



PROJETO DE LEI Nº _____, DE 2013.

Dispõe sobre o Estatuto de Defesa do Usuário do Serviço Público, regulando a participação dos cidadãos na Administração Pública e sobre a defesa dos direitos dos usuários dos serviços públicos, de que trata o art. 37, §3º da Constituição Federal e o art. 27 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Emenda Constitucional nº 19, de 1988, da Constituição Federal.

O Congresso Nacional **DECRETA**:

CAPÍTULO I

Disposições Gerais

Art. 1º Esta Lei estabelece normas gerais para a participação dos cidadãos na administração direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e para a defesa dos direitos dos usuários dos serviços prestados pelo Poder Público, no exercício da função administrativa, diretamente ou sob o regime de concessão, permissão ou autorização.

Parágrafo único. Para os fins de que trata esta Lei, considera-se usuário a pessoa física ou jurídica destinatária direta ou indireta de serviço público.

Art. 2º Os serviços públicos serão prestados de forma adequada ao pleno atendimento do usuário, observada a transparência, tempestividade, regularidade, continuidade, segurança, atualidade e, quando cabível, modicidade das tarifas.

§1º. São diretrizes a serem observadas pelos órgãos e entidades públicas nas suas relações com os usuários:

I – a boa fé, o respeito e a dignidade;



- II - eliminação de formalidades e exigências de custo social ou econômico superior ao risco envolvido;
- III - utilização de linguagem simples e compreensível, evitando o uso de siglas, jargões e estrangeirismos;
- VII - simplificação e padronização de procedimentos referentes à utilização de formulários, guias e outros documentos;
- VIII - vedação de recusa de recebimento de requerimentos pelos serviços de protocolo, salvo quando o órgão ou entidade for manifestamente incompetente;
- IX - vedação da exigência de prova de fato já comprovado pela apresentação de outro documento válido.

§2º. Os órgãos e entidades públicas não exigirão do cidadão a apresentação de certidões ou outros documentos expedidos por órgão ou entidade pública da mesma esfera de governo, ressalvado os casos estabelecidos em lei ou em regulamento.

§3º. Quando, por responsabilidade da administração, motivo de força maior e greve no serviço público, não for possível a obtenção de atestados, certidões e documentos comprobatórios de regularidade de situação diretamente junto ao órgão ou entidade expedidora, os fatos poderão ser comprovados mediante declaração escrita e assinada pelo cidadão, que, em caso de declaração falsa, ficará sujeito às sanções administrativas, civis e penais aplicáveis.

Art. 3º Salvo a existência de dúvida fundada quanto à autenticidade, fica dispensado o reconhecimento de firma em qualquer documento produzido no Brasil destinado a fazer prova junto a órgãos e entidades da administração pública federal, quando assinado perante o servidor público a quem deva ser apresentado.

CAPÍTULO II



Dos Direitos e Deveres dos Usuários

Art. 4º São direitos dos usuários dos serviços públicos, sem prejuízo de outros decorrentes de convenções, tratados, leis, regulamentos e contratos:

I – a obtenção e utilização do serviço, observadas as normas legais e regulamentares quanto á sua adequada prestação, na forma do art. 6º desta Lei;

II – a urbanidade e o respeito no processo de prestação de serviços;

III – a adequação entre fins e meios, vedada a imposição de exigências, obrigações, restrições e sanções não previstas em lei ou regulamento;

IV – igualdade de tratamento, vedado qualquer tipo de discriminação;

V – cumprimento de prazos e normas procedimentais estabelecidos na Carta de Serviços ao Cidadão, de que trata o art. 6º;

VI – fixação e observância de horário de normas compatíveis com o bom atendimento do usuário;

VII – a participação no processo de formulação, acompanhamento e avaliação dos serviços públicos;

VIII – o acesso à informação, na forma da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, ou legislação superveniente, especialmente quanto ao horário de atendimento, formas e locais de acesso, autoridade responsável pelo serviço;

IX – o sigilo sobre informações relativas à sua pessoa constantes de registros ou bancos de dados de prestadores de serviços, na forma de lei específica;

X – o acesso e fruição de serviço, observada a sua laicidade e a ausência de discriminação;

XI – o atendimento preferencial, nos casos previstos em legislação específica;

XII - gratuidade dos atos necessários ao exercício da cidadania, nos termos da Lei nº 9.265, de 12 de fevereiro de 1996, ou legislação superveniente;



XIII – o acesso direto e facilitado ao órgão ou entidade responsável pela prestação do serviço e às ouvidorias de que tratam os arts. 13 a 18 desta Lei.

