

# **OS DESAFIOS DAS OUVIDORIAS NA DEFESA DOS USUÁRIOS DOS SERVIÇOS PÚBLICOS COMO UM CANAL DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA BUSCA PELA QUALIDADE DOS SERVIÇOS PÚBLICOS**

## **THE CHALLENGES OF THE OMBUDSMAN IN THE DEFENSE OF PUBLIC SERVICES USERS AS CHANNEL OF SOCIAL PARTICIPATION IN THE SEARCH FOR QUALITY OF PUBLIC SERVICES**

**Cristina Barbosa Rodrigues**

<http://lattes.cnpq.br/5150878327005126>

**Fernanda Ghiuro Valentini Fritoli**

<http://lattes.cnpq.br/0927773724876388>

### **RESUMO**

O presente artigo, no âmbito da multidisciplinariedade do direito, realizando a uma análise da Lei 13.460/2017, Lei de Defesa dos Usuários de Serviços Públicos, que trata da participação, proteção e defesa dos direitos dos usuários de serviços públicos, regulamentando o §3º do artigo 37, da Constituição Federal, após o estabelecimento de algumas premissas - como o conceito de serviço público, suas espécies e seus princípios, define quais são os direitos básicos dos cidadãos que se utilizam desses serviços e aborda a formas de participação dos usuários na gestão e melhoria desses serviços, demonstrando a relevância do controle social dos serviços públicos. Nesse contexto, é demonstrada a importância das ouvidorias, as quais, além de representarem um relevante instrumento facilitador da participação e do controle da sociedade sobre a Administração Pública, são essenciais para a melhoria dos serviços públicos, como um canal de comunicação e intermediação entre os usuários e os seus prestadores, gerindo demandas e contribuindo para eficiência do serviço público, realizando diagnósticos e propondo melhorias para a satisfação das necessidades públicas, bem como é relevado o novo perfil desses indispensáveis órgãos e como devem ser direcionadas as suas atuações e respectivas responsabilidades perante o interesse público, posto que representam um dos principais canais que vocalizam demandas da sociedade.

**Palavras-chave:** Ouvidorias. Serviço Público. Qualidade.

## ABSTRAT

This article, within the scope of the multidisciplinary of law, carrying out an analysis of Law 13.460/2017, Law of Defense of Users of Public Services, which deals with the participation, protection and defense of the rights of users of public services, regulating §3 of article 37, of the Federal Constitution , after the establishment of some premises - such as the concept of public service, its species and its principles, it defines what are the basic rights of citizens who use these services and addresses the forms of user participation in the management and improvement of these services, demonstrating the relevance of social control of public services. In this context, the importance of ombudsmen is demonstrated, which, in addition to representing an important instrument that facilitates the participation and control of society over Public Administration, are essential for the improvement of public services, as a channel of communication and intermediation between users and their providers, managing demands and contributing to the efficiency of the public service, making diagnoses and proposing improvements to meet public needs, as well as the new profile of these indispensable bodies and how their actions and respective responsibilities should be directed towards the public interest, since they represent one of the main channels that voice society's demands.

**Keywords:** Ombudsman. Public service. Quality.

**Sumário:** I. Introdução. II. O Serviço Público e sua Importância III. Usuário do Serviço Público: Consumidor, Cliente ou Cidadão. IV. Direitos e Deveres dos Usuários dos Serviços Públicos. V. A Participação dos Usuários na Gestão do Serviço Público: O Controle Social Sobre os Atos da Administração Pública. VI. As Ouvidorias e o Desafio da Participação Social na Busca pela Qualidade e Efetividade dos Serviços Públicos. VII. Conclusão. VIII. Referências bibliográficas.

### I - Introdução

O presente artigo, no âmbito da multidisciplinariedade do direito, tem como objetivo realizar uma análise da Lei 13.460/2017, Lei de Defesa dos Usuários de Serviços Públicos, que trata da participação, proteção e defesa dos direitos dos usuários de serviços públicos, regulamentando o §3º do artigo 37, da Constituição Federal, buscando delimitar, após o estabelecimento de algumas premissas - como o conceito de serviço público, suas espécies e

