

**Excelentíssimo Dr. Juiz Federal da Vara da Seção Judiciária de Florianópolis/SC**

*Administrativo. Programa de Gestão de Desempenho instituído pela Portaria PRES/INSS nº 1.800, de 31/12/2024, alterada pela Portaria PRES/INSS nº 1.817, de 21/02/2025. Ilegalidades.*

**Sindicato dos Trabalhadores Federais em Saúde e Previdência Social no Estado de Santa Catarina – SINDPREVS/SC**, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob nº 78.267.143/0001-51, com sede na Rua Dom Jaime Câmara, nº 259, Centro, Florianópolis/SC, CEP 88015-120, no uso das prerrogativas previstas em seu estatuto social, por seus representantes legais regularmente constituídos, vem respeitosamente à presença de Vossa Excelência, propor

## **Ação Civil Pública com pedido de concessão de tutela de urgência**

em desfavor do **INSS – Instituto Nacional do Seguro Social**, autarquia dotada de personalidade jurídica própria, representada em juízo pela Procuradoria-Federal em Santa Catarina, com sede na Rua Padre Schuler, 56, Centro, Florianópolis/SC, pelas razões de fato e de direito a seguir aduzidas:

### **1. Da isenção de custas**

Conforme se verá mais detalhadamente à frente, trata-se aqui de Ação Civil Pública movida por entidade sindical legitimada a tanto, o que atrai a incidência do art. 18, da lei nº 7.347, de 1985, e do art. 87, da Lei nº 8.078, de 1990, não havendo por isso falar em adiantamento de custas, emolumentos, honorários periciais e quaisquer outras despesas, nem condenação da entidade autora em

honorários sucumbenciais (salvo se comprovada sua má-fé), custas e despesas processuais.

Destarte, o art. 18 da Lei nº 7.347, de 24/07/1985 (com a redação da Lei nº 8.078, de 1990), prevê, expressamente, o benefício da isenção de custas:

Nas ações de que trata esta Lei, não haverá adiantamento de custas, emolumentos, honorários periciais e quaisquer outras despesas, nem condenação da associação autora, salvo comprovada má-fé, em honorários de advogado, custas e despesas processuais.

Nesse senso, aliás, as regras de natureza processual previstas na Lei nº 8.078, de 11/09/1990, que instituiu o Código de Defesa do Consumidor, são aplicáveis a todas as ações de natureza coletiva, o que se estende, também, à presente ação civil pública, embora não se trate de pretensão envolvendo relações de consumo. Tal diploma legal, além de acrescentar à tutela da ação civil pública, a proteção de qualquer interesse difuso ou coletivo, tratou de inserir no texto da Lei nº 7.347/85 (LACP), por seu art. 117, o art. 21, trazendo a expressa previsão de que ***“aplicam-se à defesa dos direitos e interesses difusos, coletivos e individuais, no que for cabível, os dispositivos do título III da lei que instituiu o Código de Defesa do Consumidor.”***

E dentre esses dispositivos, destacam-se o art. 81, inc. III, que define os interesses individuais homogêneos como aqueles de origem comum, e o art. 87, que prevê a isenção do pagamento de custas e quaisquer despesas advenientes do processo. Veja-se:

Nas ações coletivas de que trata este Código **não haverá adiantamento de custas emolumentos, honorários periciais e quaisquer outras despesas, nem condenação da associação autora**, salvo comprovada má-fé, em honorário de advogados, custas e despesas processuais. (grifamos)

Desta forma, e por força do disposto nas Leis nº 7.347/85 e 8.078/90, temos que o Sindicato-autor, na qualidade de substituto processual da coletividade que representa, está isento do pagamento das custas processuais, aí compreendidas, s.m.j., as de distribuição, as recursais e as custas do processo em geral, equivalendo tal isenção ao benefício da gratuidade judiciária.

## **2. Da legitimidade ativa para a causa e da presença de direitos individuais homogêneos**

O Sindicato-autor é uma associação civil de feição sindical, em regular funcionamento há mais de 10 (dez) anos, conforme fazem prova os documentos juntados à presente peça, sendo representativa dos servidores públicos federais civis vinculados ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, integrantes da Carreira do Seguro Social, instituída pela Lei nº 10.855, de 01/04/2004 e regidos pelas disposições das Lei nº 8.112, de 11/12/1990 (RJU).

Sua legitimidade ativa para a causa emerge do disposto no art. 8º, III, da Carta Política, c/c o art. 5º, V, **a**, da Lei nº 7.347, de 1985, e o art. 82, IV, da Lei nº 8.078, de 1990, que soam, respectivamente:

Art. 8º É livre a associação profissional ou sindical, observado o seguinte:  
(...)

III - ao sindicato cabe a defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria, inclusive em questões judiciais ou administrativas;

Art. 5º Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar:  
(...)

V - a associação que, concomitantemente

a) esteja constituída há pelo menos 1 (um) ano nos termos da lei civil;  
b) inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao patrimônio público e social, ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência, aos direitos de grupos raciais, étnicos ou religiosos ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

Art. 82. Para os fins do art. 81, parágrafo único, são legitimados concorrentemente:

(...)

IV - as associações legalmente constituídas há pelo menos um ano e que incluam entre seus fins institucionais a defesa dos interesses e direitos protegidos por este código, dispensada a autorização assemblear.

