

O Advogado-Geral do Estado, Dr. Marco Antônio Rebelo Romanelli, proferiu no Parecer abaixo o seguinte Despacho:  
“Aprovo. Em 10/08/2011”

**Procedência:** Secretaria de Estado de Educação

**Interessado:** Secretaria de Estado de Educação

**Número:** 15.099

**Data:** 10 de agosto de 2011

**Assunto:** Estado. Caixa Escolar. Bem público. Muros das escolas estaduais. Concessão de uso. Exploração de espaço público para fins publicitários.

## **RELATÓRIO**

A Secretaria de Estado de Educação – SEE, por meio da sua Assessoria Jurídica, encaminha a esta Consultoria Jurídica da Advocacia Geral do Estado expediente no qual se analisa questão relativa a concessão do direito de uso dos muros das escolas estaduais, para exploração remunerada mediante veiculação de publicidade, permeada pela possibilidade de atuação das Caixas Escolares nesta atividade.

O expediente contém várias notas jurídicas emitidas pela própria SEE na busca da melhor solução jurídica e, uma vez apresentado o expediente nesta Consultoria, solicitou-se a coleta de todas as notas jurídicas e/ou pareceres emitidos pela AGE sobre o tema Caixa Escolar. Foram encontrados quatro

pareceres, ora integrados ao expediente administrativo: Parecer 8.253, de 09.06.1992; Parecer 8.345, de 21.09.1992; Parecer 11.928, de 24.05.2001; e Parecer 14.843, de 16.04.2008.

A análise que ora se busca empreender vai envolver a questão central, qual seja, possibilidade de exploração publicitária dos muros escolares, por meio das Caixas Escolares e, acaso juridicamente possível, o melhor modelo jurídico para viabilizar a operação. Paralelamente se buscará consolidar os vários entendimentos a respeito do tema relativo à relação Estado x Caixa Escolar, surgidos no curso do tempo nesta Consultoria Jurídica, entendimentos que, como destacado pela Assessoria Jurídica da SEE, parecem, algumas vezes, até mesmo conflitantes.

## **PARECER**

A ideia básica da operação é que o Estado, titular do bem jurídico imobiliário, muro das escolas estaduais, repasse o uso do bem para a Caixa Escolar que, por sua vez, irá promover a exploração comercial de tais muros, permitindo que empresas privadas lancem suas publicidades, de modo que os recursos financeiros advindos de tal exploração fiquem nas mãos da Caixa Escolar, para reverter em proveito para a própria escola.

Com isso, necessário, de plano, esclarecer qual a natureza jurídica das Caixas Escolares, para apurar a melhor forma de relacionamento com o Estado.

Os estudos anteriores desta Consultoria caminham no sentido de que as Caixas Escolares, criadas no âmbito das escolas estaduais, para envolver

a comunidade, professores e pais de alunos, no aperfeiçoamento da atuação estatal no âmbito da educação, têm personalidade de direito privado, sob a forma de sociedade civil, modalidade associação.

Nessa linha, por exemplo, confirmam-se os Pareceres 8.253, de 09.06.1992, 8.345, de 21.09.1992, e 14.843, de 16.04.2008, apontando que a opção da legislação estadual, a partir da antiga legislação federal sobre a educação (Lei 5.692/71), foi a instituição das Caixas Escolares como pessoas jurídicas de direito privado, associações civis. Também a Assessoria Jurídica da SEE segue a mesma orientação, como, v.g., se extrai da Nota Jurídica 020-0/80, de 11.01.2008.

