

**USUÁRIO DE SERVIÇO PÚBLICO E CONSUMIDOR:  
Diferenças e semelhanças entre os seus direitos básicos na legislação<sup>1</sup>**

**Paulo Henriques da Fonseca**  
*paulo.henriques@professor.ufcg.edu.br*

**Ayla Giulia Oliveira Alves**  
*ayla.giulia@estudante.ufcg.edu.br*

**Kleyton Danilo Queiroz da Silva**  
*kleyton.danilo@estudante.ufcg.br*

**Palavras-chave:** Serviço público. Consumidor. Análise comparativa. Direitos básicos.

## 1. INTRODUÇÃO

A pesquisa busca analisar comparativamente a eventual diferença entre os direitos básicos dos usuários do serviço público e dos consumidores. Parte da análise da Lei 8.078/1990 ou CDC, com a mais recente Lei 13.460/2017, esta última a que “dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública”, como consta de sua epígrafe.

A problemática do trabalho está em: há distinção perceptível na legislação de base relacionada aos direitos básicos entre os usuários do serviço público e do serviço privado? Há um questionamento comum de que o usuário de serviço público aparentemente recebe menos direitos do que o usuário de um serviço privado, que se encontra em uma relação de consumo, pois este é atendido por um fornecedor de produtos e serviços privados.

Busca-se saber principalmente se diante das duas legislações há realmente uma disparidade de direitos que coloque esses dois cidadãos em posições diferentes e até menos uma mais privilegiada do que outra. Outros objetivos estão em adquirir conhecimento em relação ao Direito Administrativo e ao Direito do Consumidor, além de trabalhar de forma resumida, mas eficaz os conceitos trazidos pelas duas leis que são relevantes para o tema. Entender como a gestão dos serviços públicos pode se beneficiar dos avanços da proteção jurídica ao consumidor que tem um mais consolidado microsistema jurídico com leis,

---

<sup>1</sup> Trabalho apresentado no Eixo 2 - Gestão Organizacional do ENGECE, realizado de 25 a 27 de outubro de 2021.

órgãos de proteção administrativa e judicial.

A problemática aqui apresentada é pertinente ao Eixo 2 do ENGECE que trata especificamente de Gestão Organizacional, pois a discussão impacta indiretamente os modelos de atendimento, qualidade de serviços e responsabilidades organizacionais considerando dois importantes grupos de prestações ao cidadão.

## **2. METODOLOGIA**

Seguindo os ensinamentos de Antônio Carlos Gil na obra “Métodos e Técnicas de Pesquisa Social”, a presente pesquisa faz uso do método analítico-comparativo, pois está fundamentado principalmente na comparação entre os direitos básicos abordados nas duas leis de base. Fazendo uso também do método analítico-hermenêutico já que também é trabalhada na pesquisa a interpretação das leis e de conceitos doutrinários extraindo deles sentido e alcance da norma.

A pesquisa faz ainda uso da técnica bibliográfica, relacionando o conhecimento levantado em outras pesquisas em legislações, doutrinas jurídicas, artigos científicos e informações encontradas em sites oficiais.

## **3. RESULTADOS E DISCUSSÃO**

Para a melhor compreensão do tema, estabelecemos inicialmente uma diferenciação entre as duas espécies que servem como objeto deste trabalho: Os consumidores e os usuários de serviço público.

O artigo 2º da Lei nº 8.078/90, conhecida como Código de Defesa do Consumidor, traz o seguinte conceito para consumidor: “Consumidor é toda pessoa física ou jurídica que adquire ou utiliza produto ou serviço como destinatário final.” (BRASIL,1990). Compreende-se aqui que, apesar da ideia genérica de que o consumidor é usuário de serviço privado, este pode ser também, em alguns casos, um usuário de serviço público. A Lei 13.460/17 no seu artigo 2º, inciso I, conceitua usuário como “pessoa física ou jurídica que se beneficia ou utiliza, efetiva ou potencialmente, de serviço público” (BRASIL, 2017).

Por usarem ambas o termo “serviço”, também diferenciamos a forma que cada lei trata a expressão. Enquanto o CDC aborda “serviço” no artigo 3º, § 2º, da seguinte forma: “Serviço é qualquer atividade fornecida no mercado de consumo, mediante remuneração,

inclusive as de natureza bancária, financeira, de crédito e securitária, salvo as decorrentes das relações de caráter trabalhista.”; por sua vez a Lei 13.460/17, conceitua no inciso II, artigo 2<sup>a</sup>, “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.”

Essa dicotomia permite identificar a distinção entre as duas espécies aqui trabalhadas, isto é, enquanto falamos no CDC, em uma relação de consumo, onde o Poder Público apenas é responsável por regular uma relação entre fornecedor e consumidor, a Lei 13.460/17, trata de uma relação mais restrita, onde o Poder Público está como figura mais ativa, representado por órgão ou entidade da administração pública.

Por esta razão que a recente Lei 13.460/17 foi inovadora ao tratar especificamente dos direitos e deveres dos usuários de serviço público, dando um fim na ultrapassada ideia de que a Lei 8.078/90 era capaz de abranger também os direitos desse usuário, tendo em vista que estas duas relações podem ser bastante distintas quando postas em prática.

Primeiro já é possível notar que as duas legislações buscaram igualmente assegurar o direito do consumidor e do usuário a obtenção de informações sobre o serviço que está sendo prestado, o produto que está sendo objeto das relações.

