

A Lei de Defesa do Usuário do Serviço Público: promessa ou realidade?

Autor(a): Rafael Carvalho Rezende Oliveira

Publicado em: 26 de junho de 2018

Publicação: Coluna direitodoestado.com.br

Link JurisTube: <https://juristube.com.br/colunistas/rafael-carvalho-rezende-oliveira/a-lei-de-defesa-do-usuario-do-servico-publico-promessa-ou-realidade>

Fonte original: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/rafael-carvalho-rezende-oliveira/a-lei-de-defesa-do-usuario-do-servico-publico-promessa-ou-realidade>

Identificador citável: juristube.com.br/colunistas/rafael-carvalho-rezende-oliveira/a-lei-de-defesa-do-usuario-do-servico-publico-promessa-ou-realidade#ep-0ea26a47

Resumo

Entrou em vigor, no dia 22/06/2018, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios com mais de quinhentos mil habitantes, a Lei 13.

Texto integral

Entrou em vigor, no dia 22/06/2018, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios com mais de quinhentos mil habitantes, a Lei 13.460/2017 (também denominada “Lei de Defesa do Usuário do Serviço Público” ou “Código de Defesa do Usuário do Serviço Público”) que estabelece as normas sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da Administração Pública. De acordo com o art. 25 da Lei 13.460, que foi publicada no Diário Oficial no dia 27.06.2017, as suas normas entrariam em vigor, a contar da sua publicação, em: a) 360 dias para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios com mais de quinhentos mil habitantes; b) 540 dias para os Municípios entre cem mil e quinhentos mil habitantes; e c) 720 dias para os Municípios com menos de cem mil habitantes. O referido diploma legislativo regulamenta, inicialmente, o art. 37, § 3.º da CRFB, alterado pela EC 19/1998, que remete ao legislador ordinário a disciplina das 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. 5.º, X e XXXIII; e III – a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública. Contudo, a partir da análise do conteúdo da Lei 13.460/2017, percebe-se que as respectivas normas regulam, de forma preponderante, o citado inciso I. O acesso à informação (inciso II) é regulado pela Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação) e a representação contra os abusos praticados por agentes públicos continua regulada pela Lei 4.898/1965 (Lei de Abuso de Autoridade) e pelos Estatutos Funcionais. A Lei 13.460/2017 encontra fundamento, ainda, no art. 175, parágrafo único, II e IV, da CRFB, que delega ao legislador a tarefa de dispor sobre os direitos dos usuários e a obrigação de manter serviço adequado. Nesse ponto, a lei em comento deverá ser harmonizada com as leis que dispõem sobre concessão e permissão de serviços públicos (exemplos: Lei 8.987/1995 e Lei 11.079/2004). Ademais, a Lei 13.460/2017 regulamenta o art. 27 da

