



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer nº 256 /2021

**Assunto: Projeto de Resolução nº 09/21 – Autoria Mesa Diretora – “Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da Câmara Municipal de Valinhos regulamentando a Lei Federal nº 13.460/17 e dá outras providências”**

## **À Comissão de Justiça e Redação**

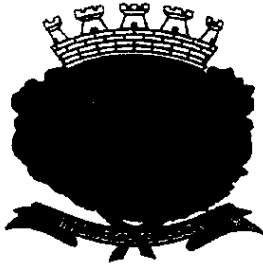
Trata-se de parecer jurídico, elaborado em cumprimento à determinação do Chefe de Gabinete, relativo ao projeto em epígrafe que “Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da Câmara Municipal de Valinhos regulamentando a Lei Federal nº 13.460/17 e dá outras providências” de autoria da Mesa Diretora solicitado pela Comissão de Justiça e Redação.

Da exposição de motivos consta expressamente sua justificativa:

“Referido projeto faz parte das providências afetas aos Órgãos da Administração Pública visando ao cumprimento ao diploma legal federal que trata da Lei Federal nº 13.460/17, que apesar de devidamente vigente, encontrava-se até então pendente de regulamentação plena da parte desta Casa de Leis.

É certo que o trabalho aqui desenvolvido, decorreu das reuniões e estudos por parte dos órgãos que compõe a estrutura administrativa com o auxílio da Procuradoria desta Casa, e vem ao encontro da necessidade de aperfeiçoar a questão vigente até então mas que ainda carecia em positivar questões que tratam da participação,

(ACP) *[assinatura]*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

a este órgão legislativo, indo além da figura da criação do ouvidor, de modo a estabelecer critérios claros e precisos para bem avaliar a qualidade do serviço público colocado à disposição da população e de sobremaneira, corrigir aquilo que transcorresse contrário aos princípios que regem a administração pública, previstos no artigo 37 da Constituição Federal.

Nessa esteira, referido projeto traz em seu bojo alguns princípios que tornam independente da estrutura administrativa e passa a tratar e enfrentar de maneira isenta e transparente tudo aquilo que é produzido por esta instituição, permitindo inclusive aos interessados o acompanhamento da evolução das suas demandas, de modo a conferir com isso maior controle e participação popular.

Assim, consagra-se o referido diploma, como premissa a avaliação do serviço público nos seguintes pontos previstos no corpo da resolução:

- I - satisfação do usuário com o serviço prestado;
- II - qualidade do atendimento prestado aos usuários;
- III - cumprimento dos compromissos e prazos definidos para a prestação dos serviços;
- IV - quantidade de manifestações de usuários;
- V - medidas adotadas para a melhoria e o aperfeiçoamento da prestação do serviço.

Com a certeza de que nessa oportunidade aprimoramos a existência da ouvidoria, de forma a proporcionar maior transparência, rigor, e efetividade naquilo que se propõe a fazer, estamos certos de que se mostra significativo avanço em nosso intuito de modernizar os regimentos, aprimorar os institutos, conferir independência e autonomia funcional para bem desempenhar o mister a que foi confiado. Nesse diapasão tomamos a liberdade de citar John Locke, filósofo inglês conhecido como o "pai do liberalismo", que muito bem defende a necessidade de legalizar alguns institutos como

(ACP)



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*mecanismo de assegurar a liberdade, in casu, das pessoas e dos órgãos públicos. Assim outrora defendeu o sábio filósofo: "A finalidade da lei não é abolir ou conter, mas preservar e ampliar a liberdade. Em todas as situações de seres criados aptos à lei, onde não há lei, não há liberdade."*

*Nesse espírito de renovação e inovação, é que apresentamos a minuta do presente diploma na expectativa de que após, avaliado, possa ser votado e aprovado para complementar o arcabouço de normas jurídicas municipais que bem intentam a resguardar a moralidade, a legalidade, a boa-fé e transparência do serviço público prestado por esta Edilidade."*

Desta feita, considerando os aspectos constitucionais, passo a **análise técnica** do projeto em epígrafe solicitado.

A proposta em exame afigura-se revestida de legalidade, pois por força da Constituição, os Municípios foram dotados de autonomia legislativa, que vem consubstanciada na capacidade de legislar sobre assuntos de interesse local, e de suplementar a legislação federal e estadual no que couber (art. 30 inc. I e inc. II).

