XV ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI ALICANTE - ESPANHA

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA

JOSE EVERTON DA SILVA

VINICIUS PINHEIRO MARQUES

MARIE JOAN NASCIMENTO FERREIRA

Copyright © 2026 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU – São Paulo
Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio – Rio de Janeiro
Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão
Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte
Prof. Dr. Fernando Passos – UNIARA - São Paulo
Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo
Secretarias
Relações Institucionais:
Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia
Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal
Comunicação:
Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe
Relações Internacionais para o Continente Americano:
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão
Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM – São Paulo
Relações Internacionais para os demais Continentes:
Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará
Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul
Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI – Santa Catarina
Educação Jurídica
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP
Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello – UFMS – MS
Eventos:
Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo
Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina
Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Comissão Especial
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ
Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG
Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

D597

Direito administrativo e gestão pública[Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Vinicius Pinheiro Marques; Jose Everton da Silva; Marie Joan Nascimento Ferreira.– Florianópolis: CONPEDI, 2026.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-65-5274-682-5
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Meio ambiente e sustentabilidade: perspectivas globais e locais na agenda 2030

2. Direito administrativo. 3. Gestão pública. XV Encontro Internacional do CONPEDI Alicante - Espanha (1: 2026: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

XV ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI ALICANTE - ESPANHA

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA

Apresentação

O Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito (CONPEDI) realizou o XV Encontro Internacional do CONPEDI, nos dias 27, 28 e 29 de maio de 2026, na cidade de Alicante, Espanha, reafirmando o compromisso com a valorização da pesquisa científica em Direito e promovendo a internacionalização da construção acadêmica jurídica brasileira.

Os Grupos de Trabalho se apresentaram nas dependências da Universidade de Alicante, no caso específico, o Grupo de Trabalho em Direito Administrativo e Gestão Pública I, que foi coordenado pelos professores doutores José Everton da Silva, Marie Joan Nascimento Ferreira e Vinícius Pinheiro Marques, com amplo debate pelos autores presentes, de forma harmônica e enriquecedora para todos e todas que estavam assistindo e apresentando.

A relação dos trabalhos é composta de 6 (seis trabalhos), ora apresentados por doutores, doutorandos, mestres e mestrandos, com temas atualizados e intrigantes, que fazem parte do cotidiano da carreira jurídica, como segue na ordem de apresentação:

O primeiro trabalho apresentado pela autora Grace Ladeira Garbaccio com o título "Licitações Públicas Sustentáveis como Instrumento de Inclusão Social da Agenda 2030 no Brasil", teve como objetivo a sensibilização nas contratações locais pelo governo. As discussões trazidas pelos autores são relevantes e demonstram que apesar da base legal robusta, a implementação de contratações sustentáveis e inclusivas exige estrutura administrativa, capacitação e avaliação de resultados.

Na segunda apresentação, a autora Loyane Soares Neves com o título "Governança Ambiental e Coordenação Institucional no Licenciamento Ambiental Brasileiro: a Controvérsia do §6º do art. 44 da Lei n. 15.190/2025 em Perspectiva Comparada" demonstrou a flexibilização nas manifestações quanto à emissão de licenças, porém sem caráter vinculante ou condicionante. A partir da análise jurídico-institucional comparada com a Diretiva 2011/92/UE e indicadores de rigor de políticas ambientais da OCDE, o trabalho apresentado permite uma discussão na perspectiva de que a nova regra reconfigura a relação entre a autonomia da autoridade licenciadora e o controle técnico e que o sucesso do modelo dependerá da qualidade da fundamentação e da transparência das decisões.

A autora Vânia Lúcia Ribeiro Vieira, a terceira apresentação, com o título “Desafios da Administração Pública na Responsabilização de Empresas por Danos Ambientais: o Processo Administrativo Sancionador como Instrumento de Governança Ambiental”, demonstrou que as sanções aplicadas devem ser condizentes com o perfil do infrator para contribuir com a governança ambiental. O trabalho apresentado trouxe contribuições para o debate no sentido de que o processo sancionador ambiental transcende a função meramente punitiva para constituir instrumento de política pública e que tal perspectiva é condição para a proteção ambiental efetiva em escala compatível com os compromissos da Agenda 2030.

A quarta apresentação dos autores Geyson José Gonçalves da Silva e Daiane Sandra Tramontini, teve como título “A Proteção Jurídica dos Usuários de Serviços Públicos no Brasil: Uma Análise a partir da Lei n. 13.460/2017”, direcionando a aplicação da proteção do consumidor aos usuários do serviço público brasileiro. Os debates trazidos pelos autores enfatizam que a governança participativa criada pelos diplomas normativos (estruturada em ouvidorias, conselhos e Cartas de Serviços) será efetiva se a administração incorporar uma cultura de transparência e controle social contínuo, fortalecendo a legitimidade democrática.

Na quinta apresentação, o autor Marcus Aurélio Vale da Silva, com o título “O Uso do Poder de Compra do Poder Público para a Promoção do Desenvolvimento Sustentável”, consignou a importância do poder de compra do serviço público para fortalecer o desenvolvimento sustentável. O trabalho apresentado traz a reflexão no viés de que para as compras públicas induzirem mercados sustentáveis e o desenvolvimento nacional, é preciso ir além de cláusulas ambientais esporádicas e adotar três soluções como institucionalização dos processos, coordenação intersetorial e mensuração contínua de impactos.

Por último, o título “Direito Fundamental à Boa Administração e Realidade Social”, dos autores Lucas Soares e Silva e Edinilson Donisete Machado, apresentando o protagonismo dos grupos vulneráveis e o dever do Estado para superar as desigualdades históricas e estruturais. O debate trazido pelos autores permite refletir que, alinhado aos objetivos da Constituição, o direito deve promover a justiça social, a participação cidadã e a melhoria das condições de vida. Isso exige garantir o protagonismo de grupos vulneráveis e impor ao Estado o dever de superar desigualdades estruturais.

Excelente leitura para todos e todas e felicitações aos autores pelos trabalhos apresentados!

