



SENADO FEDERAL

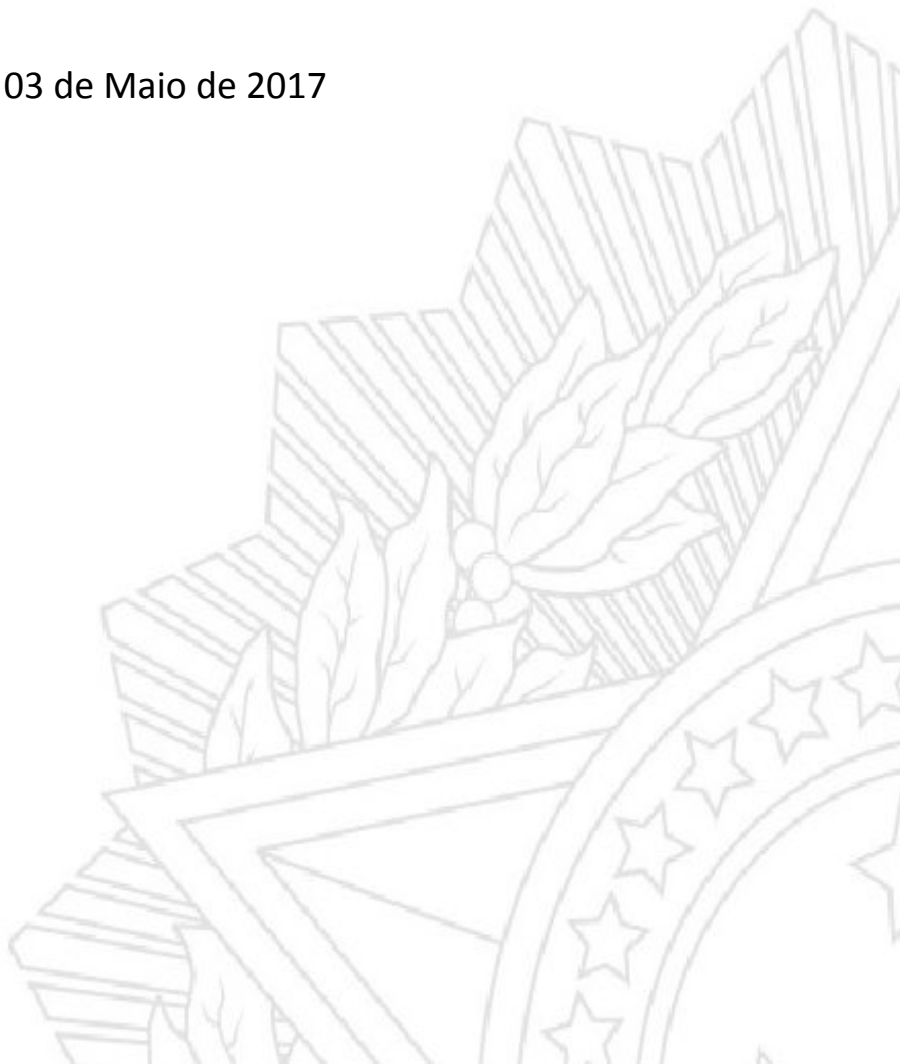
PARECER (SF) Nº 36, DE 2017

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA,
sobre o processo Substitutivo da Câmara dos Deputados a
Projeto de Lei do Senado nº20, de 2015, que Dispõe sobre
participação, proteção e defesa dos direitos do usuário
dos serviços públicos da administração pública.

PRESIDENTE EVENTUAL: Senador José Pimentel

RELATOR: Senador Antonio Anastasia

03 de Maio de 2017



**PARECER Nº , DE 2017**

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Substitutivo da Câmara dos Deputados ao Projeto de Lei do Senado nº 20, de 2015 (Projeto de Lei nº 6953, de 2002, na Câmara dos Deputados), que *dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública*.

Relator: Senador **ANTONIO ANASTASIA**

I – RELATÓRIO

Trata-se de examinar o Substitutivo da Câmara (SCD) nº 20, de 2015, ao Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 439, de 1999 (PL nº 6953, de 2002, na Câmara dos Deputados), que *dispõe sobre a proteção e defesa do usuário dos serviços públicos, prestados pela administração direta, indireta e os delegados pela União*.

