

# O Tribunal da Governança Pública catarinense e a promoção da igualdade racial

## **Geovane Eziel Cardoso**

Mestrando em Direito Público na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Auditor fiscal de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC) e assessor técnico do Gabinete da Corregedoria-Geral do TCE/SC. Membro do Grupo de Estudos do Observatório de Políticas e Práticas Institucionais Inclusivas do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), da Comissão Permanente de Fomento à Abordagem Racial nas Ações de Fiscalização do TCE/SC (CPFAR) e da Comissão de Heteroidentificação da instituição (COHER).  
*E-mail:* geovane.cardoso@tcesc.tc.br.

## **Elusa Cristina Costa Silveira**

Advogada. Mestre em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Graduada em Administração pela Universidade Estácio de Sá. Auditora fiscal de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC). Integrante da Assessoria de Conselheiro e da Comissão Permanente de Fomento à Abordagem Racial nas Ações de Fiscalização do TCE/SC (CPFAR). *E-mail:* elusa.silveira@tcesc.tc.br.

## **Marília Segabinazzi**

Professora do Programa de Pós-Graduação Profissional em Direito. Coordenadora do Observatório de Políticas e Práticas Institucionais Inclusivas do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Psicóloga. Administradora. Doutora e mestre em Educação. Membro do Comitê de Promoção do Respeito à Diversidade, da Cultura da Paz e dos Direitos Humanos. *E-mail:* mssegabinazzi@gmail.com.

---

**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. Dos 295 municípios catarinenses, 237 responderam ao estudo, o que proporciona 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 dessa população no estado. Diante desse cenário, da urgência na discussão sobre o assunto e na 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.

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

**Sumário:** **1** Introdução – **2** A metamorfose dos tribunais de contas. – **3** De pequeno contingente numérico para a invisibilidade: dilemas da população catarinense – **4** Conclusão – Referências

---

## 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, em face das 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. 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 deste trabalho, que é examinar a atuação da Corte de Contas catarinense no que diz respeito à promoção da igualdade racial nos municípios de Santa Catarina, a partir da discussão sobre a metamorfose dos tribunais de contas e a legitimidade institucional conferida para a atuação em questões sociais.

O trabalho em tela representa um primeiro movimento em busca de dados que possam subsidiar a atuação do TCE/SC em torno da temática. Além disso, este artigo procura 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 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.

Por fim, registramos que este artigo integra parte do conteúdo de dissertação do Mestrado Profissional em Direito (MPD/UFSC) e do escopo de pesquisas vinculadas ao Observatório de Políticas e Práticas Institucionais Inclusivas, registrado pelo Diretório de Pesquisas do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Assinalamos, ainda, que os autores Elusa Cristina Costa Silveira e Geovane Eziel Cardoso são membros da Comissão Permanente de Fomento à Abordagem Racial nas Ações de Fiscalização do TCE/SC (CPFAR)<sup>1</sup> e que a pesquisa aplicada aos municípios catarinenses pela referida comissão foi idealizada por este em razão da dissertação de mestrado supramencionada.<sup>2</sup>

Iniciativas dessa natureza permitem que instituições do Estado e academia trabalhem em conjunto para pensar políticas públicas, formas de atuação e de 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

O controle de uma nova dinâmica de 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

<sup>1</sup> Instituída pela Portaria nº TC-306/2022, de 15 de julho de 2022 (Santa Catarina, 2022a), a CPFAR tem por objetivo fomentar a abordagem racial nas ações fiscalizatórias do TCE/SC.

<sup>2</sup> A dissertação integra o conjunto de iniciativas de pesquisas aplicadas realizadas por servidores do TCE/SC no âmbito do programa de Mestrado Profissional em Direito (MPD) da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), em virtude de convênio firmado entre as duas instituições. A pesquisa realizada no âmbito do MPD deu origem à idealização da aplicação do questionário, cuja aplicação institucional foi promovida por compreender-se que a participação dos municípios seria maior.

