

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 6.953, DE 2002

“Dispõe sobre a proteção e defesa do usuário dos serviços públicos, prestados pela administração direta, indireta e os delegados pela União”.

Autor: **Senado Federal** (PLS nº 439/1999)

Relator: **Deputado SIGMARINGA SEIXAS**

Proposições Apensadas: PLs nºs 674/99; 1.678/99; 1.896/99; 2.086/99 e 1.397/03

I – RELATÓRIO

Originária do Senado Federal, onde tramitou como PLS nº 439/1999, a proposição sob exame, recebida e numerada nesta Casa como Projeto de Lei nº 6.953, de 2002, trata da proteção e defesa do usuário dos serviços públicos, prestados pela Administração direta e indireta da União e pelos serviços por esta delegados.

1.2 Com a proposição oriunda do Senado Federal tramitam, a ela apensados, os Projetos de Lei, todos da Câmara dos Deputados, a saber: nº 674, de 1999, de autoria do ilustre Deputado CELSO RUSSOMANO, que “dispõe sobre a participação e defesa do usuário dos serviços públicos e dá outras providências”; nº 1.678, de 1999, do então Deputado PAULO OCTÁVIO, hoje ilustre Senador da República, que “institui a lei de defesa do usuário de serviços públicos”; nº 1.898, de 1999, de autoria do ilustre Deputado LUIZ BITTENCOURT, que “dispõe sobre proteção e defesa do usuário de serviço público federal”; nº 2.086, de 1999, de autoria do ilustre Deputado LUIZ ANTONIO FLEURY, que “determina a obrigatoriedade da inclusão de um representante dos consumidores na gestão colegiada das Agências Nacionais Reguladoras”; e nº 1.397, de 2003, de autoria do ilustre Deputado JULIO LOPES, que “dispõe sobre a proteção e defesa do usuário do serviço público no País e dá outras providências”.

1.3 Nesta Casa, a proposição principal não recebeu emendas no prazo pertinente inicial e foi distribuída às Comissões de Defesa do Consumidor; de Meio

Ambiente e Minorias; de Trabalho, de Administração e Serviço Público; de Finanças e Tributação; e a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, em regime de tramitação com prioridade (art. 151, II, a do Regimento Interno da Câmara dos Deputados), sujeita, ainda, no caso desta Comissão, à deliberação pelo Plenário, eis que, tendo havido pareceres divergentes nas Comissões de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias e de Trabalho, Administração e Serviço Público, que lhes apreciaram o mérito, a determinação inicial de aplicação do regime de tramitação e apreciação terminativa (art. 54 do RICD), perdeu a eficácia ante o disposto na alínea g, do inciso II, do art. 24 do referido Regimento Interno.

É o Relatório.

II – VOTO DO RELATOR

2.1 A competência desta Comissão para o exame da presente matéria decorre da disposição do Regimento Interno da Casa, estatuída na letra a, do inciso III, do seu art. 32.

2.2 O Projeto principal, oriundo da outra Casa do Congresso Nacional, em seu Capítulo I, contém disposições gerais aí incluídas, em seu art. 1º, a definição do âmbito de aplicação da lei projetada, a de “usuário dos serviços públicos da União” para os efeitos da lei, a da extensão de aplicabilidade ao serviço público delegado e de aplicação subsidiária da mesma lei projetada às agências reguladoras e fiscalizadoras da prestação de serviços públicos. Além disso, no art. 2º, o Projeto estabelece a periodicidade anual para que o Poder Executivo publique e divulgue um quadro geral de serviços públicos prestados, fixando, no art. 3º, a regra de pleno atendimento ao usuário regido pelos princípios da universalidade, generalidade, transparência, regularidade, continuidade, segurança, atualidade e, quando cabível, modicidade das tarifas.

2.3 Seguem-se Capítulos dedicados à definição dos direitos dos usuários e respectivos deveres, o das Ouvidorias e das Comissões de Ética, o do processo administrativo correspondente, bem assim o das disposições finais e transitórias.

2.4 Indiscutivelmente, o Projeto sob exame é oportuno, sem deixar de ser tardio na sua finalidade, e é bem estruturado do ponto de vista normativo.

2.5 Paralelamente à proposição do Senado Federal, foram apresentados nesta Casa vários Projetos de Lei, com finalidade semelhante, todos relacionados no item 1.2 acima.

2.5.1 O PL nº 674/99, do ilustre Deputado CELSO RUSSOMANO tem uma estrutura algo parecida com a do proveniente do Senado, sendo pouco mais amplo do que esse último. Os aspectos diferenciais ficam por conta de que esse primeiro dos Projetos apensados objetiva também, além da defesa do usuário dos serviços públicos, disciplinar sua participação nessa defesa, para o que o referido PL nº

674/99 prevê a criação de um “Conselho Nacional de Serviço Público”, com representação dos próprios usuários (interessados), dentre outros membros indicados pelo Poder Público. Outra diferença está na previsão de “Comissões de Avaliação”, com a finalidade e a composição previstas no seu art. 15. Também propõe a instituição de “ouvidorias”, como a proposição principal do Senado o faz, e de um sistema de “Apuração de Violação dos Direitos do Usuário”.