O PLS nº 439, de 1999, foi uma das proposições que foram incluídas na chamada Agenda Brasil 2015, promovida pelo Congresso Nacional, tendo como objetivo instituir uma “agenda positiva” para o País que fosse ao encontro da melhoria do ambiente de negócios, do equilíbrio fiscal e da proteção social.

Inicialmente, deve-se ressaltar que há poucos pontos em comum entre a redação do PLS nº 439, de 1999, e o texto do SCD nº 20, de 2015, ora submetido à deliberação deste Senado Federal.

Podem ser destacadas como alterações relevantes introduzidas pelo SCD em relação ao PLS:





a) estende o alcance do projeto à administração pública direta e indireta *dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, nos termos do inciso I do § 3º do art. 37 da Constituição Federal*, o qual, no projeto original (PLS) aprovado pelo Senado, estava restrito ao âmbito da União, tornando-o, assim, de abrangência nacional;

b) prevê que *o acesso do usuário a informações será regido pelos termos da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011*; por ocasião da aprovação do PLS no Senado, ainda não existia esse estatuto legal, a chamada Lei de Acesso à Informação (LAI);

c) inova em relação ao PLS ao incluir um Capítulo – o Capítulo III – para tratar das *Manifestações Dos Usuários De Serviços Públicos*;

d) deixa de prever as Comissões de Ética propostas pelo PLS;

e) retira imposições ou autorizações ao Poder Executivo para executar ações, afastando, assim, o vício de inconstitucionalidade em face de sua competência administrativa e legislativa e do princípio constitucional da separação dos Poderes;

f) exclui o *Processo Administrativo* de que tratava o Capítulo V do PLS;

g) cria os *Conselhos de Usuários* (Capítulo V) e prevê a *Avaliação Continuada dos Serviços Públicos* (Capítulo VI);

h) prevê a entrada em vigor da lei que resultar do projeto, a contar de sua publicação, escalonada em três etapas, em conformidade com a esfera da Federação e, tratando-se de município, do tamanho de sua população, assim, compreendidos: trezentos e sessenta dias (União, Estados, Distrito Federal e municípios com mais de quinhentos mil habitantes); quinhentos e quarenta dias (municípios entre cem mil e quinhentos mil habitantes); e, setecentos e quarenta dias (municípios com menos de cem mil habitantes).

O PLS nº 439, de 1999, que deu origem ao SCD nº 20, de 2015, foi aprovado nesta CCJ, em decisão terminativa, em maio de 2002, tendo como relator o Senador Romero Jucá. Ao retornar à apreciação desta





Comissão, após alguns anos de tramitação na Câmara dos Deputados, a matéria veio ao nosso exame para a apresentação de relatório a respeito.

II – ANÁLISE

Compete a esta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), por força do disposto no art. 101, incisos I e II, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF) *opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade das matérias que lhe forem submetidas e emitir parecer, quanto ao mérito, sobre matérias de competência da União.*

Por sua vez, cabe ao Congresso Nacional *dispor sobre todas as matérias de competência da União*, por força do disposto no *caput* do art. 48 da Lei Maior.

Vejamos o tratamento dado pela Carta de 1988 ao assunto que é objeto central do SCD em exame.

A Lei Maior de 1988, ao tratar da prestação de serviços públicos pelo Poder Público, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, fixou os direitos dos usuários paralelamente ao dever de manutenção de um serviço adequado, conforme prevê o seu art. 175:

Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

I – o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;

II – os direitos dos usuários;

III – política tarifária;

IV – a obrigação de manter serviço adequado. (destacamos)

De outra parte, o § 3º do art. 37 prevê a participação do usuário na Administração Pública Direta e Indireta:



**Art. 37.**

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

I – as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;

II – o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;

III – a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública.

Devemos ressaltar, entretanto, que a redação atual do § 3º do art. 37 da Constituição decorre da Emenda Constitucional (EC) nº 19, de 1998, sendo a redação original do referido dispositivo de conteúdo bastante limitado, assim, expreso:

Art. 37.

§ 3º As reclamações relativas à prestação de serviços públicos serão disciplinadas em lei.

Destarte, pretendeu o constituinte derivado com a alteração da redação do § 3º do art. 37 da Constituição de 1988, mediante a EC nº 19, de 1998, fortalecer a defesa do consumidor-usuário de serviços públicos, assegurando a sua participação na vida administrativa, por meio de: (1) acesso aos registros e atos de governo, (2) disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função e (3) regulamentação das reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral.