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 (Ferreira Júnior, 2015, p. 135), o bom controle é aquele que supera a sua concepção formalista de controle administrativo-financeiro. 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). 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.<sup>3</sup>

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 (Costa, 2017, p. 94-95). Essas sucessivas modificações, segundo Costa (2017, p. 95-96), abriram caminho para a criação

<sup>3</sup> 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. 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, p. 129).

do Tribunal de Contas português, em 1849. Mas as alterações no sistema de controle externo português não pararam por aí. Em 1911, o Tribunal de Contas foi extinto, 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. 96-97). Para Costa (2017, p. 98), a metamorfose da Corte de Contas portuguesa chegou ao ponto em que a lei portuguesa passou a prever as suas atribuições de forma meramente exemplificativa e abriu as portas para o controle de mérito da gestão. Acrescenta que (2017, p. 99-100, grifos nossos),

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.

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 Corte de Contas francesa, a qual deixou de privilegiar o mero exame da legalidade e que passou a auxiliar o Parlamento no controle das ações do governo e a assistir o Legislativo e o Executivo na avaliação de políticas públicas.<sup>4</sup>

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, p. 146-147).

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, p. 375-382), consolidando a metamorfose dos tribunais de contas, que abandonaram os aspectos puramente formais e legais e se transformaram em tribunais da boa governança.

<sup>4</sup> Nesse sentido, Ferreira Júnior (2015, p. 145-146) 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”.

## 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 nº 966-A, de 7 de novembro de 1890, criou “um tribunal de contas para exame, revisão e julgamento dos atos concernentes à receita e despesa da República” (Adaptado de Brasil, 1890). 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>5</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, p. 17-19) constata que o tribunal de contas recebeu tratamento diferenciado a cada Constituição e que sua relevância se associa diretamente às liberdades democráticas, ou seja, a atuação das cortes de contas brasileiras foi restringida nas ditaduras de 1937 e de 1964.<sup>6</sup> Por fim, com a redemocratização do país, temos as atribuições conferidas aos tribunais de contas pela Constituição Federal de 1988 (CF/88). Lima (2023, p. 19, grifos nossos) observa que a Carta de 1988

<sup>5</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 cumpram, 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” (Adaptado de Brasil, 1890).

<sup>6</sup> 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. A Constituição de 1946 restituiu a competência do parecer prévio e ampliou as atribuições da Corte de Contas. 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”. Não obstante as 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, p. 17-19).

(...) 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*.

As atribuições delegadas ao TCU pela CF/88,<sup>7</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.<sup>8</sup> Lima, ao esmiuçar o artigo 70 da CF/88, 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 (Lima, 2023, p. 34). A fiscalização operacional, por sua vez, é classificada pelo autor como “uma importante inovação da Carta de 1988” e que

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 (Lima, 2023, p. 35, grifos nossos).

<sup>7</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” (Brasil, 1988).

<sup>8</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. 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: (...) 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; (...)” (Brasil, 1988, grifos nossos).

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, p. 103).

Para Ferreira Júnior (2021, p. 146), 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>9</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, o que inclui a avaliação de políticas públicas como conteúdo desses pareceres, a fim de estimular a participação cidadã na definição da agenda pública.<sup>10</sup>

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 nº 8 a participação dos tribunais signatários nos temas da igualdade de gênero e da diversidade racial.<sup>11</sup> Em 2023, durante o III Congresso Internacional dos Tribunais

<sup>9</sup> Conforme já mencionado neste artigo, a partir de 2008, a 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.

<sup>10</sup> 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 e que “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”.

<sup>11</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”. Assinam o documento os presidentes Cezar Miola, da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas (Atricon); Joaquim de Castro, da Associação Brasileira dos Tribunais de Contas dos Municípios (Abracom) e do Conselho Nacional de Presidentes Tribunais de Contas (CNPTC); Marcos Bemquerer Costa, da Associação Nacional dos Ministros e Conselheiros Substitutos dos Tribunais de Contas (Audicon) e Edilberto Carlos Pontes Lima, do Instituto Rui Barbosa (IRB).

de Contas, foi divulgada a Carta de Fortaleza, em que a Diretriz nº 12 reforçou o previsto na Diretriz nº 8 da Carta de 2022.<sup>12</sup>

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 que proporcionam “a avaliação do mérito da gestão”, além da “avaliação de programas e de políticas públicas”, e acrescenta que “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”.

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 (Santa Catarina, 2021, p. 148),

(...) 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.