Prof. Dr. José Everton da Silva - Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI)

Prof. Dra. Marie Joan Nascimento Ferreira

Prof. Dr. Vinicius Pinheiro Marques – Universidade Federal de Tocantins (UFT)

A PROTEÇÃO JURÍDICA DOS USUÁRIOS DE SERVIÇOS PÚBLICOS NO BRASIL: UMA ANÁLISE DA A PARTIR DA LEI Nº 13.460/2017

THE LEGAL PROTECTION OF USERS OF PUBLIC SERVICES IN BRAZIL: AN ANALYSIS BASED ON LAW NO. 13,460/2017

Geyson José Gonçalves da Silva
Daiane Sandra Tramontini

Resumo

Este artigo analisa a Lei nº 13.460/2017 no contexto da participação, proteção e defesa dos direitos dos usuários de serviços públicos, demonstrando como a norma vem preenchendo lacuna histórica na disciplina da relação entre Administração Pública e cidadão. Parte se da previsão constitucional contida no art. 37, §3º, para investigar a concepção de serviço público, o conceito de usuário e a distinção entre usuário e consumidor à luz de doutrina consolidada. Também se examina o arcabouço principiológico do serviço público adequado (continuidade, generalidade, modicidade, atualidade, mutabilidade, entre outros), bem como a aplicabilidade e coexistência normativa entre a Lei nº13.460/2017 e o Código de Defesa do Consumidor. Conclui se que o diploma institui um modelo de governança participativa, baseado em direitos básicos, Carta de Serviços, ouvidorias, conselhos de usuários e avaliações periódicas, mas cuja efetividade depende da internalização de uma cultura administrativa voltada ao controle social contínuo e à transparência, fortalecendo a cidadania e a legitimidade democrática da prestação de serviços públicos. A metodologia utilizada neste artigo deu-se por método de abordagem dedutivo, procedimento monográfico e com utilização de técnicas de pesquisa bibliográfica e documental.

Palavras-chave: Lei nº 13.460/2017, Usuário de serviços públicos, Serviço público adequado, Direitos do cidadão, Governança pública

Abstract/Resumen/Résumé

This article analyzes Law No. 13,460/2017 in the context of participation, protection and defense of the rights of users of public services, demonstrating how the norm has been filling a historical gap in the regulation of the relationship between the Public Administration and the citizen. Starting from the constitutional provision set forth in Article 37, paragraph 3, it investigates the concept of public service, the notion of user, and the distinction between user and consumer in light of consolidated doctrine. The article also examines the principiological framework of the adequate public service (continuity, generality, modicidity, up-to-dateness, mutability, among others), as well as the applicability and normative coexistence between Law No. 13,460/2017 and the Consumer Defense Code. It is concluded that the statute establishes a participatory governance model based on basic rights, a Service Charter, ombudsmen, user councils, and periodic evaluations, the effectiveness of which depends on

the internalization of an administrative culture oriented toward continuous social control and transparency, strengthening citizenship and the democratic legitimacy of public service delivery. The methodology adopted in this article is deductive, with a monographic approach and the use of bibliographic and documentary research techniques.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Law no. 13,460/2017, User of public services, Adequate public service, Citizens' rights, Public governance

1 INTRODUÇÃO

O advento da Lei nº 13.460/2017, que dispõe sobre a participação, a proteção e a defesa dos direitos dos usuários dos serviços públicos da administração pública, representa relevante marco normativo no ordenamento jurídico brasileiro, na medida em que buscou suprir significativa lacuna legislativa existente na disciplina jurídica da relação entre Administração Pública e usuários de serviços públicos. Tal lacuna dizia respeito, sobretudo, à necessidade de regulamentação legal dos direitos dos usuários e da correspondente obrigação estatal de assegurar a prestação adequada dos serviços públicos. Durante longo período, embora já houvesse previsão constitucional expressa sobre a matéria, persistia injustificada inércia legislativa quanto à elaboração de um diploma normativo específico destinado à concretização desses comandos constitucionais.

Nesse contexto, o debate público acerca da ampliação dos mecanismos de participação cidadã na avaliação da qualidade dos serviços públicos adquiriu crescente relevância, especialmente em virtude da progressiva consolidação do Código de Defesa do Consumidor – CDC (Lei nº 8.078/1990) como importante instrumento de proteção jurídica nas relações de consumo. A expansão da incidência e da influência do regime jurídico consumerista evidenciava uma aparente assimetria normativa: enquanto o "usuário de serviço particular", juridicamente qualificado como consumidor, dispunha de um sistema normativo robusto de proteção, já o usuário de serviços públicos permanecia, em grande medida, desprovido de mecanismos jurídicos específicos voltados à tutela de seus interesses.

Tal cenário revelava-se particularmente problemático no debate público, especialmente porque se mostrava pouco razoável que o cidadão, na condição de destinatário de serviços públicos, não dispusesse sequer de instrumentos jurídicos adequados para promover a melhoria da prestação desses serviços. Essa incongruência tornava-se ainda mais evidente quando se considera que já se encontrava amplamente consolidada, tanto na doutrina quanto na jurisprudência, a compreensão segundo a qual os serviços públicos devem ser prestados de maneira adequada, eficiente e contínua. A situação assumia contornos ainda mais críticos diante do próprio texto da Emenda Constitucional nº 19, que, ao introduzir importantes alterações no regime jurídico da Administração Pública, estabeleceu expressamente, em seu artigo 27, o prazo de 120 dias, contados de sua promulgação, para a elaboração de uma "lei de defesa dos usuários de serviços públicos".

A persistência da omissão legislativa, associada à crescente demanda social por maior qualidade e accountability na prestação dos serviços públicos, motivou iniciativa

institucional do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, que ajuizou a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO 24/DF). Na referida ação constitucional, requereu-se que fosse determinado ao Congresso Nacional promover, no prazo de até 120 dias, a conversão em lei de projeto legislativo que tratava da matéria, bem como que fosse reconhecida a aplicação subsidiária e provisória do Código de Defesa do Consumidor enquanto não fosse editada legislação específica destinada à proteção dos usuários de serviços públicos (BRASIL, 2013).

A mencionada Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão, sob relatoria do Ministro Dias Toffoli, foi apreciada em decisão monocrática. Na ocasião, reconheceu-se a ocorrência de mora legislativa por parte do Congresso Nacional, fixando-se o prazo de 120 dias para que fossem adotadas as providências legislativas necessárias à regulamentação da matéria. Todavia, o pedido relativo à aplicação provisória do Código de Defesa do Consumidor foi indeferido, conforme consignado no seguinte trecho da decisão:

> Deixo, contudo, de deferir, neste momento, o pedido de medida cautelar, na parte em que se requer a aplicação subsidiária e provisória da Lei nº 8.078/90, deixando-o para análise mais aprofundada por parte do Tribunal – caso ainda subsista a mora –, e após colhidas as informações das autoridades requeridas e as manifestações do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República, os quais permitirão o exame mais aprofundado do tema. (BRASIL, 2013)

Somente após o transcurso de alguns anos foi finalmente promulgada a Lei de Defesa dos Usuários de Serviços Públicos, em conformidade com a previsão constante do artigo 37, §3º, inciso I, da Constituição Federal, dispositivo introduzido pela Emenda Constitucional nº 19/1998. Tal comando constitucional estabeleceu que a lei deveria 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". (BRASIL, 1988).

