

Nota Técnica WAA/SM n. 10/2014

SINASEFE. Decreto nº. 1.590/95 e Lei nº. 11.091/05.
Análise e interpretação do termo “*atendimento ao público*”.

Trata-se de análise solicitada pelo **Sindicato Nacional dos Servidores Federais da Educação Básica, Profissional e Tecnológica – SINASEFE** acerca da interpretação do que seria “*atendimento ao público*”, consoante previsão do art. 3º do Decreto nº 1.590/95, tendo em vista a definição de “*usuário*” do art. 5º, inc. VII da Lei nº 11.091/05.

Passa-se às considerações sobre a matéria.

1. Da previsão legal e da adequada interpretação normas

A Lei nº. 8.112/1990, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, em seu art. 19 traz a regra geral da jornada de trabalho dos seus servidores:

Art. 19. Os servidores cumprirão jornada de trabalho fixada em razão das atribuições pertinentes aos respectivos cargos, respeitada a **duração máxima do trabalho semanal de quarenta horas e observados os limites mínimo e máximo de seis horas e oito horas diárias, respectivamente.** (Redação dada pela Lei nº 8.270, de 17.12.91)

§ 1º O ocupante de cargo em comissão ou função de confiança submete-se a regime de integral dedicação ao serviço, observado o disposto no art. 120, podendo ser convocado sempre que houver interesse da Administração. (Redação dada pela Lei nº 9.527, de 10.12.97)

§ 2º O disposto neste artigo não se aplica a duração de trabalho estabelecida em leis especiais. (Incluído pela Lei nº 8.270, de 17.12.91) (grifamos)

Adiante sobre o tema, sobreveio o Decreto nº. 1.590/95 regulamentando especificamente sobre a jornada de trabalho dos servidores da Administração Pública Federal direta, das autarquias e das fundações públicas federais. O decreto assim estabelece:

Art. 1º A jornada de trabalho dos servidores da Administração Pública Federal direta, das autarquias e das fundações públicas federais, **será de oito horas diárias** e:

I - carga horária de quarenta horas semanais, exceto nos casos previstos em lei específica, para os ocupantes de cargos de provimento efetivo;

II - regime de dedicação integral, quando se tratar de servidores ocupantes de cargos em comissão ou função de direção, chefia e assessoramento superiores, cargos de direção, função gratificada e gratificação de representação.

Parágrafo único. Sem prejuízo da jornada a que se encontram sujeitos, os servidores referidos no inciso II poderão, ainda, ser convocados sempre que presente interesse ou necessidade de serviço. (grifamos)

A jornada de trabalho dos servidores públicos federais, salvo disposições legais em contrário, é de 40 horas semanais, sendo realizada em turnos diários de 8 horas.

Ao tratar pontualmente dos serviços que exigem atividades contínuas de regime de turnos ou escalas em período igual ou superior a quatorze horas ininterruptas, o art. 3º do Decreto nº. 1.590/95 facultou ao dirigente máximo do órgão ou da entidade a autorização para cumprimento de jornada de trabalho de seis horas diárias e carga horária de trinta horas semanais daqueles servidores que trabalhassem em período noturno, dispensado o intervalo para refeições. Giza, *in verbis*, o referido artigo:

Art. 3º Quando os serviços exigirem **atividades contínuas de regime de turnos ou escalas** em período **igual ou superior a quatorze horas ininterruptas**, é facultado ao dirigente máximo do órgão ou da entidade autorizar os servidores que trabalham no **período noturno** a cumprir jornada de trabalho de **seis horas diárias e carga horária de trinta horas semanais**, devendo-se, neste caso, dispensar o intervalo para refeições.

§ 1º Entende-se por período noturno aquele que ultrapassar às 21 horas.

§ 2º Os dirigentes máximos dos órgãos ou entidades farão publicar no Diário Oficial da União, a cada seis meses, a relação e a jornada de trabalho dos servidores aos quais se aplique o disposto neste artigo. (grifamos)

A alteração legislativa trazida pelo Decreto nº 4.836, de 9 de setembro de 2003, modificou a redação do art. 3º do Decreto nº 1.590/95.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso IV, da Constituição, e tendo em vista o disposto no art. 19 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990,
DECRETA:

Art. 1º O art. 3º do Decreto nº 1.590, de 10 de agosto de 1995,

passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 3º Quando os serviços **exigirem atividades contínuas de regime de turnos ou escalas**, em **período igual ou superior a doze horas ininterruptas**, em função de **atendimento ao público** ou **trabalho no período noturno**, é facultado ao dirigente máximo do órgão ou da entidade autorizar os servidores a cumprir jornada de trabalho de **seis horas diárias e carga horária de trinta horas semanais**, devendo-se, neste caso, dispensar o intervalo para refeições.