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.<sup>13</sup> A evolução da atuação dos tribunais de contas,

<sup>12</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 Carta de Fortaleza é assinada pelos presidentes Cezar Miola, da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas (Atricon); Edilberto Carlos Pontes Lima, do Instituto Rui Barbosa (IRB); José Valdomiro Távora de Castro Júnior, do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE Ceará); Joaquim Alves de Castro Neto, da Associação Brasileira dos Tribunais de Contas dos Municípios (Abracom); Luiz Antônio Guaraná, do Conselho Nacional de Presidentes dos Tribunais de Contas (CNPTC); e Marcos Bemquerer Costa, da Associação Nacional dos Ministros e Conselheiros Substitutos (Audicon).

<sup>13</sup> Segundo o jurista, “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

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>14</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>15</sup>

### 2.3 Jurisdição e competências do TCE/SC

O TCE/SC é órgão autônomo que possui independência administrativa e financeira. Nos termos do artigo 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” (Santa Catarina, 1989). Embora o Tribunal, segundo a Carta Magna estadual, seja auxiliar do Poder Legislativo no exercício do controle externo,<sup>16</sup> não existe subordinação entre este e o TCE/SC, conforme ensinam os autores Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo (2015, p. 934). 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), para o qual, conforme se extrai dos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade

---

soberano e autônomo, que possui um núcleo intangível em relação a interferências dos demais Poderes (Ferreira Júnior, 2015, p. 60-61).

<sup>14</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, p. 40).

<sup>15</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>16</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 (...)”

(ADI) nº 4.190-MC/RJ, “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” (Brasil, 2009).<sup>17</sup>

Consolidada a autonomia do TCE/SC,<sup>18</sup> volta-se à sua jurisdição, prevista no já mencionado artigo 61 da Constituição Estadual. A jurisdição do TCE é mais bem detalhada em seu Regimento Interno, aprovado por meio da Resolução nº TC-06/2001,<sup>19</sup> e, além da jurisdição própria e privativa em todo o território estadual, abrange pessoas físicas e jurídicas, inclusive as de direito privado (Santa Catarina, 2001).

As competências do TCE/SC ante seus jurisdicionados são elencadas pela Constituição do Estado, em seus artigos 59 e 113, e pela Lei Orgânica da Corte de Contas catarinense (Santa Catarina, 2001, arts. 1<sup>ª</sup>-2<sup>ª</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, incluindo a apreciação de contas prestadas anualmente pelo governador do estado e pelos prefeitos municipais; o julgamento das contas de administradores e responsáveis por dinheiros, bens e valores da Administração Direta e Indireta; a apreciação, para fins de registro, da legalidade dos atos de admissão de pessoal e da concessão de benefícios previdenciários; a realização de auditorias nos órgãos e entidades jurisdicionados, incluída a auditoria operacional; a aplicação de sanções; a fiscalização de aplicação de recursos públicos; a celebração de termo de ajustamento de gestão, entre outras (Santa Catarina, 2001).<sup>20</sup>

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 e observadas pela

<sup>17</sup> Ainda, para o STF, no mesmo processo, “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 (...)”.

<sup>18</sup> A Lei Complementar Estadual nº 202, de 15 de dezembro de 2000, instituiu a Lei Orgânica do TCE/SC, (LOTCE) e o seu art. 2<sup>º</sup> reafirma a autonomia e independência da Corte de Contas catarinense:

“Art. 2<sup>º</sup> 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” (Santa Catarina, 2000).

<sup>19</sup> Conforme dispõem os arts. 5<sup>ª</sup> e 6<sup>ª</sup> do Regimento Interno do TCE/SC (Santa Catarina, 2001).

<sup>20</sup> Nesse sentido, consultar os arts. 1<sup>ª</sup> ao 4<sup>ª</sup> do Regimento Interno do TCE/SC, não reproduzidos neste artigo devido a sua extensão (Santa Catarina, 2001).

legislação infraconstitucional. 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.<sup>21</sup>

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>22</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.<sup>23</sup>

A atuação do TCE/SC ganhou protagonismo, inclusive, no planejamento estratégico da Corte de Contas para o período de 2024 a 2030.<sup>24</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, tida para Chadid (2019, p. 223) como a missão mais importante desses órgãos, evidencia-se na sua atuação como órgão fiscalizador e indutor de políticas públicas e nela está inserida o enfrentamento de temas sensíveis, como a inexpressiva existência de políticas públicas voltadas à população negra no estado de Santa Catarina, como se verá a seguir.

### 3 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

<sup>21</sup> Segundo Ferreira Júnior (2021, p. 17-18, grifos nossos), “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*”.

