sup>105</sup> Vide o Apêndice C desta dissertação (p. 133).

<sup>106</sup> “Você confirma que, no âmbito do Poder Executivo, estão sendo implementadas políticas públicas visando ao fortalecimento e à promoção da igualdade racial e/ou ações antirracistas?”

<sup>107</sup> Região Norte: Major Vieira e Massaranduba. Região Oeste: Descanso, Dionísio Cerqueira, Itá, São Miguel do Oeste e Vargeão. Região Serrana: Anita Garibaldi. Região Vale do Itajaí: Camboriú e Indaial.

número de municípios nos quais estão sendo implementadas políticas públicas visando ao fortalecimento e à promoção da igualdade racial e/ou ações antirracistas para 30 (12,66%).<sup>108</sup>

Questionados sobre a existência de Conselho Municipal de Promoção da Igualdade Racial, apenas 6 (seis) dos 237 (duzentos e trinta e sete) municípios participantes responderam positivamente (2,53%).<sup>109</sup> Entre os seis municípios, nenhum deles é das regiões Oeste ou Sul.<sup>110</sup>

Quando o assunto foi a instituição de cotas raciais para ingresso de servidores no serviço público municipal, a baixa adesão por parte dos municípios catarinenses se repetiu: apenas 7 (sete) municípios responderam positivamente<sup>111</sup> (2,95%).<sup>112</sup> Entre os sete municípios, nenhum deles é das regiões Oeste ou Serrana.<sup>113</sup>

Apenas 6 (seis) municípios informaram possuir, em sua estrutura organizacional, uma área responsável em produzir informações necessárias ao desenvolvimento de políticas públicas de igualdade racial (2,53%).<sup>114</sup> As regiões

---

<sup>108</sup> Vide o Apêndice C desta dissertação (p. 133).

<sup>109</sup> Pergunta n. 2. "Sim" (2,53%): Florianópolis, Itajaí, Jaraguá do Sul, Joinville, Lages, Santo Amaro da Imperatriz.

<sup>110</sup> Vide o Apêndice D desta dissertação (p. 134).

<sup>111</sup> **1.** No questionário, o Município de São José informou não adotar a política de cotas, entretanto, foi sancionada, em 11/10/2023, a Lei n. 6.269/2023, que instituiu a referida política em âmbito municipal. **2.** No questionário, o Município de Celso Ramos respondeu "Sim" à pergunta sobre política de cotas. Questionado sobre a lei que a instituiu, o controle interno municipal declarou inexistir lei municipal nesse sentido, mas alegou que adota a legislação federal sobre o assunto. Entretanto, ao consultar os últimos editais no site da prefeitura, não foram encontrados dispositivos que garantissem a reserva de vagas. Por esse motivo, a resposta ao questionário foi alterada para "Não". **3.** Embora o Município de Florianópolis não tenha informado a norma instituidora da reserva de vagas, a legislação pertinente foi encontrada no site "Leis Municipais". Trata-se da Lei Complementar n. 586/2016. **4.** No questionário, o Município de Canelinha respondeu "Sim" à pergunta sobre política de cotas. Questionado sobre a lei que a instituiu, o controle interno municipal não respondeu. Ao consultar os últimos editais no site da prefeitura, não foram encontrados dispositivos que garantissem a reserva de vagas. Por esse motivo, a resposta ao questionário foi alterada para "Não". **5.** No questionário, o Município de Coronel Freitas respondeu "Sim" à pergunta sobre política de cotas. Questionado sobre a lei que a instituiu, o controle interno municipal não respondeu. Ao consultar os últimos editais no site da prefeitura, não foram encontrados dispositivos que garantissem a reserva de vagas. Por esse motivo, a resposta ao questionário foi alterada para "Não". **6.** Embora o Município de Jaguaruna não tenha informado a norma instituidora da reserva de vagas, a legislação pertinente foi encontrada no site "Leis Municipais". Trata-se da Lei n. 1.193/2007.

<sup>112</sup> Pergunta n. 3. "Sim" (2,95%): Florianópolis, Gaspar, Imbituba, Itaiópolis, Jaguaruna, Pescaria Brava, São José.

<sup>113</sup> Vide o Apêndice E desta dissertação (p. 135).

<sup>114</sup> Pergunta n. 4. "Sim" (2,53%): Balneário Barra do Sul, Descanso, Florianópolis, Itajaí, Ituporanga, Joinville.

Serrana e Sul não apareceram nas respostas positivas.<sup>115</sup>

Por fim, indagados sobre a existência de informações sobre o número de servidores autodeclarados negros, 21 (vinte e um) municípios responderam positivamente (8,86%).<sup>116</sup> Novamente, a região Serrana não figura entre esses municípios.<sup>117</sup> Sobre essa última questão, constata-se que São Martinho tem o menor percentual de servidores negros (0,46%) entre os municípios participantes,<sup>118</sup> enquanto Jaguaruna possui o maior (20%).

Atenta-se ao fato de que Jaguaruna foi, possivelmente, o primeiro município do estado de Santa Catarina a instituir a política de cotas raciais, por meio da Lei municipal n. 1.193, de 10/08/2007, que “estabelece a obrigatoriedade de reserva de vagas para afro-brasileiros em concursos públicos abertos para o provimento de cargos efetivos, no âmbito do município de Jaguaruna e dá outras providências”.<sup>119</sup> Segundo o art. 1º da referida lei, “aos afro-brasileiros, serão reservadas 20% (vinte por cento) das vagas disponibilizadas nos concursos públicos abertos para o Provimento de Cargos Efetivos do Poder Público municipal”. Cumpre ressaltar que, como já mencionado, o STF só declarou a constitucionalidade das cotas raciais em 2012, reforçando a relevância da aprovação da referida lei ainda em 2007. Tal informação corrobora a relevância da política de cotas raciais em concursos públicos como meio de promoção da igualdade racial e da diversidade nos cargos da Administração Pública.

Por fim, os dados da pesquisa demonstram que os municípios catarinenses não têm dado a devida atenção à população negra em diversas áreas. E essa omissão não pode ser justificada com a ausência do público-alvo no município, pois, como já informado nesta dissertação, os dados do Censo de 2022 revelam que há pretos e pardos em todos os 295 municípios catarinenses.

---

<sup>115</sup> Vide o Apêndice F desta dissertação (p. 136).

<sup>116</sup> Pergunta n. 5. “Sim” (8,86%): Blumenau, Gaspar, Imaruí, Imbituba, Indaial, Itajaí, Ituporanga, Jaguaruna, Joinville, Novo Horizonte, Paulo Lopes, Pomerode, Saleté, Sangão, Santiago do Sul, São José, São José do Cedro, São Martinho, Timbé do Sul, Timbó, Vargeão.

<sup>117</sup> Vide o Apêndice G desta dissertação (p. 137).

<sup>118</sup> Os municípios de Paulo Lopes e Sangão informaram os dados separadamente (efetivos, comissionados e temporários). Dados consolidados com base no Portal da Transparência. No que se refere ao Município de Joinville, os dados informados consideram apenas os servidores da **Administração Direta** do Poder Executivo municipal.

<sup>119</sup> Não se pode descartar a possibilidade de que algum dos 58 (cinquenta e oito) municípios que não responderam ao questionário tenham instituído lei semelhante em período anterior.

#### 5.4 PROPOSTAS PARA QUE O TCE/SC SE CONSOLIDE COMO ÓRGÃO PROMOTOR DA IGUALDADE RACIAL NA SOCIEDADE CATARINENSE

Um estado composto em sua maioria por pessoas brancas, como já descrito, pode ser um dos empecilhos no desenvolvimento de políticas públicas voltadas à população negra. Isso porque um estado majoritariamente branco costuma ter mais agentes políticos brancos. Sem voz nos poderes constituídos, a população negra fica à mercê de um grupo que não passou ou passa pelas mesmas dificuldades inerentes ao racismo por ela enfrentadas.

Com base na pesquisa realizada, pode-se constatar que, quanto mais distante do litoral catarinense, menor é o índice de existência de algum tipo de ação voltada à população negra. Por exemplo, das cinco questões aplicadas, as regiões Oeste, Serrana e Sul aparecem com 100% de resposta negativa em, respectivamente, duas, três e duas questões. As regiões Oeste e Serrana têm esse mesmo percentual na questão sobre a instituição de cotas raciais em concursos públicos. Por outro lado, as regiões da Grande Florianópolis, Norte e Vale do Itajaí figuram como as regiões com os melhores índices no questionário, mas, ainda assim, com números bem abaixo do ideal. Por exemplo, o maior índice positivo foi alcançado pela região Norte na questão n. 1, com apenas 31,82% de resposta positiva.<sup>120</sup>

Nesse contexto, o TCE/SC tem o desafio de promover a conscientização entre seus jurisdicionados sobre a importância da formulação de políticas públicas voltadas à população negra, como instrumento de combate ao racismo e de redução da desigualdade social. Além disso, a atuação da Corte de Contas catarinense, respaldada pelo ordenamento jurídico em vigor, deve avaliar, constantemente, se essas políticas públicas estão, de fato, alcançando seus objetivos.

A seguir, listar-se-á um rol não taxativo de medidas que poderão ser adotadas pelo TCE/SC, em uma atuação que o elevará à condição de órgão de promoção da igualdade racial perante os seus jurisdicionados e a sociedade catarinense.

---

<sup>120</sup> No âmbito do Poder Executivo, estão sendo implementadas políticas públicas visando ao fortalecimento e à promoção da igualdade racial e/ou ações antirracistas?

#### **5.4.1 Processo de Levantamento para conhecer a situação de todos os municípios catarinenses**

Embora o questionário aplicado tenha alcançado a relevante participação de cerca de 80% dos municípios catarinenses, ainda há uma lacuna de informações que precisa ser preenchida. Nesse sentido, o TCE/SC pode realizar um processo de levantamento nos 295 municípios catarinenses, para obter um diagnóstico completo sobre a implementação de políticas públicas de combate ao racismo e de promoção da igualdade racial, além da composição do funcionalismo público. O referido instrumento de fiscalização está previsto no art. 13 da Resolução n. TC-161/2020<sup>121</sup> e possibilitará ao TCE/SC conhecer o estágio atual dessas políticas em cada município, identificar lacunas, desafios e melhores práticas, e servirá como base para orientações e ações corretivas voltadas à promoção de uma gestão pública inclusiva.

Além disso, ao mapear a composição do funcionalismo público municipal, a exemplo do que ocorreu no já citado relatório de auditoria operacional n. 22/00451355, o TCE/SC poderá avaliar a representatividade racial nos órgãos municipais e exigir a formulação, por parte dos municípios, de plano de ação com vistas a promover a equidade e assegurar que a administração pública reflita a diversidade da sociedade catarinense. Esse levantamento reforça o papel fiscalizador e orientador do TCE/SC e sua função de contribuir para políticas de igualdade racial eficazes e alinhadas com os princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana e da igualdade.

#### **5.4.2 Instituição das medalhas Antonieta de Barros e Cruz e Souza**

---

<sup>121</sup> **Levantamento é instrumento de fiscalização utilizado quando existir pouca informação disponível sobre o órgão/entidade ou sobre o objeto a ser fiscalizado**, cujo relatório deverá propor a realização de auditorias ou inspeções com escopo definido ou concluir pela inviabilidade da realização de procedimento, bem como: conhecer a organização e o funcionamento, quanto aos aspectos contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais das unidades jurisdicionadas e de seus órgãos de controle interno; avaliar a viabilidade, o grau de utilidade e o impacto da realização de fiscalizações; e identificar pessoas e objetos de fiscalização (grifo meu).

