



ESTADO DE MATO GROSSO
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO
Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora
Núcleo CCJR
Comissão de Constituição, Justiça e Redação

CTJ
Fls. 12
Rub. 95

Parecer n.º 746/2019/CCJR

Referente ao Projeto de Lei n.º 133/2019 que “Dispõe sobre a fluoretação da água tratada para consumo humano no âmbito do Estado de Mato Grosso como prevenção da cárie dentária e dá outras providências.”

Autor: Deputado Guilherme Maluf

Relator: Deputado

Dilmar Dal Bosco

I – Relatório

A presente iniciativa foi recebida e registrada pela Secretaria de Serviços Legislativos no dia 21/02/2019, sendo colocada em segunda pauta no dia 05/09/2019, tendo seu devido cumprimento no dia 12/09/2019, após foi encaminhada para esta Comissão no dia 16/09/2019, tendo a esta aportada no mesma data, tudo conforme as fls. 02/11v.

Submete-se a esta Comissão o Projeto de Lei n.º 133/2019, de autoria do Deputado Guilherme Maluf, conforme ementa acima. No âmbito desta Comissão, esgotado o prazo regimental, não foram apresentadas emendas.

Matéria semelhante já foi apresentada, através do PL 404/2016, de autoria do Deputado Guilherme Maluf, o qual foi aprovado com parecer contrário (Parecer 33/2018/CCJR), na 5ª Reunião Ordinária desta Comissão que ocorreu na data de 22/05/2018, porém o mesmo foi Rejeitado na 73ª Sessão Ordinária do dia 07/08/2018.

De acordo com o projeto em referência, tal propositura visa dispor sobre a fluoretação da água tratada para consumo humano no âmbito do Estado de Mato Grosso como prevenção da cárie dentária e dá outras providências.

O Autor da proposição assim expõe em sua justificativa:

“A princípio, é de se ressaltar que, a presente proposição prescreve que, as empresas ou serviços públicos e privados de abastecimento de água tratada para consumo humano devem incluir a adição de flúor ao líquido distribuído à população, como ação e medida de saúde pública para a prevenção da cárie dentária infantil - inclusive conforme regulamentação Federal e portarias do Ministério da Saúde.”



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação

CTJ
Fls. 13
Rub. 05

Em complemento, traz, também, previsão no que tange aos sistemas de abastecimento que, eventualmente, não dispõem da estrutura adequada para o tratamento da água, nos moldes do acima citado, devem se utilizar de outros métodos viáveis e seguros para a devida fluoretação da água. Ocorre que, nas últimas décadas, este setor vem sofrendo acentuadas reduções de recursos orçamentários por parte do governo no que se refere aos investimentos necessários à adequada prestação dos serviços. Por outro lado, acrescenta-se que, já há um bom tempo, a fim de viabilizar a modernização e expansão necessárias ao atendimento da sociedade brasileira no que tange aos sistemas de abastecimento de água, os Estados, Prefeituras Municipais e a própria União, buscam, incessantemente, parcerias entre os setores público e privado, como principal alternativa para a aplicação dos investimentos necessários ao setor.

Segundo o BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social existem várias opções de participação privada ou de desestatização passíveis de aplicação ao referido setor, das quais destacamos:

- Contrato de Administração ou Gestão: Refere-se à operação e à manutenção de sistemas, recebendo o operador privado remuneração prefixada e condicionada a seu desempenho, este medido em função de parâmetros físicos e indicadores definidos, não havendo cobrança direta de tarifa aos usuários pela prestação dos serviços; sua duração gira em torno de 10 anos;*
- Arrendamento (Affermage): Similar aos contratos de gestão, não envolve o compromisso de investimentos de expansão por parte do operador (investimentos em operação, manutenção e renovação ou reposição), podendo, entretanto, estar associado a mecanismos de cobrança direta aos usuários e contemplar um sistema específico (tratamento de água, por exemplo) ou a totalidade do sistema de prestação de serviços;*
- Parceiro Estratégico: consiste na venda de participação acionária minoritária (blocktrade) do capital da empresa de saneamento, com o estabelecimento de acordo de acionistas e, eventualmente, a exigência de formalização de contrato de administração/gestão e/ou de operação;*
- Concessões Parciais/Plenas: Esta forma de participação privada mediante concessões parciais de construção, operação e transferência (reversão) equivalente àquelas precedidas de execução de obra, nos termos da Lei 8.987/95, já adotada por vários municípios autônomos, foi a modalidade predominante nas primeiras concessões à iniciativa privada realizadas após a promulgação da Lei de Concessões.*

As concessões no setor de saneamento básico são caracterizadas como plenas (aquelas que compreendem os serviços de água e esgoto), ou parciais (compreendem parcela de referidos serviços que são realizados complementarmente por órgão ou empresa estatal, ou por outra concessionária privada);



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação

CTJ
Fls. <u>14</u>
Rub. <u>90</u>

• *Venda de controle de companhias estaduais ou municipais de saneamento básico: A alienação do controle de companhias municipais de saneamento básico constitui decisão de competência exclusivamente municipal.*

Já a venda de controle de companhias estaduais de saneamento básico demanda uma negociação e um entendimento prévios entre o estado e os municípios atendidos por aquelas empresas, de forma a regularizar sua situação jurídico-institucional e a viabilizar os investimentos necessários para a universalização dos serviços.