2.5.2 Outro Projeto de Lei apensado é o de nº 1.678, de 1999, de autoria do então Deputado PAULO OCTAVIO, hoje ilustre Senador da República. Trata-se de proposição um pouco mais parecida com o Projeto de Lei principal sob exame do que o anterior 674/99, embora com estrutura normativa bem mais simples do que aquele oriundo do Senado Federal.

2.5.3 O terceiro dos Projetos apensados é o de nº 1.896, de 1999, de autoria do ilustre Deputado LUIZ BITTENCOURT. De todos os que foram mencionados até aqui, este é o que maior semelhança guarda com o PL do Senado Federal, apresentando, porém, maior detalhamento e explicitude nos Capítulos referentes a “Direitos dos Usuários” e ao “Processo Administrativo”, o que não necessariamente é uma virtude legislativa.

2.5.4 O PL nº 2.086, de 1999, do ilustre Deputado LUIZ ANTONIO FLEURY, o quarto dos apensados, é o de menor amplitude de todos, pois cuida apenas de incluir um representante dos consumidores na gestão das Agências Nacionais Reguladoras. Nesse sentido, propõe a criação da figura do Ouvidor, como representante dos referidos consumidores naquelas Agências. Portanto, todo o Projeto em questão se dedica a disciplinar tal representação.

2.5.5 Finalmente, o último Projeto apensado, o de nº 1.397/2003, de autoria do ilustre deputado JULIO LOPES. Trata-se de proposição em tudo semelhante ao Projeto de Lei nº 1.896/99, mencionado e rapidamente analisado no subitem 2.5.3 acima. As pequeníssimas alterações na estrutura do texto e na terminologia adotada em um e noutro não conseguem encobrir a semelhança. Esse último tem uma desvantagem em relação ao do ilustre Deputado LUIZ BITTENCOURT que é o fato de seu art. 1º enunciar que a lei projetada se aplica à União, Estados, Distrito Federal e Municípios, quando, no caso, em razão de a matéria circunscrever-se à exclusiva competência da União, em respeito à autonomia dos demais entes federados, somente a ela deve aplicar-se.

2.6 A Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias da Câmara dos Deputados, sendo ali Relator da matéria o ilustre Deputado MARCOS AFONSO, aprovou, nos termos do parecer deste, o Projeto de Lei nº 674, de 1999, e rejeitou os de nºs 1.678/99, 1.896/99 e 2.086/99. Isso, em 12.10.2000, antes, portanto, da chegada a esta Casa do PL nº 6.953/2002, que hoje encabeça os autos do processado.

2.7 A Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, por sua vez, aprovou, por unanimidade, em 12.12.2001, também anteriormente à chegada do mencionado PL oriundo do Senado Federal, o parecer, com Substitutivo, do Relator, o ilustre Deputado CANDINHO DE MATTOS, em cujo voto concluiu pela

aprovação parcial dos Projetos de Lei nºs 674-A, de 1999 e dos seus apensados 1.678, 1.896 e 2.086, todos de 1999.

2.7.1 Eis como Sua Excelência, o ilustre Deputado CANDINHO DE MATTOS, vislumbrou a necessidade de apresentar o Substitutivo, afinal aprovado naquela Comissão:

“A diversidade de subsídios disponíveis sobre a matéria conduz, naturalmente, à elaboração de um instrumento normativo, no qual seja agrupada, de forma coerente e coordenada, os vários preceitos submetidos a apreciação do legislador. Isto com o evidente objetivo de propiciar um conjunto de disposições aplicáveis nacional, estadual e municipalmente, segundo se infere da competência do congresso Nacional estabelecida no art. 27 da Emenda constitucional nº 19, de 1999 (sic)”.

2.7.2 É bom desde agora esclarecer, face ao ligeiro e nada incomum cochilo redacional presente no texto acima transcrito, que a Emenda Constitucional nº 19 é de 4 de junho de **1998**. Seu art. 27 dispõe, tão-somente, o seguinte:

“Art. 27. O Congresso Nacional, dentro de cento e vinte dias da promulgação desta Emenda, elaborará lei de defesa do usuário de serviços públicos”.

2.8 Na Comissão de Finanças e Tributação, a matéria foi aprovada por unanimidade, na forma do parecer do Relator, o ilustre Deputado RAUL JUNGSMANN, que manifestou seu voto pela adequação financeira e orçamentária do Projeto de Lei nº 6.953, de 2002 e de seus apensados, na forma do Substitutivo aprovado pela Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, com a eliminação dos dispositivos por ele indicados nas seis (6) emendas supressivas que apresentou.

2.8.1 Sua Excelência, o ilustre Relator da matéria na Comissão de Finanças e Tributação, afirmou em seu parecer que as disposições dos Projetos sob exame que impliquem criação de cargos, empregos e funções estão sujeitas às restrições contidas no § 1º do art. 169 da Constituição, com a redação da Emenda Constitucional nº 19/98, do seguinte teor:

“Art.169.....

