



CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROJETO DE LEI Nº 1.678, DE 1999 (Do Sr. Paulo Octávio)

Institui a lei de defesa do usuário de serviços públicos.

(APENSE-SE AO PROJETO DE LEI Nº 674, DE 1999.)

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta lei regulamenta, nos termos do art. 27 da Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, o disposto no art. 37. § 3º da Constituição Federal.

Art. 2º Para os fins desta lei, considera-se:

I – usuário de serviço público, a pessoa, física ou jurídica, ou a coletividade de pessoas às quais se destine a prestação de serviço público ou que sejam atendidas por agente público em razão de assunto no qual estejam diretamente interessadas ou no qual tenha interesse terceiro que tenha confiado mandato especificamente voltado a essa finalidade:

II – serviço público, toda atividade desenvolvida pelos órgãos e entidades da administração pública direta e indireta, inclusive no âmbito das concessionárias e permissionárias de serviços públicos, voltada de forma permanente ou esporádica a assegurar utilidade ou conveniência à população ou ao atendimento, ainda que eventual, de usuário de serviço público:

III – fornecedor de serviço público, a pessoa, física ou jurídica, que, permanente ou eventualmente, gerencie ou mantenha a prestação de serviço público ou o atendimento de usuário de serviço público mediante o concurso de agente público;

IV – agente público, a pessoa encarregada da execução direta de serviço público.

Art. 3º São direitos do usuário de serviço público:

I – a proteção da vida, saúde e segurança contra os riscos provocados por práticas potencialmente lesivas no fornecimento de serviços públicos;

II – a divulgação dos serviços públicos à sua disposição e a educação acerca de seu uso, vedado o enaltecimento de autoridade ou de agente público;

III – a efetiva prevenção e reparação de danos patrimoniais, morais, individuais, coletivos e difusos;

IV – o acesso aos órgãos administrativos, mediante reclamações formuladas por escrito, nos termos desta lei e com os efeitos aqui estabelecidos;

V – a inversão do ônus da prova a seu favor, em processo civil ou administrativo, quando for verossímil sua alegação ou quando for hipossuficiente;

VI – a assistência judicial e administrativa gratuita, quando for comprovadamente carente de recursos, ou quando não possa supri-la sem prejuízo de sua subsistência;

VII – a liberdade de escolha, quando o serviço público for prestado mediante concessão ou permissão a empresas privadas, só podendo ser recusada a concessão ou a permissão, para execução, sem o concurso de patrimônio público, a risco exclusivo do concessionário ou permissionário, em qualquer área, pela comprovação do desatendimento de condições previamente estabelecidas que sejam essenciais à adequada prestação do serviço, observada a celebração de contrato administrativo nos termos da legislação aplicável;

VIII – a minimização do ônus financeiro que tenha de arcar para acesso aos serviços, garantida a prestação gratuita ou subsidiada para os usuários a que se refere a parte final do inciso V;

IX – o sigilo, em relação a terceiros, ressalvada ordem judicial específica, de informações pessoais a seu respeito armazenadas por fornecedor de serviço público, bem como o acesso amplo e gratuito a tais informações;

X – o atendimento em ordem seqüência: previamente estabelecida, obedecidos critérios impessoais e de conhecimento público, ressalvado o atendimento de gestantes, deficientes e idosos, assim consideradas as pessoas com 60 (sessenta) anos ou mais, que deverá ser congatoriamente prioritário em relação aos que não reúnam tais condições;

XI – a cortesia, a eficiência, a generalidade e a presteza no fornecimento do serviço ou na execução de atividade de atendimento;

XII – a modernidade das técnicas, dos equipamentos, dos sistemas e das instalações e a sua conservação, bem como a melhoria e a expansão do serviço;

XIII – a possibilidade, nos termos de regulamentos expedidos e divulgados pelos fornecedores de serviços públicos, de opinar sobre o desempenho funcional dos agentes públicos, inclusive para os fins da lei complementar a que se refere o art. 41, § 1º, III, da Constituição;

XIV – o acesso irrestrito aos registros contábeis mantidos, nos termos da legislação aplicável, por fornecedores de serviço público;

