

A DEFESA DO USUÁRIO DO SERVIÇO PÚBLICO: A LEI Nº 13.460 E SUA EFETIVIDADE NA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS

Kauan Eduardo Candeira Alves¹
Wenedy de Oliveira Vasconcelos²
Vera Mônica Queiroz Fernandes Aguiar³
Chimene Kuhn Nobre⁴

RESUMO: A Lei nº 13.460, conhecida como o Código de Defesa dos Usuários dos Serviços Públicos, surgiu devido à crescente demanda por resolver questões na prestação de serviços públicos no Brasil, esta legislação visa proteger os direitos e deveres dos usuários do setor público, contribuindo para uma administração mais eficaz. O estudo analisa se a lei é um instrumento efetivo de defesa dos usuários de serviços públicos, ampliando o conhecimento e divulgando seus direitos e deveres. A efetividade da lei depende da aplicação correta e da fiscalização pelos órgãos competentes, garantindo que os usuários conheçam seus direitos e que as instituições públicas garantam a qualidade e eficiência dos serviços prestados. A Lei 13.460 também confere às Ouvidorias Públicas a capacidade de adotar medidas como mediação e conciliação entre os usuários e a administração pública, promovendo assim uma melhor prestação de serviços públicos.

1853

Palavras chaves: Serviços públicos. Efetividade. Administração pública.

ABSTRACT: Law No. 13,460, known as the Public Services User Defense Code, emerged due to the growing demand to resolve issues in the provision of public services in Brazil. This legislation aims to protect the rights and duties of public sector users, contributing to a more effective administration. The study analyzes whether the law is an effective instrument for defending users of public services, expanding knowledge and publicizing their rights and duties. The effectiveness of the law depends on correct application and supervision by competent bodies, ensuring that users know their rights and that public institutions guarantee the quality and efficiency of the services provided. Law 13,460 also gives Public Ombudsmen the ability to adopt measures such as mediation and conciliation between users and public administration, thus promoting better provision of public services.

Keywords: Public services. Effectiveness. Public administration.

¹ Graduação no curso de Bacharelado em Direito, Faculdade Unisapiens.

² Graduação no curso de Bacharelado em Direito, Faculdade Unisapiens.

³ Orientadora do curso de graduação em Direito, Faculdade Unisapiens.

⁴ Professora do curso de graduação em Direito, Faculdade Unisapiens.

I. INTRODUÇÃO

Devido à crescente procura na resolução de demandas na área das prestações de serviços públicos no Brasil, relatou-se que era indispensável a criação de uma espécie de código individualizado que contribuísse e delimitasse a proteção dos direitos e deveres dos respectivos usuários deste setor. Neste liame, a Lei nº 13.460, de 26/07/2017, emergiu como o Código de Defesa dos Usuários dos Serviços Públicos, suprimindo a lacuna normativa.

O presente estudo trata-se de verificar se há algum instrumento de defesa do usuário de serviço público prestado por entidade do terceiro setor, e se, porventura, esse meio seria a legislação nº 13.460/2017, na ampliação do conhecimento e da divulgação dos direitos e deveres da população frente à administração pública e aos servidores visando assim a garantia do cumprimento do princípio da efetividade por parte da administração pública brasileira.

A efetividade da Lei nº 13.460/2017 na prestação dos serviços públicos depende da sua correta aplicação e fiscalização pelos órgãos competentes. É importante que os usuários conheçam seus direitos e saibam como exercê-los, bem como que as instituições públicas estejam comprometidas em garantir a qualidade e a eficiência na prestação dos serviços.

Percebemos que a Lei nº 13.460/2017 recomenda normas fundamentais para a atuação, a defesa e a defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos que são prestados direta ou indiretamente pela administração pública. 1854

Justino de Oliveira (2019) destaca que a legislação dispõe de normativa própria sobre a proteção, participação e defesa daqueles que são usuários do serviço público. A essencialidade do serviço público deixa o usuário em situação de desvantagem, por esse motivo foi instituída legislação própria sobre o tema.

Vemos que a Lei nº 13.460/2017 foi promulgada com o desígnio de expandir a resolutividade das manifestações auferidas e aperfeiçoar a efetividade na prestação de serviços públicos, a considerar que esta efetividade envolve um critério que pode vir a beneficiar a adesão dos governos aos fundamentos de Estado, concedendo-lhes maior legitimidade.

