PROJETO DE LEI Nº 076/2024

EMENTA: "Cria o Código de Defesa do Usuário dos Serviços Públicos do Município de Rio das Ostras e Dá Outras Providências."

Autoria: Marciel Gonçalves de Jesus Nascimento – Vereador, Câmara Municipal.

A Câmara Municipal de Rio das Ostras, Estado do Rio de Janeiro, no uso de suas atribuições legais APROVOU e EU PROMULGO, a seguinte:

LEI:

CAPÍTULO I
Disposições Preliminares

Art. 1º. – Este Código consolida as normas básicas de proteção e defesa do usuário dos serviços públicos prestados pelo Município de Rio das Ostras.

§ 1°. As normas deste Código visam à tutela dos direitos do usuário e aplicam-se aos serviços públicos prestados:

I - pela Administração Pública direta, indireta e fundacional;

II - por particular, mediante concessão, permissão, autorização ou qualquer outra forma de delegação, por ato administrativo, contrato ou convênio.

§ 2º. Este Código se aplica aos particulares somente no que concerne ao serviço público delegado.

Art. 2º. – Periodicamente o Poder Executivo publicará e divulgará quadro geral dos serviços públicos prestados pelo Município de Rio das Ostras, especificando os órgãos ou entidades responsáveis por sua realização.

CAPÍTULO II
Direitos dos Usuários

Seção I
Objetivos

Art. 3º. – São direitos básicos do usuário:

I - a informação;

II - a qualidade na prestação do serviço;

III - o controle adequado do serviço público.

Art. 4º. – Os usuários dos serviços públicos e os interessados em geral têm direito de apresentar à Prefeitura, quanto à prestação dos serviços públicos pela Administração Pública direta, indireta e entidades parceiras ou contratadas, o seguinte:

I - solicitação de informações, sugestões e elogios sobre serviços, nos casos em que o interessado desejar meros esclarecimentos sobre a prestação de serviços públicos ou contribuir com sugestões e elogios aos serviços municipais;

II - solicitação de serviços, nos casos em que o interessado desejar a prestação de um serviço municipal;

III – reclamação, nos casos em que o interessado desejar noticiar e pedir providências pela não prestação de um serviço público, pela prestação insatisfatória desse ou pelo atendimento inadequado por parte do Poder Público;

IV – representação, nos casos em que o interessado desejar a investigação de atos ofensivos às normas de defesa dos usuários do serviço público na forma da lei, apurando-se a prática de ilícitos administrativo, civil e criminal, visando o encaminhamento dos fatos aos órgãos competentes;

V – denúncia, quando o interessado desejar noticiar atos irregulares ou potenciais ilegalidades na Administração Pública Municipal, direta ou indireta, que estejam associados a recursos do erário, patrimônio público ou exercício de cargo ou função pública;

VI - requerimento de indenização, quando o interessado desejar o recebimento de indenização da Fazenda Pública Municipal por danos causados por ação ou omissão na prestação dos serviços públicos.

Parágrafo Único. Para fins do disposto nesta seção, deverão ser utilizados os seguintes canais, estruturados com a finalidade de atendimento pessoal, telefônico ou eletrônico, entre outros:

I - Ouvidoria Geral do Município de Rio das Ostras e o Protocolo Geral;

II - os canais de atendimento telefônico, inclusive da Administração Pública indireta e das entidades parceiras;

III - as Unidades de Atendimento das Secretarias;

IV - Serviços de Informação ao Cidadão – SIC;

Seção II
Direito à Informação

Art. 5º. – O usuário tem o direito de obter informações precisas sobre:

I - o horário de funcionamento das unidades administrativas;

II - o tipo de atividade exercida em cada órgão, sua localização exata e a indicação do responsável pelo atendimento ao público;

III - os procedimentos para acesso a exames, formulários e outros dados necessários à prestação do serviço;

IV - a autoridade ou o órgão encarregado de receber queixas, reclamações ou sugestões;

V - a tramitação dos processos administrativos em que figure como interessado;

VI - as decisões proferidas e respectiva motivação, inclusive opiniões divergentes, constantes de processo administrativo em que figure como interessado.

§ 1º. O direito à informação será sempre assegurado, salvo nas hipóteses de sigilo previstas na Constituição da República.

§ 2º. A notificação, a intimação ou o aviso relativo à decisão administrativa, que devam ser formalizados por meio de publicação no órgão oficial, somente serão feitos a partir do dia em que o respectivo processo estiver disponível para vista do interessado, na repartição competente.