Importante destacar que o §3º do artigo 37 da Constituição Federal não se limita a prever mecanismos relacionados às reclamações dos usuários. O referido dispositivo constitucional também determina a edição de legislação destinada a disciplinar o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo (inciso II), bem como a regulamentar a representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função pública (inciso III). Apesar disso, a Lei nº 13.460/2017 acabou por concentrar sua disciplina normativa essencialmente no conteúdo previsto no inciso I do referido parágrafo, deixando as matérias previstas nos incisos II e III para regulamentação por outros diplomas normativos.

A opção legislativa pela delimitação pode ser compreendida à luz do fato de que os direitos previstos nesses incisos já se encontravam disciplinados no ordenamento jurídico brasileiro por legislação específica. O inciso II refere-se ao direito de acesso à informação, atualmente regulado pela Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, conforme expressamente previsto no art. 2º, parágrafo único, da Lei nº 13.460/2018. Por sua vez, o inciso III trata do direito de representação contra abusos no exercício da função pública, matéria disciplinada pela Lei nº 4.898, de 09 de dezembro de 1965, posteriormente recepcionada pela Constituição Federal de 1988. (DI PIETRO, 2019)

A Lei de Defesa dos Usuários de Serviços Públicos estrutura-se a partir de dois conceitos fundamentais para a compreensão da relação jurídica estabelecida entre o Estado, representado pela Administração Pública, e os destinatários das atividades administrativas voltadas à prestação de serviços públicos, isto é, os usuários. O conceito de usuário apresenta significativa aproximação com o conceito de consumidor, já consolidado no direito brasileiro como o destinatário final de bens e serviços. Essa proximidade conceitual tem sido frequentemente destacada pela doutrina, sobretudo em razão da centralidade que ambos os conceitos ocupam na proteção jurídica dos destinatários finais das atividades econômicas ou administrativas.

Não obstante essa proximidade, a distinção entre as duas categorias jurídicas decorre de elementos estruturais específicos, especialmente aqueles relacionados à existência ou não de contraprestação pelos serviços prestados, que podem ser remunerados ou não, e ao regime jurídico aplicável às respectivas relações. Enquanto a relação de consumo se insere predominantemente no âmbito do direito privado, a relação estabelecida entre usuário e Administração Pública encontra-se submetida ao regime jurídico de direito público, circunstância que acarreta importantes implicações quanto à disciplina normativa aplicável e às formas de tutela jurídica dos interesses envolvidos.

Embora a Lei de Defesa dos Usuários de Serviços Públicos (por vezes designada por parte da doutrina como verdadeiro “Código de Defesa dos Usuários de Serviços Públicos”) tenha efetivamente contribuído para o preenchimento de uma lacuna normativa historicamente existente no ordenamento jurídico brasileiro, observa-se que a extensão de sua aplicação prática ainda se encontra aquém de seu potencial normativo. Em outras palavras, os instrumentos jurídicos previstos nesse diploma legal ainda não foram plenamente incorporados às práticas administrativas, o que limita sua capacidade de contribuir de maneira mais efetiva para o aprimoramento da qualidade e da eficiência dos serviços públicos.

Diante desse contexto, o presente artigo tem por objetivo analisar as aproximações conceituais existentes entre as categorias de usuário e consumidor, bem como examinar as principais aplicações da Lei de Defesa dos Usuários de Serviços Públicos. Busca-se, igualmente, identificar possíveis potencialidades desse diploma normativo que ainda não foram integralmente exploradas no âmbito da Administração Pública. Parte-se da premissa de que a prestação adequada de serviços públicos não constitui apenas uma exigência normativa decorrente do ordenamento jurídico, mas também um pressuposto essencial para a efetivação da cidadania, sobretudo quando se considera que diversos direitos fundamentais são concretizados por meio da atuação estatal na prestação de serviços públicos.

Para a consecução desses objetivos, a presente pesquisa adota o método de abordagem dedutivo, valendo-se de procedimento monográfico e da utilização de técnicas de pesquisa bibliográfica e documental.

Visando compreender adequadamente o alcance da Lei nº 13.460/2017 e os direitos por ela estabelecidos, mostra-se necessário, inicialmente, examinar o próprio conceito de serviço público no Direito Administrativo brasileiro. A definição desse instituto constitui ponto de partida essencial para a identificação do sujeito protegido pela norma, o usuário. Da mesma forma, para a delimitação das obrigações impostas ao Estado na prestação de atividades destinadas à satisfação das necessidades coletivas. Assim, passa-se à análise do conceito e das características do serviço público no ordenamento jurídico brasileiro.

2 SERVIÇO PÚBLICO

O conceito e a amplitude do que se considera serviço público, enquanto atividade destinada à satisfação de necessidades da coletividade, variam conforme as opções normativas acolhidas pelo ordenamento jurídico de cada país. Nesse sentido, Grotti assinala que "a qualificação de uma dada atividade como serviço público remete ao plano da concepção do Estado sobre seu papel", tratando-se de "plano da escolha política, que pode estar fixada na Constituição do país, na lei, na jurisprudência e nos costumes vigentes em um dado tempo histórico" (GROTTI, 2003, p. 87).

No caso brasileiro, a Constituição Federal de 1988 dispõe, em seu art. 175, que incumbe ao Poder Público, na forma da lei, a prestação dos serviços públicos, seja diretamente, seja sob o regime de concessão ou permissão; em seu parágrafo único, remete à lei a disciplina do regime das concessionárias e permissionárias, dos direitos dos usuários, da política tarifária e da obrigação de manter o serviço adequado (BRASIL, 1988).

Para além dessa previsão de caráter geral, o texto constitucional aborda o conceito e as características dos serviços públicos em diversos outros dispositivos, inclusive no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Entre as emendas constitucionais, destaca-se a Emenda Constitucional nº 19/1998, que, ao tratar da reforma administrativa, instituiu a obrigação de lei destinada a disciplinar as formas de participação do usuário na Administração Pública, direta e indireta. A regulamentação legal exigida deve abranger, entre outros aspectos, as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos, assegurando a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a realização de avaliações periódicas, internas e externas, sobre a qualidade desses serviços; o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, em conformidade com os direitos previstos no art. 5º, incisos X e XXXIII; bem como a normatização da representação contra condutas negligentes ou abusivas no exercício de funções públicas, tudo na forma da redação conferida ao artigo 37 da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

O conceito de serviço público, portanto, reflete em grande medida a opção teórica do intérprete ao privilegiar determinados aspectos ou características do instituto. Marçal Justen Filho destaca que a noção de serviço público possui ampla incidência sobre as atividades da Administração, alcançando inclusive situações em que se façam presentes outras formas de atuação estatal, como o exercício do poder de polícia. Segundo o autor, serviço público é atividade administrativa estatal, regida pelo direito público, que se vale de recursos econômicos para atender, de forma concreta, necessidades vinculadas a direitos fundamentais de pessoas ou grupos, que não podem ser satisfeitas adequadamente apenas pela iniciativa privada (JUSTEN FILHO, 2025, p. 431).