Gadelha (2018), enfatiza qual o limite normativo que a legislação preconiza para a proteção dos usuários do serviço público e na mesma dimensão à Administração Pública, por intermédio da fé pública, confiança, atribuída pelo Estado Democrático de Direito para agentes públicos com o intuito de alcançar os atos públicos, da qual a veracidade e legalidade são presumidas.

Ressaltando-se que o Estado Democrático de direito é determinado, de forma jurídica,

pelo respeito e garantia dos direitos humanos fundamentais. Trata-se de um Estado no qual os direitos individuais, coletivos, sociais e políticos são asseverados por intermédio do Direito Constitucional.

A Lei nº 13.460/2017 confere às Ouvidorias Públicas a qualidade legítima para promover a adoção de medidas, como mediação e conciliação, entre os usuários dos serviços públicos e a administração pública.

Ademais, a mencionada Lei n. 13.460/2017, aqui estudada, procura ser muito intensa em sua proposta quando assevera que o usuário de um serviço público é tanto uma pessoa física, bem como as jurídicas que se favorecem ou empregam, efetiva ou potencialmente de um serviço público. Os usuários do serviço público poderão acompanhar a prestação e a avaliação dos serviços prestados pela Administração Pública.

Ocorre que há uma problemática entre os agentes públicos, pessoas que prestam serviços à Administração Pública, são puníveis de responsabilização administrativa, apurada mediante processo administrativo disciplinar, pouco eficaz e com lacunas. Entretanto, os processos que tratam desta responsabilização possuem uma demora, até mesmo injustificada, na apreciação e decisão do processo, não respeitando os princípios da eficiência e razoabilidade.

A efetividade da Lei nº 13.460/2017 na prestação dos serviços públicos depende da sua correta aplicação e fiscalização pelos órgãos competentes. É importante que os usuários conheçam seus direitos e saibam como exercê-los, bem como que as instituições públicas estejam comprometidas em garantir a qualidade e a eficiência na prestação dos serviços.

1855

2 MATERIAL E MÉTODOS

Com fim de alcançar todos os objetivos, na produção do presente trabalho, foi adotado o método de estudo dedutivo, baseando-se, doutrinas, bibliografias e principalmente na legislação vigente, assim como de outros estudos que validam com as anotações fornecidas, sendo, assim, tiradas resultados lógicos e claros sobre o tema.

A pesquisa tem como propósito fundamental proceder a análise da edição da Lei nº 13.460 de 2017 que foi precedida de muita expectativa por parte da sociedade civil, carente de serviços públicos de qualidade satisfatória e de mecanismos de participação e proteção neste âmbito.

Para elaboração da presente pesquisa foi adotada a abordagem qualitativa, com embasamento pautado em dados colhidos, através de consultas na doutrina, Constituição do Brasil de 1988 e sítios da Internet, para que desse modo fosse obtida de forma satisfatória, os

conhecimentos e as interpretações.

Ademais, o corrente trabalho tem objetivo descritivo, buscando entender a aplicabilidade da referida legislação em relação a coabitação entre o servidor público e o usuário do serviço público. O diploma legal em comento, ainda, tem o mérito de atentar para as particularidades da demanda a ser atendida pelos serviços públicos, inclusive às dificuldades enfrentadas por esta, considerando a realidade de parte da sociedade brasileira de distanciamento de esferas institucionais.

Desta feita, procura-se, por intermédio deste artigo uma breve reflexão sobre o presente tema que é de relevante importância para os servidores públicos, usuários dos serviços públicos e a comunidade acadêmica.

3 RESULTADOS

A Lei nº 13.460/2017 trouxe consigo definições de termos jurídicos fundamentais para sua aplicação, dentre os quais os de usuário, serviço público e reclamação. Parâmetros normativos que devem ser interpretados de forma abrangente, não somente em razão da lógica interna da norma que visa proteção dos usuários, mas especialmente em razão de seu diálogo com outras legislações relevantes na defesa dessa categoria e que deverão continuar sendo aplicadas.

1856

Sob o ponto de vista do direito de reclamação, a interpretação da espécie permite uma maior legitimidade de atores e ampliação das possibilidades de aplicação desse instrumento no setor público.

