

CORTESÍA EN EL SERVICIO PÚBLICO

*Valter Foletto Santin**

Universidade Estadual do Norte do Paraná

santin@uenp.edu.br

RESUMEN: El trabajo trata de la cortesía en el servicio público, características, obligatoriedad e implicaciones jurídicas por su incumplimiento.

PALABRAS CLAVE: Servicio público, requisitos, cortesía, obligatoriedad.

COURTESY OF THE PUBLIC SERVICE

ABSTRACT: The paper deals with courtesy in the public service, characteristics, obligatoriness and legal implications for its noncompliance.

KEYWORDS: Public service, requirements, courtesy, obligatoriness.

* **Valter Foletto Santin** es profesor de los programas de maestría y doctorado de la Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP, Campus Jacarezinho), doctor en Derecho (USP - Universidade de São Paulo, Brasil), posdoctor por el programa del Ius Gentium Conimbrigae (Coimbra, Portugal). Líder del Grupo de investigación en Políticas Públicas y efectivización de los derechos sociales (UENP). Es promotor de Justiça em São Paulo.

1. Introdução

O Estado tem destinação de prestar serviços públicos, na execução de políticas públicas, buscando condições de coexistência social harmônica e obtenção pelo cidadão de benefícios como contraprestação aos tributos. O bem-estar da sociedade é definido pelo governo diante das solicitações da sociedade, pedidos ou demandas, na formulação de política pública.

O Estado tem obrigação de prestação de serviços adequados aos cidadãos, de boa qualidade, para melhor atendimento das necessidades sociais. Os direitos sociais devem ser preservados pelo Estado, na busca de obtenção da dignidade da pessoa humana.

Para adequação do serviço público há vários requisitos que devem ser preenchidos pelo Estado para desincumbência do seu encargo de prestador de serviço público, dentre eles, o requisito de cortesia, características e implicações jurídicas pelo descumprimento. A cortesia tem destaque especial deste trabalho.

O trabalho adotou o método hipotético-dedutivo, com cotejamento de obras de autores brasileiros e peruanos, por meio da pesquisa bibliográfica em livros e periódicos.

2. Serviço público, requisitos e obrigação de cortesia

O Estado exerce as suas atividades por meio de serviços públicos, no cumprimento das finalidades públicas, para benefício da coletividade e do cidadão e contraprestação pela arrecadação de tributos.

As definições sobre serviço público na doutrina brasileira são variadas, devendo ser levada em consideração a sua característica de atividade desenvolvida pela Administração Pública, para benefício da coletividade e do cidadão, em desempenho de funções estatais, para cumprimento de finalidades públicas, como contraprestação pela arrecadação de tributos pagos pelo povo (Santin, 2013)¹.

É corrente que a atribuição primordial do governo é a prestação de serviços públicos, "a própria razão de ser" do Estado, para garantia da "coexistência dos governados em sociedade", na manutenção da paz externa e concórdia interna, garantia e fomento da iniciativa privada, regulação da ordem econômica, promoção e acesso à educação e preservação da saúde pública, outras medidas para o bem-estar social, por meio de obras e serviços necessários ou convenientes, na visão de Meirelles (1990).

Maria Silvia Zanella Di Pietro define serviço público como atividade material legal, exercida pelo Estado ou por delegados, para satisfazer necessidades coletivas, pelo regime jurídico total ou parcialmente público, com base em elemento subjetivo

¹ Valter Foleto Santin define serviços públicos como "as atividades desenvolvidas pela Administração Pública em prol da coletividade e do cidadão no desempenho de funções estatais, no cumprimento das finalidades públicas, em contraprestação pela arrecadação de tributos pagos pelo povo" (2013, p. 25).

(criação por lei e gestão direta ou indireta), material e formal (regime jurídico por lei e preponderância do direito administrativo) (Pietro, 2013).

José Antonio Remedio concede os serviços públicos mediante os mesmos elementos básicos, adotando os critérios orgânico ou subjetivo (serviço público prestado pelo Estado ou seus órgãos, agentes e pessoas jurídicas por ele criadas), formal (regime jurídico de direito público) e material (identificação pelo objeto, a satisfação de atividade ou necessidades de interesse coletivo) (Remedio, 2014).

