



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO - UFPE**  
**CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS - CCJ**  
**FACULDADE DE DIREITO DO RECIFE - FDR**

**A LEI Nº 13.460 DE 2017 E A REALIZAÇÃO DO PRINCÍPIO DA  
EFICIÊNCIA NA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS**

**Maria Clara Bandeira de Mello Gadelha**

Recife

2018

**MARIA CLARA BANDEIRA DE MELLO GADELHA**

**A LEI Nº 13.460 DE 2017 E A REALIZAÇÃO DO PRINCÍPIO DA  
EFICIÊNCIA NA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS**

Trabalho de conclusão de curso apresentado à banca examinadora da Faculdade de Direito do Recife, Centro de Ciências Jurídicas, da Universidade Federal de Pernambuco, como exigência parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Área do conhecimento: Direito Administrativo.

**Orientanda:** Maria Clara Bandeira de Mello Gadelha

**Orientadora:** Prof. Ma. Larissa Medeiros Santos

Recife

2018

**Maria Clara Bandeira de Mello Gadelha**

**A Lei nº 13.460 de 2017 e a realização do princípio da eficiência na prestação dos serviços públicos**

Trabalho de conclusão de curso aprovado como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito, pelo Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal de Pernambuco, por comissão examinadora assim formada:

Aprovado em: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

---

Prof. Larissa Medeiros Santos

---

Prof.

---

Prof.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço à minha família pelas oportunidades proporcionadas, por toda ajuda concedida e pelo intenso incentivo à minha formação intelectual.

Aos meus pais, especialmente, pelo amor e cuidado que permearam minha criação. Por serem pessoas fenomenais em inúmeros aspectos e, assim, minhas maiores referências, inclusive para a realização dos meus projetos.

Aos grandes amigos com quem convivo desde a infância ou adolescência, por dividirem comigo as experiências do crescer, inspirando aprendizados e superações.

Ao meu namorado, Igor Matos, por todo afeto e pelo apoio oferecido, fundamental em momentos confusos e desafiadores.

A Bruna Avellar, amiga que me acompanhou nesta graduação, pelas vivências mais alegres relacionadas a essa fase.

A João Pedro Bacelar, pela imensurável ajuda nessa caminhada acadêmica.

Por fim, à minha orientadora, Prof. Larissa Medeiros, pelo material disponibilizado, pelo interesse neste trabalho e pela contribuição prestada na elaboração deste.

## RESUMO

O presente estudo tem como objetivo analisar o impacto da Lei nº 13.460 de 26 de junho de 2017 – que dispõe sobre a participação, proteção e defesa dos direitos do usuário de serviço público –, na realização do princípio da eficiência na prestação dos serviços públicos. Embasando-se em revisão bibliográfica, serão exploradas as noções jurídicas de serviço público e do princípio da eficiência da administração pública e, ainda, serão examinadas as prescrições estabelecidas na referida lei, de forma descritiva e crítica, conforme os fins pretendidos neste trabalho. Se tratará inicialmente do instituto do serviço público, abordando a sua manifestação e compreensão ao longo da História e refletindo sobre o conceito que lhe pode ser atribuído à luz do direito brasileiro e para os fins de aplicação da lei estudada. Em segundo momento, serão desenvolvidas considerações a respeito do princípio da eficiência no direito administrativo, especialmente no que tange à sua importância na contemporaneidade, à sua previsão no ordenamento jurídico pátrio vigente e à sua aplicação no âmbito dos serviços públicos. Seguidamente, será realizada uma apresentação descritiva dos mandamentos previstos na Lei nº 13.460/2017. Por fim, serão discutidos os atributos deste diploma legal que se relacionam com o princípio da eficiência e a capacidade de contribuição da legislação na materialização desse valor na prestação dos serviços públicos. As conclusões alcançadas, por sua vez, são fruto de percepções e análises desta autora, decorrentes da pesquisa realizada.

Palavras-chave: Serviços Públicos; Lei nº 13.460 de 2017; Direitos dos Usuários; Princípio da Eficiência.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>1</b>
<b>1. O SERVIÇO PÚBLICO.....</b>	<b>3</b>
1.1. Perspectiva histórica da manifestação e da compreensão do serviço público.....	3
1.2. O conceito de serviço público no direito brasileiro .....	9
1.3. O conceito de serviço público na Lei nº 13.460 de 2017 .....	10
<b>2. O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA E OS SERVIÇOS PÚBLICOS.....</b>	<b>13</b>
2.1. A importância do princípio da eficiência na contemporaneidade .....	13
2.2. O princípio constitucional da eficiência .....	14
2.3. O princípio da eficiência no âmbito dos serviços públicos.....	17
<b>3. ASPECTOS GERAIS DA LEI Nº 13.460 DE 2017 .....</b>	<b>20</b>
3.1. O processo de edição da Lei de proteção dos usuários de serviços públicos.....	20
3.2. As disposições preliminares .....	21
3.3. Os direitos básicos e deveres dos usuários.....	22
3.4. A regulamentação das manifestações dos usuários de serviços públicos .....	24
3.5. A regulamentação das ouvidorias.....	25
3.6. A previsão e a regulamentação dos conselhos dos usuários .....	26
3.7. A regulamentação da avaliação continuada dos serviços públicos .....	27
3.8. As disposições finais e transitórias .....	28
<b>4. A LEI Nº 13.460 DE 2017 E A REALIZAÇÃO DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA NA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS .....</b>	<b>29</b>
4.1. O papel da legislação na realização da eficiência .....	29
4.2. Os atributos da Lei nº 13.460 de 2017 que contribuem para uma prestação mais eficiente dos serviços públicos.....	30
4.2.1. A Carta de Serviços ao Usuário .....	31
4.2.2. As manifestações dos usuários.....	32
4.2.3. As ouvidorias .....	32
4.2.4. Os conselhos dos usuários .....	33
4.2.5. A avaliação continuada.....	36
4.2.6. A aplicação de soluções tecnológicas .....	37
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>38</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>40</b>

## INTRODUÇÃO

O trabalho em questão tem como objetivo avaliar em quais aspectos a Lei nº 13.460 de 26 de junho de 2017 – que dispõe sobre a participação, proteção e defesa dos direitos do usuário de serviço público –, tem o condão de contribuir para a realização do princípio eficiência na prestação dos serviços públicos.

O estudo parte de um olhar preocupado com as deficiências verificadas no oferecimento dos serviços públicos, que, embora sejam de suma importância para a coletividade, estão bastante desacreditados perante a população. É notável a insatisfação social com relação a essas prestações, que, de forma geral, carecem de qualidade e se mostram ineficientes, o que revela a importância do exame das iniciativas empreendidas, inclusive na seara jurídica, que possam auxiliar e impulsionar a superação dessa situação. É nesse contexto que se insere a presente investigação dos efeitos da Lei nº 13.460/2017.

Considerando os fins aqui pretendidos, mostra-se imprescindível desenvolver algumas considerações sobre o serviço público e o princípio da eficiência, sendo dois dos capítulos apresentados destinados a cumprir essa etapa. As demais seções abordarão aspectos especificamente relacionados à legislação estudada.

O capítulo inaugural tratará do serviço público, traçando um apanhado histórico sobre este, demonstrando como se manifestou em tempos passados e como vem sendo compreendido do ponto de vista teórico e jurídico. Também será explicitada a importância desses serviços, especialmente considerando determinados contextos vividos pela sociedade brasileira. Ainda, se discorrerá sobre o tratamento dado ao instituto pelo direito brasileiro e delimitado seu conceito para os fins da aplicação do diploma legal sob análise.

Já no segundo capítulo, em que se abordará o princípio da eficiência da administração pública, será explicada a elevada importância deste na conjuntura contemporânea e apontados os obstáculos à sua concretização fática. Ademais, será delineado o conceito da eficiência à luz do ordenamento jurídico vigente e comentada a sua aplicação no âmbito dos serviços públicos.

No capítulo terceiro, por sua vez, será realizada uma explanação geral sobre a Lei nº 13.460/2017, narrando o processo de sua edição e elencando os mandamentos que se depreendem de seu texto.

Finalmente, o quarto e último capítulo efetivamente versará sobre a contribuição da lei objeto deste estudo para a realização do princípio da eficiência na esfera dos serviços públicos. Serão pontuados cada um dos preceitos incorporados pelo diploma legal que poderão trazer um

impacto positivo na prestação dos serviços públicos, no sentido de elevar a qualidade destes, embora seja discutido o papel da legislação na superação das dificuldades que levam à inobservância do aludido preceito constitucional.

## 1. O SERVIÇO PÚBLICO

### 1.1. Perspectiva histórica da manifestação e da compreensão do serviço público

A noção de serviço público não é fixa e nem estática<sup>1</sup>, de modo que sofre alterações conforme a estrutura de poder instaurada, as normas vigentes e as correntes de pensamento dominantes em determinado tempo e espaço. No entanto, é genericamente identificada como a prestação de bens e serviços pelo Estado a indivíduos, com o fim de satisfação de alguma necessidade coletiva. Está, assim, intimamente relacionada à estrutura estatal que se desenvolveu com a Modernidade, marcando a distinção entre o público e o privado, e ao reconhecimento de direitos prestacionais intitulados pelos indivíduos em face do Estado.

Ainda assim, é possível identificar antecedentes remotos, com a presença de elementos análogos aos que constituem a ideia de serviço público, antes mesmo do advento do Estado Moderno e dos direitos que emergiram subsequentemente a este. Na Antiguidade, precisamente na Roma Republicana, já havia alguma noção de utilidade pública e a organização de alguns serviços voltados para a satisfação de necessidades à época entendidas como essenciais para a população<sup>2</sup>. Além disso, no campo da filosofia, Platão já defendia a importância da prevalência do bem geral sobre as necessidades e interesses de cunho individual para a realização da Cidade justa devidamente organizada<sup>3</sup>. Aristóteles, por sua vez, entendia como imprescindível à organização da Cidade a instauração de um sistema coletivo de fornecimento de bens e serviços<sup>4</sup>. Já durante o Feudalismo, a despeito da instituída subordinação em relação ao senhor feudal, havia a percepção de que algumas necessidades coletivas precisavam ser satisfeitas para possibilitar a vida dos vassalos, especialmente no que tange ao desempenho dos papéis que lhe eram atribuídos<sup>5</sup>.

A partir do Estado Moderno Absolutista, não se concebe, a princípio, um serviço pensado em função dos particulares ou usuários, mas em função do rei, de modo que se falava em “serviço do rei” – ainda que, em nível local, pudessem ser verificadas algumas atividades que se aproximavam da qualidade de serviço público por representarem a intervenção dos

---

<sup>1</sup>DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 14ª ed. São Paulo: Atlas, 2002, p. 98-99.

<sup>2</sup>ARAGÃO, Alexandre dos Santos de. **Direito dos Serviços Públicos**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013, p. 26.

<sup>3</sup>PLATÃO. **A República**, Livro IV, 420a-e *apud* ARAGÃO, Alexandre dos Santos de, op.cit., p. 27.

<sup>4</sup>ARISTÓTELES. **A Política**, Livro III *apud* ARAGÃO, Alexandre dos Santos de, op.cit., p. 27.

<sup>5</sup>ARAGÃO, Alexandre dos Santos de, op.cit., p. 28.

poderes públicos em favor de particulares.<sup>6</sup> No entanto, é no curso dessa fase absolutista, sobretudo nos séculos XVII e XVIII, que surge a expressão serviço público, com a afirmação da distinção entre o público e o privado<sup>7</sup>. A expressão aparece, pela primeira vez, num texto de J. J. Rousseau do “Contrat Social”, num sentido que abrange qualquer atividade estatal, sendo essa atividade estatal – diferente da privada – apresentada como uma figura que sucede o “serviço do rei”, em razão da substituição na titularidade da soberania.<sup>8</sup>

Posteriormente, com o Estado Liberal, que emergiu com a consolidação do crescimento da classe burguesa, verificava-se uma estrutura que, economicamente, se orientava pelo favorecimento do bom desenvolvimento das atividades econômicas da burguesia e, socialmente, não apresentava pretensões de intervir afirmativamente de modo a promover mudanças na realidade social, limitando-se a interceder pontualmente em situações individuais de especial gravidade e em caso de ausência da iniciativa privada, mas sem atribuir para si a titularidade de tais atividades referentes ao âmbito social.<sup>9</sup> Ainda assim, é possível perceber, desde o início do Estado Liberal, a presença da noção sociológica – mas ainda não jurídica – de serviço público, diante da existência de atividades prestadas pelo Estado de três ordens: funções típicas de Estado, algumas de natureza assistencial (mas não tituladas pelo Estado e nem em regime de monopólio) e atividades de natureza econômica<sup>10</sup>.