A matéria tratada é referente à organização administrativa do Poder Legislativo de competência privativa da Câmara por meio da espécie normativa definida na respectiva Lei Orgânica:

*"Art. 9º Compete à Câmara Municipal, privativamente, as seguintes atribuições, entre outras:*

*(...)*

*III - dispor sobre a sua estrutura e organização, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus*

(ACP)✶



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

serviços e fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;

(...)

*Parágrafo único. A Câmara Municipal delibera mediante resolução, sobre assuntos de sua economia interna e nos demais casos de sua competência privativa, por meio de decreto legislativo."*

*"Art. 58. As proposições destinadas a regular matéria político-administrativa de competência exclusiva da Câmara são:*

*I - decreto legislativo, de efeitos externos;*

*II - resolução, de efeitos internos.*

*Parágrafo único. Os projetos de decreto legislativo e de resolução aprovados não dependem de sanção do Prefeito, sendo promulgados pelo Presidente da Câmara.*

*Art. 59. O Regimento Interno da Câmara disciplinará os casos de decreto legislativo e de resolução cuja elaboração, redação, alteração e consolidação serão feitas com observância das mesmas normas técnicas relativas às leis."*

O Regimento Interno, por sua vez, assim dispõe:

*"Art. 126. Toda matéria de competência da Câmara administrativa ou político-administrativa sujeita à deliberação da Câmara será objeto de projeto de resolução ou decreto legislativo.*

*§ 1º Constitui matéria de projeto de resolução:*

(...)

(ACP) 1



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*III - assuntos de economia interna da Câmara.*

Segundo a "Teoria da Divisão de Poderes" ou "Sistema de Freios e Contrapesos" consagrada por Montesquieu em seu livro "O Espírito das Leis", baseado nas obras "Política" de Aristóteles e "Segundo Tratado do Governo Civil" de John Locke sistematiza-se a divisão de poderes, estabelecendo a autonomia e os limites de cada poder. Essa divisão clássica é prevista no artigo 2º da Constituição Federal:

*"Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário."*

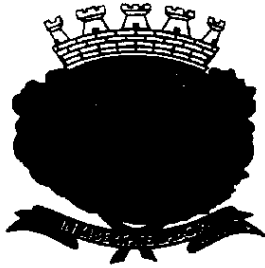
Assim, de acordo com esse sistema cada poder, Legislativo, Executivo e Judiciário, é autônomo e deve exercer determinada função, controlada pelos outros poderes, sendo então independentes e harmônicos entre si. Nesse contexto o Poder Legislativo tem a função típica de legislar e fiscalizar, ao passo que o Poder Executivo administra.

**Portanto, compete à Câmara a regulamentação em sua esfera de atuação por meio de resolução própria.**

Destarte, denota-se a omissão na regulamentação dos procedimentos de ouvidoria e demais instrumentos de participação popular contidos na Lei Federal nº 13.460/17 que "dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública" no âmbito da Câmara:

*"Art. 24. Regulamento específico de cada Poder e esfera de Governo disporá sobre a avaliação da efetividade e dos níveis de satisfação dos usuários."*

(ACP) 4



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

Nesses termos desde 2018 o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo alerta aos seus jurisdicionados:

### **"COMUNICADO SDG nº21/2018**

**O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**, no uso de suas atribuições institucionais;

Considerando o direito do usuário, na forma da lei, à participação na administração pública por meio de canal para 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 (art.37, §3º, I, CF/88);

Considerando o direito de acesso dos usuários, na forma da lei, a registros e a informações sobre atos do governo (art.37, § 3º, II, CF/88); Considerando o direito de participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos prestados direta ou indiretamente pela administração pública (Lei Federal nº 13.460/17);

Considerando o prazo de vigência estabelecido na Lei Federal nº 13.460, de 26 de junho de 2017 para Estados e Municípios em razão da quantidade de habitantes.

