

A autoria da presente Proposição é do Vereador José Francisco Martinez.

Trata-se de PL que dispõe sobre proteção e defesa do usuário do serviço público do Município de Sorocaba e dá outras providências.

Esta lei estabelece normas de proteção e defesa do munícipe usuário dos serviços públicos. Esta lei aplica-se aos serviços públicos prestados: pela administração pública direta e indireta; por particular em caso de concessão, permissão, autorização; aos particulares no que concerne ao serviço público delegado (Art. 1º); são direitos do usuário: a informação; qualidade e eficiência na prestação do serviço; controle adequado do serviço (Art. 2º); do Direito à Informação: todos têm o direito de receber informação precisa sobre: horário de expediente das unidades administrativas; atividade exercida em cada órgão ou repartição, sua localização e a indicação do responsável pelo atendimento público; procedimento para acesso aos serviços; os meios ou ao órgão encarregado de receber reclamações ou sugestões; tramitação dos processos administrativos; as decisões proferidas e respectivas motivações. O direito a informação será sempre garantido, salvo nas hipóteses de sigilo previstas na CR. A notificação, a intimação ou o aviso relativo à decisão administrativa formulada por meio de publicação no órgão oficial devem ser feitos a

partir da disponibilidade de vista do processo pelo interessado (Art. 3º); para assegurar o direito a informação, o prestador do serviço público deve oferecer aos usuário acesso a: atendimento pessoal por telefone ou outra via eletrônica; informação computadorizada quando possível; banco de dados referente a estrutura dos prestadores de serviço; informações demográficas e econômicas acaso existente; minutas de contratos-padrão redigidas em termos claros; sistema de comunicação visual adequados; informações relativas a composição das taxas e tarifas contendo os dados necessários à exata compreensão da extensão do serviço prestado; banco de dados de interesse público, contendo informações quanto a gastos, licitações e contratações (Art. 4º); da Qualidade do Serviço: o usuário tem direito à prestação de serviços públicos de qualidade (Art. 5º); o direito a qualidade do serviço exige dos agentes públicos e prestadores do serviço público: urbanidade e respeito no atendimento aos usuários; atendimento por ordem de chegada, assegurada prioridade a idosos, grávidas, doentes e portadores de deficiência; tratamento igualitário; eficiência na prestação de serviços; é vedada a imposição de exigência, obrigações, restrições e sanções não previstas em lei; cumprimento de prazos e normas procedimentais; fixação e observância de horários e normas; adoção de medidas de proteção à saúde ou segurança dos usuários; manutenção de instalações limpas, sinalizadas, acessíveis. A autenticação dos documentos será feita pelo próprio agente público, a vista dos originais (Art. 6º); do Direito ao Controle Adequado do Serviço: o usuário tem direito ao controle adequado do serviço; haverá em todos os órgãos e entidades prestadores de serviços públicos repartição ou funcionário designado para receber reclamações ou sugestões. Serão incluídas nos contratos ou atos, que tenham por objeto à delegação, dos serviços públicos, cláusula ou condições específicas que assegurem a aplicação desta Lei (Art. 7º); competirá à repartição ou funcionário designado avaliar a procedência de sugestões, reclamações e denúncias e encaminhar às autoridades competentes visando à: melhoria dos serviços públicos; correção de erros, desvios ou abusos na prestação dos serviços públicos; apuração de atos de improbidade e de ilícitos administrativos; prevenção e correção de atos e procedimentos; proteção dos direitos dos usuários; garantia da qualidade dos serviços prestados