seus princípios - quais são os direitos básicos dos cidadãos que se utilizam desses serviços, bem como tratar das formas de participação destes na gestão desses serviços, na busca da melhoria das condições de vida da população em geral. Sobre esse aspecto, ou seja, sobre o controle social dos serviços públicos, ainda será revelada a importância das ouvidorias, que além de representarem um relevante instrumento facilitador da participação e do controle da sociedade sobre a atuação da Administração Pública, são essenciais para a melhoria da qualidade dos serviços públicos, como um canal de comunicação e intermediação entre os usuários e os seus prestadores, gerindo estas demandas e contribuindo para a qualidade e efetividade do serviço público, realizando diagnósticos e propondo melhorias para a satisfação das necessidades públicas. Nesse cenário, além do panorama geral sobre os serviços públicos, direitos e deveres dos seus usuários, examinado se os mesmos, indistintamente, também devem ser considerados consumidores, na concepção do Código de Defesa do Consumidor, ao final, será investigado qual é o novo perfil das ouvidorias e como devem ser direcionadas a sua atuação e as suas respectivas responsabilidades perante o interesse público, posto que tais órgãos representam um dos principais canais que vocalizam as necessidades sociais mais urgentes que não estão sendo atendidas pelos serviços públicos prestados pelo Estado, têm justamente esta função.

## **II - O Serviço Público e Sua Importância**

Serviços públicos podem ser entendidos, de forma bem sintética, como atividades realizadas pelo Estado ou por quem lhe recebeu delegação, com a finalidade de atender as necessidades públicas. Em uma análise mais apurada, Maria Sylvia Zanella Di Pietro define essa atuação estatal como toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que este a exerça diretamente ou por meio de seus delegados, para satisfazer concretamente às necessidades coletivas, as executando, mediante incidência do regime jurídico público ou parcialmente público.<sup>1</sup>

Para delimitar o âmbito de sua aplicação, a Lei de Defesa do Usuário do Serviço Público, em uma abordagem ampla, identificando-o como qualquer atividade administrativa, retorna ao conceito de serviço público sociológico, formulada pela Escola do Serviço Público, rompendo com a doutrina administrativista, que identifica o serviço público como uma espécie de atividade administrativa, especialmente qualificada como atividade prestacional,

---

<sup>1</sup> DI PIETRO, Maria Zanella. *Direito administrativo*. 29 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p.139.

subordinada a um regime jurídico específico<sup>2</sup>, estabelecendo, em seu art. 2º, II, que serviço público se trata de atividade administrativa ou de prestação direta ou indireta de bens ou serviços à população, exercida por órgão ou entidade da administração pública.

Essa abrangência da definição legal de serviço público também é observada por Thiago Marrara:

“a definição legal evidencia que o Código abarca serviços públicos sociais ou econômicos consistentes na oferta de uma prestação (como os serviços educacionais, de tratamento de saúde, de assistência social ou jurídica) ou na entrega de um bem (como os serviços de fornecimento de água, de alimentos, de medicamentos) ao usuário, pessoa física ou jurídica”.

Referido autor ressalta que o artigo 2º, inciso II da Lei de Defesa dos Usuários menciona também a expressão “atividade administrativa” com a nítida intenção de incluir nessa definição legal os chamados “serviços públicos administrativos”, que desempenham função complementar ou de suporte a um serviço público principal<sup>3</sup>.

Nessa seara, é constada a relevância social dessas atividades e que incumbe ao Poder Público a prestação desses serviços, que, dependendo da sua natureza, podem ser prestados diretamente pelo Estado ou por particulares, sob o regime de concessão ou permissão, através de licitação, nos termos do art. 175, da Constituição Federal ou, ainda, mediante autorização.

Tais atividades, fundamentais para o atendimento das necessidades individuais e coletivas dos cidadãos, são regidas por princípios, diretrizes basilares, que funcionam como “engrenagens”, com o objetivo de fazer o sistema fluir harmonicamente para atingir um fim, ou seja, a prestação do serviço de forma eficiente e efetiva, os quais passaremos a examinar.

De acordo com a doutrina e com o que prevê a Lei 8.987/95, Lei de Concessões e Permissões do Serviço Público, os serviços públicos devem ser prestados sob a égide dos

---

<sup>2</sup> RICARDO DA COSTA SCHIER, Adriana; MENDONÇA BERTOTTI, Bárbara. Os direitos dos usuários de serviços públicos: uma análise da lei nº 13.460/17 e de seus preceitos. Revista do Direito, Santa Cruz do Sul, n. 58, p. 113-130, dez. 2019. ISSN 1982-9957. Disponível em: <<https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/14468>>. Acesso em: 20/10/2020. doi: <https://doi.org/10.17058/rdunisc.v0i58.14468>.

<sup>3</sup> MARRARA, Thiago. O Código de Defesa do Usuário de Serviços Públicos (Lei n. 13.460/2017): seis parâmetros de aplicabilidade. Revista Colunista Direito do Estado. Ano 2018, nº 383. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/thiago-marrara/o-codigo-de-defesa-do-usuario-de-servicos-publicos-lei-n-13460-2017-seis-parametros-de-aplicabilidade>. Acesso em 28/10/2020.

princípios da continuidade, igualdade, eficiência, atualidade, modicidade de tarifas e da cortesia.