Em outro dizer, quando um Sindicato atua em juízo manejando Ação Civil Pública, visando defender direitos transindividuais, direitos coletivos, ou direitos individuais homogêneos dos seus representados (como se dá no presente caso), **ele exerce uma legitimação processual extraordinária que emerge diretamente do Texto Constitucional**, e que encontra eco, ainda nos dispositivos legais mencionados acima, **razão pela qual prescinde de autorização individual ou assemblear para tal desiderato.**

Nessa direção os seguintes precedentes, respectivamente do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DEFESA DE DIREITOS INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS DE SERVIDORES PÚBLICOS. CABIMENTO. LEGITIMIDADE DO SINDICATO.

1. É pacífico o entendimento do STJ no sentido de que o art. 21 da Lei 7.347/1985, com redação dada pela Lei 8.078/1990, ampliou o alcance da Ação Civil Pública também para a defesa de interesses e direitos individuais homogêneos não relacionados a consumidores.

2. Agravo Interno não provido.

(Aglnt nos EDcl no REsp n. 1.988.572/RS, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 9/11/2022, DJe de 24/11/2022.)

EMENTA: PROCESSO CIVIL. SINDICATO. ART. 8º, III DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. LEGITIMIDADE. SUBSTITUIÇÃO PROCESSUAL. DEFESA DE DIREITOS E INTERESSES COLETIVOS OU INDIVIDUAIS. RECURSO CONHECIDO E PROVIDO. O artigo 8º, III da Constituição Federal estabelece a legitimidade extraordinária dos sindicatos para defender em juízo os direitos e interesses coletivos ou individuais dos integrantes da categoria que representam. Essa legitimidade extraordinária é ampla, abrangendo a liquidação e a execução dos créditos reconhecidos aos trabalhadores. Por se tratar de típica hipótese de substituição processual, é desnecessária qualquer autorização dos substituídos. Recurso conhecido e provido.

(RE 210029, Relator(a): CARLOS VELLOSO, Relator(a) p/ Acórdão: JOAQUIM BARBOSA, Tribunal Pleno, julgado em 12/06/2006, DJe-082 DIVULG 16-08-2007 PUBLIC 17-08-2007 DJ 17-08-2007 PP-00025 EMENT VOL-02285-05 PP-00900)

Agravo regimental em recurso extraordinário com agravo. 2. Sindicato. Substituição processual. Ampla legitimidade. 3. Desnecessidade de comprovação da situação funcional de cada substituído na fase de conhecimento. Precedentes. 4. Agravo regimental a que se nega provimento.

(ARE 649764 AgR, Relator(a): GILMAR MENDES, Segunda Turma, julgado em 18/02/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-046 DIVULG 07-03-2014 PUBLIC 10-03-2014)

Cumprido destacar, por outro lado, que a antiga celeuma em torno do instituto da substituição processual já foi de há muito superada pelo Excelso Pretório, que nessa direção editou a Súmula nº 629, e mais recentemente a tese firmada em torno do Tema nº 823, de Repercussão Geral, assim redigidas, respectivamente:

Súmula nº 629 - A impetração de mandado de segurança coletivo por entidade de classe em favor dos associados independe da autorização destes.

Tema nº 823 - Os sindicatos possuem ampla legitimidade extraordinária para defender em juízo os direitos e interesses coletivos ou individuais dos integrantes da categoria que representam, inclusive nas liquidações e

execuções de sentença, independentemente de autorização dos substituídos.

Noutro giro, impende realçar que a Ação Civil Pública é perfeitamente adequada à veiculação da pretensão deduzida na presente ação, que visa sustentar o direito dos substituídos **não serem compulsoriamente, ao regramento previsto no chamado Programa de Gestão e Desempenho-PGD** inaugurado no âmbito do INSS, reconhecendo-se, nesse contexto, a ausência de substrato legal relativamente a inúmeros dispositivos constantes da novel PORTARIA PRES/INSS nº 1.800, de 31/12/2024 (DOU de 31/01/2025) – *alterada pela Portaria PRES/INSS nº 1.817, de 21/02/2025 (DOU de 24/02/2025)* –, especialmente no tocante à obrigatoriedade de adesão imposta ao servidores em trabalho presencial, **dentre outros aspectos jurídicos que serão melhor especificados mais adiante.**

Nessa direção é de ver que a Corte Especial do Superior Tribunal de Justiça, ao apreciar o EREsp nº 1.322.166/PR<sup>1</sup>, pacificou o entendimento de que **Ação Civil Pública pode perfeitamente ser utilizada para veicular direitos coletivos ou individuais homogêneos de integrantes da categoria representada por entidades associativas**, conforme se colhe da seguinte Ementa:

EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA. PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA.

DEFESA DE DIREITOS INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS DE SERVIDORES PÚBLICOS. CABIMENTO. LEGITIMIDADE DO SINDICATO. ISENÇÃO DE CUSTAS. APLICAÇÃO DO ART. 18 DA LEI N. 7.347/85.

1. É cabível o ajuizamento de ação civil pública em defesa de direitos individuais homogêneos não relacionados a consumidores, devendo ser reconhecida a legitimidade do Sindicato recorrente para propor a presente ação em defesa de interesses individuais homogêneos da categoria que representa. Com o processamento da presente demanda na forma de ação civil pública, plenamente incidente o art. 18 da lei n. 7.347/85, com a isenção de custas.

2. Embargos de divergência não providos. (grifamos)

Na mesma direção o seguinte julgado da Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça, ao julgar o Recurso Especial nº 1.597.118/SC<sup>2</sup>, *verbis*:

SERVIDOR PÚBLICO. PROCESSUAL CIVIL. CUSTAS. ISENÇÃO DA UNIÃO. AUSÊNCIA DE OMISSÃO, ART. 535, II, DO CPC. FALTA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA 211 DO STJ.

