

Ricardo Schneider Rodrigues

**RICARDO SCHNEIDER RODRIGUES**



**OS TRIBUNAIS DE CONTAS  
E O MÍNIMO EXISTENCIAL  
EM EDUCAÇÃO**

Fundamentos para uma atuação forte

Prefácio  
Ingo Wolfgang Sarlet

Apresentação  
Cezar Miola

**FORUM**

**OS TRIBUNAIS DE  
CONTAS E O MÍNIMO  
EXISTENCIAL EM  
EDUCAÇÃO**  
Fundamentos para  
uma atuação forte

Prefácio

*Ingo Wolfgang Sarlet*

Apresentação

*Cezar Miola*

O direito fundamental à educação, alçado em 1988 a patamar nunca observado anteriormente, ainda não logrou obter a concretização mínima esperada. Muitas pesquisas foram realizadas a respeito do controle de políticas públicas, todavia, os Tribunais de Contas, embora fortalecidos em 1988, não atraíram a devida atenção da doutrina. Estaria o controle externo imune à dimensão objetiva dos direitos fundamentais? Certamente que não.

Nesta obra pretende-se demonstrar, a partir da teoria dos direitos fundamentais, que, quando em jogo o mínimo existencial em educação, os Tribunais de Contas devem exercer uma atuação forte em prol de sua efetivação. Além de sólidos fundamentos teóricos em defesa dessa perspectiva, são trazidos exemplos práticos para subsidiar o dia a dia de quem atua no controle externo.

**Área específica**

DIREITO ADMINISTRATIVO.

**Áreas afins**

CONTROLE EXTERNO. TRIBUNAIS DE CONTAS.  
CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.  
CONTROLE DE POLÍTICAS PÚBLICAS. DIREITOS  
FUNDAMENTAIS. DIREITO FUNDAMENTAL À  
EDUCAÇÃO. MÍNIMO EXISTENCIAL

**Público-alvo/consumidores**

MINISTROS, CONSELHEIROS, PROCURADORES  
E AUDITORES DE TRIBUNAIS DE CONTAS;  
SERVIDORES PÚBLICOS E ADVOGADOS QUE  
ATUEM NO CONTROLE EXTERNO OU NA  
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA; GESTORES PÚBLICOS;  
ESTUDANTES DE PÓS-GRADUAÇÃO.

**FORMATO:** 14,5 × 21,5 cm  
**CÓDIGO:** 10001829

## Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de acordo com a AACR2

R696t Rodrigues, Ricardo Schneider  
Os tribunais de contas e o mínimo existencial em educação: fundamentos para uma atuação forte / Ricardo Schneider Rodrigues. – Belo Horizonte : Fórum, 2020. 422p. E-book

ISBN: 978-65-5518-051-0

1. Direito Administrativo. 2. Controle Externo. 3. Tribunais de Contas. I. Título.

CDD: 341.3  
CDU: 342.9

Elaborado por Daniela Lopes Duarte - CRB-6/3500

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

RODRIGUES, Ricardo Schneider. *Os tribunais de contas e o mínimo existencial em educação: fundamentos para uma atuação forte*. Belo Horizonte: Fórum, 2020. 422p. E-book. ISBN 978-65-5518-051-0.

**Ricardo Schneider Rodrigues** é Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Mestre em Direito Público pela Universidade Federal de Alagoas (UFAL). Sócio fundador/idealizador e atual Vice-Presidente do Instituto de Direito Administrativo de Alagoas (IDAA). Coordenador Adjunto do Curso de Direito e Professor Titular de Direito do Centro Universitário Cesmac (graduação, especialização e mestrado). Procurador do Ministério Público de Contas do Estado de Alagoas.

PREFÁCIO	
<b>Ingo Wolfgang Sarlet</b> .....	13
APRESENTAÇÃO	
<b>Cezar Miola</b> .....	17
INTRODUÇÃO .....	21
CAPÍTULO 1	
A EDUCAÇÃO NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS E OS SEUS DESAFIOS ATUAIS .....	29
1.1 A educação nas Constituições brasileiras .....	29
1.1.1 A Constituição de 1824 .....	31
1.1.2 A Constituição de 1891 .....	33
1.1.3 A Constituição de 1934 .....	33
1.1.4 A Constituição de 1937 .....	36
1.1.5 A Constituição de 1946 .....	38
1.1.6 A Constituição de 1967 .....	39
1.1.7 A Emenda Constitucional nº 1, de 1969.....	41
1.1.8 A Constituição de 1988 .....	42
1.2 A educação no Direito Comparado .....	51
1.2.1 A educação na Constituição portuguesa de 1976 .....	52
1.2.2 A educação na Constituição espanhola de 1978 .....	58
1.2.3 O dever de progressiva realização do direito à educação na perspectiva do direito internacional: breves considerações sobre o controle de convencionalidade .....	61
1.2.4 Síntese da análise comparativa .....	67
1.3 Os problemas da educação no Brasil: os indicadores de acesso e de qualidade .....	71
1.3.1 O acesso à educação infantil: da creche à pré-escola.....	73
1.3.2 O acesso ao ensino fundamental .....	76
1.3.3 O acesso ao ensino médio.....	78
1.3.4 A qualidade da educação básica .....	80
1.3.5 O tempo médio de escolaridade da população brasileira .....	86
1.3.6 O analfabetismo (ainda).....	87
1.3.7 Síntese da situação atual da educação no Brasil e a necessária mudança da realidade social.....	89
CAPÍTULO 2	
A FUNDAMENTALIDADE DO DIREITO À EDUCAÇÃO E A SUA DENSIDADE NORMATIVA .....	91
2.1 A educação como um direito fundamental social .....	92
2.2 A titularidade do direito à educação .....	104
2.3 As dimensões objetiva e subjetiva dos direitos fundamentais e seus efeitos sobre o controle externo da administração pública na perspectiva do direito fundamental à educação .....	108
2.3.1 O conteúdo da dimensão objetiva dos direitos fundamentais....	111
2.3.1.1 A dimensão objetiva do direito fundamental à educação: uma necessária releitura do papel do controle externo sobre políticas públicas a partir da centralidade dos direitos fundamentais na ordem jurídica .....	122