XV – a continuidade e a permanência do serviço prestado, ressalvada a paralisação por razões de ordem técnica ou de segurança das instalações ou por inadimplemento por mais de 10 (dez) dias de congação a seu cargo, observado o disposto no inciso VIII e assegurado o prévio aviso antes que seja cortado o fornecimento;

XVI – a proibição de que seja submetido a constrangimento, a ameaça ou ao ridículo em decorrência de inadimplemento;

XVII – a repetição em dobro de quantias pagas a maior em decorrência de cobrança indevida;

XVIII – o estabelecimento de ouvidoria ou órgão correspondente por parte dos fornecedores de serviço público, com plena independência funcional e mandato de 2 (dois) anos, só interrompido por força de desídia ou de improbidade administrativa, comprovadas em processo administrativo específico.

Art. 4º São deveres do usuário de serviços públicos, sob pena de não se aplicar à reclamação que apresente o disposto no art. 7º:

I – expor os fatos conforme a verdade;

II – proceder com urbanidade e boa-fé;

III – não agir de modo temerário;

IV – prestar informações que lhe forem solicitadas quando indispensáveis à adequada execução dos serviços;

V – cumprir o disposto na lei, nos regulamentos e nos contratos que celebre com os fornecedores de serviços públicos.

Art. 5º A reclamação relativa à prestação inadequada de serviços públicos ou contra a existência de negligência ou abusividade imputadas a fornecedor de serviço público ou a agente público será formulada por escrito, encaminhada à ouvidoria ou ao órgão equivalente a que se refere o art. 3º, XVIII, e apresentada no prazo de 60 (sessenta) dias, a contar do fato ou ato a que se refira, contendo:

I – a descrição da disfunção na prestação do serviço;

II – o local e a data de sua ocorrência;

III – as testemunhas do fato ou do ato, se houver, e os demais instrumentos de prova que tenham sido obtidos;

IV – os agentes públicos envolvidos, se for possível identificá-los;

V – a assinatura do reclamante.

Parágrafo único. A reclamação a que se refere o *caput* será respondida no prazo de (90) noventa dias, a contar de seu recebimento, publicando-se a resposta, em órgão oficial de imprensa, previamente definido, no mesmo interstício.

Art. 6º O fornecedor de serviço público responde, independentemente da existência de culpa, pela reparação dos danos causados aos usuários de serviços públicos em decorrência do descumprimento do disposto nesta lei.

Art. 7º Nas ações ajuizadas nos 120 (cento e vinte) dias que se seguirem ao término do prazo previsto no art. 5º, parágrafo único, relativas a reclamações que não tenham sido objeto de apreciação ou de publicação tempestivamente, ficam excluídos dos respectivos processos os privilégios que a legislação processual atribua à administração pública, inclusive a garantia de duplo grau de jurisdição.

§ 1º A juízo do magistrado competente, definido nos termos da legislação processual, poderá ser estendido o disposto no *caput*, no ato de acolhimento da petição inicial, às ações relativas a reclamações cujas respostas sejam consideradas insuficientes, desde que ajuizadas no prazo de 30 (trinta) dias após a respectiva publicação.

§ 2º Quando movidas contra empresas privadas concessionárias ou permissionárias de serviços públicos, as ações a que se refere o *caput* não sujeitarão os possíveis titulares do direito argüido ao pagamento de custas processuais ou de honorários advocatícios, em caso de sucumbência.

Art. 8º A ação regressiva decorrente do disposto na parte final do art. 37, § 6º, da Constituição somente será movida após o trânsito em julgado da sentença que condenar o fornecedor de serviços públicos.

Art. 9º Aplica-se à prestação de serviços públicos o disposto nas Leis nºs 8.078, de 11 de setembro de 1990, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, 9.074, de 7 de julho de 1995, e na legislação relativa a serviços públicos específicos, em tudo que não contrariar esta lei e não resultar em situação desfavorável ao respectivo usuário.

Art. 10. Ressalvado o disposto no art. 6º e a existência de prazo legal mais amplo, destinado a situações específicas, as ações judiciais decorrentes do disposto nesta lei prescrevem em 5 (cinco) anos.

