

**MINISTÉRIO DA ECONOMIA**  
Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital  
Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal  
Departamento de Provimento e Movimentação de Pessoal  
Coordenação-Geral de Concursos e Provimento de Pessoal  
Divisão de Provimento e Vacância

**Nota Técnica nº 10918/2019-MP**

**Assunto:** Conceito de "Atendimento ao Público", de que trata o art. 3º do Decreto nº 1.590, de 10 de agosto de 1995.

**Referência:** Processo nº 35000.000953/2018-90

**SUMÁRIO EXECUTIVO**

---

1. Por meio do Ofício nº 643/2018/MDS/SE/CGAAP, a extinta Secretaria-Executiva do Ministério do Desenvolvimento Social encaminha o processo em epígrafe, a fim de dirimir dúvidas expostas no Despacho nº 184/2018, da Divisão de Orientação e Uniformização de Procedimentos – DOUP/COLEGIS/CGGP/DGP, do Instituto Nacional do Seguro Social, bem como na Nota Técnica nº 44/2018/SELEG/CGRH/SAA/SE/MDS, especificamente no que diz respeito ao alcance da expressão “atendimento ao público”, constante do art. 3º do Decreto nº 1.590, de 10 de agosto de 1995.

**ANÁLISE**

---

2. Sobre o assunto, o Instituto Nacional do Seguro Social se manifestou por meio do DESPACHO Nº 184/2018/DOUP, nos seguintes termos:

[...]

11. Deve se ponderar, contudo, o aspecto atual daquele dispositivo (art. 3º do Decreto nº 1.590, de 1995), na medida em que hoje, da forma como está grafado, nos permite concluir que toda e qualquer forma de atendimento ao público estaria ali contemplada. Pode-se inferir, então, que a referida disposição foi concebida com uma visão de futuro, em função dos avanços tecnológicos que já prospectavam àquela época.

12. Nesse sentido não nos parece razoável, hoje, atribuir-lhe uma interpretação restritiva, se o mesmo pode ter um alcance mais abrangente que encontra eco na realidade atual, em função dos avanços tecnológicos e digitais que se sucederam.

13. Não se pode confundir atendimento remoto ou virtual, com atividades internas, porquanto essas precedem àqueles, da mesma forma como ocorre no atendimento presencial, ou seja, as atividades internas e de suporte operacional que precedem o atendimento ao público seja ele presencial ou remoto, não deve ser considerado como atendimento ao público, não se justificando, portanto, a preocupação da PFE-INSS, no sentido de que se estabeleça a *"equivalência entre o que seria o atendimento ao público e as atividades decorrentes do atendimento remoto."*

14. Nestas circunstâncias entendemos que deve ser dada uma interpretação literal ao art. 3º do Decreto nº 1.590, de 1995, porquanto dessa forma, permanece contemporâneo à realidade vigente em qualquer época, valendo ressaltar que em nenhuma das disposições do referido Decreto há menção expressa de que somente atendimento presencial pode ser considerado atendimento ao público.

[...]

3. Por sua vez, o Serviço de Legislação do extINTO Ministério do Desenvolvimento Social, mediante NOTA TÉCNICA Nº 44/2018 corroborou com o entendimento precitado. Vejamos:

14. Nestas circunstâncias, a Divisão de Orientação e Uniformização de Procedimentos – DOUP/INSS entendeu que deve ser dada uma interpretação literal ao art. 3º do Decreto nº 1.590, de 1995, porquanto dessa forma, permanece contemporâneo à realidade vigente em qualquer época, valendo ressaltar que em nenhuma das disposições do referido Decreto há menção expressa de que somente atendimento presencial pode ser considerado atendimento ao público.

15. Por sua vez, este Órgão coaduna com o entendimento da Divisão de Orientação e Uniformização de Procedimentos – DOUP/INSS, que deve ser dada uma interpretação literal ao art. 3º do Decreto nº

1.590, de 1995, ressaltando que em nenhuma das disposições do referido Decreto há menção expressa de que somente atendimento presencial pode ser considerado atendimento ao público.

4. Por fim, apresentou os seguintes questionamentos a este órgão central do Sipec:

- a) Qual o alcance da expressão "atendimento ao público" constante do art. 3º do Decreto nº 1.590, de 10 de agosto de 1995?
- b) Estaria restrito apenas ao atendimento presencial? ou atendimento remoto/virtual se enquadraria naquela expressão?