Por todos, colhe-se a seguinte citação no mais recente dos Pareceres, o de número 14.843, da lavra do ilustre Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica Sérgio Pessoa de Paula Castro:

*“Percebe-se, a partir de uma interpretação histórica da legislação pertinente as Caixas Escolares, tendo em vista as Resoluções sobre a matéria editadas pela Secretaria de Estado de Educação e à vista da Lei federal n. 5.692, de 11 de agosto de 1971 (revogada pela Lei federal n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996), o fato de que a estes entes foi assegurada a personalidade jurídica de direito privado a fim de que pudessem, com maior agilidade e desprendimento, concretizar seus objetivos, voltados para, a partir de esforço comum da comunidade escolar (professores, pais e alunos), aperfeiçoar a assistência educacional, dentre outras formas, mediante a aquisição de material escolar, oferecimento de transporte aos alunos, vestuário, alimentação, tratamento médico,*

*dentário etc.”.*

Apenas para evitar qualquer tipo de confusão, destaque-se que a orientação isolada, contida no Parecer 11.928, de 24.05.2001, deve ser deixada de lado quando aponta que as caixas escolares não seriam dotadas de personalidade jurídica e configurariam “órgãos públicos”. Com a devida vênia, este não foi o modelo adotado no Estado, que montou as Caixas Escolares como entidades privadas, sociedades civis devidamente personalizadas, e com personalidade de direito privado, fora do contexto da Administração estadual, direta ou indireta.

Por isso, diante da natureza jurídica privada das Caixas Escolares, associações privadas montadas fora do contexto da Administração estatal, direta ou indireta, impossível cogitar-se da delegação de competências do Estado ou da SEE para a entidade privada.

A delegação de competência se dá exclusivamente no âmbito interno do Estado, de um órgão a outro, nos termos da clássica lição de Oswaldo Aranha Bandeira de Mello:

*“A delegação de competência consiste no ato jurídico pelo qual o titular de cargo público transfere a titular de outro cargo público o exercício de competência que, legal ou constitucionalmente, lhe foi atribuída. Essa transferência pode ser feita como medida geral, para um grupo de matérias, ou para um caso concreto e específico. O superior hierárquico, salvo lei que o proíba, tem, implicitamente, a prerrogativa de delegar ao inferior hierárquico, a sua*

*competência. Já aos órgãos paralelos essa delegação só é possível em havendo texto legal que a faculte” (Princípios Gerais de Direito Administrativo, vol. II, Forense, 1974, p. 122).*

Como aponta a doutrina, é traço comum da delegação, extraível de todas as definições doutrinárias, a transferência de competências de um órgão a outro, internamente dentro da Administração Pública:

*“De início percebe-se que há um dado comum, ou seja, a característica da transferência (trasladação, conferência, cometimento etc.) de competência. (...) Vale notar que dado constante é a existência de duas unidades orgânicas de competência. Nem sempre há uma relação vertical de atribuições. Preferimos, em conseqüência, falar em transferência de competência de um órgão a outro, ou de agente a outro, sem menção à relação hierárquica, porque pode haver delegação independentemente da hierarquia” (Regis Fernandes de Oliveira, Delegação e Avocação de Competência, RT, 2ª ed., 2005, p. 56).*

Assim, não é possível a edição de delegação, por parte do Secretário de Estado para a Caixa Escolar, da competência para promover a concessão de uso dos muros das escolas estaduais, uma vez que a Caixa Escolar não é órgão da Administração.

Muito ao contrário, como já apontado, trata-se de pessoa jurídica de direito privado que, apesar de coadjuvar o Estado na gestão das escolas estaduais, é entidade privada que não integra a Administração Pública e, justamente por isso, não é cabível delegação de competência do Estado para a

Caixa Escolar, para que esta promova a exploração econômica dos muros das escolas.

Daí tem-se por inaplicável o Decreto Estadual 41.168/00 que, ao regulamentar a Lei Estadual 13.182/99 (prevê a exploração dos muros das escolas estaduais escolares em prol das respectivas Caixas Escolares), dispõe, no art. 1º, par. único, que o Secretário de Estado poderia promover delegação de competência para os Presidentes das Caixas Escolares a fim de que estas últimas formalizem a concessão de uso dos muros.

É inviável, juridicamente, como apontado, a realização da delegação em sentido estrito, porque não é possível a delegação de competência estatal para entidades privadas, que não integram a Administração Pública.