Art. 11. Esta lei entra em vigor 180 (cento e oitenta) dias após a data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

A recente e ampla alteração promovida no capítulo constitucional relativo à administração pública resultou em uma nova filosofia no gerenciamento dos interesses da coletividade. A estrutura do direito administrativo pátrio, que se caracterizava por ser voltada para o seio da administração pública, foi deslocada para o ambiente externo.

A auspiciosa mudança não surtiu ainda, contudo, os efeitos desejados. Em parte, deve-se admitir, porque ainda não foram implementadas as regras de legislação ordinária já propostas que regulamentam, no âmbito da administração pública, as mudanças previstas pelo constituinte derivado.

Entretanto, há de se constatar que não estão apenas nas regras já encaminhadas pelo Executivo à apreciação do Congresso Nacional, algumas já aprovadas, outras em tramitação, a chave da solução de todos os problemas diagnosticados por ocasião da reforma. Sintomaticamente, como espelho do antigo vício, tais propostas, ainda que elogiáveis, voitam a pecar por sua orientação introspectiva.

De fato, ainda uma vez vai sendo perdida a oportunidade de devolver a administração pública brasileira aos seus verdadeiros donos, isto é, ao povo que a sustenta. Manteve-se intacta, em grande medida, com o conjunto de projetos enviados pelo Poder Executivo, a extrema dispersão que caracteriza a legislação acerca dos direitos de usuários de serviços públicos. O ordenamento jurídico pátrio trata a matéria de tal forma confusa que são necessárias pilhas e mais pilhas de leis e de sínteses doutrinárias ou jurisprudenciais para o cidadão que paga impostos conhecer algo acerca de seus direitos junto à máquina pública.

Faltou interesse, infelizmente, por parte do Poder Executivo, quando da regulamentação da reforma administrativa, em relação à matéria abordada pelo novo § 3º do art. 37 da Constituição. Matriz constitucional de um verdadeiro "código de defesa do usuário de serviços públicos", correspondente, na esfera privada, ao célebre *Código do Consumidor* (Lei nº 8.078/90), esse dispositivo de aparência insignificante é talvez o manancial de toda a filosofia que deve ser implantada no âmbito da administração pública em decorrência da reforma constitucional. Não por outra razão, é nessa regra que se fundamenta o projeto ora sob justificativa.

É preciso de imediato assinalar que seria muita pretensão que um só Deputado se proclamasse dono da verdade e pretencesse esgotar matéria de alcance tão amplo. A singela lei aqui defendida representa, espera-se, apenas o esboço – de inestimável importância, sem dúvida – de uma norma jurídica de caráter mais amplo.

Não se trata de falsa modéstia ou do ocultamento de inconfessáveis virtudes. É indispensável que se tenha em mente, de forma bem clara, o alcance do projeto, muito superior às forças de um único Parlamentar. O conteúdo da proposta e seu objetivo são de tal forma relevantes que se espera, aí sim sem qualquer melindre, mais do que aprovar integralmente o projeto, sensibilizar as lideranças políticas e o meio social para dar o ponto de partida à discussão em torno do assunto. Aquele passo que, a contrário senso do dado pelo astronauta, é muito grande para um só homem e extremamente acessível para o conjunto da sociedade.

Sobre a proposta, propriamente dita, há pouco que se afirmar, porque a meta básica de seus dispositivos foi a construção de uma extrema objetividade e a redação de normas auto-explicativas. Foram evitados os tecnicismos obscuros, para dar ao projeto uma feição capaz de traduzir, independentemente de qualquer análise mais aprofundada, os seguintes propósitos básicos:

a) conferir ao assunto abordado o necessário equilíbrio entre a atribuição de direitos e a imposição das correspondentes obrigações, assegurando-se que a lei não se pautasse por paternalismos infrutíferos, mas por um consistente e permanente intercâmbio de responsabilidades;

b) permitir que a administração pública decaia do *status* olímpico que atualmente a macula, aproximando-a do homem comum e estruturando-se para atender-lhe as necessidades;

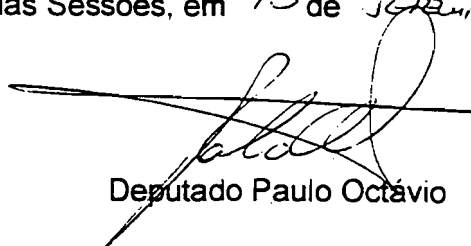
c) remover os obstáculos, sobretudo os de natureza processual, que ao longo dos anos se acumularam no ordenamento jurídico brasileiro para tornar o cidadão pagador de impostos escravo e refém das idiossincrasias dos administradores públicos e dos grupamentos político-partidários de um modo mais geral;

d) estabelecer, enfim, um canal permanente e impassível de obstruções, capaz de promover a administração do interesse público de forma permanentemente voltada à satisfação do bem-estar comum.