Art. 5º São deveres do usuário:

- I – utilizar adequadamente os serviços, procedendo com lealdade e boa-fé;
- II – respeitar as condições legais e regulamentares estabelecidas para o uso dos serviços públicos;
- III – prestar as informações que lhe forem solicitadas e colaborar para a adequada prestação do serviço;
- IV – comunicar às autoridades responsáveis as irregularidades praticadas pelos prestadores dos serviços;
- V – não formular reclamações, críticas ou sugestões ciente de que são destituídas de fundamento;
- VI – não alterar a verdade dos fatos;
- VII – não opor resistência injustificada à prestação dos serviços;
- VIII – participar das pesquisas e outros mecanismos ou instâncias de controle social, contribuindo para a avaliação da qualidade dos serviços públicos.

CAPITULO III

Carta de Serviços ao Cidadão

Art. 6º No início de cada ano civil, os órgãos e entidades da Administração Pública publicarão carta de serviços aos cidadãos contendo o quadro geral dos serviços públicos sob sua competência.

§1º. A carta de serviços disporá sobre os serviços prestados pelo órgão ou entidade pública e as condições de acessibilidade, qualidade e quantidade, negociadas com representações dos usuários, observados sempre:

- I – o interesse público;
- II – a compatibilidade com o orçamento público;



III – a capacidade técnica e operativa do órgão ou entidade prestadora do serviço público.

§2º. O regulamento disporá sobre as demais informações que deverão constar na Carta de Serviços ao Cidadão.

§ 3º. O desempenho do órgão ou entidade pública na execução dos compromissos estabelecidos na Carta de Serviços ao Cidadão será acompanhado e avaliado pelos órgãos públicos competentes, responsáveis pelas políticas de gestão pública em cada Poder, devendo o regulamento estabelecer os indicadores e critérios de avaliação.

§ 4º. A Carta de Serviços ao Cidadão será amplamente divulgada por meio de afixação em local de fácil acesso ao público, nos respectivos locais de atendimento, e mediante publicação em sítio eletrônico do órgão ou entidade na rede mundial de computadores.

Art. 7º Será automaticamente destituído do cargo por insuficiência de desempenho o dirigente máximo de órgão da administração direta ou de entidade da administração indireta que descumprir o disposto no art. 6º desta Lei.

CAPITULO IV

Da Participação dos usuários dos serviços públicos

Art. 8º Para a adequada prestação dos serviços públicos é indispensável a participação do usuário na definição de prioridades para a Administração Pública e na avaliação da qualidade dos serviços prestados, cabendo às pessoas de direito público e as de direito privado assegurarem os meios necessários ao seu exercício.

§1º. Os processos de elaboração e avaliação do Plano Plurianual de cada ente da Federação contemplará a participação dos cidadãos na forma de regulamento.

2º. Os órgãos e entidades da Administração Pública promoverão a participação dos usuários e da sociedade civil no processo de avaliação de



seus serviços, por meio de pesquisa ou consulta pública e outros instrumentos que permitam identificar o grau de confiança da população em seu desempenho e as necessidades e expectativas sociais e do mercado em relação ao seu desempenho.

§3º. Os órgãos e entidades públicas deverão realizar, periodicamente, pesquisa sobre a confiança da população e a satisfação dos usuários em relação aos seus serviços e utilizar os resultados na sua melhoria ou inovação.

§4º. Os resultados da pesquisa de que trata o *caput* serão incorporados quando da revisão anual dos compromissos previstos na Carta de Serviços ao Cidadão.

§5º. A pesquisa de satisfação objetiva aferir o nível de confiança e de satisfação da população em relação aos serviços prestados; identificar se as necessidades e expectativas dos usuários estão sendo atendidas e a verificação de lacunas e deficiências no desempenho do órgão ou entidade pública.