<sup>1</sup> Relator Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, julgado em 04/03/2015, DJe 23/03/2015;

<sup>2</sup> Relator Ministro HERMANN BENJAMIN, julgado em 13/12/2016, DJe 19/12/2016;

1. Não se configura a ofensa ao art. 535 do Código de Processo Civil, uma vez que o Tribunal a quo julgou integralmente a lide e solucionou a controvérsia, tal como lhe foi apresentada.

2. É importante registrar a inviabilidade de o STJ apreciar ofensa aos artigos da Carta Magna, uma vez que compete exclusivamente ao Supremo Tribunal Federal o exame de violação a dispositivo da Constituição da República, nos termos do seu art. 102, III, "a".

3. **O STJ, através de sua Corte Especial, pacificou o entendimento de que o sindicato, como substituto processual, tem legitimidade para defender judicialmente interesses coletivos e interesses individuais homogêneos da categoria que representa, apesar de os interesses não se enquadrarem na proteção do Código de Defesa do Consumidor.**

Precedente: EREsp 1.322.166/PR, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Corte Especial, DJe 23/3/2015.

4. A definição da natureza do direito deve ser realizada pela análise do pedido e da causa de pedir formulados na demanda. No caso, pretende o recorrente tutela condenatória, para que o lphan pague aos substituídos processuais os valores reconhecidos administrativamente como devidos, acrescidos de juros de mora e correção monetária, tudo apurado em liquidação de sentença.

5. O fato ou origem comum apontado pelo recorrente é o crédito que os substituídos possuem com a recorrida. Os titulares do direito são identificáveis e o objeto é divisível.

6. **A análise da situação individual de cada um dos integrantes da categoria não desnatura a possibilidade de tutela coletiva do interesse.**

Havendo formação de título executivo com conteúdo favorável, eventual titular do direito deverá demonstrar que se enquadra na hipótese descrita no título em liquidação de sentença, e a necessidade de dilação probatória não impede que a tutela se dê de forma coletiva. Precedente: REsp 1.560.766/MG, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 19/5/2016.

7. Recurso Especial parcialmente provido. (grifamos)

Não restam dúvidas, assim, de que a presente lide **veicula inequívocos direitos individuais homogêneos**, que o Código de Defesa do Consumidor (art. 81, III) bem define **como sendo aqueles decorrentes de origem comum**.

### 3. Dos fatos

Conforme já se disse antes, a pretensão aqui vertida diz com o direito dos ora substituídos, enquanto servidores integrantes da Carreira do Seguro Social, regida pela Lei nº 10.855, de 01/04/2004, de não se submeterem, obrigatoriamente, às regras flagrantemente ilegais/inconstitucionais insculpidas na PORTARIA PRES/INSS nº 1.800, de 31/12/2024 (DOU de 31/01/2025) – *alterada pela Portaria PRES/INSS nº 1.817, de 21-02-2025 (DOU de 24/02/2025)* – que instituiu Programa de Gestão e Desempenho-PGD no âmbito do INSS.

A ideia de um programa de gestão e desempenho (PGD) no âmbito da Administração Pública Federal Direta e Indireta da União veio inicialmente prevista

no Decreto nº 11.072, de 17/05/2022 (DOU de 18/05/2022)<sup>3</sup>, com o intuito de substituir o controle de jornada, medido por horas de trabalho diário, semanal e mensal – conforme art. 19 da Lei nº 8.112/1990 –, por um rígido “controle de entregas”, em uma “política de resultados” na qual o servidor é obrigado a pactuar plano de trabalho/cumprimento de metas com a sua chefia imediata, em mecanismo que implica a própria revogação do normativo legal, em verdadeira extinção do controle de jornada, o que é absolutamente ilegal.

Ocorre que, ao editar a Portaria nº 1.800/2024, instituindo o PGD no âmbito da autarquia, o Sr. Presidente do INSS estabeleceu uma série de normas em evidente **extrapolação de seu poder regulamentar**, ora invadindo competências do Congresso Nacional, ora impondo regras sem qualquer base legal, e ora, ainda, criando obrigações para os servidores da Carreira do Seguro Social, tudo conduzindo à revogação (na prática) de dispositivos contidos na Lei nº 8.112, de 1990, como se legislador fosse.

Em síntese, o Sr. Presidente do INSS incorreu em **vício de iniciativa**, ao versar/dispor sobre matéria **de competência privativa do Congresso Nacional**, editando normas sobre remuneração e jornada de servidores públicos, o que, já de início, atrai a nulidade dos seguintes dispositivos, por inconstitucionalidade formal, a ser reconhecida de forma incidental, afastando-se os seus efeitos no caso concreto:

⇒ **art.1º, § 1º, c/c art. 13, § 1º**, por tornar obrigatória a adesão ao PGD na modalidade presencial, ausente base legal que a sustente (violação ao princípio da reserva legal);

⇒ **art. 6º, § 2º**, por atribuir ao servidor a responsabilidade por providenciar e custear a estrutura necessária, física e tecnológica, para

---

<sup>3</sup> O art. 3º do Decreto prevê autorização de instituição do PGD para as seguintes autoridades:

Art. 3º Os Ministros de Estado, os dirigentes máximos dos órgãos diretamente subordinados ao Presidente da República e **as autoridades máximas das entidades poderão autorizar a instituição do PGD** para o exercício de atividades que serão avaliadas em função da efetividade e da qualidade das entregas.

§ 1º A substituição dos controles de assiduidade e de pontualidade dos participantes do PGD por controle de entregas e resultados, independentemente da modalidade adotada, observará o disposto nos atos de que trata o art. 16.