É curioso, portanto, que, mais de dois mil anos depois, estejamos propondo, em última análise, o restabelecimento dos grandes ensinamentos filosóficos e políticos formulados por Marco Túlio Cícero. Como se sabe, aquele grande tribuno romano, figura fundamental na história da humanidade, não concebia a excelência do Estado sem o estímulo à virtude do indivíduo. O Estado ideal, já afirmava o magnífico orador, muito à frente de seu tempo, não se faz senão orientado para os indivíduos que lhe dão sentido e não se realiza senão pelo concurso solidário e consciente desses mesmos indivíduos.

Enfim, o prazer de apresentar a singela proposta que ora submetemos à elevada apreciação dos nobres Pares constitui um daqueles momentos, felizmente não muito raros, que justificam e valorizam todos os enormes sacrifícios necessários à obtenção de um mandato. É com esse sentimento que pedimos a ampla discussão do projeto de lei ora sintetizado e é com ele que contamos para que ocorra a imprescindível colaboração de todos, no intuito de aperfeiçoá-lo em favor do sofrido e valoroso povo que representamos nesta Casa.

Sala das Sessões, em 15 de Setembro de 1991.



Deputado Paulo Octávio

LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA
COORDENAÇÃO DE ESTUDOS LEGISLATIVOS – CeDI

CONSTITUIÇÃO
DA
REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
1988

TÍTULO III
Da Organização do Estado

CAPÍTULO VII
Da Administração Pública

Seção I
Disposições Gerais

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:

* *Artigo, "caput" com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/1998.*

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

* *§ 3º com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/1998.*

§ 6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

Seção II Dos Servidores Públicos

** Seção II com redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, de 05/02/1998 .*

Art. 41. São estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público.

** Artigo, "caput", com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/1998 .*

§ 1º O servidor público estável só perderá o cargo:

** § 1º com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/1998 .*

I - em virtude de sentença judicial transitada em julgado;

** Inciso I acrescido pela Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/1998 .*

II - mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa;

** Inciso II acrescido pela Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/1998 .*

III - mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa.

** Inciso III acrescido pela Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/1998 .*

§ 2º Invalidada por sentença judicial a demissão do servidor estável, será ele reintegrado, e o eventual ocupante da vaga, se estável, reconduzido ao cargo de origem, sem direito a indenização, aproveitado em outro cargo ou posto em disponibilidade com remuneração proporcional ao tempo de serviço.

** § 2º com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/1998 .*

EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 19, DE 04 DE JUNHO DE 1998

MODIFICA O REGIME E DISPÕE SOBRE PRINCÍPIOS E NORMAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, SERVIDORES E AGENTES POLÍTICOS, CONTROLE DE DESPESAS E FINANÇAS PÚBLICAS E CUSTEIO DE ATIVIDADES A CARGO DO DISTRITO FEDERAL, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam esta Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º. Os incisos XIV e XXII do art. 21 e XXVII do art. 22 da Constituição Federal passam a vigorar com a seguinte redação:

.....

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

Art. 28. É assegurado o prazo de dois anos de efetivo exercício para aquisição da estabilidade aos atuais servidores em estágio probatório, sem prejuízo da avaliação a que se refere o § 4º do art. 41 da Constituição Federal.

.....

.....

CÓDIGO DE PROTEÇÃO E DEFESA DO CONSUMIDOR

LEI Nº 8.078, DE 11 DE SETEMBRO DE 1990.

DISPÕE SOBRE A PROTEÇÃO DO
CONSUMIDOR E DÁ OUTRAS
PROVIDÊNCIAS.