Mais tarde, é instaurado o Estado Social, que, embora não apresentasse uma nova estrutura e organização de poder, foi inovador no sentido de estabelecer novos fins para o Estado, voltados para o âmbito social, o que veio a orientar novas formas de atuação.<sup>11</sup> Prezava-se especialmente pelo bem-estar social, pela igualdade social e pela ampla proteção dos menos favorecidos, o que buscava se realizar por meio de um notável intervencionismo estatal. Nesse contexto, verificou-se um uso intensivo e expansivo dos serviços públicos<sup>12</sup>, titularizados e,

---

<sup>6</sup>MEDAUAR, Odete. **Serviço público**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 189, p. 100-113, 1992. Disponível em <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45285/47720>>. Acesso em 10/05/2018.

<sup>7</sup>Ibidem.

<sup>8</sup>GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. **Teoria dos Serviços Públicos e sua Transformação**. In: SUNDFELD, Carlos Ari (Coord.). **Direito Administrativo Econômico**. 1ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2000, p. 40.

<sup>9</sup>ARAGÃO, Alexandre dos Santos de, op.cit., p. 33-34.

<sup>10</sup>Ibidem.

<sup>11</sup>Ibidem

<sup>12</sup>GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. **Evolução da teoria do serviço público**. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1ª ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/40/edicao-1/evolucao-da-teoria-do-servico-publico>>. Acesso em 06/05/2018.

muitas vezes, prestados diretamente pelo Estado. O serviço público assume, portanto, o sentido de mecanismo de correção das distorções causadas pelo livre mercado<sup>13</sup>.

É durante a fase de transição do Estado Liberal para o Estado Social, na primeira grande etapa do intervencionismo público, precisamente no primeiro terço do século XX, que é desenvolvida a teoria clássica do serviço público, com a “Escola do Serviço Público”, sistematizada por Duguit e Jèze<sup>14</sup>. Esse processo certamente se relaciona com o contexto de protagonismo que os serviços públicos vinham paulatinamente assumindo, até atingir seu ápice com o Estado Social.

Léon Duguit, com um viés mais sociológico, sustentava que os serviços públicos não seriam uma criação do Estado, mas da própria sociedade, a partir da noção compartilhada publicamente de que determinada atividade tem como fim a satisfação de necessidades essenciais das pessoas, o que só poderia ser corretamente realizado mediante a garantia do Estado<sup>15</sup>. Desse modo, visualizava o serviço público como um dado objetivo e material, que não é criado, mas sim constatado<sup>16</sup>. Compreendia, ainda, o serviço público de forma bastante ampliada, abarcando todas as atividades estatais, as quais expressariam um dever de prestação do Estado que seria a própria fundamentação do Direito Público<sup>17</sup>.

Geston Jèze, por sua vez, apesar de também pertencer à Escola do Serviço Público, apresentou um contraponto à ideia sociológica de serviço público apresentado por Duguit, construindo uma noção do termo numa perspectiva mais efetivamente jurídica.<sup>18</sup> Afirmava, assim, que o serviço público é um “processo técnico – e não o único – através do qual se satisfazem necessidade de interesse geral”<sup>19</sup>, identificado como as atividades prestadas (direta ou indiretamente) pelo Estado em regime jurídico de Direito Público.<sup>20</sup>

Tais postulados, apresentados pelos teóricos da Escola do Serviço Público, representam o marco inicial que desencadeou o desenvolvimento do estudo da figura jurídica do serviço público sob uma multiplicidade de perspectivas. Importante ressaltar, contudo, que os doutrinadores franceses merecem especial destaque não só pelo seu pioneirismo no estudo do tema, mas também em função da importante influência que exerceram na construção da noção

<sup>13</sup>ARAGÃO, Alexandre dos Santos de, op.cit., p. 38.

<sup>14</sup>MARTÍNEZ MARÍN, Antonio. **El buen funcionamiento de los servicios públicos: los principios de continuidad y de regularidad**. Madrid: Tecnos, 1990, p. 23 *apud* GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti, op.cit.

<sup>15</sup>ARAGÃO, Alexandre dos Santos de, op.cit., p. 82.

<sup>16</sup>DUGUIT, Léon. **Traité de droit constitutionnel**, p. 61 *apud* GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti, op.cit.

<sup>17</sup>ARAGÃO, Alexandre dos Santos de, op.cit., p. 78 e 82.

<sup>18</sup>Ibidem, p. 83.

<sup>19</sup>JÈZE, Geston. **Principios generales del derecho administrativo: La noción de servicio público. Los agentes de la administración pública**. V. II, 1948, p. 19 *apud* MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 15ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 615.

<sup>20</sup>ARAGÃO, Alexandre dos Santos de, op.cit., p. 84.

de serviço público nos países latinos, inclusive no Brasil. Nesse contexto, talvez a principal contribuição de Duguit e Jèze, especificamente, tenha sido a sistematização de preceitos que são evocados pela maioria da doutrina como os princípios mais importantes atrelados à ideia de serviço público: a continuidade, a igualdade e a mutabilidade ou constante adaptação às evoluções, que compõem as tradicionais “Leis de Rolland”<sup>21</sup>.

Todavia, é importante enfatizar que, desde esse primeiro momento de sistematização da noção jurídica de serviço público com a Escola do Serviço Público, esta já contava com “adversários” ideológicos. Maurice Hauriou, importante doutrinador da tradição francesa, contrariava a concepção de que os serviços públicos figuravam como instituo nuclear do Direito Administrativo ou até do Direito Público, o que era, em alguma medida, defendido por todos os integrantes da Escola do Serviço Público. Hauriou, por outro lado, considerava o poder de império como fundamento central do Direito Administrativo, mas destacando o serviço público como um instrumento organizacional e institucional de autolimitação do poder.<sup>22</sup>

Essa situação demonstra a histórica dificuldade de se delinear um conceito amplamente aceito de serviço público, havendo um patente dissenso a respeito desta noção – situação que se verifica até hoje. No entanto, a maioria dos autores concordam, ao menos, que existem três elementos constantes na definição clássica de serviço público: (1) o elemento subjetivo, referente à pessoa jurídica prestadora da atividade, que seria o Estado; (2) o elemento material, que diz respeito à atividade exercida, identificada como aquela que tem a finalidade de suprir necessidades coletivas e, por último, (3) o elemento formal, que se refere ao regime jurídico sob qual é exercido o serviço público, qual seja, o regime de direito público.<sup>23</sup>

Todavia, deve-se enfatizar que, com o passar do tempo, esses substratos da ideia clássica de serviço público sofreram flexibilizações e não são mais suficientes para estabelecer uma definição atual e precisa. É possível, por exemplo, verificar mudanças quanto ao critério subjetivo, na medida em que os serviços públicos, para serem entendidos como tal, não precisam mais ser diretamente prestados pelo próprio Estado e quanto ao regime jurídico, já que também não mais são oferecidos somente sob regime de Direito Público.<sup>24</sup>

Essa situação está relacionada a um processo de declínio da concepção clássica de serviço público em face da mudança de condições sociais associadas ao Estado pós-liberal, tendo ocorrido uma mudança dos pressupostos econômicos, políticos e sociais sobre os quais o

---

<sup>21</sup>ROLLAND, Louis. **Précis de Droit Administratif**. 9ª es. Paris: Dalloz, 1947, p. 19-20 *apud* ARAGÃO, Alexandre dos Santos de, op.cit., p. 87

<sup>22</sup>ARAGÃO, Alexandre dos Santos de, op.cit., p. 87-89.

<sup>23</sup>GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti, op.cit.

<sup>24</sup>ARAGÃO, Alexandre dos Santos de, op.cit., p. 139, notas de rodapé.

serviço público surgiu e se desenvolveu. Popularizou-se a noção de que o Estado cresceu demais e é incapaz de atender as demandas sociais, sendo extremamente ineficiente e prestador de serviços de baixa qualidade. Isso resultou no crescimento de ideias de enxugamento da máquina estatal, que culminaram num processo de liberalização e de privatizações que marcou os anos 80. Consequentemente, houve, num primeiro momento, uma redução na categoria dos serviços considerados públicos e, num segundo momento, a flexibilização da sujeição a um regime eminentemente público e às amarras estatais que envolviam os serviços públicos, além de uma crise em seu conceito tradicional.<sup>25</sup>

Considerando esse contexto, Gaspar Ariño Ortiz adota uma visão extremamente pessimista e descrente sobre a situação atual e o futuro dos serviços públicos, defendendo, inclusive, a “morte” destes como necessária. Sustenta que os serviços públicos já teriam cumprido seu mister, não havendo como se compatibilizarem com as modificações estruturais que superaram as bases em que esse instituto alcançou intenso desenvolvimento, entendendo, assim, pela impossibilidade de sua subsistência na conjuntura contemporânea.<sup>26</sup>

No entanto, aqui não se corrobora esse posicionamento. Frise-se que a constatação da possibilidade de utilização não racional de um instrumento jurídico em face de uma nova conjuntura não serve de fundamentação para que se renuncie a este – inclusive porque, no caso específico dos serviços públicos, os fundamentos que ensejaram a sua criação, ou seja, seu substrato material (necessidade de satisfação de determinadas necessidades coletivas), combinada com a necessidade de garantia dessas necessidades por meio da prestação estatal, ante à ausência de oferecimento satisfatório e suficientemente abrangente pela iniciativa privada, são situações que ainda se verificam, principalmente em países que enfrentam acentuada desigualdade social e pobreza, como é o caso do Brasil.

Ainda, considerando que a necessidade de prestação do serviço público pelo Estado se deve ao impedimento de geração de desigualdades<sup>27</sup> e que, hoje, já é consolidado na maior parte

---

<sup>25</sup>GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. **Teoria dos Serviços Públicos e sua Transformação**. In: SUNDFELD, Carlos Ari (Coord.). **Direito Administrativo Econômico**. 1ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2000, p. 43-45.

<sup>26</sup>ARIÑO ORTIZ, Gaspar. **La regulación económica**, p. 57; Sobre el significado actual de la noción de servicio público y su régimen jurídico (hacia un nuevo modelo de regulación). **El nuevo servicio público**, p. 22-23; **Principios de derecho público económico: modelo de Estado, gestión pública, regulación económica**, p. 550 *apud* GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. **Evolução da teoria do serviço público**. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1ª ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/40/edicao-1/evolucao-da-teoria-do-servico-publico>. Acesso em 06/05/2018.

<sup>27</sup>TORRES, Ricardo Lobo. A Metamorfose dos Direitos Sociais em Mínimo Existencial *in* Direitos Fundamentais Sociais: Estudos de Direito Constitucional, Internacional e Comparado (org. Ingo Wolfgang Sarlet) *apud* ARAGÃO, Alexandre dos Santos de, op.cit., p. 79, notas de rodapé.

dos regimes Democráticos de Direito o reconhecimento do direito fundamental à prestação estatal – entendido por Robert Alexy como “direitos do indivíduo, em face do Estado, a algo que o indivíduo, se dispusesse de meios financeiros suficientes e se houvesse uma oferta suficiente no mercado, poderia também obter de particulares”<sup>28</sup> –, não se poderia admitir a supressão dos serviços públicos tendo em vista o enorme retrocesso que isso representaria, causando grave prejuízo ao desenvolvimento social.

Em conclusão, vale transcrever trecho escrito por Odete Medauar, citando Demichel, a respeito desse debate:

Não se deve radicalizar a crítica a ponto de retirar todo valor positivo à noção; afirma o valor da noção, porque é uma atividade submetida não às únicas leis do mercado, mas a regras de funcionamento do Estado, que impõem a este uma exigência; esse elemento de exigência (por Demichel chamado de contraditório) é precioso porque é elemento de proteção de classes menos favorecidas. Permanece, assim, o valor positivo da noção.<sup>29</sup>

Isso não quer dizer, entretanto, que não haja pertinência uma atualização no perfil e tratamento normativo dos serviços públicos. É importante, sim, a busca pela melhor sistematização possível desses serviços, à luz dos tempos contemporâneos, marcados pela globalização e pela força do poder econômico privado, a fim de que as demandas coletivas atuais consigam ser devidamente atendidas e o fundamento de existência dos serviços públicos se legitime.

