



Recebido 11/08/2017

Aceito 30/10/2017

## A TUTELA DOS DIREITOS DOS USUÁRIOS DOS SERVIÇOS PÚBLICOS: BREVES APONTAMENTOS SOBRE A LEI Nº 13.460/2017

*Júlio César Souza dos Santos<sup>1</sup>*

### RESUMO

O presente artigo tem por escopo realizar breves comentários a respeito da recente Lei nº 13.460/2017, que dispõe sobre a defesa dos direitos dos usuários dos serviços públicos. Inicialmente, o estudo parte da exigência constitucional de regulamentação do tema e das circunstâncias de surgimento da lei. Contextualizado este cenário, serão analisadas suas principais disposições legais para que, criticamente, verifique-se até que ponto o diploma legislativo sedimenta, inova ou contradiz os aspectos defendidos pela doutrina pátria acerca dos serviços públicos.

**Palavras-chave:** Serviços públicos. Lei nº 13.460/2017. Direitos dos usuários.

### 1 INTRODUÇÃO

A constante adaptação diante das transformações organizacionais da sociedade traz consigo a necessidade perene de discussão acerca da amplitude do conceito de serviço público, tema debatido há séculos. Nesse sentido, o regime jurídico dos serviços públicos constitui uma das mais relevantes concepções do Direito Administrativo brasileiro, considerando-se sua matriz constitucional que traz ínsita em si diversos deveres do Estado perante a sociedade.

Todavia, sabe-se que a coletividade experimenta, há décadas, uma crise de confiança

<sup>1</sup> Graduando do curso de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) e pós-graduando em Direito Público pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC/MG).

em relação aos serviços públicos, ainda que prestados de forma indireta. Mesmo após a exigência de eficiência enquanto garantia constitucional, insculpida no *caput* do art. 37 da Constituição Federal de 1988 através da Emenda Constitucional nº 19/1998, a prestação de serviços públicos muito pouco evoluiu, notadamente em face da existência de mecanismos precários de controle administrativo.

Assim, a descrença nos serviços estatais deve-se, em parte, à deficitária regulamentação capaz de garantir direitos básicos e mecanismos de controle a serem utilizados pelos cidadãos. Nessa ordem de ideias, buscou-se superar tal fato através da recente Lei nº 13.460/2017, publicada em 26 de junho de 2017.

A justificativa do presente trabalho decorre da relevância jurídica e social do tema, tendo em vista a, até então, ausência de legislação garantidora de direitos básicos dos usuários dos serviços públicos. Justifica-se, ademais, pela amplitude da prestação de tais serviços, que irradia por toda a sociedade.

Nessa perspectiva, o presente artigo possui como objetivo analisar criticamente as principais disposições da Lei nº 13.460/2017. De forma específica, buscar-se-á refletir até que ponto o diploma legislativo sedimenta, inova ou contradiz os aspectos defendidos pela doutrina pátria acerca dos serviços públicos. Outrossim, também se buscará verificar se a normativa, de fato, traz mecanismos de proteção aos usuários dos serviços públicos.

Para tanto, será realizada uma breve contextualização sobre o tema a partir de sua exigência constitucional e das circunstâncias que levaram ao surgimento da lei objeto de estudo. Por fim, serão analisados os principais dispositivos da nova legislação, destacando-se as inovações e sua conformidade com o ordenamento jurídico pátrio.

## 2 EXIGÊNCIA CONSTITUCIONAL E CONTEXTO DE SURGIMENTO

O texto originário da Constituição Federal de 1988 já previa, em seu art. 175<sup>2</sup>, a exigência de edição de lei que dispusesse sobre o direito dos usuários e a obrigação de manutenção de um serviço público adequado (par. un., inc. II e IV, respectivamente). Não obstante a existência da Lei nº 8.987/95, aplicável ao regime de permissões e concessões públicas, a regulamentação dos direitos dos usuários dos serviços públicos prestados de forma direta pelo Estado ainda se demonstrava carente.