Pelo princípio da continuidade, os serviços públicos devem ser prestados de maneira contínua, o que significa dizer que não são passíveis de interrupção, posto que devem satisfazer necessidades coletivas perenes. Isto ocorre pela própria importância de que o serviço público se reveste, o que implica ser colocado à disposição do usuário com qualidade e regularidade.

Reafirmando a necessidade dessa continuidade, impõe-se ainda que o serviço seja constante, na área e no período de sua prestação<sup>4</sup>, de forma que as eventuais interrupções apenas poderão ocorrer em situações excepcionais e mediante prévio aviso (razões de ordem técnica, segurança das instalações e inadimplemento do usuário), resguardado o interesse público.

Quanto ao princípio da igualdade dos usuários, significa dizer que o serviço público deve ser prestado em benefício de todas as pessoas que se encontrem em situação equivalente, sendo certo que certas diferenciações poderão ocorrer quando forem devidamente fundamentadas em critérios adequados às necessidades peculiares de determinados usuários. Tal diretriz elementar decorre do direito ao serviço adequado previsto no artigo 6º, §1º, da Lei nº 8.987/95 e do princípio da impessoalidade, inerente a toda atuação da Administração Pública.

Em conformidade com o princípio da eficiência, os serviços públicos devem ser executados com a utilização racional dos recursos públicos, ou seja, com o menor custo e o maior aproveitamento. E mais: devem ser prestados, de acordo com o princípio da atualidade, mediante a utilização de tecnologias e métodos atuais, modernos e adequados, buscando-se, de forma contínua, a modernização das técnicas, dos equipamentos e das instalações, visando a melhoria e expansão do serviço, de acordo com o comando do art.6º, § 2º, da Lei 8.789/95.

Ademais, em homenagem aos princípios da modicidade das tarifas e da cortesia, os valores cobrados pela prestação dos serviços públicos (serviços de utilidade pública delegados) devem ser acessíveis aos usuários, ou seja, devem observar o poder aquisitivo daqueles que usufruem dos serviços públicos, para que esses não sejam impedidos de utilizá-los, tanto que outras fontes de receitas (alternativas ou complementares) poderão ser previstas pelo Poder Público Concedente para subsidiarem o valor de sua prestação de modo a permitir o amplo acesso aos serviços, os quais ainda deverão ser prestados com cortesia, respeito e urbanidade.

Nesse contexto das diretrizes basilares inerentes à prestação de serviços públicos, o art. 4º da Lei de Defesa dos Usuários de Serviços Públicos, repisa que esses serviços e o

---

<sup>4</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 520.

atendimento do usuário deverão ser realizados de forma adequada, observados os princípios da regularidade, da continuidade, da efetividade, da segurança, da atualidade, da generalidade, da transparência e da cortesia.

Em relação a estes últimos princípios, a lei impõe a necessidade de generalidade, ou seja, o serviço deve ser prestado para todos os usuários, indiscriminadamente; exige, pelo princípio da regularidade, que a qualidade do serviço público, além de buscada, deve ser mantida; proíbe, em observância ao princípio da segurança, que a vida dos usuários seja colocada em risco; obriga, pelo princípio da transparência, seja dada a devida publicidade dos atos públicos, bem como traz o bem-vindo princípio da efetividade, comando basilar que reflete e justifica a razão de ser de todas demais diretrizes do serviço público, impondo à Administração Pública o dever de apresentar, de fato, melhorias reais para os usuários do serviço público, oferecendo-lhes a satisfação de suas necessidades.

### **III – Usuário do Serviço Público: Consumidor, Cliente ou Cidadão?**

Diante da adoção de um conceito mais amplo de serviço público, o artigo 2º, inciso I, da Lei de Proteção e Defesa do Usuário, com a mesma dimensão, define que o usuário do serviço público é aquele que potencialmente se beneficia ou utiliza o serviço, de forma que qualquer pessoa física ou jurídica tem potencial para se enquadrar no conceito, consagrando-se, assim, o princípio da universalidade na prestação dos serviços públicos.

Contudo, a aplicação da Lei de Defesa do Usuário do Serviço Público, não supre a necessidade de cumprimento das normas regulamentadoras específicas, como, por exemplo, quando se tratar de serviço ou atividade que se submete às normas estabelecidas pelas agências reguladoras.

Além disso, a Lei de Defesa do Usuário do Serviço Público prevê a aplicação do Código de Proteção e Defesa do Consumidor - CDC (Lei 8.078/1990) quando, na prestação dos serviços públicos, for caracterizada relação de consumo.