<sup>22</sup> Assim como o Poder Judiciário, com a diferença de não necessitar de provocação para atuar.

<sup>23</sup> Ferreira Júnior (2021, p. 152) defende que (...) “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 assumam, nesses debates, o vácuo deixado por atores habilitados institucionalmente para promover a discussão de temas tão relevantes para o País”.

<sup>24</sup> TCE/SC (...), 2024.

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.

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, p. 17).

As ideologias raciais<sup>25</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).

A Lei nº 3.353, de 13 de maio de 1888, conhecida como Lei Áurea,<sup>26</sup> foi resultado de um processo político,<sup>27</sup> jurídico<sup>28</sup> e econômico que evidenciou a inevitabilidade do término da escravidão no Brasil, resultando no total abandono de uma população já atingida por toda sorte de violência e que continuou a ser violentada, inclusive, pelo sistema jurídico.<sup>29</sup> Prova disso são os obstáculos enfrentados pela população negra para ter acesso à educação,<sup>30</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).

<sup>25</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>26</sup> A referida lei contém dois artigos, a saber:

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

Art. 2º – Revogam-se as disposições em contrário (Adaptado de Brasil, 1888).

<sup>27</sup> Fausto Brito (2022, p. 34) 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”.

<sup>28</sup> Houve a edição da Lei nº 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 nº 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>29</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>30</sup> Sobre a dificuldade de acesso à educação pela população negra, ver: Silveira, 2024.

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>31</sup> desde que o governo do Império arcasse com despesas da sua viagem (Brito, 2022, p. 37).

Assinale-se que a Lei nº 514, de 28 de outubro de 1848,<sup>32</sup> já permitia o acesso à terra ao colono, mas não dava a mesma oportunidade ao negro 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 nº 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 à terra. 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,

<sup>31</sup> Conforme Fausto Brito (2022, p. 37), 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>32</sup> Conforme o art. 16 da Lei nº 514/1848: “Art. 16ª 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 estiverem efetivamente roteadas e aproveitadas, e reverterão ao domínio Provincial se dentro de cinco anos os colonos respectivos não tiverem cumprido esta condição” (Adaptado de Brasil, [1848]).

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.

A despeito de o governo ser favorável à imigração, as condições de trabalho dos imigrantes foram duras e difíceis,<sup>33</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 de Santa Catarina, 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>34</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).

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>35</sup> Assim, a despeito de no estado catarinense ter sido adotada, predominantemente, a forma

<sup>33</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 (2024).

<sup>34</sup> Sobre as ideias que sustentavam a necessidade do embranquecimento da população brasileira, Ynaê L. dos Santos (2022, p. 191) 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”.

<sup>35</sup> Joana Maria Pedro e outros autores (1996, p. 238) 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”.

de divisão ou aquisição da terra em minifúndio,<sup>36</sup> é preciso destacar que houve trabalho escravo em Santa Catarina, mesmo que menos expressivo quando comparado a outras regiões do Brasil. 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, grifos nossos) 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.

Assim, a especificidade da escravidão em Santa Catarina está relacionada, primeiramente, à reduzida concentração de escravos nas mãos dos proprietários, pois havia poucas fortunas, sendo difícil adquirir um plantel muito numeroso de escravos. 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 escravos (Pedro *et al.*, 1996, p. 239).

Ilka Boaventura Leite (1996, p. 40) 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 (1996, p. 41):<sup>37</sup>

<sup>36</sup> Conforme Pedro *et al.* (1988, p. 27), “a Província de Santa Catarina se caracterizou por uma economia 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”.

<sup>37</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).

(...) 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.

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, p. 40-41), 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, p. 233). Logo, se pode afirmar que (Pedro *et al.*, 1996, p. 234):

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.

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>38</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 8 em cada 10 (77,5%) moravam em uma habitação própria em 2019. No caso de pretos e pardos, ambos considerados negros no recorte do IBGE, esse número é de cerca de 6 em cada 10 (58,2%).<sup>39</sup>

Em relação ao desemprego,<sup>40</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>41</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,

<sup>38</sup> O autor se refere à pesquisa “Desigualdades Sociais por Cor ou Raça no Brasil”.

<sup>39</sup> Conforme matéria do jornal *NSC Total* (Batistella, 2022a).

<sup>40</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>41</sup> Conforme com matéria do jornal *NSC Total* (Passuello, 2022).