Art. 6º. – Para assegurar o direito à informação previsto no artigo 4º, o prestador de serviço público deve oferecer aos usuários acesso a:

I - atendimento pessoal, por telefone ou outra via eletrônica;

II - informação computadorizada, sempre que possível;

III - banco de dados referentes à estrutura dos prestadores de serviço;

IV - informações demográficas e econômicas acaso existentes, inclusive mediante divulgação pelas redes públicas de comunicação;

V - minutas de contratos-padrão redigidas em termos claros, com caracteres ostensivos e legíveis, de fácil compreensão;

VI - sistemas de comunicação visual adequados, com a utilização de cartazes, indicativos, roteiros, folhetos explicativos, crachás, além de outros;

VII - informações relativas à composição das taxas e tarifas cobradas pela prestação de serviços públicos, recebendo o usuário, em tempo hábil, cobrança por meio de documento contendo os dados necessários à exata compreensão da extensão do serviço prestado;

VIII - banco de dados, de interesse público, contendo informações quanto a gastos, licitações e contratações, de modo a permitir acompanhamento e maior controle da utilização dos recursos públicos por parte do contribuinte.

Seção III
Direito à Qualidade do Serviço

Art. 7º. – O usuário faz jus à prestação de serviços públicos de boa qualidade.

Art. 8º. – O direito à qualidade do serviço exige dos agentes públicos e prestadores de serviços públicos:

I - atendimento por ordem de chegada, assegurada prioridade a idosos, grávidas, doentes e deficientes físicos;

II - igualdade de tratamento, vedado qualquer tipo de discriminação;

III - urbanidade e respeito no atendimento aos usuários do serviço;

IV - racionalização na prestação de serviços;

V - adequação entre meios e fins, vedada a imposição de exigências, obrigações, restrições e sanções não previstas em lei;

VI - fixação e observância de horário de funcionamento;

VII - adoção de medidas de proteção à saúde ou segurança dos usuários;

VIII - autenticação de documentos pelo próprio agente público, à vista dos originais apresentados pelo usuário, vedada a exigência de reconhecimento de firma, salvo em caso de dúvida de autenticidade;

IX - manutenção de instalação limpas, sinalizadas, acessíveis e adequadas ao serviço ou atendimento;

X - observância dos Códigos de Ética aplicáveis ás várias categorias de agentes públicos.

Parágrafo Único. O planejamento e o desenvolvimento de programas de capacitação gerenciai são indispensáveis à boa qualidade do serviço público.

Seção IV
Direito ao Controle Adequado do Serviço

Art. 9º. – O usuário tem direito ao controle adequado do serviço.

§ 1°. Serão incluídas nos contratos ou atos, que tenham por objeto a delegação, a qualquer título, dos serviços públicos a que se refere esta Lei, cláusulas ou condições específicas que assegurem a aplicação desta Lei.

§ 2°. Os prestadores dos serviços públicos afixarão em focal de ampla visualização, em Iodas as instalações e estabelecimentos de acesso permitido aos usuários, comunicação visual adequada com a utilização de placas facilmente legíveis sobre números de telefones, outras vias eletrônicas e endereços das respectivas ouvidorias.

Art. 10. – Compete à Ouvidoria avaliar a procedência de sugestões, reclamações e denúncias e encaminhá-las às autoridades competentes visando à:

I - melhoria dos serviços públicos;

II - correção de erros, omissões, desvios ou abusos na prestação dos serviços públicos;

III - prevenção e correção de atos e procedimentos incompatíveis com os princípios estabelecidos nesta Lei;

IV - apuração de atos de improbidade e de ilícitos administrativos;

V - proteção dos direitos dos usuários.

Art. 11. – Cabe às Comissões de Ética conhecer das consultas, denúncias e representações formuladas contra o servidor público, por infringência a princípio ou norma ético-profissional, adotando as providências cabíveis.

CAPÍTULO III
Processo Administrativo

Seção I
Disposições Gerais

Art. 12. – Os prestadores de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nesta qualidade, causarem ao usuário, a terceiros e, quando for o caso, ao Poder Público, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

Art. 13. – O processo administrativo para apuração de ato ofensivo às normas desta Lei compreende 03 (três) fases: instauração, instrução e decisão.

Art. 14. – Os procedimentos administrativos advindos da presente Lei serão impulsionados e instruídos de ofício e observarão os princípios da igualdade, do devido processo legal, do contraditório, da ampla defesa, da celeridade, da economia, da proporcionalidade dos meios aos fins da razoabilidade e da boa-fé.

Art. 15. – Todos os atos administrativos do processo terão forma escrita, com registro em banco de dados próprio, indicando a data e o local de sua emissão e contendo a assinatura do agente público responsável.