José dos Santos Carvalho Filho conceitua serviço público como "toda atividade prestada pelo Estado ou por seus delegados, basicamente sob regime de direito público, com vistas à satisfação de necessidades essenciais e secundárias da coletividade. Por seu turno, Marçal Justen Filho anota que:

Serviço público é uma atividade pública administrativa de satisfação concreta de necessidade individual ou transindividuais, materiais ou imateriais, vinculadas diretamente a um direito fundamental, insuscetíveis de satisfação adequada mediante os mecanismos da livre iniciativa privada, destinada a pessoas indeterminadas, qualificada legislativamente e executada sob regime de direito público. (2012, p. 687)

No direito peruano, Jorge Danós Ordóñez (2008) entende que os serviços públicos se referem a atividades econômicas de especial transcendência para a vida do país, de caráter prestacional, para cumprimento pelo Estado de garantias da satisfação das necessidades públicas por o bem estar geral, por

operadores privados ou pelo Estado diretamente². César Ochoa Cardich observa que a noção de serviço público prestacional deve assegurar a qualidade de vida como direito fundamental de todas as pessoas³.

As classificações tradicionais de serviços públicos são: serviços públicos propriamente ditos e de utilidade pública, serviços próprios e impróprios, primários e secundários, essenciais e não essenciais, gerais (*uti universi*) e específicos (*uti singuli*), divisíveis e indivisíveis, compulsórios e facultativos (Meirelles, 1990; Santin, 2013). Depois da Reforma Administrativa no Governo FHC, no Brasil, também se pode extrair novas classificações como serviços estratégicos, de atividades exclusivas, não exclusivas e de produção de bens para o mercado, serviços privatizáveis e não privatizáveis (Câmara da Reforma do Estado, 1995; Santin, 2013).

A Constituição da República Federativa do Brasil estabelece a obrigatoriedade de fornecimento de serviço público adequado (art. 175, parágrafo único), princípio que deve ser "desenvolvido e interpretado em consonância com os norteamentos da atividade econômica, adaptados à atividade pública, sua destinação social e os fundamentos republicanos e do Estado Democrático de Direito" (Santin, 2013, p. 28).

² Danós Ordóñez salienta que "en la Constitución los servicios públicos refieren a actividades económicas de especial trascendencia para la vida del país, de carácter prestacional (porque no se trata del ejercicio de funciones de autoridad, o que se expresan únicamente en el plano jurídico), respecto de los cuales corresponde al Estado cumplir un rol de garante o asegurador de la satisfacción de las necesidades públicas para alcanzar el bienestar general, a través de la prestación por parte de operadores privados, o en su defecto, por el Estado directamente" (2008, p. 258).

³ Ochoa Cardich enfatiza que "la noción de servicio público prestacional no ha muerto. Es el Lázaro jurídico que ha resucitado en um sentido amplio y funcional, y que em nuestro sistema jurídico debe asegurar la calidad de vida como derecho fundamental de todas las personas" (2013, p. 119).

O Código de Defesa do Consumidor, Lei 8.078 de 1990, previu a obrigação de órgãos públicos ou concessionárias ou permissionárias de fornecimento de "serviços adequados, eficientes, seguros, e quanto aos essenciais, contínuos" (art. 22, caput), possibilitando a exigência de cumprimento e reparação de danos em caso de descumprimento total ou parcial (art. 22, parágrafo único). Também como direito básico do consumidor estabeleceu a mesma lei "a adequada e eficaz prestação dos serviços públicos em geral" (art. 6.º, X).

Posteriormente, a Lei federal 8.987 de 1995 estabeleceu como serviço adequado as características de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na prestação e modicidade da tarifa (art. 6.º, § 1.º).

A Lei 13.460 de 2017 trata do Código do Usuário do Serviço Público, a vigorar inicialmente em junho de 2018, trouxe definição legal de serviço como "atividade administrativa ou de prestação direta ou indireta de bens ou serviços à população, exercida por órgão ou entidade da administração pública" (art. 2.º, II) e de usuário como "pessoa física ou jurídica que se beneficia ou utiliza, efetiva ou potencialmente, de serviço público" (I). O diploma legal prevê obrigação de prestação de serviços públicos adequados ao usuário, com observância dos princípios da "regularidade, continuidade, efetividade, segurança, atualidade, generalidade, transparência e cortesia" (art. 4.º). O legislador considera como direito básico do usuário a obrigação de agentes públicos e prestadores de serviços públicos observar as diretrizes de "urbanidade, respeito, acessibilidade e cortesia no atendimento aos usuários" (art. 5.º, I).

A cordialidade é um principal requisito por dizer diretamente ao modo de atendimento ao usuário, por necessidade de tratamento educado, cortês, com atenção e disponibilidade verbal e não verbal. Agir com gentileza, integridade, lealdade e urbanidade. Cortesia tem relação com amabilidade, gentileza, atitude ou gesto delicado (*Dicionário Caldas Aulete*).

Diogenes Gasparini (2011) entende o princípio da cortesia como obrigação da Administração Pública de oferecimento de “um bom tratamento”, como um direito do cidadão, porque se exige “de quem presta serviço público um tratamento urbano, sem o desdém daquele que o oferece” (pp. 356-357).