§6º. Os órgãos e as entidades do poder público divulgarão, anualmente, preferencialmente na rede mundial de computadores, os resultados da avaliação de seu desempenho na prestação de serviços ao cidadão, especialmente em relação aos padrões de qualidade do atendimento fixados na Carta de Serviços ao Cidadão.

Art. 9º A participação do usuário poderá ser exercida diretamente ou por meio das entidades representativas com, no mínimo, dois anos de exercício de suas atividades.

Art. 10 As entidades da administração indireta prestadoras de serviços públicos de forma direta ou indireta à população deverão contar com um conselho consultivo no seu sistema de governança, constituído por representação dos usuários, vedada a representação de membros do Poder Público.



Art. 11 A renovação de concessão ou permissão de serviços públicos, bem como as autorizações serão precedidas de avaliação junto aos seus respectivos usuários quanto à qualidade dos serviços prestados.

§1º. O disposto no *caput* aplica-se aos contratos de gestão, termos de parceria e outros ajustes celebrados com entidades civis sem fins lucrativos, com vistas ao provimento de serviços de natureza continuada prestados à população.

§2º. Os ajustes celebrados entre o Poder Público e a entidade civil estabelecerá as condições da avaliação mencionada no §1º deste artigo.

CAPÍTULO V

Da legitimação

Art. 12 São legitimados para a defesa dos direitos estabelecidos nesta lei:

I – o usuário;

II – a entidade legalmente constituída há mais de dois anos que inclua entre seus objetivos institucionais a defesa dos interesses e direitos estabelecidos nesta lei.

III – o Ministério Público, nos termos da Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, ou legislação superveniente.

CAPÍTULO VI

Da Ouvidoria

Art. 13 Serão criados ouvidorias em cada Poder e no Ministério Público, como órgãos de mediação entre os interesses individuais dos cidadãos e o serviço público visando assegurar aos cidadãos os seus direitos de petição, de apresentação de queixas ou denúncias, de resposta a demandas e de participação e controle social junto aos órgãos e entidades públicas.

Parágrafo único. A ouvidoria de que trata o *caput* subordinar-se-á diretamente ao Chefe de cada Poder, a quem caberá a nomeação e a exoneração do seu servidor responsável.



Art.14 A organização e o funcionamento da ouvidoria dar-se-á mediante a observância das seguintes diretrizes:

- I - zelo pela celeridade e qualidade das respostas às demandas dos seus usuários;
- II – a objetividade e a imparcialidade no tratamento das informações, sugestões, reclamações e denúncias recebidas de seus usuários;
- III – a gratuidade de suas atividades e serviços;
- IV – a preservação da identidade dos seus usuários, quando por eles solicitada expressamente;
- V – a defesa da ética e da transparência nas relações entre a Administração Pública e os cidadãos;
- VI- a transparência e a moralidade da atuação dos órgãos e entidades públicas;
- VII – a atuação coordenada, integrada e horizontal entre as unidades de ouvidoria;
- VIII – o aprofundamento do exercício da cidadania dentro e fora da Administração Pública.

Art.15 A ouvidoria manterá o sigilo da fonte quando o interessado solicitar a preservação de sua identidade.

Art.16 A ouvidoria possibilitará o direito à manifestação dos usuários e demais cidadãos sobre as atividades e serviços públicos, assegurando-lhes o exame de suas reivindicações e o direito à informação, orientando-os a como obtê-las.

Art.17 A ouvidoria exercerá suas competências com autonomia administrativa e financeira.

Art. 18 O cargo de ouvidor será exercido em regime de dedicação exclusiva.



CAPÍTULO VII

Disposições Finais

Art. 19 Os contratos e convênios celebrados pelo Poder Público com entidades civis, com ou sem fins lucrativos, privilegiarão o controle dos resultados sobre o controle de meios fundados nas pesquisas de satisfação dos usuários previstas nesta lei e por outros mecanismos de controle social.

Art. 20 Aplica-se, de maneira subsidiária, aos serviços prestados em regime de concessão, permissão ou autorização, a Lei n 8.078, de 11 de setembro de 1990, ou legislação superveniente.

Art. 21 As Casas Legislativas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios manterão comissões de acompanhamento e avaliação do desempenho dos Três Poderes e do Ministério Público no cumprimento do disposto nesta lei.