COMUNICA aos órgãos jurisdicionados deste Tribunal das áreas estadual e municipal, com o objetivo de orientar e assegurar a efetividade e aplicabilidade das normas citadas, que deverão implementar as seguintes ações:

1. Publicação de quadro geral dos serviços públicos prestados, com especificação dos órgãos e entidades responsáveis por sua realização e a autoridade administrativa a quem estão subordinados ou vinculados nos termos do artigo 3º da Lei Federal nº 13.460/2017;

(ACP)

7



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

2. Regulamentação e Divulgação na "Carta de Serviços ao Usuário", contendo, no mínimo, as informações relacionadas no artigo 7º, §§ 2º e 3º, da Lei Federal nº 13.460/2017;

3. Regulamentação e instituição de Ouvidoria, tendo, no mínimo, como atribuições precípuas as relacionadas nos artigos 13 e 14 da Lei Federal nº 13.460/2017;

4. Elaboração e divulgação, no mínimo, anual de relatório de gestão contendo as informações relacionadas no artigo 15 da Lei Federal nº 13.460/2017;

5. Regulamentação e instituição do Conselho de Usuários nos termos definidos nos artigos 18 a 21 da Lei Federal nº 13.460/2017;

6. Avaliação por meio de pesquisa de satisfação a ser realizada, no mínimo, anualmente nos termos definidos no artigo 23 da Lei Federal nº 13.460/2017. Tais medidas, ao término da vigência prevista no artigo 25 da referida lei, farão parte da avaliação da Fiscalização deste Tribunal, cujo descumprimento poderá resultar na adoção de medidas pertinentes, por ocasião da avaliação no correspondente processo de prestação de contas.

SDG, 20 de junho de 2018.

**SÉRGIO CIQUERA ROSSI**

**SECRETÁRIO-DIRETOR GERAL**

No tocante à constitucionalidade do cargo de Ouvidor nos termos concebidos, trago os posicionamentos do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

"Com efeito, os cargos de provimento em comissão, consoante escólio de Hely Lopes Meirelles1:

"2.3.7. Cargo em comissão. É o que só admite provimento em caráter provisório. São declarados em lei de livre nomeação (sem concurso público) exoneração (art. 37, II), destinando-se apenas às atribuições

(ACP)



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

de direção, chefia e assessoramento (CF, art. 37, V)..." 1 Direito Administrativo Brasileiro. SP: Malheiros, 38. ed., p.471

Consoante já se deixou assente neste C. Órgão Especial, a exigência da confiança entre autoridade nomeante e o comissionado se revela imperiosa, na medida em que são pessoas alheias aos quadros do serviço público, trazidas a ocupar cargos de funções elevadas, de maior responsabilidade e, por conseguinte, bem mais remuneradas; não se trata apenas de atender aos interesses do órgão, o que também é mister do servidor concursado, mas, de maneira mais especializada, atender aos interesses de modo peculiar, personalizado, podendo ser exonerado ad nutum, sem as prerrogativas próprias dos concursados.

Isso porque a regra de entrada no serviço público é a participação e aprovação em certame, ao teor do que dispõe o artigo 37, inciso II, da Carta Constitucional, **verbis**: "a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração".

O artigo 115, II, da Constituição Estadual, por sua vez, dispõe que "a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia, em concurso público de provas ou de provas e títulos, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão, declarado em lei, de livre nomeação e exoneração...V- as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento."

(ACP) 7





# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*Por tal razão é que não se admite, sob pena de violação aos suso citados artigos, que as atribuições técnicas, burocráticas, profissionais e operacionais, que não carregam em si a nota de personalização, sejam de livre provimento em comissão, o que caracteriza, per se, burla à regra do concurso público.*

*No caso presente o que se verifica, é que os dispositivos de lei impugnados sequer trazem a descrição das atribuições das funções; ao contrário, descrevem as competências das Divisões a qual pertencem e do Serviço de Ouvidoria, situação que não convalida a necessidade de descrição de atribuições dos cargos, a fim de que se possa aferir a presença dos requisitos de preenchimento de livre provimento em comissão, nos termos dos dispositivos constitucionais acima colacionados.*