Na mesma linha, Celso Antônio Bandeira de Mello (2025, p. 1104) conceitua serviço público como

> [...] toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material destinada à satisfação da coletividade em geral, mas fruível singularmente pelos administrados, que o Estado assume como pertinente a seus deveres e presta por si mesmo ou por quem lhe faça às vezes, sob um regime de Direito Público – portanto, consagrador de prerrogativas de supremacia e de restrições especiais –, instituído em favor dos interesses definidos como públicos no sistema normativo.

Ainda que guardem proximidade conceitual, Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2025) define serviço público como "toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que a exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletivas, sob regime jurídico total ou parcialmente público". Observa-se, assim, que se trata de conceito amplo, apto a abarcar inúmeras atividades que, em síntese, interessam ou impactam a coletividade.

Assinala-se, igualmente, que os serviços públicos podem ser estruturados em regime de monopólio (com afastamento da livre iniciativa) ou em regime concorrencial (abertos à livre iniciativa), seja por imposição constitucional ou legal, seja por opção do legislador. Apesar da existência de inúmeros modelos, a doutrina identifica alguns elementos recorrentes na conceituação de serviço público: trata-se de atividade voltada à satisfação de necessidades coletivas (ou de necessidades individuais inseridas em contexto coletivo), de titularidade do Estado – por determinação normativa ou por escolha política –, passível de execução direta ou indireta, mediante delegação, sob regime predominantemente de direito público.

No plano infraconstitucional, a Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017 (Lei de Defesa do Usuário de Serviços Públicos), estabelece normas básicas de participação, proteção e defesa dos direitos dos usuários dos serviços prestados pela Administração Pública, direta e indireta (BRASIL, 2017). Para fins de sua aplicação, o diploma define serviço público como "atividade administrativa ou de prestação direta ou indireta de bens ou serviços à população, exercida por órgão ou entidade da administração pública" (BRASIL, 2017, art. 2º, II).

A prestação de serviços públicos distribui-se entre os três níveis federativos, conforme a capacidade de administração de cada ente. A Constituição atribui à União, entre outros, os serviços postal, de radiodifusão sonora e de sons e imagens, de energia elétrica, de navegação aérea, aeroespacial e aeroportuária, bem como o transporte ferroviário e aquaviário (art. 21); aos Estados, a prestação do serviço de gás canalizado (art. 25); e aos Municípios, serviços como iluminação pública e saneamento básico (art. 30) (BRASIL, 1988). Alguns serviços são de competência exclusiva de determinado ente, enquanto outros são de competência comum, e a competência legislativa não é distribuída de forma inteiramente simétrica entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Do ponto de vista da fruição, os serviços públicos podem ser usufruídos de forma singular (determinada, divisível) ou coletiva (indeterminada, indivisível), consagrando-se, na doutrina, as categorias de serviços *uti singuli* e *uti universi*, respectivamente (MARRARA, 2025; DI PIETRO, 2025). Nos serviços de fruição singular, é possível mensurar objetivamente o consumo pelo usuário, o que permite a cobrança gratuita ou onerosa (por meio de taxas ou tarifas), como no caso do abastecimento de água residencial. Nos serviços de fruição coletiva, por sua vez, não há possibilidade de aferição individualizada do uso, sendo custeados integralmente por recursos públicos, a exemplo da segurança pública.

No que concerne ao custeio, os serviços públicos podem ser gratuitos ou onerosos. Os serviços gratuitos são financiados diretamente pelo Estado, com recursos provenientes, em regra, da arrecadação de impostos, sem a cobrança de taxa ou tarifa pela fruição. Há, ainda,

hipóteses de subsídios cruzados, em que parcelas das tarifas pagas por determinados grupos de usuários contribuem para viabilizar a gratuidade concedida a outros, como observa Marrara (2025, p. 42) ao analisar o transporte público urbano, no qual a tarifa geral auxilia a financiar gratuidades para idosos ou estudantes. Nesses casos, o serviço não é custeado integralmente pelo usuário final.

Já os serviços onerosos são financiados diretamente pelos usuários, seja por meio de taxa, instituída em lei, seja por tarifa, prevista em contrato, nos casos de serviços específicos e divisíveis, característicos da categoria *uti singuli*. A taxa figura como espécie tributária prevista no art. 145, II, da Constituição Federal, enquanto a tarifa é contraprestação contratual decorrente da delegação do serviço público, na forma do art. 175, parágrafo único, III, da Constituição (BRASIL, 1988).

Independente da classificação dos serviços públicos ofertados ou da competência (privativa ou concorrente) estabelecida pelo texto constitucional, é aplicável a de Lei de Defesa do Usuário de Serviços Públicos (Lei nº 13.460/2017, já que de âmbito nacional "pois abrange toda a Administração Pública, direta e indireta da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, como está expresso em seu art. 1º, §1º." (DI PIETRO, 2019, p. 104)

A compreensão do conceito de serviço público permite identificar não apenas a titularidade estatal dessas atividades, mas também os parâmetros jurídicos que orientam sua prestação. Entre esses parâmetros destaca-se a exigência de que o serviço seja prestado de forma adequada, em conformidade com princípios específicos que estruturam o regime jurídico administrativo. Nesse contexto, torna-se necessário examinar o conteúdo normativo da noção de serviço público adequado e os princípios que orientam sua concretização.

3 SERVIÇO PÚBLICO ADEQUADO E OS PRINCÍPIOS DO SERVIÇO PÚBLICO

Ao tratar do serviço público adequado, a Lei nº 8.987/1995, em seu artigo 6º, § 1º, define-o como aquele que "satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas" (BRASIL, 1995). Em sentido semelhante, a Lei nº 13.460/2017, que institui a Lei de Defesa do Usuário de Serviços Públicos, dispõe, em seu artigo 4º, que os serviços públicos e o atendimento ao usuário devem ser prestados de forma adequada, observando-se os princípios da regularidade, continuidade, efetividade, segurança, atualidade, generalidade, transparência e cortesia (BRASIL, 2017).

O conceito de serviço público adequado configura verdadeiro arcabouço principiológico que orienta a prestação desses serviços. Embora inexista consenso doutrinário absoluto, de modo geral destacam-se os princípios da continuidade, da generalidade, da modicidade das tarifas, da atualidade e da mutabilidade, aos quais Di Pietro (2025, p. 123) acrescenta o princípio da igualdade entre os usuários.

