



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 111352/22  
ASSUNTO: CONSULTA  
ENTIDADE: MUNICIPIO DE PORTO BARREIRO  
INTERESSADO: EMANOEL VANDERLEI VOLFF  
RELATOR: CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

## ACÓRDÃO Nº 1165/23 - Tribunal Pleno

Consulta. Município de Porto Barreiro. Aplicação de verba pública para construção ou reforma de escola em terreno particular cuja posse é objeto de litígio judicial. Áreas de acampamento de trabalhadores rurais sem-terra. Resposta à consulta.

### I. RELATÓRIO

Versa o presente processo sobre consulta formulada pelo senhor Prefeito do MUNICÍPIO DE PORTO BARREIRO, por meio da qual indaga acerca das seguintes questões:

*a) O município pode investir dinheiro público em construção ou reforma de escola municipal em terreno que não seja de sua propriedade a fim de atender direito à educação rural comunitária de crianças acampadas em área de litígio de reintegração de posse?*

*b) Em caso de Recomendações Administrativas e Termos de Ajustamento de Conduta propostos pelo Ministério Público, que recomendem a construção ou reforma de escola em terreno alheio, localizada em acampamento de trabalhadores rurais sem-terra, área em litígio de reintegração de posse, o município estaria respaldado a realizar tal investimento público?*

*c) Em caso de investimento público em terreno alheio, nas condições apontadas no item “b” retro, haverá irregularidade nas contas públicas?*

*d) A desapropriação de área dentro de terreno em litígio de reintegração de posse a fim de construir escola seria possível, mesmo considerando a insegurança jurídica proveniente do não trânsito em julgado de eventuais processos de retomada da terra?*



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Conforme justifica o gestor, *muitos municípios paranaenses possuem em seu território áreas de acampamento de trabalhadores rurais sem-terra. Essas áreas, regra geral, encontram-se em litígio de reintegração de posse. Ocorre que muitos litígios se estendem por décadas o que leva a uma estabilização das famílias nesses locais, vinculando os entes públicos à prestação de serviços de suas competências.*

*Uma das principais demandas de serviço público refere -se ao direito pleno à educação, com conforto, qualidade e segurança, dentro da comunidade. O desatendimento dessas demandas, não raro, trazem ao administrador público um sem-número de Recomendações Administrativas e Termos de Ajustamento de Conduta, propostos pelo Ministério Público, reivindicando, para o administrador público, respaldo técnico e normativo para o cumprimento das disposições administrativas.*

Contudo, questiona acerca da segurança jurídica diante do contido no art. 1.255 do Código Civil: *aquele que semeia, planta ou edifica em terreno alheio perde, em proveito do proprietário, as sementes, plantas e construções; se procedeu de boa-fé, terá direito a indenização.*

O expediente veio acompanhado de parecer jurídico emitido pela Procuradoria Jurídica da municipalidade (peça n.º 4), com manifestação em sentido contrário à possibilidade de se dispender numerário proveniente do tesouro municipal em terreno cuja propriedade não seja do próprio município, sob o preço de estar caracterizada aplicação de verba pública em área irregular.

Presentes os requisitos de admissibilidade contidos no artigo 311 do Regimento Interno da Casa<sup>1</sup>, conheci da consulta conforme Despacho n.º 210/22-GCDA.

Na sequência, a Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca informou que foram encontradas decisões com força normativa relacionadas em parte ao

---

<sup>1</sup> **Art. 311.** A consulta formulada ao Tribunal de Contas, conforme o disposto no Título II, Capítulo II, Seção VII, da Lei Complementar nº 113/2005, deverá atender aos seguintes requisitos: I - ser formulada por autoridade legítima; II - conter apresentação objetiva dos quesitos, com indicação precisa de dúvida; III - versar sobre dúvida na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de competência do Tribunal; 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.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

tema específico submetido à apreciação - Ac n.º 1001/20-TP, Ac n.º 2192/19-TP e Ac n.º 1730/18-TP - e outras que, embora sem força normativa, podem auxiliar na resposta ao tema proposto - Ac n.º 474/09-TP e Resolução n.º 1921/04. Desse modo, os autos foram encaminhados à Coordenadoria de Gestão Municipal para instrução e ao Ministério Público de Contas para parecer.