Seção II
Instauração

Art. 16. – O processo administrativo será instaurado de ofício ou mediante representação de qualquer usuário de serviço público, bem como dos órgãos ou entidades de defesa do consumidor.

Art. 17. – A instauração do processo por iniciativa da Administração Pública far-se-á por ato devidamente fundamentado.

Art. 18. – O requerimento será dirigido à Ouvidoria do órgão ou entidade responsável pela infração, devendo conter:

I - a identificação do interessado ou de quem o represente;

II - o domicilio do interessado ou local para recebimento de comunicações;

III - informações sobre o fato e sua autoria;

IV - apresentação das provas de que tenha conhecimento;

V - data e assinatura do interessado.

§ 1º. O requerimento verbal deverá ser reduzido a termo.

§ 2º. Quando formulado pedido por escrito, o documento respectivo será datado e conterá a assinatura do interessado ou de seu representante legal.

§ 3º. Os prestadores de serviço deverão colocar à disposição do usuário formulários simplificados e de fácil compreensão para a apresentação do requerimento previsto no caput deste artigo, contendo reclamações e sugestões, ficando facultado ao usuário a sua utilização.

Art. 19. – Será rejeitada, por decisão fundamentada, a representação manifestamente improcedente.

§ 1º. Da rejeição caberá recurso no prazo de 10 (dez) dias a contar da intimação do denunciante ou seu representante.

§ 2º. O recurso será dirigido à autoridade superior, por intermédio da que praticou o ato recorrido, a qual poderá reconsiderar sua decisão ou fazê-lo subir devidamente informado.

Art. 20. – Durante a tramitação do processo é assegurado ao interessado:

I - fazer-se assistir, facultativamente, por advogado, salvo quando obrigatória a representação, por força de lei;

II - ter ciência da tramitação do processo e das decisões nele proferidas, inclusive da respectiva motivação e das opiniões divergentes;

III - ter vista dos autos e obter cópia dos documentos nele contidos;

IV - formular alegações e apresentar documentos, que, juntados aos autos, serão apreciados pelo órgão responsável pela apuração dos fatos.

Seção III
Instrução

Art. 21. – Para a instrução do processo, a Administração Pública atuará de ofício, sem prejuízo do direito dos interessados de juntar documentos, requerer diligências e perícias.

Parágrafo Único. Os atos de instrução que exijam a atuação do interessado devem realizar-se do modo menos oneroso para este.

Art. 22. – Serão assegurados o contraditório e a ampla defesa, admitindo-se toda e qualquer forma de prova, salvo as obtidas por meios ilícitos.

Art. 23. – Ao interessado e ao seu procurador é assegurado o direito de retirar os autos da repartição ou unidade administrativa, mediante a assinatura de recibo, durante o prazo para manifestação, salvo na hipótese de prazo comum.

Art. 24. – Quando for necessária a prestação de informações ou a apresentação de provas pelos interessados ou terceiros, estes serão intimados para esse fim, com antecedência mínima de 03 (três) dias úteis, mencionando-se data, prazo, forma e condições de atendimento.

Parágrafo Único. Quando a intimação for feita ao denunciante para fornecimento de informações ou de documentos necessários à apreciação e à apuração da denúncia, o não atendimento implicará o arquivamento do processo, se de outro modo o órgão responsável pelo processo não puder obter os dados solicitados.

Art. 25. – Concluída a instrução, os interessados terão o prazo de 10 (dez) dias para manifestação pessoal ou por meio de advogado.

Seção IV
Decisão

Art. 26. – O órgão responsável pela apuração de infração às normas desta Lei deverá proferir a decisão que, conforme o caso, poderá determinar:

I - o arquivamento dos autos;

II - o encaminhamento dos autos aos órgãos competentes para apurar os ilícitos administrativo, civil e criminal, se for o caso;

III - a elaboração de sugestões para melhoria dos serviços públicos, correções de erros, omissões, desvios ou abusos na prestação dos serviços, prevenção e correção de atos e procedimentos incompatíveis com as normas desta Lei, bem como proteção dos direitos dos usuários.

CAPÍTULO IV
Sanções

Art. 27. – A infração às normas desta Lei sujeitará o servidor público às sanções previstas no Estatuto dos Servidores Públicos do Município de Rio das Ostras (Lei Complementar Municipal n° 066/2019) e nos regulamentos das entidades da Administração Pública indireta, sem prejuízo de outras de natureza administrativa, civil ou penal.

Parágrafo Único. Para as entidades particulares delegatárias de serviço público, a qualquer título, as sanções aplicáveis são as previstas nos respectivos atos de delegação, com base na legislação vigente.