5. A Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, estabelece, em seu art. 19, que os servidores cumprirão jornada de trabalho fixada em razão das atribuições pertinentes aos respectivos cargos, respeitada a duração máxima do trabalho semanal de 40 (quarenta horas) e observados os limites mínimo e máximo de 6 (seis) horas e 8 (oito) horas diárias, respectivamente, ressalvada a jornada estabelecida em leis especiais. Já em relação ao ocupante de cargo em comissão ou função de confiança, a referida Lei dispõe que este se submete ao regime de integral dedicação ao serviço, podendo ser convocado sempre que houver interesse da Administração.

6. A jornada de trabalho dos servidores da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional foi regulamentada pelo Decreto nº 1590, de 10 de agosto de 1995, que, em seu art. 2º, facultou a adoção do regime de turno ininterrupto de revezamento, para os serviços que exigirem atividade contínuas de 24 (vinte e quatro) horas. Dito isso, vale transcrever o que dispõe o referido decreto:

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.

Art. 2º Para os serviços que exigirem atividades contínuas de 24 horas, é facultada a adoção do regime de turno ininterrupto de revezamento.

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. ([Redação dada pelo Decreto nº 4.836, de 9.9.2003](#))

§ 1º Entende-se por período noturno aquele que ultrapassar às vinte e uma horas. ([Redação dada pelo Decreto nº 4.836, de 9.9.2003](#))

§ 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 afiação, 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. ([Redação dada pelo Decreto nº 4.836, de 9.9.2003](#))

[...]

Art. 5º Os Ministros de Estado e os dirigentes máximos de autarquias e fundações públicas federais fixarão o horário de funcionamento dos órgãos e entidades sob cuja supervisão se encontrem. ([Vide Decreto nº 1.867, de 1996](#))

7. Assim, nos termos do decreto regulamentador a jornada diária de trabalho será de oito horas e carga horária de quarenta horas semanais para os servidores da Administração Pública Federal direta, autárquica e funcional, exceto para casos previstos em lei específica. Definiu também o regime de dedicação integral para servidores ocupantes de cargos em comissão ou função de direção, chefia

e assessoramento superiores, cargos de direção, função gratificada e gratificação de representação, bem como facultou a adoção do regime de turno ininterrupto de revezamento, para os serviços que exigirem atividade contínuas de 24 (vinte e quatro) horas.

8. Sobre a possibilidade de flexibilização de jornada, o art. 3º do Decreto nº 1.590, de 10 de agosto de 1995, facultou-se ao dirigente máximo do órgão ou da entidade autorizar os servidores a cumprir jornada de trabalho de 6 (seis) horas diárias e carga horária de 30 (trinta) horas semanais, devendo-se, neste caso, dispensar o intervalo para refeições, quando os serviços exigirem atividades contínuas de regime de turnos ou escalas, em período igual ou superior a 12 (doze) horas ininterruptas, em função de atendimento ao público ou trabalho no período noturno, ou seja, em período que ultrapassar às 21 (vinte e uma) horas. Nesse caso, os dirigentes máximos dos órgãos ou entidades que autorizarem a referida flexibilização 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 trabalharem neste regime, constando dias e horários dos seus expedientes.

9. Dito isso, a implementação dos procedimentos necessários ao efetivo cumprimento do horário exato de entrada e saída do local de trabalho, a fim de possibilitar uma fiscalização mais fiel no tocante ao real e efetivo cumprimento da carga horária inerente ao funcionalismo público da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional é de competência do dirigente máximo do órgão ou entidade, em observância ao disposto no art.9º do Decreto nº 1.590, de 1995. Nesse sentido, ainda que com o intuito de modernizar os seus institutos de trabalho é importante esclarecer que tal prerrogativa deve ser compreendida dentro da sistemática normativa na qual está inserida, sendo equivocado considerar que o dirigente poderia autorizar uma jornada de trabalho diferenciada sem a observância das disposições estabelecidas no art. 19 da Lei nº 8.112, no Decreto 1.590, de 1995, no Decreto nº 1.867, de 1996 e na Instrução Normativa nº 02, de 2018.

10. De acordo com o entendimento do INSS e do extinto Ministério do Desenvolvimento Social, não se pode dar uma interpretação restritiva ao art. 3º do Decreto nº 1.590, de 1995, pois este pode ter “um alcance mais abrangente que encontra eco na realidade atual, em função dos avanços tecnológicos e digitais que se sucederam”, devendo-se assim, dar-lhe uma interpretação literal, uma vez que o Decreto também não deixa expresso que somente o atendimento presencial pode ser considerado atendimento ao público.