A unidade técnica pronunciou-se nos termos abaixo (peça n.º 14):

“... pelo que se infere do questionamento articulado na presente consulta, o poder público almeja a ocupação precária de área particular, objeto litígio judicial, para construção ou reforma de escola, o que obviamente não é permitido. Tal conduta igualmente constituiria turbação ou esbulho possessório sujeito à reintegração de posse.

... ausentes as hipóteses legais de intervenção do Estado na propriedade do particular<sup>2</sup>, o Município não pode ocupar precariamente área privada, ainda que com a louvável finalidade de investimento em construção ou reforma de escola municipal.

Ademais, a realização de investimentos públicos em área privada ocupada de forma precária pelo poder público, representaria sérios riscos de dano ao erário, haja vista a probabilidade de retomada da área pelo seu legítimo proprietário.

[...]

As Recomendações Administrativas expedidas pelo Ministério Público Estadual, conforme a própria terminologia sugere, não possuem força cogente, competindo ao gestor público, dentro de sua discricionariedade administrativa, escolher o caminho que melhor atenda ao interesse público, dentro das possibilidades permitidas pelo ordenamento jurídico.

Por sua vez, os Termos de Ajustamento de Conduta, embora possuam natureza de título executivo extrajudicial nos termos do que estabelece o artigo 5º, § 6º lei n.º 7.347/1985, apenas se perfectibilizam pelo acordo de vontades entre ambas as partes envolvidas, razão pela qual o gestor público não é obrigado a

---

<sup>2</sup> Limitação administrativa, servidão administrativa, requisição administrativa, ocupação temporária, tombamento e desapropriação.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

firmar o documento caso a medida a ser adotada não seja condizente com as regras postas no ordenamento jurídico.

Assim, em sintonia com a resposta constante no primeiro questionamento, ausentes as hipóteses legais de intervenção do Estado na propriedade privada, o Município não pode ocupar de forma precária área particular, ainda que com a finalidade de investir dinheiro público em construção ou reforma de escola municipal.

[...]

Havendo ocupação de área privada pelo poder público sem respaldo em lei, ainda que sob o pretexto de construção ou reforma de unidade escolar, haverá irregularidade das contas públicas em razão da ofensa ao princípio da legalidade.

[...]

O fato de existir insegurança jurídica proveniente da ausência de trânsito em julgado de eventuais processos de retomada de terra não impede o ajuizamento do processo de desapropriação, uma vez que neste se discute o direito de propriedade e não o direito de posse sobre o bem a ser desapropriado.

Todavia, conforme acertadamente destacado pelo parecer técnico que instrui a presente consulta, compete ao gestor público ponderar acerca da conveniência da medida, uma vez que, desapropriada a área e construída a obra pública, enormes prejuízos poderiam incidir sobre o erário em caso de superveniência de ordem de desocupação, por conta do esvaziamento precoce do objeto.”

O Ministério Público de Contas, por sua vez, enalteceu o trabalho realizado pela Procuradoria Municipal e sugeriu sejam endossadas as respostas apresentadas pelo órgão (peça n.º 15).

## II. ANÁLISE E FUNDAMENTAÇÃO

Inicialmente, cabe registrar a relevância do assunto contemplado na consulta, revestindo-se de relevante interesse público, de forma a merecer o enfrentamento pelo Tribunal de Contas e cujo posicionamento certamente servirá de diretriz para todos os jurisdicionados do Estado do Paraná.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Verifico que o objeto da dúvida foi suficientemente analisado na instrução processual e no parecer jurídico da procuradoria do ente interessado, encontrando-se a questão juridicamente bem resolvida e sinalizada.

A consulta reporta-se à possibilidade ou não de se investir verba pública em construção ou reforma de escola municipal situada em acampamento de trabalhadores rurais, cujo terreno não pertence ao Município.

Compreende-se a preocupação da parte consulente em razão da atuação do Ministério Público local visando impelir o representante do Poder Executivo a agir em determinado sentido à luz do direito básico à educação.

Na mão contrária vem o justo receio de posterior responsabilização do gestor pelo emprego de dinheiro público de maneira temerária, anunciadamente infrutífera ou contrária aos termos da lei.

Destaco que após percuciente estudo da situação descortinada foram convergentes os entendimentos da Coordenadoria de Gestão Municipal - CGM e da procuradoria de Porto Barreiro.