§ 2º A instituição do PGD é ato discricionário da autoridade máxima do órgão ou da entidade e observará os critérios de oportunidade e conveniência.

fins de participação em teletrabalho, ausente base legal que a sustente (violação ao princípio da reserva legal);

⇒ **art. 19**, por estabelecer aos servidores participantes da modalidade de teletrabalho, nos regimes de parcial ou integral, uma majoração da meta em 30% (trinta por cento), ausente base legal que a sustente (violação ao princípio da reserva legal);

⇒ **art. 44, § 1º c/c art. 48, §§ 1º e 2º**, por estabelecerem a possibilidade de descontos em folha de pagamento pelo não atingimento de meta, bem como a adoção de procedimentos de apuração de responsabilidade, com a submissão dos servidores a processo administrativo disciplinar (art. 143 da Lei nº 8.112/1990), ausente base legal que os sustente (violação ao princípio da reserva legal).

Frisa-se, ademais, que, muito antes da edição do aludido Decreto nº 11.072/2022, outro instrumento normativo destinado à regulamentação do art. 19 da Lei nº 8.112/1990 já fazia parte do arcabouço legislativo pátrio: o Decreto nº 1.590, de 10/08/1995, que, além de se encontrar em plena vigência, é o instrumento legal que, regulamentando oficialmente o art. 19, dispôs sobre a jornada de trabalho dos servidores da Administração Direta e Indireta da União.

E não houve - no bojo do Decreto nº 11.072/2022 -, expressa revogação do Decreto nº 1.590/1995, no que mantido o mesmo critério legal de aferição de efetividade e assiduidade mediante controle de jornada, **o qual não pode ser substituído por um controle de entregas sem um instrumento legal que o ampare.**

Em realidade, algumas regras do Decreto nº 11.072/2022, senão inconstitucionais, autorizam uma regulamentação inconstitucional, como se vê, a título exemplificativo, da previsão contida no inc. IV do seu art. 4º, ao estabelecer o dever de se prever, na edição da portaria de cada órgão em que se instituir o PGD, *“o eventual nível de produtividade adicional exigido para o teletrabalho.”*

Eis a “justificativa” para que se estabelecesse, no art. 19 da Portaria nº 1.800/2024, a dita **majoração da meta em 30% para os servidores participantes na modalidade de teletrabalho**. Todavia, sem qualquer contraprestação/remuneração pelo serviço extraordinário, em detrimento da previsão dos artigos. 73 e 74, da Lei nº 8.112/1990.

Dentre os programas de desempenho e gestão já instituídos pelos órgãos da Administração Direta e Indireta da União, o PGD do INSS é o que se afigura mais destoante da Lei e da Constituição – soando draconiano, mesmo!!! –, não só por impor **compulsoriedade de adesão** aos participantes em regime presencial (art. 1º, § 1º c/c art. 13, § 1º), mas também por seu **caráter punitivista**, impondo não só descontos remuneratórios por descumprimento do Plano de Trabalho (art. 47) como também submissão dos servidores a processo administrativo disciplinar (art. 44, § 1º e 48, § 2º).

O INSS, notoriamente, pretende ampliar a produtividade de seu quadro de pessoal mediante a imposição de um regime de metas que resultará em jornadas extenuantes, sem qualquer preocupação com a saúde dos servidores, quando o problema, em realidade, diz com inequívoca **carência de servidores para atenderem toda a demanda reprimida da autarquia**: apontamentos recentes demonstram uma defasagem de aproximadamente 20.000 servidores nos quadros da entidade, o que, fatalmente, resulta em maior demanda de trabalho aos que se encontram em regular atividade no órgão.

E não há qualquer garantia aos servidores, pois:

(a) **os que permanecerem em trabalho presencial** terão que conviver com os já antigos problemas estruturais das Agências do INSS, muitas das quais sem a estrutura física adequada para propiciar condições dignas de trabalho (computadores defasados ou sem a devida manutenção, problemas nos sistemas, programas, fora as condições de insalubridade, etc.);

(b) **os que permanecerem em teletrabalho** terão que não só arcar com despesas de instalação e manutenção de toda essa estrutura, desde computador, internet, energia elétrica, etc., e ainda, por se encontrarem na condição “privilegiada” do *home office*, sofrerem uma majoração de metas em mais 30%.

O fato é que, ao pretensamente traduzir o regramento insculpido no Decreto nº 11.072, de 17-05-2022, a Portaria nº 1.800/2024 encerra uma série de vícios que, pontualmente, tornam parte de seus dispositivos ilegais e mesmo inconstitucionais, conforme será demonstrado a seguir:

## **4. Do direito**

Como já dito alhures, a Portaria nº 1800/2024 encerra uma série de vícios de ilegalidade e até mesmo inconstitucionalidade, que, se não a tornam de todo nula, inviabilizam, pelo menos, a aplicabilidade de vários de seus dispositivos, conforme passaremos a demonstrar:

### **4.1. Preliminarmente: Do vício de iniciativa. Inconstitucionalidade formal da Portaria PRES/INSS nº 1.6800, de 2024**

Já de início, importa frisar a mais absoluta incompetência material do Sr. Presidente do INSS para editar norma que implique alteração nas condições de trabalho de seus servidores, no que toca, especialmente, a jornada de trabalho, controle de jornada e remuneração, inovações essas próprias das Leis, normas primárias fruto do processo legislativo no Poder competente.

Com efeito – e em que pese se tratar de ato normativo de natureza regulamentar, sendo portanto, ato normativo secundário -, o que se viu é que a malsinada Portaria nº 1.800, de 2024, acabou por **innovar no mundo jurídico**, criando regras distintas das existentes na Lei nº 8.112, de 1990, bem assim na Lei nº 10.855, de 2004, em particular no que tange ao exercício laboral de servidores públicos, controle de jornada, forma de execução do trabalho, responsabilizações, entre outros.