Fixado o ponto a respeito da natureza jurídica das Caixas Escolares, pessoa jurídica de direito privado, modalidade associação, que não integra a Administração indireta estadual, e por isso incabível a delegação em sentido estrito de que trata o Decreto 41.168/00, tem-se que no caso de repasse de bem público estadual, muro das escolas, para as referidas Caixas Escolares a formalização da operação tem de ocorrer por mecanismo jurídico que permita às Caixas Escolares realizarem a gestão da concessão dos muros e auferirem os rendimentos respectivos, nos termos previstos na Lei Estadual 13.182/99.

E tal formalização vai encontrar sua modelagem dentro da perspectiva de uso privativo de bens públicos por particulares, no caso as Caixas Escolares, já que o uso de bem público, os muros das escolas, estará sendo transferido para as Caixas a fim de que estas realizem a exploração econômica

dos bens públicos, com reversão do proveito para a própria escola.

Com efeito, os bens públicos, nos termos do art. 98 do novo Código Civil, são aqueles do “*domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno*”.

E os bens públicos comportam classificação em três categorias (art. 99 do Código Civil): a) bens públicos de uso comum do povo, tais como mares, rios, estradas, ruas e praças; b) bens públicos de uso especial, tais como os edifícios ou terrenos aplicados a serviço ou estabelecimento federal, estadual ou municipal, ou seja, são aqueles bens efetivamente ocupados pelo Poder Público, para funcionamento dos serviços estatais; c) bens públicos dominicais, que são aqueles integrantes do patrimônio da União, Estados e Municípios, mas que não estão destacados a nenhum uso comum ou especial. São bens que integram o patrimônio das pessoas jurídicas de direito públicos.

Assim, segundo **Maria Sylvia Zanella Di Pietro**, “*uso privativo, que alguns denominam de uso especial, é o que a Administração Pública confere, mediante título jurídico individual, a pessoa ou grupo de pessoas determinadas, para que o exerçam, com exclusividade, sobre parcela de bem público. Pode ser o outorgado a pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas*” (Direito Administrativo, Atlas, 13<sup>a</sup> ed., 2001, p. 549).

Também **José dos Santos Carvalho Filho** esclarece que “*uso privativo, ou uso especial privativo, é o direito de utilização de bens públicos conferido pela Administração a pessoas determinadas, mediante instrumento jurídico específico para tal fim*”. E acrescenta **José dos Santos Carvalho Filho** que “*o uso privativo pode alcançar qualquer das três categorias de bens*

*públicos*” (Manual de Direito Administrativo, LumenJuris, 8<sup>a</sup> ed., p. 849/850).

No caso, seria firmado, num primeiro momento, o instrumento de concessão do uso para a Caixa Escolar, no qual se encontre previsão no sentido de que esta promoverá a exploração econômica dos muros mediante repasse dos bens públicos para a iniciativa privada, para veiculação de publicidade, a fim de obter recursos que irão reverter em prol da escola.

Essa, pois, seria a forma juridicamente viável de “delegar” a competência para que as Caixas Escolares promovam, elas próprias, o repasse, remunerado, do uso dos muros, para fins de publicitários, e receba tais recursos.

Registre-se que a Lei Estadual 13.182/99 regulamenta especificamente a possibilidade de concessão de uso dos muros das escolas, com a destinação dos recursos para as próprias caixas escolares. Confira-se a redação dos arts. 1º e 2º:

*“Art. 1º - Fica o Poder Executivo autorizado a celebrar contrato de concessão remunerada, por prazo determinado, para uso de espaço nos muros dos prédios das escolas estaduais para fins de propaganda.*

*Parágrafo único - Fica vedada a propaganda para fins políticos e eleitorais, bem como a de produtos nocivos à saúde física e mental dos estudantes.*

*Art. 2º - Os recursos provenientes da concessão dos espaços, nos termos do ‘caput’ do artigo 1º, reverterão à caixa escolar da unidade de ensino em que tiver sido afixada a propaganda”.*



Nesse ponto, surge questão importante, no sentido de que a Lei Estadual 13.182/99 aponta que seria o próprio Estado de Minas Gerais, por meio do Executivo, que operaria a “concessão” de uso do bem público, muros das escolas, para a iniciativa privada, com o repasse da verba para a Caixa Escolar de cada escola.