Nos termos do art. 129 de sua Lei Orgânica, o TCE/SC tem competência para instituir símbolos próprios e medalha de mérito.<sup>122</sup> Evidenciada a competência para a instituição de medalha de mérito, defende-se que a Corte de Contas catarinense edite Resolução para criar as medalhas de mérito *Antonieta de Barros e Cruz e Souza*. Tais medalhas serão entregues, anualmente, às gestoras e aos gestores públicos, respectivamente, que se destacarem na formulação de políticas públicas voltadas à população negra.

A criação e as regras para a concessão dessas medalhas podem ser definidas pelo próprio TCE, por meio de Resolução aprovada pelo Tribunal Pleno, o que facilita a sua implementação e, ao mesmo tempo que reconhece agentes públicos preocupados com a promoção da igualdade racial, homenageia duas grandes personalidades negras do estado de Santa Catarina. O procedimento adotado, em linhas gerais, será a publicação anual de edital para que os gestores submetam essas políticas públicas à análise da CPFAR que, por sua vez, será responsável por auxiliar a Presidência do Tribunal na definição dos vencedores.

No geral, os municípios catarinenses dispensam elevada importância às decisões do Tribunal de Contas, principalmente quando da publicação do parecer prévio pela aprovação das contas anuais dos prefeitos e prefeitas municipais, que são encaminhados às respectivas Câmaras de Vereadores para julgamento. Frequentemente, esses pareceres são objeto de divulgação pelas redes sociais desses municípios. Portanto, a concessão de medalha proposta nesta subseção pode incentivar a adoção de políticas públicas, por parte dos gestores públicos municipais e estaduais, com vistas à promoção da igualdade racial e ao combate ao racismo.

Por fim, sugere-se que a primeira edição da concessão de medalha de mérito homenageie o Município de Jaguaruna, que, como já evidenciado nesta dissertação, com base nas respostas dos municípios participantes da pesquisa, foi pioneiro na implementação de cotas raciais no estado, em 2007.

#### **5.4.3 Campanhas de promoção da igualdade racial no Ciclo de Estudos**

---

<sup>122</sup> Art. 129. O Tribunal de Contas do Estado poderá instituir símbolos próprios e medalha de mérito na forma regulamentada em resolução.

O Ciclo de Estudos do TCE/SC é um evento anual que percorre diversos municípios catarinenses e que busca ampliar a sua conexão com os gestores públicos, a partir de uma outra perspectiva de atuação, no exercício de sua missão orientativa e pedagógica, mais focada na prevenção, na proatividade e no diálogo, sem, contudo, afastar-se das atribuições tradicionais de fiscalização e de punição, quando necessário.

De posse da pesquisa realizada pela CPFAR e analisada nesta dissertação, a Corte de Contas catarinense pode, por meio de seu Instituto de Contas (Icon), responsável pela organização do evento, elaborar campanhas de conscientização e incentivo da promoção da igualdade racial e combate ao racismo pelos municípios jurisdicionados, iniciando pela exposição das medidas adotadas pelo próprio Tribunal para tal fim, bem como incentivar e prestar esclarecimentos sobre a promoção de políticas públicas específicas para a população negra, a exemplo da implementação do art. 26-A da Lei n. 9.394/1993<sup>123</sup> (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDBEN).<sup>124</sup>

É, também, por meio do Ciclo de Estudos, que o TCE/SC pode dar amplo conhecimento aos seus jurisdicionados do resultado do levantamento realizado para diagnosticar a situação de todos os municípios catarinenses em relação à existência de políticas públicas de combate ao racismo e de promoção da igualdade racial, além da composição do funcionalismo público (subseção 5.4.1), da criação das medalhas de mérito aos agentes públicos que se destacarem na formulação de políticas públicas voltadas à população negra (subseção 5.4.2) e da avaliação das

---

<sup>123</sup> Art. 26-A. Nos estabelecimentos de ensino fundamental e de ensino médio, públicos e privados, torna-se obrigatório o estudo da história e cultura afro-brasileira e indígena. § 1º O conteúdo programático a que se refere este artigo incluirá diversos aspectos da história e da cultura que caracterizam a formação da população brasileira, a partir desses dois grupos étnicos, tais como o estudo da história da África e dos africanos, a luta dos negros e dos povos indígenas no Brasil, a cultura negra e indígena brasileira e o negro e o índio na formação da sociedade nacional, resgatando as suas contribuições nas áreas social, econômica e política, pertinentes à história do Brasil. § 2º Os conteúdos referentes à história e cultura afro-brasileira e dos povos indígenas brasileiros serão ministrados no âmbito de todo o currículo escolar, em especial nas áreas de educação artística e de literatura e história brasileiras.

<sup>124</sup> Nascimento aponta a importância do sistema educacional como instrumento de aparelhamento de controle e discriminação racial. Para o autor (Nascimento, 2016, p. 113): “Se consciência é memória e futuro, quando e onde está a memória africana, parte inalienável da consciência brasileira, no currículo escolar? Onde e quando a história da África, o desenvolvimento de suas culturas e civilizações, as características do seu povo, foram ou são ensinadas nas escolas brasileiras? Ao contrário, quando há alguma referência ao africano ou negro, é no sentido do afastamento e da alienação da identidade negra”. O art. 26-A da Lei n. 9.394/1993 pode, se devidamente implementado, ser uma ferramenta de combate ao aparelhamento apontado pelo ativista.

políticas públicas voltadas à população negra como parte integrante do parecer prévio das contas anuais (subseção 5.4.10).

A abordagem do assunto no Ciclo de Estudos fortalecerá a atuação pedagógica do TCE/SC, tida para Chadid (2019) como a função primordial dos tribunais de contas e, para Ferreira Júnior (2015), como ferramenta em que se deve apostar cada vez mais, a fim de que os resultados pretendidos sejam alcançados, pois proporciona a atuação das Cortes de Contas nas etapas iniciais de planejamento e de implementação das políticas públicas.

Além disso, o TCE/SC pode lançar mão de suas redes sociais e do seu *site* para a conscientização e incentivo da promoção da igualdade racial e combate ao racismo, tornando-se, enfim, o órgão de promoção da igualdade racial perante seus jurisdicionados e reconhecido por toda a sociedade catarinense como tal.

#### **5.4.4 Criação de Divisão para tratar da promoção da igualdade racial**

Como já exposto nesta dissertação, a DAE é a diretoria responsável pela realização de auditorias operacionais e avaliação de políticas públicas.<sup>125</sup> A DAE já realizou ou vem realizando alguns trabalhos que envolvem a questão racial em políticas públicas. Destaca-se a auditoria operacional, já mencionada no início deste capítulo, que tem por objetivo verificar as políticas públicas planejadas e implantadas pela Administração Pública estadual a fim de promover a igualdade racial.<sup>126</sup> Além desse trabalho, que foi o primeiro focado exclusivamente na promoção da igualdade racial, a DAE, ao atuar no levantamento de informações sobre o acesso ao esgotamento sanitário, abordou a questão racial em tópico específico do trabalho.<sup>127</sup>

É preciso ir além. Sugere-se a criação de uma divisão, no âmbito da DAE, exclusiva para a elaboração de auditorias operacionais e demais processos de controle externo visando à promoção da igualdade racial, fortalecendo o combate ao racismo. Dessa forma, a equipe dessa nova divisão poderá se especializar no assunto, permanecer em constante letramento racial<sup>128</sup> e produzir trabalhos cada

---

<sup>125</sup> Atualmente, a DAE possui a seguinte estrutura: 2 coordenadorias e 6 divisões. As divisões possuem as seguintes especialidades: saúde; educação; segurança pública; meio ambiente e assistência social; econometria; e auditoria financeira.

<sup>126</sup> Processo @RLA 22/00451355, de relatoria do Conselheiro Substituto Cléber Muniz Gavi.

<sup>127</sup> Processo @LEV 23/80085336.

<sup>128</sup> Conceito que será abordado mais adiante (subseção 5.4.8).

vez mais relevantes e norteadores da ação dos gestores públicos não só municipais, mas também estaduais.

A adoção da sugestão irá ao encontro do que fez o Tribunal de Contas da União, ao criar uma diretoria responsável por realizar fiscalizações e auxiliar outras unidades em trabalhos que abordem questões de gênero, raça, povos indígenas, entre outros.<sup>129</sup> Esse modo de organização, seja por diretoria, como optou a Corte de Contas federal, seja por divisão, como aqui se sugere, além de proporcionar maior especialização no tema, proporcionará o estabelecimento de estratégias contra a desigualdade racial nas atividades de controle externo e, não menos importante, servirá de instância consultiva no assunto pelos demais setores do Tribunal, exercendo um importante trabalho ao lado da CPFAR.

Como complemento, sugere-se que cada auditoria operacional realizada, seja na área da saúde, educação, assistência social, entre outras, contenha seção exclusiva para análise do impacto da política pública auditada na promoção da igualdade racial e no combate ao racismo.

Importante ressaltar que o resultado das auditorias operacionais deve extrapolar as barreiras processuais de auditoria e a equipe responsável pelos trabalhos deve estar em sintonia com os auditores de controle externo da Diretoria de Contas de Governo (DGO), como forma de aproximar a avaliação das políticas públicas e os pareceres prévios mencionados na subseção 5.4.10.

#### **5.4.5 Parceria com outros órgãos e poderes**

Evidenciada a ausência de políticas públicas voltadas à população negra catarinense, mostra-se pertinente a criação de uma rede integrada com outros órgãos e poderes para a criação e implementação dessas políticas públicas, o seu acompanhamento e o compartilhamento de dados, ações e experiências no combate ao racismo e na promoção da igualdade racial.

Trata-se de ação interinstitucional que contará com a atuação e o comprometimento dos órgãos, entidades e poderes estaduais, cujo resultado almejado é a promoção da igualdade racial. Além de servir de inspiração e exemplo

---

<sup>129</sup> Temas relacionados à promoção da equidade e direitos humanos serão prioridade na atuação do TCU. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/promocao-da-equidade-e-direitos-humanos-serao-prioridade-na-atuacao-do-tcu.htm>. Acesso em: 03 mar. 2024.

aos municípios catarinenses, culminando na transformação do cenário em que o estado se encontra.

A abundância de informações que resultarão dos trabalhos realizados pelo TCE/SC e pelos demais parceiros servirão de base para a construção do painel de combate à desigualdade racial, como se verá a seguir.

#### **5.4.6 Painel de combate à desigualdade racial**

Como forma de dar publicidade aos trabalhos realizados que envolvam a questão racial e como instrumento de auxílio ao controle social, o TCE/SC pode, assim como procede em relação ao TCE Educação, criar um painel que contenha todas as informações sobre a composição racial do estado, os dados das pesquisas realizadas com os municípios catarinenses e com os órgãos, entidades e poderes estaduais, os trabalhos de fiscalização já realizados e os futuros trabalhos que abordarão a questão racial.

Esse painel, se implementado, será fonte de conhecimento indispensável para pesquisas profissionais e acadêmicas que abordem a questão racial no estado. Além disso, pode servir de pesquisa e fundamento para a implementação de políticas públicas por parte das unidades jurisdicionadas do Tribunal de Contas, que poderão comparar a realidade de seu órgão, entidade ou município ante os demais.

