



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer Jurídico nº 034/2022

Assunto: Projeto de Lei nº 07/2022 – Aatoria do Executivo – Dispõe sobre a participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da Administração Pública Municipal, previstos na Lei Federal nº 13.460, de 26 de junho de 2017 e dá outras providências. Mensagem 03/2022.

**À Comissão de Justiça e Redação,
Exmo. Vereador Sidmar Rodrigo Toloí.**

Trata-se de parecer jurídico relativo ao projeto em epígrafe que *“Dispõe sobre a participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da Administração Pública Municipal, previstos na Lei Federal nº 13.460, de 26 de junho de 2017 e dá outras providências”*.

Segue trecho da mensagem do projeto:

(...)

Esta propositura, oriunda do Ouvidor Municipal, juntada ao processo administrativo nº 4.760/2021-PMV, visa obter autorização legislativa para adoção dos procedimentos para a participação, a proteção e a defesa dos direitos do usuário de serviços públicos do Poder Executivo, inclusive da Administração Pública Indireta, de que trata a Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017 e institui o Conselho de Usuários de Serviços Públicos.

O presente Projeto, tem como objetivo atualizar a Lei de acesso à informação em complementação as já existentes no Município, como forma de medir a transparência e inclusão dos cidadãos ao acesso dos serviços prestados pela Administração Municipal, de constituir avaliação periódica da satisfação dos usuários dos serviços públicos para o fim de garantir o acesso à informação a todos os cidadãos.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Com a transparência dos serviços públicos disponibilizados, a carta de serviços se estabelece como instrumento educativo e elucidativo para que a sociedade possa exercer o seu papel de controle social de forma mais efetiva.

Assim, como forma de normatizar a matéria, nos termos do art. 279 da Lei Orgânica Municipal constituir-se Conselho Municipal, deve ser por meio de lei em sentido estrito, medida pela qual se encaminha a presente proposição.
(...)

Ab initio, cumpre destacar a competência regimental da Comissão de Justiça e Redação estabelecida no artigo 38.¹

Outrossim, ressalta-se que a opinião jurídica exarada nesse parecer não tem força vinculante, sendo meramente opinativo não fundamentando decisão proferida pelas Comissões e/ou nobres vereadores.

Nesse sentido é o entendimento do Supremo Tribunal Federal:

“O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador.” (Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.)

¹ “Art. 38. Compete à Comissão de Justiça e Redação manifestar-se sobre todos os assuntos entregues à sua apreciação, quanto ao seu aspecto constitucional, legal ou jurídico e quanto ao seu aspecto gramatical e lógico, quando solicitado o seu parecer por imposição regimental ou deliberação de um terço dos Vereadores da Câmara. § 1º É obrigatória a audiência da Comissão sobre todos os projetos que tramitem pela Câmara, ressalvados os que explicitamente tiverem outro destino por este Regimento. § 2º Concluindo a Comissão de Justiça e Redação pela ilegalidade ou inconstitucionalidade de um projeto, deve o parecer vir a plenário para ser discutido e somente quando rejeitado prosseguirá o processo.”



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Considerando-se o aspecto constitucional, legal e jurídico, passa-se a **análise técnica** do projeto.

A proposta em exame, no que tange à matéria, afigura-se revestida de constitucionalidade, pois por força da Constituição Federal os Municípios foram dotados de autonomia legislativa, que vem consubstanciada na capacidade de legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; (art. 30, I e II, da CRFB), *in verbis*:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I- legislar sobre assuntos de interesse local

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

(...)

Nessa linha, a Lei Orgânica do Município de Valinhos estabelece:

Art. 5º Compete ao Município, no exercício de sua autonomia, legislar sobre tudo quanto respeite ao interesse local, tendo como objetivo o pleno desenvolvimento de suas funções sociais e garantir o bem-estar de seus habitantes, cabendo-lhe privativamente, entre outras, as seguintes atribuições:

(...)