(Art. 8º); do Processo Administrativo: os prestadores de serviço público responderão pelos danos que seus agentes, nesta qualidade causarem aos usuários, a terceiro, assegurado o direito de regresso contra os responsáveis nos casos de dolo ou culpa (Art. 9º); o processo administrativo comporta três fases: instauração, instrução e decisão (Art. 10); os procedimentos administrativos serão impulsionados e instruídos de ofícios e observarão os princípios da igualdade, do devido processo legal, do contraditório, da ampla defesa, da celeridade, da economia, da razoabilidade e da boa fé (Art. 11); todos os atos administrativos do processo terão forma escrita, com registro em banco de dados, indicando a data, o local da emissão e contendo a assinatura do agente público responsável (Art. 12); serão observados os seguintes prazos no processo administrativo: 2 dias, para autuação; 4 dias, para efetivação de notificação; 10 dias, para elaboração de informe sem caráter técnico; 15 dias, para elaboração de pareceres, prorrogáveis por mais 10 dias; 7 dias, para decisões no curso do processo; 15 dias, a contar do término da instrução, para decisão final; 10 dias, para manifestação em geral do usuário (Art. 13); da Instauração: o processo administrativo será instaurado de ofício ou mediante representação de qualquer usuário de serviço público, bem como dos órgãos ou entidades de defesa do consumidor (Art. 14); a instauração do processo por iniciativa da administração far-se-á por ato devidamente fundamentado (Art. 15); o requerimento deverá conter: identificação do denunciante; domicílio do denunciante; informação sobre o fato e sua autoria; indicação das provas de que tenha conhecimento; data e assinatura do denunciante. O requerimento verbal deve ser reduzido a termo (Art. 16); em nenhuma hipótese será recusado protocolo a petição, reclamação ou representação formuladas nos termos desta Lei. O uso de formulários colocado à disposição do usuário não consistirá em requisito obrigatório para a protocolização de requerimentos (Art. 17); decisão fundamentada rejeitará a representação manifestamente improcedente. Da rejeição caberá recurso no prazo de 10 dias. O recurso será dirigido a autoridade superior (Art. 18); durante a tramitação do processo é assegurado ao interessado: fazer-se assistir, facultativamente, por advogado; ter vista dos autos e obter cópia dos documentos; ter ciência da tramitação do processo e das decisões proferidas; formular

alegações e apresentar documentos (Art. 19); da Instrução: para a instrução do processo a Administração atuará de ofício, sem prejuízo dos interessados de juntar documentos, requerer diligências e perícias. Os atos de instrução que exijam a atuação do interessado devem realizar-se do modo menos oneroso par este (Art.20); serão assegurados o contraditório e ampla defesa, admitindo-se toda e qualquer forma de prova, salvo as obtidas por meio ilícito (Art. 21); ao interessado e ao seu procurador é assegurado o direito de retirar da repartição ou unidade administrativa, mediante assinatura de recibo, durante o prazo de manifestação, salvo na hipótese de prazo comum (Art. 22); para as informações ou a prestação de provas pelos interessados ou terceiros, estes serão intimados para esse fim, com antecedência mínima de 3 dias úteis. Quando a intimação for feita ao denunciante para fornecimento de informações ou de documentos necessários à apreciação e apuração da denúncia, o não atendimento implicará o arquivamento do processo (Art. 23); concluída a instrução, os interessados terão o prazo de 10 dias para manifestação pessoal ou por meio de advogado (Art. 24); da Decisão: o órgão responsável pela apuração de infração deverá proferir a decisão que, conforme o caso poderá determinar: arquivamento dos autos; encaminhamento dos autos aos órgãos competentes para apurar os ilícitos administrativos, civil e criminal; a elaboração de sugestões para melhoria dos serviços públicos, correções de erros, omissões, desvios ou abusos na prestação de serviços e correção de atos e procedimentos (Art. 25); das Sanções: a infração às normas desta lei sujeitará o servidor público às sanções previstas no ESPMS e nos regulamentos, sem prejuízo de outras de natureza administrativa, civil ou penal. Para as entidades particulares delegatárias de serviço público, a qualquer título, as sanções aplicáveis são as previstas nos respectivos atos de delegação (Art. 26); da Política Municipal de Defesa do Usuário de Serviços Públicos: a política municipal de proteção e defesa do usuário de serviços públicos deve assegurar: canal e comunicação direto entre prestadores de serviços e os usuários; serviço de informação; serviços de educação do usuário; mecanismos alternativos e informais de solução de conflitos. Os dados colhidos pelos canais de comunicações serão utilizados na realimentação do programa de informação. A política municipal de proteção e defesa do usuário de serviço público

promoverá: participação de associações e órgãos representativos; valorização dos agentes públicos; o planejamento estratégico em prol da racionalização e melhoria dos serviços públicos; avaliação periódica dos serviços prestados. A Administração divulgará, anualmente, a lista de órgãos e entidades prestadores de serviços públicos contra os quais houve reclamação em relação a sua eficiência, indicando a seguir, os resultados dos respectivos processos (Art. 27); cláusula de despesa (Art. 28); vigência da Lei (Art. 29).