Um trabalho relevante que exigirá o envolvimento de todas as unidades técnicas do TCE/SC na elaboração e na manutenção do painel de combate à desigualdade racial.

#### **5.4.7 Adesão ao selo “Racismo, aqui não!”**

O selo “*Racismo, aqui não!*”<sup>130</sup> foi criado em 2009 e consiste em ação integrada de mobilização que objetiva a inibição de práticas racistas, a partir de sua adoção e exibição em diversos ambientes, tais como o de trabalho, de educação, de cultura, entre outros. Segundo o *site* do programa, seus critérios e objetivos estão

---

<sup>130</sup> Selo: “*Racismo, aqui não!*”. Disponível em: <https://www.racismoaquinao.com/>. Acesso em: 31 mai. 2024.

alinhados ao *Environmental, Social and Governance* (ESG),<sup>131</sup> criado nos anos 2000 e contribui para o alcance dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da ONU.<sup>132</sup>

O selo de compromisso social “*Racismo, aqui não!*” é concedido às organizações públicas ou privadas que se autodeclaram contrárias quaisquer práticas discriminatórias relacionadas ao sexo, à religião ou à cor e que se comprometem a adotar os protocolos do programa e a exibir o selo em local público. A certificação das organizações é concedida pelo Instituto Maria Preta (IMP) e pelo Instituto Latino-Americano de Governança e *Compliance* Público (IGCP).

A contratação de assessoria e consultoria, realizadas pelo IMP e IGCP, é oferecida às organizações cujas ações efetivas de combate ao racismo não atendam aos requisitos descritos no regulamento do programa. Além disso, conforme os resultados auferidos, o selo exibido ostentará a condição de *bronze, prata* ou *ouro*.

Ao adotar o selo, o TCE/SC se juntará ao TCU, primeiro órgão público a aderir ao programa,<sup>133</sup> que já conta com a adesão de cerca de quarenta organizações privadas. A adoção, por parte da Corte de Contas catarinense, certamente contribuirá para o reconhecimento de seu compromisso com a promoção da igualdade racial e para a ampliação da diversidade e da inclusão no órgão, aliados ao impacto social que a medida promoverá no serviço público e na sociedade catarinense.

#### **5.4.8 Letramento racial permanente dos auditores de controle externo e dos membros do TCE/SC**

O conceito de letramento racial abrange três aspectos fundamentais: *informação, interpretação* e *inspiração*. A informação refere-se ao conhecimento não apenas dos fatos históricos, mas também da compreensão do papel do racismo na formação das disparidades sociais entre grupos raciais no Brasil. A interpretação é vista como uma ferramenta intelectual que possibilita a análise crítica da realidade e

---

<sup>131</sup> Governança ambiental, social e corporativa.

<sup>132</sup> Selo: “*Racismo, aqui não!*”. O que é? Disponível em: <https://www.racismoaquinao.com/o-que-e>. Acesso em: 31 mai. 2024.

<sup>133</sup> TCU se tornou a primeira instituição pública a aderir ao selo “*Racismo, aqui não!*”. Disponível em: <https://www.racismoaquinao.com/post/tcu-se-tornou-a-primeira-instituicao-publica-a-aderir-ao-selo-racismo-aqui-nao>. Acesso em: 31 mai. 2024.

que permite identificar os processos sociais relacionados às questões raciais. Já a inspiração diz respeito à perseverança na luta pela justiça racial, apesar dos desafios impostos pelo racismo enquanto sistema de dominação estrutural (Moreira, 2024).

O acesso, por parte dos servidores e membros, a publicações acadêmicas que promovam o conhecimento jurídico a partir das relações raciais e do racismo podem promover impactos institucionais positivos, como observado por Cidade de Jesus no sistema de justiça brasileiro, ainda que insuficientes. Para o jurista, a postura proativa de exigência de capacitação dos integrantes do Poder Judiciário e do Ministério Público para o manuseio dessas publicações acadêmicas, aliada ao esforço e disposição para aperfeiçoar a política de cotas raciais em concursos públicos, “promove sensíveis transformações na composição desse aparato e, especialmente, na maneira como seus integrantes interpretam e aplicam o Direito” (Cidade de Jesus, 2024, p. 180-181).

É necessário, também, que eles compreendam a importância da adoção de ações afirmativas para o combate ao racismo e a promoção da igualdade racial tanto em âmbito interno quanto no exercício do controle externo. Como bem pontuou Silveira (2023, p. 224):

As ações que têm por foco o ambiente institucional são inerentes às atividades de conscientização dos servidores e membros das Cortes de Contas sobre a desigualdade racial, pois é importante que os auditores de controle externo tenham a compreensão sobre a origem, a dimensão e as implicações desse tipo de desigualdade, bem como o significado do racismo em suas diversas formas (interpessoal, estrutural e institucional), porque esses conceitos são imprescindíveis na avaliação de políticas públicas que atingem a população negra, dado o passado escravista no país com consequências até os dias atuais. Assinala-se que, especificamente em relação aos quilombolas, existem ainda outras especificidades relacionadas à cultura, a história, as tradições e a necessidades dessas comunidades, que devem ser consideradas pelo auditor. De igual modo, os membros do Plenário, responsáveis por relatar e apreciar os processos de fiscalização, e os integrantes do Ministério Público de Contas precisam estar inteirados do contexto de desigualdade racial no país, a fim de que tenham os fundamentos adequados e necessários para formar seu convencimento nos processos de controle relacionados à população negra.

O letramento racial dos auditores de controle externo é reforçado por Silveira (2024) em seu artigo sobre a implementação do art. 26-A da LDBEN, proporcionando uma ação contundente e assertiva do controle externo, orientados pelos indicadores do MMD-TC.

A necessidade da adoção de posturas e de práticas antirracistas torna-se inerente à atuação dos auditores de controle externo, membros e demais servidores

e colaboradores envolvidos nas ações de fiscalização realizadas pelo TCE/SC. Para isso, é necessário que os agentes envolvidos compreendam que o racismo, sendo parte intrínseca da estrutura social, pode manifestar-se mesmo sem intenção consciente. O silêncio diante do racismo pode não resultar em culpa jurídica ou moral, mas certamente resulta em uma responsabilidade ética e política na perpetuação do problema. A transformação da sociedade não se resume a denúncias ou repúdio moral; exige a adoção de posturas e práticas antirracistas (Almeida, 2019).

Nesse cenário, afigura-se oportuna a orientação contida na Nota Recomendatória n. 01/2024, da Atricon, para que os tribunais de contas brasileiros desenvolvam, nas formações continuadas de seus servidores, os conteúdos referentes aos direitos fundamentais e aos direitos humanos, com ênfase na proteção das mulheres, das crianças, dos adolescentes, das pessoas idosas e dos grupos socialmente vulneráveis.<sup>134</sup>

Para atuar como promotor da igualdade racial, o TCE/SC deve garantir que os seus servidores e membros tenham acesso à informação, sejam capazes de interpretá-la e mantenham-se inspirados na luta pela justiça racial. Ou seja, deve haver o constante letramento racial dos servidores e membros da Corte de Contas catarinense.<sup>135</sup> Para Moreira (2024, p. 105), o letramento racial é:

[...] um processo que envolve uma postura interpretativa capaz de conduzir a formas específicas de compreensão da realidade, mas também de produzir um repertório de práticas sociais direcionadas ao combate do racismo e seus efeitos sistêmicos.

Dessa forma, o letramento racial revela-se uma gramática social que possibilita a identificação dos fatores responsáveis pela reprodução das desvantagens sociais e que expõe uma realidade que contradiz o ideal de “uma cultura constitucional comprometida com a construção de uma democracia igualitária” (Moreira, 2024, p. 107). Uma ferramenta de grande importância para o exercício do controle externo na indução e fiscalização de políticas públicas voltadas à população negra.

---

<sup>134</sup> Disponível em: <https://atrimon.org.br/wp-content/uploads/2024/02/Nota-Recomendatoria-Atricon-no-01-2024-Direitos-Fundamentais-e-Direitos-Humanos.pdf>. Acesso em: 7 jun. 2024.

<sup>135</sup> Nesse sentido, cabe informar que, no ano de 2024, após provocação da CPFAR, o TCE/SC já realizou dois cursos de letramento racial: “Curso de Letramento Racial – Módulo I”, em junho, e “Curso de Letramento Racial – Módulo II: Branquitude”, em setembro. O módulo III, cuja temática tratará de políticas afirmativas, está previsto para dezembro.

#### 5.4.9 Criação da relatoria temática da igualdade racial

Como já mencionado nesta dissertação, o TCE/SC promoveu a criação das relatorias temáticas, por meio da Resolução n. TC-157/2020, com o intuito de promover a uniformidade das decisões e concentrar esforços na entrega eficiente dos resultados das ações de controle externo, o que contribui para a boa gestão dos recursos públicos.

Atualmente, de acordo com a Portaria n. TC-337/2024, o Tribunal conta com quatorze relatorias temáticas.<sup>136</sup> Muitas dessas relatorias não se vinculam a normas financeiras, mas sim à necessidade de atender aos marcos constitucional e legal vigentes, que protegem os direitos fundamentais envolvidos e exigem a execução eficaz e efetiva das funções atribuídas ao Estado, as quais requerem a mobilização de recursos públicos e seu uso de forma eficiente.

As relatorias temáticas proporcionam à Corte de Contas catarinense a realização de relevantes trabalhos de controle de políticas públicas e, portanto, a criação da *relatoria temática da igualdade racial* se justifica pela necessidade de garantir que as políticas públicas relacionadas ao combate ao racismo e à promoção da igualdade racial sejam efetivamente implementadas e monitoradas. Essa relatoria poderá acompanhar e fiscalizar a aplicação de recursos destinados a iniciativas de igualdade racial e assegurar que tais investimentos sejam geridos de maneira eficiente e eficaz, em conformidade com os princípios constitucionais e legais de proteção aos direitos fundamentais.

Além disso, uma relatoria temática nesse campo consolidará a atuação do TCE/SC na promoção de uma sociedade mais justa e reafirmará seu compromisso com a inclusão e a equidade social. Ela também fortalecerá o seu papel preventivo, colaborará para que políticas de igualdade racial sejam planejadas e executadas com maior transparência e resultados mensuráveis, e proporcionará a atuação especializada no assunto do conselheiro relator designado e de sua assessoria, o

---

<sup>136</sup> Pandemia do novo coronavírus, saúde, previdência complementar, previdência pública, educação, crise hídrica, meio ambiente, ocupação do solo, prevenção de desastres, assistência social, fiscalização contínua da folha de pagamento, segurança pública, agroecologia e infraestrutura. Há, ainda, relator designado para assuntos relacionados à primeira infância.

que complementar a atuação da área técnica, conforme sugerido na subseção 5.4.4.

#### **5.4.10 Inclusão da avaliação de políticas públicas voltadas à população negra como conteúdo do parecer prévio**

O parecer prévio, nos termos dos arts. 48 e 53 da Lei Orgânica do TCE/SC, é a apreciação geral e fundamentada da gestão orçamentária, patrimonial e financeira havida no exercício.<sup>137</sup> Como se extrai da leitura do citado artigo, atualmente, a formulação do parecer prévio tende a se restringir em análise de dotações orçamentárias, que considera apenas a conformidade contábil entre receitas e despesas (locken, 2018).