Para solução do aparente conflito entre a responsabilidade na administração do patrimônio público e o dever dos municípios de fornecer serviço público de educação comunitário de qualidade cabe tecer as seguintes considerações.

A realização de obra pública em terreno particular passando por litígio de reintegração de posse oferece grande potencial de causar prejuízo ao Erário, diante da real possibilidade de os bens, verbas ou investimentos provenientes do Tesouro Municipal serem incorporados ao patrimônio particular.

O administrador público, no caso o senhor Prefeito Municipal, é quem detém a prerrogativa de avaliar como cumprir da melhor forma o princípio da Eficiência Administrativa e sopesar qual das políticas públicas ao seu alcance atenderá aos anseios dos administrados.

Nesse aspecto, oportuna a colocação do douto advogado do município em seu opinativo:

... em muitos casos, existem alternativas administrativas que embora não comportem a citada construção/reforma em terreno alheio, não acarretam no descumprimento do dever de prestação adequado e eficiente do serviço de educação. Essas ferramentas, tais como



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

realocação de alunos, disponibilização novas vagas em transporte escolar e outras, estão à disposição do gestor público, e só por ele devem ser eleitas.

A redistribuição e realocação de alunos assentados não acarreta, necessariamente, uma urbanização do ensino, sobretudo quando o município for de pequeno porte, de caráter essencialmente rural e comunitário. Tanto é assim, que muitos dos municípios de pequeno porte oferecem, tanto em escolas rurais como as localizadas na sede, apenas o ensino primário, sendo que o aluno, mesmo assentado, será obrigado a dirigir-se à sede do município ou a outro local que ofereça a continuidade do ensino após o ensino primário, afastando-se, mesmo que de forma pendular, da comunidade assentada.

Embora o Ministério Público encontre no artigo 127, *caput*, do texto constitucional, reconhecimento como instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, os pareceres por ele emitidos e instrumentos jurídicos a seu dispor não detém força cogente.

Nessa ordem de ideias, as indagações levantadas encontram-se esclarecidas.

### III. VOTO

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

*a) O município pode investir dinheiro público em construção ou reforma de escola municipal em terreno que não seja de sua propriedade a fim de atender direito à educação rural comunitária de crianças acampadas em área de litígio de reintegração de posse?*

**Resposta:**

Não. O direcionamento de verba pública para construção, reforma ou melhoramento de imóvel em propriedade particular, a qualquer título, corresponde, nos termos do artigo 1.255 do Código Civil Brasileiro, a facilitar a indevida incorporação ao patrimônio particular de bem ou verbas provenientes do Tesouro Municipal, o que pode ser classificado como ato de improbidade



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

administrativa que gera prejuízo ao erário, nos termos do inciso I, do artigo 10 da Lei nº 8.429/92 - Lei de improbidade Administrativa.

*b) Em caso de Recomendações Administrativas e Termos de Ajustamento de Conduta propostos pelo Ministério Público, que recomendem a construção ou reforma de escola em terreno alheio, localizada em acampamento de trabalhadores rurais sem-terra, área em litígio de reintegração de posse, o município estaria respaldado a realizar tal investimento público?*

**Resposta:**

Não. O objetivo da Recomendação Administrativa e do Termo de Ajustamento de Conduta é persuadir o gestor público a praticar ou deixar de praticar determinados atos em benefício da melhoria dos serviços públicos. Apesar disso, embora reflita a posição do Ministério Público, não se pode afirmar que, do ponto de vista legal, esses instrumentos gozem dos mesmos efeitos de uma sentença judicial transitada em julgado - sobretudo a imutabilidade e efeito *erga omnes* - ou possuam força normativa.

No máximo os instrumentos como o TAC vinculam as partes que o firmaram, não estendendo seus efeitos a outras pessoas ou órgãos. Nessa linha, nada impede que outros órgãos judiciais ou de controle tenham concepção diversa da estipulada nos citados instrumentos e venham exercer seu poder/dever de buscar a responsabilização do ente público e de seu gestor através de competente processo de ressarcimento ao erário.

*c) Em caso de investimento público em terreno alheio, nas condições apontadas no item “b” retro, haverá irregularidade nas contas públicas?*

**Resposta:**

Uma vez caracterizada aplicação de verbas públicas de forma irregular e ofensa ao princípio da Legalidade, haverá reprovação das contas do gestor.