**Este Projeto de Lei encontra respaldo em nosso Direito Positivo, com exceções de alguns artigos**, neste diapasão passaremos a expor:

Esta Proposição visa normatizar sobre a proteção e defesa do usuário do serviço público; para melhor sistematizar a análise deste PL, analisaremos artigo por artigo:

**O art. 1º**, seus parágrafos e alíneas, apenas estabelecem o âmbito da aplicação da futura Lei, não incorrendo em qualquer antijuridicidade; tal qual o **art. 2º**, que especifica os direitos dos usuários.

Os artigos 3º e 4º, bem como seus incisos e parágrafos **disciplinam sobre o direito a informação** dos usuários de serviço público, tal direito é consagrado na Constituição da República Federativa do Brasil, como um **Direito Fundamental**, *in verbis*:

*Título II*

*Dos Direitos e Garantias Fundamentais*

*Capítulo I*

## *DOS DIREITOS E DEVERES INDIVIDUAIS E COLETIVOS*

*Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:*

*XIV – é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional.*

No que diz respeito aos contornos doutrinários concernente a direitos fundamentais, nos valem do magistério de José Afonso da Silva:

*Direitos fundamentais do homem, além de referir-se a princípios que resumem a concepção do mundo e informam a ideologia política de cada ordenamento político é reservada para designar, no nível do direito positivo, aquelas prerrogativas e instituições que ele concretiza em garantias de uma convivência digna, livre e igual de todas as pessoas. No qualificativo fundamentais acha-se a indicação de que se trata de situações jurídicas sem as quais a pessoa humana não se realiza, não convive e, às vezes, nem mesmo sobrevive; fundamentais do homem no sentido de que a todos, por igual, devem ser, não apenas formalmente reconhecidos, mas concreta e materialmente efetivados. Do homem, não como o macho da espécie, mas no sentido de pessoa humana. Direitos fundamentais do homem significa direitos fundamentais da pessoa humana ou direitos fundamentais. É com esse*

*conteúdo que a expressão direitos fundamentais encabeça o Título II da Constituição, que completa como direitos fundamentais da pessoa humana, expressamente, no art. 17.<sup>1</sup>*

**Os artigos 5º ao 8º** disciplinam sobre a Qualidade do Serviço e do Direito do Controle Adequado do Serviço:

Salientamos que o usuário de serviço público está sob a proteção da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, a qual dispõe sobre a proteção do consumidor:

A aludida Lei define como consumidor:

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

O mesmo Código conceitua fornecedor:

*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**. (g.n.)*

---

<sup>1</sup> SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. Malheiros Editores, 1998, 15ª Edição, São Paulo. 182 p. .

O Código do Consumidor acima citado, estabelece que na relação de consumo deve ser atendidos os seguintes princípios:

*Capítulo II*

*DA POLÍTICA NACIONAL DE RELAÇÃO DE CONSUMO*

*Art. 4º A Política Nacional das Relações de Consumo tem por objetivo o atendimento das necessidades dos consumidores, o respeito a sua dignidade, saúde e segurança, a proteção de seus interesses econômicos, a melhoria da sua qualidade de vida, bem como a transparência e harmonia das relações de consumo, **atendidos os seguintes princípios:** (g.n.)*

*II – ação governamental no sentido de proteger efetivamente o consumidor:*

*d) **pela garantia dos produtos e serviços com padrões adequados de qualidade, segurança, durabilidade e desempenho.** (g.n.)*

Depreende-se da retro exposição, que o usuário de serviço público é consumidor, bem como a Municipalidade como pessoa jurídica pública, é uma fornecedora de serviço, o Código de Consumidor impõe como princípio que rege a Política Nacional de Consumo, a garantia de serviço com padrão de qualidade, **nesse sentido encontra-se respaldo na Lei Nacional nº 8.078/1990, os artigos 5º ao 8º deste PL**, que tratam da qualidade do Serviço e do Direito ao Controle Adequado do Serviço.