Não obstante, a Constituição Federal de 1988, ao dispor sobre o controle externo, ampliou suas atribuições, estabelecendo a sua competência para efetuar a fiscalização *contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial* quanto à *legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas*.<sup>138</sup> A avaliação das políticas públicas encontra suporte na fiscalização operacional a cargo do controle externo.

A Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai) conceitua as auditorias operacionais como “auditorias aptas a verificar a economia, a eficiência e a eficácia da Administração”, e, nesse contexto, as auditorias operacionais “assumem a predileção do controle, sobretudo dos Tribunais de Contas, justamente porque estão voltadas para uma avaliação do desempenho e da gestão do programa governamental” (locken, 2018, p. 178).

---

<sup>137</sup> Art. 48. O parecer prévio do Tribunal consistirá em apreciação geral e fundamentada da gestão orçamentária, patrimonial e financeira havida no exercício, devendo demonstrar se o Balanço Geral do Estado representa adequadamente a posição financeira, orçamentária e patrimonial do Estado em 31 de dezembro, bem como se as operações estão de acordo com os princípios fundamentais de contabilidade aplicados à administração pública, concluindo por recomendar a aprovação ou a rejeição das contas. [...] Art. 53. O parecer prévio a que se refere o art. 50 desta Lei, consistirá em apreciação geral e fundamentada da gestão orçamentária, patrimonial e financeira havida no exercício, devendo demonstrar se o Balanço Geral do Município representa adequadamente a posição financeira, orçamentária e patrimonial do Município em 31 de dezembro, bem como se as operações estão de acordo com os princípios fundamentais de contabilidade aplicados à administração pública municipal, concluindo por recomendar a aprovação ou a rejeição das contas.

<sup>138</sup> Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Inclusive, o TCE/SC dispõe de uma diretoria especializada em auditorias operacionais, a Diretoria de Atividades Especiais (DAE), conforme previsto no art. 38 da Resolução n. TC-149/2019.<sup>139</sup> É por meio das auditorias operacionais que o TCE/SC verifica se a sua execução atinge o interesse público, se os custos e os benefícios decorrentes da política pública estão mensurados de forma correta, se as técnicas adotadas são as adequadas, entre outras questões (locken, 2018). Nesse sentido, locken (2018, p. 179) afirma que, no âmbito do controle externo:

[...] a avaliação das políticas públicas ocorre de regra pelo procedimento da fiscalização operacional, cuja análise compreende a verificação do cumprimento dos programas e das ações de governo, além do seu desempenho, no que se refere aos objetivos, às metas e às prioridades, bem como à alocação e ao uso dos recursos disponíveis.

A Resolução n. TC-149/2019, em seu art. 39, VII, abre caminho para que a avaliação das políticas públicas por meio de auditorias operacionais seja considerada quando da elaboração do parecer prévio da prestação de contas anual do chefe do Poder Executivo, medida que pode sanar o atual distanciamento entre a avaliação de políticas públicas e a emissão do parecer prévio das contas anuais.<sup>140</sup> Esse distanciamento entre a avaliação das políticas públicas e o conteúdo do parecer prévio foi observado por locken (2018, p. 258):

**Hoje há um distanciamento entre a avaliação das políticas públicas e o conteúdo do parecer prévio** (relativo às contas de governo), que é o principal instrumento de avaliação da responsabilidade política. **Ainda que as auditorias operacionais tenham significado um avanço introduzido pela Constituição de 1988, uma verdadeira porta de entrada para a avaliação das políticas públicas, constatou-se que tais resultados não são considerados, na maioria das vezes, para o exame das contas de governo.** Isso se deve tanto à inexistência de uma matriz normativa que estabeleça regras-padrão para o exame do parecer prévio, quanto à dificuldade em se traduzir uma avaliação realizada por um processo específico de auditoria (abrangência temporal maior e setorizada), numa análise que é própria das contas de governo (abrangência de um exercício e mais ampla).

Assim, o que se apresenta como resultado na apreciação do parecer prévio é um exame, na grande maioria dos Tribunais, restrito à análise de dotações orçamentárias relativas a despesas e receitas, **deixando sem resposta o questionamento social da eficiência e efetividade das políticas públicas** adotadas no exercício (grifos meus).

---

<sup>139</sup> Art. 38. A Diretoria de Atividades Especiais (DAE) tem por finalidade realizar atividades especiais de controle externo nas unidades gestoras do Estado e dos municípios e outras pessoas físicas e jurídicas sujeitas à jurisdição do Tribunal de Contas do Estado, por meio de auditorias operacionais e financeiras.

<sup>140</sup> Art. 39. Compete à Diretoria de Atividades Especiais: [...] VII - colaborar com as demais unidades técnicas do Tribunal de Contas em matéria de sua expertise e informar sobre fatos que tenham repercussão na análise das contas anuais do Governador do Estado e dos prefeitos municipais; [...].

Dessa forma, após a implementação das sugestões anteriores e com a forte atuação do TCE/SC em sua função pedagógica, com vistas a dar amplo conhecimento dessas novas formas de atuação, sugere-se que a Corte de Contas catarinense passe a considerar a avaliação de políticas públicas voltadas à população negra como um dos itens apreciados no parecer prévio das contas prestadas pelos prefeitos dos municípios catarinenses e pelo governador do estado.

No campo da promoção da igualdade racial, a falta de políticas públicas voltadas ao tema resultaria em ressalva na emissão do parecer prévio. A partir desse momento, haveria a necessidade de adoção de monitoramento a fim de averiguar se a ressalva no parecer prévio seria suficiente para a alteração do cenário de desenvolvimento de políticas públicas voltadas à população negra nos exercícios seguintes.

Conta-se, ainda, com a expertise do corpo técnico do TCE/SC para superar a dificuldade apontada pela Conselheira Substituta Sabrina Nunes Locken (2018, p. 258), que é a “dificuldade em se traduzir uma avaliação realizada por um processo específico de auditoria (abrangência temporal maior e setORIZADA), numa análise que é própria das contas de governo (abrangência de um exercício e mais ampla)”. Tal dificuldade pode ser superada com a integração entre os servidores da DAE, responsáveis pelas auditorias operacionais e avaliação de políticas públicas, e os servidores da Diretoria de Contas de Governo (DGO), responsáveis pela análise das contas anuais do governo do estado e dos municípios, nos termos do art. 34 da Resolução n. TC-149/2019.<sup>141</sup>

Assim, o Tribunal alcançará um novo modelo de controle, denominado por Locken (2018) de *Controle de Governo*. Nesse novo modelo, o Tribunal assume um novo patamar de protagonismo perante a sociedade catarinense, como o *Tribunal da Governança Pública*, ampliando seu papel de controle externo, outrora focado na gestão e nas dotações orçamentárias, para um controle de governo, em que o “compromisso do governante em buscar o equilíbrio da estrutura social, minorando

---

<sup>141</sup> Art. 34. A Diretoria de Contas de Governo (DGO) tem por finalidade a análise das Contas Anuais do Governo do Estado e dos Municípios, representadas pelos respectivos balanços gerais, através da realização de inspeções especiais, a coleta de dados e informações, a avaliação e o acompanhamento permanente da execução orçamentária, financeira e patrimonial, das metas estabelecidas e do resultado da gestão dos recursos públicos, visando à elaboração do relatório técnico sobre as contas.

suas desigualdades” seja avaliado nos pareceres prévios (locken, 2018, p. 240), aí incluída a formulação de políticas públicas voltadas à população negra.

Portanto, esse é o conjunto de medidas não taxativas que podem ser adotadas pelo TCE/SC, um órgão que será reconhecido não só como *Tribunal da Governança Pública*, mas como promotor da igualdade racial na sociedade catarinense.

## 6 CONCLUSÃO

O TCE/SC tem competência para acompanhar todas as fases das políticas públicas e pode contribuir com o estado e com os municípios catarinenses desde a sua concepção, por meio de estudos técnicos, até a sua execução e, por fim, a sua avaliação, contando, ainda, com o apoio do controle social, integrando toda a sociedade.

O estudo de caso realizado a partir do levantamento de dados sobre a promoção da igualdade racial nos municípios catarinenses e os dados extraídos da auditoria operacional com temática semelhante realizada pelo TCE/SC nos órgãos e poderes estaduais indicam que o estado ainda possui medidas incipientes na temática. Além disso, pode-se verificar uma distribuição pouco homogênea entre as regiões do estado e as políticas apresentadas. Esse fato, diante da grande vulnerabilidade dessa população, discriminação e exclusão social histórica coloca medidas de controle externo como importantes contributos para a transformação do panorama nas municipalidades e no estado. Como observou Silveira (2023, p. 227), “tão certo quanto afirmar que a desigualdade racial na sociedade brasileira é resultado de um processo de descaso com a população negra, é dizer que para a sua mitigação há de ser percorrido ainda um longo caminho”.

Considerando a metamorfose dos tribunais de contas frente à própria mudança da Administração Pública, pode-se dizer que a atuação das cortes de contas, no que diz respeito a temas socialmente urgentes e sensíveis, como é o caso da promoção da igualdade racial, compreende um dos importantes pontos de atenção institucionais.

No âmbito do estado de Santa Catarina, o TCE/SC tem o desafio de promover a conscientização entre seus jurisdicionados sobre a importância da formulação de políticas públicas voltadas à população negra como instrumento de combate ao racismo e de redução da desigualdade social. Além disso, a sua atuação, respaldada pelo ordenamento jurídico em vigor e sob a condição de Tribunal da Governança Pública catarinense, deve avaliar, constantemente, se essas políticas públicas estão, de fato, alcançando seus objetivos.

Nesse sentido, para que o TCE/SC se consolide como um órgão promotor da igualdade racial, foram apresentadas várias propostas estratégicas, em um rol não taxativo, que podem ser implementadas pelo Tribunal.

Com base na Resolução n. TC-161/2020, a Corte de Contas catarinense pode realizar um processo de levantamento nos 295 municípios catarinenses para mapear a existência ou a ausência de políticas públicas de combate ao racismo e de promoção da igualdade racial, diagnosticar a composição racial do funcionalismo público, identificar lacunas e promover ações corretivas ou determinar a elaboração de plano de ação por parte desses municípios. Além disso, a instituição das medalhas *Antonieta de Barros e Cruz e Souza* visa reconhecer gestores públicos que se destacarem na formulação de políticas públicas voltadas à população negra, de modo a incentivar a valorização de iniciativas que promovam a igualdade racial.

A promoção de campanhas de igualdade racial no Ciclo de Estudos amplia a conscientização entre servidores e sociedade, enquanto a criação de uma Divisão específica para tratar dessa temática na estrutura do TCE/SC reforça o compromisso institucional e fiscalizatório da Corte de Contas no exercício do controle externo.

Parcerias com outros órgãos e poderes, a criação de um painel para monitorar a desigualdade racial e a adesão ao selo "*Racismo, aqui não!*" também são medidas que ampliam o alcance e a eficácia dessas ações.

O letramento racial dos auditores de controle externo e dos membros do Tribunal, aliada à instituição da *relatoria temática da igualdade racial*, garante que todos estejam capacitados para lidar de forma adequada com questões relacionadas ao racismo e assegura que as decisões e ações do TCE/SC estejam alinhadas com a promoção da igualdade racial em Santa Catarina.

