TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 429230/25
ASSUNTO: CONSULTA
ENTIDADE: SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO
INTERESSADO: SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO
RELATOR: CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA

ACÓRDÃO Nº 263/26 - Tribunal Pleno

Consulta. Educação. Escolas em terrenos não regularizados. Possibilidade de investimentos públicos, diretos ou via cooperação, para assegurar o direito fundamental à educação, desde que adotadas cláusulas de proteção ao erário e instrumentos formais que garantam destinação educacional, fiscalização e reversão.

1 RELATÓRIO

Trata-se de Consulta formulada pela **SECRETARIA ESTADUAL DA EDUCAÇÃO (SEED)** na qual busca orientação sobre a possibilidade de o Estado realizar investimentos em escolas em áreas de litígio vinculadas ao MST, criadas para garantir o acesso à educação de estudantes residentes em áreas rurais e assentamentos. Atualmente, nove escolas atendem 1.261 alunos, mas muitas funcionam em estruturas precárias erguidas pelas próprias comunidades, situadas em imóveis litigiosos ou sem regularidade fundiária.

A SEED explica que, embora a parceria com a **ASSOCIAÇÃO DE COOPERAÇÃO AGRÍCOLA DO ESTADO DO PARANÁ (ACAP)** permita a contratação de profissionais locais, o Estado está impedido de investir em obras ou benfeitorias devido ao precedente do Acórdão TCE/PR nº 1165/2023, que considerou irregular aplicar recursos públicos em imóveis sobre os quais o Estado não detém competência ou domínio.

Diante das limitações estruturais e da necessidade de assegurar o direito fundamental à educação, a consulta questiona em que condições o Estado

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.405C

poderia realizar investimentos nesses imóveis ou edificações – diretamente ou via termo de cooperação – e requer manifestação sobre a interpretação correta da legislação aplicável para garantir a conformidade dos atos administrativos futuros.

Assim, diante das supostas limitações legais para investir em escolas situadas em áreas litigiosas ou irregulares, a SEED apresenta o seguinte questionamento:

> Considerando que as limitações são insuperáveis em curto/médio prazo e a necessidade de garantir o atendimento aos estudantes, em que condições o Estado poderia realizar investimentos no imóvel ou na edificação? Esse investimento poderia ocorrer de forma direta ou via termo de cooperação com entidades?

O Parecer Jurídico juntado aos autos (peça nº 4) conclui ser juridicamente possível a aplicação de recursos públicos para viabilizar a educação nas escolas em terrenos não regularizados, com fundamento no direito constitucional à educação (art. 6º da CF) e na Resolução SEED nº 614/2004. A manifestação admite tanto a destinação direta de recursos quanto por meio de termos de cooperação técnica com entidades parceiras.

No Despacho nº 1209/25-GCMRMS (peça 08) admiti a Consulta e determinei o encaminhamento dos autos à Escola de Gestão Pública, para o cumprimento do disposto no art. 313, § 2º, do Regimento Interno.

A Informação nº 77/25 (peça 7), da **Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca do TCE-PR**, apresentou dois precedentes relevantes sobre a aplicação de recursos públicos em imóveis com situação jurídica irregular, como aqueles utilizados por escolas em áreas de litígio:

1. **Acórdão nº 1165/2023 – TCE/PR**: Respondeu consulta do Município de Porto Barreiro, entendendo ser **inviável a aplicação de verbas públicas** para construção ou reforma de escolas em terrenos particulares em litígio judicial, mesmo quando localizados em acampamentos de trabalhadores rurais sem-

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.405C

terra. Esse precedente possui **força vinculante** e fundamenta o atual impedimento de investimentos diretos do Estado nas escolas itinerantes.

2. **Acórdão nº 756/2006 – TCE/PR**: Autorizou a **utilização de recursos do FUNDEF** para construção de quadras esportivas em escolas municipais, demonstrando um entendimento mais flexível quanto à destinação de recursos vinculados à educação — embora em contexto diverso e sem litígio fundiário.

Além disso, citou **julgado do TJPR** (Apelação Cível nº 0000533-10.2023.8.16.0170), que **determinou a continuidade do fornecimento de energia elétrica em assentamento irregular**, com base nos princípios constitucionais da dignidade humana e do serviço essencial, ainda que sem força vinculante. Esse precedente contribui para sustentar a possibilidade de prestação estatal em áreas sem regularização fundiária, quando em defesa de direitos fundamentais.

A **Coordenadoria-Geral de Fiscalização,** pelo Despacho nº 971/25 (peça nº 12), manifestou que o tema da consulta possui impacto direto nas fiscalizações em andamento, especialmente no que tange à aplicação de recursos públicos em imóveis com situação jurídica irregular. Por essa razão, solicitou que, após o julgamento da consulta pelo Tribunal, os autos lhe sejam encaminhados para ciência e eventuais providências no âmbito de sua atuação fiscalizatória.