*d) A desapropriação de área dentro de terreno em litígio de reintegração de posse a fim de construir escola seria possível, mesmo considerando a insegurança jurídica proveniente do não trânsito em julgado de eventuais processos de retomada da terra?*



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

### **Resposta:**

Não há segurança jurídica na aquisição de área, mesmo pelo instrumento da desapropriação, quando localizada em área maior que se encontre ainda em litígio de reintegração de posse. Não tendo sido concretizado o assentamento das famílias acampadas pelo INCRA e, sobretudo, não tendo havido posicionamento irreversível do Poder Judiciário sobre a causa, nenhuma intervenção na propriedade que resulte de injeção de verba pública será viável e incontestável, visto que sequer a posse se encontra pacificada.

Ademais, em muitos dos processos de disputa de terras há firmado interesse da União na área, o que, em tese, inviabilizaria a fixação do interesse de outro ente público na desapropriação.

Por fim, o risco de sobrevir uma ordem de desocupação, com eventual desapropriação e construção de obra pública já realizada, levaria a enormes prejuízos aos cofres públicos e responsabilização do gestor público pela inviabilização e esvaziamento precoce do projeto.

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

### **IV. VOTO DIVERGENTE** (Conselheiro Maurício Requião de Mello e Silva)

Trata-se de consulta formulada pelo Município de Porto Barreiro, a fim de verificar: *“a possibilidade de se investir verba pública na construção ou na reforma de escola municipal situada em acampamento de trabalhadores rurais, terreno não pertencente ao município, portanto, tudo sob o ponto de vista da segurança jurídica, sobretudo quando confrontado com o contido no artigo 1.255 do Código Civil Brasileiro, que reproduz a seguir: “Art. 1.255. Aquele que semeia, planta ou edifica em terreno alheio perde, em proveito do proprietário, as sementes, plantas e construções; se procedeu de boa-fé, terá direito a indenização”.*<sup>3</sup>

Sustenta que muitos municípios paranaenses possuem em seu território áreas de acampamento de trabalhadores rurais sem-terra e que

---

<sup>3</sup> Petição da Consulta, peça n.º 03, fl. 02.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

essas áreas usualmente encontram-se em litígio. Diz que com a finalidade de atender os direitos fundamentais dos indivíduos que residem no assentamento, em especial no que tange ao direito fundamental à educação, o Ministério Público propôs diversas recomendações administrativas e termos de ajustamento de conduta ao administrador.

Assim, pugna que o Tribunal de Contas do Paraná sane os seguintes questionamentos:

- a) O município pode investir dinheiro público em construção ou reforma de escola municipal em terreno que não seja de sua propriedade a fim de atender direito à educação rural comunitária de crianças acampadas em área de litígio de reintegração de posse?
- b) Em caso de Recomendações Administrativas e Termos de Ajustamento de Conduta propostos pelo Ministério Público, que recomendem a construção ou reforma de escola em terreno alheio, localizada em acampamento de trabalhadores rurais sem-terra, área em litígio de reintegração de posse, o município estaria respaldado a realizar tal investimento público?
- c) Em caso de investimento público em terreno alheio, nas condições apontadas no item “b” retro, haverá irregularidade nas contas públicas?
- d) A desapropriação de área dentro de terreno em litígio de reintegração de posse a fim de construir escola seria possível, mesmo considerando a insegurança jurídica proveniente do não trânsito em julgado de eventuais processos de retomada da terra?

O Conselheiro José Durval Mattos do Amaral, em seu voto condutor, dispõe que a realização de obra pública em terreno particular sobre o qual pende decisão de reintegração de posse oferece grande potencial de causar prejuízo ao erário, tendo em vista a possibilidade real de que os bens, verbas e investimento provenientes do Tesouro Municipal sejam incorporados ao patrimônio do particular.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> O Conselheiro votou pelo conhecimento da consulta e, no mérito, para que esta fosse respondida nos seguintes termos:

- a) O município pode investir dinheiro público em construção ou reforma de escola municipal em terreno que não seja de sua propriedade a fim de atender direito à educação rural comunitária de crianças acampadas em área de litígio de reintegração de posse?