Ao assim proceder, portanto, o INSS **invadiu o espaço reservado à lei**, implicando na sua inconstitucionalidade formal, **por vício de iniciativa**, eis que à Presidência do INSS não foi atribuída competência para editar ato administrativo - de eminente natureza secundária -, para tratar dessas matérias, que são de competência legislativa privativa do Poder Legislativo (pelo Congresso Nacional), ainda que a iniciativa do Projeto de Lei possa ser privativa do Poder Executivo, conforme se confere na redação do art. 61, § 1º, alínea “c”, da Lei Maior:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer **membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República**, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de **iniciativa privativa do Presidente da República as leis** que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

c) **servidores públicos da União** e Territórios, **seu regime jurídico**, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

[...] (grifos nossos)

Portanto, crível afirmar que, ao editar a Portaria nº 1.800/2024, com a pretensão de dispor sobre regras respeitantes a servidores públicos e a seu regime jurídico – *versando sobre novas formas de aferição de efetividade/cumprimento de jornada, imposição de descontos remuneratórios e punições de ordem disciplinar* –, o INSS invadiu competência privativa do Poder Legislativo de criar direitos e obrigações novas.

Trata-se, assim, de autêntico **vício formal**, a impregnar as respectivas regras de nulidade absoluta, eis que em se tratando de servidores públicos federais da União, suas autarquias e fundações, sobressai-se a competência privativa da União de **legislar** sobre a matéria, dada a necessidade de uniformização das regras em todos os órgãos que integram a sua administração direta e indireta.

Aliás, importante consignar que o Decreto nº 11.072, de 17/05/2022 (que balizou os termos da portaria aqui combatida) também apresenta vício de inconstitucionalidade, uma vez que inova no mundo jurídico em frontal contrariedade à Lei.

Ademais, nem mesmo a competência do Presidente da República, prevista no art. 84, inc. VI, da CF/88, lhe autoriza a contrariar a legislação vigente, mas unicamente dispor sobre a organização e o funcionamento dos órgãos públicos.

Nesse contexto, não está contemplado na competência normativa do Presidente da República - mesmo aquela de que trata o art. 84, inciso VI, da Carta Magna -, inovar no mundo jurídico. Nesse sentido, a lição do Ministro Gilmar

Mendes e do Procurador-Geral da República Paulo Gonet Branco, abaixo colacionadas:

Ressalte-se, todavia, que o decreto de que cuida o art. 84, VI, da Constituição, limita-se às hipóteses de “organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos”, e de “extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos”.

**Em todas essas situações, a atuação do Poder Executivo não tem força criadora autônoma, nem é dotada de condições para inovar decisivamente na ordem jurídica, uma vez que se cuida de atividades que, em geral, estão amplamente reguladas na ordem jurídica.<sup>4</sup>**  
(destaque nosso)

Urge, assim, o reconhecimento do direito dos substituídos de não se submeterem às exigências postas na Portaria nº 1.800, de 2024, tendo em vista a inconstitucionalidade formal dos dispositivos mencionados, uma vez que se usurpa a competência legislativa do Poder Legislativo, ainda que a iniciativa do projeto de lei caiba essencialmente ao Sr. Presidente da República.

#### **4.2. Da violação ao princípio da legalidade**

Superada a prefacial acima aduzida, ainda assim, não se poderia falar em convívio pacífico das disposições da debatida Portaria em face de previsões legais expressas, daí decorrendo inegável violação ao princípio da legalidade insculpido no art. 37, *caput*, da Lei Maior.

Em realidade, já na concepção do Decreto nº 11.072, de 17/05/2022 (DOU de 18/05/2022), algumas regras foram criadas ora **sem base legal** (o que implica inovação no mundo jurídico, culminando em inconstitucionalidade pela usurpação da função legislativa), ora **contrariando expressamente dispositivos legais** (o que resulta em ilegalidade e, indiretamente, inconstitucionalidade).

Nesse contexto, a Portaria nº 1.800, de 2024, padece de ilegalidade e inconstitucionalidade: (i) contraria as legislação existente e inova no mundo jurídico e (ii) é amparada por ato normativo que padece dos mesmos vícios formais e materiais, destacando-se a seguir, de maneira pormenorizada, os variados aspectos da Portaria nº 1.800/2024, em relação aos quais se aponta a presença de ilegalidades ou mesmo inconstitucionalidades.

---

<sup>4</sup> MENDES, Gilmar. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 977

**a) Quanto à compulsoriedade da adesão ao PGD para servidores na modalidade presencial**

Inicialmente, na forma do art. 1º da Portaria nº 1.800, de 2024, se instituiu algo absolutamente ímpar e contraditório: a adesão **obrigatória** à programa de gestão e desempenho que muda, sobremaneira, a dinâmica e a forma de execução do trabalho pelos servidores substituídos, *in verbis*:

Art. 1º Esta Portaria autoriza e institui, no âmbito do INSS, o Programa de Gestão e Desempenho - PGD, nos termos da Instrução Normativa Conjunta SEGES-SGPRT/MGI nº 24, de 28 de julho de 2023.

§ 1º Será **obrigatória a participação no PGD na modalidade presencial**, conforme o disposto no inciso I do caput do art. 6º do Decreto nº 11.072, de 17 de maio de 2022, excepcionados os casos:  
(...)

Art. 13. Na modalidade presencial, o cumprimento da jornada de trabalho regular pelo participante deve ser realizado presencialmente na sua unidade de lotação, para o exercício de atividades que sejam controladas por metas, prazos e entregas previamente definidos, observado o registro de comparecimento, nos termos desta Portaria, e que poderão ocorrer mediante pactuação:

(...)