Ademais, importante esclarecer que a aludida ideia de extinção dos serviços públicos não se mostra dominante hoje. Porém, o que realmente se verifica é uma tendência à hibridez no regime desses serviços, perdendo força a rígida distinção do aspecto público em relação ao privado, além de um paulatino fortalecimento da feição regulatória do Estado – não sendo, todavia, a proposta deste trabalho debruçar-se e avaliar profundamente tais fenômenos.

A respeito do exposto, contudo, deve-se salientar que esses movimentos não indicam, pelo menos ainda, uma crise na noção de serviço público especificamente no direito brasileiro. O que tem ocorrido, no direito pátrio, no que tange à matéria, é uma parcial liberalização de serviços públicos, mas com uma preocupação com a sua regulação qualitativa no âmbito da legislação ordinária<sup>30</sup>, o que se expressa na Lei 13.460 de 2017.

---

<sup>28</sup>ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. 2ª ed. [S.l.]: Malheiros, 2015, p. 499

<sup>29</sup>MEDAUAR, Odete. **Serviço público**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 189, p. 100-113, 1992. Disponível em <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45285/47720>>. Acesso em 10/05/2018.

<sup>30</sup>GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti, op.cit.

## 1.2. O conceito de serviço público no direito brasileiro

O Brasil tem uma base constitucional do serviço público, embora o Texto de 1988 não tenha determinado nenhum conceito explícito. Na verdade, o que se verifica é que há vários dispositivos da Carta Magna que, em alguma medida, podem ser relacionados aos serviços públicos, por tratar das prestações que o Estado brasileiro está obrigado a exercer em favor de sua população<sup>31</sup>. O que resta esclarecer é que tipos de obrigações realmente podem ser identificadas como serviços públicos em seu sentido jurídico, de modo a ter sua prestação submetida a normativas e regimes específicos.

Observando o texto constitucional, Alexandre dos Santos de Aragão apresenta quatro conceitos possíveis de serviço público extraíveis da Constituição Federal brasileira, os quais variam conforme o grau de amplitude.<sup>32</sup>

Em primeiro lugar, cita a noção amplíssima, que envolveria todas as atividades exercidas pelo Estado, configurando um sinônimo de administração pública e, assim, se aproximando da concepção de Duguit mencionada anteriormente. Em segundo lugar, apresenta a noção ampla, que abarcaria todas as atividades prestacionais do Estado (excetuando as atividades de polícia e de fomento), independentemente de serem de titularidade exclusiva do Estado ou de serem usufruídas por usuários específicos, divisíveis e identificáveis. Em terceiro lugar, traz a noção restrita, que seria equivalente à ampla, mas excluindo apenas os serviços *uti universi* (aqueles usufruídas por usuários não específicos, não divisíveis e não identificáveis), restando, assim, os *uti singuli*. Por fim, expõe a ideia restritíssima de serviços públicos, sendo considerados os serviços cujos beneficiários podem ser identificados individualmente (*uti singuli*) e titularizados exclusivamente pelo Estado, podendo ser delegados para a iniciativa privada apenas mediante concessão ou permissão, noção extraída especificamente do art. 175 da Constituição Federal<sup>33</sup>. Restam excluídos desta última definição os serviços *uti universi* e os serviços sociais abertos à iniciativa privada, como os de saúde e educação.

Depois de traçar essas variáveis, o referido doutrinador adota a noção restrita apresentada, dispondo o conceito de serviço público que considera que mais se adequar à Constituição, à “evolução político-econômica pela qual vêm passando as atividades

---

<sup>31</sup>ARAGÃO, Alexandre dos Santos de, op.cit., p. 138.

<sup>32</sup>Ibidem, p. 138-143.

<sup>33</sup>“Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.” (BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, out. 1988).

prestacionais do Estado” e, ainda, ao “foco que vem sendo dado pela doutrina aos serviços específicos e divisíveis”<sup>34</sup>:

Serviços públicos são as atividades de prestação de utilidades econômicas a indivíduos determinados, colocados pela Constituição ou pela Lei a cargo do Estado, com ou sem reserva de titularidade, e por ele desempenhadas diretamente ou por seus delegatários, gratuita ou remuneradamente, com vistas ao bem-estar da coletividade.<sup>35</sup>

De fato, a maior parte da doutrina trata o tema dos serviços públicos também sob ótica mais estrita e técnica, mas sem necessariamente limitá-lo aos serviços *uti singuli*. As noções restritíssimas, por sua vez, tendem a ser rejeitadas, já que se costuma abranger os serviços sociais, que, embora não sejam de titularidade exclusiva do Estado, são considerados serviços públicos quando prestados pelo poder público.

### 1.3. O conceito de serviço público na Lei nº 13.460 de 2017

A Lei 13.460/2017<sup>36</sup> traz uma definição do termo que sugere uma abrangência mais ampla ao dispor que o serviço público, para os fins do diploma legal, deve ser considerado como “atividade administrativa ou de prestação direta ou indireta de bens ou serviços à população, exercida por órgão ou entidade da administração pública”, nos termos do artigo 2º, inciso II.

Quanto à redação desse dispositivo, é importante apontar, primeiramente, que houve equívoco do legislador ao prescrever que serviço público configuraria as prestações *exercidas* pela administração pública, já que, no art. 1º, se estabelece que o diploma legal se refere tanto aos serviços prestados diretamente pela administração pública, como aos prestados *indiretamente* por esta, incluindo, assim, aqueles fornecidos por particulares em regime de concessão ou permissão. Desse modo, onde se diz “exercidas” deve-se ler “titularizadas”, para que haja coerência no texto legal.

É possível perceber, ainda, certa ambiguidade no conceito fixado, já que, inicialmente, apresenta o serviço público como atividade administrativa de forma geral e, depois, alternativamente, como atividade prestacional. Desse modo, o dispositivo infere uma variação no grau de amplitude conferido à noção, gerando dúvida se o diploma legal deve ser aplicado a toda e qualquer atividade administrativa, ou apenas às atividades administrativas de titularidade

<sup>34</sup>Ibidem, p. 151.

<sup>35</sup>Ibidem.

<sup>36</sup> BRASIL. Lei nº 13.460 de 26 de junho de 2017. Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. Brasília, DF, jun. 2017.

do Estado em que se verifica alguma prestação à população, hipótese esta que exclui as atividades de polícia e de fomento.

Diante da imprecisão da redação da Lei, para efeitos desta, parece ser pertinente entender o serviço público apenas como as atividades administrativas prestacionais, a fim de se evitar uma equiparação entre serviço público e administração pública, o que significaria retirar qualquer sentido técnico do termo. Pelo mesmo motivo, tampouco se deve confundir serviço público com qualquer atividade estatal. Nesse ponto, vale transcrever as palavras de Odete Medauar:

A expressão “serviço público” às vezes vem empregada em sentido muito amplo, para abranger toda e qualquer atividade realizada pela Administração pública, desde uma carimbada num requerimento até o transporte coletivo. Quando se fala em ‘ingresso no serviço público’, é atribuído sentido amplo ao termo. Se esta fosse a acepção adequada, todo o Direito Administrativo conteria um único capítulo, denominado ‘serviço público’, pois todas as atividades da Administração aí se incluiriam. No sentido amplo da expressão ‘serviço público’ são englobadas também as atividades do Poder Judiciário e do Poder Legislativo, quando se menciona o seguinte: o Judiciário presta um serviço público relevante; o Legislativo realiza um serviço público. Evidente que aí a expressão não se reveste de sentido técnico, nem tais atividades sujeitam-se aos preceitos norteadores da atividade tecnicamente caracterizada como serviço público.<sup>37</sup>

Assim, restam excluídas do sentido de serviço público empregado na Lei 13.460/2017 as atividades legislativa, judiciária e administrativas de fomento e polícia, inclusive porque o exercício destas não comporta a figura de usuários propriamente ditos, que são os destinatários da proteção prevista na lei.

Entretanto, vale salientar que, mesmo assim, o sentido de serviço público adequado para fins de aplicação da lei ainda é considerado amplo – embora não amplíssimo – em relação aos parâmetros adotados por muitos autores que, como Alexandre Santos de Aragão, apresentam e defendem uma acepção mais estrita, considerando apenas atividades titularizadas pelo Estado usufruídas de forma direta por usuários individualmente quantificáveis (*uti singuli*). Restrições nesse sentido, todavia, não aparecem na referida lei.

Importa destacar que o artigo 1º, § 1º, corrobora o afastamento de acepções demasiadamente restritivas ao esclarecer que a lei se aplica à administração pública direta e indireta de todos os entes federados, nos termos do art. 37, § 3º, inciso I da Constituição<sup>38</sup>. Este

<sup>37</sup>MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 7ª ed. São Paulo: RT, 2003, p. 336.

<sup>38</sup>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

dispositivo da Carta Magna previa a edição de lei para disciplinar as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando, especialmente, “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”. Sendo, então, a Lei 13.460/2017 o diploma que regula tal dispositivo constitucional, o qual traz uma acepção ampliada de serviço público por falar em serviço público “em geral”, não há como atribuir entendimento diferente e mais estrito no âmbito da lei em comento.

Portanto, embora os serviços públicos venham adquirindo uma acepção cada vez mais restrita no meio doutrinário, para fins de compreensão e aplicação da Lei nº 13.460 de 2017, devem ser considerados em sentido amplo, abarcando as atividades administrativas titularizadas pelo Estado de prestação em geral, excluindo somente as de fomento e de polícia. Essa é a noção que melhor alia a técnica tradicional doutrinária sobre o tema, as disposições constitucionais e a redação da própria lei sob estudo.

---

eficiência e, também, ao seguinte: [...] § 3º A lei disciplinará as 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” (BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, out. 1988).

## 2. O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA E OS SERVIÇOS PÚBLICOS

### 2.1. A importância do princípio da eficiência na contemporaneidade

Nos últimos tempos, tem persistido um questionamento latente quanto à capacidade do Estado de agir adequadamente e qualitativamente. Ainda hoje, uma das principais e mais urgentes demandas sociais se refere ao aperfeiçoamento dessa atuação estatal, para que consiga realizar os propósitos estimados pela sociedade. Nesse contexto, o princípio da eficiência no âmbito do direito administrativo mostra-se de enorme valia, já que impõe à administração pública o dever de zelar pelos resultados atingidos, que devem ser necessariamente eficazes e satisfatórios.

Em linhas gerais, esse princípio encontra consonância no direito comparado, que prevê preceitos assemelhados, como a exigência da “boa administração” (no direito italiano)<sup>39</sup>, o princípio da eficácia, o princípio da racionalização administrativa, o princípio da não burocratização e o da economicidade<sup>40</sup>. Isso denota que a preocupação com a otimização da atuação do Estado, tendo em vista os objetivos sociais almejados e os resultados alcançados, transcende o caso brasileiro, havendo uma pertinência global do tema.

Assim, é possível afirmar que o sentido de existência do Estado nos tempos atuais depende de forma preponderante da sua capacidade de concretizar seus objetivos predeterminados de forma adequada<sup>41</sup>. Nesse sentido, muitos autores passam a considerar o princípio da eficiência – que se relaciona diretamente com essa aptidão para atingir as finalidades pretendidas coletivamente – como verdadeiro elemento legitimador do Estado contemporâneo<sup>42</sup>, de modo que seu estudo tem importância acentuada no direito administrativo e, especialmente, na esfera específica dos serviços públicos, como se demonstrará adiante.

---

<sup>39</sup>MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 15ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 112.

<sup>40</sup>MODESTO, Paulo. **Notas para um debate sobre o princípio da eficiência** in **Revista do Serviço Público. Brasília**, vol. 51, 2ª ed, 2000, p. 107.

<sup>41</sup>COMPARATO, Fábio Konder. **Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas** in **Revista de Informação Legislativa**, v. 35, n. 138, 1998, p. 43.

<sup>42</sup>BRITTO, Carlos Ayres. Prefácio in GABARDO, Emerson. **Eficiência e Legitimidade do Estado: uma análise das estruturas simbólicas do direito político**. Barueri: Manole, 2003, p. XVI e XVII.

## 2.2. O princípio constitucional da eficiência

O princípio da eficiência, enquanto preceito norteador da administração pública brasileira, foi expressamente introduzido ao art. 37 da Constituição Federal de 1988 por meio da Emenda Constitucional nº 19 de 1998, junto aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade. No entanto, seria um equívoco considerar que o referido princípio só passou a ser consagrado no ordenamento jurídico a partir dessa alteração do texto constitucional.