Resposta: Não. O direcionamento de verba pública para construção, reforma ou melhoramento de imóvel em propriedade particular, a qualquer título, corresponde, nos termos do artigo 1.255 do Código Civil Brasileiro, a facilitar a indevida incorporação ao patrimônio particular de bem ou verbas provenientes do Tesouro Municipal, o que pode ser classificado como ato de improbidade



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Todavia, em que pese o voto apresentado pelo relator, **divirjo** do posicionamento quanto a impossibilidade de investimento público para a construção ou reforma de escola, a fim de atender as crianças e adolescentes residentes em área de litígio de reintegração de posse.

Uma vez que, diversamente do aduzido, à luz do ordenamento jurídico pátrio não há óbice para que a verba pública seja direcionada à construção ou reforma de escola, ainda que em terreno particular, desde que, nos termos do preceituado pela Lei 4.320/64 e pela Lei de Diretrizes Orçamentárias, exista programa de governo e previsão orçamentária.

Neste sentido, a título exemplificativo, é importante recordar que usualmente a administração pública realiza a locação de imóveis

---

administrativa que gera prejuízo ao erário, nos termos do inciso I, do artigo 10 da Lei nº 8.429/92 - Lei de improbidade Administrativa.

b) Em caso de Recomendações Administrativas e Termos de Ajustamento de Conduta propostos pelo Ministério Público, que recomendem a construção ou reforma de escola em terreno alheio, localizada em acampamento de trabalhadores rurais sem-terra, área em litígio de reintegração de posse, o município estaria respaldado a realizar tal investimento público?

Resposta: Não. O objetivo da Recomendação Administrativa e do Termo de Ajustamento de Conduta é persuadir o gestor público a praticar ou deixar de praticar determinados atos em benefício da melhoria dos serviços públicos. Apesar disso, embora reflita a posição do Ministério Público, não se pode afirmar que, do ponto de vista legal, esses instrumentos gozem dos mesmos efeitos de uma sentença judicial transitada em julgado - sobretudo a imutabilidade e efeito erga omnes - ou possuam força normativa. No máximo os instrumentos como o TAC vinculam as partes que o firmaram, não estendendo seus efeitos a outras pessoas ou órgãos. Nessa linha, nada impede que outros órgãos judiciais ou de controle tenham concepção diversa da estipulada nos citados instrumentos e venham exercer seu poder/dever de buscar a responsabilização do ente público e de seu gestor através de competente processo de ressarcimento ao erário.

c) Em caso de investimento público em terreno alheio, nas condições apontadas no item "b" retro, haverá irregularidade nas contas públicas? Resposta: Uma vez caracterizada aplicação de verbas públicas de forma irregular e ofensa ao princípio da Legalidade, haverá reprovação das contas do gestor.

d) A desapropriação de área dentro de terreno em litígio de reintegração de posse a fim de construir escola seria possível, mesmo considerando a insegurança jurídica proveniente do não trânsito em julgado de eventuais processos de retomada da terra? Resposta: Não há segurança jurídica na aquisição de área, mesmo pelo instrumento da desapropriação, quando localizada em área maior que se encontre ainda em litígio de reintegração de posse. Não tendo sido concretizado o assentamento das famílias acampadas pelo INCRA e, sobretudo, não tendo havido posicionamento irreversível do Poder Judiciário sobre a causa, nenhuma intervenção na propriedade que resulte de injeção de verba pública será viável e incontestável, visto que sequer a posse se encontra pacificada. Ademais, em muitos dos processos de disputa de terras há firmado interesse da União na área, o que, em tese, inviabilizaria a fixação do interesse de outro ente público na desapropriação. Por fim, o risco de sobrevir uma ordem de desocupação, com eventual desapropriação e construção de obra pública já realizada, levaria a enormes prejuízos aos cofres públicos e responsabilização do gestor público pela inviabilização e esvaziamento precoce do projeto. Após o trânsito em julgado, feitas as devidas anotações, encerrem-se os autos, nos termos do art. 398 do RI.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

particulares, que a fim de atender as necessidades da atividade a ser desempenhada necessitam de reformas substanciais, que ocorrem às expensas da administração pública, sem que tais atos sejam precocemente caracterizados como aptos a ocasionar prejuízo ao erário.

Do mesmo modo, na hipótese de se demonstrar mais econômica, nada impede que o Município conceda subvenção social para a prestação de serviços educacionais no âmbito do assentamento, com fundamento no art. 16 da Lei n.º 4.320/64.