§ 1º **A obrigatoriedade de que trata a modalidade presencial ocorrerá de forma automática**, não cabendo pedido de inscrição.  
(destaques nossos)

Em outro dizer, a Portaria em questão veio estabelecer a adesão facultativa para servidores que se encontrem em teletrabalho, reservando a “adesão” **compulsória** para servidores que se encontrem em trabalho presencial, **quando a livre adesão ao referido programa deveria ser prerrogativa assegurada a todos.**

Ora, vimos antes que os servidores substituídos são regidos por regime jurídico próprio (Lei nº 8.112, de 1990, e Lei nº 10.855, de 2004), o que torna a “obrigatoriedade de adesão” – imposta a servidores em trabalho presencial -, uma violação direta ao princípio da reserva legal, insculpido no inciso II do art. 5º da Constituição Federal, que assim dispõe:

Art. 5º - (...)

II - **ninguém será obrigado** a fazer ou deixar de fazer alguma coisa **senão em virtude de lei**; (grifamos)

Aliás, é de ver que o princípio da legalidade, de que trata o art. 37, *caput*, da Lei Maior, implica que a Administração Pública deve, necessariamente, agir nas

estreitas margens da Lei. Nesse sentido, é a boa doutrina da professora Maria Sylvia Di Pietro, *in verbis*:

Em decorrência disso, **a Administração Pública não pode, por simples ato administrativo, conceder direitos de qualquer espécie, criar obrigações ou impor vedações aos administrados; para tanto, ela depende de Lei**<sup>5</sup>. (Destacou-se)

Assim, de forma absolutamente dissonante da legislação vigente, o INSS altera a dinâmica de trabalho dos substituídos (quanto ao controle de jornada por controle de entregas/cumprimento de metas), obrigando aqueles que se encontrem em trabalho presencial a “aderir” ao referido programa, sem qualquer base legal.

Destarte, é absolutamente irrazoável que se possa forçar todos os servidores em trabalho presencial a atingir determinada meta de produtividade – meta essa a ser definida unilateralmente pelo INSS e passível de provável inexecutabilidade –, como critério para lhes atribuir a frequência ao trabalho, o que pode lhes acarretar, inclusive, inegável redução remuneratória por eventual não atingimento de meta.

Ou seja, de forma absolutamente descompassada da legislação, a Portaria em tertúlia cria dever aos servidores substituídos que laboram presencialmente, dever esse que pode implicar: (1) em aumento do volume de trabalho, como forma de corrigir um problema estrutural no INSS; (2) em falta ao trabalho, imputada em caso de não atingimento da meta; (3) em cortes ou descontos na remuneração; e, (4) em sanções disciplinares decorrentes das situações anteriores.

Nesse contexto, é evidente a violação aos princípios da legalidade, isonomia, razoabilidade e proporcionalidade, uma vez que, repisa-se, houve inovação ilegal na portaria, obrigando servidores a “aderirem” ao programa criado em desprezo à Lei que os rege.

Com efeito, ainda que a Portaria em tela não padecesse de vício de legalidade (o que não é o caso, considerando que, repisa-se, se inovou no mundo jurídico pela via do ato administrativo), importante frisar que atos administrativos negociais tem como pressuposto fundamental o livre e consciente consentimento

---

<sup>5</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 30. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2017. p. 95

dos envolvidos aderindo à sistemática jurídica pré-existente, o que implica o necessário reconhecimento da ilegalidade da obrigatoriedade de adesão imposta administrativamente.

Assim, ante a ausência de previsão legal para a compulsoriedade de adesão a programa que altera a dinâmica de trabalho dos servidores que laboram presencialmente, é de ser reconhecido o direito desses substituídos à livre adesão ao Programa instituído pela Portaria nº 1.800, de 2024, determinando-se ao INSS que se abstenha de impor ou constranger os servidores a aderirem ao PGD.

**b) Quanto à ilegal supressão do controle de efetividade e assiduidade por meio de registro do ponto**

Eis o que dispõe o art. 19, da Lei nº 8.112, de 191990, *in verbis*:

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.**

§ 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.

§ 2º - O disposto neste artigo não se aplica a duração de trabalho estabelecida em leis especiais. (destaque nosso)

Em outro dizer, os servidores públicos federais têm jornada de trabalho de até 40 (quarenta) horas semanais, não podendo exceder de 8 (oito) horas diárias, sob pena da administração ficar obrigada ao pagamento de horas-extras.

Referida disposição legal nada mais traduz do que a positivação da norma constitucional prevista no art. 7º, da Lei Maior, em leitura conjunta com o art. 39, § 3º (que determina a aplicação dos direitos sociais previstos no art. 7º, incisos IV, VII, VIII, IX, XII, XIII, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXII e XXX aos servidores públicos), da CF/88, senão vejamos:

Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

(...)

XIII - duração do trabalho normal não superior a oito horas diárias e quarenta e quatro semanais, facultada a compensação de horários e a redução da jornada, mediante acordo ou convenção coletiva de trabalho;

(...)