EC 19/1998, que estabeleceu o prazo de 120 dias, contados da promulgação da referida Emenda, para o Congresso Nacional elaborar a Lei de defesa do usuário de serviços públicos. Conforme dispõe o seu art. 1.º, § 1.º, a Lei de Defesa do Usuário do Serviço Público tem alcance nacional, aplicando-se à Administração Pública direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Trata-se de opção legislativa que pode suscitar debate quanto à sua constitucionalidade, uma vez que o art. 37, § 3.º da CRFB remeteu o tema à “lei”, sem especificar o Ente federativo responsável. Em razão da autonomia federativa e do conteúdo eminentemente de Direito Administrativo, seria razoável concluir, ao menos a partir dessa norma constitucional, que a matéria poderia ser disciplinada por cada Ente federado, inexistindo, a priori, competência da União para fixar normas gerais de alcance nacional. Contudo, o art. 27 da EC 19/1998 dispôs, expressamente, que a Lei de Defesa do Usuário do Serviço Público seria elaborada pelo Congresso Nacional, o que autorizaria a interpretação de que a lei em questão seria nacional e não apenas federal, o que seria confirmado pela própria presunção de constitucionalidade da Lei 13.460/2017. De qualquer forma, nada impede, a nosso juízo, que algumas de suas normas sejam consideradas federais, com aplicação restrita à Administração Pública Federal, notadamente aquelas que tratam da instituição de órgãos públicos (exemplos: ouvidorias, conselhos de usuários). A aplicação da Lei de Defesa do Usuário do Serviço Público, na forma do seu art. 1.º, § 2.º, não afasta a necessidade de cumprimento das “normas regulamentadoras específicas, quando se tratar de serviço ou atividade sujeitos a regulação ou supervisão” (parece redundância, uma vez que não existe serviço ou atividade fora do alcance de regulação ou supervisão) e da Lei 8.078/1990, “quando caracterizada relação de consumo”. Aqui, a norma demonstra que alguns serviços públicos não caracterizam relação de consumo, mas não coloca fim na polêmica em torno da amplitude da aplicação das normas consumeristas aos serviços públicos. Sobre o tema, existem três entendimentos: 1.º entendimento (tese ampliativa): todos os serviços públicos submetem-se ao CDC, que menciona os serviços públicos sem qualquer distinção, bem como pelo fato de que todos os serviços públicos seriam remunerados, ainda que genericamente por impostos (SOUTO, Marcos Juruena Villela. Direito administrativo da economia. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003. p. 338; BENJAMIM, Antônio Herman de Vasconcellos e. In: OLIVEIRA, Juarez de (Coord.). Comentários ao Código de Proteção ao Consumidor. São Paulo: Saraiva, 1991. p. 110-111). 2.º entendimento (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 art. 3.º, § 2.º, do CDC, excluídos, portanto, os serviços públicos *uti universi* (MARQUES, Claudia Lima. Contratos no Código de Defesa do Consumidor. 4. ed. São Paulo: RT, 2002. p. 486; GROTTI, Dinorá Adelaide Mussetti. O serviço público e a Constituição brasileira de 1988. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 347). 3.º entendimento (tese restritiva): o CDC incide apenas sobre os serviços individuais, remunerados por tarifas, excluídos da sua aplicação os serviços *uti universi* e os serviços individuais remunerados por taxa. Entendemos que a aplicação do CDC ocorre apenas em relação aos serviços públicos *uti singuli*, que sejam remunerados individualmente por tarifa (OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Organização administrativa, 4. ed. São Paulo: Método, 2018. p. 302; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Curso de Direito Administrativo, 6. Ed. São Paulo: Método, 2018, p. 250). O art. 3.º, § 2.º, do CDC exige a remuneração do serviço e, nesse caso, estariam excluídos do conceito legal os serviços *uti universi* ou gerais que não são remunerados individualmente pelo usuário. É verdade que, a rigor, os serviços públicos gerais são remunerados, ainda que indiretamente, por impostos, mas o CDC, ao utilizar a expressão “mediante remuneração”, teve, certamente, a intenção de exigir a remuneração específica do usuário-consumidor. Não fosse assim, a expressão “remuneração”,