Sobre a regulamentação desse direito nos termos da legislação estudada, a feição de ato jurídico que dá ensejo a um processo administrativo comum, baseia-se na ideia usual no direito brasileiro de abertura de canais públicos para apresentação de manifestações dos usuários (entendidas de forma genérica, não apenas com intuito de externar uma insatisfação em relação a determinado serviço público), cujo trâmite e decisão ficarão a cargo da Administração Pública. Em síntese, funciona como uma ferramenta de exercício do controle social sobre o Poder Público, capaz de provocar a Administração Pública para que atenda as demandas relativas à prestação de serviços públicos.

4. DISCUSSÃO

A Lei nº 13.460, sancionada em 2017, representa um marco na defesa dos direitos dos usuários de serviços públicos no Brasil. Esta legislação estabelece normas básicas para a

participação, proteção e defesa dos direitos dos usuários, abrangendo todos os níveis de governo, seja federal, estadual ou municipal. Seu principal objetivo é garantir que os serviços públicos sejam prestados de maneira eficiente, transparente e respeitosa, promovendo a accountability dos gestores e servidores públicos. A lei inclui, entre outras medidas, a obrigação de criação de ouvidorias e a disponibilização de canais de atendimento para que os usuários possam registrar suas reclamações, sugestões e elogios.

No entanto, a efetividade da Lei nº 13.460/2017 enfrenta desafios significativos. Em muitos municípios e estados, a implementação de ouvidorias ainda é precária, e a resposta às demandas dos usuários muitas vezes não é adequada ou ágil. A falta de capacitação dos servidores públicos para lidar com as demandas dos cidadãos e a resistência à transparência também dificultam a plena efetivação da lei. Além disso, a escassez de recursos e a burocracia excessiva são obstáculos adicionais que comprometem a qualidade e a eficácia dos serviços prestados, frustrando os usuários que esperam um atendimento mais humanizado e eficiente.

Apesar dos desafios, a Lei nº 13.460/2017 tem gerado avanços importantes na gestão pública, incentivando uma cultura de maior transparência e responsabilidade, permitindo-se, portanto, a prática de tornar compreensíveis todas as ações, decisões e o emprego de recursos públicos por parte das administrações governamentais.

1857

A atuação das ouvidorias tem permitido uma maior aproximação entre o cidadão e a administração pública, facilitando a identificação de problemas e a busca por soluções. Com o tempo, a expectativa é que a lei contribua para uma melhoria contínua na prestação dos serviços públicos, promovendo um ambiente mais democrático e participativo, onde os direitos dos usuários são efetivamente respeitados e garantidos.

4.1 Administração pública

A Administração Pública é composta por um conjunto amplo de entidades, instituições e servidores que tem sua atuação norteada por uma série de princípios e regras e possui por objetivo garantir que os serviços sejam de qualidade ao cidadão. Um dos princípios que está previsto no artigo 37 da Constituição Federal pela Emenda Constitucional nº 19/1998 é o da Eficiência, no qual se vincula o processo de realizar determinada tarefa (BRASIL, 1988, p. 36).

De acordo com Meirelles (2004, p. 64), o conceito de administração pública:

A Administração Pública é um conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos do Governo em uma visão geral, a Administração Pública é, pois, todo o aparelhamento do Estado.

Denotamos que a administração pública, por sua vez, pode ser determinada de maneira objetiva, como a atividade real e imediata que o Estado implementa para a consecução dos interesses coletivos e subjetivamente como o conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas aos quais a lei confere o exercício da função administrativa do Estado.

Um dos maiores desafios para a inovação do Estado atualmente reside, justamente, nos limites que devem ser estabelecidos em relação à atuação dos órgãos que atuam no controle. Parcela da doutrina aponta para o crescimento excessivo do controle da Administração Pública como uma causa da inércia e da pouca criatividade dos agentes públicos. De fato, um controle excessivo poderá repercutir negativamente sobre as novidades apresentadas pela nova legislação.

A administração pública, como área de formação e como campo de estudos, forma-se com o objetivo da preparação de servidores públicos para a administração pública moderna, há mais de um século.

O papel da administração pública fulcra nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio das Nações Unidas (ODMs) porque eles só serão atingidos na medida em que os Estados nacionais nos países em desenvolvimento contam com aparelhos de Estados dotados de capacidade suficientemente forte para promovê-los.