Com isso, surge a dupla indagação, ambas esboçadas no despacho do Assessor Jurídico Chefe da SEE lançado na Nota Jurídica 1540-0/09:

a) seria possível que o Estado, ao invés de realizar diretamente a cessão para a iniciativa privada, promovesse, primeiro, a cessão de uso para a Caixa Escolar, para que esta, por sua vez, repassasse o uso para a iniciativa privada, recebendo diretamente a respectiva remuneração?

b) seria possível que se utilizasse outro instrumento ao invés da concessão de uso, indicada na lei?

Quanto a primeira indagação, veja-se que a Lei Estadual 13.182/99 é meramente autorizativa, ou seja, apenas permite que o Estado promova a concessão de uso de bem público para exploração privada, destinando os recursos para as Caixas Escolares. Em assim sendo, nada impede que tal autorização legal se concretize por outro caminho, também válido, na linha de o Estado, primeiro, repassar o uso do bem para a Caixa Escolar, a fim de que esta, num segundo momento, transfira o uso do bem para a iniciativa privada, cobrando a devida remuneração.

Aliás, registre-se, tal caminho, em que o Estado primeiro repassa o bem para a Caixa Escolar, para que esta depois operacionalize o uso remunerado para fins de publicidade, é até mais racional e obediente ao modelo da economicidade e eficiência, princípios constitucionais que pautam o atuar administrativo (arts. 37 e 70 da CF): a Caixa Escolar, no final das contas a destinatária dos recursos, é que terá melhores condições de realizar a concessão do uso do bem público, na cidade em que situada a escola estadual, bem como de gerir o contrato, recebendo os respectivos valores, de modo que o Estado não precisará despender recursos e energia para criar uma central para a gestão de tais concessões e depois repassar os valores para a Caixa Escolar, destinatária final dos recursos.

Mais lógico e consentâneo com a realidade atual a modelagem indicada, inclusive no que diz respeito ao moderno princípio da subsidiariedade,<sup>1</sup> em que o Estado, quando possível, sem prejuízo para a principiologia de direito público, como é o caso em análise neste Parecer, deve preferir a atuação da própria sociedade, para compor e realizar o interesse público em conjunto com o Estado.

---

<sup>1</sup> O Poder Público, atualmente, a partir da ideia de subsidiariedade, deve prestigiar a atuação da sociedade, para desenvolver atividades de interesse público, e engajar a própria sociedade na participação e realização, juntamente com o Estado, nas atividades de interesse geral. O hoje denominado princípio da subsidiariedade nasceu no âmbito da Igreja Católica no século XIX e ganhou grande desenvolvimento no âmbito da União Européia, e traduz a perspectiva, já apontada, na linha de que quando o interesse geral possa ser satisfeito ou atuado por meio de atividade privada, o Estado deve encorajar e incentivar o atuar privado. Confirmam-se, nesse sentido, as precisas lições de SABINO CASSESE (Trattato di diritto amministrativo, 2003, t. I, v. I, Giuffrè Editore, p. 193): *“Il principio di sussidiarietà trae origine dalle tesi di monsignor De Ketteler, uomo politico del milleottocento, vescovo e membro della dieta prussiana, secondo cui la comunità ecclesiastica interviene quando non può operare quella dei non religiosi; ne discende il principio dell’intervento solo sussidiario della Chiesa rispetto alla società civile. Il principio ha avuto una sua evoluzione nelle vicende della Chiesa cattolica e una improvvisa fioritura nell’Unione europea [...] Il principio di sussidiarietà è così formulato dall’art. 5 (ex B) tr. Ce: ‘la Comunità, nelle materie in cui ha competenze concorrenti, intervieni conformemente al principio di sussidiarietà, soltanto se e nella misura in cui le finalità dell’azione prevista non possono essere sufficientemente realizzate dagli Stati membri e possono, dunque, a causa delle dimensione e dell’effetto dell’azione in questione, essere meglio realizzate a livello comunitario’. Tre sono, dunque, i criteri fondamentali sui quali si basa tale principio: sufficienza, dimensione ed effetti; e cioè, insufficienza dell’intervento statale, necessità di raggiungere effetti più sicuri, necessità di operare ad un livello superiore”*.

