



Procedência: Secretário de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social.

Interessados: Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social – SEDESE; Departamento Nacional de Obras contra as Secas – DNOCS.

Número: 15.671

Data: 28 de abril de 2016

Ementa:

DIREITO CONSTITUCIONAL – PLANO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – DEPARTAMENTO NACIONAL DE OBRAS CONTRA AS SECAS (DNOCS) – POLÍTICA NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS – EXAME DA APLICAÇÃO DO ART. 194 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE MINAS GERAIS.

RELATÓRIO

1. Vem ao exame desta Advocacia-Geral do Estado consulta formulada pelo Senhor Secretário de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social, veiculada por meio do OF. GAB. SEC. Nº 927/2015, recebido para análise desta Procuradora após redistribuição, em 6 de abril de 2016.

2. Do expediente, depreende-se que a consulta em tela tem origem em questionamentos formulados pelo Departamento Nacional de Obras contra as Secas – DNOCS, autarquia federal, por meio do Ofício



019/2015-MSMAC/ET/CEST-MG/DNOCS, de 29 de setembro de 2015, dirigidos à Secretaria de Estado consultante, vazados basicamente no que segue:

“Como deve ser o procedimento desta Autarquia [no caso, o DNOCS] em relação a esta Secretaria e às questões sociais pertinentes aos seus barramentos de interesse social e/ou utilidade pública?”

“Há necessidade de submissão do Plano de Assistência Social – PAS, ao CEAS, mesmo que toda a legislação que fundamenta os procedimentos esteja voltada para barramentos para fins econômicos?”

3. Em seguida ao questionamento contido no ofício do DNOCS, a Subsecretaria de Estado de Assistência Social formulou consulta à Assessoria Jurídica da SEDESE, por meio da Comunicação Interna n. 507/2015, e esclareceu, em síntese, o que segue:

“O DNOCS questiona se há necessidade de se aplicarem os dispositivos da Lei Estadual nº 12.812/98 aos empreendimentos de construção de barragens de Berizal e Congonhas, e, mais especificamente, se há necessidade de elaboração de Plano de Assistência Social (PAS) para aprovação do Conselho Estadual de Assistência Social.

Solicita orientações sobre como o empreendedor (DNOCS) deve proceder em relação às questões sociais pertinentes aos barramentos de interesse social e/ou utilidade pública.

Recorremos a esta assessoria jurídica porque há dúvidas em relação à aplicação da legislação citada ao caso do empreendimento de Berizal e Congonhas. Trata-se de empreendimentos de realização de barragens para regularização de vazão dos cursos de água para implantação de



ações de abastecimento e saneamento das sedes municipais e comunidades do entorno. De acordo com o empreendedor, o empreendimento não terá fins de exploração econômica e tem caráter de utilidade pública.

(...).

Além disto, em estudo preliminar realizado pelo CEAS, foi constatado que o empreendimento de Berizal poderia atingir diretamente 351 propriedades, que perfaz um total de 627 famílias (proprietários e agregados). Ou seja, a amplitude do empreendimento gera preocupações com a garantia dos direitos das famílias e indivíduos atingidos, razão pela qual solicitamos apoio desta assessoria em relação a sobre como proceder caso seja identificado que a Lei Estadual nº 12.812/98 não se aplica ao caso em questão.

Enviamos anexas as informações que temos sobre o empreendimento de Berizal e esclarecemos que não dispomos de dados mais aprofundados. Ele teve início em 2010, no entanto não foi realizado Plano de Assistência Social e, assim, não houve acompanhamento pela SEDESE nem pelo CEAS.

Não dispomos também de informações sobre o empreendimento de Congonhas, mas informamos que o CEAS está buscando e assim que tiver encaminharemos a esta assessoria.”

4. Em resposta à consulta da Subsecretaria de Assistência Social, a Assessoria Jurídica da SEDESE elaborou o Parecer ASSJUR Nº 20/2016. Tal Parecer foi submetido, por sua vez, por aquela Assessoria a esta Consultoria Jurídica, por meio do Ofício ASSJUR 007/16, de 11 de março de 2016, no intuito de que a referida



manifestação jurídica seja analisada e aprovada por esta Advocacia-Geral do Estado.