Na verdade, da redação original da Carta Magna, já se podia perceber, em alguma medida, o apreço pela eficiência nas atividades do Estado, seja de forma expressa, a exemplo do art. 74, II<sup>43</sup>, seja de forma implícita, através de uma leitura sistemática de outros dispositivos<sup>44</sup> – ou até como decorrência dos demais princípios administrativos<sup>45</sup>. Desse modo, é preciso concordar com a afirmação de Paulo Modesto de que “nunca houve autorização constitucional para uma administração pública ineficiente”<sup>46</sup>.

Parte da doutrina tradicional, por sua vez, também já reconhecia esse princípio antes da modificação constitucional, como é o caso de Hely Lopes Meirelles, que já elencava o dever de eficiência entre os poderes e deveres do administrador público, considerando-o o princípio mais moderno da administração pública, que obriga o agente público a exercer suas funções com “presteza, precisão, perfeição e rendimento funcional”, de modo a obter resultados positivos e atender satisfatoriamente as necessidades da sociedade<sup>47</sup>.

Contudo, há de se ressaltar que a expressa referência à eficiência no art. 37 da Carta Magna tem importância por ser um esforço no sentido de consagrar uma administração pública que privilegia o controle dos fins (resultados), em detrimento de uma administração burocrática, que privilegie apenas o controle dos meios – além de afastar qualquer dúvida sobre a existência

---

<sup>43</sup>“Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de: [...] II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado” (BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, out. 1988).

<sup>44</sup>MODESTO, Paulo. op.cit., p. 108.

<sup>45</sup>TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional**. 2ª ed. rev. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 968.

<sup>46</sup>MODESTO, Paulo. op.cit., p. 110.

<sup>47</sup>MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 20ª ed. São Paulo: Malheiros, 1995, p. 90 *apud* MODESTO, Paulo. op.cit., p. 109.

desse princípio na ordem jurídica administrativa nacional, evitando que sejam adotados artifícios que o desvalorizem ou o desconsiderem<sup>48</sup>.

Todavia, deve-se mencionar que, mesmo a após a sua positivação dentre os principais preceitos condutores da administração pública na redação do art. 37 da Constituição, o princípio da eficiência ainda carece de considerações suficientemente aprofundadas e detalhadas a seu respeito no âmbito doutrinário que façam jus à sua grande importância para a prática administrativa. Isso dificulta uma precisa delimitação de seu sentido e reforça a ideia de que sua acepção é demasiadamente fluida, como aponta Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>49</sup>. Ainda assim, faz-se necessário empreender esforços para traçar um parâmetro conceitual, para que não haja um esvaziamento do termo e, ainda, para que sua aplicação e controle não se tornem inviáveis.

José dos Santos Carvalho Filho, ao tecer sua explicação, diferencia a eficiência da eficácia e da efetividade. Relaciona a eficiência ao modo pelo qual será desempenhada uma atividade administrativa, se referindo especialmente à conduta dos agentes. Já a eficácia, aos meios e instrumentos empregados pelos agentes na realização de suas funções administrativas, tendo uma acepção eminentemente instrumental. Associa a efetividade, por sua vez, aos resultados alcançados a partir das ações administrativas. Aponta, por fim, que é desejável que esses três atributos se verifiquem conjuntamente, mas admite que isso nem sempre ocorre<sup>50</sup>.

Outrossim, também é válida a diferenciação de eficiência e economicidade – embora esta constitua um aspecto importante daquela, não podem ser confundidas<sup>51</sup>.

Não há como negar as peculiaridades do significado de cada um desses termos, de modo que é completamente cabível sua diferenciação etimológica. No entanto, juridicamente, a eficiência deve ser compreendida de forma ampliada, de modo a incorporar aspectos tanto da eficácia, como da eficiência e até da economicidade. Dissociar completamente esses elementos no campo jurídico significaria reduzir muito a capacidade de impacto da eficiência imposta à administração pública, se distanciando das finalidades associadas à sua previsão no ordenamento jurídico e, ainda, frustrando a população administrada, que tanto anseia e necessita de mudanças mais enérgicas na atuação do poder público.

---

<sup>48</sup> ANDRADE, Maria Aparecida de Oliveira Grossi. **O Princípio da Eficiência na prestação de serviços públicos**. 2008, p. 6-7. Disponível em: <<http://www.tjmg.jus.br/portal/conhecimento-juridico/artigos-juridicos/detalhe-144.htm>>. Acesso em: 10/04/2018.

<sup>49</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. op cit., p. 112.

<sup>50</sup> FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de direito administrativo**. 14ª ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 23.

<sup>51</sup> ANDRADE, Maria Aparecida de Oliveira Grossi. op. cit., p. 9.

Nesse sentido, Paulo Modesto defende, do ponto de vista jurídico, uma noção pluridimensional da eficiência, atribuindo a esta a ideia de “racionalidade e otimização do uso dos meios” e de “satisfatoriedade dos resultados da atividade administrativa pública”. A partir dessas duas dimensões do sentido jurídico da eficiência, conclui que esta implica em uma ação idônea (eficaz), econômica (otimizada) e satisfatória (dotada de qualidade)<sup>52</sup>.

Desse modo, define o princípio da eficiência como

a exigência jurídica, imposta à administração pública e àqueles que lhe fazem as vezes ou simplesmente recebem recursos públicos vinculados de subvenção ou fomento, de atuação idônea, econômica e satisfatória na realização das finalidades públicas que lhe forem confiadas por lei ou por ato ou contrato de direito público<sup>53</sup>.

Estando perfeitamente alinhada com o as considerações e entendimentos aqui desenvolvidos, esta deve ser o conceito de eficiência a ser considerado para os fins do presente trabalho. Dito isso, mostra-se relevante, agora, esclarecer a extensão da aplicabilidade desse princípio à luz dos demais preceitos condutores da administração pública.

Inicialmente, não se pode perder de vista que o princípio da eficiência é instrumental, assim como todos os outros que norteiam a atividade pública. Nenhum princípio é absoluto, e todos devem ser compreendidos de forma conjugada com os demais, num exercício de constante ponderação<sup>54</sup>.

No entanto, muito se discute a relação do princípio da eficiência com o da legalidade, havendo, por vezes, questionamentos sobre a coexistência dos dois. Quanto a isso, há de se esclarecer que não se verifica qualquer relação de oposição entre esses princípios, sendo eles perfeitamente conciliáveis e igualmente importantes para a realização da atividade pública. Mais do que isso, devem ser compreendidos de forma recíproca e integrada.

Observe-se que a legalidade deve ser entendida no sentido de vinculação não só à lei, mas a um conjunto de legalidade que engloba valores, princípios e objetivos jurídicos<sup>55</sup>. Logo, uma atuação compatível com a legalidade necessariamente deve ser uma atuação compatível com a eficiência, em função da positividade desta como regra no ordenamento jurídico.

Além disso, em consonância com a hermenêutica já consolidada no Direito, em que este deixa de ser considerado uma ciência que visa somente a realização de seus preceitos, passando a preocupar-se com aplicação realmente capaz de cumprir com seus papéis na vida social, o

<sup>52</sup>MODESTO, Paulo. *op.cit.*, p. 112-113.

<sup>53</sup>*Ibidem*, p. 114.

<sup>54</sup>*Ibidem*, p. 112.

<sup>55</sup>ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Direito dos serviços públicos**. 4ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 265-268.

princípio da legalidade deve ser entendido de forma conjugada com o princípio da eficiência, no sentido de valorização de seus “elementos finalísticos”<sup>56</sup>.

Sendo assim, nem o princípio da eficiência – e nem mais o da legalidade – se coadunam com uma aplicação cega de dispositivos previstos no ordenamento jurídico que impliquem numa realização ineficiente ou pouco eficiente das finalidades primárias da função pública. As regras e os atos da administração pública, só podem ser considerados válidos se apresentarem capacidade de concretizar os objetivos da política pública e de evitar os males que devem ser enfrentados<sup>57</sup>.

Portanto, o exercício regular da função administrativa necessariamente afasta, além do capricho e do arbítrio, a negligência e a ineficiência<sup>58</sup>, já que todos esses atributos violam os interesses tutelados legalmente e rompem com o escopo das normas vigentes.

### 2.3. O princípio da eficiência no âmbito dos serviços públicos

No que tange à aplicação do princípio da eficiência especificamente no âmbito dos serviços públicos, mostra-se adequado tecer alguns comentários em razão da pertinência com a temática do presente trabalho.

É de se destacar que a doutrina tradicionalmente reconhece, dentre os princípios norteadores do serviço público depreendidos da Constituição Federal de 1988 (princípios da continuidade; da regularidade; da igualdade/uniformidade; da neutralidade; da generalidade/universalidade; da obrigatoriedade; da mutabilidade/adaptação constante; modicidade; da participação dos usuários; da cortesia), o princípio da eficiência<sup>59</sup>, sendo que, deste, decorrem alguns outros preceitos concernentes a essa esfera de atuação da administração. É o caso dos princípios da segurança e da atualidade – o qual impõe uma constante atualização tecnológica –, sendo ambos manifestações do princípio da eficiência nos serviços públicos<sup>60</sup>.

Embora se aplique à administração pública de forma geral, sendo de grande valia para o direito administrativo como um todo, é fundamental enfatizar a especial e elevada importância do princípio da eficiência para os serviços públicos. Considerando que o fundamento material

<sup>56</sup>Ibidem, p. 276-279.

<sup>57</sup>Ibidem, p. 280.

<sup>58</sup>MODESTO, Paulo. op.cit., p. 111.

<sup>59</sup>GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. **Teoria dos Serviços Públicos e sua Transformação**. In: SUNDFELD, Carlos Ari (Coord.). **Direito Administrativo Econômico**. 1ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2000, p. 48-61.

<sup>60</sup>NETO, Benedicto Porto. **Concessões de Serviço Público no Regime da Lei n. 8.987/95**. 1ª ed. São Paulo: Malheiros, 1998, p. 89.

destes é a satisfação de certas necessidades de ordem social, principalmente o Direito dos serviços públicos deve estar atrelado às finalidades sociais fáticas a que se destina<sup>61</sup>.

Ainda, em razão da aptidão transformadora dos serviços públicos – tanto quanto à redução das desigualdades sociais (especialmente por meio dos serviços sociais), como à realização da dignidade da pessoa humana (pela salvaguarda do mínimo existencial através de uma série de prestações), preceito maior e fundamental do nosso ordenamento jurídico, não pode ser relegada ao mundo das ideias a adequada prestação desses serviços, devendo a realização destes ser sempre orientada à concretização mais abrangente possível de todos os atributos e aspirações a eles vinculadas.

Desse modo, especialmente nessa seara todo ato, normativo ou concreto, só poderá ser considerado válido ou validamente aplicado se for realizado da forma mais eficiente ou, pelo menos, de forma razoavelmente eficiente visando à realização dos objetivos dos serviços públicos<sup>62</sup>.

É possível afirmar, outrossim, que, aos cidadãos, o que importa é a boa e adequada prestação dos serviços públicos, de modo que deve haver um apreço elevado pela dimensão qualitativa, atrelada à satisfatoriedade de resultados, da eficiência aplicada aos serviços públicos – afinal, o servir ao homem é a razão primária de existência do Estado<sup>63</sup>, devendo haver especial esforço para que suas expectativas quanto às prestações que lhe são devidas sejam atendidas. A desburocratização, a transparência e a descomplicação no atendimento de usuários no âmbito dos serviços públicos também são elementos desejáveis que se relacionam à realização da aludida eficiência.

Ademais, é importante destacar que o princípio da eficiência é reiterado em vários diplomas legais que vinculam a administração pública, inclusive na Lei nº 8.987/1995, que dispõe sobre os serviços públicos prestados em regime de concessão ou permissão. Especificamente no que diz respeito à Lei 13.460/2017, que dispõe sobre os direitos dos usuários, objeto do presente estudo, esta elenca o princípio da efetividade dentre os aplicáveis ao serviço público, sendo este inegavelmente uma faceta do princípio da eficiência. Entretanto, cabe refletir sobre a escolha do termo, ou seja, o motivo pelo qual o legislador optou por falar em “efetividade” em vez de reproduzir a “eficiência” já prevista na Constituição.

É possível explicar a escolha dessa redação como uma tentativa de denotar um apreço mais acentuado com a dimensão do princípio da eficiência que se relaciona com o

---

<sup>61</sup>ARAGÃO, Alexandre Santos de. op. cit., p. 275.

<sup>62</sup>Ibidem, p. 279.