A **Coordenadoria de Apoio e de Instrução Suplementar**, pela Instrução nº 421/25-CAIS (peça 13), conclui que, em tese, o Estado pode realizar investimentos ou despesas de capital em imóveis municipais destinados a estabelecimentos educacionais por meio de instrumentos formais de cooperação, como convênios. Para tanto, o ajuste deve conter cláusulas específicas que: (i) vinculem de forma obrigatória e exclusiva os recursos à finalidade educacional; (ii) prevejam a reversão ou indenização ao Estado caso haja descumprimento contratual; (iii) garantam a prerrogativa de fiscalização do uso dos recursos. Ressalta, contudo, que permanece vedado o investimento de recursos públicos estaduais em áreas de litígio fundiário, conforme entendimento firmado no Acórdão nº 1165/23 do Tribunal Pleno.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.405C

Por sua vez, o **Ministério Público junto ao Tribunal de Contas,** por meio do Parecer n. 295/25 (peça 14), preliminarmente, propôs que a PGE se manifestasse previamente porque a consulta envolve matéria própria da consultoria jurídica do Executivo, o parecer da SEED foi assinado por servidora em cargo exclusivamente comissionado, e não identificou claramente a legislação aplicável, o que exigiria análise jurídica prévia mais completa. Quanto ao mérito, manifesta-se no sentido de que, embora sejam possíveis transferências de recursos para despesas de capital por meio de parcerias formalizadas sob a Lei nº 13.019/2014, é vedado repassar verbas para imóveis particulares em litígio, conforme o Pleno deste Tribunal já decidiu, no Acórdão nº 1165/23-STP, dotado de força normativa.

É o relatório.

2 FUNDAMENTAÇÃO

A presente consulta, formulada pela Secretaria de Estado da Educação (SEED), busca esclarecer em que condições o Estado pode realizar investimentos em escolas situadas em terrenos não regularizados vinculadas ao MST, atualmente instaladas em imóveis precários, muitas vezes litigiosos ou sem regularidade fundiária. O ponto central da controvérsia consiste em saber se tais investimentos violariam o entendimento firmado pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR), especialmente no Acórdão nº 1165/23-STP, que veda aportes diretos do poder público em bens sobre os quais o Estado não detenha domínio, posse pacífica ou respaldo contratual.

Das Preliminares

O Ministério Público de Contas (MPC), por meio do Parecer nº 295/25, sugeriu, em sede preliminar, a oitiva da Procuradoria-Geral do Estado (PGE), sob o fundamento de que a matéria envolve atribuição constitucional típica daquele órgão. Argumentou, ainda, que o parecer técnico juntado aos autos foi elaborado por servidora comissionada, sem a chancela da consultoria jurídica da PGE, e que não houve enfrentamento expresso das normas jurídicas aplicáveis.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.405C

Entretanto, a preliminar deve ser afastada. A matéria exige resposta célere e eficaz diante da urgência imposta pela garantia do direito fundamental à educação de 1.261 estudantes atendidos em escolas em áreas de litígio. Além disso, a competência para controle da legalidade dos atos administrativos e para proteção do erário é prerrogativa constitucional própria do TCE-PR, sendo sua manifestação autônoma, legítima e suficiente à luz da jurisprudência, especialmente em temas de fiscalização da gestão pública. Acrescente-se que os autos já contam com robusta instrução técnica e jurídica realizada internamente pelas unidades da Corte, como a CAIS e a Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, afastando o risco de decisão sem amparo técnico. O formalismo sugerido na preliminar contraria os princípios da eficiência e da prioridade absoluta (CF, art. 227), que exigem respostas rápidas e eficazes por parte do Estado.

Por fim, ainda que se alegue que a consulta versa sobre caso concreto, o art. 311, §1º, do Regimento Interno autoriza o conhecimento da matéria, com apresentação de resposta em tese, quando presente relevante interesse público, hipótese incontestável quando se trata da proteção ao direito à educação de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social e geográfica.

Da previsão constitucional

A Constituição Federal de 1988 assegura às crianças e aos adolescentes tratamento jurídico especial, reconhecendo-os como sujeitos de direitos em condição peculiar de desenvolvimento. No tocante à educação, o artigo 227 impõe à família, à sociedade e ao Estado o dever de assegurar com absoluta prioridade os direitos à vida, à saúde, à alimentação, à educação, entre outros, garantindo-lhes o pleno desenvolvimento, a dignidade e a proteção contra toda forma de negligência, discriminação ou violência.

Já o artigo 205 estabelece a educação como um direito de todos e dever do Estado e da família, devendo ser promovida e incentivada com a colaboração da sociedade. Tem como finalidade o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.405C

O artigo 208, por sua vez, especifica os deveres do Estado na garantia do ensino, dentre eles: educação básica obrigatória e gratuita dos 4 aos 17 anos; atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência; atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a cinco anos; e acesso aos níveis mais elevados de ensino segundo a capacidade de cada um. O parágrafo 1º do mesmo artigo é categórico ao dispor que o não oferecimento do ensino obrigatório pelo poder público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente.

Essas disposições reforçam que a efetivação do direito à educação de crianças e adolescentes não é faculdade da Administração, mas imposição constitucional concreta, dotada de prioridade absoluta, que não pode ser afastada por entraves formais, como litígios possessórios ou insegurança fundiária. O dever estatal é o de garantir a oferta imediata, contínua e adequada da educação, com os meios estruturais necessários, inclusive por meio de investimentos em infraestrutura física onde houver necessidade comprovada.