encontrada na norma legal em comento, não faria qualquer sentido, dado que, a partir de uma visão extremada, não existe serviço genuinamente gratuito, pois sempre haverá alguém responsável por cobrir os custos de sua prestação. A inaplicabilidade do CDC aos serviços públicos individuais, remunerados por taxas, justifica-se, ainda, pela natureza tributária e não contratual da relação jurídica. Sob o ponto de vista jurídico, contribuinte não se confunde com o consumidor, devendo ser aplicada à relação entre o Estado e o contribuinte a legislação tributária, e não o CDC. Com o advento da Lei de Defesa do Usuário do Serviço e a redação apresentada pelo art. 1.º, § 2.º, II, a referida polêmica não deve terminar. Ao que parece, a redação do dispositivo legal apenas afastaria a tese ampliativa, mas permaneceriam sustentáveis as teses intermediária e restritiva apontadas acima. De acordo com o disposto no art. 1.º, § 3.º, a Lei de Defesa do Usuário do Serviço Público deve ser aplicada, subsidiariamente, “aos serviços públicos prestados por particular”, o que parece englobar todo e qualquer serviço público, próprio (serviços titularizados pelo Estado e que podem ser delegados, por concessão ou permissão, à iniciativa privada) ou impróprio (exemplos: serviços de saúde e de educação prestados, independentemente de delegação, por particulares). Isto porque o art. 1.º da Lei já estabeleceu, no caput, a incidência de suas normas aos “serviços públicos prestados direta ou indiretamente pela administração pública”, o que abrangeria, naturalmente, serviços prestados diretamente pelo Estado e, indiretamente, por concessão e permissão. Logo, o § 3.º do art. 1.º da Lei, ao determinar a incidência subsidiária do diploma legal “aos serviços públicos prestados por particular”, evidenciou a sua intenção de abarcar os denominados serviços públicos impróprios de titularidade não exclusiva do Poder Público. Ademais, o art. 2.º, II, da Lei de Defesa do Usuário do Serviço Público apresenta a seguinte definição de serviço público: “atividade administrativa ou de prestação direta ou indireta de bens ou serviços à população, exercida por órgão ou entidade da administração pública”. O conceito apresenta equívoco ao restringir o serviço público à atividade “exercida” pela Administração Pública, uma vez que o art. 175 da CRFB e o próprio art. 1.º da sobredita Lei permitem que os serviços públicos sejam prestados direta ou indiretamente pela Administração, admitindo-se, portanto, a delegação de sua execução à iniciativa privada. Em razão disso, seria melhor substituir a expressão “exercida” por “titularizada” pela Administração Pública no inciso II do art. 2.º da Lei. Os arts. 5.º ao 8.º da Lei 13.460/2017 dispõem sobre as diretrizes que deverão ser observadas pelos agentes públicos, os direitos e os deveres dos usuários. Merece destaque a obrigatoriedade de elaboração da denominada “Carta de Serviços ao Usuário”, que tem por objetivo informar o usuário sobre os serviços prestados pelo órgão ou entidade, as formas de acesso a esses serviços e seus compromissos e padrões de qualidade de atendimento ao público (art. 7.º, § 1.º). A Carta será atualizada periodicamente e divulgada de forma permanente mediante publicação em sítio eletrônico do órgão ou entidade na internet, cabendo ao regulamento de cada Poder e esfera de Governo dispor sobre a sua operacionalização (art. 7.º, §§ 4.º e 5.º). Conforme dispõe o art. 7.º, § 2.º, da Lei 13.460/2017, a Carta de Serviços ao Usuário deverá trazer informações claras e precisas em relação a cada um dos serviços prestados, apresentando, ao menos, informações relacionadas a: “I – serviços oferecidos; II – requisitos, documentos, formas e informações necessárias para acessar o serviço; III – principais etapas para processamento do serviço; IV – previsão do prazo máximo para a prestação do serviço; V – forma de prestação do serviço; e VI – locais e formas para o usuário apresentar eventual manifestação sobre a prestação do serviço. § 3.º Além das informações descritas no § 2.º, a Carta de Serviços ao Usuário deverá detalhar os compromissos e padrões de qualidade do atendimento relativos, no mínimo, aos seguintes aspectos: I – prioridades de atendimento; II – previsão de tempo de espera para atendimento; III – mecanismos de comunicação com os usuários; IV – procedimentos para