O princípio da continuidade dos serviços públicos traduz a necessidade de prestação permanente e regular, em razão da essencialidade dessas atividades para a coletividade. A Lei nº 8.987/1995 (que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no artigo 175 da Constituição Federal) explicita que a continuidade não implica impossibilidade absoluta de interrupções, prevendo que "não caracteriza descontinuidade do serviço a sua interrupção em situações de emergência ou após prévio aviso" (BRASIL, 1995), seja por motivos de ordem técnica e segurança, seja em decorrência do inadimplemento do usuário.

Sobre o tema, Marrara (2025, p. 59) observa que, nas relações contratuais do Estado, o princípio da continuidade fundamenta o exercício de poderes exorbitantes pela Administração Pública, como o de ocupar a propriedade privada de concessionários ou permissionários em hipóteses definidas em lei e o de relativizar os efeitos típicos da *exceptio non adimpleti contractus*. No âmbito específico das concessões, esse princípio repercute também na disciplina dos bens reversíveis, que retornam ao poder público ao término do contrato. Di Pietro (2025, p. 123) destaca que a continuidade impõe prazos mais rígidos, admite a aplicação da teoria da imprevisão e a possibilidade de encampação, além das medidas já mencionadas, e projeta efeitos sobre o próprio exercício da função pública, como se observa nas regras especiais sobre o direito de greve dos servidores.

O princípio da continuidade protege igualmente a relação com o usuário do serviço. A Lei nº 8.987/1995, ao dispor que "não caracteriza descontinuidade do serviço a sua interrupção em situações de emergência ou após prévio aviso" (BRASIL, 1995), estabelece que o aviso prévio não é exigido nas hipóteses de emergência, mas se torna necessário nos casos de ordem técnica e de inadimplemento, vedando, neste último, que a interrupção tenha início na sexta-feira, no sábado, no domingo, em feriado ou no dia anterior a feriado (art. 6º, § 4º).

Na doutrina e na jurisprudência, a extensão da possibilidade de interrupção de serviços essenciais por inadimplemento não é temática pacífica. Grotti (2002, p. 53) e Justen Filho (1997, p. 130) sustentam a impossibilidade de suspensão em hipóteses em que a continuidade do serviço se conecta diretamente com a dignidade da pessoa humana, ao passo

que Marrara (2025, p. 61) defende a necessidade de análise caso a caso, à luz da natureza do serviço, das consequências da interrupção e do comando do artigo 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro-LINDB (BRASIL, 1942).

Nessa mesma linha, a Lei nº 13.460/2017 detalha, no artigo 5º, entre as diretrizes referentes aos direitos básicos do usuário, regras específicas sobre a comunicação prévia do desligamento e sobre a cobrança de taxa de religação. Estabelece-se que o usuário tem direito a comunicação prévia de que o serviço será desligado em virtude de inadimplemento, com indicação do dia em que ocorrerá o desligamento, necessariamente em horário comercial; prevê-se, ainda, que a taxa de religação não será devida se houver descumprimento do dever de notificação prévia, hipótese em que se admite a aplicação de multa à concessionária, conforme regulamentação (BRASIL, 2017, art. 5º, XVI e parágrafo único).

Cumpre ressaltar que o interesse da coletividade deve ser considerado quando da interrupção do serviço. O art. 6º, § 3º, II, da Lei nº 8.987/1995 prevê que a suspensão poderá ocorrer "por inadimplemento do usuário, considerado o interesse da coletividade" (BRASIL, 1995), o que se torna especialmente relevante em situações como o fornecimento de energia elétrica a hospitais.

O princípio da generalidade, também denominado universalidade, estabelece que os serviços públicos devem ser acessíveis a todos os usuários que preencham os requisitos legais, sem discriminações arbitrárias. Tal obrigação não impede a implementação de políticas públicas afirmativas, como a concessão de gratuidades a grupos em situação de vulnerabilidade econômica. Nessa perspectiva, Di Pietro (2025, p. 123) trata do princípio da igualdade dos usuários, ao lecionar que, satisfeitas as condições legais, a pessoa "faz jus à prestação do serviço, sem qualquer distinção de caráter pessoal", lembrando que o artigo 13 da Lei nº 8.987/1995 admite tarifas diferenciadas "em função das características técnicas e dos custos específicos provenientes do atendimento aos distintos segmentos de usuários". (BRASIL, 1995).

Alinhado a isso, o princípio da modicidade busca assegurar que os serviços públicos sejam prestados mediante tarifas ou taxas reduzidas, de forma a torná-los acessíveis, sem que isso implique necessariamente gratuidade. O objetivo é a fixação de valores compatíveis com a realidade socioeconômica dos usuários e com a sustentabilidade do próprio serviço. Para esse fim, a Lei nº 8.987/1995 prevê, em seu artigo 11, a possibilidade de receitas alternativas, acessórias e complementares, ou de projetos associados, com vistas a favorecer a modicidade das tarifas (BRASIL, 1995).

O princípio da mutabilidade estabelece que o regime jurídico e a execução dos serviços públicos devem ser adaptáveis ao longo do tempo, de modo a acompanhar a evolução tecnológica e as transformações das necessidades da coletividade. Tal princípio relaciona-se diretamente com a atualidade, compreendida, na Lei nº 8.987/1995, como modernidade de técnicas, equipamentos e instalações, bem como melhoria e ampliação da prestação (BRASIL, 1995). Em conjunto com a continuidade, a generalidade e a modicidade, a mutabilidade assegura que os serviços permaneçam adequados, eficientes e em consonância com o interesse público.

A conjugação dos comandos legais com a interpretação doutrinária evidencia que a noção de serviço público adequado extrapola a mera execução técnica, funcionando como parâmetro normativo e axiológico que vincula a Administração Pública. Tal conceito impõe não apenas a observância formal das exigências legais, mas também a efetivação de uma prestação eficiente, segura e acessível, em consonância com as demandas sociais e com a tutela dos direitos fundamentais. Outros princípios, como regularidade, eficiência, segurança e cortesia, inserem-se nesse modelo de adequação, demonstrando que a prestação não se limita ao cumprimento material de obrigações, mas envolve um conjunto integrado de normas e valores voltado à proteção do interesse coletivo.

Esses preceitos atuam de forma integrada, garantindo que os serviços sejam prestados de maneira regular, acessível e adaptável às necessidades da sociedade, ao mesmo tempo em que preservam os direitos dos usuários e permitem à Administração Pública exercer suas prerrogativas legais de forma equilibrada. A observância desse conjunto principiológico configura elemento central para a efetivação de um serviço público adequado e sustentável, em conformidade com a Constituição e com o regime jurídico das concessões e dos direitos dos usuários.

A identificação dos princípios que estruturam a prestação adequada dos serviços públicos conduz inevitavelmente à análise do sujeito destinatário dessas atividades: o usuário. A definição de quem ocupa essa posição jurídica revela-se especialmente relevante diante da proximidade conceitual existente entre usuário e consumidor, categorias frequentemente aproximadas no debate jurídico contemporâneo. Assim, torna-se necessário examinar as distinções entre essas duas figuras e a possível incidência do Código de Defesa do Consumidor nas relações envolvendo serviços públicos.