Do Fundamento Normativo e Educacional

Do ponto de vista normativo e educacional, a análise da possibilidade de investimento público em escolas situadas em terrenos não regularizados deve necessariamente partir da normatização específica do Conselho Nacional de Educação. O Parecer CNE/CEB nº 14/2011, homologado pelo Ministério da Educação, refere-se à controvérsia apresentada na Consulta nº 23001.000073/2011-58, que questiona a interpretação e aplicação das normas educacionais relativas ao direito de matrícula e permanência de estudantes em situação de itinerância, especialmente crianças, adolescentes e jovens pertencentes a grupos sociais como trabalhadores circenses, ciganos, indígenas, nômades, entre outros.

Mais especificamente, o questionamento apresentado pelo Conselho Municipal de Educação de Canguçu/RS dizia respeito à dificuldade enfrentada para matricular alunos circenses, diante da curta permanência desses estudantes em

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.405C

uma localidade, da ausência de documentos escolares e da lentidão dos mecanismos de reclassificação.

A dúvida central, portanto, girava em torno de como garantir, com segurança jurídica e efetividade, o acesso e permanência na educação básica desses estudantes, em consonância com o direito constitucional à educação, frente à ausência de regulamentação específica para a matrícula de pessoas em condição de itinerância.

As conclusões do Parecer CNE/CEB nº 14/2011, homologado pelo MEC, foram as seguintes:

1. Reconhecimento do direito à educação de estudantes em situação de itinerância: (i) O direito à matrícula, permanência e conclusão da educação básica é um direito fundamental e incondicional, garantido pela Constituição Federal, pelo ECA, pela LDB e por tratados internacionais ratificados pelo Brasil; (ii) a ausência de documentação escolar ou de residência fixa não pode ser utilizada como impedimento ao acesso à escola.

2. Dupla obrigação do Poder Público: (i) assegurar a matrícula, permanência e conclusão dos estudos na educação básica, respeitando as necessidades específicas do estudante; (ii) proteger o estudante contra qualquer forma de discriminação que possa comprometer o exercício de seus direitos fundamentais.

3. Diretrizes para matrícula e permanência. As escolas devem: (i) garantir matrícula imediata, sem exigir documentos prévios; (ii) informar a presença desses estudantes ao Conselho Tutelar; (iii) emitir memorial escolar ou relatório para permitir o acompanhamento do percurso educacional; (iv) acolher estudantes sem documentação anterior, inserindo-os em turmas conforme a idade e utilizando estratégias pedagógicas adequadas.

4. Responsabilidades dos sistemas de ensino e do MEC: (i) desenvolver programas específicos de escolarização e profissionalização para populações itinerantes (como escolas de acampamento); (ii) garantir que a matrícula possa ocorrer fora do calendário regular; (iii) promover levantamento de dados e definir normas complementares específicas; (iv) apoiar a formação de professores

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.405C

com conteúdos e metodologias adequadas à realidade sociocultural desses estudantes.

5. Vinculação à emissão de alvarás: a matrícula das crianças, adolescentes e jovens deve ser condição para expedição do alvará de funcionamento de empreendimentos de diversão itinerante (circos, por exemplo).

6. Validade do domicílio: reconhece-se que trabalhadores itinerantes e suas famílias possuem domicílio legal conforme os arts. 70 a 73 do Código Civil, o que valida sua matrícula em escolas da localidade onde forem encontrados.

7. Formação docente: instituições de ensino superior devem incluir na formação inicial e continuada de professores conteúdos voltados ao atendimento das especificidades pedagógicas e culturais das populações itinerantes.

Essas conclusões consolidam um entendimento protetivo e inclusivo, afirmando que nenhuma condição de área de litígio pode justificar a negação do direito à educação.

Assim, o Parecer CNE/CEB nº 14/2011 deve ser acolhido como fundamento normativo complementar à consulta apresentada pela SEED, pois ele transforma a obrigação do Estado em prover infraestrutura adequada às escolas em áreas de litígio de uma decisão discricionária em um dever constitucional objetivo e prioritário.

Primeiramente, o parecer reconhece expressamente a existência de uma população específica — crianças e adolescentes em áreas de litígio — exigindo do poder público políticas educacionais adaptadas à sua realidade. Esse reconhecimento impõe um dever jurídico de concretização, e não mera opção administrativa.

Em segundo lugar, o parecer determina que o atendimento educacional a essa população demanda a construção de estruturas específicas, como as escolas de acampamento, rompendo com a tese de que a precariedade atual possa ser tratada como permanente ou suficiente. A omissão em promover essas obras, diante da existência de estudantes em locais com estrutura insuficiente, representa violação direta ao direito fundamental à educação.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.405C

Além disso, o parecer rebate frontalmente a lógica de abstenção estatal por motivos fundiários, afirmando que não se pode negar o acesso ou a permanência na educação sob o pretexto de que o imóvel está em litígio ou não é formalmente regularizado.

O poder público, conforme a Constituição, deve agir com absoluta prioridade para proteger crianças e adolescentes (art. 227 da CF), e o atendimento educacional digno não pode ser refém de questões patrimoniais que se arrastam por anos.

Por fim, ao vincular o direito à educação à dignidade da pessoa humana e ao princípio da não discriminação, o parecer do CNE reafirma que a falta de investimento em estruturas adequadas em razão da condição de itinerância ou irregularidade fundiária configura violação de direitos fundamentais.