2.3.2	A dimensão subjetiva do direito à educação: a delimitação do direito público subjetivo originário à educação e sua relação com o mínimo existencial.....	137
2.3.2.1	Os direitos fundamentais sociais como direitos subjetivos: análise do direito à educação no Brasil .....	139
2.3.2.2	O direito público subjetivo à educação na Constituição brasileira e legislação correlata.....	148
2.3.2.3	A abrangência do direito público subjetivo à educação no Brasil: a inclusão do ensino médio a partir da EC nº 59/2009 e da Lei nº 12.796/2013 .....	154
2.3.2.4	Mínimo existencial e direito público subjetivo: aproximações e diferenças à luz do direito à educação na Constituição brasileira.....	159

### CAPÍTULO 3

	O MÍNIMO EXISTENCIAL EM EDUCAÇÃO NO BRASIL .....	165
3.1	A origem do mínimo existencial: a doutrina e a jurisprudência alemã do <i>existenzminimum</i> .....	166
3.2	O mínimo existencial no Brasil .....	182
3.3	O conteúdo do mínimo existencial em educação.....	195
3.4	A eficácia do mínimo existencial e a reserva do possível .....	207
3.5	O controle judicial do mínimo existencial em educação: possibilidades, críticas e alternativas ao “judicialismo” .....	224

### CAPÍTULO 4

	OS TRIBUNAIS DE CONTAS NO BRASIL: MODELAGEM CONSTITUCIONAL, ANÁLISE COMPARATIVA E CRÍTICAS ...	237
4.1	Modelos de Instituições Superiores de Controle .....	239
4.1.1	Breve análise no Direito Comparado.....	242
4.1.1.1	O Tribunal de Contas português.....	243
4.1.1.2	O Tribunal de <i>Cuentas</i> espanhol.....	255
4.2	Origem e Evolução Histórica dos Tribunais de Contas no Brasil .....	262
4.3	Atribuições e o desenho institucional dos Tribunais de Contas no Brasil a partir de 1988 .....	270
4.4	Aspectos controvertidos relacionados aos limites da atuação dos Tribunais de Contas no Brasil.....	290
4.4.1	A perspectiva ampliativa das atribuições dos Tribunais de Contas.....	291
4.4.1.1	Análise crítica da perspectiva ampliativa na forma do “ativismo de contas” .....	294
4.4.2	A perspectiva restritiva das atribuições dos Tribunais de Contas.....	299
4.4.2.1	Análise crítica da perspectiva restritiva .....	306

### CAPÍTULO 5

	A ATUAÇÃO FORTE DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NO CONTROLE DO MÍNIMO EXISTENCIAL EM EDUCAÇÃO.....	311
5.1	A atuação <i>forte</i> dos Tribunais de Contas em prol do mínimo existencial em educação.....	313
5.1.1	“Atuação regular” e “atuação forte” dos Tribunais de Contas: definição, condições e limites para uma atuação extraordinária .....	318
5.2	A interpretação das atribuições dos Tribunais de Contas à luz do mínimo existencial e os resultados práticos possíveis de uma atuação <i>forte</i> .....	319
5.2.1	Os parâmetros constitucionais gerais de controle: legalidade, legitimidade e economicidade .....	321
5.2.2	Os possíveis objetos de controle: contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial .....	333
5.2.3	O alcance da competência para aplicar sanções.....	336

5.2.4	O alcance da competência para determinar a prática de condutas (assinar prazo) e sustar atos.....	344
5.2.5	O alcance da competência para emissão de provimentos cautelares .....	357
5.2.6	A competência para realizar auditorias operacionais: seleção de prioridades .....	363
5.2.7	A possibilidade do controle difuso de constitucionalidade.....	366
5.2.8	O uso das técnicas do Código de Processo Civil como instrumento para uma atuação forte dos Tribunais de Contas ..	373
5.2.9	O uso dos Termos de Ajustamento de Gestão no âmbito dos Tribunais de Contas .....	376
5.3	Respostas às possíveis críticas a uma intervenção <i>forte</i> dos Tribunais de Contas no controle do mínimo existencial em educação.....	380
CONCLUSÃO .....		393
REFERÊNCIAS.....		403