De forma mais particular, a Emenda Constitucional nº 19/98 inseriu o § 3º no art. 37

2 Embora a Constituição Federal de 1988 tenha sido influenciada pela Escola Francesa do Serviço Público, nota-se a adesão a um modelo misto, fortemente influenciado pelo regime norte-americano das *public utilities* (utilidades públicas, em tradução literal). A principal distinção entre estes dois modelos reside na titularidade, pois enquanto no modelo francês o serviço público é titularizado pelo Estado, no modelo americano as *public utilities* são de titularidade dos particulares, com limitações estatais decorrentes do poder de polícia. Dessa forma, em decorrência do caráter historicamente liberal de sua ordem econômica, nos Estados Unidos não existe a categoria dos serviços públicos tal como conhecida no Brasil. Salvo raras exceções, as atividades são livres aos particulares, mas, em virtude do relevante interesse público, são submetidas a forte regulação estatal e controles diferenciados. Por conseguinte, ao reconhecer o caráter econômico dos serviços públicos constantes no art. 175 e subordinar a sua atuação aos princípios da livre iniciativa e da livre concorrência, a Constituição Federal de 1988 aproximou os regimes citados, de forma semelhante ao ocorrido no âmbito da União Europeia (OLIVEIRA, 2011, p. 4-6).

da Constituição Federal de 1988, estabelecendo o prazo de 120 (cento e vinte) dias para a edição de lei que regulasse as formas de participação dos usuários, notadamente em relação às reclamações, avaliações periódicas da qualidade dos serviços, acesso aos registros e representação contra o exercício insatisfatório dos agentes públicos.

Frente a esse cenário, no ano seguinte iniciou-se o trâmite legislativo do Projeto de Lei do Senado 439/1999, que tinha como objetivo regulamentar a matéria da proteção e defesa dos usuários dos serviços públicos. Após três anos de tramitação no Senado Federal, o projeto de lei seguiu para a Câmara dos Deputados como Projeto de Lei 6.953/2002.

Contudo, diante da morosa tramitação do PL, a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) ingressou, no ano de 2013, com a Ação Direita de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) nº 24, requerendo provimento jurisdicional que determinasse liminarmente a edição da legislação objeto do estudo. Pleiteou, ainda, em caráter cautelar, que fosse determinada a aplicação provisória do Código de Defesa do Consumidor (CDC) aos serviços públicos – em consonância com o entendimento jurisprudencial do Supremo Tribunal de Justiça<sup>3</sup> – enquanto não houvesse a edição da lei.

No mesmo ano, o relator, Ministro Dias Toffoli, deferiu a liminar e fixou o prazo de 120 (cento e vinte) dias para a edição da lei em questão. Entretanto, não autorizou a aplicação subsidiária e provisória do Código de Defesa do Consumidor.

O Congresso Nacional, no entanto, manteve-se inerte mesmo após a decisão do Supremo Tribunal Federal. Apenas no ano de 2015, treze anos após seu recebimento, a Câmara dos Deputados aprovou emenda substitutiva global e reenviou o projeto de lei ao Senado Federal, que aprovou o substitutivo com pequenas alterações no dia 06/06/2017. Finalmente, em 26/06/2017 foi sancionada e publicada a referida norma, tornando-se, então, a Lei nº 13.460/2017.

### 3 CONSIDERAÇÕES SOBRE LEI Nº 13.460/2017

A Lei nº 13.460/2017 instituiu uma codificação mínima, que dispõe sobre normas gerais acerca dos mecanismos de proteção, defesa e participação dos usuários dos serviços públicos. Não obstante a inércia legislativa diante da necessidade imediata de sua edição, a entrada em vigor de tal instituto busca garantir respeito e efetividade a um agrupamento mínimo de direitos dos usuários, indispensáveis para a satisfação de direitos fundamentais.

Nesse viés, o presente estudo passará a discorrer sobre os principais aspectos polêmicos e modernizadores trazidos em seu bojo. Deve-se advertir, inicialmente, que as disposições da lei não se aplicam imediatamente, de forma que os prestadores de serviço público terão razoável prazo para adaptarem-se às novas exigências legais.

3 Nesse sentido: SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **REsp 1.659.509/SE**. Segunda Turma. Rel. Min. Herman Benjamin. j. 02/05/2017. DJe 12/05/2017; SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **AgInt no REsp 1.569.566/MT**. Segunda Turma. Rel. Min. Herman Benjamin. J. 07/03/2017. DJe 27/04/2017; SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **AgRg no AREsp 239.416/RJ**. Primeira Turma. Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho. j. 26/02/2013. DJe 06/03/2013; SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **AgRg no AREsp 183.812/SP**. Segunda Turma. Rel. Min. Mauro Campbell Marques. j. 06/11/2012. DJe 12/11/2012.