11. Neste ponto, oportuno destacar entendimento da Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS, no bojo do PARECER nº 00071/2018/CGMADM/PFE-NSS-SEDE/PGF/AGU:

*“ 25. Não entendo possível que o atendimento virtual, sem necessidade de comparecimento do cidadão às unidades, seja conceituado como atendimento ao público na forma prevista no Art. 3º do Decreto nº 1.590/95, estendendo o seu significado.*

*26. Reitero o que fora dito em outra oportunidade que não é possível enquadrar as atividades decorrentes do atendimento ao público como sendo o próprio atendimento ao público, registrando-se o que o próprio TCU já fez uma distinção entre o que seria atendimento ao público e as atividades internas da unidade, considerando um mínimo de 10 (dez) horas ininterruptas de atendimento direto ao público como justificativa para a adoção do REAT.*

*27. A necessidade de atividades serem contínuas e em regime de turnos, em período igual ou superior a doze horas ininterruptas, devem ser decorrentes do atendimento ao público. Se o atendimento ao público for limitado ou restringido, deixa de existir um dos requisitos autorizadores para o REAT: bastando uma readequação dos horários dos servidores da unidade.*

*28. Esclarece-se que sequer consta dos autos qualquer indicação e norma ou conceito técnico que aponte para a equivalência entre o que seria o atendimento ao público e as atividades decorrentes do atendimento remoto implantado na autarquia para fins de aplicação da flexibilização da jornada de trabalho dos servidores da Carreira do Seguro Social.*

*29. Neste Ponto, recomenda-se que antes da adoção deste conceito que estende o sentido de atendimento ao público, por cautela, seja encaminhada consulta à Secretaria de Gestão de Pessoas do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, afim de que o órgão central do SIPEC, que exerce a*

*competência normativa em matéria de pessoal civil no âmbito da administração federal direta e indireta, exare entendimento acerca da possibilidade de se enquadrar os atendimentos virtuais e os processos de análise de requerimentos para fins de enquadramento como atendimento público na forma prevista no Decreto 1.590/95."*

12. Do exposto, verifica-se que a possibilidade de flexibilização da jornada de trabalho em função de atendimento ao público não ocorre indistintamente, mas sim, nas situações em que os serviços exigirem atividades contínuas de regime de turnos ou escalas, em período igual ou superior a 12 (doze) horas ininterruptas. Ademais, cabe destacar que não há na legislação disposição indicando que o atendimento ao público tratado no art. 3º do Decreto nº 1.590, de 1995, deva ser interpretado de forma abrangente, visto que qualquer situação em que o servidor tivesse contato com um usuário ou cidadão, como por exemplo, um atendimento por telefone, poderia ser considerada como atendimento ao público, pois um órgão ou entidade pública, qualquer que seja a função, atribuição, rotina ou procedimento de trabalho, todos os seus agentes públicos estão sistemicamente e em regra envolvidos com o atendimento ao cidadão, uma vez que o servidor público é um agente do Estado a serviço da sociedade.

13. Dito isso, saliente-se o contido na Nota Técnica nº 19663/2018-MP, que subsidiou a edição da Instrução Normativa nº 02, de 12 de setembro de 2018, vejamos:

[...]

47. Especificamente, quanto à possibilidade de flexibilização da jornada de trabalho, a exceção prevista no art. 3º do Decreto 1.590, de 1995, deve ser aplicada apenas em casos bem específicos. **É necessário atentar para a ilegalidade de eventual estabelecimento de jornada prevista no referido artigo como regra geral, indistintamente a todos os servidores de um órgão ou entidade sem atenção aos requisitos exigidos cumulativamente, quais sejam: I - serviços exigirem atividades contínuas de regime de turnos ou escalas; II - em período igual ou superior a doze horas ininterruptas; e III - em função de atendimento ao público ou trabalho no período noturno.**

48. Nesse sentido, entende-se como atendimento ao público os serviços prestados **diretamente ao cidadão**. A título de exemplificação pode-se citar as atividades realizadas por servidor no balcão de uma biblioteca que exigem atendimento direto e ininterrupto ao público, no entanto, um servidor que trabalha na catalogação do acervo da biblioteca, no mesmo ambiente, não atende aos requisitos e necessidade de uma jornada flexibilizada, nos termos do § 3º do Decreto 1.590, de 1995.

49. Portanto, não se considera atendimento ao público atividades regulares que tratem de: Planejamento e de Orçamento Federal; Administração Financeira Federal; Contabilidade Federal; Controle Interno do Poder Executivo Federal; Informações Organizacionais do Governo Federal - SIORG; Gestão de Documentos de Arquivo - SIGA; Pessoal Civil da Administração Federal - SIPEC; Administração dos Recursos de Informação e Informática - SISIP; e Serviços Gerais - SISG. (grifos originais)

[...]