1858

Conforme Junquillo (2010) houve uma proposta de um novo modelo para as licitações públicas baseado em critérios em que a Administração Pública possa contribuir com o desenvolvimento sustentável, permeiam a aplicabilidade e as condições da gestão, sobretudo, em relação aos métodos eficazes que permitam chegar aos resultados condizentes com as expectativas de uma melhor prestação do serviço público.

Observe-se que a noção de sustentabilidade é fundamentada na imperiosidade de se garantir o desenvolvimento econômico, social, cultural e ambiental da sociedade humana, nomeadamente para as futuras gerações, fazendo uso de uma gestão sustentável.

4.2 Servidores Públicos

4.2.1 Conceito de servidores públicos

De acordo com Oliveira (2019), a definição de servidores públicos se conceitua por uma conotação genérica e engloba todas as pessoas físicas que exercem funções do estado. Os agentes públicos são responsáveis pela administração pública, os mesmos podem ser remunerados ou de forma gratuita com ou sem vínculo formal com as estatais.

Nota-se que o agente público é todo aquele que proporciona qualquer tipo de serviço ao Estado, que exerce atividades públicas, em sentido amplo, constituindo qualquer atividade pública.

Oliveira (2019) destaca que o termo "servidores públicos" abrange todas as pessoas que desempenham funções relacionadas ao estado, independentemente de sua forma de remuneração ou vínculo formal com entidades estatais. Essa definição genérica ressalta a ampla gama de atores envolvidos na administração pública, incluindo tanto os funcionários remunerados como os que atuam de forma voluntária ou sem remuneração direta, mas contribuindo para o funcionamento das instituições públicas.

Um servidor público é considerado um funcionário da administração pública, que detém um vínculo de trabalho com órgãos que integram o Estado. Portanto, ocupa um cargo público e presta serviços diretamente ao Estado ou a um dos órgãos que o agregam. Sendo que mencionados cargos existem em todas as esferas da administração, seja, federal, estadual e municipal.

Segundo Meirelles (2004), os agentes públicos se delimitam com o maior número de pessoas naturais exercendo a funções públicas e cargos públicos nas administrações direta e indireta. É de uma forma muito ampla quando se trata sobre serviço público, pois para abranger toda e qualquer atividade realizada pela Administração pública, desde uma carimbada num requerimento até o transporte coletivo, podem ser classificados como estatutários, celetistas ou temporários. De acordo com a Constituição Federal, na redação resultante da EC 19, chamada de “Emenda da Reforma Administrativa”, bem como da EC 20, classificam-se quatro espécies.

1859

Vemos, portanto, que os agentes públicos, são todas as pessoas que desempenham algum tipo de função pública. Também fazem parte deste grupo os empregados públicos e os ocupantes temporários de cargos. Portanto, é todo aquele que presta qualquer tipo de serviço ao Estado, que exerce funções públicas, no sentido mais amplo possível dessa expressão, exercendo qualquer atividade pública.

Meirelles (2004) enfatiza que os agentes públicos abrangem um amplo conjunto de pessoas que ocupam funções e cargos públicos tanto na administração direta quanto na indireta. Ele destaca a abrangência dessa definição para compreender todas as atividades desempenhadas pela administração pública, desde tarefas simples até responsabilidades mais complexas, e que esses agentes podem ter diferentes vínculos empregatícios, como estatutários, celetistas ou temporários. A referência às emendas constitucionais ressalta a importância legal dessa

classificação, delineando as diferentes categorias de agentes públicos de acordo com a legislação vigente.

Por fim, há que se ressaltar que a expressão, agente público é a mais ampla para assinalar de forma genérica e indistinta os sujeitos que cumprem funções públicas, que passam a servir o Poder Público como instrumentos de sua vontade ou ação, involuntariamente do vínculo jurídico, podendo ser por nomeação, contratação, designação ou convocação.

4.2.2 O conceito de serviço público na Lei nº 13.460 de 2017

A norma nº 13.460/2017 estabelece que o serviço público deve ser entendido como atividade administrativa ou de prestação direta ou indireta de bens ou serviços à população, realizada pelo órgão, nos termos do artigo 2º, inciso II.

Em junho do ano de 2017 foi promulgada a Lei nº 13.460/2017, que passou a reger a proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. A lei conceitua-se para os principais termos jurídicos que circundam sua teoria.