§ 1º Entende-se por período noturno aquele que ultrapassar às vinte e uma horas.

§ 2º Os dirigentes máximos dos órgãos ou entidades que autorizarem a flexibilização da jornada de trabalho a que se refere o caput deste artigo deverão determinar a afixação, nas suas dependências, em local visível e de grande circulação de usuários dos serviços, de quadro, permanentemente atualizado, com a escala nominal dos servidores que trabalharem neste regime, constando dias e horários dos seus expedientes." (NR)

Art. 2º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.
(grifamos)

Sagrou-se, assim, a **faculdade** de flexibilização da jornada de trabalho dos servidores públicos federais para seis horas diárias e carga horária de trinta horas semanais, desde que atendidos os requisitos legais para tanto.

Em análise legislativa temos que alguns critérios para a redução da jornada de trabalho sofreram alteração em comparação com a redação da norma anterior.

Reduziu-se o período de atividade para igual ou superior a **12 horas ininterruptas** (e não mais quatorze) e acrescentou-se que o serviço deverá ser desempenhado em razão de **atendimento ao público** ou trabalho em período noturno. Conservou-se, todavia, como condição de concessão, a exigência que o serviço seja aquele considerado como de atividade contínua de regime de turno ou escalas, bem como a dispensa de intervalo para alimentação.

Na hipótese específica dos Técnico-Administrativos em Educação, inicialmente o Decreto no 94.664/87 estabelecia o regime de trabalho de 40 horas semanais. Posteriormente, a Lei nº 11.091/2005, que dispõe sobre a estruturação do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, no âmbito das Instituições Federais de Ensino vinculadas ao Ministério da Educação, foi omissa quanto à jornada de trabalho destes profissionais.

Nessa situação, considerando o silêncio da lei, fez-se imperiosa a aplicação da determinação contida no art. 1º do Decreto nº 1.590/95, onde os servidores técnico-administrativos em educação, via de regra, deverão cumprir jornada de trabalho de 40 horas semanais, referentes a uma carga horária diária de 8 horas.

A Universidade Nacional de Brasília, ao ponderar sobre o tema da redução da jornada de trabalho, apresentou em Exposição de Motivos¹:

“que recentes pesquisas e estudos científicos revelaram que os funcionários que dispõem de maior flexibilidade no trabalho são menos propensos a afirmar que problemas de saúde afetam seu desempenho. As pesquisas demonstram que a flexibilização das condições de trabalho representa um fator fundamental para manter os funcionários satisfeitos, produtivos e leais à sua empresa.”

(...)

“Não se pode olvidar que a legislação é bastante consistente e que o administrador público deve atender com rigor ao princípio da legalidade insculpido na Constituição Federal, o que exige desse mesmo dirigente que a flexibilização da jornada de trabalho somente seja viabilizada quando respeitadas todas as condições impostas naquele mandamento legal, conforme disposto no texto da lei.

Este entendimento acerca do assunto ora versado foi ratificado pelo Tribunal de Contas da União (TCU), no Acórdão n. 3553/2010- 1ª Câmara, conferindo legitimidade normativa de proferir comandos acerca de sua organização interna, bem como para exercer a discricionariedade nos limites da lei”.

Deste modo, a possibilidade de redução da jornada de trabalho deverá ser restrita aos setores em que os requisitos legais forem atendidos, isto é, **quando os serviços exigirem atividades contínuas de regimes de turmas ou escalas em período igual ou superior a doze horas ininterruptas, em função de atendimento ao público.**

Para a aplicabilidade do Decreto n.º. 4.836/2003 e, por conseguinte, do Decreto n.º. 1.590/95 (com nova redação), faz-se necessário compreender cada um dos requisitos essenciais da legislação vigente para a possível permissão da adoção do regime de jornada de trabalho reduzida.

Nesse contexto, o termo “**atendimento ao público**” é um dos conceitos mais importantes, pois a partir dele será possível, e legalmente permitido, o pleito de flexibilização da jornada de trabalho daqueles servidores públicos subsumidos à norma legal.