Certo, pois, que cabe à Administração, entre as várias opções possíveis, escolher o melhor modelo para implementar a perspectiva autorizada pela Lei Estadual 13.182/99, ou seja, para que haja exploração do uso de bem público, muros das escolas estaduais, mediante afixação de anúncios publicitários, cujos rendimentos devem reverter para as caixas escolares. Com isso, pode o Estado realizar diretamente a cessão de uso e verter para as caixas escolares o resultado, ou pode, ainda, autorizar, primeiro, o uso dos bens públicos para as próprias caixas escolares, a fim de que estas promovam a exploração econômica dos bens, para fins publicitários, e aufera diretamente os rendimentos.

Ao que tudo indica, pelos dados e referências constantes do expediente administrativo, a opção administrativa se deu no sentido de, primeiro, transferir o uso do bem público para a Caixa Escolar, a fim de que esta, num segundo momento, repasse o uso do bem para a iniciativa privada, para fins de exploração publicitária, auferindo diretamente os rendimentos.

No que tange a questão indicada sob a letra “b”, supra, quanto ao modelo de transferência do direito de uso do bem público, veja-se que a Lei Estadual 13.182/99 faz referência a concessão de uso, donde a indagação se apenas o modelo da concessão poderia ser utilizado ou se cabível também outras formas jurídicas de uso de bem público, como a permissão.

O art. 18, § 2º, da Constituição Estadual, prevê que o uso de bens do patrimônio estatal por terceiros, poderá se dar mediante os seguintes meios: concessão, mediante contrato de direito público, remunerada ou gratuita, ou a título de direito real resolúvel; permissão; cessão e autorização. Assim, grosso

modo, o uso privativo de bens públicos, de qualquer das três espécies (uso comum, uso especial e dominical), por particulares, pode se dar por meio dos seguintes instrumentos jurídicos de direito público: a) autorização de uso; b) permissão de uso; c) concessão de uso; d) concessão de direito real de uso; e) cessão de uso.

No caso, deixa-se de lado, de plano, o mecanismo unilateral e precário, como a autorização de uso,<sup>2</sup> diante da indicação de certa estabilidade do uso do bem público, inclusive mediante pagamento pelo usuário final, o que pressupõe certa estabilidade.

Sobram, com isso, a permissão de uso e a concessão de uso. Todavia, a permissão de uso também parece não se amoldar à hipótese, pois mesmo na modalidade qualificada, em que se reduz a precariedade, a transferência do uso do bem público também se dá por ato unilateral da Administração.<sup>3</sup>

Assim, considerando a complexidade indicada na Lei Estadual 13.182/99, que envolve o uso remunerado dos muros das escolas para veiculação de publicidade, vertendo a remuneração para as Caixas Escolares, a perspectiva resta melhor representada em contrato donde, em princípio, a

---

<sup>2</sup> Conforme precisa lição de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, é assente no direito brasileiro que a “*autorização de uso privativo é ato administrativo unilateral e discricionário pelo qual a Administração Pública consente, a título precário, que o particular se utilize de bem público com exclusividade*” (Uso Privativo de Bem Público, Atlas, 2ª ed., 2010, p.89).