receber e responder as manifestações dos usuários; e V – mecanismos de consulta, por parte dos usuários, acerca do andamento do serviço solicitado e de eventual manifestação.” As normas relativas às manifestações dos usuários de serviços públicos encontram-se previstas nos arts. 9º ao 12 da Lei 13.460/2017. As manifestações, que poderão ser apresentadas pela forma eletrônica, por correspondência convencional ou de forma verbal (nesse último caso, a manifestação será reduzida a termo) deverão conter a identificação do requerente, vedadas quaisquer exigências relativas aos motivos determinantes da apresentação de manifestações perante a ouvidoria. A identificação do requerente é informação pessoal protegida com restrição de acesso nos termos da Lei 12.527/2011 (art. 10, § 7.º da Lei 13.460/2017). Caso não haja ouvidoria, as manifestações serão direcionadas diretamente ao órgão ou entidade responsável pela execução do serviço e ao órgão ou entidade a que se subordinem ou se vinculem. O recebimento das manifestações não poderá ser recuado pelo agente público, sob pena de sua responsabilização (art. 11). A efetiva resolução das manifestações dos usuários compreende (art. 12, parágrafo único): a) recepção da manifestação no canal de atendimento adequado; b) emissão de comprovante de recebimento da manifestação; c) análise e obtenção de informações, quando necessário; d) decisão administrativa final; e e) ciência ao usuário. As ouvidorias, por sua vez, são regulamentadas pelos arts. 13 ao 17 da Lei 13.460/2017. Além de outras atribuições que poderão ser conferidas por regulamento próprio, compete às ouvidorias, no mínimo (art. 13): a) promover a participação do usuário na administração pública, em cooperação com outras entidades de defesa do usuário; b) acompanhar a prestação dos serviços, visando garantir a sua efetividade; c) propor aperfeiçoamentos na prestação dos serviços; d) auxiliar na prevenção e correção dos atos e procedimentos incompatíveis com os princípios estabelecidos nesta Lei; e) propor a adoção de medidas para a defesa dos direitos do usuário, em observância às determinações desta Lei; f) receber, analisar e encaminhar às autoridades competentes as manifestações, acompanhando o tratamento e a efetiva conclusão das manifestações de usuário perante órgão ou entidade a que se vincula; e g) promover a adoção de mediação e conciliação entre o usuário e o órgão ou a entidade pública, sem prejuízo de outros órgãos competentes. As ouvidorias devem receber, analisar e responder, por meio de mecanismos proativos e reativos, as manifestações encaminhadas por usuários de serviços públicos, bem como elaborar, anualmente, relatório de gestão, que deverá consolidar as informações apresentadas pelos usuários, com a indicação das falhas e a sugestão de melhorias na prestação dos serviços públicos (art. 14). Os atos normativos específicos de cada Poder e esfera de Governo disporão sobre a organização e o funcionamento de suas ouvidorias (art. 17). Os arts. 18 ao 22 da Lei 13.460/2017 tratam dos Conselhos de Usuários, órgãos consultivos que devem (art. 18, parágrafo único): a) acompanhar a prestação dos serviços; b) participar na avaliação dos serviços; c) propor melhorias na prestação dos serviços; d) contribuir na definição de diretrizes para o adequado atendimento ao usuário; e e) acompanhar e avaliar a atuação do ouvidor. Além disso, o conselho de usuários poderá ser consultado quanto à indicação do ouvidor (art. 20). A composição dos conselhos deve observar os critérios de representatividade e pluralidade das partes interessadas, com o intuito de garantir o equilíbrio em sua representação, exigindo-se a realização de processo aberto ao público e diferenciado por tipo de usuário para escolha dos representantes (art. 19, caput e parágrafo único). A participação do usuário no conselho será considerada serviço relevante e sem remuneração (art. 21). Assim como ocorre com as ouvidorias, cada Poder e esfera de Governo, por meio de regulamento específico, definirá as normas de organização e funcionamento dos conselhos de usuários (art. 22). Os órgãos e entidades públicos abrangidos pela Lei de Defesa do Usuário do Serviço Público deverão avaliar os serviços prestados, nos seguintes aspectos (art. 23): a)