Constitui opção viável e adequada, tendo como modelo básico a realização de leilão (concorrência pública) para a alienação do controle das companhias estaduais de saneamento básico, simultaneamente à outorga de novas concessões pelos municípios integrantes de sua área de atuação.

A gestão integrada dos referidos sistemas à iniciativa privada, vem constituindo objeto de concessão, tendo sido mais comumente outorgada pelo critério de menor tarifa ou de maior valor de outorga.

Ressalta-se, a título de informação, que, os serviços de abastecimento de água tratada fazem parte do setor de saneamento básico do Brasil, que compreende também a coleta, o afastamento e o tratamento do esgoto sanitário, setor este que gera, anualmente, um faturamento em torno de US\$ 7 bilhões (sete bilhões de dólares), tornando-se motivo de grande atrativo ao capital estrangeiro.

Ressalta-se, também, que, a prestação de serviços de saneamento básico em geral, ainda se encontra concentrada principalmente em operadores públicos, que atendem aproximadamente 91% da população urbana com o abastecimento de água - mas essa realidade já está sendo alterada e, a passos largos.

Fato é que, inclusive e principalmente em vista do apontado, entende-se como improrrogável a adequação à realidade atual do previsto na Lei n.º 5.610, de 08 de junho de 1990, de autoria do nobre ex-Deputado William Dias - que tornou obrigatória a implantação do Sistema de Fluoretação de Água em todas as ETAs (Estações de Tratamento de Águas) existentes no Estado de Mato Grosso - iniciativa mais que meritória e louvável do referido ex-Parlamentar.

Assim, após as preliminares apontadas e, já se retornando ao trato específico do tema-cerne desta proposição, é de se asseverar que, o consumo sistêmico e não apenas tópico do flúor, ao longo dos anos tem mostrado, estatisticamente, a redução de até 60% (sessenta por cento) na incidência de cáries na população jovem de onde foi implantada a fluoretação da água. Fato é, também, que, a efetiva fluoretação da água representa uma das principais e mais importantes medidas de saúde pública, podendo ser considerada como o método de controle mais efetivo no que tange à cárie dentária, quando considerada a abrangência coletiva.



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação

CTJ
Fis. 15
Rub. 90

Há mais de seis décadas, desde 1945, o flúor tem sido utilizado no controle da cárie dentária, resultando em uma melhora significativa na saúde bucal da população. Aliás, inclusive o Centro de Controle e Prevenção de Doenças (CDC), dos Estados Unidos admite que o poder preventivo da água fluoretada é de 40% a 70%, em crianças, dependendo do índice de prevalência de cárie, reduzindo também a perda de dentes em adultos entre 40% e 60%, uma vez que os efeitos preventivos do flúor, amplamente reconhecidos, em ações de saúde pública, são maiores quando a água é empregada como veículo. Por sua vez, a Organização Mundial da Saúde - OMS já no ano de 1958 reconhecia a importância da fluoretação e, a partir disso, desenvolveu um programa para a promoção da fluoretação de água de abastecimento de comunidades, apresentado na 25ª Assembleia Mundial de Saúde, em 1975.

Ressaltando que o problema da cárie dentária não seria resolvido por meio de procedimentos curativos, a referida Assembleia aprovou o referido Programa e, ainda, enfatizou a importância de se utilizar o flúor nas concentrações adequadas na água de abastecimento.

O referido programa obteve aprovação por unanimidade dos 148 países membros, incluindo os países que adotam outros métodos sistêmicos (Suécia, Holanda, Áustria, Bélgica, Dinamarca, Itália, Suíça e outros). Já no Brasil, desde 1974, a fluoretação da água passou a ser obrigatória, por meio da Lei Federal n.º 6.050, de 24 de maio de 1974, que dispõe sobre a fluoretação da água em sistemas públicos de abastecimento, sendo devidamente regulamentada pelo Decreto Federal n.º 76.872, de 22 de dezembro de 1975, que dispõe sobre a obrigatoriedade da fluoretação, estabelecendo que "Os projetos destinados à construção ou ampliação de sistemas públicos de abastecimento de água, onde haja estação de tratamento, devem incluir previsões e planos relativos à fluoretação de água".