Diante dessa menção expressa ao CDC, a referida norma indica que a prestação de alguns serviços públicos poderá caracterizar relação de consumo, mas não soluciona a antiga polêmica envolvendo a amplitude da aplicação das normas consumeristas a esses serviços.

Sobre a questão, surgiram três entendimentos acerca da aplicabilidade das normas consumeristas ao ensejo da prestação dos serviços públicos: a tese ampliativa, a intermediária e a restritiva.

De acordo com a tese ampliativa, todos os serviços públicos submetem-se ao CDC, uma vez que esse diploma legislativo menciona a aplicabilidade dessas normas aos serviços públicos sem fazer qualquer distinção, bem como pelo fato de que todos os serviços públicos seriam remunerados, ainda que indiretamente, por tributos (taxas ou impostos). Já pela tese intermediária, o CDC deve ser aplicado aos serviços públicos *uti singuli*, que são remunerados individualmente pelos usuários-consumidores (taxa ou tarifa), em conformidade com o artigo 3º, §2º, do CDC, excluídos, portanto, os serviços públicos *uti universi*. Por fim, a tese restritiva defende a incidência do CDC apenas sobre os serviços individuais, remunerados por tarifas, excluídos da sua aplicação os serviços *uti universi* e os serviços individuais remunerados por taxa.

Nesse contexto controverso, verifica-se que muitos doutrinadores acolhem a tese restritiva, defendendo que a aplicação do CDC ocorre apenas em relação aos serviços públicos *uti singuli* (individuais) que sejam remunerados por tarifa.

O fato é que o artigo 3º, §2º, do CDC, ao conceituar “serviço” para fins de incidência do regime jurídico previsto na legislação consumerista exige de forma expressa, a presença do elemento “remuneração” e, nesse caso, estariam excluídos do conceito legal os serviços *uti universi* ou gerais, que não são remunerados individualmente pelo usuário.

Embora seja necessário considerar que até mesmo os serviços públicos gerais são remunerados, ainda que indiretamente, por impostos, o CDC, ao utilizar a expressão “mediante remuneração”, indica a intenção de exigir a remuneração específica do usuário, para considerá-lo consumidor.

Por outro lado, a inaplicabilidade do CDC aos serviços públicos individuais remunerados por taxas, justifica-se, ainda, pela natureza tributária e não contratual da relação jurídica, de forma que, sob o ponto de vista jurídico, contribuinte não se confunde com consumidor, devendo ser aplicada à relação entre o Estado e o contribuinte a legislação tributária, e não o CDC.

Contudo, o art. 1º, §2º, II, da lei protetiva dos usuários dos serviços públicos, na verdade, não encerra a polêmica, posto que a redação desse dispositivo legal apenas afasta a tese ampliativa, mas permanecem sustentáveis as teses intermediária e restritiva acima mencionadas.

Na verdade, conforme Thiago Marrara<sup>5</sup>, o Código de Defesa do Usuário do Serviço Público representa o corpo básico de garantias para todos os usuários de serviços públicos, às quais se somam normas setoriais, de forma que, quando houver na prestação desses serviços a caracterização de uma relação de consumo, as normas do CDC poderão se somar a ele, mas não poderão afastar sua aplicabilidade. E, da mesma trilha, aplicam-se, subsidiariamente, à Lei de Defesa dos Usuários de Serviços Públicos, as normas regulamentadoras específicas de determinadas atividades de interesse público, como as instituídas pelas agências reguladoras.

#### **IV – Direitos e Deveres dos Usuários dos Serviços Públicos**

A Lei de Defesa do Usuário do Serviço Público estrutura uma rede básica de amparo ao usuário dos serviços públicos, concretizando, no artigo 7º da Lei n. 13.460/2017, os já mencionados princípios e disciplinando o mínimo exigível na prestação adequada do serviço público e no atendimento ao usuário.

Nesse compasso, conforme consta do art. 6º da Lei 13.460/2017, o usuário de serviço público tem direito à adequada prestação dos serviços. Aliás, nas palavras de Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>6</sup>, a figura estelar do serviço público é o usuário, pois “é em função dele, para ele, em seu proveito e interesse que o serviço existe”.

Isso significa que, para atingir tal mandamento legal, os agentes públicos e prestadores desses serviços deverão observar algumas diretrizes, de modo a garantir minimamente os direitos básicos aos usuários.