Emerson Odilon Sandim (1998) trata do dever funcional de bem atender os administrados, anotando que a cortesia e bom vontade caracterizam-se o “esforço do servidor pela boa assimilação do contido no conceito de disciplina”, tratar mal uma pessoa pode “causar-lhe um dano moral”, também deixar o servidor que pessoas fique esperando-o, sem justa causa, equivale a desvio ético.

Carlos Navas Rondón (2017) refere que o funcionário público deve cultivar a sensibilidade ética, colocar-se em lugar do outro e imaginar como pensa e sente o administrado, para um trato justo e equitativo pelo conhecimento das diferenças sociais. Ele acrescenta o direito do cidadão a ser tratado com respeito e consideração ⁴.

⁴ Navas Rondón argumenta que “el funcionario público debe cultivar la sensibilidad ética en sus atenciones, debe tratar de no perder la capacidad de ponerse en el lugar del otro e imaginar cómo piensa y siente el administrado, debe conocer que las diferencias sociales existentes no deben incidir en su trato justo y equitativo que debe ser para todos los ciudadanos en forma igualitaria, sin preferencias, restricciones o limitaciones ilegales” (2017, p. 79).

Os programas de gestão de qualidade dão muita importância ao cliente, ao seu atendimento, preocupação que o Estado deve ter no atendimento do usuário de serviço público. O foco no usuário demonstra uma atitude ética do Estado e seus agentes públicos para a satisfação do usuário (Procuradoria-Geral da União-PGU, 2012).

Inegavelmente, o bom atendimento e tratamento cordial ao usuário tem relação direta com a preservação da dignidade da pessoa humana e dos direitos humanos.

Nesta linha, Gilberto Giacoia busca aproximar a Justiça da dignidade da pessoa humana, observando que "as forças sociais encontram-se em processo de contínua recomposição", encarecendo a necessidade de que "o pacto social acompanhe essa renovação", por sua condição de "dinamo de um novo tempo, a atualização do contratualismo há que se ancorar na doutrina dos direitos humanos, ainda que considerada como nova religião civil, reescrevendo-se a história sob o signo da dignidade" (2002, p. 28).

A urbanidade de tratamento faz parte dos códigos de ética de profissões diante da necessidade de relacionamento interpessoal para desempenho de qualquer atividade profissional e social.

O trato educado tem relação com a atuação ética do bom administrador, bom atendimento, uma relação e respeito, cordialidade e consideração.

A cortesia tem relação com o bom atendimento e também em medidas para evitar atritos, com emprego de estratégias e mecanismos de conduta.

A cortesia ou gentileza é um dever legal do servidor público, para atendimento como urbanidade e atenção, verbal e corporal, na busca de solução das necessidades do usuário e até para evitar atrito, sendo que o tratamento inadequado pode gerar falta funcional do servidor público e até responsabilidade civil do Estado, em casos excepcionais.

3. Consequências da descortesia no atendimento ao usuário

O ente que fornece serviço público deve atender a todos os requisitos exigidos para o cumprimento da obrigação de fornecedor de serviço público ao usuário, seja o próprio Estado, concessionária, permissionária ou outra modalidade de prestador de serviço público, por obrigação legal expressa (art. 6º, § 1º da Lei federal 8.987 de 1995; art.4º, da Lei federal 13.460 de 2017).

Freitas (2015) vê a boa administração como plexo de direitos, regras e princípios, num "somatório de direitos subjetivos públicos", como o direito à administração pública transparente, sustentável, dialógica, imparcial, proba, respeitadora da legalidade temperada, preventiva, precavida e eficaz.

Talvisão pode ser sustentada pelos princípios constitucionais tradicionais, porque a transparência tem ligação com a publicidade, a sustentabilidade com o desenvolvimento sustentável, a dialógica com a participação popular e do usuário e o processo administrativo, a atuação imparcial com a impessoalidade, a proba com o princípio da probidade administrativa e o controle interno e externo, o respeito à legalidade temperada com o

princípio da legalidade, a prevenção, precaução e eficácia com o princípio da eficiência.

Note-se que uma maneira de exigência de prestação de boa administração pelo Estado é o acionamento judicial, podendo ser referida a necessidade de prestação de serviço público de qualidade, com eficiência, como exemplo o importante serviço de segurança pública. Em tal sentido, Santin (2013) defende a sindicabilidade da política de segurança pública, por sua característica de direito ou interesse difuso da segurança pública, da possibilidade de controle por ação civil pública e legitimidade do Ministério Público.

Se o serviço público fornecido apresentar vício de qualidade, em especial no aspecto da cortesia, pode gerar consequências jurídicas, de várias espécies, nos campos administrativo, civil e penal.