TÍTULO I

Dos Direitos do Consumidor

CAPÍTULO I

Disposições Gerais

Art. 1º O presente Código estabelece normas de proteção e defesa do consumidor, de ordem pública e interesse social, nos termos dos artigos 5º, inciso XXXII, 170, inciso V, da Constituição Federal e art. 48 de suas Disposições Transitórias.

Art. 2º Consumidor é toda pessoa física ou jurídica que adquire ou utiliza produto ou serviço como destinatário final.

Parágrafo único. Equipara-se a consumidor a coletividade de pessoas, ainda que indetermináveis, que haja intervindo nas relações de consumo.

Art. 3º Fornecedor é toda pessoa física ou jurídica, pública ou privada, nacional ou estrangeira, bem como os entes despersonalizados, que desenvolvem atividades de produção, montagem, criação, construção, transformação, importação, exportação, distribuição ou comercialização de produtos ou prestação de serviços.

§ 1º Produto é qualquer bem, móvel ou imóvel, material ou imaterial.

§ 2º Serviço é qualquer atividade fornecida no mercado de consumo, mediante remuneração, inclusive as de natureza bancária, financeira, de crédito e securitária, salvo as decorrentes das relações de caráter trabalhista.

.....

.....

LEI Nº 8.987, DE 13 DE FEVEREIRO DE 1995.

DISPÕE SOBRE O REGIME DE CONCESSÃO E PERMISSÃO DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS PREVISTO NO ART. 175 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

CAPÍTULO I

Das Disposições Preliminares

Art. 1º As concessões de serviços públicos e de obras públicas e as permissões de serviços públicos reger-se-ão pelos termos do art. 175 da Constituição Federal, por esta Lei, pelas normas legais pertinentes e pelas cláusulas dos indispensáveis contratos.

Parágrafo único. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios promoverão a revisão e as adaptações necessárias de sua legislação às prescrições desta Lei, buscando atender as peculiaridades das diversas modalidades dos seus serviços.

Art. 2º Para os fins do disposto nesta Lei, considera-se:

I - poder concedente: a União, o Estado, o Distrito Federal ou o

Município, em cuja competência se encontre o serviço público, precedido ou não da execução de obra pública, objeto de concessão ou permissão;

II - concessão de serviço público: a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado;

III - concessão de serviço público precedida da execução de obra pública: a construção, total ou parcial, conservação, reforma, ampliação ou melhoramento de quaisquer obras de interesse público, delegada pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para a sua realização, por sua conta e risco, de forma que o investimento da concessionária seja remunerado e amortizado mediante a exploração do serviço ou da obra por prazo determinado;

.....

.....

LEI Nº 9.074, DE 07 DE JULHO DE 1995.

ESTABELECE NORMAS PARA OUTORGA E PRORROGAÇÕES DAS CONCESSÕES E PERMISSÕES DE SERVIÇOS PÚBLICOS E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

CAPÍTULO I **Das Disposições Iniciais**

Art. 1º Sujeitam-se ao regime de concessão ou quando couber, de permissão, nos termos da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, os seguintes serviços e obras públicas de competência da União:

I - (VETADO)

II - (VETADO)

III - (VETADO)

IV - vias federais, precedidas ou não da execução de obra pública;

V - exploração de obras ou serviços federais de barragens, contenções, eclusas, diques e irrigações, precedidas ou não da execução de obras públicas;

VI - estações aduaneiras e outros terminais alfandegados de uso público, não instalados em área de porto ou aeroporto, precedidos ou não de obras públicas;

VII - os serviços postais.

** Inciso VII acrescido pela Lei nº 9.648, de 27/05/1998.*

Parágrafo único. Os atuais contratos de exploração de serviços postais celebrados pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT com as Agências de Correio Franqueadas - ACF, permanecerão válidas pelo prazo necessário à realização dos levantamentos e avaliações indispensáveis à organização das licitações que precederão à delegação das concessões ou permissões que os substituirão, prazo esse que não poderá ser inferior a 31 de dezembro de 2001 e não poderá exceder a data limite de 31 de dezembro de 2002.

** Parágrafo único acrescido pela Lei nº 9.648, de 27/05/1998.*

.....

.....