**O Capítulo III** deste PL, o qual dispõe sobre o Processo Administrativo, temos a dizer:

**O art. 9º** dispõe sobre a responsabilidade dos agentes prestadores de serviço público que causarem danos ao usuário ou a terceiros, tal responsabilidade é imposta pela Constituição da República:

*CAPÍTULO VII  
DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA  
SEÇÃO I  
DISPOSIÇÕES GERAIS*

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

*§ 6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadora 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.*

**O art. 10** estabelece as fases do processo administrativo, nada havendo de antijurídico.

**O art. 11** encontra respaldo na Constituição da República (art. 5º, LIV, LV), ao estabelecer que no processo administrativo, observarão os

princípios do devido processo legal, do contraditório, da ampla defesa; os demais princípios encontram base na Lei Nacional nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (art. 4º, II, “d”), pois dispõe ser um princípio da Política Nacional da Relação de Consumo, o princípio de garantia dos serviços com padrões adequados de qualidade, a mesma fundamentação embasa o **art. 12 deste PL**.

**Verifica-se que o art. 13 e seus incisos padece de vício de inconstitucionalidade, na sua modalidade formal**, pois impõe prazos a Administração, para que necessariamente sejam observados na tramitação de processos administrativos, contrastando, portanto, com o art. 84, II, Constituição da República, a qual disciplina que compete privativamente ao Presidente da República exercer a administração superior da administração federal, tal comando Constitucional é aplicável aos Municípios face ao princípio da simetria, onde no mesmo sentido encontra-se no art. 61, II, LOM, que compete privativamente ao Prefeito, exercer a direção superior da Administração Pública Municipal, **nos exatos termos das normas retro citadas**, decidiu o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, quando do julgamento da **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 127.011.0/7-00, que ocorreu em 25.10.2006**, sobre a inconstitucionalidade de Lei de iniciativa parlamentar, em matéria administrativa:

*Atuante, na espécie, o princípio da simetria, porquanto cabe ao Presidente da República exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção da administração federal; ao Governador de Estado, com os Secretários de Estado, a administração estadual; e ao **Prefeito Municipal, com seus auxiliares diretos, a administração municipal**.*  
(g.n.)

*A lei atacada é de iniciativa parlamentar, dispondo sobre matéria reservada ao Executivo, assim afrontando a independência e harmonia dos poderes.*

**Em casos semelhantes ao ora em exame, tem o Colendo Tribunal de Justiça, de modo reiterado, afastado a interferência do Poder Legislativo sobre atividades e providências afetadas ao Chefe do Poder Executivo. Foi fixado, em recente julgado, que ao executivo haverá de caber o exercício de atos que impliquem no gerir as atividades municipais.** (g.n.)

*Terá, também, evidentemente, a iniciativa das leis que propiciem a boa execução dos trabalhos que lhe são atribuídos. Quando a Câmara Municipal, o órgão meramente legislativo, pretende intervir na forma pela qual se dará esse gerenciamento, está a usurpar funções que são de incumbências do Prefeito. (ADIN nº 53.583; 43.987; 38.977; 41.091)”.* (g.n.)

Sublinha-se ainda, a seguir, o posicionamento do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 179.951-0/1-00, com julgamento datado em 07.10.2009), o qual por sua vez está em consonância com os ensinamentos do respeitado administrativista Hely Lopes Meirelles, afirmando-se que em matéria eminentemente administrativa, a Câmara poderá atuar *adjuvandi causa*, a título de colaboração e sem força obrigatória:

*Como ensina HELY LOPES MEIRELLES, "A atribuição típica e predominante da Câmara é normativa, isto é, a de regular a*

*administração do Município e a conduta dos munícipes no que afeta aos interesses locais. A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração... De um modo geral, pode a Câmara, por deliberação do plenário, indicar medidas administrativas ao prefeito **adjuvandi causa**, isto é, a título de colaboração e sem força coativa ou obrigatória para o Executivo; o que não pode é **prover situações concretas** por seus próprios atos **ou impor ao Executivo a tomada de medidas específicas de sua exclusiva competência e atribuição**. Usurpando funções do Executivo, ou suprimindo atribuições do prefeito, a Câmara praticará ilegalidade reprimível por via judicial” (“Direito Municipal Brasileiro”, Malheiros Editores, São Paulo, 15ª ed., pp. 605/606). (g.n.)*