<sup>63</sup>ANDRADE, Maria Aparecida de Oliveira Grossi. op. cit., p. 11.

resultado a ser obtido – tendo em vista que, etimologicamente, a efetividade tem sentido voltado a esse aspecto. Diante disso, a redação empregada pode ser considerada razoável, por privilegiar os efeitos atingidos por meio da prestação dos serviços – sobrepondo-os, por exemplo, à dimensão da economicidade –, pois é o que importa para que realmente seja possível mensurar a sua qualidade e satisfatoriedade à luz dos objetivos pretendidos, o que é crucial no âmbito dos serviços públicos, conforme já foi apontado, sobretudo sob a perspectiva do usuário.

Todavia, não há como deixar de pontuar que, embora esteja inegavelmente consagrada no direito dos serviços públicos, não se pode dizer, do ponto de vista fático, que a eficiência seja uma característica suficientemente materializada nessas prestações. Vale transcrever as palavras de Maria Aparecida de Oliveira Grossi Andrade quanto a essa problemática:

Em um cenário como esse, em que a valorização sistemática do mercado é a tônica – sabendo-se que esse não é um bom condutor de políticas públicas, que se movem pela luta contra as desigualdades econômicas, sociais, culturais, etc. -, o princípio da eficiência, que chegou ao ápice do nosso ordenamento jurídico com a Reforma Administrativa implantada pela Emenda Constitucional nº 19/98, pregando o aparelhamento do Estado, de modo a gerar mais benefícios na forma de prestação de serviços à sociedade, na prática, ressoa como uma quimera, assomando com um tempo e espaço longínquos, uma perspectiva futurista para o Brasil, onde a dívida social cresce diuturnamente<sup>64</sup>.

---

<sup>64</sup>Ibidem, p. 10.

### **3. ASPECTOS GERAIS DA LEI Nº 13.460 DE 2017**

#### **3.1. O processo de edição da Lei de proteção dos usuários de serviços públicos**

A edição da Lei nº 13.460 de 2017 foi precedida de muita expectativa por parte da sociedade civil, carente de serviços públicos de qualidade satisfatória e de mecanismos de participação e proteção neste âmbito e, por outro lado, de uma morosidade demasiadamente prolongada por parte do Poder Legislativo na sua elaboração – sendo pertinente mencionar, também, o pouco esforço empreendido pelo Judiciário para impor maior celeridade nesse processo.

Desde 1998, com a Emenda Constitucional nº 19, já era prevista a edição da Lei de defesa dos usuários de serviço público no prazo de 120 dias. Esta passou a ser, então, objeto de discussão no Congresso em 1999, com o Projeto de Lei 679/1999 e, depois, com o Projeto de Lei 6953/2002, que substituiu o primeiro. No entanto, em 2013, diante da mora de quinze anos sem que fosse cumprido o mandamento constitucional, foi ajuizada Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão pela OAB (ADO 24), visando à determinação da edição da lei pelo STF – e, enquanto isso não fosse cumprido, à aplicação do CDC em favor dos usuários de serviço público.

Ainda no ano de 2013, foi deferida medida cautelar nesse processo, no sentido de reconhecer a mora do Congresso Nacional e de reiterar o dever de se adotar providências para suprir a omissão legislativa em 120 dias, renovando, assim, o prazo previsto na referida emenda constitucional. Nessa decisão, todavia, não foi determinada a aplicação do CDC em favor dos usuários de serviço público nesse intervalo de tempo, possibilidade que seria avaliada em momento posterior.

Ocorre que a omissão legislativa persistiu por muito mais tempo que o previsto na medida, o que não ensejou nenhuma providência judicial. Desse modo, com a paralisação da ADO, a lei só chegou a ser promulgada em 2017, quatro anos depois da imposição cautelar e dezenove anos após a determinação constitucional da EC nº 19/1998, finalmente incorporando ao ordenamento jurídico pátrio disposições legais sobre a participação, proteção e direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública.

A Lei nº 13.460 de 2017, então, surgiu para dar cumprimento ao art. 27 da Emenda Constitucional nº 19/1998, bem como aos demais dispositivos constitucionais que já previam edição de Lei nesse sentido, especificamente quanto aos direitos dos usuários e à obrigação de manter serviço adequado (art. 175, parágrafo único, incisos II e IV) e quanto às “formas de

participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente 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” (art. 37, § 3º, I). É, inclusive, notável a preocupação esboçada no diploma legal com a qualidade do serviço ofertado, sendo este seu elemento central e mais inovador, conforme ficará evidente ao longo do desenvolvimento deste trabalho.

### 3.2. As disposições preliminares

As disposições preliminares da Lei esclarecem que sua aplicabilidade se refere à administração pública direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios<sup>65</sup>, indicando, em seguida, que pode ser aplicada paralelamente às normas reguladoras específicas que tratem de serviço ou atividades sujeitos a regulação ou supervisão e à Lei nº 8.078/1990 (Código de Defesa do Consumidor), caso seja caracterizada relação de consumo<sup>66</sup>. No entanto, no que tange aos serviços públicos prestados por particular, a estes a Lei 13.460/2017 só deve ser aplicada de forma subsidiária<sup>67</sup>, visto que já existem algumas disposições sobre direitos dos usuários desses serviços, especificamente, na Lei nº 8.987/1997, que trata das Concessões e Permissões.

São apresentadas, também, definições de alguns termos centrais para fins de compreensão e aplicação no texto legal<sup>68</sup>, etapa importante de ser destacada neste trabalho para entendimento das disposições subsequentemente expostas. O “usuário”, destinatário da Lei, é compreendido como “pessoa física ou jurídica que se beneficia ou utiliza, efetiva ou potencialmente, de serviço público”; a administração pública como “órgão ou entidade integrante da administração pública de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a Advocacia Pública e a Defensoria Pública”; o agente público como aquele que “exerce cargo, emprego ou função pública, de natureza civil ou militar, ainda que transitoriamente ou sem remuneração”; e manifestações como “reclamações, denúncias, sugestões, elogios e demais pronunciamentos de usuários que tenham como objeto a prestação de serviços públicos e a conduta de agentes públicos na prestação e fiscalização de tais serviços”.

---

<sup>65</sup>Art. 1º, §1º.

<sup>66</sup>Art. 1º, §2º.

<sup>67</sup>Art. 1º, §3º.

<sup>68</sup>Art. 2º.

Quanto ao conceito de serviço público delineado, este é ambíguo e pouco claro, como já analisado, de modo que se defende a interpretação proposta no capítulo primeiro deste trabalho. Quanto à definição de administração pública, esta merece crítica por não citar expressamente o Ministério Público e aos Tribunais de Contas, embora mencione a Advocacia Pública e a Defensoria Pública, devendo-se entender que a Lei incidirá, sim, sobre aquelas instituições.<sup>69</sup>

A Lei impõe, ainda, a obrigação, a cada Poder e esfera de Governo, de publicar um quadro geral dos serviços públicos oferecidos, apontando especificamente os órgãos ou entidades responsáveis por realizá-los, bem como a autoridade administrativa à qual estão subordinados ou vinculados<sup>70</sup>. Ademais, estabelece os princípios norteadores de uma realização adequada dos serviços públicos e do atendimento do usuário, quais sejam, a regularidade, a continuidade, a efetividade, a segurança, a atualidade, a generalidade, a transparência e a cortesia<sup>71</sup>.

### 3.3. Os direitos básicos e deveres dos usuários

A partir do segundo capítulo da lei, a respeito dos direitos básicos e deveres dos usuários, são inicialmente estabelecidas diretrizes que devem ser observadas pelos agentes públicos e prestadores de serviços públicos com vistas à adequada prestação dos serviços, o que constitui direito do usuário<sup>72</sup>. Nesse ponto, muitas das normas são uma reprodução do que está disposto no Decreto nº 9.094 de 2017, que trata da simplificação do atendimento prestado aos usuários de serviço público e contém diretrizes que se destinam ao servidor, estabelecendo como este deve prestar o serviço e atender o usuário.

Dentre as diretrizes elencadas, além daquelas que trazem disposições básicas quanto ao tratamento respeitoso, igualitário e ético para com os usuários, aos atendimentos preferenciais, à acessibilidade, à comunicação clara e acessível e a mecanismos de transparência e publicidade de informações básicas relativas ao serviço, entre outros, merecem destaque algumas que expressam especial preocupação com a agilidade e eficiência do serviço, buscado

---

<sup>69</sup>GABARDO. Emerson. **O Novo Código de Defesa do Usuário do Serviço Público: Lei 13.460/17**. Revista Colunistas de Direito do Estado, ano 2017, n. 367, jun. 2017. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/emerson-gabardo/o-novo-codigo-de-defesa-do-usuario-do-servico-publico-Lei-13-460-17>>. Acesso em: 10/03/2018.

<sup>70</sup>Art. 3º.

<sup>71</sup>Art. 4º.

<sup>72</sup>Art. 5º.

desburocratizá-lo. Nesse sentido, há previsão de que a autenticação de documentos deverá ser feita pelo próprio agente público, quando estiver diante dos originais, estando vedada exigência de reconhecimento de firma, a não ser que haja dúvida de autenticidade<sup>73</sup>; de que deverão ser eliminadas as formalidades e exigências cujo custo econômico e social seja superior ao risco envolvido<sup>74</sup> e, ainda, de que restará proibida a exigência de nova prova sobre fato já comprovado em documentação válida apresentada<sup>75</sup>. Também deve ser destacada a previsão que impõe o dever de aplicação de soluções tecnológicas que objetivem simplificar processos e procedimentos de atendimento ao usuário e promover melhores condições para o compartilhamento de informações<sup>76</sup>.

Adiante, são apresentados os direitos básicos dos usuários<sup>77</sup>, que perpassam por disposições garantindo a participação no acompanhamento da prestação e na avaliação dos serviços; a liberdade de escolha entre os meios oferecidos para obtenção e utilização dos serviços; o acesso e obtenção de informações relacionadas à pessoa do usuário inscritas em registros ou bancos de dados; proteção de suas informações pessoais; atuação integrada e sistêmica na expedição de atestados, certidões e documentos comprobatórios de regularidade e a obtenção de informações precisas e de fácil acesso nos locais de prestação de serviço e na internet.

Além dos direitos, também são previstos os deveres dos usuários<sup>78</sup>, estabelecendo-se que estes precisam fazer uso dos serviços de forma adequada, com respeito e boa-fé e colaboração, informar os dados necessários para a prestação do serviço quando solicitados e preservar os bens públicos destinados à prestação do serviço de que usufrui.

Cabe aos órgãos e às entidades prestadoras de serviços públicos, por sua vez, elaborar e divulgar uma Carta de Serviços ao Usuário, que devem conter informações claras e precisas a respeito dos serviços oferecidos (quais são e como são prestados), especificando elementos e requisitos necessários para usufruir dessas prestações, o tempo máximo previsto de sua execução e, ainda, os meios e locais adequados para a apresentação de manifestações, por parte dos usuários, sobre os serviços.<sup>79</sup>

Além disso, também deve haver detalhamento, nessa Carta, sobre os critérios de prioridade de atendimento, a estimativa de tempo para atendimento, os mecanismos

---

<sup>73</sup>Art. 5º, IX.

<sup>74</sup>Art. 5º, XI.

<sup>75</sup>Art. 5º, XV.

<sup>76</sup>Art. 5º, XIII.

<sup>77</sup>Art. 6º.

<sup>78</sup>Art. 8º.

<sup>79</sup>Art. 7º, caput e §2º.

empregados de comunicação com os usuários, os procedimentos adotados na resposta das suas manifestações e os mecanismos disponibilizados de consulta, que permitam ao usuário verificar o andamento do serviço que solicitou ou da manifestação que apresentou.<sup>80</sup>

A partir desses aspectos, fica evidente que o objetivo da Carta, como está expresso na lei em comento, é o de informar o usuário a respeito dos serviços prestados por cada instituição, dos meios de acesso a esses serviços e dos compromissos e parâmetros assumidos quanto à qualidade do atendimento ao público<sup>81</sup>, sendo verdadeiro direito do usuário ter acesso a tal documento. Assim, para que obtenha o maior alcance possível perante a população interessada, essa Carta deverá ser publicada de forma permanente no sítio eletrônico do órgão ou entidade correspondente na internet, devendo ser periodicamente atualizada.<sup>82</sup>

No que concerne à operacionalização da Carta de Serviços aos Usuários, vale frisar que esta deverá ser, ainda, especificamente regulamentada por cada Poder e esfera do Governo, por disposição expressa da Lei nº 13.460/2017.<sup>83</sup>

#### **3.4. A regulamentação das manifestações dos usuários de serviços públicos**

Quanto ao meio previsto de reivindicação pelo respeito aos direitos dos usuários, é concedido a estes a faculdade de apresentarem manifestações sobre a prestação de serviços públicos à administração pública<sup>84</sup>, que deverá ser dirigida à ouvidoria do órgão ou entidade responsável e conter a devida identificação do manifestante<sup>85</sup>.