Por fim, a inclusão da avaliação de políticas públicas voltadas à população negra no parecer prévio visa fortalecer a fiscalização e o acompanhamento de iniciativas direcionadas à redução das desigualdades.

Essas iniciativas, em conjunto, solidificam o papel do Tribunal como agente transformador na luta contra o racismo no estado. Os desafios são enormes e o enfrentamento de um tema tão sensível e delicado não pode ser capitaneado por outra instituição pública senão o TCE/SC, órgão contramajoritário dotado de hibridez em sua atuação. Dessa forma, o Tribunal da Governança Pública catarinense será reconhecido como um órgão promotor da igualdade racial perante seus jurisdicionados e perante a sociedade.

## REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado**. 23ª ed. Rio de Janeiro: Método, 2015. 1368 p.

ALMEIDA, Silvio Luiz de. **Racismo estrutural**. São Paulo: Sueli Carneiro; Jandaíra, 2021. 256 p.

ANUÁRIO BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Fórum Brasileiro de Segurança Pública**. São Paulo, 2022. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2022/06/anuario-2022.pdf?v=15>. Acesso em: 17 ago. 2024.

ATRICON. Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil. **Carta de Fortaleza: Desafios da governança, das responsabilidades fiscal e social e da sustentabilidade na era digital**. Fortaleza, 2023. Disponível em: <https://atrimon.org.br/carta-de-fortaleza-e-lancada-no-encerramento-do-iii-citc/>. Acesso em: 3 mar. 2024.

ATRICON. Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil. **Carta do Rio de Janeiro: Tribunais de Contas como indutores da boa gestão e guardiões da democracia**. Rio de Janeiro, 2022. Disponível em: <https://atrimon.org.br/viii-entc-divulga-a-carta-do-rio-de-janeiro/>. Acesso em: 3 mar. 2024.

ATRICON. Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil. **Nota Recomendatória Atricon n. 01/2024: Recomendação aos Tribunais de Contas brasileiros relativamente à difusão dos direitos fundamentais e dos direitos humanos**. Brasília, 2024. Disponível em: <https://atrimon.org.br/wp-content/uploads/2024/02/Nota-Recomendatoria-Atricon-no-01-2024-Direitos-Fundamentais-e-Direitos-Humanos.pdf>. Acesso em: 7 jun. 2024.

BARBOSA, Mario Davi. **Do absolutismo paterno e de tantos tribunaes caseiros: Direito penal, castigos aos escravos e duplo nível de legalidade no Brasil (1830-1888)**. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2021. 180 p. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/231207>. Acesso em: 4 set. 2024.

BARROSO, Luís Roberto; MELLO, Patrícia Perrone Campos (Coord.). **A República que ainda não foi: trinta anos da Constituição de 1988 na visão da Escola de Direito Constitucional da UERJ**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. 639 p.

BATISTELLA, Paulo. **Desigualdade patrimonial entre negros e brancos em SC é a maior do país**: Estudo do IBGE lista diferenças de moradia e de posses entre negros e brancos no país. Jornal NSC Total Santa Catarina, 15 nov. 2022a. Disponível em: <https://www.nsc total.com.br/noticias/desigualdade-patrimonial-entre-negros-e-brancos-em-sc-e-a-maior-do-pais>. Acesso em: 01 jul. 2024.

BATISTELLA, Paulo. **Estudantes negros em SC sofrem mais com assédio e dificuldade de ir à escola**: Estudo do IBGE mostra ainda que jovens negros foram mais expostos a brigas com armas brancas. Jornal NSC Total. Santa Catarina, 16

nov. 2022b. Disponível em: <https://www.nsctotal.com.br/noticias/estudantes-negros-em-sc-sofrem-mais-com-assedio-e-dificuldade-de-ir-a-escola>. Acesso em: 01 jul. 2024.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/const>. Acesso em: 18 jan. 2024.

BRASIL. **Decreto n. 966-A, de 7 de novembro de 1890**. Cria um Tribunal de Contas para o exame, revisão e julgamento dos atos concernentes à receita e despesa da República. Rio de Janeiro, RJ: Sala das Sessões do Governo Provisório, 1890. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1851-1899/d00966-a.html](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/d00966-a.html). Acesso em: 11 mar. 2024.

BRASIL. **Decreto n. 10.932, de 10 de janeiro de 2022**. Promulga a Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância, firmado pela República Federativa do Brasil, na Guatemala, em 5 de junho de 2013. Brasília, DF: Planalto, 2022. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2022/decreto/d10932.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/d10932.htm). Acesso em: 3 mar. 2024.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Censo Brasileiro de 2010**. Brasília: IBGE, 2010. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/>. Acesso em: 24 jan. 2024.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Censo Brasileiro de 2022**. Brasília: IBGE, 2023. Disponível em: <https://censo2022.ibge.gov.br/>. Acesso em: 24 jan. 2024.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Síntese de indicadores sociais**: uma análise sobre as condições de vida da população brasileira 2022. Rio de Janeiro (2022a). Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101979.pdf>. Acesso em 17 ago. 2024.

BRASIL. **Lei n. 12.288, de 20 de julho de 2010**. Institui o Estatuto da Igualdade Racial; altera as Leis nºs 7.716, de 5 de janeiro de 1989, 9.029, de 13 de abril de 1995, 7.347, de 24 de julho de 1985, e 10.778, de 24 de novembro de 2003. Brasília, DF: Planalto, 2010. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/l12288.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12288.htm). Acesso em: 3 mai. 2024.

BRASIL. **Lei n. 3.353, de 12 de maio de 1988**. Declara extinta a escravidão no Brasil. Rio de Janeiro, RJ: Assembleia Geral, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lim/lim3353.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim3353.htm). Acesso em: 18 jan. 2024.

BRASIL. **Lei n. 514, de 28 de outubro de 1848**. Fixando a Despesa e Orçando a Receita para o exercício de 1849-1850, e ficando em vigor desde a sua publicação. Rio de Janeiro, RJ: Assembleia Geral Legislativa. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leimp/1824-1899/lei-514-28-outubro-1848-559998-publicacaooriginal-82506-pl.html>. Acesso em: 21 jun. 2024.

BRASIL. **Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Planalto, 1996. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9394.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm). Acesso em: 8 jun. 2024.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa. Departamento de Apoio à Gestão Participativa. **Política nacional de Saúde Integral da População negra**: uma política do SUS. Brasília: Editora do Ministério da Saúde, 2010. 56 p. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/politicas-para-mulheres/arquivo/sobre/a-secretaria/subsecretaria-de-articulacao-institucional-e-acoes-tematicas/coordenacao-geral-de-programas-e-acoes-de-saude/acoes-de-saude/politica-nacional-saude-integral-populacao-negra1.pdf>. Acesso em: 21 set. 2024.

BRASIL. **Portaria n. 992, de 13 de maio de 2009**. Institui a Política Nacional de Saúde Integral da População Negra. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2009. Disponível em: [https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2009/prt0992\\_13\\_05\\_2009.html](https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2009/prt0992_13_05_2009.html). Acesso em: 21 set. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADC n. 41/2017/DF**. Relator: Ministro Roberto Barroso. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4917166>. Acesso em: 14 fev. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI n. 4.190-MC/RJ**. Relator: Ministro Celso de Mello. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADI&numProcesso=4190>. Acesso em: 19 jan. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF n. 186/2012/DF**. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2691269>. Acesso em: 14 fev. 2024.

BRITO, Fausto. **O racismo na história do Brasil**: as ideologias de desigualdades raciais na formação da sociedade brasileira. Jundiaí: Paço Editorial, 2022. 240 p.

BRITO, Luciana da Cruz. **O avesso da raça**: escravidão, racismo e abolicionismo entre os Estados Unidos e o Brasil. Rio de Janeiro: Bazar do Tempo, 2023. 320 p.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Negros em Florianópolis**: relações sociais e econômicas. Florianópolis: Insular, 2000. 208 p.

CHADID, Ronaldo. **A função social do Tribunal de Contas no Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2019. 262 p.

CIDADE DE JESUS, Edmo de Souza. **Direito e relações raciais**: das críticas epistêmicas às transformações institucionais. Curitiba: Appris, 2024. 214 p.

COLLINS, Patricia Hill; BILGE, Sirma. **Interseccionalidade**. Tradução de Rane Souza. São Paulo: Boitempo, 2020. 288 p.

COSTA, Paulo Nogueira da. **O Tribunal de Contas e a boa governança**. Lisboa: Petrony, 2017. 478 p.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 37<sup>a</sup> ed., ver., atual., e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2024. 1040 p.

FERREIRA JÚNIOR, Adircélio de Moraes. **A hibridez material das Cortes de Contas como atributo determinante de sua organicidade e a metamorfose institucional dos Tribunais da Governança Pública**. Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2021. 205 p. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/227262>. Acesso em: 19 mar. 2024.

FERREIRA JÚNIOR, Adircélio de Moraes. **O bom controle público e as Cortes de Contas como tribunais da boa governança**. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2015. 257 p. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/134784>. Acesso em: 9 mar. 2024.

FRANÇA. **Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão**, 1789. Embaixada da França no Brasil. Disponível em: <https://br.ambafrance.org/A-Declaracao-dos-Direitos-do-Homem-e-do-Cidadao>. Acesso em: 23 jan. 2024.

FREITAS, Juarez. **Direito fundamental à boa administração pública**. 3<sup>a</sup> ed. São Paulo: Malheiros, 2014. 198 p.

FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de direito administrativo**. 5<sup>a</sup> ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2016. 1013 p. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/v2/livro/L1145/E1165>. Acesso em: 23 jan. 2024.

IOCKEN, Sabrina Nunes. **Controle Compartilhado das Políticas Públicas**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. 274 p.

JAGUARUNA (SC). **Lei n. 1.193, de 10 de agosto de 2007**. Estabelece a obrigatoriedade de reserva de vagas para afro-brasileiros em concursos públicos abertos para o provimento de cargos efetivos, no âmbito do município de Jaguaruna e dá outras providências. Jaguaruna, 2007. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/legislacao-municipal/4616/leis-de-jaguaruna/?q=1193>. Acesso em: 19 jan. 2024.

LA BRADBURY, Leonardo Cacau Santos. Estados Liberal, Social e Democrático de Direito: noções, afinidade e conceitos. **Revista Jurídica JusVox**, ano 1, n. 3, out. 2016. Disponível em: <http://www.jusvox.com.br/revista/edicao-atual/item/153-estados-liberal-social-e-democratico-de-direito-noções-afinidades-e-fundamentos.html>. Acesso em: 29 fev. 2024.

LACOMBE, Américo Jacobina *et al.* **Rui Barbosa e a queima dos arquivos**. Brasília, Ministério da Justiça: Rio de Janeiro, Fundação Casa de Rui Barbosa, 1988. 144 p.

LEITE, Ilka Boaventura. Descendentes de africanos em Santa Catarina: invisibilidade histórica e segregação. *In*: LEITE, Ilka Boaventura (Org.). **Negros no sul do Brasil: invisibilidade e territorialidade**. Florianópolis: Letras Contemporâneas, 1996. p. 33-53.

LIMA, Luiz Henrique. **Controle Externo: teoria e jurisprudência para os tribunais de contas**. 10ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023. 504 p.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 23ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2023. 456 p. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1553>. Acesso em: 23 jan. 2024.