XV - repouso semanal remunerado, preferencialmente aos domingos;

XVI - remuneração do serviço extraordinário superior, no mínimo, em cinquenta por cento à do normal;  
(...)  
XXII - redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança;

Por sua vez, o art. 29, da Portaria nº 1.800, de 2024, estabelece que os participantes do programa - de “adesão” obrigatória aos servidores em trabalho presencial, reitere-se -, responderão pelos resultados pactuados, realizando o registro de entrada e saída no SISREF para fins de pagamento de auxílio-transporte e outras finalidades, **ou seja, não para fins de controle de jornada.**

Veja-se:

Art. 29. **Os participantes passam a responder pelos resultados pactuados**, sendo que:

I - aqueles submetidos à modalidade presencial deverão efetuar o registro de entrada e saída no Sisref para fins de pagamento de auxílio-transporte e outras finalidades;

II - aqueles submetidos à modalidade teletrabalho em regime de execução parcial, deverão obrigatoriamente efetuar os registros de entrada, intervalo para almoço e saída, nos dias em que a atividade for realizada presencialmente, em observância ao disposto no § 5º do art. 6º da Instrução Normativa Conjunta SEGES - SGPRT/MGI nº 24, de 2023, conforme regulamentação a ser estabelecida em ato complementar da DGP; e

III - o servidor deverá atestar ciência no TCR quanto aos horários de entrada e saída. (Grifamos)

Como se percebe facilmente, o registro de controle de entrada e saída no SISREF não mais visa controlar o cumprimento da jornada máxima de 8 (oito) horas por dia, na medida em que, segundo o espírito da Portaria em tela, não mais importa essa fiscalização de cumprimento de carga horária, **que passa a ser substituída pela entrega ou atendimento de metas definidas unilateralmente pelo INSS.**

Ora, Excelência, se **(i)** ocorrerem situações atípicas na jornada de trabalho, *como um atendimento presencial mais demorado ou instabilidade na conexão para os que se encontram em teletrabalho*; **(ii)** o volume de trabalho para cumprimento da meta for muito elevado ou o trabalho pactuado for demasiadamente laborioso; ou **(iii)** ocorrerem outros tipos de casos fortuitos ou força maior – *v.g., um servidor resfriado, cujo rendimento é abaixo do esperado em determinada semana, ou quebra de algum equipamento indispensável, como uma tecla do teclado quebrada* –, **o servidor será compelido a trabalhar para além**

**da sua jornada legal/constitucional para cumprimento da meta, sem qualquer tipo de garantia e/ou contraprestação.**

Ou seja, pela mudança na forma de controle de jornada dos substituídos – seja pela adesão voluntária ou compulsória ao PGD -, são retiradas todas as garantias (e formas de assegurá-las) quanto à limitação da duração do trabalho, respeito aos intervalos Inter jornadas e intrajornada, trabalho noturno como excepcionalidade, entre outros.

Por isso mesmo é imperioso ponderar, nesse passo, que **o controle de jornada é uma garantia de duplo espectro**, na medida em que: a) protege os servidores do excesso de labor, garantindo os intervalos e descansos; e, b) assegura, em prol do interesse público e da eficiência administrativa, que os servidores estejam descansados e, portanto, aptos para o melhor desempenho de suas funções.

É de ver, aliás, que os direitos sociais à limitação da jornada de trabalho diária e semanal, ao descanso semanal, e aos intervalos ao longo da jornada “**são normas de ordem pública, irrenunciáveis, que têm por escopo assegurar boas condições físicas e mentais ao servidor para bem exercer suas atribuições, mediante limitação da duração do trabalho normal (art. 7º, inc. XIII, CR/88), do direito ao repouso (art. 7º, inc. XV, CR/88) e da redução dos riscos inerentes ao trabalho (art. 7º, inc. XXII, CR/88).**”<sup>6</sup>

Isso implica dizer, portanto, que a voluntariedade dos substituídos em trabalhar por mais de 8 (oito) horas, diariamente, ou mesmo de dispensar os intervalos ou o descanso semanal, não tem o condão de sanar a ilegalidade/inconstitucionalidade perpetrada pela Portaria nº 1.800, de 2024, uma vez que além de se tratar de direito social irrenunciável, há evidente interesse público na manutenção dos servidores em plenas condições físicas e mentais para que possam bem desempenhar de suas funções, **o que se mostra impossível sem o necessário controle de jornada.**

Vale dizer: sem a fiscalização, pelo INSS, do cumprimento dos limites mínimos e máximos de jornada previstos em lei, e considerando a sistemática

---

<sup>6</sup> TRF2 , Remessa Necessária Cível n.º 0221140-44.2017.4.02.5101, Des. Rel. GUILHERME CALMON NOGUEIRA DA GAMA , 6a. Turma Especializada, julgado em 25/01/2021, DJe 03/02/2021.

vigente de frequência por produção, é perfeitamente possível cogitar que os substituídos venham a trabalhar por absurdas 15 (quinze) horas diárias, por exemplo, e/ou sejam instados a não respeitar o descanso semanal remunerado, haja vista que a debatida Portaria não traz qualquer limitação quanto a isso.

Some-se a isso o fato de não ter havido revogação expressa do Decreto nº 1.590, de 1995, que ainda é o instrumento legal vigente que a regulamentar diretamente o disposto no art. 19, da Lei nº 8.112, de 1990, dispondo sobre a jornada de trabalho dos servidores da Administração Direta e Indireta da União, destacando-se os seus artigos 1º e 5º, assim vasados, respectivamente:

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;**

(...)

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. 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.

§ 1º **Os horários de início e de término da jornada de trabalho e dos intervalos de refeição e descanso, observado o interesse do serviço, deverão ser estabelecidos previamente e adequados às conveniências e às peculiaridades de cada órgão ou entidade, unidade administrativa ou atividade, respeitada a carga horária correspondente aos cargos.**

§ 2º **O intervalo para refeição não poderá ser inferior a uma hora nem superior a três horas.** (os destaques são nossos)

E ainda os Incisos I a III, do seu art. 6º, que preveem os mecanismos para o controle de assiduidade e pontualidade:

Art. 6º O controle de assiduidade e pontualidade poderá ser exercido mediante:

I - controle mecânicos;

II - **controle eletrônico;**

III - folha de ponto.