14. Assim, quanto à possibilidade de flexibilização da jornada de trabalho, a exceção prevista no art. 3º do Decreto 1.590, de 1995, deve ser aplicada apenas em casos bem específicos. **É necessário atentar para a ilegalidade de eventual estabelecimento de jornada prevista no referido artigo como regra geral, indistintamente a todos os servidores de um órgão ou entidade sem atenção aos requisitos exigidos cumulativamente, quais sejam: I - serviços exigirem atividades contínuas de regime de turnos ou escalas; II - em período igual ou superior a doze horas ininterruptas; e III - em função de atendimento ao público ou trabalho no período noturno.** Ademais, entende-se como atendimento ao público os serviços prestados **diretamente ao cidadão, ou seja, ao público externo ao órgão ou entidade.**

15. Neste contexto, tem-se por certo que não foi a intenção do legislador ampliar as situações a serem consideradas como atendimento ao público, uma vez que a flexibilização de jornada em decorrência de tal atendimento poderia ser utilizada indiscriminadamente, podendo ocasionar prejuízo à Administração, em razão de concessões indevidas a servidores que não exerçam atividades que preenchem a todos as condições cumulativamente elencadas pelo art. 3º do Decreto nº 1.590, de

1995.

16. Por fim, em que pese o atendimento remoto/virtual não possa ser conceituado como atendimento ao público, nos termos do art. 3º do Decreto nº 1.590, de 1995, tal fato não retira do agente ou Gestor público de cada órgão ou entidade federal o compromisso de ofertar melhoria da prestação de serviços públicos aos cidadãos com disponibilização de informações, solicitação eletrônica, e sistemas digitais mais ágeis, simples e eficientes.

## CONCLUSÃO

---

17. Diante do exposto, verifica-se que a interpretação do disposto no art. 3º do Decreto nº 1.590, de 1995, deve ser feita de forma restrita, não se devendo estender seu significado. Assim, o entendimento da Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS, encontra-se em consonância com o art. 18 da Instrução Normativa nº 02, de 2018, deste Órgão Central do Sipec no sentido de que para fins de atendimento ao público são considerados os serviços prestados **diretamente ao cidadão, ou seja, ao público externo ao órgão ou entidade**, não sendo possível que o atendimento virtual, sem necessidade de comparecimento do cidadão às unidades, seja conceituado como atendimento ao público, nas condições cumulativamente elencadas pelo art. 3º do Decreto nº 1.590, de 1995.

18. Dessa forma, sugere-se o retorno dos autos à Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas deste Ministério, órgão setorial do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, para conhecimento e demais providências.

À consideração da Senhora Coordenadora-Geral de Concursos e Provimento de Pessoal - Substituta.

### **PATRÍCIA MARINHO DOS SANTOS**

Técnica da Divisão de Provimento e Vacância - DIPVA

De acordo. À deliberação da Senhora Diretora do Departamento de Provimento e Movimentação de Pessoal.

### **MÁRCIA ALVES DE ASSIS**

Coordenadora-Geral de Concursos e Provimento de Pessoal - Substituta

De acordo. À deliberação do Gabinete da Secretária de Gestão e Desempenho de Pessoal.

### **NELEIDE ÁBILA**

Diretora do Departamento de Provimento e Movimentação de Pessoal

Aprovo. Encaminhe-se à Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas deste Ministério, na forma proposta.

### **SECRETARIA DE GESTÃO E DESEMPENHO DE PESSOAL**

Assinatura Eletrônica do Dirigente

---



Documento assinado eletronicamente por **NELEIDE ABILA, Diretor**, em 07/05/2019, às 18:59.

---



Documento assinado eletronicamente por **MARCIA ALVES DE ASSIS, Coordenadora-Geral Substituta**, em 07/05/2019, às 20:08.

---



Documento assinado eletronicamente por **PATRICIA MARINHO DOS SANTOS, Agente**



**Administrativo**, em 07/05/2019, às 20:12.

---



Documento assinado eletronicamente por **WAGNER LENHART**, Secretário de Gestão de **Pessoas**, em 08/05/2019, às 18:35.

---



A autenticidade do documento pode ser conferida no site  
[<https://seimp.planejamento.gov.br/conferir>], informando o código verificador **8500065** e o  
código CRC **24A2CBD7**.

---