

COMISSÃO DE TRABALHO, ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

PROJETO DE LEI N° 674-A, de 1999

Dispõe sobre a participação e defesa do usuário de serviços públicos e dá outras providências.

Autor: **Deputado Celso Russomano**

Relator: **Deputado Candinho Mattos**

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei n.º 674-A, de 1999, objetiva regulamentar o § 3º do art. 37 da Constituição Federal bem como dar cumprimento ao art. 27 da Emenda Constitucional n.º 19, de 1998.

O primeiro dispositivo trata da disciplina das formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

- 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;
- o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos do governo, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;
- a representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na Administração Pública.

Por sua vez, o art. 27 da EC n.º 19/98 determina a elaboração de lei de defesa do usuário de serviços públicos.

O projeto de lei de autoria do Deputado Celso Russomano consta de 38 (trinta e oito) artigos, agrupados nos seguintes capítulos:

- I – Das Disposições Preliminares
(arts. 1º a 5º)
- II – Dos Direitos do Usuário
(arts. 6º a 8º)
- III – Dos Deveres do Usuário
(art. 9º)
- IV – Da Legitimação
(art. 10)
- V – Do Conselho Nacional de Serviço Público
(art. 11)
- VI – Dos Serviços de Atendimento ao Usuário
(arts. 12 a 14)
- VII – Das Comissões de Avaliação
(art. 15)
- VIII – Das Ouvidorias de Defesa do Usuário
(arts. 16 a 24)
- IX – Da Apuração de Violação dos Direitos do Usuário
(art. 25 a 35)
- X – Das Disposições Transitórias e Finais
(art. 36 a 38)

Em sua justificativa, clama o jovem e combativo parlamentar contra *“filas homéricas, descaso, lentidão, mau-humor e até distratos por parte de servidor público, sem contar o extravio e desaparecimento de documentos.”*

Embora ressalve não ser tal situação característica da totalidade dos serviços públicos, lembra a responsabilidade de uma parte de servidores no desprestígio de sua coletividade, fazendo parecer que o funcionário público não quer trabalhar e que o cidadão usuário *“é apenas um pedinte e não tem direitos”*.

Foram apensadas ao Projeto de Lei n.º 674-A, de 1999, as seguintes proposições:

- PL n.º 1.678, de 1999, do Deputado Paulo Octávio – Institui a lei de defesa do usuário de serviços públicos;
- PL n.º 1.896, de 1999, do deputado Luiz Bittencourt – Dispõe sobre proteção e defesa do usuário do serviço público federal; e
- PL n.º 2.086, de 1999, do deputado Luiz Antonio Fleury – Determina a obrigatoriedade da inclusão de um representante dos consumidores na gestão colegiada das Agências Nacionais Reguladoras.

O Projeto de Lei n.º 1.678, de 1999, do Deputado Paulo Octávio, estabelece sumariamente diversos objetivos a serem atingidos em obediência às definições (art. 2º), fixação de direitos e deveres (arts. 3º e 4º), formulação de reclamações (art. 5º) e responsabilização pela prestação de serviços (arts. 6º a 10). Prevê o prazo de cento e oitenta dias para a entrada em vigor das disposições.

O Deputado Luiz Bittencourt, por sua vez, com tratamento mais extensivo dado ao assunto, dispõe, de forma circunstanciada, no PL n.º 1.896/99, sobre instrumentos de controle da prestação de serviços através de ouvidorias, de comissões de ética e de uma Comissão de Centralização das Informações dos Serviços Públicos Federais. Esses órgãos integrariam o sistema federal de Defesa do Usuário de Serviços Públicos. Conceitua ainda diversos direitos do usuário, bem como estabelece rito administrativo próprio objetivando a responsabilização dos agentes de prestadores de serviços públicos.

O Deputado Luiz Antonio Fleury, por fim, dedica sua proposição, PL n.º 2.086/99, à figura do Ouvidor, *“como representante dos consumidores, nas Agências Nacionais Reguladoras.”*

O Ouvidor terá direito a voto no Conselho Deliberativo das respectivas Agências, podendo, dentre outras atribuições, requerer providências; emitir opinião sobre projetos e planejamentos; acompanhar todas as fases do andamento ou reajuste de taxas ou tarifas; manifestar-se a respeito; e, ainda, registrar e apurar queixas ou reclamações.

Para a escolha de cada Ouvidor, o Presidente da República enviará lista tríplice ao Senado Federal, o qual selecionará o nome a ser nomeado, em votação secreta e por maioria absoluta.