Esboçando especial compromisso com a tutela do usuário que se coloque na posição de manifestante sobre algum serviço, a lei em comento também traz uma série de disposições que vedam a aplicação de entraves desnecessários à apreciação dessas manifestações, ou que as inviabilizem, de modo a assegurar o recebimento simplificado desses procedimentos. Nesse sentido, inclusive, dispõe-se que tais manifestações poderão ser apresentadas tanto por meio eletrônico, como por correspondência convencional, e até mesmo de forma verbal – embora, neste caso, precise ser reduzida a termo<sup>86</sup>. Ademais, está estabelecido que, sob nenhuma hipótese, poderá ser recusado o recebimento de manifestação elaborada e apresentada nos

---

<sup>80</sup> Art. 7º, §3º.

<sup>81</sup> Art. 7º, § 1º.

<sup>82</sup> Art. 7º, § 4º.

<sup>83</sup> Art. 7º, § 5º.

<sup>84</sup> Art. 9º.

<sup>85</sup> Art. 10º.

<sup>86</sup> Art. 10º, § 4º.

termos legais, o que, caso seja descumprido, enseja responsabilização do agente público implicado.<sup>87</sup>

Importa ressaltar, ainda, que os procedimentos administrativos relacionados à apreciação das manifestações dos usuários devem ser pautados especialmente pelos princípios da eficiência e da celeridade, de modo a promover uma resolução efetiva.<sup>88</sup> Considera-se resolução efetiva, por sua vez, aquela que perpassa pelas seguintes etapas: recebimento da manifestação no canal de atendimento pertinente; emissão de comprovante de recebimento; análise e obtenção de informações, caso se faça necessário; tomada de decisão administrativa final e, por fim, a comunicação do usuário.<sup>89</sup>

### **3.5. A regulamentação das ouvidorias**

A Lei nº 13.460/2017 trata com especial atenção as ouvidorias dos órgãos da administração pública, acentuando, de uma maneira geral, seu papel no sentido de promover aproximação entre o administrado e a administração pública e, especificamente, sua responsabilidade de salvaguardar a adequada prestação dos serviços públicos aos usuários.

Nessa perspectiva, prescreve como deveres principais dessas ouvidorias a promoção da participação do usuário na administração pública; o acompanhamento da prestação dos serviços, com o intuito de assegurar sua efetividade; a diligência do aperfeiçoamento da prestação dos serviços; a prevenção e correção de condutas que contrariem a própria Lei nº 13.460/2017; o recebimento, a análise e o encaminhamento das manifestações às autoridades competentes, de modo a acompanhar o tratamento e a efetiva conclusão do procedimento perante o órgão ou entidade a que se vincula e, por último, a adoção de soluções mediadas e conciliadas, mas sem exclusividade destas, de impasses entre o usuário e o órgão ou entidade pública prestadora<sup>90</sup>.

Ressaltando tais funções destacadas das ouvidorias, é imposto a estas, ainda, o dever de elaborar anualmente relatório de gestão que precisará informações relacionadas ao recebimento, à análise e à resposta das manifestações apresentadas por usuários de serviços públicos, identificando falhas e sugerindo melhorias na prestação desses serviços.<sup>91</sup> O referido relatório de gestão será encaminhado à autoridade máxima do órgão ao qual se vincula a unidade de

---

<sup>87</sup>Art. 11º.

<sup>88</sup>Art. 12º.

<sup>89</sup>Art. 12º, parágrafo único.

<sup>90</sup>Art. 13º.

<sup>91</sup>Art. 14º, II.

ouvidoria e disponibilizado integralmente na internet, devendo indicar a quantidade de manifestações recebidas no ano anterior; os motivos das manifestações; a análise dos pontos recorrentes e as medidas adotadas pela administração pública nas soluções apresentadas.<sup>92</sup>

As ouvidorias também se submetem a um prazo de trinta dias para encaminhamento de decisão administrativa final ao usuário, que só pode ser prorrogado uma vez, mediante justificção.<sup>93</sup> Por outro lado, se estabelece o prazo de vinte dias (também prorrogável uma vez mediante justificção), aos agentes públicos do órgão ou entidade a que se vinculam, para fornecimento de esclarecimentos, à ouvidoria, que eventualmente tenham sido solicitados por esta.<sup>94</sup>

Diante de todas essas normativas, fica evidente que as ouvidorias assumem função de acentuado protagonismo na tarefa de fiscalizar os serviços públicos, de assegurar a aplicação legal nesse âmbito e de acompanhar e dar assistência – e satisfação – aos usuários.

Todavia, no que tange à organização e ao funcionamento dessas ouvidorias de forma mais específica, esses aspectos deverão ser objeto de atos normativos de cada Poder e esfera do Governo.<sup>95</sup>

### **3.6. A previsão e a regulamentação dos conselhos dos usuários**

Dentre as disposições da legislação sob análise, também merecem ênfase aquelas relativas aos conselhos dos usuários, que constituem uma relevante esfera de participação dos usuários no acompanhamento e na avaliação dos serviços públicos. Foi estabelecido que são órgãos de natureza consultiva – serão, por exemplo, consultados quando da indicação do ouvidor<sup>96</sup> – e que deverão, especificamente, acompanhar a execução dos serviços, participar na avaliação dos serviços, propor melhorias na prestação de serviços, contribuir na fixação de diretrizes para o adequado atendimento ao usuário e acompanhar e avaliar a atuação do ouvidor.<sup>97</sup> Assim, os conselhos representam um canal para o cidadão se manifestar sobre o serviço prestado e funcionam como “fiscal do fiscal”, na medida em que deverão fiscalizar e avaliar os ouvidores.

---

<sup>92</sup>Art. 15º, caput e parágrafo único.

<sup>93</sup>Art. 16º.

<sup>94</sup>Art. 16º, parágrafo único.

<sup>95</sup>Art. 17º.

<sup>96</sup>Art. 20º.

<sup>97</sup>Art. 18, parágrafo único.

Além disso, a composição desses conselhos deverá atender a critérios de representatividade e pluralidade das partes interessadas, de modo que a escolha dos representantes será feita em processo aberto ao público e diferenciado por tipo de usuário a ser representado<sup>98</sup>. Ressalte-se que, embora a participação do usuário no conselho deverá ser considerada serviço relevante, não poderá ser remunerado.<sup>99</sup>

Tais mandamentos, contudo, não se mostram suficientes para viabilizar automática implementação dos conselhos dos usuários. A própria legislação prevê, outrossim, que a organização e o funcionamento desses conselhos deverão ser objeto de regulamento complementar específico de cada Poder e esfera do governo.<sup>100</sup>

### **3.7. A regulamentação da avaliação continuada dos serviços públicos**

Os serviços públicos prestados deverão ser avaliados conforme os seguintes elementos: a satisfação do usuário com o serviço prestado; a qualidade do atendimento prestado ao usuário; o cumprimento dos compromissos e prazos definidos para a prestação de serviços; a quantidade de manifestação dos usuários e as providências tomadas pela administração pública para melhorar e aperfeiçoar a prestação do serviço.<sup>101</sup>

Essa avaliação deverá ser feita por pesquisa de satisfação – ou por qualquer outro meio capaz de auferir significativa estatística aos resultados – realizada, no mínimo, uma vez por ano,<sup>102</sup> e seu resultado deverá ser integralmente publicado no sítio do órgão ou entidade, contendo um ranking das entidades com maior incidência reclamação dos usuários naquele ano. A Lei institui que esses dados deverão servir como subsídio para melhorar os serviços prestados e harmonizá-los com os compromissos e padrões de qualidade de atendimento estabelecidos na Carta de Serviços ao Usuário.<sup>103</sup>

Vale mencionar que, como em muitos outros pontos previstos na Lei nº 13.460/2017, que já foram assinalados anteriormente, a avaliação da efetividade dos serviços e dos níveis de satisfação dos usuários também deverão ser alvo de regulamentação específica complementar por cada Poder e esfera do Governo<sup>104</sup>.

---

<sup>98</sup>Art. 19º, caput e parágrafo único.

<sup>99</sup>Art. 21º.

<sup>100</sup>Art. 22º.

<sup>101</sup>Art. 23º.

<sup>102</sup>Art. 23º, § 1º.

<sup>103</sup>Art. 23º, § 2º.

<sup>104</sup>Art. 24º.

### 3.8. As disposições finais e transitórias

Por fim, mostra-se relevante apontar a *vacatio legis* instituída na Lei nº 13.460 de 2017. Esta foi publicada em 26 de junho de 2017, mas seu texto estabelece que só passará a vigorar após trezentos e sessenta dias para a União, os Estados e o Distrito Federal e os Municípios com mais de quinhentos mil habitantes, de sorte que, nesses âmbitos, só terá sua vigência iniciada em meados de 2018. Quanto aos Municípios que possuem entre cem mil e quinhentos mil habitantes, esse prazo é naturalmente estendido para quinhentos e quarenta dias e, para os Municípios com menos de cem mil habitantes, para setecentos e vinte dias.<sup>105</sup>

---

<sup>105</sup>Art. 25º.

## 4. A LEI Nº 13.460 DE 2017 E A REALIZAÇÃO DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA NA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS

### 4.1. O papel da legislação na realização da eficiência

Apesar de as práticas administrativas eficientes serem um imperativo legal – e não mera discricionariedade – e um requisito de legitimação do Estado perante a população, é inegável que há grande dificuldade na concretização da eficiência<sup>106</sup> nos serviços públicos no cenário nacional. Isso se percebe, principalmente, por meio da insatisfação geral da população com relação às prestações estatais que lhes são de direito, desde as mais complexas, relativas à direta efetivação de direitos fundamentais, até as de mero atendimento em órgãos públicos.

A muitos fatores pode ser atribuída essa situação, a exemplo da escassez de recursos, das práticas não racionais ou prejudiciais costumeiramente adotadas pelos agentes públicos, da ausência de planejamento eficaz integrado, baseado em dados acerca da experiência da prestação dos serviços, entre outros. Especialmente quanto à escassez de recursos, vale mencionar que é um problema que invariavelmente faz parte da administração estatal e já era apontada como uma realidade inerente à realização dos direitos fundamentais sociais por Robert Alexy – que reconhecia o alto custo destes e, ainda, a limitação do Estado na captação de recursos<sup>107</sup>. Desse modo é um exemplo de circunstância de difícil superação, devendo-se concentrar esforços em contorná-la<sup>108</sup>.

Somente a partir da consideração desse elemento, se verifica que a elaboração legislativa, por si só, não seria capaz de conferir a eficiência necessária aos serviços públicos. Deve-se ter em mente que os diplomas legais, embora integrem um sistema jurídico, atuam sobre a realidade, de modo que é imprescindível que haja uma cultura receptiva a esses regramentos para que sejam efetivos<sup>109</sup>. Desse modo, há de se reconhecer a limitação da atividade legislativa no sentido de ensejar todas as transformações práticas que resultem numa

<sup>106</sup> Trata-se da acepção jurídica de eficiência, decorrente do princípio da eficiência da administração pública, nos termos delineados no capítulo segundo.

<sup>107</sup>ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. 2ª ed. [S.l.]: Malheiros, 2015, p. 508-510.

<sup>108</sup> Isso infere que a realização eficiente de determinadas prestações estatais devem estar alinhadas com a política orçamentária, o que certamente impõe a priorização de determinadas prestações basilares e estratégicas.

<sup>109</sup> SOARES, Fabiana de Menezes; ASSUNÇÃO, Linara Oeiras. A qualidade da lei no contexto do desenvolvimento: desafios para o Brasil no século XXI. In: JR., José Celso Cardoso (Org.). **Planejamento Brasil Século XXI: inovação institucional e refundação administrativa - elementos para o pensar e o agir**. Brasília: IPEA, 2015. cap. 3, p. 105-131. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/160530\\_livro\\_planejamento\\_brasil\\_sec\\_xxi.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/160530_livro_planejamento_brasil_sec_xxi.pdf)>. Acesso em: 15/04/2018.

maior eficiência na prestação de serviços públicos, tendo em vista que a realidade fática, paralela às normas do direito, interfere nesse âmbito.