satisfação do usuário com o serviço prestado; b) qualidade do atendimento prestado ao usuário; c) cumprimento dos compromissos e prazos definidos para a prestação dos serviços; d) quantidade de manifestações de usuários; e e) medidas adotadas pela administração pública para melhoria e aperfeiçoamento da prestação do serviço. A avaliação será realizada por pesquisa de satisfação feita, no mínimo, a cada um ano, ou por qualquer outro meio que garanta significância estatística aos resultados, cujo resultado será integralmente publicado no sítio do órgão ou entidade, incluindo o ranking das entidades com maior incidência de reclamação dos usuários, e servirá de subsídio para reorientar e ajustar os serviços prestados, em especial quanto ao cumprimento dos compromissos e dos padrões de qualidade de atendimento divulgados na Carta de Serviços ao Usuário (art. 23, §§ 1.º e 2.º). As avaliações de efetividade e de nível de satisfação dos usuários serão especificadas em regulamentos próprios de cada poder e esfera de governo (art. 24). Apresentado o cenário geral da “Lei de Defesa do Usuário do Serviço Público”, é possível perceber que o alargado prazo de vacatio legis (360 dias), sem desconsiderar a mora legislativa na regulamentação dos dispositivos constitucionais citados ao longo desse texto, não foi aproveitado de forma adequada pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios com mais de quinhentos mil habitantes, que não implementaram, ao menos integralmente, as exigências contidas no novel diploma normativo. Em síntese, é possível afirmar que a “Lei de Defesa do Usuário do Serviço Público” ou “Código de Defesa do Usuário do Serviço Público” representa mais um diploma legal que avança na proteção dos direitos básicos dos destinatários dos serviços públicos. O próximo passo é tornar efetiva a ampla proteção consagrada no âmbito normativo para que o sistema de proteção dos usuários de serviços públicos não se transforme em mais uma promessa não adimplida pelo Poder Público.

Como citar este documento

As citações abaixo seguem os padrões ABNT NBR 6023:2018, APA 7ª edição, Chicago Author-Date (17ª ed.) e BibTeX (LaTeX). Copie o formato exigido pelo periódico ou gerenciador bibliográfico (Zotero, Mendeley, EndNote).

ABNT (NBR 6023:2018)

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. A Lei de Defesa do Usuário do Serviço Público: promessa ou realidade?. Direito do Estado — Colunistas, 26 jun. 2018. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/rafael-carvalho-rezende-oliveira/a-lei-de-defesa-do-usuario-do-servico-publico-promessa-ou-realidade>. Acesso via: JurisTube — Acervo Digital de Direito. Disponível em: <https://juristube.com.br/colunistas/rafael-carvalho-rezende-oliveira/a-lei-de-defesa-do-usuario-do-servico-publico-promessa-ou-realidade>. Acesso em: 11 ago. 2026.

APA 7ª edição

Oliveira, R. C. R. (2018, June 26). A Lei de Defesa do Usuário do Serviço Público: promessa ou realidade?. *Direito do Estado — Colunistas*. <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/rafael-carvalho-rezende-oliveira/a-lei-de-defesa-do-usuario-do-servico-publico-promessa-ou-realidade>

Chicago Author-Date (17ª ed.)

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. 2018. "A Lei de Defesa do Usuário do Serviço Público: promessa ou realidade?." *Direito do Estado — Colunistas*, June 26. <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/rafael-carvalho-rezende-oliveira/a-lei-de-defesa-do-usuario-do-servico-publico-promessa-ou-realidade>

BibTeX

```
@article{rafael-carvalho-rezende-oliveira-a-lei-de-defesa-do-usu-rio-do-servi-o-p--2018,
author = {Oliveira, Rafael Carvalho Rezende},
title = {A Lei de Defesa do Usuário do Serviço Público: promessa ou realidade?},
journal = {Direito do Estado — Colunistas},
year = {2018},
url = {http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/rafael-carvalho-rezende-oliveira/a-lei-d
e-defesa-do-usuario-do-servico-publico-promessa-ou-realidade},
urldate = {2018-06-26}
}
```



Licença de Uso — CC BY-NC-SA 4.0

Este conteúdo está licenciado sob a licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-CompartilhaIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0). O uso para fins acadêmicos e educacionais é permitido, desde que citada a fonte original (JurisTube) conforme as normas técnicas indicadas neste documento.

Termos completos:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.pt-br>

JurisTube — Acervo Digital de Direito

<https://juristube.com.br/colunistas/rafael-carvalho-rezende-oliveira/a-lei-de-defesa-do-usuario-do-servico-publico-promessa-ou-realidade>

PDF gerado em 2026-08-11 02:10 UTC