De um modo geral, todos os projetos de lei acima referidos oferecem contribuições importantes para o equacionamento e solução do problema da defesa do usuário de serviços públicos.

Nenhuma emenda foi apresentada a qualquer dos projetos dentro do prazo regimental.

É o relatório.

II – VOTO

A Constituição Federal determinou, no inciso XXX de seu art. 5º, a promoção da defesa do consumidor, pelo Estado, na forma da lei. O inciso V do art. 170 da mesma Carta inseriu esse preceito dentre os princípios a serem observados na ordem econômica. Consumidor, em seu sentido mais amplo “*é toda pessoa física ou jurídica que adquire ou utiliza produto ou serviço como destinatário final*” (art. 2º da Lei n.º 8.078, de 11 de setembro de 1990).

Não obstante a abrangência e o duplo direcionamento do conceito, o constituinte originário preocupou-se particularmente com a participação do usuário na administração pública direta e indireta (CF, § 3º do art. 37), enquanto o constituinte derivado, este no art. 27 da EC n.º 19/98, privilegiou a proteção dos direitos do mesmo ente social..

Serviço público, na verdade, compreende, simultaneamente, tanto aquele prestado pelo Estado, no exercício do *munus* administrativo, como o destinado a satisfazer necessidade essencial do cidadão.

Na primeira hipótese ou na segunda, o serviço público pode ser realizado de forma direta ou indireta. Nessa última situação, conforme seja ou não de execução privativa do Estado, a prestação competirá a autarquias, fundações, empresas e sociedades ou a entidades concessionárias, permissionárias, delegatárias e autorizadas.

Trata-se, portanto, de um universo de pessoas jurídicas, com as atribuições mais variadas, cujas relações com o usuário devem ser reguladas de forma equânime, em âmbito nacional, estadual e municipal

A Lei n.º 8.078/90 e outras concernentes à proteção do consumidor, não obstante representarem um grande avanço nesse campo, revelaram-se insuficientes, em face da crescente e desordenada expansão dos serviços públicos. A situação assumiu maior gravidade após a descentralização normativa decorrente da criação das Agências.

A deficiência em questão levou o Estado de São Paulo a editar a Lei n.º 10.294, de 20 de abril de 1999, dispondo sobre proteção e defesa do usuário de

serviços públicos nessa unidade da Federação, com a mesma amplitude de objetivos ora almejada para todo o País.

A vacância legal em matéria tão relevante motivou o Deputado Celso Russomano a propor normas gerais capazes de preencher a lacuna, a fim de cumprir a expressa determinação do art. 27 da EC n.º 19, de 1999. Ao seu projeto de lei agregaram-se outros, de autoria dos Deputados Paulo Octávio, Luiz Bittencourt e Luiz Antonio Fleury, os quais, cada qual a seu modo, acrescentaram outras contribuições.

Com base nessas proposições, pode ser traçado um panorama de razoável nitidez sobre a conjuntura social a ser abrangida pelos diversos dispositivos ora submetidos à apreciação.

Em primeiro lugar há, nos projetos de lei examinados, a preocupação comum de preencher o vazio normativo com regras simples e de fácil aplicação, dirigidas à defesa do usuário. Isto mediante prévia definição da área de destinação dos preceitos e dos direitos e deveres do mesmo cidadão, cuja pessoa é objeto de obrigações específicas de parte dos prestadores de serviços públicos.

Consequentemente, cada um a seu modo, buscam os autores das proposições, instituir instrumentos de proteção, quer centrados em determinado servidor, quer, ainda, difusos em sistema, subordinados a procedimentos próprios.

Quanto ao perfil do titular de corregedorias, ouvidorias ou órgãos similares transparece a intenção geral de ser esse servidor tanto quanto possível independente da unidade prestadora na qual está inserido, a fim de exercer seu mister com a maior autonomia. Descabe, portanto, envolvê-lo de qualquer modo com o funcionamento do respectivo órgão ou entidade, para manter distanciamento no sentido de não prejudicar a confiabilidade inerente à sua função.

Tendo em vista a multiplicidade de situações a serem atendidas pela lei, como ficou patente nas proposições em foco, optei pela consolidação das normas oferecidas pelos ilustres parlamentares.

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 n.º 19, de 1999.

Em conclusão, voto pela aprovação parcial do Projeto de Lei n.º 674-A, de 1999 e de seus apensos de n.ºs. 1.678, 1.896 e 2.086, todos, igualmente, de 1999, na forma do Substitutivo a seguir apresentado.