Diante disto os serviços públicos vêm adquirindo uma interpretação mais restrita no meio doutrinário, para fins de compreensão e aplicação da Lei nº 13.460 de 2017 que devem ser encarados em sentido abrangente, englobando as atividades administrativas intituladas pelo Estado de prestação em geral, suprimindo somente as de fomento e de polícia. Essa é a noção que melhor alia a técnica tradicional doutrinária sobre o tema, as disposições constitucionais e a redação da própria lei sob estudo.

Não se pode confundir o serviço público com qualquer atividade estatal. Sendo assim nesse ponto, vale transcrever as palavras de (Odete Medauar, 2003, p. 09).

O ingresso público é atribuído em um sentido amplo ao termo. No sentido amplo da expressão 'serviço público' são englobadas também as atividades do Poder Judiciário e do Poder Legislativo, se esta fosse a acepção adequada, todo o Direito Administrativo conteria um único capítulo, denominado 'serviço público'.

Logo, há que se destacar que as maneiras de ingresso no serviço público podem mudar de acordo com as categorizações dos cargos públicos, já que uma conta com uma estrutura de admissão que acompanha critérios próprios. As maneiras de ingresso aos serviços públicos podem se dar de várias maneiras: empregado público; servidor público; comissionado; terceirizado; temporário; estagiário; e agente público.

Odete Medauar (2003) ressalta a distinção crucial entre o serviço público e as demais atividades estatais, como as do Poder Judiciário e Legislativo. Ela argumenta que o termo "serviço público" deve ser compreendido de forma mais restrita, referindo-se especificamente às

atividades administrativas voltadas para o atendimento das necessidades coletivas da sociedade. Essa diferenciação é fundamental para a organização do Direito Administrativo, evitando uma abordagem única que abarque todas as esferas estatais sob um único capítulo.

Assim, após a edição da Lei nº 13.460/17 e a instituição do Código de Defesa dos Usuários do Serviço Público emergiu no ordenamento jurídico brasileiro um conjunto de normas e princípios visando a proteção e defesa dos direitos dos Usuários de Serviço Público (BRASIL, Lei nº 13.460/17, 2021).

4.2.3 a Lei nº 13.460/2017 e os conceitos de usuário, serviço público e reclamação

Antes de abordar diretamente a Lei nº 13.460/2017, é fundamental observar que a necessidade de um diploma legal específico sobre a participação do usuário nos serviços públicos não estava inicialmente prevista na Constituição de 1988. Foi a Emenda Constitucional nº 19/1998 que alterou o § 3º do artigo 37 da Constituição Federal, definindo que uma lei ordinária seria responsável por regulamentar a participação dos cidadãos na Administração Pública (BRASIL, 1998).

Essa emenda estabeleceu três formas básicas de participação na gestão pública, como delineadas nos incisos do artigo mencionado. Além disso, a EC nº 19/1998 exigiu a criação de uma legislação específica para a defesa dos usuários de serviços públicos, como a Lei nº 13.460/2017, estipulando um prazo para sua elaboração (BRASIL, 1995).

Após mais de quinze anos sem essa regulamentação, em 20 de junho de 2013, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), ajuizou uma Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) nº 24, com pedido de medida liminar, para que a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, assim como a Presidência da República, adotem providências urgentes para cumprir o artigo 27 da Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, que estabeleceu que fosse editada a Lei de Defesa do Usuário de Serviços Públicos, reconhecendo a mora legislativa. Em resposta, a Lei nº 13.460/2017 foi promulgada em 26 de junho de 2017, tratando da participação, proteção e defesa dos direitos dos usuários dos serviços públicos.

No entanto, sua aplicação não foi imediata, sendo diferida para um ano após a sua publicação. A lei também trouxe definições importantes, como as de usuário, serviço público e reclamação, destacadas no artigo 2º, que são objetos de análise detalhada.

Sobre o conceito de usuário de serviço público, é relevante notar que inclui não apenas os que atualmente utilizam ou se beneficiam dos serviços, mas também os potenciais usuários, que poderão usufruir dessas atividades no futuro. Isso abrange a distinção entre usuários efetivos, que usam concretamente o serviço público, e potenciais, que têm acesso a ele. Em alguns casos, como o fornecimento de energia elétrica, os usuários potenciais podem ser obrigados a pagar um valor mínimo pela disponibilidade do serviço (BRASIL, 2017).