“Art. 8º Cabe à Câmara, com a sanção do Prefeito, observadas as determinações e a hierarquia constitucional, suplementar a legislação Federal e Estadual e fiscalizar, mediante controle externo, a administração direta ou indireta, as fundações e as empresas em que o Município detenha a maioria do capital social com direito a voto, especialmente:

I - legislar sobre assuntos de interesse local; “



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Acerca do conceito de interesse local o saudoso professor Hely Lopes Meirelles leciona:

*"Interesse local não é interesse exclusivo do Município; não é interesse privativo da localidade; não é interesse único dos municípios. Se se exigisse essa exclusividade, essa privatividade, essa unicidade, bem reduzido ficaria o âmbito da Administração local, aniquilando-se a autonomia de que faz praça a Constituição. Mesmo porque não há interesse municipal que não o seja reflexamente da União e do Estado-membro, como, também, não há interesse regional ou nacional que não ressoe nos Municípios, como partes integrantes da Federação brasileira. **O que define e caracteriza o 'interesse local', inscrito como dogma constitucional, é a predominância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União". (gn)***

(in Direito Municipal Brasileiro, 6ª ed., atualizada por Izabel Camargo Lopes Monteiro e Yara Darcy Police Monteiro, 1993, Malheiros, p. 98)

In casu, trata-se de matéria de índole constitucional com previsão expressa no inciso I, § 3º, art. 37, da Constituição Federal, vejamos:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: *(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)*

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; *(Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)*

(...)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Atendendo o comando constitucional a Lei Federal nº 13.460/2017 trata das formas de participação, proteção e defesa dos direitos dos usuários de serviços públicos, **cujas disposições aplicam-se aos municípios**, vejamos:

Art. 1º Esta Lei estabelece normas básicas para participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos prestados direta ou indiretamente pela administração pública.

§ 1º O disposto nesta Lei aplica-se à administração pública direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, nos termos do inciso I do § 3º do art. 37 da Constituição Federal.

§ 2º A aplicação desta Lei não afasta a necessidade de cumprimento do disposto:

I - em normas regulamentadoras específicas, quando se tratar de serviço ou atividade sujeitos a regulação ou supervisão; e

II - na Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, quando caracterizada relação de consumo.

§ 3º Aplica-se subsidiariamente o disposto nesta Lei aos serviços públicos prestados por particular.

A referida lei estabelece instrumentos básicos para participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos, quais sejam:

- *Carta de Serviços ao Usuário (arts. 7º e ss. da Lei nº 13.460/2017) que tem por objetivo informar o usuário de maneira clara e precisa quanto a cada um dos serviços prestados pelo órgão ou entidade, as formas de acesso a esses serviços e seus compromissos e padrões de qualidade de atendimento ao público, devendo ser divulgada na internet e no próprio órgão.*



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

- Ouvidorias (arts. 13 e ss. da Lei nº 13.460/2017) que são unidades de controle interno que devem ser criadas para fins de promover a participação dos usuários na administração pública, acompanhar a prestação dos serviços, propor aperfeiçoamentos e auxiliar na prevenção e correção dos atos e procedimentos incompatíveis com os princípios estabelecidos lei federal em questão.
- Manifestações dos usuários (arts. 9º e ss. da Lei nº 13.460/2017) representam uma forma qualificada do direito de petição destinado a garantir os direitos dos usuários. As manifestações devem ser dirigidas às ouvidorias ou ao próprio órgão responsável, podendo ser feita por meio eletrônico, correspondência ou verbalmente (sendo reduzida a termo nessa hipótese), devendo haver comprovante do recebimento, decisão final e ciência do usuário.
- Conselhos de usuários (arts. 18 e ss. da Lei nº 13.460/2017) que são órgãos consultivos encarregados a acompanhar a prestação dos serviços, participar na avaliação dos serviços, propor melhorias na prestação dos serviços, contribuir na definição de diretrizes para o adequado atendimento ao usuário e acompanhar e avaliar a atuação do ouvidor. Nos conselhos de usuários é obrigatória a participação de usuários, devendo sua composição ser representativa e plural.
- Avaliação continuada dos serviços públicos (art. 23 e ss.) quanto à satisfação do usuário com o serviço prestado, qualidade do atendimento, cumprimento dos compromissos e prazos, quantidade de manifestações de usuário e medidas adotadas pela administração pública para melhoria e aperfeiçoamento da prestação do serviço. A avaliação deve ser realizada por pesquisa de satisfação, anualmente, devendo o resultado ser publicado na internet, incluindo ranking das entidades com maior e menor incidência de reclamações.