*§1º. A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a **criação de cargos, empregos e funções** (grifo na transcrição constante do referido parecer) alteração de estrutura de carreiras, bem*

como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:

*I – se houver **prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesas de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes** (grifo na transcrição constante do referido parecer) ;*

*II – se houver **autorização específica** (grifo na transcrição constante do referido parecer) na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista”.*

2.8.2 Prossegue o ilustre Relator citado, salientando que “as *Leis de Diretrizes Orçamentárias (sic)– LDO para o exercício financeiro de 2003 (art. 77 da Lei nº 10.524, de 25 de julho de 2002) estabelece que a criação de cargos empregos e funções deve constar de anexo específico da lei orçamentária, observado o disposto no art. 71 da Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal)*”. Verifica, ainda, Sua Excelência, que “a *lei orçamentária para o exercício de 2003... não traz a autorização necessária à criação dos cargos e funções previstos nos projetos em exame*”. Salienta, mais, que a matéria não atende às exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal, daí que, tanto do ponto de vista constitucional, quanto legal, nesse particular, os Projetos deveriam sofrer as adaptações necessárias, a fim de viabilizar a continuidade de sua tramitação sem embargos.

2.8.3 Por isso, as seis emendas supressivas apresentadas visam, a primeira, à exclusão dos arts. 6º e 7º do PL nº 6.953, de 2002 (oriundo do Senado Federal). Os dispositivos suprimidos pela decisão da Comissão de Finanças e Tributação tratam da criação das “Ouvidorias e da Comissões de Ética”, que implicariam a criação de cargos e funções sem o respaldo constitucional e legal.

2.8.4 A Emenda Supressiva nº 2 exclui os arts. 11 e 15 a 24 do PL nº 674/99. São as disposições que propõem a criação do “Conselho Nacional de Serviço Público”, das “Comissões de Avaliação” e das “Ouvidorias de Defesa do Usuário”. Todas essas sujeitas às mesmas restrições aplicáveis ao Projeto anterior.

2.8.5 Sucessivamente, as emendas supressivas daquele Relator atingiram todos os Projetos sob exame, inclusive o Substitutivo aprovado pela Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, cujo art. 8º foi suprimido por idênticas razões adotadas nos demais casos.

2.9 Tudo bem visto na presente análise da matéria, cabe dizer, primeiramente, que o Substitutivo aprovado pela Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público não abrangeu o Projeto principal dos autos atuais,

já que a chegada deste à Câmara dos Deputados se deu em 2002, após, portanto, aquela decisão do referido Colegiado técnico desta Casa. Como uma segunda consideração preliminar, este Relator não tem dúvidas em reafirmar que o Projeto de Lei nº 6.953/2002 é oportuno, busca atender à norma programática do art. 27 da Emenda Constitucional nº 19/98, acima transcrita (subitem 2.7.2), e o faz com técnica legislativa correta e respaldo constitucional e legal. Uma terceira consideração inicial a ser feita é quanto a observar-se a precedência da proposição do Senado às da Câmara, nos termos regimentais (art. 143, II do RICD).

2.10 Especificamente, com relação ao referido Projeto de Lei nº 6.953/2002, oriundo do Senado, ali as “Ouvidorias” e as “Comissões de Ética”, previstas, respectivamente, nos seus arts. 6º e 7º, não são criadas ou instituídas, como o fazem todos Projetos aqui apensados, o que, aí sim, se enquadra na restrição acima apontada na parecer da CFT. No caso do PL do Senado Federal, parece-me que elas são simples previsões, isto é, constituem meras autorizações a que o Poder Executivo possa vir a criar tais instrumentos, em futuro não especificado. Aliás, a criação de órgãos, cargos e funções da Administração Pública Federal é matéria da competência privativa do Presidente da República, consoante o disposto nos arts. 61, §1º, II, letras *a* e *d*, e 84, VI, letra *a*. E Sua Excelência, o Presidente da República, ao dispor sobre a matéria, na conformidade do permissivo legal ora projetado, por certo não irá afastar-se das normas constitucionais e das normas legais pertinentes.

2.11 Assim, este Relator está convencido de que o disposto nos arts. 6º e 7º do Projeto principal destes autos, ora examinado, não é atingido por eiva de inconstitucionalidade e ilegalidade, *data venia* pelo entendimento divergente.

2.13 Ante o exposto, a opinião deste Relator, no âmbito de competência desta CCJR, é no sentido de acolher, na sua íntegra textual, a proposição proveniente do Senado Federal, por não apresentar qualquer defeito de ordem constitucional, jurídica, regimental e de técnica legislativa, daí por que ele vota pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 6.953, de 2002, e pela **rejeição** de todas as proposições que lhe estão apensadas, a saber o PL nº 674/99, o PL nº 1.678/99, o PL nº 1.896/99, o PL nº 2.086/99 e o PL nº 1.397/2003.

Sala da Comissão, em de 2004

Deputado **SIGMARINGA SEIXAS**
Relator