Assim, estabelece o seu art. 25 o período de vacância da lei de 360 (trezentos e sessenta) dias para a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios com mais de 500.000 (quinhentos mil) habitantes; 540 (quinhentos e quarenta) dias para os municípios que possuam entre 100.000 (cem mil) e 500.000 (quinhentos mil) habitantes; e 720 (setecentos e vinte) dias para os municípios com menos de 100.000 (cem mil) habitantes.

### 3.1 Âmbito de aplicação, princípios e normas de integração

O art. 1º, § 1º, da Lei nº 13.460/2017 estabelece que seu âmbito de aplicação abrange a Administração Pública direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Todavia, tal dispositivo será aplicado apenas de forma subsidiária em relação aos serviços públicos prestados por particular.

Vale destacar que o recente regulamento não aponta de modo preciso a quais leis suas disposições serão aplicadas subsidiariamente. E mais, também não especifica quais particulares estão sujeitos a sua disciplina. Apesar da imprecisão, os particulares aos quais a lei se refere diz respeito aos concessionários e permissionários, não se destinando aos prestadores de serviço público não privativo, posto que exploram o serviço em regime de atividade econômica em sentido estrito.

De outro lado, o art. 2º, inc. III, afirma que Administração Pública é “órgão ou entidade integrante da Administração Pública de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a Advocacia Pública e a Defensoria Pública”.

À vista disso, verifica-se, inicialmente, a falta de rigor técnico do legislador ao excluir do conceito de Administração Pública o Ministério Público e o Tribunal de Contas. Por óbvio, são órgãos que também fazem parte do conceito de Administração Pública proposto pela lei e, por conseguinte, devem se submeter às suas disposições.

Contudo, o novo diploma não se absteve de conceituar o alcance do serviço público. Saliente-se que, de acordo com o art. 2º, inciso II, considera-se serviço público a “atividade administrativa ou de prestação direta ou indireta de bens ou serviços à população, exercida por órgão ou entidade da Administração Pública”.

Face as asserções apresentadas, este conceito aproxima-se da concepção de serviço público proposto pela *l'École du Service Publique* (Escola do Serviço Público francesa) no início do século XX, que teve em Léon Duguit seu maior expoente<sup>4</sup>. Na definição de Duguit, serviço público seria toda e qualquer atividade que vise atender as necessidades coletivas. Em outras palavras, seriam as atividades cujo cumprimento deve ser assegurado, regulado e controlado

4 Costuma-se afirmar que a noção de serviço público surgiu na França após a Revolução Francesa, cujo marco inicial ocorreu com o caso *Blanco*. Neste caso, foi requerida indenização em razão do atropelamento da menina Agnès Blanco por um vagão da Cia. Nacional do Fumo, entidade integrante da Administração Pública francesa. Dessa forma, suscitou-se, durante o curso do processo, conflito de atribuição entre a jurisdição comum e o contencioso administrativo perante o Tribunal de Conflitos, o qual decidiu pela competência da jurisdição administrativa decorrente da responsabilidade pela prestação de serviço público (GROTTI, 2003, p. 27-28). Acórdão disponível em: <<http://www.conseil-etat.fr/Decisions-Avis-Publications/Decisions/Les-decisions-les-plus-importantes-du-Conseil-d-Etat/Tribunal-des-conflits-8-fevrier-1873-Blanco>> e <<https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT000007605886>>. Acesso em: 23 out. 2017.

pelo Estado, porquanto seriam indispensáveis ao desenvolvimento social e deveriam, por isto, ser por este prestadas. O Estado seria, então, uma cooperação de serviços públicos a ser controlado e organizado pelos governantes (DUGUIT *citado por* PEREIRA, 2002, p. 2).

O dispositivo deixa clara a intenção do legislador de excluir do seu âmbito de aplicação as Organizações Sociais (OS), as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OS-CIP) e as Organizações da Sociedade Civil (OSC). Em que pese a atuação em cooperação com Poder Público para a consecução de finalidades públicas, tratam-se de entidades não integrantes da Administração Pública e, portanto, não sujeitas às disposições da lei em comento.

Ao avançar nas disposições preliminares, o art. 4º da Lei nº 13.460/2017 elenca o rol de princípios a serem observados na prestação dos serviços públicos e no atendimento aos usuários: regularidade, continuidade, efetividade, segurança, atualidade, generalidade, transparência e cortesia.