Deve-se ressaltar, ainda, que a Emenda Constitucional (EC) nº 19, de 1998, por meio do seu art. 27, impôs ao Congresso Nacional a tarefa de elaborar a *lei de defesa do usuário de serviços públicos*, no prazo de cento e vinte dias da promulgação daquela Emenda, com a seguinte redação:



SF/17198.88714-66

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

Assim, não resta dúvida de que cabe ao Congresso Nacional elaborar *lei de defesa do usuário de serviços públicos*, em que pesem os dezenove anos decorridos desde a promulgação da EC nº 19, de 1998, sem ter sido ainda editada a referida lei para cumprir aquele mandamento constitucional.

De outra parte, o art. 24 da Lei Fundamental, em seus §§ 1º ao 3º, estabelece que, no *âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais*, devidamente suplementadas pelos Estados e pelo Distrito Federal, que poderão ainda exercer competência legislativa plena visando a atender às suas peculiaridades, quando não existir lei federal estipulando normas gerais sobre a matéria.

A competência da União para legislar sobre normas gerais nas matérias de competência concorrente, elencadas no referido art. 24, abrange a legislação principiológica (normas gerais, diretrizes, bases), e por isso não pode adentrar em normas de natureza específica, detalhística, casuística, sob pena de invasão de competência legislativa que fere o princípio da autonomia federativa. Assevera Manoel Gonçalves FERREIRA FILHO, acerca da caracterização do termo “normas gerais” que

‘normas gerais’ são princípios, bases, diretrizes, que hão de presidir todo um subsistema jurídico. Sempre haverá, no entanto, em face de casos concretos, dúvida até onde a norma será efetivamente geral, a partir de onde ela estará particularizando. Mais fácil é determinar o que sejam ‘normas gerais’ pelo ângulo negativo. Quer dizer, indicar os caracteres de uma norma que não é ‘geral’; é conseqüentemente, específica, particularizante, complementar (**Comentários à Constituição Brasileira de 1998**, Saraiva, 1988, vol. 1, p. 195-196)

Não obstante ser tormentosa a abrangência de *normas gerais*, cujo conceito, afirma Marçal JUSTEN FILHO, tem sido objeto de disputas, chegando alguns ao extremo de considerar que serão normas gerais todas as que a lei federal assim considerar – o que, alerta o jurista, conduziria ao absurdo de submeter a interpretação da Constituição ao que for disposto na lei ordinária (*in* **Comentários à Lei de Licitações e Contratos**





Administrativos, AIDE, 1994, 2ª ed., p. 13) –, o parâmetro deve ser tomado com especial cautela. Desse modo, para que se considere a integridade do princípio constitucional, o que diz respeito à *especificidade* deve ser tido como inconstitucional.

O SCD nº 20, de 2015, trata, sem sobra de dúvida, de normas gerais, constituindo matéria de lei nacional, não limitada ao âmbito da administração pública federal, haja vista o disposto no mencionado art. 27 da EC nº 19, de 1998, que estabelece o prazo para o Congresso Nacional elaborar a *lei de defesa do usuário de serviços públicos*, e no § 3º do art. 37 da Lei Maior, que prevê a edição de *lei para disciplinar as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta*.

Por conseguinte, em que pese o assunto *direito dos usuários de serviços públicos* não se encontrar elencado no art. 24 da Carta Magna entre as matérias que são de competência legislativa concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal, a proposição em exame deve ser normatizada mediante lei nacional, em razão de abranger as três esferas da Federação, não se restringindo, portanto, à administração pública federal, devendo a União, nesse caso, limitar-se a *estabelecer normas gerais*, *ex vi* do disposto no § 1º do citado art. 24.

Também não há no SCD em análise – que *estabelece normas básicas para participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos prestados direta ou indiretamente pela administração pública*, aplicando-se à *administração pública direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, nos termos do inciso I do § 3º do art. 37 da Constituição Federal*, conforme determina o seu art. 1º –, restrição de iniciativa, pois não se cuida de assunto submetido à iniciativa privativa do Presidente da República de que trata o art. 61, § 1º, da Constituição Federal.