Por outro lado, também não se pode refutar por completo a capacidade das leis de impactar positivamente e de forma significativa a atuação administrativa. A legislação de qualidade, que considere as necessidades sociais, aliada a uma política de fomento de boas práticas, tem o condão de impulsionar uma gestão melhor planejada e condizente com os objetivos prestacionais do Estado – e, assim, mais eficiente. Portanto, é pressuposto de um adequado processo de desenvolvimento:

uma boa legislação é elemento essencial para uma boa governança. Um arcabouço institucional estável e regras legais que respondam adequadamente às necessidades socioeconômicas e às expectativas da população são as melhores garantias para segurança, justiça social, desenvolvimento econômico e bem-estar<sup>110</sup>

#### **4.2. Os atributos da Lei nº 13.460 de 2017 que contribuem para uma prestação mais eficiente dos serviços públicos**

No que tange à Lei nº 13.460/2017, alguns de seus elementos constituem imposições concretas que podem viabilizar uma maior eficiência nos serviços. São medidas que expressam zelo pela qualidade – e percepção de qualidade – do serviço ofertado e pela demanda a ser atendida, considerando suas peculiaridades, necessidades e condições de acesso, em consonância com a ideia de um direito administrativo menos vertical e autoritário.

Ainda que seja difícil formular com precisão uma solução para o problema da ineficiência, o qual envolve uma série de fatores, é certo que há algumas diretrizes que encaminham para práticas articuladoras de resultados satisfatórios e efetivos. Dito isso, é possível relacionar a eficiência às noções de transparência, accountability (prestação de contas), participação e tecnologia e inovação, por exemplo – estando todos estes elementos, em alguma medida, presentes nas providências previstas na referida lei.

Tais elementos elencados são os princípios que constituem a ideia de Governo Aberto idealizada pela Open Government Partnership, uma iniciativa internacional, criada em 2011, com o intuito de promover governos mais transparentes, mais responsáveis e mais receptivos aos seus próprios cidadãos – e orientada ao objetivo final de melhorar a qualidade da

---

<sup>110</sup>SOARES, Fabiana de Menezes; ASSUNÇÃO, Linara Oeiras. op. cit.

governança, bem como a qualidade dos serviços que os cidadãos recebem<sup>111</sup>, o que está perfeitamente alinhado com o princípio da eficiência e o esforço de sua realização.

Assim, para elucidar a manifestação dos atributos supracitados na referida lei e, principalmente, demonstrar como se relacionam com a realização do princípio da eficiência, serão analisados separadamente cada um dos quesitos mais relevantes e inovadores nesse sentido do diploma legal sob estudo.

Cabe pontuar, todavia, que críticas também são cabíveis à aludida lei, especialmente quanto à sua redação, que, como já foi demonstrado anteriormente, pode ser considerada imprecisa em alguns pontos e, ainda, quanto à complexidade de sua implementação, visto que se limita a instituir prescrições generalizadas, prevendo a necessidade de regulamentação complementar em várias seções. Porém, ressalte-se que essas questões não serão exploradas no presente trabalho, por não guardarem a devida pertinência com os objetivos aqui pretendidos.

#### **4.2.1. A Carta de Serviços ao Usuário**

A Carta de Serviços ao Usuário é prevista como um documento de elaboração obrigatória dos órgãos prestadores de serviços da administração pública, que deverá conter, de forma clara, todas as informações relativas aos serviços prestados pelo órgão elaborador e, ainda, o detalhamento dos compromissos adotados e padrões de qualidade do atendimento, devendo ser disponibilizada de forma permanente na internet.

Considerando, que o Brasil é um país em que verificamos, ainda, um significativo contingente de pessoas às quais é dificultado acesso a determinadas esferas de conhecimento, inclusive a jurídica e a administrativa, por uma série de motivos, cumpre enfatizar a importância da instituição de meios que visem à informação e ao esclarecimento da população acerca das prestações que lhes são devidas, o que denota uma fundamental percepção e atenção às características da demanda a ser atendida por meio dos serviços públicos.

É certamente uma inovação que aspira transparência e, mais que isso, facilita o acesso do usuário e aprimora a sua recepção na esfera de prestação dos serviços. Desse modo, revela um destacado apreço pela instrução do usuário, que terá melhores condições de reivindicar seus direitos e estará mais preparado para buscar e solicitar os serviços, otimizando seu atendimento.

---

<sup>111</sup> \_\_\_\_\_ . Open Government Partnership: Mission and Strategy. Disponível em: <<https://www.opengovpartnership.org/mission-and-strategy>>. Acesso em: 16/04/2018.

Por conseguinte, é um instrumento que poderá contribuir para a realização eficiente dos serviços, diante de sua aptidão para ensejar fiscalização e otimização da prestação do serviço, através da informação do usuário.

#### **4.2.2. As manifestações dos usuários**

Aos usuários é assegurado o direito de apresentar manifestações perante a administração pública sobre a prestação dos serviços públicos, as quais deverão ser devidamente analisadas, culminando numa decisão que vise a uma solução do impasse envolvido.

Consiste na garantia de acesso do usuário à administração pública, podendo viabilizar a reivindicação formal de direitos e o controle das funcionalidades ofertadas. Representa, ainda, um possível canal de prestação de contas, mas numa perspectiva específica e direcionada ao conteúdo da manifestação.

Assim, constitui um esforço no sentido de atender aos questionamentos e às reivindicações dos usuários, elevando a transparência, a satisfatoriedade e, portanto, a eficiência dos serviços.

#### **4.2.3. As ouvidorias**

A partir da Lei nº 13.460/2017, as ouvidorias assumem um papel de grande protagonismo na fiscalização e salvaguarda da adequada prestação de serviço público, devendo incentivar a participação dos usuários, providenciar iniciativas em defesa destes e promover o aperfeiçoamento dos serviços.

Ademais, também cabe às ouvidorias receber, analisar e responder as manifestações dos usuários e elaborar um relatório de gestão anual, que deverá indicar problemas na prestação dos serviços públicos e sugerir melhorias, a ser disponibilizado integralmente na internet. Quanto a esse relatório de gestão, vale comentar que representa um importante mecanismo de coleta e registro de dados sobre a experiência de prestação de serviços até então verificada, podendo servir de base para soluções estratégicas e melhor planejadas para o futuro, estimulando um constante aprimoramento.

É perceptível que a lei atribui incisivamente às ouvidorias a responsabilidade de promoção e zelo pela prestação adequada dos serviços, congruente sobretudo com os interesses dos usuários, por meio de práticas de transparência, de fomento à participação e de vedação ao comportamento inerte.

Desse modo, a natureza das incumbências impostas às ouvidorias, incluindo sua obrigação de proatividade, as fazem ultrapassar o caráter de órgão meramente receptor de reivindicações e as impõem a adotar providências que necessariamente repercutem numa prestação mais eficiente dos serviços públicos – especialmente porque tais ouvidorias se sujeitam à fiscalização por parte dos conselhos dos usuários, conforme será explicado a seguir.

Portanto, especialmente a partir da redação da lei em comento, as ouvidorias passam a exercer papel extremamente importante no sentido de auxiliar os cidadãos – e também o administrador – na busca pela satisfação e eficiência nos serviços<sup>112</sup>.

#### 4.2.4. Os conselhos dos usuários

A Lei nº 13.460/2017 também institui os conselhos dos usuários, órgãos consultivos que consagram e institucionalizam a participação dos usuários nos serviços públicos, imbuídos de acompanhar e avaliar estas prestações, sugerir melhorias e contribuições para que se deem de forma adequada e fiscalizar a atuação do ouvidor.

Esse tipo de instância participativa tem valor irrefutável para a promoção de maior democratização e acesso da sociedade civil às esferas de gestão pública, tendo a função de impactar positivamente as prestações estatais à população, como aponta Maria da Glória Gohn:

Existem, também, algumas premissas básicas relativas à participação da sociedade civil das quais se destaca a participação da sociedade civil na esfera pública - via conselhos e outras formas institucionalizadas - não para substituir o Estado, mas para lutar para que este cumpra seu dever: propiciar educação, saúde e demais serviços sociais com QUALIDADE, e para todos. [...] A importância da participação da sociedade civil se faz neste contexto não apenas para ocupar espaços antes dominados por representantes de interesses econômicos, encravados no Estado e seus aparelhos. A importância se faz para democratizar a gestão da coisa pública, para inverter as prioridades das administrações no sentido de políticas que atendam não apenas as questões emergências, a partir do espólio de recursos miseráveis destinados às áreas sociais.<sup>113</sup>

Todavia, a priori, é possível vislumbrar questionamentos a respeito do caráter meramente consultivo dos conselhos dos usuários previstos na Lei nº 13.460/2017. Poder-se-ia alegar que a incorporação destes, dessa maneira, seria uma medida tímida de promoção da

<sup>112</sup>BERWIG, Aldemir; JALIL, Laís Gasparotto. **O princípio constitucional da eficiência na Administração Pública.** Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=4536](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=4536)>. Acesso em: 17/04/2018.

<sup>113</sup>GOHN, Maria da Glória. **Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais.** Saúde e sociedade, v. 13, n. 2, 2004, p. 20-31. Disponível em: <<https://www.scielo.org/article/sausoc/2004.v13n2/20-31/>>. Acesso em 06/05/2018.

participação no âmbito dos serviços públicos, apequenando sua capacidade de produzir efetivos significativos nessa esfera.

No entanto, há de se afastar essa linha de raciocínio, sustentando-se que, a despeito de não contar com poder decisório, os conselhos dos usuários, pelo simples fato de viabilizarem o ingresso da sociedade civil no âmbito das prestações estatais, constituem uma importante inovação.

Frise-se que, na noção de democracia deliberativa habermasiana, a importância das noções de esfera pública e sociedade civil decorrem de seu caráter de “oxigenação”, “tensionamento” e “problematização” no âmbito do poder político – sendo estes aspectos mais relevantes que eventuais funções propriamente decisórias desses espaços e atores<sup>114</sup>. Logo, transportando esse raciocínio para a administração pública, especificamente na esfera estudada dos serviços públicos, é possível concluir que o caráter consultivo dos conselhos dos usuários não diminui a sua importância, podendo conferir grandes contribuições na prestação dos serviços por meio da participação viabilizada, que pode, igualmente, revelar-se renovadora e pressionadora.

Contudo, importa pontuar que, embora haja essa possibilidade, não necessariamente a participação irá repercutir num aumento de qualidade dos serviços públicos, de modo que, do ponto de vista fático, não está obrigatoriamente relacionada à eficiência. Isso porque há uma reconhecida dificuldade de antever os efeitos desse tipo de iniciativa participativa, sendo possível o alcance de consequências bastante variadas<sup>115</sup>.

No caso dos já existentes conselhos de saúde, por exemplo, são identificados problemas associados à composição, representação e representatividade desses conselhos, decorrentes, muitas vezes, de critérios obscuros de escolha dos conselheiros e, ainda, do desconhecimento da população acerca dos objetivos, funções e atuação desses espaços.<sup>116</sup> Tudo isso contribui para o alcance de resultados insuficientes por meio dessa instância de participação.

---

<sup>114</sup>LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. **Capital social, sociedade civil e democracia deliberativa**. Redes, Santa Cruz do Sul, v. 8, n. 3, p. 105-130, dez. 2003. Disponível em: <<https://online.unisc.br/seer/index.php/redes/article/viewFile/10956/pdf>>. Acesso em: 17/04/2018.

<sup>115</sup>LAVALLE, Adrián Gurza. Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. In: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011. cap. 1, p. 33-42. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro\\_dialogosdesenvol07.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro_dialogosdesenvol07.pdf)>. Acesso em: 17/04/2018.

<sup>116</sup>MARTINS, Poliana Cardoso; COTTA, Rosângela Minardi Mitre; MENDES, Fábio Farias; FRANCESCHINI, Sylvania do Carmo Castro; PRIORE, Sílvia Eloiza; DIAS, Glauce; SIQUEIRA-BATISTAL, Rodrigo. **Conselhos de Saúde e a Participação Social no Brasil: Matizes da Utopia**. Physis - Revista de Saúde Coletiva, vol. 18, no. 1, 2008, p. 105-121. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=400838215007>>. Acesso em 06/05/2018.