Sala das Comissões, em de 2001.

Deputado CANDINHO MATTOS
RELATOR

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI N.º 674-A, DE 1999

Dispõe sobre a lei de defesa do usuário de serviços públicos, na forma do art. 27 da Emenda Constitucional n.º 19, de 1998.

O Congresso Nacional decreta:

CAPÍTULO I **Das Disposições Preliminares**

Art. 1.º Esta lei estabelece normas de proteção do usuário de serviços públicos, prestados por qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, suas autarquias, fundações, empresas ou sociedades, no exercício de função administrativa ou para satisfazer necessidade essencial da coletividade, diretamente ou mediante concessão, permissão, autorização ou outra forma de delegação.

§ 1.º Considera-se usuário a pessoa natural ou jurídica que, direta ou indiretamente, utilize ou possa vir a utilizar serviços públicos.

§ 2.º Para os fins desta lei, incluem-se dentre os prestadores dos serviços referidos neste artigo o Ministério Público, outros órgãos que desempenham funções essenciais à Justiça, bem como entidades de qualquer natureza instituídas ou mantidas com recursos do erário.

Art. 2.º Os serviços públicos serão prestados de forma adequada ao pleno atendimento do usuário, obedecendo aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, universalidade, generalidade, cortesia, transparência, regularidade, continuidade, segurança, atualidade, razoabilidade de tarifa e outros pertinentes a normas ou contratos administrativos.

Parágrafo único. Os princípios referidos neste artigo fundamentarão as diretrizes gerais e setoriais de prestação de serviços públicos e a defesa dos direitos e interesses do usuário.

Art. 3.º No início de cada ano civil, o Poder Público publicará o quadro geral de avaliação dos serviços públicos prestados no exercício anterior, bem como estabelecerá o prazo, a forma e o local para a apresentação de reclamações ou sugestões a respeito.

CAPÍTULO II Dos Direitos do Usuário

Art. 4.º São direitos do usuário de serviço público:

I - obtenção da prestação do serviço em prazo razoável e nas condições estabelecidas nesta lei;

II - livre acesso a todas as informações de seu interesse, inclusive quando referentes a licitação ou contratação;

III - colaborar na fiscalização de prestadora do serviço ou a esta equiparada;

IV – prioridade no atendimento quando inválido, gestante, portador de deficiência ou de idade superior a sessenta anos;

V – ser representado por procurador ou pessoa jurídica, legalmente constituída, que tenha, dentre seus objetivos, a defesa dos interesses e direitos estabelecidos nesta lei;

VI – não divulgação de dados, quando imprescindível à segurança de pessoas ou bens;

VII – sigilo bancário, fiscal e outros especificados em lei.

CAPÍTULO III Dos Deveres do Usuário

Art. 5.º São deveres do usuário:

- I – utilizar adequadamente o serviço, procedendo com lealdade e boa-fé;
- II – prestar as informações que lhes forem solicitadas e colaborar para a adequada prestação do serviço;
- III – comunicar à autoridade responsável irregularidade praticada pelo prestador do serviço.

CAPÍTULO IV Das Obrigações para com o Usuário

Art. 6.º Os prestadores de serviços públicos têm as seguintes obrigações para com o usuário:

- I – informar com precisão:
 - a) o horário de funcionamento das unidades administrativas bem com o tipo de atividade exercida, sua localização e a indicação do responsável pelo atendimento;
 - b) os procedimentos indispensáveis, acompanhados, quando for o caso, dos respectivos formulários e de informações sobre eventuais alterações na prestação do serviço;
 - c) a autoridade ou o órgão encarregado de receber queixas, reclamações ou sugestões;
 - d) a tramitação, as decisões proferidas e respectiva motivação, inclusive opiniões divergentes, pertinentes a processo administrativo em que o usuário seja parte ou interessado.
- II – atender com urbanidade e respeito, em locais de fácil acesso, pessoalmente, por telefone ou por outra via de comunicação, inclusive computadorizada, sempre que possível;
- III – manter banco de dados referente aos prestadores de serviço e outros de interesse público;

IV – organizar e atualizar programa de informações, integrante do Sistema de Defesa do Usuário de Serviços Públicos a que se refere o artigo 8º desta lei;

V – fornecer minutas de contratos-padrão redigidas em termos claros, com caracteres ostensivos e legíveis, de fácil compreensão;