No entanto, é importante reconhecer as limitações do Código de Defesa do Consumidor (CDC) em abranger todas as relações entre usuários e serviços públicos, especialmente os serviços de utilidade pública, e as diferentes categorias de regimes (público e privado). Essa equiparação dos usuários aos consumidores acaba resultando em uma proteção insuficiente para esses usuários. É crucial compreender a categoria de "usuário" para uma interpretação adequada da Lei nº 13.460/2017 e, no contexto deste estudo, para garantir a legitimidade do direito de reclamação (SCHIER, 2002).

Em consonância com a Lei nº 13.460/2017, consideram-se "usuário" a pessoa física ou jurídica que se beneficia ou emprega, efetiva ou potencialmente, de serviço público e "serviço público" a atividade administrativa ou de prestação direta ou indireta de bens ou serviços à população, desempenhada por órgão ou entidade da Administração Pública.

1862

Diante dessa realidade, defende-se a noção de "usuário-cidadão", mais alinhada com a ideia constitucional de sujeito de direitos. O termo "cidadão" não deve se limitar apenas à perspectiva de indivíduos com direitos políticos, mas também deve abranger a ideia mais ampla de povo, titular da soberania, especialmente no que diz respeito à prestação de serviços públicos" (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 118).

Vê-se que as normas alusivas à dimensão usuário-cidadão abarcam tanto o desenvolvimento de novas formas de envolvimento dos cidadãos quanto à adequação dos serviços públicos às necessidades dos usuários.

Bresser-Pereira (1998) no que diz respeito aos usuários individuais, seria benéfico considerá-los como "usuários em sentido amplo", a fim de evitar restrições decorrentes de interpretações estritas do termo "cidadão", que poderiam limitar a aplicação da lei e a legitimidade do direito de reclamação.

Ademais, atrelar a categoria de usuário à titularidade de direitos políticos poderia criar barreiras para estrangeiros e para as pessoas incapazes. Assim sendo, ao considerar o usuário de

forma ampla, amplia-se o desígnio de aplicação da Lei nº 13.460/2017 e, por conseguinte, a legitimidade do direito de reclamação do usuário.

4.2.4 o direito de reclamação do usuário de serviços públicos na Lei nº 13.460/2017

A redação trazida pela Emenda Constitucional nº 19/1998 reconfigurou significativamente o desenho normativo do § 3º do art. 37 da Constituição, destacando o direito de reclamação dos usuários de serviços públicos. Antes mesmo dessa emenda, o direito de reclamação já era reconhecido desde a Constituição de 1988. No entanto, a EC nº 19/1998 trouxe uma nova ênfase ao exigir a regulamentação das formas de participação dos usuários na Administração Pública (BRASIL, 2018).

O direito de reclamação é um ato jurídico que inicia o processo administrativo correspondente, não se confundindo com este. Esse processo, fundamentado em garantias de direitos fundamentais como o contraditório e a ampla defesa, é essencial para garantir a efetiva participação dos cidadãos na gestão pública. Apesar de já existirem outras formas de interação dos cidadãos com a Administração, como o direito de petição, a inclusão do direito de reclamação como um instrumento específico destaca a importância dada pelo constituinte à proteção dos direitos dos cidadãos no contexto dos serviços públicos (NIEBUHR, 2017).

1863

Ademais, neste panorama, um dos instrumentos que consente esse duplo exercício de cidadania - defesa de direitos e “participação” na Administração Pública – consiste no direito de reclamação do usuário de serviços públicos. Conquanto prognosticado desde o texto original da Constituição da República de 1988, a regulamentação de aludido direito restou esquecida por quase trinta anos pelo legislador ordinário, somente vindo a se concretizar por intermédio da Lei nº 13.460/2017.

É interessante notar que, antes da EC nº 19/1998, houve uma única tentativa de regulamentação do direito de reclamação por meio do Projeto de Lei do Senado nº 29/1991, proposto pelo então Senador Fernando Henrique Cardoso. Entretanto, essa iniciativa não avançou e foi arquivada ao final da legislatura. A reforma administrativa trazida pela EC nº 19/1998 não só reestruturou o direito de reclamação como também introduziu a necessidade de regulamentação das formas de participação do usuário na Administração Pública, inserindo o direito de reclamação como uma dessas formas (SILVA, 2004, p. 83).