Em apertada síntese, pode-se dizer que a regularidade determina que os serviços públicos sejam prestados de acordo com padrões de qualidade e quantidade impostos pela Administração Pública; a continuidade implica que os serviços devem possuir caráter contínuo, sucessivo e sem interrupções capazes de prejudicar os usuários; a segurança, ao seu turno, diz respeito à observância de normas que não coloquem em risco os usuários do serviço público, terceiros e, ainda, bens públicos e particulares; a atualidade envolve a ideia de que a prestação dos serviços públicos deve acompanhar as técnicas modernas de oferecimento aos usuários; a generalidade impõe o dever de oferecer o serviço público de forma isonômica, sem quaisquer discriminações; já a transparência refere-se à ampla publicidade dos procedimentos adotados na prestação do serviço, fundamental para o exercício do controle por parte dos usuários; em última instância, a cortesia, afinal, vincula à Administração Pública a função de oferecer um tratamento urbano e cortês a todos os usuários, haja vista que a prestação não é um dever (GASPARINI, 2008, p. 301-303).

Interessante notar que o legislador optou por fazer menção expressa ao princípio da efetividade, e não da eficiência – previsto no *caput* do art. 37 da Constituição Federal de 1988 – ou da eficácia. Neste ponto, houve inclinação efetiva do legislador no sentido de valorizar em que medida os resultados da prestação dos serviços públicos trazem benefício à coletividade. A noção de efetividade, segundo Marcelo Douglas de Figueiredo Torres (2004, p. 175):

É o mais complexo dos três conceitos, em que a preocupação central é averiguar a real necessidade e oportunidade de determinadas ações estatais, deixando claro que setores são beneficiados e em detrimento de que outros atores sociais. Essa averiguação da necessidade e oportunidade deve ser a mais democrática, transparente e responsável possível, buscando sintonizar e sensibilizar a população para a implementação das políticas públicas. Este conceito não se relaciona estritamente com a ideia de eficiência, que tem uma conotação econômica muito forte, haja vista que nada mais impróprio para a administração pública do que fazer com eficiência o que simplesmente não precisa ser feito.

Ademais, o legislador perdeu importante oportunidade para inserir o princípio da modicidade<sup>5</sup> de forma expressa na lei<sup>6</sup>. A ideia do princípio da modicidade é de que a tarifa ou a taxa a ser paga pelos usuários dos serviços corresponda à “menor tarifa em face do custo e do menor custo em face da adequação do serviço”, nas palavras de Marçal Justen Filho (2003, p. 308).

O respeito à modicidade representa uma vedação à instituição de tarifas que onerem excessivamente os usuários do serviço público. Ou seja, a remuneração pela prestação dos serviços públicos deve ser proporcional ao custo do respectivo serviço, visto que, salvo raras exceções<sup>7</sup>, é plenamente possível a cobrança de contraprestação pecuniária dos serviços públicos.

De mais a mais, o § 2º do art. 1º traz normas de integração legislativa. Os inc. I e II determinam que a aplicação da Lei nº 13.460/2017 não afasta o cumprimento do disposto em normas específicas, quando se tratar de serviço ou atividade sujeitos a regulação ou supervisão, ou o disposto no Código de Defesa do Consumidor, quando caracterizada relação de consumo. A sua primeira parte trata-se de previsão sem teor semântico inovador, visto que todo e qualquer serviço público, ainda que prestado por particulares, está sujeito a normas regulamentares ou regulatórias, as quais não seriam afastadas em decorrência da nova legislação, que possui caráter geral.

Entretanto, o novo diploma silencia quanto ao modo de integração entre a Lei nº 13.460/2017 e o Código de Defesa do Consumidor de forma a surgir a seguinte indagação: qual norma seria utilizada subsidiariamente? A resposta a essa pergunta, pelo menos em uma análise inicial, dependerá da espécie de relação tratada. Caso estejam presentes os requisitos da relação de consumo na prestação do serviço público, a Lei nº 13.460/2017 será aplicada subsidiariamente; se inexistentes, o Código de Defesa do Consumidor deve ser aplicado subsidiariamente – em circunstância de compatibilidade – e apenas para garantir maior amplitude aos direitos dos usuários.

Destarte, o acesso do usuário às informações deve obedecer aos procedimentos previstos na Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), em conformidade com o art. 2º, par. un., da Lei nº 13.460/2017.

### 3.2 Direitos e deveres dos usuários

A parte inicial do capítulo II da Lei nº 13.460/2017 dispõe sobre os direitos e deveres básicos dos usuários dos serviços públicos. Por esse ângulo, o *caput* do art. 5º, em redação semelhante a constante na lei de concessões de serviços públicos, determina que os usuários têm direito à prestação do serviço de forma adequada, embora não estabeleça o conteúdo jurídico do termo adequação.