MEZZARROBA, Orides; MONTEIRO, Cláudia Servilha. **Manual de Metodologia da Pesquisa no Direito**. 9ª ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023. 368 p.

MOREIRA, Adilson José. **Letramento racial: uma proposta de reconstrução da democracia brasileira**. São Paulo: Editora Contracorrente, 2024. 381 p.

MOREIRA, Adilson José. **Pensando como um negro: ensaio de hermenêutica jurídica**. São Paulo: Editora Contracorrente, 2019. 312 p.

MOREIRA, Adilson José. **Tratado de Direito Antidiscriminatório**. São Paulo: Editora Contracorrente, 2020. 783 p.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. O Parlamento e a Sociedade como Destinatários do Trabalho dos Tribunais de Contas. *In*: SOUZA, Alfredo José de *et al.* **O novo Tribunal de Contas: órgão protetor dos direitos fundamentais**. 3ª ed. rev. e. ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2005. p. 77-130.

NASCIMENTO, Abdias do. **O genocídio negro brasileiro: processo de um racismo mascarado**. 3ª ed. São Paulo: Perspectivas, 2016. 232 p.

NASCIMENTO, Milton; BASTOS, Ronaldo. Nada será como antes. Intérprete: Milton Nascimento. **Clube da Esquina**. Rio de Janeiro: Odeon, 1972. Disponível em: [https://open.spotify.com/intl-pt/track/3o3fm0en7kMOBzR1YgKNFS?\\_authfailed=1](https://open.spotify.com/intl-pt/track/3o3fm0en7kMOBzR1YgKNFS?_authfailed=1). Acesso em: 29 out. 2024. Arquivo digital.

NETO, Nelson Nei Granato. **Os Tribunais de Contas na Agenda 2030: por onde começar?** Brasília, DF. Instituto Rui Barbosa, 2021. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/irb-territorio-fiscalizacao-da-agenda-2030/>. Acesso em: 18 jan. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL. **A Agenda 2030**. 2015. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>. Acesso em: 18 mai. 2024.

PASSUELLO, Mariana. **Desemprego em SC é duas vezes maior entre negros, aponta IBGE**: Análise por cor da pele demonstra desigualdade racial entre os trabalhadores que buscavam uma oportunidade de emprego no Estado em 2021. Jornal NSC Total. Santa Catarina, 18 nov. 2022. Disponível em: <https://www.nsctotal.com.br/noticias/desemprego-em-sc-e-duas-vezes-maior-entre-negros-aponta-ibge>. Acesso em: 01 jul. 2024.

PEDRO, Joana Maria *et al.* Escravidão e preconceito em Santa Catarina: história e historiografia. *In*: LEITE, Ilka Boaventura (Org.). **Negros no sul do Brasil**: invisibilidade e territorialidade. Florianópolis: Letras Contemporâneas, 1996. p. 229-245.

PEDRO, Joana Maria *et al.* **Negro em terra de branco**: escravidão e preconceito em Santa Catarina no século XIX. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1988. 64 p.

RIBEIRO, Djamila. **Pequeno Manual Antirracista**. São Paulo, SP: Companhia das Letras, 2019. 65 p. (*e-book*). Disponível em: [https://ler.amazon.com.br/?asin=B07Z57RYK2&ref\\_=kwl\\_kr\\_iv\\_rec\\_1](https://ler.amazon.com.br/?asin=B07Z57RYK2&ref_=kwl_kr_iv_rec_1). Acesso em: 13 abr. 2024.

SANDEL, Michael J. **Justiça**: o que é fazer a coisa certa. Heloísa Matias e Maria Alice Máximo (Trad.). 37<sup>a</sup> ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2022. 349 p.

SANTA CATARINA. Constituição (1989). **Constituição do Estado de Santa Catarina**. Florianópolis, SC: Assembleia Legislativa, 1989. Disponível em: [http://leis.alesc.sc.gov.br/html/constituicao\\_estadual\\_1989.html](http://leis.alesc.sc.gov.br/html/constituicao_estadual_1989.html). Acesso em: 18 jan. 2024.

SANTA CATARINA. **Lei Complementar n. 202, de 15 de dezembro de 2000**. Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. Florianópolis, S. Assembleia Legislativa, 2000. Disponível em: [http://leis.alesc.sc.gov.br/html/2000/202\\_2000\\_lei\\_complementar.html](http://leis.alesc.sc.gov.br/html/2000/202_2000_lei_complementar.html). Acesso em: 2 jul. 2024.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. **Nota Técnica n. TC-008, de 5 de março de 2024**. Exigência de apresentação da caderneta de vacinação do aluno com até 18 (dezoito) anos de idade, atualizada de acordo com o Calendário de Vacinação da Criança e com o Calendário de Vacinação do Adolescente na rede pública de ensino. Florianópolis: Tribunal de Contas, 2024. Disponível em: [https://www.tcsc.tc.br/index.php/leis-e-normas/notas-tecnicas?field\\_publicacao\\_ano\\_value=2024&field\\_biblioteca\\_edicao\\_value=8&body\\_value=](https://www.tcsc.tc.br/index.php/leis-e-normas/notas-tecnicas?field_publicacao_ano_value=2024&field_biblioteca_edicao_value=8&body_value=). Acesso em: 18 mai. 2024.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. **Portaria n. TC-306, de 15 de julho de 2022**. Constitui comissão permanente com o objetivo de fomentar a abordagem racial nas ações de fiscalização do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC). Florianópolis: Tribunal de Contas, 2022. Disponível em: [https://www.tcsc.tc.br/sites/default/files/leis\\_normas/PORTARIA%20N.TC%200306-2022%20CONSOLIDADA.pdf](https://www.tcsc.tc.br/sites/default/files/leis_normas/PORTARIA%20N.TC%200306-2022%20CONSOLIDADA.pdf). Acesso em: 18 jan. 2024.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. **Portaria n. TC-337, de 11 de julho de 2024**. Consolida os resultados das escolhas de relatorias temáticas deliberadas em sessão plenária pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC). Florianópolis: Tribunal de Contas, 2024. Disponível em: [https://www.tcesc.tc.br/sites/default/files/leis\\_normas/PORTARIA%20N.%20TC%20337-2024%20CONSOLIDADA.pdf](https://www.tcesc.tc.br/sites/default/files/leis_normas/PORTARIA%20N.%20TC%20337-2024%20CONSOLIDADA.pdf). Acesso em: 19 jul. 2024.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. **Relatório de Auditoria Operacional n. 2200451355**. Auditoria operacional para verificar as políticas públicas (planos, programas, ações e iniciativas) que estão sendo planejadas e implantadas pela Administração Pública Estadual para promover a igualdade racial. Florianópolis: Tribunal de Contas, 2022.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. **Resolução n. TC-06, de 28 de dezembro de 2001**. Regimento Interno do Tribunal de Contas de Santa Catarina. Florianópolis: Tribunal de Contas, 2001. Disponível em: [https://www.tcesc.tc.br/sites/default/files/leis\\_normas/REGIMENTO-INTERNO-CONSOLIDADO.pdf](https://www.tcesc.tc.br/sites/default/files/leis_normas/REGIMENTO-INTERNO-CONSOLIDADO.pdf). Acesso em: 18 jan. 2024.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. **Resolução n. TC-149, de 22 de maio de 2019**. Dispõe sobre a estrutura e a competência dos Órgãos Auxiliares do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, e dá outras providências. Florianópolis: Tribunal de Contas, 2019. Disponível em: [https://www.tcesc.tc.br/leis-e-normas/resolucoes?field\\_publicacao\\_ano\\_value=2019&field\\_biblioteca\\_edicao\\_value=149&body\\_value=](https://www.tcesc.tc.br/leis-e-normas/resolucoes?field_publicacao_ano_value=2019&field_biblioteca_edicao_value=149&body_value=). Acesso em: 15 fev. 2024.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. **Resolução n. TC-157, de 20 de julho de 2020**. Altera a Resolução n. TC-06/2001, que instituiu o Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, para dar nova redação aos arts. 117 a 122, e incluir os arts. 119-A a F, 120-A e 122- A, que dispõem sobre os critérios de autuação e distribuição de processos no âmbito do Tribunal. Florianópolis: Tribunal de Contas, 2020. Disponível em: [https://www.tcesc.tc.br/index.php/leis-e-normas/resolucoes?field\\_publicacao\\_ano\\_value=2020&field\\_biblioteca\\_edicao\\_value=157&body\\_value=](https://www.tcesc.tc.br/index.php/leis-e-normas/resolucoes?field_publicacao_ano_value=2020&field_biblioteca_edicao_value=157&body_value=). Acesso em: 18 mai. 2024.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. **Resolução n. TC-161, de 04 de novembro de 2020**. Dispõe sobre as Ações de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. Florianópolis: Tribunal de Contas, 2020. Disponível em: [https://www.tcesc.tc.br/leis-e-normas/resolucoes?field\\_publicacao\\_ano\\_value=2020&field\\_biblioteca\\_edicao\\_value=161&body\\_value=](https://www.tcesc.tc.br/leis-e-normas/resolucoes?field_publicacao_ano_value=2020&field_biblioteca_edicao_value=161&body_value=). Acesso em: 3 mai. 2024.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. **Resolução n. TC-231, de 17 de abril de 2023**. Estabelece a reserva aos pretos e pardos, do mínimo de 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos do quadro de pessoal do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC) e dá outras providências. Florianópolis: Tribunal de Contas, 2023. Disponível em:

[https://www.tcesc.tc.br/sites/default/files/leis\\_normas/RESOLU%C3%87%C3%83O%20N.%20TC%200231-2023%20CONSOLIDADA.pdf](https://www.tcesc.tc.br/sites/default/files/leis_normas/RESOLU%C3%87%C3%83O%20N.%20TC%200231-2023%20CONSOLIDADA.pdf). Acesso em: 18 jan. 2024.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. **Resolução n. TC-232, de 17 de abril de 2023**. Altera a Resolução n. TC-156/2019, que regulamenta o Programa de Estágio no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC) e dá outras providências. Florianópolis: Tribunal de Contas, 2023. Disponível em: [https://www.tcesc.tc.br/sites/default/files/leis\\_normas/RESOLU%C3%87%C3%83O%20N.%20TC%200232-2023%20CONSOLIDADA.pdf](https://www.tcesc.tc.br/sites/default/files/leis_normas/RESOLU%C3%87%C3%83O%20N.%20TC%200232-2023%20CONSOLIDADA.pdf). Acesso em: 18 jan. 2024.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. **Resolução n. TC-233, de 17 de abril de 2023**. Altera a Resolução n. TC-224/2022, que regulamenta o Programa de Residência no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC). Florianópolis: Tribunal de Contas, 2023. Disponível em: [https://www.tcesc.tc.br/sites/default/files/leis\\_normas/RESOLU%C3%87%C3%83O%20N.%20TC%200233-2023%20CONSOLIDADA.pdf](https://www.tcesc.tc.br/sites/default/files/leis_normas/RESOLU%C3%87%C3%83O%20N.%20TC%200233-2023%20CONSOLIDADA.pdf). Acesso em: 18 jan. 2024.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. **Resolução n. TC-254, de 03 de maio de 2024**. Institui a Política de Prevenção e de Enfrentamento do Assédio Moral, do Assédio Sexual e da Discriminação, no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC). Florianópolis: Tribunal de Contas, 2024. Disponível em: [https://www.tcesc.tc.br/sites/default/files/leis\\_normas/RESOLU%C3%87%C3%83O%20N.%20TC%20254-2024%20CONSOLIDADA.pdf](https://www.tcesc.tc.br/sites/default/files/leis_normas/RESOLU%C3%87%C3%83O%20N.%20TC%20254-2024%20CONSOLIDADA.pdf). Acesso em: 29 out. 2024.