*E não é de outro modo que vem decidindo este Colendo Órgão Especial (ADIns n.ºs. **148.310-0/5**, julgada em 14.11.2007; **151.901-0/0**, julgada em 05.03.2008; **154.251-0/4**, julgada em 09.04.2008; **158.371-0/0**, julgada em 04.06.2008; **157.079-0/0**, julgada em 18.06.2008; **160.355-0/8** e **160.374-0/4**, ambas julgadas em 13.08.2008; **162.919-0/7**, julgada em 10.09.2008; **151.527-0/2**, julgada em 29.10.2008; **159.528-0/5**, julgada em 12.11.2008; **168.669-0/9**, julgada em 14.01.2009, e **174.000-0/6**, julgada em 1º/07/2009, todas deste relator, entre inúmeros outros precedentes desta Corte).*

Face a retro exposição, **consta-se que são formalmente inconstitucional**, por impor providências eminentemente administrativas ao Poder Executivo, os artigos: **art. 13**, o qual impõe prazos na tramitação do processo administrativo; **o § 1º, do art. 18**, que impõe a Administração prazo para recurso no caso de

rejeição de representação manifestamente improcedente; o **art. 22**, que assegura o direito do interessado de retirar os autos da repartição; **art. 23**, que estipula prazo para intimação; **art. 24**, que estabelece prazo para o interessado manifestar-se.

Prosseguindo no exame deste PL, verifica-se que concernente ao Processo Administrativo, da Instauração, o constante nos artigos **17 a 18, com exceção do § 1º, do art. 18**, que impõe prazo a Administração, no mais, tais normas visam a garantir um padrão de qualidade do serviço prestado, encontrando fundamento na Lei Nacional nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, art. 4º, II, “d”, a retro exposição embasa ainda, referente ao Processo Administrativo, da Instrução, **os artigos 20; 21**, bem como encontra fundamentação no art. 5º, LV, CR, que assegura aos litigantes em processo administrativo o contraditório e a ampla defesa; **excetua-se conforme retro exposição os artigos: 22; 23, 24**, os quais impõe a Administração medidas eminentemente administrativas.

**O art. 25 e seus incisos**, que versa sobre a Decisão no Processo Administrativo, encontram embasamento no art. 4º, II, “d”, Lei 8.078/90, pois tem o intuito de garantir padrão de qualidade ao serviço prestado.

**O art. 26**, que normatiza sobre as Sanções, apenas faz remissão a Legislação e Normas aplicáveis, não existindo ilegalidade.

**O art. 27, seus incisos e parágrafos**, que dispõe sobre a Política Municipal de Defesa do Usuário de Serviço Público, tem fundamento na Lei Nacional nº 8.078/1990, que dispõe sobre a Política Nacional da Relação de Consumo, impondo atendimento ao princípio de padrões de qualidade dos serviços (art. 4º, II, “d”).

**Os artigos 28 e 29**, apenas estabelecem cláusula despesa e vigência da Lei, não havendo ilegalidade.

**Apenas para efeito de informação, salienta-se que está em vigência a Lei nº 10.294, de 20 de abril de 1999, do Estado de São Paulo**, que dispõe sobre o exato objeto deste PL, proteção e defesa do usuário do serviço público, porém no âmbito da Administração do Estado de São Paulo. Este PL se convertido em Lei, positivará no âmbito Municipal, normatização Estadual.

Por todo o exposto, conclui-se que este PL encontra respaldo na Constituição da República Federativa do Brasil, bem como na Lei Nacional nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, a qual dispõe sobre a proteção do consumidor, **excepcionando os artigos: 13; § 1º do art. 18; 22; 23 e 24, que padecem de vício de inconstitucionalidade, em sua modalidade formal**, pois impõe ao Poder Executivo medidas eminentemente administrativas de sua exclusiva competências, sendo, portanto, inconstitucionais por infringir o art. 84, II, Constituição da República; **no mais, nada a opor sobre o aspecto jurídico**.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Sorocaba, 25 de maio de 2011.

MARCOS MACIEL PEREIRA  
ASSESSOR JURÍDICO

De acordo:

MÁRCIA PEGORELLI ANTUNES  
Secretária Jurídica