O funcionário grosseiro pode praticar falta funcional, por desatendimento à obrigação de atuação ética com urbanidade, conforme prevê diploma normativo do funcionalismo público em geral, com possibilidade de aplicação de sanção administrativa, como advertência, suspensão e outras penas mais graves dependendo da conduta em si.

O mau atendimento por descortesia, desprezo ou outra ofensa pode gerar obrigação de indenização pelo Estado, por eventual dano provocado ao usuário, em especial por dano moral, por descumprimento da obrigação de prestação de serviço público com qualidade e todos os requisitos legais.

A conduta do servidor em situação extrema pode configurar conduta criminosa, com possibilidade de enquadramento como

prevaricação, crime contra a honra (injúria ou difamação) ou outro delito, de acordo com o caso concreto.

4. Conclusão

O Estado exerce as suas atividades por meio de serviços públicos, no cumprimento das finalidades públicas, para benefício da coletividade e do cidadão e contraprestação pela arrecadação de tributos.

O serviço público deve ser fornecido com as características de regularidade, continuidade, eficiência ou efetividade, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na prestação, modicidade da tarifa e transparência e cortesia" (art. 6º, I, da Lei 8.987 de 1995, e art. 4º, da Lei 13.460 de 2017), para cumprimento integral da obrigação do Estado ou terceiros prestadores de serviço público.

A cortesia no atendimento e prestação do serviço público é requisito essencial para satisfação subjetiva do usuário, no direito básico de recepção de atendimento cordial, gentil e respeitoso pelo prestador de serviço.

A prestação de serviço público viciado ou sem os requisitos legais pode gerar obrigação de indenizar pelo prestador de serviço público ou privado para reparação de dano material e moral.

Referências

- Câmara da Reforma do Estado. (1995). *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Recuperado de <http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>
- Dicionário Caldas Aulete. (s. f.). Disponível em <<http://www.aulete.com.br/>>.
- Freitas, J. (2015). As políticas públicas e o direito fundamental à boa administração. *Nomos: Revista do programa de Pós-graduação em Direito da UFC*, 35(1), 195-217. Disponível em <http://www.periodicos.ufc.br/nomos/article/view/2079/1555>
- Justen Filho, M. (2012). *Curso de Direito administrativo* (8ª ed.). Belo Horizonte, Brasil: Fórum.
- Gasparini, D. (2011). *Direito administrativo* (16.ª ed.). São Paulo, Brasil: Saraiva.
- Giacoia, G. (2002). Justiça e Dignidade. *Revista Argumenta*, 2(1), 11-31. Disponível em: <http://seer.uenp.edu.br/index.php/argumenta/article/view/86/86>
- Meirelles, H. L. (1990). *Direito municipal brasileiro* (6.ª ed.). Atualizado por Izabel Camargo Lopes Monteiro e Yara D. Police Monteiro. São Paulo, Brasil: Malheiros.
- Navas Rondón, C. (2017). *La responsabilidad ética de los funcionarios y servidores del Estado*. Lima, Perú: Universidad Nacional Federico Villarreal.
- Ordoñez, D. (2008). El régimen de los servicios públicos en la Constitución peruana. *Themis*, (55), 255-264. Recuperado de <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/themis/article/view/9236>
- Ochoa, C. (2013). El servicio público en la Constitución peruana de 1993. *Revista Pensamiento Constitucional*, 18, 105-119. Disponível em; <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/pensamientoconstitucional/article/view/8950>.
- Pietro, M. S. Z. (2013). *Discrecioniedade administrativa na Constituição de 1988* (26ª ed.). São Paulo, Brasil: Atlas.
- Procuradoria-Geral da União-PGU. (2012). *Cartilha de Excelência no Atendimento e. Excelência no Atendimento e. Boas Práticas na*.

Boas Práticas na PGU. Recuperado de www.agu.gov.br/page/download/index/id/9317064

- Remedio, J. A. (2014). *Direito administrativo* (2ª ed.). São Paulo, Brasil: Verbatim.
- Sandim, E. O. (1998). O dever funcional do bom atendimento. *Revista Jus Navigandi*. Disponível em <https://jus.com.br/artigos/347/o-dever-funcional-do-bom-atendimento>.
- Santin, V. F. (2013). *Controle judicial da segurança pública: eficiência do serviço na prevenção e repressão ao crime* (2.ª ed.). São Paulo, Brasil: Verbatim.
- Santin, V. F. (2013). Característica de direito ou interesse difuso da segurança pública. *Argumenta Journal Law*, 5, 208-216. Disponível em <http://seer.uenp.edu.br/index.php/argumenta/article/view/48/49>