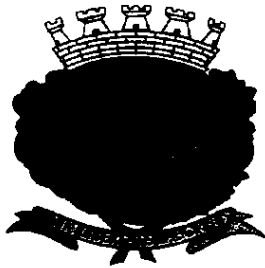
*Consoante já se decidiu alhures, a falta de descrição das atribuições dos cargos ofende o princípio da legalidade, já que não especifica as funções atinentes a cada cargo, tornando-os, dessa forma, compatíveis com exercício de atividades meramente burocráticas, sem natureza de direção, chefia ou assessoramento, nos termos exigidos pelo artigo 115, V, da Constituição do Estado, e pelo artigo 37, V, da Constituição Federal.*

*(...)*

*De igual modo, atente-se o Município da Casa Branca para o fato de que este C. Órgão Especial já firmou entendimento no sentido que o cargo de "Ouvidor" há que ser preenchido por servidor efetivo dos quadros do Município, consoante se pode conferir, **in verbis**:*

*"A incompatibilidade do cargo de Ouvidor Geral com o provimento na forma comissionada não se restringe, pois, à necessidade de se evidenciar a excepcionalidade das funções de assessoramento, chefia e direção. O cargo de Ouvidor pressupõe o conhecimento teórico e prático inerentes àquele integrante do Poder Executivo que ascenda na carreira até que venha a ocupar cargos mais altos da*

(ACP) *f*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

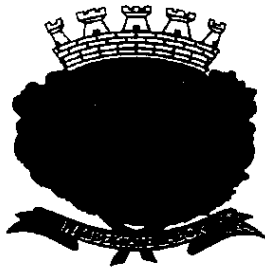
## ESTADO DE SÃO PAULO

*instituição, com a adição de atribuições. A própria natureza do cargo de Ouvidor Geral demonstra tratar-se de função de intermediação entre o povo e a Administração Pública, tentando buscar soluções de um lado e de outro. Historicamente melhor se compreende a natureza específica deste cargo<sup>5</sup>. O reconhecimento de que a função de Ouvidor Público somente pode ser preenchida por servidor de carreira ainda está de acordo com o princípio da eficiência, pois permite que apenas pessoas com efetivo conhecimento técnico do serviço e das repartições públicas possam ser nomeadas para tal cargo, afastando o comprometimento do desempenho e importância das atividades a serem exercidas pelo Ouvidor. Este o entendimento pacificado por este Colendo Órgão Especial:*

*"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE: OUVIDOR GERAL. § 3.º do artigo 24 da Lei n. 6.537, de 10 de maio de 2010, e, por arrastamento, artigo 3.º da Lei n. 6.421, de 5 de julho de 2010, ambas do Município de Mogi das Cruzes. Cargo em comissão que, em razão das atribuições a ele correspondentes, deve ser preenchido por servidor de carreira. Inconstitucionalidade sem redução de texto da expressão "Assessor Especial de Gabinete. Ouvidor Geral Padrão C48", a fim de determinar que determinado cargo em comissão seja ocupado apenas por servidores de carreira. Desrespeito aos 111, 115, incisos II e V, e 144 da Constituição Estadual. Inconstitucionalidade configurada. Ação julgada procedente, com modulação dos efeitos<sup>6</sup>". (n/grifo).*

*"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (...) Cargo de "Ouvidor Geral" que pressupõe conhecimento específico das funções e da estrutura administrativa do Município Cargo a ser provido por servidor de carreira. Precedentes do Colendo Órgão Especial (...). Pedido parcialmente procedente, com interpretação conforme e modula...o7" (n/ grifo)*

(ACP)