VI – proporcionar comunicação visual adequada, com a utilização de cartazes, indicativos, roteiros, folhetos explicativos e outros;

VII – divulgar os critérios e outros dados relativos à composição das taxas e tarifas cobradas pela prestação de serviços públicos;

VIII – dar tratamento igualitário, por ordem cronológica ou de chegada, assegurada prioridade no caso das pessoas referidas no inciso IV do art. 4.º desta lei;

IX – cumprir os prazos e normas procedimentais;

X – fixar e observar horário e normas compatíveis com o bom atendimento;

XI – autenticar documentos, mediante conferência com os originais, vedada a exigência de reconhecimento de firma, salvo em caso de dúvida quanto a autenticidade;

XII – conservar limpos, acessíveis e sinalizados os locais, móveis e equipamentos relativos ao serviço ou atendimento.

Parágrafo único. A notificação, a intimação ou o aviso relativo à decisão administrativa, que devam ser formalizados por meio de publicação no órgão oficial, somente serão feitos a partir do dia em que o respectivo processo estiver disponível para vista do interessado, na repartição competente.

CAPÍTULO V Do Atendimento

Art. 7º Os prestadores de serviços públicos manterão meios, recursos e locais adequados ao atendimento do usuário, de preferência pessoalmente, para o recebimento de sugestões, reclamações, denúncias ou quaisquer outras comunicações.

§ 1º Será sempre entregue ou remetido ao interessado comprovante de registro da respectiva comunicação.

§ 2º Não será apreciado assunto relativo a questão judicial decidida ou pendente de decisão, salvo quando a respeito exista processo administrativo, protocolado anteriormente.

§ 3º O recebimento de reclamações ou denúncias não implica em suspensão ou interrupção de prazos administrativos.

§ 4º O atendimento, sempre de caráter gratuito, obedecerá aos preceitos do art. 6º desta lei.

§ 5º Cabe representação à autoridade superior contra o servidor responsável pelo atendimento.

CAPÍTULO VI Do Sistema de Defesa do Usuário

Art. 8º Para o fiel cumprimento dos objetivos desta lei, fica instituído o Sistema de Defesa do Usuário, em todos os órgãos ou entidades prestadoras, integrado por:

I - corregedorias, ouvidorias ou similares, com as seguintes atribuições principais:

a) receber, examinar e providenciar a apuração de denúncias ou reclamações;

b) estimular, acolher, apreciar e encaminhar sugestões visando a melhoria do serviço ou do atendimento;

c) pugnar pela correção de erros, omissões, desvios ou abusos na prestação dos serviços públicos;

d) prevenir ou coibir atos ou procedimentos incompatíveis com as disposições desta lei;

e) elaborar e encaminhar à autoridade superior relatório semestral de suas atividades, acompanhado de sugestões de aprimoramento ou melhoria do serviço ou atendimento.

II – Comissões de Ética, com as seguintes atribuições principais:

- a) zelar pelo prestígio, aprimoramento e valorização do serviço público;
- b) promover ou resguardar a defesa dos direitos ou prerrogativas do usuário;
- c) examinar, decidir e propor providências ou sugestões pertinentes a processo disciplinar ou representação contra qualquer servidor;
- d) elaborar e propor diretrizes gerais ou setoriais pertinentes à prestação de serviço público e à defesa do usuário;
- e) realizar e encaminhar semestralmente o relatório de suas atividades.

Parágrafo único. A nomeação do titular do órgão de que trata o inciso I deste artigo, instalado em Agência Nacional Reguladora, será aprovada, previamente, pelo Senado Federal, na forma prevista no artigo 52, inciso III, alínea “F”, da Constituição Federal, para investidura de quatro anos, vedada a recondução.

Art. 9º Os órgãos ou entidades prestadores de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nesta qualidade, causarem ao usuário ou a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável.

Art. 10. Sempre que possível e sem prejuízo do disposto nesta lei, serão empregados meios alternativos e informais de solução de conflitos, inclusive quanto a liquidação de obrigações.

CAPÍTULO VII Dos Procedimentos

Art. 11. Os processos administrativos relacionados com a presente lei serão instaurados e instruídos, de ofício ou mediante requerimento, observados os seguintes prazos:

- I – dois dias, para autuação, juntada aos autos de quaisquer elementos e outras providências de simples expediente;
- II – quatro dias, para efetivação de notificação ou intimação pessoal;

III – quinze dias, para elaboração de pareceres, perícias e informes técnicos, prorrogáveis por mais dez dias a critério da autoridade superior, mediante pedido fundamentado;

IV – cinco dias, para decisões no curso no processo;

V – quinze dias, a contar do término da instrução, para decisão final;

VI – dez dias, para manifestações do usuário ou providências a seu cargo.