Logo, sua aplicação no caso objeto da consulta da SEED é imprescindível para legitimar e orientar a atuação estatal em conformidade com a Constituição e as diretrizes educacionais nacionais.

Do Precedente Restritivo do Acórdão nº 1165/23-STP e da Divergência

A despeito do entendimento acima exposto, no julgamento da Consulta nº 111352/22, o TCE-PR, por maioria, firmou posicionamento, conforme Acórdão nº 1165/23-STP, no sentido de que é vedado o investimento público em imóveis não regularizados, ainda que vinculados à educação, sob pena de enriquecimento ilícito do particular e lesão ao erário. Fundamentou-se, para tanto, no art. 1.255 do Código Civil e no art. 10 da Lei nº 8.429/92 (antiga LIA), ao afirmar que eventual incorporação de benfeitorias no imóvel configuraria ato de improbidade administrativa.

Na oportunidade, apesar de ao final ter prevalecido o entendimento que veda o investimento direto em áreas de litígio, em voto divergente defendi uma interpretação mais aderente aos fundamentos constitucionais ao priorizar a realização de direitos fundamentais sociais, especialmente o direito à educação,

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.405C

frente a temores de responsabilização patrimonial que, embora legítimos, não podem servir de óbice à atuação estatal quando esta se dá nos estritos limites da legalidade e voltada à efetivação de garantias constitucionais.

Destaquei que o direito à educação, sobretudo na infância e adolescência, reveste-se de prioridade absoluta, conforme o art. 227 da Constituição Federal e deve orientar as decisões administrativas e de controle. Essa prioridade não é meramente programática, mas impõe deveres positivos ao Estado, entre eles a oferta adequada de infraestrutura para viabilizar o acesso, a permanência e a qualidade do ensino para populações vulneráveis. Nessa lógica, a vedação genérica ao investimento público em imóveis litigiosos, sem considerar o contexto social e educacional concreto, transforma o princípio da legalidade em barreira à efetivação de direitos fundamentais.

Ainda argumentei que, sob uma ótica de razoabilidade e proporcionalidade, o investimento estatal em imóvel não regularizado pode ser legitimado quando inserido em programa de governo, com respaldo em previsão orçamentária e precedido de avaliação técnica que comprove o interesse público envolvido. Ressaltei que a própria Administração Pública realiza, rotineiramente, reformas estruturais em imóveis locados, como no caso de delegacias, escolas e unidades de saúde, sem que isso configure, por si só, violação à legislação ou dano ao erário, desde que observadas garantias contratuais e cláusulas de proteção do interesse público. Essa analogia serve para demonstrar que o controle externo não deve ser exercido com rigidez desproporcional, ignorando os contextos de vulnerabilidade e a necessidade de respostas ágeis e eficazes do Estado.

A interpretação do voto vencido, nesse sentido, visava reequilibrar a equação entre legalidade e efetividade, colocando o direito à educação no centro da análise e atribuindo à Administração o dever de buscar soluções criativas, seguras e legalmente viáveis para concretizar esse direito, mesmo em contextos fundiários complexos.

Da crítica ao voto proferido no Acórdão nº 1165/23-STP

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.405C

O Acórdão nº 1165/23-STP, ao proibir investimentos públicos em escolas situadas em áreas litigiosas, falha ao subordinar o direito fundamental à educação, com prioridade absoluta garantida pela Constituição, a normas patrimoniais infraconstitucionais. Essa decisão legitima a omissão estatal, ignora alternativas jurídicas seguras de mitigação de riscos e desconsidera normas específicas, como o Parecer CNE/CEB nº 14/2011, que impõe o dever de estruturação de escolas para populações em áreas de litígio. Com isso, compromete-se a efetividade do direito à educação e aprofunda desigualdades sociais e regionais.

A aplicação cega do artigo 1.255 do Código Civil, sem ponderação com os deveres constitucionais mais elevados, compromete a legitimidade e efetividade das políticas públicas educacionais em contextos de vulnerabilidade.

O voto vencido então proferido e os demais pareceres técnicos que instruem a presente consulta demonstram que é possível, sim, garantir segurança jurídica e proteção ao erário sem sacrificar o atendimento urgente e prioritário à população estudantil em áreas irregulares.

Cabe, portanto, reavaliar o precedente do Acórdão nº 1165/23-STP à luz da Constituição, da legislação educacional e da jurisprudência, orientada à máxima efetividade dos direitos sociais.

Da Solução Jurídica Possível: Cooperação e Instrumentos Formais

A CAIS e o MPC, na instrução, convergem na indicação de que, embora o investimento direto em imóveis litigiosos deva ser evitado, há formas jurídicas seguras e válidas para a execução de políticas públicas educacionais em áreas sem domínio estatal. Ambas as unidades propõem o uso de instrumentos de cooperação formal, como convênios entre entes federados e termos de fomento com entidades privadas sem fins lucrativos, desde que observadas cláusulas de segurança jurídica, como:

- vinculação exclusiva dos recursos à finalidade educacional;

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.405C

- cláusula de reversão ou indenização em caso de descumprimento;
- prerrogativa de fiscalização estatal contínua.