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

"EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CARGOS EM COMISSÃO PREVISTOS NA LEI N. 3.719, DE 26 DE DEZEMBRO DE 2013 (QUE 'DISPÕE SOBRE A ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA DO MUNICÍPIO DA EST.NCIA BALNEÁRIA DE UBATUBA'), ALTERADA PELA LEI N. 3.759, DE 21 DE MAIO DE 2014 (...) CARGOS DE 'OUVIDOR GERAL', 'CORREGEDOR GERAL' E 'OUVIDOR DA SAÚDE' QUE DEVEM EXERCIDOS POR SERVIDORES EFETIVOS, POIS DEMANDAM O CONHECIMENTO ESPECÍFICO DAS FUNÇÕES E DA CARREIRA. DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE PARCIAL, SEM REDUÇÃO DE TEXTO, FIXANDO QUE TAIS CARGOS EM COMISSÃO DEVEM SER OCUPADOS POR SERVIDORES DE CARREIRA (...) PRETENSÃO PROCEDENTE, COM MODULAÇÃO DOS EFEITOS" (n/ grifo). EMENTA: DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Criação de cargo de provimento em comissão de Ouvidor Geral do Município de Lagoinha. (Lei n. 4.295, de 09 de novembro de 2015, em sua redação original e na que lhe deu a Lei n. 4.317, de 29 de fevereiro de 2016). Inconstitucionalidade. Cargo que h. de ser preenchido por servidor investido de provimento efetivo, merc. Do conhecimento real da estrutura administrativa do ente público em que for atuar. Irregularidade, ademais, das atribuições fixadas, as quais estão divorciadas das posições de chefia, direção e assessoramento, que reclamam outros atributos. Impossibilidade, à conta da natureza da posição, de a ocupação se dar por pessoa estranha ao quadro funcional. Violação aos artigos 111 e 115, incisos II e V, todos da Carta Política Paulista. Doutrina e Precedentes deste Colegiado. Modulação. Necessidade de salvaguardar os serviços que vêm sendo prestados em prol da população. AÇÃO PROCEDENTE sem redução de texto"9. (n/ grifo).

(ACP)†



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*"TRECHO DO VOTO: (...) no caso do cargo de "Ouvidor Público Municipal", dentre suas atribuições constam o dever de "identificar problemas no atendimento do munícipe", "agilizar a remessa de informações de interesse do munícipe ao seu destinatário", "encaminhar a questão ou sugestão apresentadas à área competente, acompanhando a sua apreciação". Denota-se, assim, que o desempenho das funções exige um conhecimento específico da estrutura administrativa do Município, com o intuito de processar, de forma eficiente, as reclamações, denúncias e queixas recebidas da população encaminhando-as ao órgão competente para apuração.*

*Assim, deve ser declarada a inconstitucionalidade sem redução do texto do cargo de Ouvidor Público Municipal para determinar que fique reservado para provimento exclusivo dos servidores públicos titulares de cargos efetivos, visto que são necessários conhecimentos técnicos e específicos das funções, características de quem já tem experiência na respectiva área de atuação profissional.*

*Além disso, como bem observado pela d. Procuradoria Geral de Justiça, "incompatível com as atribuições do Ouvidor Público Municipal a livre escolha e a nomeação de qualquer pessoa" (fls. 811). (...)10"*

*Nestes termos, mostra-se inconstitucional a previsão da norma municipal de Botucatu para provimento do cargo de "Ouvidor Geral" por livre nomeação e exoneração, eis que não se adequa aos requisitos do cargo em comissão, mas sim aos requisitos para o exercício de uma função de confiança. Portanto, a aplicação da norma municipal é inconstitucional se aplicada a servidor que não seja efetivo." (ADI 2031198-26.2020.8.26.0000, Rel. Desa. CRISTINA ZUCCHI, j. em 02/12/2020).*

*Deste modo, ainda que os cargos de "Chefe de Divisão de Assessoria Jurídica" e "Ouvidor" contivessem a descrição de suas*

(ACP) 2



**CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS**  
ESTADO DE SÃO PAULO

atribuições e não contém ainda assim estariam penalizados por serem preenchidos por critérios não acolhidos pela Constituição Estadual e jurisprudência desta Corte, qual seja o preenchimento por servidor de carreira." (AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2195141-25.2020.8.26.0000)

Por tais razões entende-se que o cargo de Ouvidor deve ser ocupado por servidor efetivo do ente municipal com conhecimentos suficientes que permitam atender ao interesse público e à finalidade da função.

Por fim, no que tange à forma o projeto atende aos preceitos da Lei Complementar nº 95/98.

Ante o exposto, sob o aspecto emendado, a proposta reúne condições técnicas de legalidade e constitucionalidade, visto que trata de matéria de competência suplementar do Município e de iniciativa privativa dos Vereadores por tratar da organização interna da Câmara, quanto ao mérito, manifestar-se-á o soberano Plenário.

É o parecer.

CMV, aos 10 de junho de 2021.

*Aline Cristine Padilha*  
Aline Cristine Padilha

Procuradora OAB/SP nº 167.795

(ACP)