Dentre os quinze incisos que estabelecem diretrizes para a prestação dos serviços pú-

5 O termo “modicidade” deriva do latim *modicus*, que significa algo que se opõe à exorbitância, ou seja, moderado, parco, proporcional ou reduzido (SILVA, 2014, p. 928).

6 O princípio da modicidade encontra previsão expressa no art. 6º, §1º, da lei de concessão de serviços públicos (Lei nº 8.987/2995).

7 Apresenta-se, como exemplos, a gratuidade dos serviços públicos de ensino em estabelecimentos oficiais (CF/88, art. 206, inc. IV) e do transporte coletivo urbano aos idosos (CF/88, art. 230, § 2º).

blicos, alguns pontos merecem destaque.

O inc. III traz importante disposição que busca dar efetividade ao princípio da isonomia, visto que garante a ordem cronológica de atendimento dos usuários, ressalvados os casos de urgência, de possibilidade de agendamento e de prioridades legais (gestantes, idosos, deficientes, dentre outros).

Sem dúvida, mais uma vez o legislador perdeu a oportunidade de proporcionar máxima efetividade ao princípio da isonomia, tendo em vista que, para além do mero atendimento, deveria ser assegurada aos usuários dos serviços públicos a garantia da observância da ordem cronológica em relação aos pleitos formulados perante o responsável pelo serviço público, de modo semelhante à sistemática constante no art. 12 do Código de Processo Civil (Lei nº 13.105/2015).

Outrossim, a análise conjunta dos inc. IX, XI, XIII e XIV demonstra a intenção do legislador de emprestar maior carga de informalidade às relações com os usuários. Dessa forma, a autenticação de documentos deverá ser realizada pelo próprio agente público diante da apresentação dos originais pelo usuário. Ademais, é vedada a exigência de reconhecimento de firma, exceto quando houver dúvida de autenticidade, procedimentos que possuem igual previsão no art. 22 da Lei de Processo Administrativo Federal (Lei nº 9.784/1999).

Além disso, na prestação dos serviços públicos devem ser eliminadas as formalidades e exigências cujo custo econômico ou social seja superior ao risco envolvido (inc. XI). Do mesmo modo, devem ser aplicados mecanismos tecnológicos que visem a simplificação de processos e procedimentos de atendimento aos usuários (inc. XIII), utilizando-se linguagem simples e compreensível<sup>8</sup> e abstendo-se de usar siglas, jargões e estrangeirismos (inc. XIV)<sup>9</sup>.

Sob outra perspectiva, a Lei nº 13.460/2017, em seu art. 7º, impõe o dever de divulgação de Carta de Serviços ao usuário por parte de órgãos e entidades. Trata-se, na verdade, de mera reprodução do antigo art. 11 do Decreto nº 6.932/2009, aplicável apenas no âmbito do Poder Executivo Federal e em vigor na data de publicação da lei. Contudo, em 17 de julho de 2017, foi publicado o Decreto nº 9.094, que revogou por completo o Decreto nº 6.932/2009, embora ainda se verifique o elevado grau de similitude com o diploma legal em análise.

Segundo o dispositivo, a Carta de Serviços ao Usuário diz respeito a uma espécie de cartilha que terá como objetivo trazer informações claras, precisas e sucintas sobre os serviços prestados; forma e requisitos de acesso; prazos e forma de prestação do serviço; formas de apresentação de manifestação, dentre outros.

É dever do prestador, ainda, manter constantemente atualizado o documento em questão.

8 Insta asseverar que a necessidade de linguagem simples, clara e compreensível já possuía previsão semelhante no Código de Defesa do Consumidor enquanto direito básico do consumidor (art. 6º, inc.III).

9 No âmbito do Poder Executivo federal, os usuários poderão utilizar-se do mecanismo de *Solicitação de Simplificação*, que consiste na utilização do formulário Simplifique! para a proposição de melhorias na prestação do serviço (Decreto nº 9.094/2017, arts. 13 e 14).

Entretanto, ao contrário do disposto no art. 18 do Decreto nº 9.094/2017<sup>10</sup>, a lei determina a sua publicação unicamente no sítio eletrônico do órgão ou entidade (art. 7º, § 4º). Sob o espectro dos destinatários dos serviços, tal previsão representa elevado grau de segregação, incompatível com a análise sistemática da norma e com os princípios reitores da atividade administrativa, pois impõe barreiras físicas, financeiras e informacionais ao amplo acesso à informação.