Na tramitação inicial do PLS nº 439, de 1999, pelo Senado Federal, esta CCJ acatou o relatório do Senador Romero Jucá, que passou a constituir o Parecer nº 426, de 2002, do qual consta a seguinte afirmação:

Não há óbices quanto à constitucionalidade da proposta. A edição de lei sobre a matéria está expressamente prevista no § 3º do art. 37 da Lei Maior, conforme redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998, a Reforma Administrativa. Vale ressaltar que **não há, na matéria, vício de iniciativa, em razão do**



que estipula o art. 27 da mesma Emenda, que prevê a iniciativa do Congresso Nacional na matéria. (destacamos)

Ressalte-se, ainda, que a Câmara dos Deputados, ao apreciar o PL nº 6.953, de 2002, originário do PLS nº 439, de 1999, decidiu excluir o seu art. 6º – na verdade, deu nova redação ao *caput* para retirar a autorização de o Poder Executivo criar Ouvidorias de Defesa do Usuário de Serviços Públicos e a menção às Comissões de Ética, cujas atribuições constavam do art. 7º do PLS, sendo esse dispositivo excluído do SCD – em razão de não haver *respaldo constitucional e legal* para a sua aprovação, haja vista estar eivado do vício de iniciativa.

No primeiro relatório apresentado à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados (CCJC) pelo Deputado Sigmaringa Seixas sobre o PL nº 6.953, de 2002, o relator já observava que:

2.8.3 Por isso, as seis emendas supressivas apresentadas visam, a primeira, *à exclusão dos arts. 6º e 7º do PL nº 6.953, de 2002 (oriundo do Senado Federal)*. Os dispositivos suprimidos pela decisão da Comissão de Finanças e Tributação tratam da **criação das “Ouvidorias e da Comissões de Ética”, que implicariam a criação de cargos e funções sem o respaldo constitucional e legal.** (destacamos)

Já do relatório apresentado sobre a matéria em análise – que inclui diversos apensados – pelo relator Deputado Efraim Filho à CCJC, extrai-se o seguinte excerto:

Quanto às inconstitucionalidades formais e materiais das proposições em exame, cumpre assinalar o que se segue:

1. O PL nº 6.953, de 2002, em seu art. 2º, dá atribuições ao Poder Executivo, o que fere frontalmente o princípio da separação de Poderes. **Já os seus arts. 6º e 7º intentam autorizar o Poder Executivo a criar Ouvidorias também flagrantemente inconstitucionais, como soem ser as leis meramente autorizativas. Por outro lado, só o Presidente da República tem a competência privativa da iniciativa das leis (art. 61 da CF), que disponham sobre a criação de órgãos públicos (art. 61, § 1º, II, alíneas a, d e e, da CF);** (destacamos)

Ainda consta do relatório do Deputado Efraim Filho:





12. Por fim, o PL nº 6.882/13 também apresenta diversas inconstitucionalidades, a saber: em seu art. 1º, quando se refere aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios; nos arts. 6º, 7º e 8º, constantes dos Capítulos III e IV, quando dá atribuições a órgãos e entidades da Administração Pública; no art. 10, bem como no Capítulo VI – arts. 13 a 18, quando são criados órgãos públicos; no art. 12, inciso III, quando dá competência ao Ministério Público, no art. 21, quando se refere aos funcionários dos Poderes Legislativos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; no art. 22, quando dispõe sobre a lei orçamentária anual de cada ente da federação.

No que diz respeito ao mérito, concordamos com as modificações introduzidas pela Câmara, como Casa revisora, no PLS nº 439, de 1999 (PL nº 6953, de 2002), dentre as quais, as mais relevantes constam dos itens “a” ao “h” da primeira parte deste relatório, haja vista ter propiciado diversos e importantes aperfeiçoamentos à proposição aprovada pelo Senado Federal, destacando-se a que estende o alcance de *lege ferenda* para a administração pública de outros entes da Federação, antes, restrito à União.

Também excluiu vícios de constitucionalidade que atentavam contra o princípio da separação dos Poderes ao usurpar a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo de lei que trata das atribuições de órgãos da administração pública.

Incluiu, ademais, outras medidas que, sem dúvida, tornaram a proposição mais abrangente e efetiva no sentido de ir ao encontro dos preceitos constitucionais relativos à *participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública*.

Por derradeiro, quanto aos aspectos de juridicidade, regimentalidade e técnica legislativa não temos ressalvas a fazer ao SCD nº 20, de 2015.