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>42</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>43</sup> Assim, embora a população negra, composta por esses dois grupos, seja minoritária, é possível concluir que esse contingente é altamente impactado por situações de vulnerabilidade, a exemplo das mencionadas anteriormente.

De acordo com o último censo, Santa Catarina é o segundo estado da Federação com maior percentual de população branca,<sup>44</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.

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 públicos para assegurar que os recursos públicos sejam usados em benefício de todos os cidadãos, especialmente os mais vulnerabilizados.

### 3.1 A inexpressiva existência de políticas públicas voltadas à população negra no estado de Santa Catarina

Santa Catarina possui cerca de um quarto da população que se autodeclara negra. Os dados do Censo de 2022,<sup>45</sup> promovido pelo IBGE, revelam que o estado 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,<sup>46</sup> a população parda 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 pessoas (23,29%).

Com vistas a conhecer as políticas públicas (planos, programas, ações e iniciativas) planejadas e implantadas pela Administração pública estadual para

<sup>42</sup> Conforme matéria do jornal *NSC Total* (Batistella, 2022b).

<sup>43</sup> Conforme notícia do jornal *NSC Total* (Barcellos, 2023).

<sup>44</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 *Agências de Notícias IBGE* (Belandi; Gomes, 2023).

<sup>45</sup> IBGE, 2010.

<sup>46</sup> IBGE, 2023.

promover a igualdade racial, o TCE/SC, por meio da Diretoria de Atividades Especiais (DAE), realizou auditoria operacional<sup>47</sup> que abarcou os três Poderes e órgãos autônomos estaduais catarinenses.<sup>48</sup> Desses, constatou-se que o Poder Executivo Estadual e a Alesc<sup>49</sup> não possuem políticas afirmativas para ingresso de servidores negros no serviço público estadual.<sup>50</sup>

Em 29 de maio de 2024, o relator do processo, conselheiro substituto Cléber Muniz Gavi, ao proferir seu voto, observou que:<sup>51</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>52</sup> Para o relator do processo:<sup>53</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*

<sup>47</sup> @RLA 22/00451355.

<sup>48</sup> Poder Executivo, Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC), Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (MPC/SC), Ministério Público do Estado de Santa Catarina (MP/SC), Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina (TJSC), Defensoria Pública do Estado de Santa Catarina (DPE/SC) e Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (Alesc).

<sup>49</sup> Cabe destacar que havia o Projeto de Lei nº 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 STF quanto à constitucionalidade do tema (ex.: ADPF nº 186/2012 e ADC nº 41/2017).

<sup>50</sup> @RLA 22/00451355, p. 1138.

<sup>51</sup> @RLA 22/00451355, p. 1199.

<sup>52</sup> @RLA 22/00451355, p. 1199-1200.

<sup>53</sup> @RLA 22/00451355, p. 1203-1206.

racial segregada, 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. (...) (grifos nossos).

O voto do relator foi aprovado por unanimidade, tendo o Plenário proferido a Decisão nº 797/2024,<sup>54</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>55</sup>

Na contramão dos Poderes Executivo e Legislativo, a partir dos trabalhos realizados pela Comissão Permanente de Fomento à Abordagem Racial (CPFAR), que não se restringiram ao fomento da abordagem racial nas ações fiscalizatórias, a Corte de Contas catarinense estabeleceu a reserva de vagas para pessoas negras em seus concursos públicos para provimento de cargo efetivo e em seus processos seletivos para os programas de estágio e de residência,<sup>56</sup> concretizando uma ação afirmativa que promove a política de reparação e a igualdade racial no âmbito institucional, e que serve de exemplo para os demais entes públicos.

Conhecidas algumas das políticas públicas voltadas à população negra em âmbito estadual – ou a ausência delas, passa-se a uma breve análise da ação da CPFAR, que aplicou, no último trimestre de 2023, questionário<sup>57</sup> a todos os municípios catarinenses com o objetivo de conhecer as iniciativas tomadas por

<sup>54</sup> @RLA 22/00451355, p. 1210-1212.

<sup>55</sup> As recomendações proferidas foram veiculadas pelo Tribunal de Contas na notícia “Diagnóstico do TCE/SC aponta baixa presença negra nas instituições da Administração Estadual” (2024).