Dentre as diretrizes a serem seguidas, podemos observar as que determinam a observância de urbanidade, respeito, acessibilidade e cortesia no atendimento aos usuários, presumindo-se, destes, a boa-fé. Além disso, os prestadores de serviços públicos devem observar, em observância aos princípios da impessoalidade e isonomia, o atendimento por ordem de chegada, ressalvados os casos de urgência, asseguradas as prioridades legais às pessoas com deficiência, aos idosos, às gestantes, às lactantes e às pessoas acompanhadas por crianças de colo; adequação entre meios e fins, igualdade no tratamento aos usuários;

---

<sup>5</sup> MARRARA, Thiago. *O Código de Defesa do Usuário de Serviços Públicos (Lei n. 13.460/2017): seis parâmetros de aplicabilidade*. Revista Colunista Direito do Estado. Ano 2018, nº 383. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/thiago-marrara/o-codigo-de-defesa-do-usuario-de-servicos-publicos-lei-n-13460-2017-seis-parametros-de-aplicabilidade>. Acesso em 28/10/2020.

<sup>6</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 34.ª ed. rev.e atual até a Emenda Constitucional 99, de 14.12.2017. São Paulo: Malheiros, 2019, p. 723.

cumprimento de prazos e normas procedimentais; definição, publicidade e observância de horários e normas compatíveis com o bom atendimento ao usuário.

Ainda nessa toada balizadora, a Lei de Defesa dos Usuários impõe a adoção das seguintes medidas visando a proteção à saúde e à segurança dos usuários: (i) a autenticação de documentos pelo próprio agente público, à vista dos originais apresentados pelo usuário, sendo vedada, em regra a exigência de reconhecimento de firma; (ii) a manutenção de instalações salubres, seguras, sinalizadas, acessíveis e adequadas ao serviço e ao atendimento; (iii) eliminação de formalidades e de exigências cujo custo econômico ou social seja superior ao risco envolvido; (iv) a observância, pelos agentes públicos dos códigos de ética ou de conduta; (v) a aplicação de soluções tecnológicas que visem a simplificação de processos e procedimentos de atendimento ao usuário e propiciar melhores condições para o compartilhamento das informações; (vi) a utilização de linguagem simples e compreensível, evitando o uso de siglas, jargões e estrangeirismos; (vii) vedação da exigência de nova prova sobre fato já comprovado em documentação já apresentada; e (viii) da obrigatoriedade de comunicação prévia de que a prestação do serviço cessará em virtude de inadimplemento, bem como do dia a partir do qual será paralisado, o deverá ocorrer necessariamente durante horário comercial, sendo vedada a suspensão que se inicie na sexta-feira, no sábado, no domingo, em feriado ou no dia anterior que o anteceder, de modo que não seja dificultado o seu restabelecimento.

Tais diretrizes, que se traduzem, em verdade, em deveres, visam direcionar e pautar a atuação dos prestadores de serviços públicos, exigindo a adoção de condutas adequadas para com os usuários.

O artigo 6º da Lei de Defesa dos Usuários traz os direitos dos usuários perante a Administração Pública, abrangendo desde a solicitação de prestação de um serviço público até o acesso a informações acerca do próprio usuário e dos serviços públicos. Estabelece, assim, como direitos básicos dos usuários: (i) participação no acompanhamento da prestação e na avaliação dos serviços; (ii) obtenção e utilização dos serviços com liberdade de escolha entre os meios oferecidos e sem discriminação; (iii) acesso e obtenção de informações relativas à sua pessoa constantes de registros ou bancos de dados; (iv) proteção de suas informações pessoais; (v) atuação integrada e sistêmica na expedição de atestados, certidões e documentos comprobatórios de regularidade; e (vi) obtenção de informações precisas e de fácil acesso nos locais de prestação do serviço, assim como sua disponibilização na internet.

Por outro lado, em contrapartida a esses direitos, a norma acima mencionada, em seu artigo 8º, estabelece como obrigações do usuário do serviço público: (i) usar adequadamente os

serviços, numa postura de urbanidade e boa-fé; (ii) prestar, quando solicitadas, as informações pertinentes ao serviço utilizado; (iii) colaborar para a adequada prestação do serviço e, principalmente (iv) preservar as condições dos bens públicos por meio dos quais lhe são prestados os serviços.

Veja-se que a lei, ao valer-se de conceitos muito abertos, como “utilização adequada” e “informações pertinentes”, acaba por dificultar a exigência e o cumprimento de tais obrigações por parte dos usuários. De qualquer forma, é possível concluir que, em contrapartida aos seus direitos, os usuários dos serviços públicos possuem deveres, que podem ser resumidos no compromisso de colaborar com a Administração Pública. Tais obrigações, na realidade, revelam deveres inerentes ao exercício da cidadania, de forma que jamais será legítima a conduta de depredar bens públicos, sendo que a eventual insatisfação dos usuários quanto à adequação do serviço deverá ser solucionada pelas vias apropriadas, inclusive com a necessária responsabilização dos culpados. O vandalismo e a destruição do patrimônio público são condutas ilícitas que agravam as deficiências dos serviços públicos e que exigem o sancionamento apropriado<sup>7</sup>, já que prejudicam a coletividade, como um todo, pois, conforme bem sintetizou Celso Antônio Bandeira de Mello, em inúmeras palestras proferidas na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP, citando frase célebre de Ignace Ramonet, jornalista e diretor do “Le Monde Diplomatique” “o serviço público é o patrimônio dos que não têm patrimônio”.