De forma específica, a primeira localidade a adicionar flúor nas águas de abastecimento público no Brasil foi o Município de Baixo Guandu, no Espírito Santo, constituindo-se, portanto, no projeto-piloto no que tange a esse particular, sendo, em consequência, o pioneiro a comprovar os benefícios preteritamente obtidos em outros países na redução da cárie dentária. Informa-se que, nessa localidade, o índice CPO-D (Dentes Perdidos, Cariados e Obturados), das crianças na faixa etária de 6 a 12 anos de idade, em 1967, após catorze anos de iniciada a fluoretação das águas, apresentou uma redução de 67%. Por sua vez, em João Pessoa foi produzido o Levantamento das Condições de Saúde Bucal de sua População, resultados divulgados em dezembro de 2008.

Foi possível constatar que, por exemplo, nas crianças de 12 anos o CPO-D = 3,62 onde apesar de se aproximar da média do Nordeste que é CPO-D = 3,21 fica muito aquém da meta da OMS ainda para o ano de 2000 que sugere patamares abaixo de CPO-D = 3.

Outro bom exemplo nesse sentido é o comparativo entre regiões onde possuem sistemas de fluoretação de água e os que não possuem. No Nordeste a média de CPO-D das localidades que não possuem água fluoretada é igual a 3,56 ao tempo



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação

CTJ
Fls. 36
Rub. 04

que o CPO-D médio entre aquelas que contam com água fluoretada é de apenas 1,76, demonstrando a clara diferença de mais de 50%, fazendo que, conseqüentemente, mais da metade das necessidades de extrações e restaurações dentárias possam ser evitadas.

Portanto, é de reiterar um célebre dizer no que tange ao assunto em voga: Não fluoretar ou interromper a continuidade da fluoretação da água nos rincões do nosso Brasil deve ser considerada uma atitude juridicamente insustentável e socialmente injusta.

Nesse sentido, diante do exposto, prima-se por um efetivo respeito à saúde dos usuários dos serviços de abastecimento de água tratada em Mato Grosso, através da respectiva observação aos ditames da Lei 6.050/74 - que estabelece a obrigatoriedade da fluoretação das águas de abastecimento público - e, de forma conseqüente específica, também ao direcionamento principal incrustado à própria Lei n.º 5.610, de 08 de junho de 1990 (de autoria do nobre ex-Deputado William Dias).

Assim, a presente proposição possui o condão de dar start à devida atualização dos ditames em questão no que tange à nossa Legislação Estadual, no sentido de adequá-los à realidade de nossos dias, especificamente por meio da implementação cogente das previsões constantes na presente medida, motivo pelo qual, cumpre-me leva-la ao conhecimento e apreciação de meus distintos Ressalta-se que em abril de 2016, decisão judicial determinou que a concessionária dos serviços de água e esgoto do município, e a prefeitura da capital devem implantar um sistema de fluoretação de água no prazo de 180 dias, sob pena de multa diária de R\$ 10 mil.

O flúor deve ser acrescentado à água em todas as estações de tratamento instaladas em Cuiabá. Esta Lei não implicará impacto financeiro e desequilíbrio em contratos de concessão em razão da existência da Lei n.º 5.610, de 08 de junho de 1990, que já obrigava à concessionária a realizar a fluoretação da água. Em consonância com o art. 39 da Constituição Estadual, a iniciativa de lei que verse sobre a matéria de que trata o projeto em tela é permitida a parlamentar. Inclusive por que a cárie dentária impacta a saúde pública do Estado de Mato Grosso como um todo, provocando o deslocamento de cidadãos para tratamento em outras cidades."

Cumprida a pauta, a propositura foi encaminhada à Comissão de Saúde, Previdência e Assistência Social, tendo sido exarado parecer de mérito favorável à aprovação, o qual foi aprovado em 1.ª votação pelo Plenário desta Casa de Leis no dia 04/09/2019.

Após, os autos foram encaminhados a Comissão de Constituição, Justiça e Redação para emitir parecer.

É o relatório.



II – Análise

Cabe à Comissão de Constituição, Justiça e Redação – CCJR, de acordo com o artigo 36 da Constituição do Estado de Mato Grosso e artigo 369, inciso I, alínea “a” do Regimento Interno desta Casa de Leis, opinar quanto ao aspecto constitucional, legal e jurídico sobre todas as proposições oferecidas à deliberação da Casa.

O presente projeto de lei tem como objetivo obrigar que as empresas ou serviços públicos e privados de abastecimento de água tratada para consumo humano no Estado de Mato Grosso a realizar a adição de flúor ao líquido distribuído à população, como ação e medida de saúde pública para a prevenção da cárie dentária infantil.