<sup>56</sup> Por meio da Resolução nº TC-231/2023 (Santa Catarina, 2023), a reserva de 20% das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos do seu quadro de pessoal aos autodeclarados pretos e pardos e, por meio das resoluções nº TC-232/2023 e nº TC-233/2023, a reserva de 30% das vagas para os autodeclarados pretos e pardos nos seus programas de estágio e residência.

<sup>57</sup> O questionário era composto pelas seguintes perguntas:

“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.”

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>58</sup>

Dos 295 municípios catarinenses, 237 (80,34%) responderam ao questionário, que era composto por 5 perguntas. Os municípios foram divididos nas seguintes regiões: Grande Florianópolis, Norte, Oeste, Serrana, Sul e Vale do Itajaí.<sup>59</sup> A região com maior percentual de participantes foi a Oeste, e a menor, a Serrana, como se pode ver na tabela a seguir:

Tabela 1 – Quantitativo de municípios por região

Região	Total	Responderam	%	Não Responderam	%
Grande 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: Dados da pesquisa (2024).

Os dados extraídos da pesquisa são preocupantes. Dos municípios participantes da pesquisa, apenas 30 (12,66%) responderam que, no âmbito do Poder Executivo municipal, há a implementação de políticas públicas visando ao fortalecimento e à promoção da igualdade racial e/ou ações antirracistas.<sup>60</sup>

Questionados sobre a existência de Conselho Municipal de Promoção da Igualdade Racial (COMPIR), apenas 6 dos 237 municípios participantes responderam positivamente (2,53%). Entre os seis municípios, nenhum deles é da região Oeste ou Sul.

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 municípios responderam positivamente (2,95%). Entre os 7 municípios, nenhum deles é da Região Oeste ou Serrana.

<sup>58</sup> Pesquisa (...), 2024.

<sup>59</sup> IBGE, 2022.

<sup>60</sup> Inicialmente, eram 40 municípios (16,88%). 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. Dos 40 municípios, 10 mudaram suas respostas, reduzindo o 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%).

Apenas 6 municípios informaram possuir, em sua estrutura organizacional, uma área responsável em produzir informações necessárias ao desenvolvimento de políticas públicas de igualdade racial (2,53%). As regiões Serrana e Sul não apareceram nas respostas positivas.

Por fim, indagados sobre a existência de informações sobre o número de servidores autodeclarados negros, 21 municípios responderam positivamente (8,86%). Novamente, a Região Serrana não figura entre esses municípios. Sobre essa última questão, constata-se que São Martinho tem o menor percentual de servidores negros (0,46%) entre os municípios participantes, enquanto Jaguaruna possui o maior (20%).<sup>61</sup>

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 os dados do Censo de 2022 revelam que há pretos e pardos em todos os 295 municípios catarinenses.

Diante do panorama estadual de uma deficitária atenção à questão da igualdade racial, pode-se dizer que são urgentes as medidas de promoção da justiça social a essa parcela da população. Ainda, com igual urgência, é preciso identificar o cumprimento pelo conjunto de instituições nacionais e subnacionais de suas funções no que diz respeito ao financiamento, promoção e fiscalização de políticas dessa natureza.

## 4 Conclusão

A análise realizada 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 indica 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.

<sup>61</sup> 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 nº 1.193, de 10 de agosto de 2007 (Jaguaruna, 2007). Cumpre ressaltar que 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.

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 caso da Corte catarinense, 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.

Os desafios são enormes e o enfrentamento de um tema tão polêmico e delicado não pode ser capitaneado por outra instituição pública senão o TCE/SC, órgão contramajoritário dotado de hibridiz 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.

---

#### **The Public Governance Court from the State of Santa Catarina and the promotion of racial equality**

**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 this 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 "– TCE/SC" – for the period 2024-2030 to become the Court of Public Governance, this assignment highlights the Court of Auditors as one of the key public organizations capable of fostering the transformation in Santa Catarina concerning access, dignity and racial equality.

**Keywords:** Court of Auditors. External control. Racism. Racial equality.

---

## Referências

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. *Direito Administrativo descomplicado*. 23. ed. Rio de Janeiro: Método, 2015. 1368 p.

ALVES, Débora Bendocchi. Cartas de imigrantes como fonte para o historiador: Rio de Janeiro – Turíngia (1852-1853). *Revista Brasileira de História*, São Paulo, v. 23, n. 45, p. 155-184, 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbh/a/qWYPRWc6Wn33pZMLxG856QK/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 21 jun. 2024.