No bojo da Lei n.º. 11.091/2005, notadamente o Capítulo III dedica-se a glosar o significado dos termos aplicáveis para efeitos da lei e relevantes à carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação.

CAPÍTULO III DOS CONCEITOS

Art. 5o Para todos os efeitos desta Lei, aplicam-se os seguintes

¹ Disponível em: <http://www.srh.unb.br/component/content/article/50-flexibilizacao/330-exposicao-demotivos-regulamentos-resolucoes-e-fundamentos-legais-flexibilizacao>. Acesso em: 01/09/2014.

conceitos:

I - plano de carreira: conjunto de princípios, diretrizes e normas que regulam o desenvolvimento profissional dos servidores titulares de cargos que integram determinada carreira, constituindo-se em instrumento de gestão do órgão ou entidade;

II – nível de classificação: conjunto de cargos de mesma hierarquia, classificados a partir do requisito de escolaridade, nível de responsabilidade, conhecimentos, habilidades específicas, formação especializada, experiência, risco e esforço físico para o desempenho de suas atribuições;

III - padrão de vencimento: posição do servidor na escala de vencimento da carreira em função do nível de capacitação, cargo e nível de classificação;

IV - cargo: conjunto de atribuições e responsabilidades previstas na estrutura organizacional que são cometidas a um servidor;

V - nível de capacitação: posição do servidor na Matriz Hierárquica dos Padrões de Vencimento em decorrência da capacitação profissional para o exercício das atividades do cargo ocupado, realizada após o ingresso;

VI - ambiente organizacional: área específica de atuação do servidor, integrada por atividades afins ou complementares, organizada a partir das necessidades institucionais e que orienta a política de desenvolvimento de pessoal; e

VII - usuários: pessoas ou coletividades internas ou externas à Instituição Federal de Ensino que usufruem direta ou indiretamente dos serviços por ela prestados. (grifamos)

Assim, consoante previsão do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação (art. 5º, VII), **usuários são todas as pessoas ou coletividades internas ou externas à Instituição Federal de Ensino que usufruem direta ou indiretamente dos serviços por ela prestados.**

Para poder compreender o espírito de uma redação legislativa faz-se necessário socorrer-se de certas regras de hermenêutica. Será com a interpretação da norma que se terá subsídios para a solução de um caso concreto. Com fulcro em uma interpretação sistêmica entre a nova previsão do art. 3º do Decreto nº 1.590/95 e a redação do art. 5º, VII da Lei nº. 11.091/2005 será possível buscar o equilíbrio entre as normas, ponderar os bens e valores que elas protegem e cotejar com a intenção do legislador (compreender a finalidade da norma).

Para tanto, não se pode olvidar o princípio basilar hermenêutico jurídico segundo o qual a lei não contém palavras inúteis - *verba cum effectu sunt accipienda*. Todas as palavras contidas na lei são lei, e todas têm força obrigatória. Nenhum conteúdo da norma legal pode ser esquecido, ignorado ou tido como sem efeito, sem importância ou supérfluo².

² SANTOS, Alberto Marques dos. *Breve Introdução às regras científicas da hermenêutica*. Pag. 11. Disponível em: www.fagundescunha.org.br/amapar/revista/artigos/alberto_breve.doc Acesso em: 02/09/2014.

Segundo lição de Carlos Maximiliano³:

“Verba cum effectu, sunt accipienda: ‘Não se presumem, na lei, palavras inúteis’. Literalmente: ‘Devem-se compreender as palavras como tendo alguma eficácia’. As expressões do Direito interpretam-se de modo que não resultem frases sem significação real, vocábulos supérfluos, ociosos, inúteis. Pode uma palavra ter mais de um sentido e ser apurado o adaptável à espécie, por meio do exame do contexto ou por outro processo; porém a verdade é que sempre se deve atribuir a cada uma a sua razão de ser, o seu papel, o seu significado, a sua contribuição para precisar o alcance da regra positiva. Este conceito tanto se aplica ao Direito escrito, como aos atos jurídicos em geral, sobretudo aos contratos, que são leis entre as partes. Dá-se valor a todos os vocábulos e, principalmente, a todas as frases, para achar o verdadeiro sentido de um texto; porque este deve ser entendido de modo que tenham efeito todas as suas provisões, nenhuma parte resulte inoperativa ou supérflua, nula ou sem significação alguma”.