Destaca-se que a Lei nº 13.019/2014 (Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil – MROSC) prevê expressamente a possibilidade de custeio de despesas de capital por meio de Termos de Fomento. Desde que cumpridos os requisitos do art. 35 do MROSC, não há impedimento legal para repasse de recursos públicos com essa finalidade.

Do Precedente do TJPR e da Prevalência dos Direitos Fundamentais

A já citada jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná (TJPR), na Apelação Cível nº 0000533-10.2023.8.16.0170, ao julgar o caso do Assentamento Recanto Feliz, fornece importante precedente à luz da prevalência dos direitos fundamentais em contextos de irregularidade fundiária. Naquele caso, a concessionária de energia elétrica alegou que, por se tratar de área ocupada irregularmente, não poderia realizar ou manter a ligação do serviço público essencial. O TJPR afastou essa alegação, decidindo pela continuidade do fornecimento de energia elétrica com fundamento direto no princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da CF). A Corte reafirmou que a ausência de regularização fundiária não poderia servir como justificativa para suprimir direitos essenciais à vida e ao mínimo existencial da população residente.

O raciocínio empregado pelo TJPR pode e deve ser estendido ao caso da construção ou reforma de escolas em áreas de litígio, pois ambos os contextos envolvem o dever do Estado de efetivar direitos fundamentais de forma incondicionada e não discriminatória, mesmo diante de entraves formais. Enquanto no caso do Assentamento o direito ameaçado era o acesso contínuo à energia elétrica — serviço público essencial —, no caso das escolas de acampamento trata-se da efetivação do direito à educação de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social, cujas famílias se encontram em áreas precárias e, muitas vezes, litigiosas.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.405C

O art. 205 da Constituição Federal estabelece que a educação é um direito de todos e um dever do Estado, sendo promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. Já o art. 227 impõe ao Estado o dever de assegurar à criança e ao adolescente, com prioridade absoluta, o direito à educação. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB – Lei nº 9.394/1996), por sua vez, reforça que os sistemas de ensino devem assegurar condições mínimas de qualidade e permanência na escola, o que inclui, inequivocamente, a existência de infraestrutura física.

Nesse contexto, a precariedade fundiária não pode ser invocada como escudo para justificar a omissão do Estado. A mera existência de litígio sobre o domínio ou posse da terra não anula o fato de que há, sobre ela, comunidades vivas, com crianças e adolescentes que dependem da ação estatal para ter acesso ao seu direito à educação. Impor a essas populações o ônus da regularização como pré-condição para acessar serviços públicos essenciais equivale a um retrocesso social e à violação do princípio da vedação ao não retrocesso em matéria de direitos fundamentais.

Portanto, assim como no caso da COPEL, o Estado deve agir em favor da efetividade dos direitos humanos e sociais, garantindo infraestrutura escolar mínima, ainda que em caráter provisório ou mediante instrumentos jurídicos que resguardem o erário. Negar esse investimento com base apenas em questões fundiárias transfere ao cidadão vulnerável uma responsabilidade que é, na verdade, do Poder Público.

O precedente do TJPR, ainda que não vinculante ao Tribunal de Contas, é altamente persuasivo e demonstra que o Judiciário paranaense tem reconhecido que os direitos fundamentais não podem ser relativizados por entraves meramente patrimoniais.

Do arcabouço normativo do Conselho Estadual de Educação do Paraná (CEE) para a oferta educacional em acampamentos do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.405C

O Conselho Estadual de Educação, por meio do Parecer CEE/PR nº 1.012/2003, aprovado pela Resolução CEE/PR nº 614/2004, autorizou a implantação de Escolas Itinerantes nos acampamentos do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra no Estado do Paraná, estabelecendo diretrizes específicas quanto ao funcionamento, supervisão e manutenção dessas unidades escolares, como experimento pedagógico no sistema de ensino paranaense.

Posteriormente, o Parecer CEE/Bicameral nº 185/2024 apreciou o Relatório de Avaliação das ações da SEED voltadas à implementação da Proposta do Ciclo de Formação Humana nas Escolas Itinerantes, relativo aos anos de 2021 e 2022, e determinou, entre outras providências, que a Secretaria: (i) garanta suporte à continuidade da proposta pedagógica no Ensino Fundamental e Médio, com acompanhamento das classes intermediárias; (ii) promova melhorias na estrutura física e pedagógica, a fim de qualificar o trabalho de docentes e alunos; (iii) assegure o acompanhamento permanente das atividades pelos Núcleos Regionais de Educação, com emissão de relatórios anuais; (iv) busque a formalização de termos de colaboração entre os entes federados para assegurar condições adequadas de funcionamento das escolas; e (v) encaminhe, bienalmente, avaliação das atividades das Escolas-Base e Itinerantes que desenvolvem a proposta. Determinou-se, ainda, o envio do Parecer à SEED para adoção das providências cabíveis.

Esse conjunto de atos normativos constitui marco relevante no reconhecimento do direito à educação das populações residentes em acampamentos, assegurando a continuidade dos estudos de crianças e jovens em situação de itinerância.