SANTOS, Ynaê Lopes dos. **Racismo brasileiro: uma história da formação do país**. São Paulo: Todavia, 2022. 336 p.

SCHUCMAN, Lia Vainer. **Entre o encardido, o branco e o branquíssimo: branquitude, hierarquia e poder na cidade de São Paulo**. Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Psicologia da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2012. 160 p. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/47/47134/tde-21052012-154521/pt-br.php>. Acesso em: 11 mai. 2024.

SCHWARCZ, Lilia Moritz; STARLING, Heloisa Murgel. **Brasil: uma biografia**. 2ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. 709 p.

SEBRÃO, Graciane Daniele. **Presença/ausência de africanos e afrodescendentes nos processos de escolarização em Desterro – Santa Catarina**. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Educação, linha História e Historiografia da Educação, da Universidade do Estado de Santa Catarina. Florianópolis, 2010. 137 p. Disponível em: <https://sistemabu.udesc.br/pergamumweb/vinculos/00006c/00006ce3.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2024.

SILVEIRA, Elusa Cristina Costa. A Agenda 2030 e a desigualdade racial: a atuação do Tribunal de Contas nas Políticas Públicas para a população negra. **Revista Técnica dos Tribunais de Contas**. Vol. 6, n. 1, 393 p. Fortaleza: IRB, 2023.

Disponível em: <https://publicacoes.irbcontas.org.br/index.php/rttc/issue/view/11>. Acesso em: 3 mar. 2024.

SILVEIRA, Elusa Cristina Costa. A implementação do art. 26-A da LDBEN: desafios e possibilidades para a atuação do Tribunal de Contas. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina - RTCE/SC**, Belo Horizonte, ano 2, n. 2, p. 103-127, nov. 2023/abr. 2024. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/v2/revista/P276/E52433/108394>. Acesso em: 3 maio 2024.

SKRTIC, Thomas. M. A injustiça institucionalizada: construção e uso da deficiência na escola. *In*: BUENO, J. G. S.; MUNAKATA, K. CHIOZZINI, D. F. **A escola como objeto de estudo**: escola, desigualdades, diversidades. Araraquara: Junqueira & Marin, 2014.

THEODORO, Mário. **A sociedade desigual**: racismo e branquitude na formação do Brasil. Rio de Janeiro: Zahar, 2022. 448 p.

**APÊNDICE A – AÇÕES AFIRMATIVAS PARA INGRESSO DE SERVIDORES  
NEGROS NO SERVIÇO PÚBLICO ESTADUAL**

Quadro 1 – Reserva de vagas em âmbito estadual

<b>Instituição</b>	<b>Há ações afirmativas para ingresso de servidores negros?</b>	<b>Ato Normativo</b>	<b>Reserva de vagas</b>
Poder Executivo	Não	-	-
Poder Legislativo	Não	-	-
Poder Judiciário	Sim	Resolução CNJ n. 203/2015	20%
TCE/SC	Sim	Resolução n. TC-231/2023	20%
MPjTC	Sim	Resolução CNMP n. 170/2017	20%
MP/SC	Sim	Resolução CNMP n. 170/2017	20%
DPE/SC	Sim	Resolução CSDPESC n. 107/2020	20%

Fonte: TCE/SC. RLA 22/00451355, p. 1160.

**APÊNDICE B – QUESTIONÁRIO APLICADO AOS MUNICÍPIOS CATARINENSES**

**1.** No âmbito do Poder Executivo, estão sendo implementadas políticas públicas visando ao fortalecimento e à promoção da igualdade racial e/ou ações antirracistas?

( ) Sim (informar quais).

( ) Não.

**2.** O município possui Conselho Municipal de Promoção da Igualdade Racial?

( ) Sim (indicar a norma legal).

( ) Não.

**3.** O município adota a regra de cotas raciais para ingresso de servidores no serviço público municipal?

( ) Sim.

( ) Não.

**4.** O município possui, em sua estrutura, um setor ou uma gerência responsável em produzir informações necessárias à formulação de políticas públicas de promoção e igualdade racial?

( ) Sim.

( ) Não.

**5.** No município, há informações sobre o número de servidores autodeclarados negros?

( ) Sim (informar a proporção em termos percentuais em relação ao quantitativo total de servidores).

( ) Não.

## APÊNDICE C – RESPOSTAS À QUESTÃO N. 1

Tabela 3 – Dados referentes à questão n. 1

<b>No âmbito do Poder Executivo, estão sendo implementadas políticas públicas visando ao fortalecimento e à promoção da igualdade racial e/ou ações antirracistas?</b>					
<b>Região</b>	<b>Total</b>	<b>Sim</b>	<b>%</b>	<b>Não</b>	<b>%</b>
Grande Florianópolis	18	5	27,78%	13	72,22%
Norte	22	7	31,82%	15	68,18%
Oeste	102	12	11,76%	90	88,24%
Serrana	18	2	11,11%	16	88,89%
Sul	34	4	11,76%	30	88,24%
Vale do Itajaí	43	10	23,26%	33	76,74%
<b>Totais</b>	<b>237</b>	<b>40</b>	<b>16,88%</b>	<b>197</b>	<b>83,12%</b>

Fonte: elaborada pelo autor

Tabela 4 – Dados referentes à questão n. 1 após complementação

<b>No âmbito do Poder Executivo, estão sendo implementadas políticas públicas visando ao fortalecimento e à promoção da igualdade racial e/ou ações antirracistas? (Após questionário complementar aos municípios que responderam "sim" anteriormente)</b>					
<b>Região</b>	<b>Total</b>	<b>Sim</b>	<b>%</b>	<b>Não</b>	<b>%</b>
Grande Florianópolis	18	5	27,78%	13	72,22%
Norte	22	5	22,73%	17	77,27%
Oeste	102	7	6,86%	95	93,14%
Serrana	18	1	5,56%	17	94,44%
Sul	34	4	11,76%	30	88,24%
Vale do Itajaí	43	8	18,60%	35	81,40%
<b>Totais</b>	<b>237</b>	<b>30</b>	<b>12,66%</b>	<b>207</b>	<b>87,34%</b>

Fonte: elaborada pelo autor

## APÊNDICE D – RESPOSTAS À QUESTÃO N. 2

Tabela 5 – Dados referentes à questão n. 2

<b>O Município possui Conselho Municipal de Promoção da Igualdade Racial?</b>					
<b>Região</b>	<b>Total</b>	<b>Sim</b>	<b>%</b>	<b>Não</b>	<b>%</b>
Grande Florianópolis	18	2	11,11%	16	88,89%
Norte	22	2	9,09%	20	90,91%
Oeste	102	0	0,00%	102	100,00%
Serrana	18	1	5,56%	17	94,44%
Sul	34	0	0,00%	34	100,00%
Vale do Itajaí	43	1	2,33%	42	97,67%
<b>Totais</b>	<b>237</b>	<b>6</b>	<b>2,53%</b>	<b>231</b>	<b>97,47%</b>

Fonte: elaborada pelo autor

### APÊNDICE E – RESPOSTAS À QUESTÃO N. 3

Tabela 6 – Dados referentes à questão n. 3

<b>O Município adota a regra de cotas raciais para ingresso de servidores no serviço público municipal?</b>					
<b>Região</b>	<b>Total</b>	<b>Sim</b>	<b>%</b>	<b>Não</b>	<b>%</b>
Grande Florianópolis	18	2	11,11%	16	88,89%
Norte	22	1	4,55%	21	95,45%
Oeste	102	0	0,00%	102	100,00%
Serrana	18	0	0,00%	18	100,00%
Sul	34	3	8,82%	31	91,18%
Vale do Itajaí	43	1	2,33%	42	97,67%
<b>Totais</b>	<b>237</b>	<b>7</b>	<b>2,95%</b>	<b>230</b>	<b>97,05%</b>

Fonte: elaborada pelo autor

## APÊNDICE F – RESPOSTAS À QUESTÃO N. 4

Tabela 7 – Dados referentes à questão n. 4

<b>O Município possui em sua estrutura organizacional uma unidade/área responsável em produzir informações necessárias ao desenvolvimento de políticas públicas de igualdade racial?</b>					
<b>Região</b>	<b>Total</b>	<b>Sim</b>	<b>%</b>	<b>Não</b>	<b>%</b>
Grande Florianópolis	18	1	5,56%	17	94,44%
Norte	22	2	9,09%	20	90,91%
Oeste	102	1	0,98%	101	99,02%
Serrana	18	0	0,00%	18	100,00%
Sul	34	0	0,00%	34	100,00%
Vale do Itajaí	43	2	4,65%	41	95,35%
<b>Totais</b>	<b>237</b>	<b>6</b>	<b>2,53%</b>	<b>231</b>	<b>97,47%</b>

Fonte: elaborada pelo autor

## APÊNDICE G – RESPOSTAS À QUESTÃO N. 5

Tabela 8 – Dados referentes à questão n. 5

<b>No município há informações sobre o número de servidores autodeclarados negros?</b>					
<b>Região</b>	<b>Total</b>	<b>Sim</b>	<b>%</b>	<b>Não</b>	<b>%</b>
Grande Florianópolis	18	2	11,11%	16	88,89%
Norte	22	1	4,55%	21	95,45%
Oeste	102	4	3,92%	98	96,08%
Serrana	18	0	0,00%	18	100,00%
Sul	34	6	17,65%	28	82,35%
Vale do Itajaí	43	8	18,60%	35	81,40%
<b>Totais</b>	<b>237</b>	<b>21</b>	<b>8,86%</b>	<b>216</b>	<b>91,14%</b>

Fonte: elaborada pelo autor

## **ANEXO A – ARTIGOS DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SANTA CATARINA QUE DISPÕEM SOBRE AS COMPETÊNCIAS DO TRIBUNAL DE CONTAS**

Art. 59. O controle externo, a cargo da Assembleia Legislativa, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado, ao qual compete:

I – apreciar as contas prestadas anualmente pelo Governador, as quais serão anexadas às dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público, da Defensoria Pública e do Tribunal de Contas, mediante parecer prévio que levará em consideração as contas dos três últimos exercícios financeiros e que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

II – julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores da administração direta e indireta, incluídas as sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público estadual, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário;

III – apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

IV – realizar, por iniciativa própria, da Assembleia Legislativa, de comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;

V – fiscalizar as contas de empresas de cujo capital social o Estado participe, de forma direta ou indireta, nos termos do documento constitutivo;

VI – fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pelo Estado a Municípios, mediante convênio, acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento congêneres, e das subvenções a qualquer entidade de direito privado;

VII – prestar, dentro de trinta dias, sob pena de responsabilidade, as informações solicitadas pela Assembleia Legislativa, ou por qualquer de suas comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;

VIII – aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

IX – assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada a ilegalidade;

X – sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão a Assembleia Legislativa;

XI – representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados;

XII – responder a consultas sobre interpretação de lei ou questão formulada em tese, relativas à matéria sujeita a sua fiscalização.