4 O CONSUMIDOR, O USUÁRIO E O CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR

A aplicabilidade do Código de Defesa do Consumidor (CDC) às relações de prestação de serviços públicos foi, por muito tempo, uma questão que gerou debates doutrinários e jurisprudenciais. De um lado, a aplicação plena e acrítica do microssistema consumerista ameaçava desfigurar a lógica da solidariedade social que informa muitas relações administrativas; de outro, a inaplicabilidade total relegava o cidadão a um patamar de desamparo jurídico incompatível com os pressupostos do Estado Democrático de Direito e com a garantia de direitos fundamentais.

A defesa da aplicação do CDC argumentava que negar a incidência da norma consumerista sob o pretexto da especialidade administrativa criaria um paradoxo de proteção inaceitável, a contrariar o princípio da isonomia: o usuário de serviços delegados a entes privados gozaria de ampla proteção, enquanto o destinatário de serviços prestados diretamente pelo Estado permaneceria em uma zona de penumbra jurídica, carente de instrumentos eficazes de tutela.

A reforma do aparelho estatal ocorrida na década de 1990, acompanhada da liberalização de setores estratégicos, introduziu uma lógica concorrencial que impôs a entrada de conceitos de mercado na esfera pública. Nesse contexto, Bresser-Pereira (2002, p. 111-112) observa que as empresas prestadoras de serviços públicos, sejam públicas, sejam privadas, passaram a adotar a noção de "cliente", em substituição à ideia tradicional de "usuário" dos serviços. Por sua vez, Bucci (2002, p. 108-109), em consonância com parcela significativa da doutrina, sustenta perspectiva distinta, fundada na inexistência, na relação entre Estado e cidadão, da mesma contraposição de interesses que se verifica entre fornecedor e consumidor nas relações de consumo típicas do mercado.

No plano constitucional, usuário e consumidor possuem matrizes normativas distintas. O consumidor é figura típica da ordem econômica de mercado, vinculada ao artigo 170, V, da Constituição, que disciplina a função social da atividade econômica. Já o usuário aparece em contexto diverso: é mencionado no artigo 150, § 3º, como destinatário da prestação do serviço, e no artigo 175, II, quando a Constituição trata expressamente dos direitos dos usuários de serviços públicos, evidenciando-lhes a natureza de sujeitos de direitos públicos objetivos e subjetivos.

A qualificação do cidadão como "cliente" revela-se, muitas vezes, problemática, na medida em que reduz a noção de "coisa pública" (*res publica*) a uma simples transação comercial individualista, o que tende a enfraquecer a coesão social e a deslocar o foco da responsabilidade estatal de uma lógica de dever público para uma lógica de prestação de serviços mercantis.

Ao tratar desse tema, Bauman (2001) critica justamente a redução das pessoas ao consumo, mostrando que, quando a sociedade é estruturada como "sociedade de consumidores", a esfera pública e a lógica dos direitos de cidadania ficam diluídas, porque identidade, inclusão e liberdade passam a ser medidos não pelo exercício de direitos políticos e sociais, mas pelo poder de compra e pela capacidade de se inserir no ciclo veloz do consumo diante de uma modernidade líquida que privilegia o efêmero e o privado. Não há, portanto, que tratar os conceitos de consumidor e usuário como idênticos ou mesmo diretamente comparáveis, ainda que ambos sejam, de fato, "destinatários" de serviços, sejam privados, sejam públicos.

Diferentemente do consumidor do CDC, o "usuário" no Direito Administrativo é um conceito mais abrangente, na medida em que a lei não exige que ele seja o destinatário final da atividade para gozar de proteção. Essa distinção reforça que o usuário é, antes de tudo, sujeito de direitos fundamentais inserido em uma rede de sociabilidade e de solidariedade social, e não meramente um polo em uma relação de troca negocial.

A distinção entre consumidor e usuário, bem como a delimitação do regime jurídico aplicável a cada uma dessas categorias, evidencia a necessidade de um instrumento normativo específico voltado à proteção dos destinatários dos serviços públicos. Foi justamente nesse contexto que se consolidou, no ordenamento jurídico brasileiro, a Lei nº 13.460/2017, diploma que regulamenta a participação, a proteção e a defesa dos direitos dos usuários perante a Administração Pública. Passa-se, portanto, ao exame de seus principais dispositivos e mecanismos institucionais.

5 LEI Nº 13.460/2017: LEI DE DEFESA DOS DIREITOS DOS USUÁRIOS DE SERVIÇOS PÚBLICOS

A Lei nº 13.460/2017 estabelece normas básicas de participação, proteção e defesa dos direitos dos usuários dos serviços públicos prestados direta ou indiretamente pela administração pública no Brasil (BRASIL, 2017). Trata-se de diploma que regulamenta o § 3º do artigo 37 da Constituição Federal, com aplicação obrigatória e abrangente, nos termos dos artigos 1º a 3º, alcançando a administração pública direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em todas as esferas e Poderes, bem como as concessionárias e permissionárias de serviços públicos (BRASIL, 2017).

Sob a ótica da governança pública contemporânea, essa norma não se limita a um mero regulamento procedimental, mas configura-se como instrumento estratégico de

transparência, fiscalização social e *accountability*. Impõe à Administração Pública um dever de prestação de contas contínua, convertendo o controle social em pilar da eficiência administrativa e da legitimidade do Estado perante a sociedade (BRASIL, 2017).

A lei estrutura-se como norma que fixa regras destinadas a garantir a qualidade da prestação de serviços públicos e a fortalecer a participação do usuário, articulando-se com a ideia de serviço público adequado já consolidada em legislações pretéritas, como a Lei nº 8.987/1995. Nesse sentido, a Lei nº 13.460/2017 reafirma que os serviços públicos e o atendimento ao usuário "serão realizados de forma adequada, observados os princípios da regularidade, continuidade, efetividade, segurança, atualidade, generalidade, transparência e cortesia" (BRASIL, 2017, art. 4º).

A norma estabelece ainda um regime de coexistência normativa, admitindo-se a sua aplicação de forma subsidiária aos serviços públicos prestados por particulares (BRASIL, 2017, art. 1º, § 3º). A incidência da Lei nº 13.460/2017 não afasta, no entanto, o Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/1990), quando verificada relação de consumo, nem as disposições pertinentes da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), configurando-se uma articulação de regimes protetivos que se sobrepõem e se complementam em função da natureza da relação (BRASIL, 2017, art. 1º, § 2º; BRASIL, 2011).