## **V - A Participação dos Usuários na Gestão do Serviço Público: O Controle Social Sobre os Atos da Administração Pública**

O conceito de controle social engloba não apenas os meios de que os cidadãos possuem para acompanhar as atividades exercidas pelos gestores públicos, mas também pode ser entendido como uma das formas de fiscalização da atuação estatal, de controle externo da Administração Pública, exercido diretamente pela sociedade, que ora tem por finalidade habilitar o particular a intervir nas coisas do Estado para defesa de direito ou interesse pessoal e ora com vistas à defesa de direito ou interesse geral<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 5.ª ed. - São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018.

<sup>8</sup> DIEGUES, Geraldo César. *O controle social e participação nas políticas públicas: o caso dos conselhos gestores municipais*. Disponível em: <https://portalseer.ufba.br/index.php/nausocial/article/view/31241>. Acesso em: 09/11/2020.

De fato, o controle popular ou social, é decorrência do primado da democracia<sup>9</sup> e, nessa seara, presume a inclusão e a participação proativa dos cidadãos na gestão pública, mediante o uso efetivo dos mecanismos legalmente instituídos para a sociedade monitorar os atos da Administração Pública e, quando necessário, promover medidas para corrigir o seu curso, para que não se distanciem das necessidades e interesses da coletividade, como, por exemplo, a iniciativa popular de leis, o plebiscito, o referendo, a ação popular, as audiências e consultas públicas, o orçamento participativo, os conselhos representativos, como o conselho de usuários de serviços públicos e as ouvidorias, estes dois últimos, inclusive, com importância retratada na 13.460/2017, Lei de Defesa dos Usuários do Serviço Público, a seguir examinada.

O protagonismo do usuário e a preocupação com o atendimento de suas necessidades são reforçados com mais uma previsão legal da possibilidade dos usuários se manifestarem perante os prestadores de serviços públicos acerca dos serviços que lhes são prestados. De acordo com a Lei de Defesa dos Usuários dos Serviços Públicos, essas manifestações podem ocorrer mediante formulação de denúncias, oferecimento de sugestões, elogios ou outros pronunciamentos, sendo vedado o anonimato.

Para tanto, os prestadores de serviços públicos deverão sempre disponibilizar formulários simplificados e de fácil compreensão para apresentação das manifestações pelos usuários, sendo facultada a esses a sua utilização, sem que lhes sejam impostos requisitos que inviabilizem a sua manifestação. Contudo, a identificação do usuário deve ser protegida pela restrição de acesso garantida pela Lei n.º 12.527/2011, devendo, ainda, serem observados os direitos dos usuários que se encontram previstos na Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais – LGPD (Lei n. 13.709/2018), também aplicáveis aos usuários de serviços públicos.

Tais manifestações, que não poderão ser recusadas se realizadas de acordo com os ditames legais, sob pena, inclusive, de responsabilização administrativa, criminal e cível do agente responsável, são de suma importância não só para a proteção do usuário, mas também para que a própria Administração Pública tenha conhecimento sobre a qualidade dos serviços que vêm oferecendo aos cidadãos e possa aplicar, em observância ao princípio da eficiência, as melhorias necessárias.

O art. 12 da Lei de Defesa dos Usuários, impõe que os procedimentos administrativos relativos à análise das manifestações dos cidadãos observarão os princípios da eficiência e da celeridade, tendo em mira sua efetiva resolução, que compreenderá a recepção da manifestação no canal de atendimento adequado, a emissão de comprovante de recebimento da manifestação,

---

<sup>9</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. São Paulo: Lumen Juris, 2008.p.888

a análise e obtenção de informações, quando necessário; decisão administrativa final e, por fim, a ciência ao usuário, definindo-se, assim, cinco etapas objetivas e obrigatórias para que as manifestações dos usuários sejam solucionadas de modo adequado e satisfatório e para assegurar que os órgãos e entidades públicas não só recebam as manifestações dos usuários, mas promovam o devido encaminhamento, desencadeiem as respectivas providências, bem como confirmem as soluções adequadas, comunicando-lhes, ao final, o desfecho de seus requerimentos.