5. Examinada e relatada a matéria, opino.

PARECER

6. O Parecer n. 20/2016 elaborado pela Assessoria Jurídica da SEDESE é firme no entendimento de que o art. 1º da Lei n. 12.812, de 28 de abril de 1998, que regulamenta o parágrafo único do art. 194 da Constituição do Estado de Minas Gerais, é explícito ao delimitar a incidência do conteúdo normativo emanado de tal Lei apenas para áreas inundadas por reservatório destinado ao aproveitamento econômico de recursos hídricos. No entanto, ao mesmo tempo afirma que a aplicabilidade da norma estabelecida no parágrafo único do artigo 194 da Constituição Estadual não pode ser afastada pela regulamentação pontual desse mesmo dispositivo em norma infraconstitucional (Lei n. 12.812/1998), como se vê:

“Destarte, não obstante a regulamentação do parágrafo único do artigo 194 da Constituição do Estado de Minas Gerais, consubstanciada na Lei n. 12.812/98, ser apenas relativa às populações de áreas inundadas por reservatório destinado ao aproveitamento econômico de recursos hídricos, importante frisar que, existe a obrigatoriedade da aprovação do Plano de Assistência Social pelo CEAS em razão da norma geral (parágrafo único do artigo 194) estatuída na Constituição Estadual.

Diante deste entendimento, deve-se observar que a ausência de regulamentação específica acerca das barragens sem destinação econômica, não desobriga a aprovação do PAS.”



7. Penso que a posição adotada pelo Parecer ASSJUR n. 20/2016 está correta e em consonância com a melhor doutrina acerca dos limites da interpretação constitucional adequada. O objetivo da norma contida no parágrafo único do art. 194 da Constituição Estadual não é, sobremaneira, atingir o empreendimento econômico de modo a regulamentar e taxar sua atividade; mas, sim, amparar os atingidos por atividades econômicas que potencialmente possam surtir efeitos negativos às populações das áreas inundadas por reservatórios.

Ora, se é assim, de fato, andou bem o constituinte quando não fez qualquer distinção acerca da necessidade de elaboração de um Plano de Assistência Social toda vez que determinada população estiver alocada em áreas inundadas por reservatórios:

“Art. 194 As ações estaduais, na área de assistência social, serão implementadas com recursos do orçamento do Estado e de outras fontes, observadas as seguintes diretrizes:

[...]

Parágrafo único – O Estado promoverá plano de assistência social às populações de áreas inundadas por reservatórios.”

8. Dessa forma, como é cediço na melhor doutrina, não pode a legislação infraconstitucional, a pretexto de regulamentar dispositivo constitucional, restringi-lo, sob pena de restar maculada pelo vício da inconstitucionalidade.

9. Nesse sentido, importa invocar os princípios da força normativa da Constituição e da sua máxima efetividade ou Eficiência, à guisa de orientação hermenêutica da matéria em exame, e que se consubstanciam basicamente no seguinte: *“quando duas ou mais interpretações possíveis surgirem, deve-se priorizar a que assegure maior eficácia, aplicabilidade e estabilidade às normas constitucionais”*. O objetivo dos princípios de hermenêutica



mencionados é, justamente, o de possibilitar extrair o maior conteúdo possível das normas constitucionais, especialmente no que diz respeito aos direitos humanos fundamentais. E não há dúvida de que o caso concreto em exame trata justamente da dignidade da pessoa humana e de direitos fundamentais mínimos, essenciais.

10. Todavia, penso que a Lei n. 12.812/1998 não padece do vício antes mencionado, pois a rigor ela não restringe a eficácia do parágrafo único do art. 194 da Constituição Estadual, mas tão somente objetiva a sua parcial regulamentação. Tal interpretação é facilmente comprovada à luz da parte final do dispositivo contido no *caput* do art. 1º da referida Lei, quando se estabelece tratar-se ali de populações de áreas inundadas por reservatório destinado ao aproveitamento econômico de recursos hídricos, contudo “*sem prejuízo da assistência social assegurada pela legislação em vigor*”.