<sup>3</sup> Ainda na esteira das lições de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, a “*permissão qualificada é dotada da mesma estabilidade de que se reveste a concessão de uso, pois no ato de outorga não haverá o traço da precariedade; os dois institutos, nesse caso, assemelham-se, no sentido de que o permissionário adquire, da mesma forma que o concessionário, direito subjetivo à indenização em caso de revogação antes do prazo determinado. A diferença entre os dois institutos está apenas na formação do ato, pois a permissão se constitui pela manifestação unilateral da Administração, enquanto a concessão decorre de acordo de vontades, precedido de autorização legislativa*” (Uso Privativo de Bem Público, Atlas, 2ª ed., 2010, p.104).

modalidade que melhor atende as exigências da hipótese é, realmente, a concessão de uso, nos termos indicados pelo legislador estadual.

A respeito da contratualidade da concessão de uso, confira-se a lição de Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

*“Concessão de uso é o contrato administrativo pelo qual a Administração faculta ao particular a utilização privativa de bem público, para que a exerça conforme a sua destinação. Sua natureza é a de contrato de direito público, sinalagmático, oneroso ou gratuito, comutativo e celebrado intuito personae”* (Uso Privativo de Bem Público, Atlas, 2ª ed., 2010, p.110).

Assim, o modelo indicado na Lei Estadual 13.182/99, no sentido de concessão de bem público, modalidade contratual, é o mais adequado, de modo que, se adotada a opção de conceder o uso do bem público para Caixa Escolar, para que esta, a seu turno, promova sua exploração, deve o Estado firmar com a Caixa Escolar a concessão do uso do bem público, prevendo, neste ato, nos termos da Lei Estadual 13.182/99, que a Caixa Escolar deverá ceder o bem para os particulares, via segundo contrato de concessão, nos termos previstos na concessão originária, ou seja, a cessão do uso da Caixa para o particular se dará também por meio do instituto da concessão de uso.

Ultrapassados esses pontos, uma terceira questão ainda se coloca, e que foi, inclusive, levantada na Nota Jurídica 1.540-0/09: a Lei Estadual 13.182/99 regula a concessão de uso de bens públicos específicos, muros das escolas estaduais, em prol das Caixas Escolares, sendo que em 2002 foi editada

a Lei Estadual 14.532 que genericamente regula o uso de bens públicos, por particulares, para fins de veiculação de publicidade, sem tratar da destinação específica dos recursos para as Caixas Escolares.

Nesse passo, concorda-se totalmente com a solução indicada na Nota Jurídica 1.540/0/09: a primeira lei estadual, de número 13.182, editada no ano de 1999, trata de matéria específica, uso dos muros escolares para fins de veiculação de publicidade, com reversão dos recursos para as Caixas Escolares, para serem reinvestidos na escola; enquanto que a segunda, posterior, de número 14.532, de 2002, trata genericamente da exploração de publicidade em bens públicos estaduais, de modo que se está diante de norma geral posterior que não revoga a norma especial anterior, nos termos do art. 2º, § 2º, da LICC.

Com isso, permanece, no ordenamento jurídico estadual, a possibilidade de se conceder o uso dos bens públicos muros das escolas estaduais, para exploração de publicidade, com a reversão dos recursos para as caixas escolares, nos termos da Lei Estadual 13.182/99.

Surge, por fim, ponto de grande relevância: uma vez implementada a modelagem acima indicada, tem-se que as Caixas Escolares irão receber, contratualmente, da SEE, a concessão do direito de uso dos muros escolares, com a finalidade específica de promover, contratualmente, o repasse remunerado de tal uso para a iniciativa privada, para exploração publicitária.

Todavia, a exploração comercial ou o repasse para a iniciativa privada vai implicar na necessidade de realização de certame para garantir que todos aqueles que têm interesse no uso possam competir em igualdade de

condições e apresentar a melhor oferta de exploração para as Caixas Escolares.