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. *NSC Total*, Florianópolis, 15 nov. 2022a. 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.

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. *NSC Total*, Florianópolis, 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: 1 jul. 2024.

BARCELLOS, Mariana. Santa Catarina é o Estado com menor proporção de pretos na população, aponta censo 2022. *NSC Total*, 22 dez. 2023. Disponível em: <https://www.nsctotal.com.br/noticias/sc-e-o-estado-com-menor-populacao-negra-do-brasil>. Acesso em: 1 jul. 2024.

BELANDI, Caio; GOMES, Irene. Censo 2022: pela primeira vez, desde 1991, a maior parte da população do Brasil se declara parda. *Agências de Notícias IBGE*, Brasília, DF, 22 dez. 2023. <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.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Edições do Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/const>. Acesso em: 18 jan. 2024.

BRASIL. Decreto nº 966-A, de 7 de novembro de 1890. Crêa um Tribunal de Contas para o exame, revisão e julgamento dos actos concernentes á receita e despesa da Republica. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 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. Lei nº 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. In: BRASIL. *Coleção de Leis do Império do Brasil – 1848*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, [1848]. v. 10. 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 nº 3.353, de 13 de maio de 1888. Declara extinta a escravidão no Brasil. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 1888. 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: 24 jun. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 4.190-MC/RJ. Relator: Min. Celso de Mello, 9 de fevereiro de 2009. *Dje*: Brasília, DF, 9 fev. 2009. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADI&numProcesso=4190>. Acesso em: 19 jan. 2024.

BRITO, Fausto. *O racismo na história do Brasil: as ideologias de desigualdades raciais na formação da sociedade brasileira*. Jundiá: Paço Editorial, 2022. 240 p.

CHADID, Ronaldo. *A função social do tribunal de contas no Brasil*. Belo Horizonte: Fórum, 2019. 262 p.

COSTA, Paulo Nogueira da. *O tribunal de contas e a boa governança*. Lisboa: Petrony, 2017. 478 p.

DIAGNÓSTICO do TCE/SC aponta baixa presença negra nas instituições da Administração Estadual. *Portal do TCE/SC*, Florianópolis, 21 maio 2024. Disponível em: <https://www.tcesc.tc.br/diagnostico-do-tcesc-aponta-baixa-presenca-negra-nas-instituicoes-da-administracao-estadual>. Acesso em: 2 jul. 2024.

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*. 205 f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2021. 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*. 257 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2015. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/134784>. Acesso em: 9 mar. 2024.

IBGE. *Censo Brasileiro de 2010*. Brasília, DF: IBGE, 2010. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/>. Acesso em: 24 jan. 2024.

IBGE. *Censo Brasileiro de 2022*. Brasília, DF: IBGE, 2023. Disponível em: <https://censo2022.ibge.gov.br/>. Acesso em: 24 jan. 2024.

IBGE. *Tabelas da Divisão Territorial Brasileira 2022*. Brasília, DF: IBGE, 2022.

IOCKEN, Sabrina Nunes. *Controle compartilhado das políticas públicas*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. 274 p.

JAGUARUNA. Câmara Municipal. *Lei nº 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: Câmara Municipal, 2007. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/legislacao-municipal/4616/leis-de-jaguaruna/?q=1193>. Acesso em: 19 jan. 2024.

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*. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023. 504 p.

MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo moderno*. 23. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2023. 456 p. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1553>. Acesso em: 23 jan. 2024.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. O Parlamento e a sociedade como destinatários do trabalho dos tribunais de contas. In: VÁRIOS AUTORES. *O novo tribunal de contas: órgão protetor dos direitos fundamentais*. 3. ed. rev. e. ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2005. p. 77-130.

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. *NSC Total*, Florianópolis, 18 nov. 2022. Disponível em: <https://www.nscotal.com.br/noticias/desemprego-em-sc-e-duas-vezes-maior-entre-negros-aponta-ibge>. Acesso em: 1 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; CZESNAT, Ligia de Oliveira; FALCÃO, Luis Felipe; LIMA E SILVA, Orivalda; CARDOSO, Paulino Francisco de Jesus; CHEREM, Rosângela Miranda. *Negro em terra de branco: escravidão e preconceito em Santa Catarina no século XIX*. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1988. (Série Documenta-SC, v. 2). 64 p.