### 3.3 Manifestações dos usuários e ouvidorias

O sistema de manifestações dos usuários representa, em linhas gerais, a consagração do direito de petição (Constituição Federal de 1988, art. 5º, inc. XXXIV) no âmbito dos serviços públicos. No que concerne ao exposto, dispõe o art. 10, § 4º, que este direito deve ser garantido da forma ampla, porquanto deve ser assegurada a manifestação por meio eletrônico, por correspondência ou verbalmente, oportunidade na qual deverá ser reduzida a termo. Para garantir a amplitude de participação, é dever dos órgãos e entidades oferecer ao usuário formulários simplificados e de fácil compreensão para que suas manifestações sejam apresentadas (art. 10, § 6º).

Nada obstante, as petições dos usuários deverão ser marcadas pela informalidade, pois a necessidade de identificação do usuário não poderá conter exigências que impeçam ou dificultem sua manifestação (art. 10, § 1º). Da mesma forma, não é possível ao prestador do serviço impor qualquer exigência relacionada aos motivos que determinaram a sua apresentação (art. 10, § 2º).

Para garantir maior segurança jurídica aos usuários, deve ser emitido comprovante de recebimento da manifestação (art. 12, inc. II), da mesma forma que é direito do usuário a ciência da decisão administrativa final (art. 12, inc. IV e V).

A Lei nº 13.460/2017 também traz normas gerais para a instituição de ouvidorias<sup>11</sup>. Contudo, de forma contraditória, não há previsão expressa acerca do dever dos órgãos e entidades de instituir ouvidorias. Ademais, consoante o art. 10, § 3º, na ausência de ouvidoria, os usuários poderão apresentar manifestações “diretamente ao órgão ou entidade responsável pela execução do serviço e ao órgão ou entidade a que se subordinem ou se vinculem”.

O rol de atribuições da ouvidoria, constante no art. 13, é meramente exemplificativo, a teor da previsão consignada em seu *caput*. Dentre elas, destaca-se a promoção da participação dos usuários, o acompanhamento da prestação dos serviços visando a garantia da efetividade, o auxílio na prevenção e correção de atos e procedimentos, a promoção da mediação e da conciliação entre os usuários e o prestador do serviço (art. 13).

Outrossim, devem as ouvidorias elaborar relatório de gestão, com periodicidade anual, o qual deve consolidar informações relacionadas às manifestações de seus usuários (art. 14) e ser publicado integralmente na internet (art. 15, par. un., inc. II). Conterá, como conteúdo míni-

10 De acordo com o aludido diploma, a Carta de Serviços ao Usuário deverá ser divulgada permanentemente aos usuários dos serviços públicos e disponibilizados nos locais de atendimento, nos portais institucionais na internet e no Portal de Serviços do Governo Federal, disponível no sítio eletrônico [www.servicos.gov.br](http://www.servicos.gov.br).

11 De acordo com Rubens Pinto Lyra, a primeira concepção de ouvidoria remete ao século XIX, na Suécia, com a figura do *ombudsman*, que significa representante do cidadão, o qual deveria atuar como conexão entre o povo e qualquer instituição estatal (2010, p. 19-51).

mo, informações acerca do número e motivos de manifestações, análise de pontos recorrentes e providências tomadas pela Administração Pública (art. 15, inc. I a IV).

De mais a mais, buscou o art. 16 estabelecer limites temporais para a prolação de decisão administrativa final, a qual deve ocorrer no prazo de trinta dias, prorrogável uma vez por igual período, mediante justificativa. Ao contrário do disposto no art. 49 da Lei nº 9.784/1999, considera-se como termo inicial de contagem do prazo o dia da efetiva provocação do usuário, e não a data de finalização da instrução. Acertadamente, visou o legislador imprimir maior celeridade à apreciação dos pleitos dos usuários, que não precisarão aguardar o término da instrução para a contagem de prazo.

Desse modo, o direito de manifestação dos usuários e a possibilidade de instituição de ouvidorias harmonizam-se com os princípios da motivação e do controle. De acordo com o primeiro, aqueles que prestam serviço público possuem o dever de fundamentar satisfatoriamente todas as decisões relacionadas à prestação do serviço; o segundo, por sua vez, determina o conjunto de mecanismos necessários para a fiscalização e revisão da atividade administrativa.