Pela primeira vez, a Lei nº 13.460/2017 traz, de forma expressa, o conceito de "serviço público" para seus próprios fins, definido como "atividade administrativa ou de prestação direta ou indireta de bens ou serviços à população, exercida por órgão ou entidade da administração pública" (BRASIL, 2017, art. 2º, II). A norma discorre ainda acerca do conceito de "usuário", como "pessoa física ou jurídica que se beneficia ou utiliza, efetiva ou potencialmente, de serviço público", bem como de "administração pública", "agente público" e "manifestações" (BRASIL, 2017, art. 2º, I e itens subsequentes).

Os serviços públicos abrangidos pela lei seguem regramento compatível com aquele utilizado pelas legislações pretéritas, notadamente a Lei nº 8.987/1995, ao dispor sobre a exigência de serviço público adequado. O art. 4º da Lei nº 13.460/2017 reafirma que os serviços e o atendimento ao usuário devem ser prestados de forma adequada, respeitando-se, entre outros, os princípios de regularidade, continuidade, efetividade, segurança, atualidade, generalidade, transparência e cortesia, consolidando-se, assim, a centralidade de um padrão de qualidade como parâmetro de aferição da atuação estatal.

A Lei nº 13.460/2017 estabelece um conjunto de direitos básicos dos usuários, cuja concretização constitui dever das administrações e de seus agentes. As diretrizes de atendimento fixadas no art. 5º funcionam, na prática, como um verdadeiro código de conduta

mandatório, a que o gestor público não pode conferir tratamento meramente discricionário. Tais preceitos visam a humanização do serviço público e o reconhecimento do usuário como sujeito titular de direitos fundamentais, distanciando-se da lógica que o reduz a mero objeto da ação estatal (BRASIL, 2017).

Entre os direitos básicos destacam-se, por exemplo, o de receber serviço adequado e de qualidade; o de ser tratado com respeito, urbanidade e sem qualquer forma de discriminação; o de obter informações claras, completas e acessíveis sobre os serviços; o de acompanhar processos administrativos de seu interesse; o de apresentar reclamações, denúncias, sugestões e elogios; e o de ter protegidos seus dados e informações pessoais, bem como de ser informado previamente sobre a suspensão de serviços em razão de inadimplência, sob pena de não cobrança de taxa de religação quando violada a exigência de notificação (BRASIL, 2017, arts. 5º, 6º e parágrafo único do art. 5º). A norma prevê, ainda, medidas de simplificação administrativa, como a dispensa de exigências burocráticas desnecessárias, a possibilidade de autenticação de documentos pelo próprio agente público e a utilização de linguagem simples e acessível no atendimento, reforçando a ideia de uma administração voltada ao usuário (BRASIL, 2017, arts. 5º e 6º).

Um dos mecanismos centrais de transparência previstos na lei é a Carta de Serviços (art. 7º), a ser publicada por cada órgão público. A Carta de Serviços configura-se como instrumento de divulgação ativa, destinado a mitigar a assimetria informacional entre governo e sociedade. Pode ser compreendida como uma espécie de "contrato de adesão" em que o Estado declara publicamente seus padrões de qualidade e de atendimento, vinculando-se a eles perante o cidadão. O documento deve conter informações sobre os serviços oferecidos, os requisitos e documentos necessários, as etapas do atendimento, o prazo máximo para a prestação de cada serviço, as formas de acesso e contato, bem como os canais para manifestações dos usuários, tornando-se, assim, instrumento de transparência, compromisso qualitativo e referência concreta para a avaliação da atuação estatal (BRASIL, 2017, art. 7º).

A lei reconhece, igualmente, a existência de deveres por parte dos usuários, entre os quais se destacam: utilizar adequadamente os serviços, agindo com boa-fé e respeito; prestar informações necessárias quando solicitadas; colaborar para a adequada prestação do serviço; e preservar as condições dos bens públicos utilizados na prestação dos serviços (BRASIL, 2017, art. 8º). Trata-se de uma simetria normativa que reforça a centralidade de uma relação cívica entre Estado e cidadão, em que a proteção de direitos coexiste com a responsabilização subjetiva.

A participação social encontra, na Lei nº 13.460/2017, um dos seus principais canais de realização por meio dos conselhos de usuários. Tais conselhos funcionam como órgãos consultivos responsáveis por acompanhar a prestação dos serviços, participar da avaliação de sua qualidade, propor melhorias e contribuir para a definição de diretrizes de atendimento adequado ao usuário (BRASIL, 2017, art. 18 e parágrafo único). A participação nesses conselhos é não remunerada, sendo entendida como exercício relevante de função social e de controle social. A efetividade da norma depende, assim, da consolidação desses espaços de participação, bem como da realização de avaliações continuadas que convertam a satisfação do cidadão em métrica objetiva de desempenho governamental (BRASIL, 2017, arts. 18 e 21).

Ainda no plano da avaliação, a lei impõe a obrigatoriedade de avaliações periódicas da satisfação dos usuários, voltadas à análise da qualidade do atendimento, ao cumprimento de prazos, ao número de reclamações e às medidas de melhoria adotadas. Os resultados dessas avaliações devem ser divulgados por meio de sítio eletrônico ou outro meio de acesso público, assegurando-se a transparência e a disponibilidade de dados para a sociedade (BRASIL, 2017, art. 13).

Em síntese, a Lei nº 13.460/2017 não apenas regulamenta um mandamento constitucional, mas articula um modelo de governança que vincula a Administração Pública a padrões qualitativos, de transparência e de participação, conferindo ao usuário centralidade normativa como sujeito de direitos, e não apenas como mero beneficiário de serviços (BRASIL, 2017).

Apesar da ampla previsão legal sobre a possibilidade do usuário avaliar a qualidade do serviço público e ser ouvido (uma das nuances mais efetivas da lei foi a criação das Ouvidorias), ainda há espaço significativo para a concretização das soluções aos problemas levantados pela população e que devem ser apresentadas pela Administração Pública. Não à toa, o artigo 12 da Lei nº 13.460/2017 estabelece que "os procedimentos administrativos relativos à análise das manifestações observarão os princípios da eficiência e da celeridade, visando a sua efetiva resolução" (BRASIL, 2017), com a previsão de decisão administrativa e ciência do usuário. Aqui a questão torna-se mais complexa, especialmente quando se trata de um serviço que seja prestado coletivamente. A solução, portanto, não passaria por uma decisão que considerasse apenas a manifestação de um usuário. A "solução" ensejaria, muitas vezes, uma revisão da forma como o serviço está sendo prestado, com a necessidade de justificação social (pública, portanto) para sua efetivação.

