# PROJETO DE LEI Nº. 083/2023

**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 lodas 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, 27 de fevereiro de 2023.

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, 27 de fevereiro de 2023.

Marciel Gonçalves de Jesus Nascimento
Vereador