§1º. Para fins de cumprimento do disposto no *caput*, os Chefes dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e do Ministério Público encaminharão, anualmente, à respectiva comissão relatório consolidado sobre o desempenho dos órgãos e entidades públicas sob sua jurisdição, em relação aos compromissos estabelecidos nas cartas de serviços.

§2º. O relatório deverá ser acompanhado dos resultados das pesquisas de confiança e satisfação de que trata o art. 8º, §3º, desta Lei.

§3º. Poderão ser convidados a participar da comissão de acompanhamento e avaliação, representantes de entidades civis constituída há mais de dois anos que incluam entre seus objetivos institucionais a defesa de direitos dos cidadãos.

Art. 22 A Lei Orçamentária Anual de cada ente da Federação preverá recursos para a implantação das cartas de serviços aos cidadãos e das



ouvidorias e demais atos de defesa dos usuários e avaliação de desempenho dos serviços públicos.

Art. 23 Ficam organizadas sob a forma de sistema, com a designação de Sistema de Ouvidorias do Governo Federal, as unidades de ouvidoria dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, com as seguintes finalidades:

- I – promover a atuação planejada e integrada das ouvidorias públicas federais, uniformizar e integrar as ações das unidades que a compõem;
- II – uniformizar procedimentos e desenvolver padrões de qualidade e de racionalidade para as atividades das ouvidorias públicas federais;
- III – promover o desenvolvimento de soluções integradas e inovadoras para otimizar o desempenho institucional das ouvidorias públicas federais;
- IV - constituir rede colaborativa voltada á melhoria e à inovação das atividades das ouvidorias;
- V - reduzir custos operacionais e assegurar a continuidade dos processos de organização e funcionamento das ouvidorias;
- VI – promover a atuação coordenada e integrada entre unidades de ouvidoria e as unidades de correição, auditoria e prevenção da corrupção, bem como entre outros órgãos e entidades de defesa de direitos humanos;
- VII - desenvolver e implementar mecanismos de articulação horizontal das ouvidorias públicas federais, que favoreçam a troca constante de dados, informações, conhecimentos e experiências;
- III – produzir relatórios consolidados acerca das manifestações encaminhadas pelos cidadãos e sobre o desempenho das ouvidorias públicas;
- V – promover a participação social na gestão pública, por meio da integração entre ouvidorias, conselhos e conferências de políticas públicas, bem como outros foros de participação social, nacionais ou estrangeiros.



Art. 24 O Sistema de Ouvidorias do Governo Federal será coordenado por uma comissão de ministros, de assessoramento ao Presidente da República, com as seguintes competências:

- I – identificar as medidas corretivas necessárias em cada órgão ou entidade;
- II – propor linhas de pesquisas e investimento para a inovação e a melhoria da gestão das ouvidorias;
- III – propor medidas de fortalecimento institucional das ouvidorias, levando em consideração os resultados da avaliação dos relatórios de desempenho;
- IV – atuar como instância consultiva do Presidente da República para os assuntos relacionados com a área de atuação das ouvidorias públicas.

Art. 25 Haverá na estrutura básica de cada órgão da Administração Direta ou de suas entidades vinculadas uma unidade de ouvidoria.

Art. 26 O disposto nesta Lei aplica-se de forma subsidiária às Leis nº 4.898, de 9 de dezembro de 1965; nº 9.051, de 18 de maio de 1995; nº 9.784, de 29 de janeiro de 1995; e nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.

Art. 27 Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

O objetivo deste Projeto é criar o Estatuto de Defesa do Usuário dos Serviços Públicos.

A prestação de serviços públicos mereceu tratamento próprio na Constituição Federal, uma vez que o texto constitucional disciplinou, de forma bastante contundente, certos serviços públicos, estabelecendo direitos, deveres e formas de prestação, de organização e de fruição, como, por exemplo, no âmbito da saúde (art. 197 e 198), da assistência social



(art. 204) e da educação (arts. 205 e 206). E mais: consignou que a prestação de serviços públicos é dever do Poder Público, realçando a necessidade de haver definição legal dos direitos dos usuários.

Nesse passo, dispõe a Constituição Federal:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

O inciso II do art. 175 da Constituição previu que "lei disporá sobre os direitos dos usuários", enquanto que a Emenda Constitucional nº 19 estabeleceu:

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

Observa-se que o transcrito artigo 27 refere-se a "usuário de serviços públicos", tornando bastante evidente que a lei a ser elaborada



deve abranger usuários de todo e qualquer serviço público prestado por órgãos públicos brasileiros, sejam eles federais, estaduais ou municipais.