PESQUISA do TCE/SC revela que 83% dos municípios não têm políticas públicas voltadas à promoção da igualdade racial. *Portal do TCE/SC*, Florianópolis, 31 maio 2024. Disponível em: <https://www.tcesc.tc.br/pesquisa-do-tcesc-revela-que-83-dos-municipios-nao-tem-politicas-publicas-voltadas-promocao-da>. Acesso em: 15 maio 2024.

SANTA CATARINA. [Constituição (1989)]. *Constituição do Estado de Santa Catarina*. Florianópolis: 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 nº 202, de 15 de dezembro de 2000*. Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. Florianópolis: 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. *Portaria nº 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: TCE/SC, 2022a. Disponível em: [https://www.tcesc.tc.br/sites/default/files/leis\\_normas/PORTARIA%20N.%20306-2022%20CONSOLIDADA.pdf](https://www.tcesc.tc.br/sites/default/files/leis_normas/PORTARIA%20N.%20306-2022%20CONSOLIDADA.pdf). Acesso em: 18 jan. 2024.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. *Relatório de Auditoria Operacional nº 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: TCE/SC, 2022b.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. *Resolução nº TC-06, de 28 de dezembro de 2001*. Regimento Interno do Tribunal de Contas de Santa Catarina. Florianópolis: TCE/SC, 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 nº 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: TCE/SC, 2023a. Disponível em: [https://www.tcesc.tc.br/sites/default/files/leis\\_normas/RESOLU%C3%87%C3%83%20N.%20TC%20231-2023%20CONSOLIDADA.pdf](https://www.tcesc.tc.br/sites/default/files/leis_normas/RESOLU%C3%87%C3%83%20N.%20TC%20231-2023%20CONSOLIDADA.pdf). Acesso em: 18 jan. 2024.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. *Resolução nº 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: TCE/SC, 2023b. Disponível em: [https://www.tcesc.tc.br/sites/default/files/leis\\_normas/RESOLU%C3%87%C3%83%20N.%20TC%20232-2023%20CONSOLIDADA.pdf](https://www.tcesc.tc.br/sites/default/files/leis_normas/RESOLU%C3%87%C3%83%20N.%20TC%20232-2023%20CONSOLIDADA.pdf). Acesso em: 18 jan. 2024.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. *Resolução nº 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: TCE/SC, 2023c. Disponível em: [https://www.tcesc.tc.br/sites/default/files/leis\\_normas/RESOLU%C3%87%C3%83%20N.%20TC%20233-2023%20CONSOLIDADA.pdf](https://www.tcesc.tc.br/sites/default/files/leis_normas/RESOLU%C3%87%C3%83%20N.%20TC%20233-2023%20CONSOLIDADA.pdf). Acesso em: 18 jan. 2024.

SANTOS, Ynaê Lopes dos. *Racismo brasileiro: uma história da formação do país*. São Paulo: Todavia, 2022. 336 p.

SEBRÃO, Graciane Daniele. *Presença/ausência de africanos e afrodescendentes nos processos de escolarização em Desterro-Santa Catarina*. 137 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade do Estado de Santa Catarina. Florianópolis, 2010. Disponível em: <https://sistemabu.udesc.br/pergamumweb/vinculos/00006c/00006ce3.pdf>. Acesso em: 20 jun. 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.

SKIRTC, Thomas M. A injustiça institucionalizada: construção e uso da deficiência na escola. In: BUENO, José Geraldo Silveira; MUNAKATA, Kazumi; CHIOZZINI, Daniel Ferraz. *A escola como objeto de estudo: escola, desigualdades, diversidades*. Araraquara: Junqueira & Marin, 2014.

TCE/SC disponibiliza publicação do planejamento estratégico para o período 2024-2030. *Portal do TCE/SC*, Florianópolis, 11 mar. 2024. Disponível em: <https://www.tcesc.tc.br/tcesc-disponibiliza-publicacao-do-planejamento-estrategico-para-o-periodo-2024-2030>. Acesso em: 14 mar. 2024.

---

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

CARDOSO, Geovane Eziel; SILVEIRA, Elusa Cristina Costa; SEGABINAZZI, Marília. O Tribunal da Governança Pública catarinense e a promoção da igualdade racial. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina – RTCE/SC*, Belo Horizonte, ano 2, n. 3, p. 71-98, maio/out. 2024. DOI: 10.52028/tce-sc.v02.i03.ART04.SC

---