Assim, ressalta-se que a matéria já se encontra disciplinada em âmbito nacional, incumbindo aos municípios nos limites da competência suplementar (art. 30, inciso II, CF) regulamentar o tema em consonância com a lei federal e dentro do interesse local, precipuamente quanto à criação das Ouvidorias e a organização e funcionamento dos Conselhos de Usuários.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Cotejando os dispositivos do projeto com a Lei Federal nº 13.460/2017, observamos divergência em relação ao disposto no parágrafo único, do art. 2º e inciso III do art. 6º, ambos da referida lei, porquanto estes estabelecem que o acesso do usuário a informações será regido nos termos da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação), já o projeto prevê que o acesso do usuário a informações é regido nos termos da Lei Federal nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 - Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD) – alterada pela Lei 13.853, de 08 de julho de 2019.

Neste aspecto, cumpre ressaltar que a Lei Federal nº 13.709/2018 não trata do acesso à informação, mas sobre o tratamento de dados pessoais, inclusive nos meios digitais, por pessoa natural ou por pessoa jurídica de direito público ou privado, com o objetivo de proteger os direitos fundamentais de liberdade e de privacidade e o livre desenvolvimento da personalidade da pessoa natural.

Destarte, sugerimos alteração do parágrafo único do art. 2º e inciso I do art. 6º ambos do projeto para adequá-los à legislação federal.

Do mesmo modo, apesar de ser desnecessária a repetição de artigos da legislação federal, a opção por reproduzi-los, desde que em consonância com a lei nacional, não gera inconstitucionalidade, como é o caso do projeto em comento que reproduz diversos dispositivos da lei federal.

Nessa linha, a título de observação considerando a opção pela reprodução de dispositivos da lei federal, cabe acrescentar que não consta do art. 5º do projeto a diretriz estabelecida no inciso XVI e parágrafo único do art. 5º da Lei nº 13.460/2017, incluída pela Lei nº 14.015, de 2020, *in verbis*:



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Art. 5º O usuário de serviço público tem direito à adequada prestação dos serviços, devendo os agentes públicos e prestadores de serviços públicos observar as seguintes diretrizes:

(...)

XVI – comunicação prévia ao consumidor de que o serviço será desligado em virtude de inadimplemento, bem como do dia a partir do qual será realizado o desligamento, necessariamente durante horário comercial. [\(Incluído pela Lei nº 14.015, de 2020\)](#)

Parágrafo único. A taxa de religação de serviços não será devida se houver descumprimento da exigência de notificação prévia ao consumidor prevista no inciso XVI do caput deste artigo, o que ensejará a aplicação de multa à concessionária, conforme regulamentação. [\(Incluído pela Lei nº 14.015, de 2020\)](#)

Do mesmo modo, não consta do art. 6º do projeto dentre os direitos básicos do usuário a comunicação prévia da suspensão da prestação de serviço de que trata o inciso VII e parágrafo único do art. 6º da lei federal, *in verbis*:

Art. 6º São direitos básicos do usuário:

(...)

VII – comunicação prévia da suspensão da prestação de serviço. [\(Incluído pela Lei nº 14.015, de 2020\)](#)

Parágrafo único. É vedada a suspensão da prestação de serviço em virtude de inadimplemento por parte do usuário que se inicie na sexta-feira, no sábado ou no domingo, bem como em feriado ou no dia anterior a feriado. [\(Incluído pela Lei nº 14.015, de 2020\)](#)

Outrossim, o projeto não dispõe sobre as alterações trazidas pela Lei nº 14.129/2021 atinentes à identificação do usuário constantes do art. 10-A da Lei nº 13.460/2017, *in verbis*:

Art. 10-A. Para fins de acesso a informações e serviços, de exercício de direitos e obrigações ou de obtenção de benefícios perante os



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

órgãos e as entidades federais, estaduais, distritais e municipais ou os serviços públicos delegados, a apresentação de documento de identificação com fé pública em que conste o número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) será suficiente para identificação do cidadão, dispensada a apresentação de qualquer outro documento. [\(Incluído pela Lei nº 14.129, de 2021\)](#) [\(Vigência\)](#)