Em análise da referida propositura, verifica-se que ela se encontra revestida de interesse público, porém, padece do vício de inconstitucionalidade formal, isso porque trata sobre matéria de Competência Municipal, além disso, os Estados-membros não podem interferir na esfera das relações jurídico-contratuais entre o poder concedente e as concessionárias – no caso em questão, as concessionárias de Água e Esgoto e os municípios.

Portanto constata-se, que a referida proposição **designa funções e atribuições ao Poder Executivo Municipal**, caracterizando clara intromissão em assunto que compete exclusivamente à administração pública municipal.

Assim, ao estabelecer normas a serem cumpridas pelas concessionárias de Água e Esgoto, serviços vinculados aos municípios por se tratar de interesse local, o Projeto de Lei fere o princípio Federativo, nos termos do artigo 30, incisos I e V, da Constituição Federal:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

...

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

Nesse sentido, o STF entendeu no julgamento da ADI 2337 MC, reconhecendo a competência dos Municípios para legislar sobre o tema:

Concessão de serviços públicos. Invasão, pelo Estado-membro, da esfera de competência da União e dos Municípios. (...) Os Estados-membros – que não podem interferir na esfera das relações jurídico-contratuais estabelecidas entre o poder concedente (quando este for a União Federal ou o Município) e as empresas concessionárias – também não dispõem de competência para modificar ou alterar as condições, que, previstas na licitação, acham-se formalmente estipuladas no contrato de concessão celebrado pela União (energia elétrica – CF, art. 21, XII, b) e pelo Município (fornecimento de água – CF, art. 30, I e V), de um lado, com as concessionárias, de outro, notadamente se essa ingerência normativa, ao determinar a suspensão



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação

CTJ
Fls. 38
Rub. [assinatura]

temporária do pagamento das tarifas devidas pela prestação dos serviços concedidos (serviços de energia elétrica, sob regime de concessão federal, e serviços de esgoto e abastecimento de água, sob regime de concessão municipal), afetar o equilíbrio financeiro resultante dessa relação jurídico-contratual de direito administrativo.

[ADI 2.337 MC, rel. min. Celso de Mello, j. 20-2-2002, P, DJ de 21-6-2002.]
= ADI 2.340, rel. min. Ricardo Lewandowski, j. 6-3-2013, P, DJE de 10-5-2013

Portanto, a atividades de abastecimento de água está vinculada ao regime de concessão, disciplinado no artigo 175 da Constituição Federal, pressupondo a existência de um procedimento licitatório prévio, com política tarifária previamente determinada. Referido dispositivo assim dispõe:

Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;

II - os direitos dos usuários;

III - política tarifária;

IV - a obrigação de manter serviço adequado.

Assim, embora o projeto de lei atenda o interesse público, razão de ser da administração pública, verifica-se que o mesmo sofre vício de inconstitucionalidade, faltando competência material para legislar sobre o tema no âmbito estadual.

Ainda, diante do teor do artigo 1º, que também obriga as concessionárias de serviços públicos (água), verifica-se que a propositura, na medida em que confere uma obrigação, diferente da pactuada nos instrumentos de concessão dos serviços públicos, tem reflexo econômico sobre as concessionárias, refletindo clara violação do equilíbrio econômico-financeiro dos instrumentos contratuais, bem como do princípio da livre iniciativa, previsto como princípio fundamental na Constituição Federal, nos termos do artigo 1º, inciso IV, bem como fundamento da ordem econômica, conforme dispõe seu artigo 170:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

...
IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:



ESTADO DE MATO GROSSO
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO
Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora
Núcleo CCJR
Comissão de Constituição, Justiça e Redação

CTJ
Fis. 19
Rub. 05

...
IV - livre concorrência;
Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.

Dessa forma, modificando as condições previamente estabelecimentos nos instrumentos contratuais de concessão, ocasionando violação do equilíbrio econômico-financeiro, também viola o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal:

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Assim, face o teor da propositura, vislumbramos questões constitucionais que configuram óbice para a aprovação do presente projeto de lei.

É o parecer.

III – Voto do Relator

Pelas razões expostas, em face de **inconstitucionalidade**, voto **contra** a aprovação do Projeto de Lei n.º 133/2019, de autoria do Deputado Guilherme Maluf.

Sala das Comissões, em 10 de 12 de 2019.



IV – Ficha de Votação

Projeto de Lei n.º 133/2019 – Parecer n.º 746/2019
Reunião da Comissão em 30 / 12 / 2019
Presidente: Deputado Guilherme Dal Baseo
Relator: Deputado Guilherme Dal Baseo.

Voto Relator
Pelas razões expostas, em face de inconstitucionalidade , voto contra a aprovação do Projeto de Lei n.º 133/2019, de autoria do Deputado Guilherme Maluf.

Posição na Comissão	Identificação do Deputado
Relator	
Membros	
	 Maluf: (contra o Relator)