A partir deles, restou expressamente regulamentada a atuação conjunta da SEED e da entidade parceira, tal como a **ASSOCIAÇÃO DE COOPERAÇÃO AGRÍCOLA DO ESTADO DO PARANÁ (ACAP),** atribuindo à Secretaria o dever permanente de coordenar, supervisionar e assegurar, de forma contínua, “o aperfeiçoamento da infraestrutura física e pedagógica” destinada ao atendimento dos estudantes em escolas de acampamento.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.405C

Conclusão

A atuação do Estado deve ser orientada pelo princípio da máxima efetividade dos direitos fundamentais. É possível, e constitucionalmente exigível, que o Estado promova investimentos em infraestrutura escolar, mesmo em terrenos não regularizados, em imóveis públicos ou particulares, desde que:

- haja interesse público comprovado;
- sejam adotadas cláusulas contratuais de proteção ao erário;
- o investimento esteja inserido em programa de governo com previsão orçamentária;
- o repasse seja realizado por meio de instrumento formal, assim entendido como o meio jurídico que regula a transferência de recursos públicos e define obrigações entre os partícipes. Tais instrumentos garantem a formalidade, a transparência, a fiscalização e o controle da destinação e aplicação dos recursos, conforme exigido pela legislação.

No caso de repasses a entidades do terceiro setor ou a entes públicos, esses instrumentos incluem:

- Termo de fomento: utilizado para parcerias com organizações da sociedade civil voltadas à consecução de finalidades de interesse público, com atuação propositiva da entidade privada.

-Convênio: firmado entre entes públicos ou entre ente público e organização da sociedade civil, quando há mútua colaboração e interesse recíproco.

- Termo de cooperação: empregado quando não há repasse financeiro, mas existe compartilhamento de responsabilidades, estrutura ou atuação coordenada para alcançar objetivos comuns.

Quando se tratar de entidade com fins lucrativos, o repasse de recursos públicos somente pode ocorrer por meio de contrato administrativo, normalmente precedido de licitação, garantindo observância aos princípios da legalidade, isonomia e eficiência; admitida a dispensa ou inexigibilidade apenas em hipóteses legais específicas.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.405C

A Administração Pública pode, ainda, celebrar contrato de locação com cláusula de benfeitorias autorizadas, o qual permite a realização de reformas estruturais em imóveis alugados, desde que as obras sejam necessárias à adequada prestação do serviço público (como em escolas, delegacias ou unidades de saúde), haja cláusulas contratuais que garantam a reversão das benfeitorias ao patrimônio do locador sem ônus para a Administração, ou indenização em caso de saída; seja observada a justificativa técnica e econômica da intervenção, e haja previsão orçamentária e respaldo jurídico na instrução processual.

Assim, o dever do gestor público, neste contexto, é buscar soluções juridicamente viáveis, seguras e eficazes e não se omitir diante da vulnerabilidade social das comunidades atendidas.

Portanto, a consulta formulada pela SEED deve, desta forma, ser respondida de forma afirmativa, com as devidas balizas jurídicas e administrativas, de modo a compatibilizar legalidade, segurança jurídica e efetividade do direito à educação.

3 VOTO

Ante o exposto, VOTO pelo conhecimento e resposta à presente consulta nos seguintes termos:

PERGUNTA: Considerando que as limitações são insuperáveis em curto/médio prazo e a necessidade de garantir o atendimento aos estudantes, em que condições o Estado poderia realizar investimentos no imóvel ou na edificação? Esse investimento poderia ocorrer de forma direta ou via termo de cooperação com entidades?

RESPOSTA: Sim, é possível realizar investimentos, inclusive em terrenos não regularizados, desde que a ação esteja fundamentada na obrigação constitucional de garantir o direito à educação, com respaldo em programa de governo e previsão orçamentária. Para segurança jurídica e proteção ao erário, recomenda-se a formalização por meio de instrumento formal com cláusulas que assegurem a destinação exclusiva à finalidade educacional, prerrogativa de

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.405C

fiscalização e previsão de reversão ou indenização ao Estado em caso de descumprimento.

Após o julgamento, encaminhem-se os autos à Coordenadoria-Geral De Fiscalização (CGF), considerando eventual necessidade de ciência ou atualização de orientações às equipes de fiscalização.

Após o trânsito em julgado, feitas as devidas anotações, encerrem-se os autos, nos termos do art. 398 do RI.

III - VOTO VISTA (CONSELHEIRO SUBSTITUTO CLÁUDIO AUGUSTO KANIA)

Nos termos do art. 46, *caput*, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005[1], c/c art. 446, *caput*, do Regimento Interno[2], apresento voto em função de vista dos autos que me foi concedida na Sessão de 04/02/2026 do Tribunal Pleno.

A meu sentir a consulta não atende ao requisito dos incisos II e III do art. 38 da Lei Complementar Estadual nº 113/2005[3], uma vez que, em relação a escolas itinerantes que atendem alunos ligados ao MST, o consulente limitou-se a indagar em que condições o Estado poderia realizar investimentos em imóvel ou em edificação, considerando que as limitações são insuperáveis em curto/médio prazo e a necessidade de garantir o atendimento aos estudantes, bem como se esse investimento poderia ocorrer de forma direta ou via termo de cooperação com entidades.

Nesse sentido é a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral, a quem também compete responder a consultas em tese de matéria de sua jurisdição:

---

[1] Art. 46. Proferido o relatório do processo ou voto do Relator, os Conselheiros, Auditores, quando em substituição, e o Procurador Geral, poderão requerer vistas dos autos, pelo prazo máximo de 4 (quatro) sessões consecutivas, observado o disposto no art. 55, desta lei.