§ 1º No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pela Assembleia Legislativa, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis.

§ 2º Se a Assembleia Legislativa ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a respeito.

§ 3º As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo.

§ 4º O Tribunal encaminhará à Assembleia Legislativa, trimestral e anualmente, relatório de suas atividades.

[...]

Art. 113. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos órgãos e entidades da administração pública municipal, quanto a legalidade, a legitimidade, a economicidade, a aplicação das subvenções e a renúncia de receitas, é exercida:

I – pela Câmara Municipal, mediante controle externo;

II – pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal.

§ 1º O controle externo da Câmara Municipal é exercido com o auxílio do Tribunal de Contas, observado, no que couber e nos termos da lei complementar, o disposto nos arts. 58 a 62.

§ 2º O parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas do Estado sobre as contas prestadas anualmente pelo Prefeito só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.

§ 3º A Câmara Municipal somente julgará as contas após a emissão do parecer prévio do Tribunal de Contas.

§ 4º As contas do Município ficarão durante sessenta dias, anualmente, a disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei.

§ 5º O Tribunal de Contas do Estado emitira parecer sobre as contas prestadas anualmente pelo Prefeito até o último dia do exercício em que foram prestadas.

## **ANEXO B – ARTIGOS DA LEI ORGÂNICA DO TCE/SC QUE DISPÕEM SOBRE AS SUAS COMPETÊNCIAS**

Art. 1º Ao Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, órgão de controle externo, compete, nos termos da Constituição do Estado e na forma estabelecida nesta Lei:

I — apreciar as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado, nos termos do art. 47 e seguintes desta Lei;

II — apreciar as contas prestadas anualmente pelo Prefeito Municipal, nos termos do art. 50 e seguintes desta Lei;

III — julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público do Estado e do Município, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário;

IV — apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público do Estado e do Município, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a legalidade dos atos de concessão de aposentadorias, reformas, transferências para a reserva e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório, na forma prescrita em provimento próprio;

V — proceder, por iniciativa própria ou por solicitação da Assembleia Legislativa, de comissões técnicas ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário e nas demais entidades referidas no inciso III;

VI — prestar, dentro de trinta dias, sob pena de responsabilidade, as informações solicitadas pela Assembleia Legislativa, ou por qualquer de suas comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;

VII — emitir, no prazo de trinta dias, pronunciamento conclusivo sobre matéria que seja submetida à sua apreciação pela Comissão Mista Permanente de Deputados, nos termos do § 1º do art. 60 da Constituição Estadual;

VIII — auditar, por solicitação da Comissão a que se refere o § 1º do art.122 da Constituição Estadual, ou de comissão técnica da Assembleia Legislativa, projetos e programas autorizados na Lei Orçamentária Anual do Estado, avaliando os seus resultados quanto à eficácia, eficiência e economicidade;

IX — fiscalizar as contas de empresas de cujo capital social o Estado ou o Município participe, de forma direta ou indireta, nos termos do documento constitutivo;

X — fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pelo Estado ou Município a pessoas jurídicas de direito público ou privado, mediante convênio, acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento congêneres, bem como a aplicação das subvenções por eles concedidas a qualquer entidade de direito privado;

XI — aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas nesta Lei;

XII — assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da Lei, se verificada ilegalidade;

XIII — sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Assembleia Legislativa, exceto no caso de contrato, cuja sustação será adotada diretamente pela própria Assembleia;

XIV — representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados, indicando o ato inquinado e, se for o caso, definindo responsabilidades, inclusive as de Secretário de Estado ou autoridade de nível hierárquico equivalente;

XV — responder consultas de autoridades competentes sobre interpretação de lei ou questão formulada em tese, relativas à matéria sujeita à sua fiscalização; e

XVI — decidir sobre denúncia que lhe seja encaminhada por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato, e representação, na forma prevista nesta Lei.

XVII – celebrar Termo de Ajustamento de Gestão (TAG).

§ 1º Considera-se sociedade instituída e mantida pelo poder público a que se refere o inciso III deste artigo, a entidade para cujo custeio o erário concorra com mais de cinquenta por cento da receita anual.

§ 2º No julgamento de contas e na fiscalização que lhe compete, o Tribunal decidirá sobre a legalidade, a legitimidade, a eficiência e a dos atos de gestão e das despesas deles decorrentes, bem como sobre a aplicação de subvenções e a renúncia de receitas.

§ 3º As decisões do Tribunal de Contas em processo de consulta, tomadas por no mínimo dois terços dos Conselheiros que o compõem, têm caráter normativo e constituem prejulgamento da tese.

**ANEXO C – DECISÃO N. 797/2024**

**Processo n.:** @RLA 22/00451355

**Assunto:** Auditoria envolvendo as políticas públicas (planos, programas, ações e iniciativas) planejadas e implantadas pela Administração Pública Estadual a fim de promover a igualdade racial

**Responsáveis:** Alice Thümmel Kuerten, Mauro De Nadal, João Henrique Blasi, Herneus João De Nadal, Diogo Roberto Ringenberg, Jorginho dos Santos Mello, Fernando da Silva Comin e Renan Soares de Souza

**Unidade Gestora:** Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social e da Família

**Unidade Técnica:** DAE

**Decisão n.:** 797/2024

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/CAOP/Div.4 n. 046/2023**, que trata de auditoria destinada a verificar as políticas públicas (planos, programas, ações e iniciativas) planejadas e implantadas pela Administração Pública Estadual para promover a igualdade racial.

2. Conceder ao **Governador do Estado de Santa Catarina**, ao **Secretário de Estado de Assistência Social, Mulher e Família de Santa Catarina**, ao **Presidente do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina**, ao **Procurador-Geral de Contas do Ministério Público de Contas do Estado de Santa Catarina**, ao **Procurador-Geral do Ministério Público do Estado de Santa Catarina**, ao **Presidente do Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina**, ao **Defensor Público-Geral da Defensoria Pública do Estado de Santa Catarina** e ao **Presidente da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina** o prazo de **90 (noventa) dias**, com fulcro no inciso III do art. 8º da Resolução n. TC-176/2021, para que apresentem a este Tribunal de Contas os Planos de Ação (modelo apenso ao Relatório DAE) contendo as medidas a serem adotadas, os prazos para a adoção

das providências e os responsáveis, visando ao atendimento das seguintes recomendações:

**2.1. Recomendações ao Poder Executivo Estadual:**

**2.1.1.** Fortalecer a estrutura da Secretaria de Estado da Assistência Social, Mulher e Família para ampliar as ações voltadas à promoção da igualdade racial, visando à melhoria dos indicadores nas principais áreas de atuação da Administração Pública Estadual (item 2.1.1 do Relatório DAE);

**2.1.2.** Promover a desagregação por recorte de cor/raça dos dados educacionais, sobretudo aqueles relacionados a alfabetização, distorção idade série e infraestrutura escolar, utilizando tais elementos como substrato para formação de políticas públicas de promoção da equidade racial;

**2.1.3.** Dar efetividade ao art. 26-A da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, com o fornecimento de materiais adequados para o ensino da “História e Cultura Afro-Brasileira e Indígena”, com a capacitação dos profissionais da educação para ministrar e executar práticas e projetos pedagógicos específicos de educação antirracista.

**2.2. Recomendação à *Secretaria de Estado da Assistência Social, Mulher e Família de Santa Catarina*:**

**2.2.1.** Ampliar as ações voltadas à promoção da igualdade racial, visando à melhoria dos indicadores nas principais áreas de atuação da Administração Pública Estadual (item 2.1.1 do Relatório DAE).

**2.3. Recomendações ao Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC), ao Ministério Público de Contas do Estado de Santa Catarina (MPC/SC), ao Poder Executivo Estadual, ao Ministério Público do Estado de Santa Catarina (MPSC), ao Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina (TJSC), à Defensoria Pública do Estado de Santa Catarina (DPE/SC) e à Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (ALESC):**

**2.3.1.** Instituir mecanismo de cooperação técnica interinstitucional para desenvolver políticas e ações conjuntas visando à promoção da igualdade racial (item 2.1.1 do Relatório DAE);

**2.3.2.** Implementar política de coleta de dados desagregados por cor/raça de todos os agentes públicos, inclusive estagiários e terceirizados, do quadro de pessoal da Administração Pública Estadual (item 2.1.1 do Relatório DAE).

**2.4. Recomendação ao Poder Executivo Estadual e à Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (ALESC):**

**2.4.1.** Implementar política de ações afirmativas para ingresso de negros no serviço público estadual, visando à correção das desigualdades raciais e à promoção de igualdade de oportunidades (item 2.1.1 do Relatório DAE).

**3.** Dar conhecimento à **Comissão Permanente para fomento de ações de fiscalização com abordagem racial (CPFAR) do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC)** para utilizar o Relatório DAE com a finalidade de subsidiar futuras ações na promoção da igualdade racial.

**4.** Dar conhecimento à **Diretoria de Gestão de Pessoas (DGP) do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC)** para utilizar o Relatório DAE com o objetivo de desenvolver ações na área de pessoal voltadas à promoção da igualdade racial.

**5.** Dar conhecimento à **Diretoria Geral de Controle Externo (DGCE)** para utilizar o Relatório DAE no intuito de orientar futuras fiscalização na promoção da igualdade racial.

**6.** Determinar à **Diretoria de Atividades Especiais** o monitoramento do cumprimento das deliberações exaradas no processo de auditoria operacional, nos termos do parágrafo único do art. 8º, e do art. 12 e dos §§ 1º e 2º do art. 13 da Resolução n. TC 176/2021.

**7.** Determinar o encerramento deste processo, após decisão singular do relator sobre o plano de ação apresentado pelo Gestor, ratificada pelo Tribunal Pleno, com sua vinculação ao(s) futuro(s) processo(s) de monitoramento a ser(em) atuado(s) no momento oportuno, conforme preveem o parágrafo único do art. 8º e os arts. 10, 11, parágrafo único, 12 e 13 da Resolução n. TC-176/2021.

**8.** Dar ciência desta Decisão, do Relatório e Voto do Relator que a fundamentam, bem como do **Relatório DAE/CAOP/Div.4 n. 046/2023:**

**8.1.** ao Governador do Estado de Santa Catarina;

**8.2.** à Secretaria de Estado da Assistência Social, Mulher e Família de Santa Catarina;

**8.3.** ao Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina;

**8.4.** ao Ministério Público de Contas do Estado de Santa Catarina;

**8.5.** ao Ministério Público do Estado de Santa Catarina;

**8.6.** ao Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina;

**8.7.** à Defensoria Pública do Estado de Santa Catarina;

**8.8.** à Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina.

**Ata n.:** 15/2024

**Data da Sessão:** 29/05/2024 - Ordinária

**Especificação do quórum:** José Nei Alberton Ascari, Adircélio de Moraes Ferreira Júnior, Wilson Rogério Wan-Dall, Luiz Roberto Herbst, Luiz Eduardo Cherem e Gerson dos Santos Sicca (art. 86, *caput*, da LC n. 202/2000)

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

**Conselheiros Substitutos presentes:** Cleber Muniz Gavi e Sabrina Nunes locken

JOSÉ NEI ALBERTON ASCARI  
Presidente (art. 91, I, da LC n. 202/2000)

CLEBER MUNIZ GAVI  
Relator

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