Noutras palavras, como a Caixa Escolar vai receber bem público para sua exploração comercial, quando esta for se efetivar é preciso que realize a perspectiva muito bem colocada no Parecer 14.843, de 16.04.2008, da lavra do ilustre Procurador Chefe da Consultoria Jurídica Sérgio Pessoa de Paula Castro, no sentido da necessidade de realização de licitação. Confira-se a ementa do citado parecer:

*“As caixas escolares na qualidade de pessoas jurídicas de direito privado, tendo em vista o controle sobre as mesmas exercido pelo Estado de Minas Gerais, encontram-se sujeitas não só a prestação de contas dos recursos públicos que percebem, mas também, nas contratações que realiza ao instituto jurídico da licitação pública, admitida a edição de regulamentos próprios nos termos do art. 199 da Lei federal n. 8.666, de 21 de junho de 1993”.*

A modelagem apontada exige, então, necessariamente, que seja realizado certame para garantir a escolha, em igualdade de condições, da melhor proposta do uso comercial dos muros, para veiculação de publicidade, cujos recursos serão vertidos em prol da Caixa Escolar, que irá geri-los e utilizá-los no âmbito da escola estadual, prestando, depois, contas ao Estado.

Diante da complexidade do modelo e talvez da ausência de assessoria jurídica direta no âmbito das Caixas Escolares, e considerando, ainda, a diversidade de Caixas Escolares no âmbito das várias cidades do Estado, recomenda-se que a Administração Estadual, por meio da SEE, faça anexar na

concessão de uso firmada com a Caixa Escolar, os modelos que deverão ser observados para o repasse dos muros, mediante remuneração, para iniciativa privada para veiculação de publicidade, observadas as normas constantes da Lei Estadual 13.182/99 e do Decreto Estadual 41.168/00.

Registre-se, ainda, que não se fez qualquer exame no que diz respeito às minutas contidas no expediente, até porque a própria Assessoria Jurídica da SEE destacou que antes de qualquer análise nesse sentido, necessário o deslinde da montagem jurídica da concessão de uso para exploração dos muros das escolas públicas em prol das Caixas Escolares.

Assim, diante das considerações acima traçadas, sugere-se o retorno a Assessoria Jurídica da SEE, para manifestação e adequação das minutas, envolvendo, após, se for o caso, o expediente a esta Consultoria Jurídica para apreciação final.

## **CONCLUSÃO**

Em suma, podem-se pontuar as seguintes indicações conclusivas, apenas para facilitar e ordenar o entendimento lançado no corpo deste Parecer:

a) as Caixas Escolares, criadas no âmbito das escolas estaduais, para envolver a comunidade, professores, pais de alunos no aperfeiçoamento da atuação estatal no âmbito da educação, têm personalidade de direito privado, sob a forma sociedade civil, modalidade associação, e, portanto, não são órgãos do Estado. Nesse contexto, sequer figuram como entidades da Administração indireta do Estado;



b) como associações privadas, montadas fora do contexto da Administração estatal, direta ou indireta, impossível cogitar-se da delegação de competências do Estado ou da SEE para a entidade privada: a delegação de competência se dá exclusivamente no âmbito interno do Estado, de um órgão a outro. Logo, não é possível a edição de delegação, por parte do Secretário de Estado, para a Caixa Escolar, da competência para promover a concessão de uso dos muros das escolas estaduais;

c) o Decreto Estadual 41.168/00, ao regulamentar a Lei Estadual 13.182/99 (trata da exploração dos muros das escolas estaduais escolares em prol das respectivas Caixas Escolares), dispõe, no art. 1º, par. único, que o Secretário de Estado poderia promover delegação de competência para os Presidentes das Caixas Escolares, a fim de que estas últimas formalizem a concessão de uso dos muros. Todavia, inviável, juridicamente, a leitura do dispositivo como autorizadora de delegação em sentido estrito, já que não é possível a delegação de competência estatal para entidades privadas, que não integram a Administração Pública;

d) a interpretação do contexto posto pela Lei Estadual 13.182/99 e pelo Decreto Estadual 41.168/00 caminha para a modelagem de se firmar, num primeiro momento, o instrumento de concessão do uso para a Caixa Escolar, no qual se encontre previsão no sentido de que esta promoverá a exploração econômica dos muros mediante repasse dos bens públicos para a iniciativa privada, para veiculação de publicidade, via segundo contrato de concessão de uso, a fim de obter recursos que irão reverter em prol da escola. Essa, pois, seria a forma juridicamente viável de “delegar” a competência para que as Caixas