CAPÍTULO V
Disposições Finais

Art. 28. – A primeira publicação do quadro geral de serviços públicos prestados pelo Município de Rio das Ostras deverá ser feita no prazo de 90 (noventa) dias contados da vigência desta Lei.

Art. 29. – A implantação do programa de avaliação do serviço público será imediata, devendo ser apresentado o primeiro relatório no prazo de 06 (seis) meses contados da vigência desta Lei.

Art. 30. – As despesas com a execução desta Lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 31. – O Poder Executivo Municipal poderá editar normas complementares à execução desta Lei bem como regulamentá-la no que couber.

Art. 32. – Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões, 25 de março de 2024.

Marciel Gonçalves de Jesus Nascimento
Vereador

JUSTIFICATIVA

A proposição consiste basicamente no que diz de forma clara sua ementa: um Código de Defesa do Usuário do Serviço Público no âmbito do Município de Rio das Ostras. O resultado da proposição seguiu, em sua elaboração, a filosofia que o inspira: ampla participação nas discussões e integração total entre as mais diversas secretarias e órgãos municipais.

Esses são marcos importantes na evolução das políticas voltadas ao respeito, à transparência e ao engajamento popular na gestão pública. Esse é um caminho inevitável para se atingir melhor grau de eficiência da Administração Pública e, sobretudo, um nível mais elevado de aproximação entre ações do poder público e os anseios da sociedade.

Busca-se cada vez mais uma Administração Pública gerencial, ao invés de burocrática, mais participativa, ao invés de impositiva, conectando-se cada vez mais com as reais necessidades do povo, escancarando informações e multiplicando as iniciativas de engajamento da cidadania na participação dos rumos do governo.

Voltada à garantia de três dimensões protetivas essenciais do cidadão, em sua saudável interação com o Poder Público, a nova proposição busca assegurar o pleno acesso à informação sobre os serviços prestados, a qualidade como norteadora da atuação dos entes estatais e o adequado controle.

Para atingir esse propósito de interesse geral, exige-se a redução da burocracia, com a simplificação de procedimentos, valoriza-se a Ouvidoria pública, como espaço permanente de representação do cidadão junto à instituição.

Ademais, se concretiza, em âmbito municipal e atento às peculiaridades da cidade, a Lei Federal 13.460/2017 que trata justamente da defesa dos direitos dos usuários dos serviços públicos em âmbito federal com normas ali contidas de caráter federal, mas que, com a implementação da presente proposição, se tornarão plenamente eficazes e válidas para aplicação no território da cidade de Rio das Ostras.

Feitos os esclarecimentos sobre a importância da proposição no que diz respeito ao seu conteúdo material propriamente dito é preciso tecer agora alguns breves comentários a respeito do preenchimento dos requisitos legais de sua constitucionalidade para que haja a regular tramitação da matéria na Casa Legislativa.

Pois bem. Primeiro, no que se refere à competência no âmbito federativo, não há dúvidas de que os Municípios ostentam competência para legislar sobre assuntos de interesse local nos termos do artigo 30, I e II, da Carta Magna, até de forma supletiva ou concorrente.

Há uma verdadeira inovação no ordenamento jurídico, com a criação de normas gerais e abstratas, resultado típico do legítimo exercício dos integrantes do Poder Legislativo, inexistindo usurpação de competência da União.

Além disso, existem diversas normas similares editadas em âmbito municipal, ainda mais perante o caso da proposição em que se busca proteger interesse local dos cidadãos usuários de serviços públicos locais – atendendo, assim, o art. 30, I e II, da Constituição da República –, algo que já se disse nas linhas acima.

De outra parte, a proposição não impõe ao Poder Executivo obrigações e atribuições típicas de administração, para as quais é constitucionalmente reservada a iniciativa do Poder Executivo. Não invade matéria constitucionalmente inserida na reserva da Administração nem, igualmente, na reserva de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo.

É descabida aqui qualquer alegação de vício formal de iniciativa na proposição por arguição de que seria de iniciativa privativa do Poder Executivo, pois estas são de interpretação restritiva e estão expressas no art. 50 da Lei Orgânica Municipal. Hermenêutica básica: normas restritivas de direitos devem ser interpretadas restritivamente, de forma que o rol previsto no dispositivo municipal e no art. 61, § 1°, da Constituição da República traduzem taxatividade.

A matéria tratada na proposição não foi mencionada em nenhuma das hipóteses acima e, portanto, não se insere dentre aquelas reservadas à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, inexistindo usurpação de competência.