Ademais, a fim de obstar maiores bloqueios na aplicação de suas normas, a Lei nº 13.460/2017 contemplou conceitos para os fundamentais termos jurídicos que rodeiam sua órbita.

Em destaque as acepções de usuário, de serviço público e de reclamação, todos estatuídos no seu art. 2º e 10 da mencionada Lei nº 13.460/2017.

Além disso, a reforma trouxe uma redefinição dos conceitos fundamentais do Direito Administrativo, como os de usuário e serviço público. Essa ressignificação reflete a preocupação em promover uma transformação funcional e orgânica do Poder Público, buscando maior transparência, eficiência e participação dos cidadãos na gestão e na fiscalização dos serviços públicos (BRITTO, 1992, p. 116).

Torna-se de bom alvitre ressaltar que a eficiência e o combate à corrupção deixaram de ser somente anseios populares ou prescrições legais e sobrevieram a regular as ações de gestão pública, com a maior veemência e fiscalização por parte da sociedade sobre o atuar dos órgãos e das entidades públicas.

A condição do direito de reclamação como norma de eficácia limitada permaneceu inalterada até a promulgação da Lei nº 13.460/2017, que marcou uma mudança significativa ao estabelecer critérios para sua plena eficácia, como a regulamentação pelo legislador ordinário e a consideração de critérios temporais e quantitativos relacionados à população dos municípios (BRASIL, 2011).

Essa lei reforçou o entendimento do direito de reclamação como um instrumento de controle social dos serviços públicos, dando origem a um processo administrativo específico. A ideia de um ato provocador que desencadeia um procedimento administrativo fica evidente no Capítulo III da Lei nº 13.460/2017, que detalha como as manifestações dos usuários devem ser tratadas: desde a apresentação até a decisão administrativa (BRASIL, 2017).

Embora o conceito de controle social não seja explicitamente mencionado na lei, sua aplicação é clara na distribuição de responsabilidades no processo administrativo. Este é concebido no direito brasileiro como um instrumento que permite aos cidadãos participar do processo de tomada de decisões públicas, embora sem poder decisório direto sobre elas. A decisão final permanece como atribuição exclusiva do administrador público, sem compartilhamento desse poder com o cidadão reclamante (BRASIL, 2017).

No entanto, é importante notar que essa concepção de processo administrativo não é inflexível, e o legislador poderia ter atribuído aos usuários algum poder decisório sobre suas manifestações na esfera administrativa. Mesmo sem essa atribuição, o direito de reclamação continua sendo um meio relevante de controle social dos serviços públicos, pois estimula a interação dos cidadãos com a autoridade administrativa para a resolução de questões específicas.

4.2.4 o processo de edição da Lei de Proteção dos Usuários de Serviços Públicos

A promulgação da Lei nº 13.460/2017 gerou grande expectativa na sociedade civil, que há tempos clamava por serviços públicos de qualidade e por mecanismos efetivos de participação e proteção nesse contexto. No entanto, essa expectativa foi precedida por uma demora considerável por parte do Poder Legislativo na elaboração da lei, destacando-se também a falta de iniciativa do Judiciário em acelerar esse processo.

Desde a Emenda Constitucional nº 19 de 1998, já estava prevista a necessidade de uma Lei de defesa dos usuários de serviços públicos em um prazo específico. No entanto, o debate sobre essa lei só ganhou destaque no Congresso em 1999, com o Projeto de Lei nº 679/1999 e, posteriormente, com o Projeto de Lei nº 6.953/2002, que substituiu o primeiro. A morosidade do processo legislativo levou à Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO 24) movida pela OAB em 2013, buscando a determinação do STF para a promulgação da lei e, enquanto isso não acontecesse, a aplicação do Código de Defesa do Consumidor (CDC) em favor dos usuários de serviços públicos.

Em 2013, uma medida cautelar foi deferida pelo ministro Dias Toffoli, reconhecendo a demora do Congresso Nacional e reiterando a obrigação de tomar providências para suprir essa omissão legislativa em 120 dias. No entanto, não foi determinada a aplicação imediata do CDC durante esse período. A falta de ação legislativa persistiu, mesmo após a imposição cautelar, e a lei só foi promulgada em 2017, quatro anos depois da medida cautelar e dezenove anos após a determinação constitucional da EC nº 19/1998.