Escolares promovam, elas próprias, o repasse, remunerado, do uso dos muros, para fins de publicitários, e receba tais recursos;

e) considerando que a Lei Estadual 13.182/99 é meramente autorizativa, ou seja, apenas permite que o Estado promova a concessão de uso de bem público para exploração privada, destinando os recursos para as Caixas Escolares, nada impede que tal autorização legal se concretize por outro caminho, também válido, como apontado acima, qual seja de o Estado, primeiro, repassar o uso do bem para a Caixa Escolar, a fim de que esta, num segundo momento, transfira o uso do bem para a iniciativa privada, cobrando a devida remuneração;

f) a adoção do modelo indicado na letra “e”, supra, também encontra justificativa nos princípios constitucionais da economicidade e eficiência (arts. 37 e 70 da CF): a Caixa Escolar, no final das contas, é a destinatária dos recursos, e o ente em melhores condições de realizar a concessão do uso do bem público, na cidade em que situada a escola estadual, bem como de gerir o contrato, recebendo os respectivos valores, de modo que o Estado não precisará despender recursos e energia para criar uma central para a gestão de tais concessões e depois repassar os valores para a Caixa Escolar, destinatária final dos recursos.

g) cabe à Administração, entre as várias opções possíveis, escolher o melhor modelo para implementar a perspectiva autorizada pela Lei Estadual 13.182/99, ou seja, para que haja exploração do uso de bem público, muros das escolas estaduais, mediante afixação de anúncios publicitários, cujos rendimentos devem reverter para as caixas escolares. Com isso, pode o Estado

realizar diretamente a cessão de uso e verter para as caixas escolares o resultado, ou pode, ainda, autorizar, primeiro, o uso dos bens públicos para as próprias caixas escolares, a fim de que estas, num segundo momento, também via contrato de concessão de uso, promovam a transferência, para iniciativa privada, dos bens para exploração econômica via veiculação de publicidade, e aufera diretamente os rendimentos;

h) diante da complexidade indicada na Lei Estadual 13.182/99, que envolve o uso remunerado dos muros das escolas para veiculação de publicidade, vertendo a remuneração para as Caixas Escolares, a perspectiva resta melhor representada em contrato donde, em princípio, a modalidade que melhor atende as exigências da hipótese é, realmente, a concessão de uso, nos termos indicados pelo legislador estadual;

i) a Lei Estadual 13.182/99 por tratar de matéria específica, uso dos muros escolares para fins de veiculação de publicidade, com reversão dos recursos para as Caixas Escolares, para serem reinvestidos na escola, encontra-se em vigor e não foi revogada pela subsequente Lei Estadual 14.532/02, que trata genericamente da exploração de publicidade em bens públicos estaduais, pois se trata de norma geral posterior que não revoga a norma especial anterior, nos termos do art. 2º, § 2º, da LICC. Com isso, permanece, no ordenamento jurídico estadual, a possibilidade de se conceder o uso dos bens públicos muros das escolas estaduais, para exploração de publicidade, com a reversão dos recursos para as caixas escolares;

j) diante da complexidade do modelo e até para fins de padronização e simplificação administrativa, recomenda-se que a Administração

Estadual, por meio da SEE, faça anexar na concessão de uso firmada com a Caixa Escolar os modelos que deverão ser observados para o repasse dos muros, mediante remuneração, para iniciativa privada para veiculação de publicidade, observadas as normas constantes da Lei Estadual 13.182/99 e do Decreto Estadual 41.168/00.

Belo Horizonte, 8 de agosto de 2011

Érico Andrade

Procurador do Estado

OAB-MG 64.102/Masp 1050975-0

“APROVADO EM: 9/08/11”  
SÉRGIO PESSOA DE PAULA CASTRO  
Procurador Chefe da Consultoria Jurídica  
Masp 598.222-8 - OAB/MG 62.597