A mencionada norma protetiva de defesa do usuário atribui a competência para receber tais manifestações à Ouvidoria ou, quando ela for inexistente, ao órgão ou entidade responsável pela execução do serviço e ao órgão ou entidade a que este seja subordinado ou vinculado.

A participação do usuário na gestão, fiscalização e melhoria do serviço público também deverá ser garantida com a criação de Conselhos de Usuários. Tal colegiado trata-se de importante novidade da Lei de Defesa dos Usuários, configurado como órgão consultivo responsável pela supervisão de todo o sistema, inclusive no tocante à atuação das ouvidorias, podendo, além de monitorar, propor melhorias para a prestação de serviços públicos.

## **VI - As Ouvidorias e o Desafio da Participação Social na Busca pela Qualidade e Efetividade dos Serviços Públicos**

As Ouvidorias que, em geral, se restringiam à missão de serem canais de comunicação entre os prestadores de serviços públicos e os seus usuários, de acordo com o desenho institucional que lhe foi conferido pela lei 13.460/2017, devem, agora, em uma postura proativa, buscar a defesa efetiva dos interesses dos usuários de serviços públicos. Assim, estes órgãos passam a desempenhar um papel de maior relevância, sendo responsáveis não apenas pelo recebimento e encaminhamento das manifestações realizadas pelos usuários, mas também pela consolidação de informações e elaboração do denominado “Relatório de Gestão”, a fim de apontar as falhas de execução e sugerir melhorias para o aprimoramento do serviço público, de modo a observar os princípios do serviço adequado e da eficiência administrativa.

Ao regulamentar o Relatório de Gestão, a norma protetiva dos usuários lista os requisitos mínimos que deverão estar presentes no respectivo documento, podendo o órgão ou entidade, por meio de regulamento próprio, incluir outras informações ou exigências que entender pertinentes. Esse Relatório de Gestão deverá ser encaminhado à autoridade máxima do órgão vinculado à Ouvidoria, a quem caberá a adoção de medidas para a promoção de melhorias, e disponibilizado integralmente na internet, para conhecimento e controle social.

A propósito, sobre o novo papel exercido pelas ouvidorias [que, como visto, não devem se limitar a receber e encaminhar as manifestações dos usuários de serviços públicos], vale anotar que na esfera federal, no âmbito da Controladoria-Geral da União -CGU, já se percebia uma postura proativa do órgão, conforme se verifica da leitura dos principais processos de negócios das ouvidorias do Guia de Orientação para Gestão de Ouvidorias, publicado pela Controladoria-Geral da União ainda em agosto de 2013<sup>10</sup>.

Observando os princípios da transparência e da eficiência, a Administração Pública, por intermédio de suas respectivas ouvidorias, deverá prestar contas à sociedade, apresentando, anualmente, relatórios de gestão detalhados, não apenas consolidando às demandas da população, mas especialmente realizando a análise dos pontos recorrentes e as providências que foram ou que deverão ser adotadas nas soluções apresentadas. Referido documento de efetiva gestão dos serviços públicos, de acordo com o artigo 15 da Lei de Defesa dos Usuários, deverá ser encaminhado ao gestor maior de cada órgão e entidade e disponibilizado via internet para toda a população.

Nesse diapasão, é possível constatar que as ouvidorias, pela sua natureza facilitadora da relação entre os órgãos e instituições e seus usuários, precisarão, cada vez mais, se articular com diversas outras áreas e setores envolvidos na prestação dos serviços, construindo, assim, uma rede proativa e colaborativa para garantir a efetividade desses serviços públicos, garantindo, assim, o atendimento das necessidades daqueles que se valem do serviço.

De acordo com diretrizes da Lei de Defesa dos Usuários dos Serviços Públicos, depreende-se que a atuação mediadora e concreta das ouvidorias, além de um dever, é absolutamente essencial para que os cidadãos tenham as suas demandas efetivamente solucionadas, sobretudo porque a análise das reclamações, colhidas mediante a implantação de técnicas e métodos de avaliação continuada, como, por exemplo, pesquisas de satisfação, faz com que o serviço público ofertado possa ser aperfeiçoado.

Atenta a essa necessidade de monitoramento da efetividade e da qualidade dos serviços públicos e respectivos prestadores, a Lei de Defesa do Usuário estabelece, em seus artigos 23 e 24, formas de avaliação continuada dessas atividades, determinando a obrigatoriedade de avaliação periódica interna e externa, inclusive mediante pesquisa de satisfação feita, no mínimo, a cada um ano, ou por qualquer outro meio que garanta significância estatística aos resultados.