11. A legislação em vigor, a que se refere o art. 1º da Lei n. 12.812/1998, é composta, entre outras, pela Lei Estadual n. 12.262, de 23 de julho de 1996, que dispõe sobre a política estadual de assistência social, cria o Conselho Estadual de Assistência Social – CEAS – e dá outras providências. Nesta lei, a assistência social é reafirmada – tal como no texto da Carta Magna de 1988 – como direito do indivíduo e dever do Estado, que deve ser assegurada por política estadual direcionada ao enfrentamento das desigualdades socioterritoriais, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais (art. 3º, *caput*).

12. Assim, consoante afirmado no expediente em tela, os empreendimentos realizados pelo DNOCS têm potencial de “*atingir diretamente 351 (trezentos e cinquenta e uma) propriedades, o que perfaz um total de 627 (seiscentos e vinte e sete) famílias entre proprietários e agregados*”, com evidente impacto social relacionado, portanto, à construção de tais barragens. Além disso, há também informação de que os barramentos de Berizal e de Congonhas atingem



diretamente diversos municípios, tais como Indaiabira, Taioberas, Ninheiras, São João do Paraíso, Rio Pardo de Minas, Grão Mogol, Itacambira e, indiretamente, Montes Claros.

13. É também em virtude do já indicado impacto social gerado pelos empreendimentos em questão, que o Parecer ASSJUR n. 20/2016 registra que *“a elaboração de um Plano de Assistência Social para a construção de barragens nos referidos Municípios asseguraria maior proteção a estas famílias, tendo em vista as diretrizes seguidas pelo PAS”*, de acordo com as diretrizes definidas pelo art. 6º da Lei 12.812/1998, para concluir, em última análise, o seguinte:

“Ante o exposto, a conclusão alcançada por esta Assessoria Jurídica é de que a Lei 12.812, de 28 de abril de 1998, não se aplica aos empreendimentos de construções de barragens dos Municípios de Berizal e Congonhas, o que, todavia, desobriga a aprovação do Plano de Assistência Social, em cumprimento à regra estatuída no parágrafo único do artigo 194 da Constituição Estadual de Minas Gerais.

Por fim, não se pode olvidar do grande impacto social causado às famílias ribeirinhas atingidas, que necessitam de proteção e amparo no âmbito social, os quais somente poderão ser alcançados por meio do Plano de Assistência Social – PAS.”

14. Assim, penso que as conclusões exaradas no Parecer ASSJUR n. 20/2016 não merecem retoque, pelo que devem ser ratificadas por esta Casa.



CONCLUSÃO

15. Diante do exposto, embora as normas contidas na Lei Estadual n. 12.812/1998 não sejam diretamente aplicáveis ao caso concreto em exame, por não se tratar de empreendimentos com aproveitamento econômico, penso que o parágrafo único do art. 194 da Constituição do Estado de Minas Gerais mantém inabalada sua plena eficácia, pelo que deve ser obedecido, independentemente da ausência de regulamentação legal infraconstitucional específica.

Assim, **opino** pela ratificação do Parecer ASSJUR/SEDESE n. 20/2016 por esta Advocacia-Geral do Estado.

É o Parecer.

Sub censura.

Belo Horizonte, 20 de abril de 2016.

LIANA PORTILHO MATTOS
PROCURADORA DO ESTADO
OAB/MG 73.135 – MASP 665.718-3

Aprovado.
81^{te} 28/04/16

Fúlio Peres de Paula

Sérgio Pessoa de Paula Castro
Advogado-Geral Adjunto do Estado
MASP 598.222-8 - OAB/MG 62.597

Aprovado
Em 27.4.16
Ana Paula Muggler Rodarte
Procuradora-Chefe Substituta da
Consultoria Jurídica
Masp 598.204-6 - OAB/MG 62.812