A simples leitura do art. 112, §1º da Constituição do Estado do Rio de Janeiro é o suficiente para esclarecer que a matéria ora tratada não se encontra no rol exaustivo e não ampliável das matérias legislativas que se submetem à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo:

> “Art. 112. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Ministério Público e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.
>
> § 1º São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:
>
> I - fixem ou alterem os efetivos da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar;
>
> II - disponham sobre:
>
> a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica do Poder Executivo ou aumento de sua remuneração;
>
> b) servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, reforma e transferência de militares para a inatividade;

> c) organização do Ministério Público, sem prejuízo da faculdade contida no artigo 172 desta Constituição, da Procuradoria Geral do Estado e da Defensoria Pública;
>
> d) criação e extinção de Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto o art. 145, *caput*, VI, da Constituição;"

Com efeito, verifica-se que o Judiciário vem adotando posicionamento mais flexível no que tange à iniciativa parlamentar para edição de leis que versem sobre programas e serviços públicos, desde que não haja invasão da esfera administrativa – reservada ao Poder Executivo – o que se daria, por exemplo, através da determinação de criação de órgãos ou da criação de novas atribuições a órgãos já existentes, ou ainda, da criação de cargos públicos.

Tanto é assim que vários entes federados possuem legislação cujo teor é idêntico à presente, tendo havido análise de sua constitucionalidade por todos os órgãos de controle competentes, inclusive todas de iniciativa parlamentar como a presente, valendo destacar a Lei Municipal n° 10.788/2018 do Município de Fortaleza/CE, a Lei Municipal n° 1.356/2018 do Município de Caparaó/MG e a Lei Municipal n° 3.126-A/2018 do Município de Amparo/SP, apenas para citar alguns exemplos.

Assim, quando o projeto se limitar à fixação de normas de conteúdo geral, programático ou, então, quando estabeleça disciplina sobre determinada matéria que já esteja inserida na competência de órgãos municipais, fazendo-o de forma harmônica com a legislação de regência do tema, não há que se cogitar de vícios, eis que a reserva de iniciativa deve ser interpretada restritivamente (STF, Tema 917 de Repercussão Geral):

> "Recurso extraordinário com agravo. **Repercussão geral**. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. **Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte**. 5. Recurso extraordinário provido." (ARE 878911 RG, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 29/09/2016, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-217 DIVULG 10-10-2016 PUBLIC 11-10-2016; grifou-se).

Por outro lado, se ressalte que sequer é possível vislumbrar a geração de despesas ao ente municipal, pois o custo para o cumprimento da norma, ao que tudo indica, seria irrisório, mormente considerando já dispor a Prefeitura de um Portal da Transparência, em seu sítio eletrônico na rede mundial de computadores e de atribuições de órgãos já existentes na estrutura do Poder Público.

E, ainda que houvesse a alegação de que haveria a criação de gastos ao Poder Executivo, a ausência de recursos específicos para atendimento de novas despesas, apenas comprometeria a eficácia da lei no exercício financeiro de sua vigência.

Com efeito, "*inclina-se a jurisprudência no STF no sentido de que a inobservância por determinada lei das mencionadas restrições constitucionais não induz à sua inconstitucionalidade, impedindo apenas a sua execução no exercício financeiro respectivo" (STF, ADI 1.585-DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, 19-12-1997, v.u., DJ 03-04-1998, p. 01)*".

A independência dos poderes não é absoluta a ponto de engessar o governo; daí a harmonia estabelecida no art. 2.º da Carta Magna. Decidiu o Supremo Tribunal Federal na **ADI-MC n° 2.072/RS**, que o Poder Legislativo pode editar leis que criem despesas, pois, caso contrário, não poderá ele legislar sobre a maioria das matérias.

Portanto, diante da relevância da matéria, da possibilidade de o município legislar sobre o tema por ser de interesse local nos termos do art. 30, I e II, da Constituição Federal e por não trazer despesas nem usurpar matérias de competência privativa do Poder Executivo, se requer a regular tramitação da presente proposição com sua votação e aprovação no Plenário da Casa Legislativa, transmudando-se por fim em Lei quando da promulgação do Chefe do Poder Executivo.

Requer-se, ainda, que quando do envio do Projeto de Lei ao Chefe do Executivo para sanção e eventual análise de veto, ocorra o envio concomitante da presente Justificativa como anexo porque esclarece por inteiro todas as questões atinentes à proposição – tanto em âmbito formal quanto em âmbito material.

Sala das Sessões, 25 de março de 2024.

Marciel Gonçalves de Jesus Nascimento
Vereador