[2] Art. 446. Na fase de discussão, qualquer Conselheiro ou Auditor convocado poderá pedir vista do processo, sendo facultado ao representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas fazer o mesmo pedido.

[3] Art. 38. A consulta deverá atender aos seguintes requisitos:

I – ser formulada por autoridade legítima;
II – conter apresentação objetiva dos quesitos, com indicação precisa da dúvida;
III – versar sobre dúvida na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de competência do Tribunal de Contas;
IV – ser instruída por parecer jurídico ou técnico emitido pela assessoria técnica ou jurídica do órgão ou entidade consulente, opinando acerca da matéria objeto da consulta;
V – ser formulada em tese.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.405C

> [...] Não se conhece de consulta que não apresenta com exatidão o questionamento que pretende ver respondido (Res. N.º 22.419, de 19/09/2006, rel. Min. Carlos Ayres Britto.)
>
> Consulta eleitoral - inadequação. A consulta eleitoral pressupõe dúvida plausível quanto ao alcance de preceito da legislação, não servindo ao endosso de certa prática, pois o órgão que a responde surge, ao mesmo tempo, como o derradeiro a pronunciar-se no campo de possível conflito de interesses. (Ac. de 12/06/2012 no Cta nº 91390, rel. Min. Marco Aurélio.)
>
> Consulta. Formulada a consulta mediante teor que não permita a compreensão, forçoso é assentar o não conhecimento. (Ac. de 11/04/2012 no Cta n.º 4226, rel. Min. Marco Aurélio.)
>
> Consulta. Ausência. Especificidade. - Se o questionamento formulado pelo consulente não detém a especificidade necessária, de modo a permitir um preciso enfrentamento da questão, não há como responder a consulta, porquanto seriam exigidas suposições e interpretações casuísticas [...] (Res. N.º 23.135, de 15/09/2009, rel. Min. Arnaldo Versiani.).

A jurisprudência do TSE também elucida as razões do rigor no conhecimento de consultas, já que a generalização do questionamento pode gerar múltiplas respostas e soluções distintas para o mesmo caso, o que tornaria juridicamente inútil a resposta:

> Consulta. [...]. Inelegibilidade de prefeito municipal. Peculiaridades. Não conhecimento. 1. A atribuição legal estabelecida no art. 23, XII, do Código Eleitoral deve ser exercida com cautela, de forma a não gerar dúvidas ou desigualdades no momento da aplicação da lei aos casos concretos. 2. Os parâmetros para o conhecimento das consultas devem ser extremamente rigorosos, sendo imprescindível que os questionamentos sejam formulados em tese e, ainda, de forma simples e objetiva, sem que haja a possibilidade de se dar múltiplas respostas. (Ac. de 07/02/2012 na Cta n.º 172450, rel. Min. Gilson Dipp.)

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.405C

Consulta. Eleições 2004. Não se conhece da consulta quando formulada em termos muito amplos, em virtude de ser possível uma diversidade de hipóteses que podem reclamar soluções distintas. (Res. N.º 21.776, de 27/05/2004, rel. Min. Ellen Gracie;no mesmo sentido a Res. N.º 22.247, de 08/06/2006, rel. Min. Carlos Ayres Britto.).

Consulta. Eleição 2004. Elegibilidade. Parentesco. Município distinto. Ausência de formulação. [...] III – Impede o conhecimento da consulta a formulação de itens não claros, com termos tão amplos, que possam alcançar diversas hipóteses, os quais podem reclamar soluções distintas. *(*Res. N.º 21.662, de 16/03/2004, rel. Min. Peçanha Martins.).

Preliminar. Não conhecimento. Desatendidos os pressupostos do art. 23, inciso XII, do Código Eleitoral. 1. A presente consulta não pode ser conhecida, quando a indagação a ser respondida admite a ressalva de que a situação seja examinada caso a caso. 2. Ademais, eventual resposta desta Corte Eleitoral a esta consulta poderia redundar, em última análise, em manifestação acerca de conjuntura concreta, o que desborda do escopo previsto para essa seara. 3. Consulta não conhecida. (Ac. de 20/05/2014 no Cta n.º 98861, rel. Min. Laurita Vaz.).

CONSULTA. MATÉRIA ELEITORAL. FORMULAÇÃO AMPLA. NÃO CONHECIMENTO. 1. Não se conhece da consulta quando formulada em termos muito amplos, em virtude de ser possível uma diversidade de hipóteses que podem reclamar soluções distintas. 2. Precedentes do Tribunal Superior Eleitoral. 3. Consulta não conhecida. (TRE-CE, Consulta em Matéria Eleitoral n.º 11.144, de 13/06/2006, Rel. Juiz Celso Albuquerque Macedo).

Não é demais lembrar que a jurisprudência do TSE firma a posição em relação a consultas eleitorais sem que o art. 23, inciso XII, do Código Eleitoral[4] (Lei Federal n.º 4.737/1965) estipule critérios tão específicos como os da Lei

[4] Art. 23 - Compete, ainda, privativamente, ao Tribunal Superior,
(...)
XII - responder, sobre matéria eleitoral, às consultas que lhe forem feitas em tese por autoridade com jurisdição, federal ou órgão nacional de partido político;

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.405C

Orgânica do TCE/PR. Portanto, não há razão para não adotar o mesmo rigor na Corte de Contas em relação ao que se faz na justiça eleitoral.