§ 1º Os cadastros, os formulários, os sistemas e outros instrumentos exigidos dos usuários para a prestação de serviço público deverão disponibilizar campo para registro do número de inscrição no CPF, de preenchimento obrigatório para cidadãos brasileiros e estrangeiros residentes no Brasil, que será suficiente para sua identificação, vedada a exigência de apresentação de qualquer outro número para esse fim. [\(Incluído pela Lei nº 14.129, de 2021\)](#) [\(Vigência\)](#)

§ 2º O número de inscrição no CPF poderá ser declarado pelo usuário do serviço público, desde que acompanhado de documento de identificação com fé pública, nos termos da lei. [\(Incluído pela Lei nº 14.129, de 2021\)](#) [\(Vigência\)](#)

§ 3º Ato de cada ente federativo ou Poder poderá dispor sobre casos excepcionais ao previsto no caput deste artigo. [\(Incluído pela Lei nº 14.129, de 2021\)](#) [\(Vigência\)](#)

No que tange à composição dos conselhos a Lei nº 13.460/2017 estabelece:

*Art. 19. A composição dos conselhos deve observar os **critérios de representatividade e pluralidade das partes interessadas**, com vistas ao equilíbrio em sua representação.*

*Parágrafo único. A **escolha dos representantes será feita em processo aberto ao público e diferenciado por tipo de usuário a ser representado.***

A esse respeito, analisando o projeto quanto à representatividade dos usuários nos conselhos, s.m.j, infere-se que o requisito estabelecido no inciso IV, § 3º do art. 19 não se encontra em consonância com as disposições da Lei nº



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

13.460/2017, porquanto restringe a participação dos usuários àqueles que prestam serviços voluntários o que não guarda pertinência com os objetivos da lei.

Noutro aspecto, quanto à constituição de conselho municipal a Lei Orgânica do Município de Valinhos estabelece:

Art. 279. Exigirá aprovação da Câmara Municipal a constituição, competência, alteração e organização de Conselho Municipal.

Destarte, conforme consta da mensagem do projeto a constituição de conselho municipal depende de lei em sentido estrito.

No concernente à competência para deflagrar o processo legislativo a propositura apresentada pela Prefeita atende às regras de iniciativa, porquanto ao dispor sobre a regulamentação no âmbito da Administração Pública Municipal da Lei nº 13.460/2017 o projeto trata da prestação dos serviços públicos e cria conselho municipal cuja competência é privativa do Chefe do Executivo.

Nesse sentido:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 3.718, de 14 de outubro de 2020, do Município de Andradina, de iniciativa parlamentar e com integral veto do Prefeito, que alterou a estrutura do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONCRIAN, aumentando de 10 para 12 conselheiros, estes dois últimos oriundos dos quadros da OAB e do MPSP - Alegação de usurpação da competência privativa do Poder Executivo, violando a separação os poderes - VÍCIO DE INICIATIVA – Ocorrência – Lei objurgada que altera estrutura de órgão permanente vinculado ao Poder Executivo Municipal, sem a necessária concorrência de vontade do Chefe deste Poder – Projeto de lei que altera estrutura ou atribuições de órgãos vinculados a outro Poder que deve ser de iniciativa privativa deste, seja da Casa Legislativa ou da Administração (artigos 20, inciso III, 47, inciso II, e 144 da CE/89) – Violação, também, do preceito jurisprudencial oriundo do TEMA 917*



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

*em repercussão geral no Supremo Tribunal Federal -
Inconstitucionalidade existente - **Ação julgada procedente.****

*(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2298275-68.2020.8.26.0000; Relator
(a): Jacob Valente; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de
São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 25/08/2021; Data de Registro:
30/08/2021)*

Por fim, quanto ao aspecto gramatical e lógico o projeto atende aos preceitos da Lei Complementar nº 95 de 1998 que dispõe sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal.

Por todo o exposto, sob o aspecto estritamente jurídico conclui-se pela constitucionalidade e legalidade do projeto, desde que observada as ressalvas acima. Sobre o mérito, manifestar-se-á o Plenário de forma soberana.

É o parecer.

Procuradoria, aos 14 de fevereiro de 2022.

Rosemeire de Souza Cardoso Barbosa
Procuradora - OAB/SP 308.298