O usuário de serviço público tem direito à participação no acompanhamento da prestação e na avaliação dos serviços. O consumidor, por sua vez, tem direito à efetiva prevenção e reparação de danos patrimoniais e morais, individuais, coletivos e difusos; ao acesso aos órgãos judiciários e administrativos com vistas à prevenção ou reparação de danos patrimoniais e morais, individuais, coletivos ou difusos, assegurada a proteção Jurídica, administrativa e técnica aos necessitados; bem como a facilitação da defesa de seus direitos, inclusive com a inversão do ônus da prova, a seu favor, no processo civil, quando, a critério do juiz, for verossímil a alegação ou quando for ele hipossuficiente, segundo as regras ordinárias de experiências. Em ambos, estamos falando de direitos que garantem ao cidadão uma segurança do que está sendo proposto, assim como um direito à manifestação quando não for respeitado.

O consumidor possui asseguradas a liberdade de escolha e a igualdade nas contratações, direito também aparentemente pertinente ao usuário de serviço público, que possui direito à obtenção e utilização dos serviços com liberdade de escolha entre os meios oferecidos e sem discriminação. Contudo, enquanto no consumo de bens e serviços privados

em geral se tem mais fornecedores, concorrência, o serviço público é prestado por único órgão competente, colocando à prova a liberdade de escolha.

A lei de proteção ao usuário de serviço público foi inovadora e trouxe também, ainda nos direitos básicos, o direito à proteção de suas informações pessoais. Este é um direito também garantido ao consumidor, e reafirmado pela recente Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) ou Lei 13.709/18.

São direitos básicos ainda do consumidor: o direito à proteção da vida, saúde e segurança quando falamos, por exemplo, em riscos provocados por práticas no fornecimento de produtos e serviços e riscos que apresentem e à proteção contra a publicidade enganosa e abusiva; à informação adequada e clara sobre os diferentes produtos e serviços, com especificação correta de quantidade, características, composição, qualidade, tributos incidentes e preço, bem como sobre os, métodos comerciais coercitivos ou desleais.

Inclui-se, ainda, o direito à garantia de práticas de crédito responsável, de educação financeira e de prevenção e tratamento de situações de superendividamento, preservado o mínimo existencial, nos termos da regulamentação, por meio da revisão e da repactuação da dívida, entre outras medidas.

Os direitos básicos finais dos usuários de serviço público incluem atuação integrada e sistêmica na expedição de atestados, certidões e documentos comprobatórios de regularidade; e obtenção de informações precisas e de fácil acesso nos locais de prestação do serviço, assim como sua disponibilização na internet; acesso ao agente público ou ao órgão encarregado de receber manifestações; situação da tramitação dos processos administrativos em que figure como interessado; e valor das taxas e tarifas cobradas pela prestação dos serviços, contendo informações para a compreensão exata da extensão do serviço prestado; por fim há ainda o direito à comunicação prévia da suspensão da prestação de serviço.

Cabe aqui uma breve lembrança de que o Código de Defesa do Consumidor traz, em seus direitos básicos, a adequada e eficaz prestação dos serviços públicos em geral. O que salienta novamente o aspecto antes demonstrado por nós e por Antônio Carlos Cintra do Amaral, no artigo científico “Distinção entre Usuário de Serviço Público e Consumidor”, que o Direito do Consumidor foi durante muito tempo utilizado para garantir os direitos dos usuários de serviço público, entretanto, sem muito sucesso.

Pontuamos, para finalizar, a sábia fala de José dos Santos Carvalho Filho, na sua obra *Manual de Direito Administrativo*, que colocou:

Aguardemos, pois, se haverá, ou não, maior proteção ao usuário de serviços públicos diante da Lei nº 13.460/2017. Desde logo, porém, é bom advertir que apenas leis não bastam; cumpre que haja uma mudança de mentalidade para que os órgãos administrativos ofereçam aos usuários de seus serviços o tratamento que realmente merecem.

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conclui-se, assim, que comparando os conceitos de consumidor, usuário, serviços públicos e privados trazidos pela Lei, podemos compreender que apesar dos termos serem semelhantes, eles possuem significativas diferenças, não podendo desta maneira uma legislação absorver a outra, sendo essencial que haja legislações distintas, uma para cada tema.

Ao tratarmos finalmente da comparação entre os direitos básicos trazidos nas duas leis, percebemos que a diferença existente entre elas é mínima quando falamos em situações práticas, possuindo muitos direitos semelhantes assegurados por ambas, o que não admitiria um tratamento diferenciado entre as duas classes. Entretanto, somos capazes de notar que há direitos muito particulares de cada relação, que não caberia um na situação do outro.

#### REFERÊNCIAS

AMARAL, Antônio Carlos Cintra do. Distinção entre Usuário de Serviço Público e Consumidor. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, nº. 6, maio/junho/julho de 2006. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br>. Acesso em: 7 ago. 2021.

BRASIL. **Lei nº 8.078**, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18078compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18078compilado.htm). Acesso em: 7 ago. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.460**, de 26 de junho de 2017. Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos de usuários dos serviços públicos da administração pública. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/113460.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113460.htm) Acesso em: 7 ago. 2021.

BRASIL. **Lei 13.709**, de 14 de agosto de 2018. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/L13709compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13709compilado.htm) Acesso: 7 ago. 2021.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

FILOMENO, José Geraldo Brito. **Direitos do Consumidor**. 15. ed. rev., atual. e ref. São Paulo: Atlas, 2018.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.