Nesse diapasão, minha tendência seria votar pelo não conhecimento da consulta. Atesto que essas preocupações, conquanto tenham natureza processual, buscam evitar que seja fornecida resposta genérica que não atenda aos anseios do consulente.

Com a devida vênia, parece-me que o voto do relator justamente recai nessa possibilidade, tanto que se vale dos ditames constitucionais para fundamentar sua opinião. Além disso, o relator também trouxe à colação populações itinerantes que não são ligadas ao MST (ciganos, por exemplo), o que a meu ver extrapola o objeto da consulta.

A Resolução SEED 106/2004[5] estabelece que haverá uma escola base estadual para prestar o apoio às escolas itinerantes e o consulente aduz que o deslocamento dos alunos para as escolas regulares não seria possível, sem explicar os motivos disso. Embora o Acórdão nº 1165/2023-Pleno tenha estabelecido restrições à aplicação de recursos municipais – o consulente era da esfera municipal – entendo que não são aplicáveis à esfera estadual, ainda que o meu sentir como cidadão não acolha a aplicação de dinheiro público em propriedade privada, ainda

[5] Súmula: Autoriza a Implantação da Escola Itinerante nos acampamentos do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra , que terá como mantenedor o Governo do Estado do Paraná e como Escola Base o Colégio Estadual Iraci Salete Strozak – Ensino Fundamental e Médio, do NRE de Laranjeiras do Sul, a partir do ano letivo de 2004.

O Secretário de Estado da Educação, no uso das atribuições, considerando o disposto na LDB no 9394/96, Resolução no 01/02 – CNE/CEB, Parecer no 1012/03 do Conselho Estadual de Educação,

RESOLVE:

Art. 1º Autorizar a Implantação da Escola Itinerante nos acampamentos do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra, que terá como mantenedor o Governo do Estado do Paraná e como Escola Base o Colégio Estadual Iraci Salete Strozak – Ensino Fundamental e Médio, localizado no Assentamento Marcos Freire, no Município de Rio Bonito do Iguaçu, do NRE de Laranjeiras do Sul, a partir do ano letivo de 2004, com a oferta de Educação Infantil, Ensino Fundamental e Médio, Educação Profissional e Educação de Jovens e Adultos.

§ 1º Para garantir a estrutura e o funcionamento da Proposta Pedagógica da Escola Itinerante, a Unidade Escolar citada no artigo servirá como Escola Base e será responsável pelo registro, guarda e expedição da documentação escolar do aluno assim como pelo suporte legal e pedagógico.

§ 2º A Prática Pedagógica será desenvolvida no local onde estão os alunos da Escola Itinerante.

§ 3º O mantenedor tem a obrigatoriedade legal de garantir recursos físicos e humanos e a capacitação dos educadores no programa de formação permanente.

§ 4º A implantação concedida no caput do artigo deverá ser acompanhada pelo Conselho Estadual de Educação com base em relatórios anuais a serem apresentados em outubro de 2004 e outubro de 2005.

§ 5º A autorização para funcionamento do Ensino citado no caput do artigo, exceto o que a Escola Base já oferta, será efetivada em processo próprio.

Art. 2º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.405C

mais quando sob litígio. Deixo de propor soluções, posto que não cabe a este Tribunal de contas formular políticas públicas.

Dessa forma, acompanho o relator, esclarecendo que, a despeito do caráter genérico de sua resposta, esta permite atender, ainda que de forma muito limitada, ao que foi perguntado pelo consulente, reforçando que eventuais desvios e irregularidades sejam devidamente ressarcidos e apurados pelos órgãos envolvidos.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA, por unanimidade, em:

I - **CONHECER** a Consulta formulada, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade e no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

PERGUNTA: Considerando que as limitações são insuperáveis em curto/médio prazo e a necessidade de garantir o atendimento aos estudantes, em que condições o Estado poderia realizar investimentos no imóvel ou na edificação? Esse investimento poderia ocorrer de forma direta ou via termo de cooperação com entidades?

RESPOSTA: Sim, é possível realizar investimentos, inclusive em terrenos não regularizados, desde que a ação esteja fundamentada na obrigação constitucional de garantir o direito à educação, com respaldo em programa de governo e previsão orçamentária. Para segurança jurídica e proteção ao erário, recomenda-se a formalização por meio de instrumento formal com cláusulas que

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.405C

assegurem a destinação exclusiva à finalidade educacional, prerrogativa de fiscalização e previsão de reversão ou indenização ao Estado em caso de descumprimento.

II – encaminhar, após o julgamento, à Coordenadoria-Geral de Fiscalização (CGF), considerando eventual necessidade de ciência ou atualização de orientações às equipes de fiscalização;

III – determinar, após o trânsito em julgado, feitas as devidas anotações, o encerramento do processo nos termos do art. 398 do RI.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI e os Conselheiros Substitutos LIVIO FABIANO SOTERO COSTA e CLÁUDIO AUGUSTO KANIA.

Presente o Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI.

Tribunal Pleno, 11 de fevereiro de 2026 – Sessão Ordinária (por Videoconferência) nº 3.

MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.405C