---

<sup>10</sup> BRASIL. Controladoria-Geral da União. <https://www.gov.br/cgu/pt-br>.

O resultado dessa avaliação deverá ser integralmente publicado no site do órgão ou entidade, incluindo-se o “ranking” das entidades com maior incidência de reclamação dos usuários, e fornecerá os elementos necessários para reorientar e ajustar os serviços prestados, notadamente quanto ao cumprimento das metas divulgadas obrigatoriamente na Carta de Serviços ao Usuário, documento este que contém as informações sobre os serviços prestados pelo órgão ou entidade, as formas de acesso a esses serviços e os seus compromissos e padrões de qualidade de atendimento ao público.

## **VII - CONCLUSÃO**

De acordo com a análise desenvolvida, conclui-se que os usuários de serviço público possuem um papel fundamental na gestão e no aprimoramento do serviço público, contribuindo para a melhoria das condições de vida da população que necessita desses serviços, verificando-se, sobre esse aspecto, que a Lei Federal n.º 13.460/2017, denominada Lei de Defesa do Usuário do Serviço Público, representou um grande avanço em sua participação na gestão da prestação desses serviços, assegurando-lhes direitos básicos, primando pelo princípio da eficiência, impondo a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a realização de avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços.

Demonstrou-se, ainda, a importância dos conselhos representativos de usuários e das ouvidorias como mecanismos de mediação entre os prestadores de serviços públicos e os usuários para a efetivação do controle social da Administração Pública, de modo a buscar o direito à prestação do serviço público adequado, o que só poderá ser alcançado mediante uma posição mais proativa por parte do Poder Público.

Isso porque, para que os canais de comunicação e de interação com a população destinatária dos serviços sejam realmente acessíveis e apresentem resultados efetivos, a cultura do comodismo (de ambos) deve ser modificada, devendo o controle social ser exercido com a colaboração concreta das ouvidorias, as quais, além de encaminhar as reclamações e ocorrências constatadas, deverão atuar na gestão e na solução das demandas apresentadas, buscando com os indicadores obtidos nas avaliações continuadas e nas pesquisas de satisfação, o aprimoramento do serviço público oferecido ao cidadão, posto que são um dos principais canais para a identificação e atendimento das necessidades sociais supridas pelos serviços públicos oferecidos pelo Estado.

## **VIII - REFERÊNCIAS**

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. São Paulo: Lumen Juris, 2008.

DIEGUES, Geraldo César. *O controle social e participação nas políticas públicas: o caso dos conselhos gestores municipais*. Disponível em: <https://portalseer.ufba.br/index.php/nausocial/article/view/31241>. Acesso em: 09/11/2020

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

DE ARAÚJO, Edmir Netto. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2006.

GABARDO, Emerson. *O Novo Código de Defesa do Usuário do Serviço Público: Lei 13.460/17*. Revista Colunistas Direito do Estado. Ano 2017, nº 367  
Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/emerson-gabardo/o-novo-codigo-de-defesa-do-usuario-do-servico-publico-lei-13-460-17>.

GROTTI, Dinorah Adelaide Musetti. *O serviço público e a constituição brasileira de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2003.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 5.<sup>a</sup> ed. - São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018.

MARRARA, Thiago. *O Código de Defesa do Usuário de Serviços Públicos (Lei n. 13.460/2017): seis parâmetros de aplicabilidade*. Revista Colunista Direito do Estado. Ano 2018, nº 383. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/thiago-marrara/o-codigo-de-defesa-do-usuario-de-servicos-publicos-lei-n-13460-2017-seis-parametros-de-aplicabilidade>.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 42. ed. atual. e rev. São Paulo: Malheiros, 2016.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 34.<sup>a</sup> ed. rev.e atual até a Emenda Constitucional 99, de 14.12.2017. São Paulo: Malheiros, 2019.

\_\_\_\_\_, Serviço público e concessão de serviço público. São Paulo: Malheiros, 2017.

NOHARA, Irene Patrícia. *Direito administrativo*. 10 ed. São Paulo: Atlas, 2020.

\_\_\_\_\_, Irene. Polêmica sobre a Aplicação do Código de Defesa do Consumidor aos Serviços Públicos. Carta Forense, São Paulo, 2011.

RICARDO DA COSTA SCHIER, Adriana; MENDONÇA BERTOTTI, Bárbara. Os direitos dos usuários de serviços públicos: uma análise da lei nº 13.460/17 e de seus preceitos. Revista do Direito, Santa Cruz do Sul, n. 58, p. 113-130, dez. 2019. ISSN 1982-9957. Disponível em: <<https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/14468>>. Acesso em: 20/10/2020. doi: <https://doi.org/10.17058/rdunisc.v0i58.14468>.