III – VOTO

Em face do exposto, nos termos do art. 133, I, do Regimento Interno do Senado Federal, o voto é pela aprovação do Substitutivo da Câmara dos Deputados ao Projeto de Lei do Senado nº 439, de 1999, quanto





aos aspectos de constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e técnica legislativa e, também, quanto ao mérito.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/17198.88714-66



Relatório de Registro de Presença
CCJ, 03/05/2017 às 10h - 14ª, Ordinária
Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania

Maioria (PMDB)			
TITULARES		SUPLENTE	
JADER BARBALHO		1. ROBERTO REQUIÃO	PRESENTE
EDISON LOBÃO		2. ROMERO JUCÁ	
EDUARDO BRAGA	PRESENTE	3. RENAN CALHEIROS	
SIMONE TEBET	PRESENTE	4. GARIBALDI ALVES FILHO	PRESENTE
VALDIR RAUPP	PRESENTE	5. WALDEMIR MOKA	PRESENTE
MARTA SUPPLY	PRESENTE	6. ROSE DE FREITAS	PRESENTE
JOSÉ MARANHÃO	PRESENTE	7. HÉLIO JOSÉ	PRESENTE

Bloco Parlamentar da Resistência Democrática(PDT, PT)			
TITULARES		SUPLENTE	
JORGE VIANA	PRESENTE	1. HUMBERTO COSTA	PRESENTE
JOSÉ PIMENTEL	PRESENTE	2. LINDBERGH FARIAS	
FÁTIMA BEZERRA		3. REGINA SOUSA	
GLEISI HOFFMANN		4. PAULO ROCHA	PRESENTE
PAULO PAIM	PRESENTE	5. ÂNGELA PORTELA	PRESENTE
ACIR GURGACZ		6. VAGO	

Bloco Social Democrata(PSDB, PV, DEM)			
TITULARES		SUPLENTE	
AÉCIO NEVES	PRESENTE	1. RICARDO FERRAÇO	
ANTONIO ANASTASIA	PRESENTE	2. CÁSSIO CUNHA LIMA	
FLEXA RIBEIRO	PRESENTE	3. EDUARDO AMORIM	PRESENTE
RONALDO CAIADO	PRESENTE	4. DAVI ALCOLUMBRE	
MARIA DO CARMO ALVES	PRESENTE	5. JOSÉ SERRA	

Bloco Parlamentar Democracia Progressista(PP, PSD)			
TITULARES		SUPLENTE	
LASIER MARTINS	PRESENTE	1. IVO CASSOL	
BENEDITO DE LIRA		2. ANA AMÉLIA	PRESENTE
WILDER MORAIS	PRESENTE	3. SÉRGIO PETECÃO	

Bloco Parlamentar Socialismo e Democracia(PPS, PSB, PCdoB, REDE)			
TITULARES		SUPLENTE	
ANTONIO CARLOS VALADARES	PRESENTE	1. LÍDICE DA MATA	PRESENTE
ROBERTO ROCHA	PRESENTE	2. JOÃO CAPIBERIBE	PRESENTE
RANDOLFE RODRIGUES	PRESENTE	3. VANESSA GRAZZIOTIN	PRESENTE

Bloco Moderador(PTB, PSC, PRB, PR, PTC)			
TITULARES		SUPLENTE	
ARMANDO MONTEIRO	PRESENTE	1. CIDINHO SANTOS	PRESENTE
EDUARDO LOPES	PRESENTE	2. VICENTINHO ALVES	
MAGNO MALTA	PRESENTE	3. FERNANDO COLLOR	



Relatório de Registro de Presença

Não Membros Presentes

GLADSON CAMELI

JOSÉ MEDEIROS

PEDRO CHAVES

DECISÃO DA COMISSÃO

(SCD 20/2015)

NA 14ª REUNIÃO ORDINÁRIA, REALIZADA NESTA DATA, O SENADOR ANTONIO ANASTASIA PASSA A PRESIDÊNCIA AO SENADOR JOSÉ PIMENTEL.

A COMISSÃO APROVA O RELATÓRIO DO SENADOR ANTONIO ANASTASIA, QUE PASSA A CONSTITUIR O PARECER DA CCJ, FAVORÁVEL AO SCD Nº 20 DE 2015.

A COMISSÃO APROVA O REQUERIMENTO Nº 17, DE 2017-CCJ, DE AUTORIA DA SENADORA LÍDICE DA MATA, DE URGÊNCIA PARA A MATÉRIA (FL. Nº 53).

03 de Maio de 2017

Senador JOSÉ PIMENTEL

Presidiu a reunião da Comissão de Constituição, Justiça e
Cidadania