### 3.4 Conselho de usuários

Com os arts. 18 a 22 da Lei nº 13.460/2017, pretendeu-se garantir a participação efetiva dos usuários na avaliação, proposição de melhorias e acompanhamento da atuação do ouvidor. Trata-se, por conseguinte, de importante mecanismo de democracia participativa<sup>12</sup> posta à disposição dos usuários dos serviços públicos e fundamental para o aprimoramento da atuação administrativa.

Nessa sistemática, passa-se a utilizar o termo democracia no sentido de democracia de funcionamento, ou seja, a partir da adoção de instrumentos capazes de exercer influência no modo de agir da Administração Pública, de forma a torná-la mais disponível a influências externas ou aos *inputs* (em tradução livre, reações ou respostas) dos administrados (MEDAUAR, 2004, p. 27).

Não obstante, assegurou-se também, em tese, a aplicação do princípio da transparência, que, conforme Celso Antônio Bandeira de Mello (2015, p. 702), busca dar a maior publicidade possível ao público em geral de tudo que se refere ao serviço público e à sua prestação.

Os conselhos de usuários<sup>13</sup>, na dicção do par. un. do art. 18, possuem natureza de órgãos consultivos. Para emprestar legitimidade a este processo de interferência, a composição destes órgãos deve garantir o equilíbrio de participação a partir de procedimento concorrencial

12 De acordo com Guillermo Gassman: “Hoje, num contexto de pluralismo político, e diante de acontecimentos nacionais e internacionais que parecem reforçar a necessidade de consideração da opinião diretamente expressada pelas populações administradas, o conceito de democracia aproxima-se da busca de ‘um consenso mais amplo sobre a escolha de políticas públicas’ mais que do simples ‘consenso na escolha de pessoas’ (representantes), aproximando-se de um caráter substancial. Trata-se do reforço da legitimidade na atuação do Estado, reduzindo a conflito e ampliando a aceitação social das normas (sejam abstratas ou concretas).” (2016, p. 105)

13 O sistema de conselho de usuários já era utilizado por alguns prestadores de serviço público, principalmente concessionários. Cite-se, por exemplo, a Resolução da Agência Nacional de Telecomunicações (ANEEL) nº 623, de 18 de outubro de 2013 — que revogou a Resolução nº 490, de 24 de janeiro de 2008. Em seu art. 4º, determina a implantação de conselhos de usuários em cada uma das regiões do país por parte das prestadoras de serviços de telecomunicações.

aberto ao público, considerando-se as espécies classes representadas (art. 19).

Atente-se ao fato de que a participação dos usuários será considerada serviço relevante e, por consequência, não haverá contraprestação pecuniária ou qualquer espécie de vínculo contratual. Considerando-se tal característica, não se esquivou o legislador em estabelecer dispositivo de acautelamento para impedir que demandas judiciais sejam propostas com a finalidade de reconhecer vínculo laboral e o consequente pagamento de parcelas remuneratórias.

A fim de evitar a ineficácia dos conselhos de usuários, as regulamentações a serem editadas devem garantir a concreta participação dos usuários, considerando-se as dimensões do território abrangido pelo serviço público. Sendo assim, serviços prestados nacionalmente ou em grandes estados ou municípios devem possuir mais de um conselho e observar a distribuição regional e/ou local dos usuários.

Finalmente, o art. 20 abre a possibilidade de consulta do conselho de usuários quanto à indicação do ouvidor. Todavia, a legislação permanece silente quanto ao seu procedimento de escolha, o que demonstra, mais uma vez, a necessidade de edição de normas regulamentares capazes de suprir estas lacunas da lei.

### **3.5 Avaliação continuada dos serviços públicos**

Através do penúltimo capítulo da Lei nº 13.460/2017, foi implantada a avaliação continuada dos serviços públicos, a ser realizada pelos órgãos e entidades responsáveis pela prestação do serviço, considerando os aspectos constantes no art. 23, inc. I a V. O mecanismo em questão busca, assim, promover o constante aperfeiçoamento da prestação dos serviços públicos a partir do retorno dos próprios usuários.

O sistema de avaliação contínua se coaduna com o princípio da adaptabilidade, fundamento do regime jurídico dos serviços públicos. Em consonância com este princípio, os serviços públicos devem ser constantemente atualizados e modernizados dentro das possibilidades econômicas do Estado (MELLO, 2015, p. 702).