Aliás, não olvidando da discricionariedade que possui o administrador para a escolha das políticas públicas que serão realizadas em sua gestão, cumpre mencionar que o art. 227 da Constituição Federal consagrou o princípio da Prioridade Absoluta, por meio do qual, consoante o disposto no art. 4º da Lei n.º 8.069/90 – Estatuto da Criança e do Adolescente, é dever do poder público assegurar com **absoluta prioridade** o direito das crianças e dos adolescentes à educação, sendo que a garantia da prioridade compreende, dentre outras coisas: *“preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas”*.<sup>5</sup>

Frise-se, ainda, que a educação é direito fundamental, preceituado pelo art. 205 da Constituição Federal. E conforme o disposto no art. 5º da Lei n.º 9.394/1996 – Lei de diretrizes e bases da educação nacional: *“O acesso à educação básica obrigatória é direito público subjetivo, podendo qualquer cidadão, grupo de cidadãos, associação comunitária, organização sindical, entidade de classe ou outra legalmente constituída e, ainda, o Ministério Público, acionar o poder público para exigí-lo”*.

Portanto, é evidente a necessidade de atuação da administração pública no sentido de garantir, com absoluta prioridade, às crianças e adolescentes a efetividade do direito à educação, nos termos do disposto no art. 227 da Constituição Federal, não sendo possível que o Município se abstenha de efetivar o direito à educação das crianças residentes em ocupação, sob o pretexto de que não pode facilitar a

---

<sup>5</sup> Art. 4º, alínea “c”, da Lei nº 8.069/90.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

incorporação indevida de verbas do Tesouro Municipal ao patrimônio de particular.

### IV. CONCLUSÃO (Conselheiro Maurício Requião de Mello e Silva)

Face ao exposto, **divirjo** do Relator, para propor **CONHECER** a presente Consulta e, no mérito, pela **RESPOSTA** do questionamento nos seguintes termos:

a) O município pode investir dinheiro público em construção ou reforma de escola municipal em terreno que não seja de sua propriedade a fim de atender direito à educação rural comunitária de crianças acampadas em área de litígio de reintegração de posse?

Resposta: Sim. À luz do ordenamento jurídico pátrio, é possível que o Município invista dinheiro público na construção ou reforma de escola municipal em propriedade particular, desde que o investimento esteja integrado a um programa de governo e exista previsão orçamentária, com fundamento nas disposições da Lei 4.320/64 e na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Além disso, na hipótese de se demonstrar mais vantajosa, não há óbice para que o Município institua subvenção social para a prestação dos serviços educacionais no âmbito do assentamento, com fundamento no disposto no art. 16 da Lei 4.320/64.

b) Em caso de Recomendações Administrativas e Termos de Ajustamento de Conduta propostos pelo Ministério Público, que recomendem a construção ou reforma de escola em terreno alheio, localizada em acampamento de trabalhadores rurais sem-terra, área em litígio de reintegração de posse, o município estaria respaldado a realizar tal investimento público?

Resposta: Sim, desde que exista programa de governo e previsão orçamentária, com fundamento no preconizado nas disposições da Lei 4.320/64 e na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

c) Em caso de investimento público em terreno alheio, nas condições apontadas no item “b” retro, haverá irregularidade nas contas públicas?



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Resposta: O mero investimento de recursos públicos para a construção ou reforma de escola em terreno particular não conduzirá a irregularidade das contas, quando for respaldado por programa de governo e previsão orçamentária, nos termos do disposto na Lei 4.320/64 e na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

d) A desapropriação de área dentro de terreno em litígio de reintegração de posse a fim de construir escola seria possível, mesmo considerando a insegurança jurídica proveniente do não trânsito em julgado de eventuais processos de retomada da terra?

Sim, desde que presente os requisitos legais estabelecidos pela Lei nº 3.365/41, uma vez que a existência de litígio não impede, por si só, a realização de desapropriação pela administração pública.