O ensinamento sedimentado na doutrina e na jurisprudência é de que todas as palavras na lei têm um sentido próprio e adequado.

Por essa razão, para os Cargos de Técnico-Administrativo em Educação, **atendimento ao público** deverá ser compreendido como a atenção que se dedica tanto ao **público interno** (alunos, servidores, docentes, técnico-administrativos, aposentados, etc.) como ao **público externo** (prestação de informações, comunidade em geral, terceiros que mantenham relação comercial e contratual, dentre outros), à luz da conceituação de **usuário** constante da Lei nº 11.091/2005: pessoas ou coletividades internas ou externas à Instituição Federal de Ensino.

Se a redação da Lei nº. 11.091/2005 contempla a existência de **usuários internos**, estes não devem ser desprezados. Oportuno, por mais uma vez, salientar que a norma legal não contém palavras inúteis. Usuários internos, portanto, não devem ser considerados supérfluos, possuindo um papel dentro do quadro organizacional da entidade ou do órgão respectivo.

Sabendo que as Instituições Federais de Ensino têm por atividade-fim o desenvolvimento e aperfeiçoamento do ensino, da pesquisa e extensão e que integram o Sistema Federal de Ensino, necessário se faz o planejamento e a organização do seu quadro de pessoal (um exemplo de provável usuário interno), para que se chegue à sua finalidade precípua.

O atendimento interno, com dedicação aos anseios de dentro da entidade, é de primordial interesse da Administração Pública. Por meio de

³ SANTOS, Carlos Maximiliano. *Hermenêutica e Aplicação do Direito*, 16ª ed., Rio de Janeiro, Forense, 1996, págs. 250 e 251.

uma entidade organizada e consciente de sua finalidade será possível prestar os serviços de maneira diligente, eficiente e (sempre) em prol do interesse público.

A flexibilização da jornada de trabalho busca também a melhoria no atendimento – interno e externo –, além da adoção de gestão administrativa mais moderna e eficiente.

2. Da imperiosa subsunção aos requisitos legais. Entendimento do Ministério do Planejamento, Advocacia-Geral da União, Controladoria-Geral da União e Tribunal de Contas da União.

Para fins de efetivação no mundo dos fatos da previsão de redução da jornada de trabalho do servidor público, deverá ser observada, com zelo e perfeição, a subsunção da hipótese de incidência ao caso concreto. São requisitos:

- faculdade concedida ao dirigente do órgão ou da entidade;
- autorização do dirigente;
- atividades contínuas de regime de turnos ou escalas;
- período igual ou superior a doze horas ininterruptas;
- em razão de:
 - a) atendimento ao público; ou,
 - b) trabalho em período noturno;

Note-se, primeiramente, que a concessão da redução de jornada dependerá de autorização concedida pelo dirigente do órgão ou entidade da Administração Pública Federal direta, das autarquias e das fundações públicas federais.

Ainda, adverte-se que a flexibilização da jornada de trabalho não é regra geral aplicável a todo e qualquer servidor público, tampouco a qualquer integrante de Cargo Técnico-Administrativo em Educação.

Além disso, o dirigente do órgão ou da entidade poderá autorizar a nova carga horária de jornada de trabalho apenas para determinada situação, a saber serviços que exigem atividades contínuas de regime de turnos ou escalas, em período igual ou superior a doze horas ininterruptas, em função de atendimento ao público ou trabalho em período noturno.

Por fim, ressalta-se, por ser de soberana importância, que a alteração deve se dar sempre no interesse da Administração Pública.

Os dirigentes máximos dos órgãos ou entidades que autorizarem a flexibilidade da jornada de trabalho deverão determinar a afixação, nas suas dependências, em local visível e de grande circulação de usuários dos serviços, de quadro, permanentemente atualizado, com a escala nominal dos servidores que trabalhem neste regime, constando dias e horários dos seus expedientes (art. 3º, §2º do Decreto 1.590/95).

Em análise da pertinência ou não da adoção da jornada de trabalho flexibilizada, a Advocacia-Geral da União em Parecer nº. 08/2011/MCA/CGU/AGU asseverou:

A exceção prevista no artigo 3º deve ser aplicada apenas em casos bem específicos. É necessário atentar para a ilegalidade de eventual estabelecimento de jornada prevista no artigo 3º do Decreto 1.590/95 como regra geral, indistintamente a todos os servidores de um órgão e sem atenção aos requisitos exigidos.