Isso não enseja, todavia, a diminuição da importância das iniciativas participativas e, muito menos do conselho dos usuários. Observe-se que algumas das dificuldades enfrentadas para que os conselhos de participação tenham impacto significativo na melhora de serviços se devem a deturpações, cooptação ou insuficiente valorização das instâncias participativas, o que pode ser combatido e superado. Além disso, valorizar a participação somente na medida de seus efeitos significaria adotar uma visão demasiadamente utilitarista desta, rejeitando seu inerente valor para o aprofundamento democrático e para a promoção de uma administração pública mais horizontal, tendências extremamente pertinentes e valiosas na contemporaneidade. Ainda, especificamente no que se refere aos serviços públicos, a participação dos usuários já é tradicionalmente considerada como um de seus princípios norteadores à luz da Constituição Federal de 1988<sup>117</sup>, de modo que é invariavelmente desejável a reserva de espaços de participação associados à gestão desses serviços.

Portanto, a implantação dos conselhos dos usuários no âmbito dos serviços públicos certamente é uma medida importantíssima no sentido consagrar a participação dos destinatários dessas prestações, embora não se possa afirmar se necessariamente importará num aumento da eficiência da prestação dos serviços – dependendo, para isso, de uma série de fatores que transcendem a questão normativa. No entanto, é evidente que é desejável e deve haver esforços para que tal participação se relacione com a melhora da qualidade dos serviços públicos (inclusive porque tem aptidão para isso), tendo em vista que os valores e princípios consagrados no ordenamento jurídico devem ser vislumbrados de forma integrada. Desse modo, tanto a promoção da participação sem a produção de eficiência, como a eficiência que não envolva a participação dos usuários seriam insuficientes.

O êxito na consagração conjugada de ambos os valores, por sua vez, certamente dependerá, em alguma medida da regulamentação complementar a ser realizada sobre o conselho dos usuários, já que a Lei nº 13.460/2017 deixa de especificar uma série de fatores imprescindíveis à implementação dessa previsão, como o método de escolha dos integrantes desse espaço consultivo ou a abrangência de sua atuação – determinações que precisam ser precisamente delineadas, a fim de preservar os escopos desse meio, evitando eventual desvirtuamento.

---

<sup>117</sup>GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. **Teoria dos Serviços Públicos e sua Transformação**. In: SUNDFELD, Carlos Ari (Coord.). **Direito Administrativo Econômico**. 1ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2000, p. 48-61.

#### 4.2.5. A avaliação continuada

A Lei estudada prevê que os órgãos prestadores de serviços públicos realizem avaliações sobre os serviços oferecidos, de acordo com a satisfação do usuário, a qualidade do atendimento deste, o cumprimento dos compromissos e prazos assumidos, a quantidade de manifestações de usuários e as medidas implementadas visando à melhoria do serviço.

A realização dessas avaliações, assim como o registro dos dados decorrentes da atuação das ouvidorias, permitirá o acúmulo de informações referentes à prestação dos serviços que possibilitará a identificação de problemas e, assim, de soluções mais acertadas no âmbito das prestações públicas. Portanto, se forem bem aproveitados, poderão impulsionar melhorias mais conscientes, baseadas em elementos verificados empiricamente, alcançando maior êxito na promoção de serviços de maior qualidade para os usuários – e, assim, tornando a gestão mais eficiente.

Além disso, é perceptível que os aspectos a serem abordados na avaliação valorizam a percepção de qualidade do usuário, de modo que as conclusões atingidas a partir dos dados coletados contemplarão essa questão, contribuindo para que os efeitos exitosos pretendidos impactem justamente os destinatários das prestações.

Importa mencionar, ainda, que o resultado da avaliação deverá ser publicado no sítio do órgão ou entidade, indicando um ranking das entidades que contarem com a maior quantidade de reclamações de usuários. A preocupação com a publicidade do documento de avaliação revela, novamente, um compromisso com a transparência, e a previsão do ranking com os piores resultados, por sua vez, pretende causar um “desconforto”, ou seja, um constrangimento que enseje cobrança e que repercuta positivamente na prestação do serviço.

Interessa mencionar que, de maneira geral, a lei em comento não tem como escopo criar punições, rompendo com essa lógica tão sedimentada em outros regramentos do nosso ordenamento jurídico – e que não tem trazido efetividade suficiente para a administração pública. Opta, na verdade, por uma lógica de induzir comportamentos por meio das medidas institucionais e dos mecanismos de controle previstos que, se devidamente aplicados, conduzem a uma melhoria dos serviços, conferindo a estes pelo menos um pouco mais de eficiência.

#### 4.2.6. A aplicação de soluções tecnológicas

A referida lei impõe, ainda, a aplicação de soluções tecnológicas com a finalidade de simplificar processos de atendimento aos usuários e melhorar condições para o compartilhamento de informações.

Embora seja uma previsão simples e autoexplicativa, também merece ser destacada, tendo em vista que se coaduna com o princípio da atualidade dos serviços públicos, manifestação do princípio da eficiência que impõe uma constante atualização tecnológica nessa seara<sup>118</sup>.

Hoje, o emprego adequado da tecnologia é imprescindível para a prestação de praticamente qualquer serviço de forma satisfatória, sendo ainda mais importante quando se trata de serviços de escala pública, que têm a pretensão de atendimento universal. Diante disso, o sucesso da lei analisada, no sentido de contribuir para a realização da eficiência no âmbito dos serviços públicos, depende também do emprego de boa tecnologia, como impõe a legislação analisada.

---

<sup>118</sup>GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti, *op.cit.*, p. 60.

## CONCLUSÃO

Embora se reconheça que o problema da ineficiência na administração pública decorre de uma série de fatores cuja superação não se dá unicamente por meio de regramentos legais, é inegável que leis bem elaboradas têm importante valor no sentido de proporcionar uma atuação mais condizente com os objetivos prestacionais fundamentais do Estado e com as necessidades e expectativas da população, estimulando, portanto, maior eficiência nessa esfera.

Nesse sentido, a Lei nº 13.460/2017, de incidência nos serviços públicos, tem o êxito de apresentar uma série de atributos perfeitamente alinhados com a ideia de eficiência – especialmente com a dimensão desta relacionada ao apreço pelo resultado satisfatório a ser obtido pelo usuário –, podendo impactar a prática dos serviços, contribuindo para que estes se realizem de forma eficiente (ou, pelo menos, um pouco mais eficiente).

Dentre os aspectos identificados que têm maior capacidade de repercussão na promoção da eficiência estão a incorporação da Carta de Serviços ao Usuário, as previsões relativas às manifestações dos usuários, ao regimento imposto às ouvidorias, à instituição dos conselhos dos usuários, ao regramento relativo à avaliação continuada e à valorização da aplicação de soluções tecnológicas.

De uma forma geral, esses mandamentos se relacionam a alguns valores específicos intimamente atrelados à ideia de eficiência, que favorecem e conduzem à realização fática desta, principalmente por meio dos mecanismos de fiscalização e de reinvidicação que viabilizam. Dentre esses valores, podemos destacar a transparência, a accountability (prestação de contas), a participação e a tecnologia e inovação, que, em alguma medida, se fazem presentes nos atributos destacados da lei estudada.

O diploma legal em comento, ainda, tem o mérito de atentar para as particularidades da demanda a ser atendida pelos serviços públicos, inclusive às dificuldades enfrentadas por esta, considerando a realidade de parte da sociedade brasileira de distanciamento de esferas institucionais. Desse modo, apresenta especial preocupação com a informação efetiva dos usuários sobre serviços públicos que lhes são de direito e, também, com a percepção de qualidade desses usuários acerca dessas prestações, o que certamente acarreta em alguma melhoria nesse setor.

O que se percebe, portanto, é que a Lei nº 13.460/2017 traz mandamentos que induzem a práticas condutoras da melhoria dos serviços prestados e, assim, da realização mais

contundente da eficiência. A consecução desse resultado, todavia, só será realmente verificada se a lei for devidamente cumprida, dependendo, em parte, para isso, das regulamentações que serão necessárias à sua implementação. Destarte, o escopo da legislação estudada é impecável à luz do princípio da eficiência e, no que tange à potencialidade de seu impacto na prática dos serviços públicos na materialização desse preceito, cumpre com o que se poderia aspirar através da elaboração de um diploma legal de regramento geral relacionado ao tema.

## REFERÊNCIAS

\_\_\_\_\_. Open Government Partnership: Mission and Strategy. Disponível em: <<https://www.opengovpartnership.org/mission-and-strategy>>. Acesso em: 16/04/2018.

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. 2ª ed. [S.l.]: Malheiros, 2015.

ANDRADE, Maria Aparecida de Oliveira Grossi. **O Princípio da Eficiência na prestação de serviços públicos**. 2008, p. 6-7. Disponível em: <<http://www.tjmg.jus.br/portal/conhecimento-juridico/artigos-juridicos/detalhe-144.htm>>. Acesso em: 10/04/2018.

ARAGÃO, Alexandre dos Santos de. **Direito dos Serviços Públicos**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Direito dos serviços públicos**. 4ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

BERWIG, Aldemir; JALIL, Laís Gasparotto. **O princípio constitucional da eficiência na Administração Pública**. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=4536](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=4536)>. Acesso em: 17/04/2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, out. 1988

BRASIL. **Lei nº 13.460 de 26 de junho de 2017**. Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. Brasília, DF, jun. 2017.

BRITTO, Carlos Ayres. Prefácio in GABARDO, Emerson. **Eficiência e Legitimidade do Estado: uma análise das estruturas simbólicas do direito político**. Barueri: Manole, 2003.

COMPARATO, Fábio Konder. **Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas** in Revista de Informação Legislativa, v. 35, n. 138, 1998, p. 43.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 14ª ed. São Paulo: Atlas, 2002.

FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de direito administrativo**. 14ª ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

GABARDO, Emerson. **O Novo Código de Defesa do Usuário do Serviço Público: Lei 13.460/17**. Revista Colunistas de Direito do Estado, ano 2017, n. 367, jun. 2017. Disponível em: < <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/emerson-gabardo/o-novo-codigo-de-defesa-do-usuario-do-servico-publico-Lei-13-460-17> >. Acesso em: 10/03/2018.

GOHN, Maria da Glória. **Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais**. Saúde e sociedade, v. 13, n. 2, 2004, p. 20-31. Disponível em: <<https://www.scielo.org/article/sausoc/2004.v13n2/20-31/>>. Acesso em 06/05/2018.

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. **Evolução da teoria do serviço público**. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1ª ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/40/edicao-1/evolucao-da-teoria-do-servico-publico>>. Acesso em 06/05/2018

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. **Teoria dos Serviços Públicos e sua Transformação**. In: SUNDFELD, Carlos Ari (Coord.). **Direito Administrativo Econômico**. 1ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2000.

LAVALLE, Adrián Gurza . Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. In: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011. cap. 1, p. 33-42. v. 7. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro\\_dialogosdesenvol07.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro_dialogosdesenvol07.pdf)>. Acesso em: 17/04/2018.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. **Capital social, sociedade civil e democracia deliberativa**. Redes, Santa Cruz do Sul, v. 8, n. 3, p. 105-130, dez. 2003. Disponível em: <<https://online.unisc.br/seer/index.php/redes/article/viewFile/10956/pdf>>. Acesso em: 17/04/2018.

MARTINS, Poliana Cardoso; COTTA, Rosângela Minardi Mitre; MENDES, Fábio Farias; FRANCESCHINI, Sylvia do Carmo Castro; PRIORE, Silvia Eloiza; DIAS, Glauce; SIQUEIRA-BATISTAL, Rodrigo. **Conselhos de Saúde e a Participação Social no Brasil: Matizes da Utopia**. Physis - Revista de Saúde Coletiva, vol. 18, no. 1, 2008, p. 105-121. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=400838215007>>. Acesso em 06/05/2018.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 7ª ed. São Paulo: RT, 2003.

MEDAUAR, Odete. **Serviço público**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 189, p. 100-113, 1992. Disponível em <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45285/47720>>. Acesso em 10/05/2018.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 15ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MODESTO, Paulo. **Notas para um debate sobre o princípio da eficiência** in **Revista do Serviço Público. Brasília**, vol. 51, 2ª ed, 2000.

NETO, Benedicto Porto. **Concessões de Serviço Público no Regime da Lei n. 8.987/95**. 1ª ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

SOARES, Fabiana de Menezes; ASSUNÇÃO, Linara Oeiras. A qualidade da lei no contexto do desenvolvimento: desafios para o brasil no século xxi. In: JR., José Celso Cardoso (Org.). **Planejamento Brasil Século XXI: inovação institucional e refundação administrativa - elementos para o pensar e o agir**. Brasília: IPEA, 2015. cap. 3, p. 105-131. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/160530\\_livro\\_planejamento\\_brasil\\_sec\\_xxi.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/160530_livro_planejamento_brasil_sec_xxi.pdf)>. Acesso em: 15/04/2018.

TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional**. 2ª ed. rev. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2003.