6 CONCLUSÃO

A análise desenvolvida permitiu evidenciar que a Lei nº 13.460/2017 ocupa posição central no processo de recomposição do equilíbrio entre Administração Pública e destinatários da ação estatal, ao conferir densidade normativa à previsão do artigo 37, § 3º, da Constituição Federal. Partindo de um cenário marcado por omissão legislativa prolongada, não obstante o mandamento constitucional expresso, o diploma veio suprir lacuna histórica na disciplina dos direitos dos usuários de serviços públicos, deslocando o usuário da condição de mero beneficiário fático para a de sujeito de direitos dotado de instrumentos próprios de participação, controle e reivindicação.

No plano conceitual, verificou-se que o instituto do serviço público, embora guarde proximidade com a noção de consumo, apresenta estrutura normativa própria, informada por elementos como titularidade estatal, finalidade de satisfação de necessidades coletivas e submissão a regime jurídico de direito público. A distinção entre usuário e consumidor revela-se, nesse contexto, fundamental: ao passo que o consumidor se insere predominantemente na ordem econômica de mercado, o usuário é concebido como destinatário de prestações estatais vinculadas a direitos fundamentais, cuja realização não pode ser reduzida à lógica contratual ou mercantil. Essa diferenciação ganha relevo especial diante da expansão da cultura consumista, na qual a qualificação do cidadão como "cliente" pode fragilizar a percepção da res publica e obscurecer a dimensão coletiva dos direitos de cidadania.

Do ponto de vista dos parâmetros de prestação, constatou-se que a ideia de serviço público adequado se estrutura como verdadeiro conjunto principiológico, que articula continuidade, generalidade, modicidade, atualidade, mutabilidade e outros vetores, como eficiência, segurança e cortesia. A partir da conjugação desses princípios com a disciplina das concessões e permissões, a doutrina tem destacado que a adequação do serviço não se resume a requisitos técnicos, mas envolve um compromisso permanente de atualização, universalização responsável e compatibilidade entre sustentabilidade econômico-financeira e proteção do usuário.

No âmbito específico da Lei nº 13.460/2017, verificou-se que o legislador, ao mesmo tempo em que reafirma o padrão de serviço adequado, introduz instrumentos concretos de governança democrática, como a Carta de Serviços, os direitos básicos de informação e tratamento digno, as obrigações de simplificação administrativa e, sobretudo, os mecanismos de manifestação e participação institucionalizada por meio de ouvidorias e conselhos de usuários. Tais dispositivos reforçam a perspectiva de que a qualidade dos serviços públicos passa a ser avaliada não apenas internamente, pela própria Administração, mas também

externamente, pelo usuário que acompanha, reclama, propõe e participa do processo de aperfeiçoamento das políticas e rotinas de atendimento.

A pesquisa também demonstrou que a Lei nº 13.460/2017 convive, em regime de complementariedade, com outros microssistemas normativos, como o Código de Defesa do Consumidor e a Lei de Acesso à Informação, conformando uma malha protetiva que se sobrepõe e se articula conforme a natureza da relação concreta. Essa coexistência reforça a necessidade de uma hermenêutica integradora, capaz de conciliar a lógica própria do Direito Administrativo (marcada por princípios como supremacia e indisponibilidade do interesse público) com a tutela dos direitos individuais e coletivos dos usuários, evitando tanto a aplicação acrítica de categorias consumeristas quanto a negação absoluta de sua incidência em hipóteses em que a relação se aproxima de uma típica relação de consumo.

Por fim, constatou-se que, não obstante o avanço representado pela positivação de direitos, princípios e instrumentos de participação na Lei nº 13.460/2017, a efetividade de suas disposições ainda enfrenta desafios relevantes, sobretudo no que se refere à internalização de uma cultura administrativa orientada pelo controle social e pela prestação de contas contínua. A consolidação de ouvidorias atuantes, de conselhos de usuários representativos e de processos decisórios que efetivamente convertam manifestações em mudanças estruturais de serviços configura, portanto, campo fértil para pesquisas futuras e para o aperfeiçoamento institucional. Nessa perspectiva, a centralidade conferida ao usuário pelo diploma legal somente se realizará de forma plena se compreendida como parte de um projeto mais amplo de fortalecimento da cidadania administrativa, no qual o serviço público adequado se afirme, em definitivo, como condição material para a concretização de direitos fundamentais e para a legitimidade democrática da atuação estatal.

REFERÊNCIAS

BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade líquida**. Tradução de Paulo Neves. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

BAUMAN, Zygmunt. **Vida para consumo: a transformação das pessoas em mercadoria**. Tradução de Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2008.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942**. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm#:~:text=Del4657compilado,dias%20depois%20de%20oficialmente%20publicada.>. Acesso em 05 mar. 2026.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 10 jan. 2026.

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 19, de 4 de junho de 1998**. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm>. Acesso em 10 mar. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão nº 24/DF**. Relator: Min. Dias Tofolli. Data do julgamento: 01/07/2013. Disponível em:< https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticianoticiastf/anexo/ado_24mc.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2026.

BRASIL. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1990. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm>. Acesso em: 10 jan. 2026.

BRASIL. **Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995**. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987cons.htm>. Acesso em 08 mar. 2026.

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: Presidência da República, 2017. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13460.htm>. Acesso em: 10 mar. 2026.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a cidadania**: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Editora 34, 2002.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 38. ed. São Paulo: Forense, 2025.

DI PIETRO, Maria Sylvia. Os direitos dos usuários de serviço público no direito brasileiro. **Revista do Tribunal Regional Federal da Primeira Região**, *[S. l.]*, v. 31, n. 1, p. 97–107, 2019. Disponível em: https://revista.trf1.jus.br/trf1/article/view/23. Acesso em: 10 mar. 2026.

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. **O Serviço Público e a Constituição Brasileira de 1988**. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

GROTTI, Dinorá. Teoria dos serviços públicos e sua transformação. In: SUNDFELD, Carlos Ari (org.). **Direito administrativo econômico**. 2ª tiragem. São Paulo: Malheiros, 2002.

HACHEM, Daniel Wunder; FARIA, Luzardo. A proteção jurídica do usuário de serviço público entre o direito administrativo e o Código de Defesa do Consumidor: a necessidade de uma filtragem constitucional. **Revista de Direito Brasileira**, Florianópolis, Brasil, v. 15, n. 6, p. 311–336, 2016. DOI: 10.26668/IndexLawJournals/2358-1352/2016.v15i6.3065. Disponível em: https://www.indexlaw.org/index.php/rdb/article/view/3065. Acesso em: 10 mar. 2026.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo.** 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025

JUSTEN FILHO, Marçal. **Concessões de serviços públicos**. São Paulo: Dialética, 1997.

MARRARA, Thiago. **Manual de direito administrativo**. vol. 2. 5. ed. São Paulo: Editora Foco Jurídico, 2025.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 38. ed. Belo Horizonte: Forum, 2025.