**VISTOS, relatados e discutidos estes autos de CONSULTA**

### **ACORDAM**

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, por maioria absoluta, em:

I. Conhecer e responder à presente consulta nos seguintes termos:

a) *O município pode investir dinheiro público em construção ou reforma de escola municipal em terreno que não seja de sua propriedade a fim de atender direito à educação rural comunitária de crianças acampadas em área de litígio de reintegração de posse?*

**Resposta:**

Não. O direcionamento de verba pública para construção, reforma ou melhoramento de imóvel em propriedade particular, a qualquer título, corresponde, nos termos do artigo 1.255 do Código Civil Brasileiro, a facilitar a indevida incorporação ao patrimônio particular de bem ou verbas provenientes do Tesouro Municipal, o que pode ser classificado como ato de improbidade



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

administrativa que gera prejuízo ao erário, nos termos do inciso I, do artigo 10 da Lei n.º 8.429/92 - Lei de improbidade Administrativa.

*b) Em caso de Recomendações Administrativas e Termos de Ajustamento de Conduta propostos pelo Ministério Público, que recomendem a construção ou reforma de escola em terreno alheio, localizada em acampamento de trabalhadores rurais sem-terra, área em litígio de reintegração de posse, o município estaria respaldado a realizar tal investimento público?*

**Resposta:**

Não. O objetivo da Recomendação Administrativa e do Termo de Ajustamento de Conduta é persuadir o gestor público a praticar ou deixar de praticar determinados atos em benefício da melhoria dos serviços públicos. Apesar disso, embora reflita a posição do Ministério Público, não se pode afirmar que, do ponto de vista legal, esses instrumentos gozem dos mesmos efeitos de uma sentença judicial transitada em julgado - sobretudo a imutabilidade e efeito *erga omnes* - ou possuam força normativa.

No máximo os instrumentos como o TAC vinculam as partes que o firmaram, não estendendo seus efeitos a outras pessoas ou órgãos. Nessa linha, nada impede que outros órgãos judiciais ou de controle tenham concepção diversa da estipulada nos citados instrumentos e venham exercer seu poder/dever de buscar a responsabilização do ente público e de seu gestor através de competente processo de ressarcimento ao erário.

*c) Em caso de investimento público em terreno alheio, nas condições apontadas no item “b” retro, haverá irregularidade nas contas públicas?*

**Resposta:**

Uma vez caracterizada aplicação de verbas públicas de forma irregular e ofensa ao princípio da Legalidade, haverá reprovação das contas do gestor.

*d) A desapropriação de área dentro de terreno em litígio de reintegração de posse a fim de construir escola seria possível, mesmo considerando a insegurança jurídica proveniente do não trânsito em julgado de eventuais processos de retomada da terra?*



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

### **Resposta:**

Não há segurança jurídica na aquisição de área, mesmo pelo instrumento da desapropriação, quando localizada em área maior que se encontre ainda em litígio de reintegração de posse. Não tendo sido concretizado o assentamento das famílias acampadas pelo INCRA e, sobretudo, não tendo havido posicionamento irreversível do Poder Judiciário sobre a causa, nenhuma intervenção na propriedade que resulte de injeção de verba pública será viável e incontestável, visto que sequer a posse se encontra pacificada.

Ademais, em muitos dos processos de disputa de terras há firmado interesse da União na área, o que, em tese, inviabilizaria a fixação do interesse de outro ente público na desapropriação.

Por fim, o risco de sobrevir uma ordem de desocupação, com eventual desapropriação e construção de obra pública já realizada, levaria a enormes prejuízos aos cofres públicos e responsabilização do gestor público pela inviabilização e esvaziamento precoce do projeto.

II. após a publicação da decisão no Diário Eletrônico do Tribunal de Contas, determinar as seguintes medidas:

- a) remeter os autos à Supervisão de Jurisprudência, Biblioteca e Arquivo para registros pertinentes;
- b) posteriormente, à Diretoria de Protocolo para o encerramento do processo, nos termos do art. 398, § 1º e art. 168, VII, do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, AUGUSTINHO ZUCCHI e o Conselheiro Substituto JOSE MAURICIO DE ANDRADE NETO (voto vencedor).

O Conselheiro MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA votou conforme proposta de voto divergente, sendo acompanhado pelo Conselheiro Substituto THIAGO BARBOSA CORDEIRO (voto vencido).

Presente a Procuradora Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, VALERIA BORBA.

Plenário Virtual, 11 de maio de 2023 – Sessão Virtual nº 8.

**JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL**  
Conselheiro Relator

**FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES**  
Presidente