A princípio, a avaliação continuada será realizada através de pesquisa de satisfação ou outro meio que conserve a significância estatística dos resultados, com periodicidade mínima de um ano (art. 23, § 1º). Nesse sentido, o sistema de avaliação deve revestir-se das características de informalidade, simplicidade e clareza, proporcionando a todos os usuários, independentemente de sua condição, a oportunidade de manifestar-se e contribuir para a melhoria dos serviços públicos, de modo similar à previsão constante no art. 10, § 4º.

Por fim, determina o art. 23, § 2º, que o resultado da avaliação deve ser publicado, em sua íntegra, na página virtual do órgão ou entidade, incluindo ranking que conste as entidades com maior incidência de reclamação dos usuários. Todavia, a elaboração de ranking comparativo de entidades, nos moldes previstos na lei, é de difícil implementação, pois pressupõe a utilização de técnicas uniformizadas de avaliação estatística e a precisa alimentação dos bancos de dados.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A prestação de serviços públicos, tal como reconhecida hodiernamente, é fruto da permanente evolução da doutrina administrativista, com início antes do século XVIII. No Brasil, o advento da Constituição Federal de 1988 foi determinante para o reconhecimento de caracteres mínimos para a prestação dos serviços públicos, quer prestados de forma direta pelo Estado, quer de forma indireta.

Porém, a mera previsão de princípios reitores da atividade administrativa não são suficientes caso não haja mecanismos de controle por parte dos usuários. Nessa lógica, a Lei nº 13.460/2017 surge para regulamentar o art. 175 da Constituição Federal de 1988 e garantir mecanismos de proteção dos direitos e participação dos usuários dos serviços públicos.

Conforme demonstrado, a nova legislação pecou pela regulamentação ineficiente em alguns pontos, a exemplo do conceito de serviço público, do seu âmbito de aplicação e das normas de integração.

A despeito dessa deficiência, apresenta-se como importante avanço na tutela dos usuários dos serviços públicos, notadamente em relação ao reconhecimento de direitos básicos e à maior participação direta dos usuários. Saliente-se, nesse último ponto, a maior carga de informalidade das manifestações dos usuários e a regulamentação das ouvidorias e dos conselhos de usuários, fundamentais para garantir a efetiva participação popular.

Sendo assim, a existência dessas lacunas traz para a comunidade jurídica diversas abordagens a serem discutidas para que seja oferecida máxima efetividade ao conteúdo da lei. O papel do Poder Judiciário e dos órgãos e entidades no exercício do poder regulamentar, portanto, será essencial para superar os hiatos existentes na nova legislação.

#### REFERÊNCIAS

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

GLASSMAN, Guillermo. A democracia participativa enquanto princípio formal fundamental: uma abordagem dos mecanismos de participação popular sob a perspectiva da teoria dos princípios. **Revista Brasileira de Infraestrutura – RBINF**, Belo Horizonte, v. 5, n. 10, p. 103-119, jul./dez. 2016.

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. **O serviço público e a Constituição Brasileira de 1988**. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Teoria geral das concessões de serviço público**. São Paulo: Dialética, 2003.

LYRA, Rubens Pinto (Org.). **Ouvidorias e Ministério Público**. As duas faces do ombudsman

no Brasil. João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, 2010.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Os serviços públicos e o Código de Defesa do Consumidor (CDC): limites e possibilidades. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (REDAE)**, Salvador, v. 7, n. 25, fev./abr. 2011. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/REDAE-25-ABRIL-2011-RAFAEL-CARVALHO-REZENDE-OLIVEIRA.pdf>>. Acesso em: 26 jul. 2017.

PEREIRA, Marcelo. A escola do serviço público. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, CAJ – Centro de Atualização Jurídica, n. 11, fev. 2002. Disponível em: <<http://www.direitopublico.com.br>>. Acesso em: 01 ago. 2017.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário Jurídico**. 31. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

## **THE GUARANTEE OF PUBLIC SERVICE USER RIGHTS: BRIEF NOTES ON LAW N. 13.460/2017**

### **ABSTRACT**

The purpose of this article is to make brief comments on the recent Law n. 13.460/2017, which deals with the defense of the rights of users of public services. Initially, the study starts from the constitutional requirement of regulation of the subject and the circumstances of the law's appearance. In the context of this scenario, its main legal provisions will be analyzed in order to critically verify the extent to which the legislative act sediments, innovates or contradicts the aspects defended by the homeland doctrine about public services.

**Keywords:** Public services. Law n. 13.460/2017. Rights of users.