§ 1.º O requerimento será dirigido à ouvidoria ou órgão equivalente, e conterá:

a) o nome, a identificação, o número do CPF, o domicílio ou outro endereço do autor da petição e de seu representante legal, quando houver;

b) informações sobre o fato e sua autoria;

c) indicação de provas ou indícios de que tenha conhecimento;

d) data e assinatura.

§ 2.º O requerimento, quando verbal, deverá ser reduzido a termo.

§ 3.º Haverá sempre, à disposição do usuário, de utilização facultativa, formulários simplificados e de fácil compreensão, para a apresentação do requerimento previsto no *caput* deste artigo.

Art. 12. Em nenhuma hipótese será recusado o protocolo de petição, sugestão, reclamação ou representação formuladas nos termos desta lei, sob pena de responsabilidade do agente público.

Art. 13. O indeferimento de representação considerada improcedente será sempre fundamentado, cabendo recurso, no prazo de dez dias, a contar da ciência ou notificação do respectivo despacho.

Parágrafo único. O recurso será dirigido à autoridade imediatamente superior, por intermédio da que praticou o ato recorrido, a qual poderá reconsiderar sua decisão.

Art. 14. Durante a tramitação do processo é assegurado ao interessado:

I – fazer-se assistir, facultativamente, por advogado;

II – ter vista dos autos e obter cópia dos documentos nele contidos;

III – ter ciência de todos os atos ou decisões, inclusive da respectiva motivação e das opiniões divergentes;

IV – formular e juntar aos autos alegações, com ou sem documentos;

V – requerer diligências ou perícias.

Parágrafo único. Os autos de instrução que exijam a atuação do interessado devem realizar-se do modo menos oneroso para este.

Art. 15. Serão assegurados o contraditório e a ampla defesa, admitindo-se toda e qualquer forma de prova, salvo as obtidas por meios ilícitos.

Art. 16. Ao interessado e ao seu procurador é assegurado o direito de retirar os autos da repartição ou unidade administrativa, mediante a assinatura de recibo, durante o prazo estabelecido no inciso VI do art. 11 desta lei.

Art.17. Quando for necessária a prestação de informações ou a apresentação de provas pelos interessados ou terceiros, estes serão intimados para esse fim, com antecedência mínima de três dias úteis, mencionando-se data, prazo, forma e condições de atendimento.

Parágrafo único. Quando a intimação visar a obtenção de informações ou documentos necessários à apreciação e apuração, o não atendimento implicará no arquivamento do processo, se de outro modo não for possível obter os dados solicitados.

Art. 18. A decisão, conforme o caso, poderá determinar:

I – o arquivamento dos autos;

II – o encaminhamento dos autos ao órgão competente para apurar o ilícito;

III – a elaboração de sugestões para melhoria de serviço público, correção de erro, omissão, desvio ou abuso na prestação do serviço, prevenção e correção de atos e procedimentos incompatíveis com as normas desta lei, bem como proteção dos direitos dos usuários.

CAPÍTULO VIII Das Sanções

Art. 19. A infração às normas desta lei sujeitará o servidor público às sanções previstas na Lei n.º 8.112, de 11 de dezembro de 1990, sem prejuízo de outras de natureza administrativa, civil ou penal.

Parágrafo único. Para os agentes diretos, indiretos ou eventuais de concessionárias, permissionárias ou delegatárias de serviço público, a qualquer título, e respectivas pessoas jurídicas, as sanções aplicáveis são as previstas nos respectivos atos ou contratos de outorga e na legislação vigente.

CAPÍTULO IX Das Disposições Finais

Art. 20. Os órgãos integrantes do Sistema de Defesa do Usuário, serão instalados no prazo de sessenta dias, a contar da publicação desta lei, conforme ato a ser expedido pela autoridade superior das respectivas áreas de atuação.

Art. 21. Aplicam-se subsidiariamente a esta lei, no que couber, as disposições do Código de Proteção e Defesa do Consumidor (Lei n.º 8.078, de 11 de setembro de 1990) e da legislação correlata.

Art. 22. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Comissões, em de 2001.

Deputado CANDINHO MATTOS
Relator