Esse posicionamento de coaduna com o entendimento do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), emitido em Nota Técnica nº. 150/2012/CGNOR/DENOP/SEGE/MP, que entende a flexibilização de jornada como exceção, devendo ser observada a previsão legal e repudiada qualquer distorção do instituto.

A Controladoria-Geral da União segue, basicamente, o entendimento esposado pela AGU, enfatizando que a exceção prevista no art. 3º do Decreto nº. 1.950/95 deve ser aplicada apenas em casos bem específicos. O entendimento da CGU foi consolidado em documento firmado conjuntamente com o Ministério da Educação e Cultura - MEC sobre a Gestão de Recursos das Instituições Federais de Ensino Superior e dos Institutos que compõem a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica.

No que se refere ao Tribunal de Contas da União, a inteligência acerca da matéria está na esteira da necessidade de observância concomitante de todos os requisitos legais para a concessão da redução da jornada, bem como atento ao fato de que se trata de ato discricionário do dirigente do órgão ou entidade, mas vinculado aos ditames do aludido Decreto.

Por essa razão, uma vez havendo a previsão expressa de exigência de desempenho de atividade contínua de regime de turnos ou escalas, em período igual ou superior a doze horas ininterruptas, em razão de atendimento ao público (art. 3º do Decreto 1.590/95), onde usuário é toda a pessoa ou coletividade interna ou externa à Instituição Federal de Ensino que usufrua direta ou indiretamente dos serviços por ela prestados (art. 5º, VII da Lei nº. 11.091/2005), será possível a concessão, por ato discricionário da Administração Pública, da redução da jornada àqueles servidores que preencham o requisito legal e prestam atendimento a usuários internos.

3. Conclusões

A análise exposta permite chegar às seguintes conclusões acerca do tema:

a) o art. 19 da Lei nº. 8.112/1990 (RJU) traz, como regra geral, a jornada de trabalho dos servidores públicos federais – 40 horas semanais e 8 horas diárias;

b) o art. 1º do Decreto nº. 1.590/95, que regulamenta a jornada de trabalho dos servidores da Administração Pública Federal direta, das autarquias e das fundações públicas federais prevê a carga horária de 40 horas semanais e jornada diária de trabalho de 8 horas, como regra;

c) a alteração trazida pelo Decreto nº. 4.836/2003 à redação do art. 3º do Decreto nº. 1.590/95 apresenta situação de exceção à jornada normal de trabalho, desde que respeitados os requisitos legais. Assim, é facultado ao dirigente máximo do órgão ou da entidade autorizar os servidores onde haja exigência de atividades contínuas de regime de turno ou escalas, em período igual ou superior a doze horas ininterruptas, em função de atendimento ao público ou trabalho no período noturno, a cumprir jornada de trabalho de seis horas diárias e carga horária de trinta horas semanais, dispensado o intervalo para refeições;

d) a Lei nº. 11.091/2005, que trata da estruturação do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, prevê em seu art. 5º, VII, que para fins do disposto em lei será considerado usuário toda pessoa ou coletividade interna ou externa à Instituição Federal de Ensino que usufrua direta ou indiretamente dos serviços por ela prestados;

e) sabendo que a hermenêutica consagra princípio basilar “*verba cum effectu sunt accipienda*”, onde se presume que as leis não contêm palavras inúteis, o termo “**atendimento ao público**” no âmbito das IFE associado à previsão de “**usuário**” deverá compreender, necessariamente, as situações de **público interno e externo** que usufrua da Instituição Federal de Ensino;

f) para os cargos da Carreira de Cargos Técnico-Administrativo em Educação que possam se subsumir à previsão do art. 3º do Decreto nº. 1.590/95 e tenham atendimento de público interno da Instituição Federal de Ensino, poderá haver flexibilização da jornada de trabalho, desde que haja ato discricionário permissivo e interesse da Administração Pública.

É o que temos a anotar.

Santa Maria, 2 de Setembro de 2014.

José Luis Wagner
OAB/DF 17.183

Luciana Rambo
OAB/RS 52.887

Valmir F. Vieira de Andrade
OAB/DF 26.778

wagner.adv.br