A Lei nº 13.460/2017 cumpriu, então, o que estava previsto na Emenda Constitucional nº 19/1998, além de outros dispositivos constitucionais relacionados aos direitos dos usuários e à qualidade dos serviços públicos. Ela regulamentou formas de participação do usuário na administração pública, especialmente no que diz respeito às reclamações sobre a prestação de serviços públicos, garantindo a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica da qualidade dos serviços. Sua ênfase na qualidade do serviço oferecido é um dos aspectos mais inovadores e centrais da lei, refletindo uma preocupação crescente com a eficiência e a satisfação dos cidadãos com os serviços públicos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao analisar a efetividade da lei, é fundamental considerar a necessidade de sua ampla divulgação e implementação pelos órgãos públicos, garantindo que os princípios de atendimento

adequado, acessibilidade, cortesia, respeito aos direitos do usuário, eficiência e segurança estejam presentes no cotidiano dos serviços públicos.

A efetividade da Lei nº 13.460/2017 também está ligada à participação ativa dos usuários na fiscalização e no controle social dos serviços públicos, fortalecendo a democracia e contribuindo para a melhoria contínua desses serviços. Portanto, conclui-se que a Lei nº 13.460/2017 desempenha um papel fundamental na defesa dos direitos dos usuários do serviço público, sendo essencial para garantir uma prestação de serviços mais transparente, eficiente e alinhada às necessidades e expectativas da sociedade.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 1 abr. de 2024.

_____. **Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998**. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/integras/688521.pdf>. Acesso em: 01 de mai. de 2024.

_____. **Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017**. Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13460.htm. Acesso em: 01 de mai. de 2024. 1866

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Lua Nova, São Paulo, n. 45, p. 97-145, 1998.

BRITTO, Carlos Ayres. **Curso de direito administrativo**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 1992.

DOS SANTOS, Wagner Costa. **GESTÃO DE PESSOAS, CAPITAL INTELECTUAL E SETOR PÚBLICO: A TRILOGIA DA INOVAÇÃO**. Disponível em: https://sguweb.unicentro.br/app/webroot/arquivos/atsubmissao/WAGNER_ARTIGO_UNICENTRO_2020_ok2020.pdf. Acesso em: 02 de mai. de 2024.

GALVÃO, Cristina Maria; SAWADA, Namie Okino; MENDES, Isabel Amélia Costa. **A busca das melhores evidências**. Revista da Escola de Enfermagem da USP, v. 37, p. 43-50, 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/reeusp/a/cfryP6YKfwDY8FgtCVgRN7d/?lang=pt>. Acesso em: 02 de mai. de 2024.

GADELHA, Maria Clara Bandeira de Mello. **A Lei nº 13.460 de 2017 e a realização do princípio da eficiência na prestação dos serviços públicos**. Trabalho de Conclusão de Curso. Faculdade de Direito do Recife. Universidade Federal de Pernambuco, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/27804>. Acesso em: 02 de mai. de 2024.

JUNQUILHO, Gelson Silva. Teorias da administração pública. **Florianópolis, Departamento de Ciências da Administração/UFSC**, 2010. Disponível em: <http://repositorio.unicentro.br:8080/jspui/handle/123456789/1626>. Acesso em: 02 de mai. de 2024.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2004.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 7^a ed. São Paulo: RT, 2003.

NIEBUHR, Joel de Menezes. **A nova lei de proteção e defesa dos usuários de serviços públicos**. Revista de Direito do Terceiro Setor, São Paulo, v. 11, n. 22, p. 195-219, 2017.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **Participação Administrativa**. A&C Revista de Direito Administrativo e Constitucional. Belo Horizonte, ano 05, n. 20. p. 191. Disponível em: <https://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/459>. Acesso em: 02 de mai. de 2024.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Precedentes administrativos no Brasil**. Revista da Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro, v. 21, n. 1, p. 135-154, 2019. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/211946356.pdf>. Acesso em: 02 de mai. de 2024.

OAB NACIONAL. **OAB requer ao Supremo medida em defesa de usuário de serviços públicos**. Disponível em: <https://www.oab.org.br/noticia/25792/oab-requer-ao-supremo-medida-em-defesa-de-usuario-de-servicos-publicos>. Acesso em: 02 de mai. de 2024.

1867

SCHIER, Adriana. **Relações de consumo e usuários de serviços públicos**. São Paulo: Atlas, 2002.

SILVA, José Afonso Da. **Curso de direito constitucional positivo**. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.