Não obstante a existência de um conjunto de iniciativas normativas provenientes de diversos órgãos e esferas governamentais que realizam atendimento direto ao usuário, assim como do Poder Legislativo, do ponto de vista do cidadão, esta pulverização de normativas legais, em diversos instrumentos do ordenamento jurídico, dificulta o pleno exercício de seus direitos.

Aliás, dentre toda a legislação brasileira, apenas o Código de Defesa do Consumidor e a Lei de Acesso à Informação abrangem todos os entes federativos e, no caso desta última, os Três Poderes do Estado.

Conclui-se, portanto, que apesar da quantidade expressiva de normativas relacionadas ao tema da defesa do usuário dos serviços públicos, existe, de fato, uma lacuna legislativa no que tange principalmente à proteção do usuário dos serviços públicos estaduais, municipais, e dos Poderes.

Outra questão fundamental que deve ser levada em consideração diz respeito à validade e limites de aplicabilidade do Código de Defesa do Consumidor à relação entre o usuário e o prestador do serviço público. É cada vez mais consolidado, na doutrina do direito público, que existe uma distinção clara entre o conceito de consumidor e o de usuário do serviço público. Ainda que do ponto de vista econômico esta relação se pareça, do ponto de vista jurídico elas pertencem a universos distintos. Soma-se a isto o fato de que a posição do usuário não pressupõe onerosidade, ao contrário da de consumidor.

A confirmação de que os conceitos de consumidor e usuário partem de matrizes constitucionais diversas é dada, de maneira implícita, pela própria redação do aludido artigo 27 da EC nº19 que, ao estabelecer a necessidade de criação de uma Lei de defesa do usuário dos serviços públicos, torna patente que a Constituição trata dos dois assuntos em



dispositivos diferentes, já que a proteção do consumidor está abarcada pelo artigo 5º inciso XXXII - "o Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor" e pelo artigo 170 inciso V;

Não é razoável deixar sob a responsabilidade do usuário dos serviços públicos a dura incumbência de buscar, dentro de um conjunto imenso e variado de normas, regimentos e leis, (algumas das quais contendo linguagem de difícil entendimento) aqueles artigos e regras que tratam da defesa de seus interesses e direitos.

Desta forma, a existência de um único documento legal, que consolide e padronize as normas básicas de proteção e defesa do usuário dos serviços públicos, utilizando linguagem cidadã, é não apenas um imperativo legal como também é condição "sine qua non" para o pleno exercício da cidadania.

Por sua vez, há que se reconhecer que, neste longo período de vácuo legislativo, houve diversos avanços no tema da defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos, que se consolidaram em um conjunto de boas práticas tais como as ouvidorias e a carta de serviços ao cidadão, que devem ser levadas em consideração para que esta nova lei surja em consonância com o que há de mais moderno na atuação do Estado brasileiro, evitando-se assim qualquer tipo de retrocesso.

Devido à importância do conceito de usuário dos serviços públicos, em equivalência direta ao de consumidor, cabe aqui não apenas a edição de uma simples lei, mas a publicação de um Estatuto de Defesa do Usuário dos Serviços Públicos com caráter de norma geral, com validade para todos os Poderes e entes federativos.

Cumprе ressaltar que as normas gerais da União são aquelas que "fixam os postulados fundamentais, necessários à uniformidade do tratamento da matéria no âmbito da federação. Trata-se, portanto, de 'normas não exaustivas, leis-quadro, princípios amplos, que traçam um plano, sem descer a pormenores'". Destarte, não há que se falar em ferimento do pacto federativo.



Uma vez editada esta lei, nos termos do art. 24, § 4º, da CF, a superveniência de lei da União contendo normas gerais implica na suspensão da eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário, caso que ocorrerá em relação à Lei nº 10.294, do Estado de São Paulo.

Portanto, submeto aos Deputados e Deputadas Federais a presente iniciativa legislativa, solicitando apoio e plena aprovação.

Sala das Sessões, em

Deputado ROGÉRIO CARVALHO
PT/SE