§ 1º Nos casos em que o controle seja feito por intermédio de assinatura em folha de ponto, esta deverá ser distribuída e recolhida diariamente pelo chefe imediato, após confirmados os registros de presença, horários de entrada e saída, bem como as ocorrências de que trata o art. 7º.

§ 2º Na folha de ponto de cada servidor, deverá constar a jornada de trabalho a que o mesmo estiver sujeito.

§ 3º As chefias imediatas dos servidores beneficiados pelo art. 98 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, deverão compatibilizar o disposto naquele artigo com as normas relativas às jornadas de trabalho regulamentadas por este Decreto.

(...)  
(grifo nosso)

Já o Decreto nº 1.867, de 1996, assim veio prever em seu art. 1º, *verbis*:

Art. 1º O registro de assiduidade e pontualidade dos servidores públicos federais da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional será realizado mediante **controle eletrônico de ponto**.

§ 1º O **controle eletrônico de ponto** deverá ser implantado, de forma gradativa, tendo início nos órgãos e entidades localizados no Distrito Federal e nas capitais, cuja implantação deverá estar concluída no prazo máximo de seis meses, a contar da publicação deste Decreto.

(grifo nosso)

Como se vê com clareza meridiana, não há falar em viabilidade de substituição incondicional, para fins remuneratórios, do **controle de assiduidade e pontualidade** dos participantes do PGD, para adotar um irrestrito **controle de entregas e resultados**, sem que disso não resulte violação aos termos da legislação vigente, da norma administrativa especial e da Constituição da República.

Aliás, é se de ponderar que se as metas a serem estabelecidas periodicamente não forem previamente definidas a partir de parâmetros objetivos, que garantam sua exequibilidade em jornada de trabalho de 8 (oito) ou 6 (seis) horas diárias, o PGD implicará a realização de jornadas extenuantes, consagrando omissão da Administração no pagamento de horas-extras (direito assegurado aos servidores pela Carta Magna), no que evidenciado o seu enriquecimento ilícito.

Nesse contexto, independentemente da modalidade de trabalho (se presencial ou teletrabalho), é imperiosa a necessidade de um controle de frequência dos servidores, também para fins remuneratórios, o qual deve ser diário, apontando a hora de chegada e saída do “ambiente de trabalho”, garantindo intervalo para almoço (intrajornada), intervalo Inter jornada e descanso semanal.

Nesse diapasão, requer seja reconhecido o direito dos substituídos, mesmo quando aderirem voluntariamente ao PGD instituído pela Portaria nº 1.800/24, à jornada de trabalho máxima de 8 (oito) horas ou 6 (seis) horas diárias, os intervalos intrajornada e Inter jornada e o descanso semanal, impondo-se ao INSS que crie limitações sistêmicas hábeis a assegurar o (i) cumprimento do direito reconhecido quanto à jornada diária e semanal dos servidores, (ii) de modo a viabilizar o pagamento de horas extraordinárias ao labor que exceder às 8 (oito) ou

6 (seis) horas diárias, conforme o caso; e (iii) a compatibilidade entre as metas/entregas designadas aos substituídos e a sua respectiva jornada de trabalho diária e semanal prevista em lei.

**c) Quanto ao desproporcional e desarrazoado aumento de metas, imposto aos optantes pelo teletrabalho. Violação à isonomia.**

De maneira conexa ao exposto no tópico anterior, a Portaria objeto da presente lide estabelece uma carga de trabalho adicional de 30% (trinta por cento) superior à atual, para os servidores que laboram em regime de teletrabalho, conforme se extrai do seu art. 19, a seguir transcrito:

Art. 19. Os agentes públicos participantes da **modalidade teletrabalho** nos regimes parcial ou integral terão **majoração da meta em 30% (trinta por cento)**, observando-se, no que couber, as definições da Portaria PRES/INSS nº 1.351, de 27 de setembro de 2021, ou outra que venha a substituí-la. Parágrafo único. A majoração de que trata o caput poderá ser dispensada nos dias em que o participante da modalidade de teletrabalho comparecer presencialmente, mediante convocação da chefia imediata.

Destarte, não há qualquer razão objetiva que justifique a imposição, aos substituídos que aderirem ao PGD em regime de teletrabalho, de um volume de trabalho significativamente superior (quase 1/3) ao que atualmente suportam, de modo que a referida imposição viola o princípio da isonomia, conforme se extrai da lição do renomado professor CELSO ANTONIO BANDEIRA DE MELLO, para quem a constatação de violação à isonomia impõe observar:

- a) o elemento tomado como fator de desigualação;
- b) a correlação lógica abstrata existente entre o fator erigido em critério de *discrímen* e a disparidade estabelecida no tratamento jurídico diversificado
- c) a consonância desta correlação lógica com os interesses absorvidos no sistema constitucional e destarte juridicizados<sup>7</sup>.

A complexidade do pensamento do ilustre administrativista merece um segundo destaque, conforme trecho abaixo transcrito:

Esclarecendo melhor: tem-se que investigar, de um lado, aquilo que é erigido em critério discriminatório e, de outro lado, se há justificativa racional para, à vista do traço desigualador adotado, atribuir o específico tratamento jurídico construído em função da desigualdade afirmada.

(...)

35. Para que um *discrímen* legal seja convivente com a isonomia, consoante visto até agora, impende que **a concorram quatro elementos:**

---

<sup>7</sup> MELLO, Celso Antonio Bandeira de. Conteúdo jurídico do princípio da igualdade. São Paulo: Malheiros, 1993. p. 21

- a) que a desequiparação não atinja de modo atual e absoluto, um só indivíduo;
- b) **que as situações ou pessoas desequiparadas pela regra de direito sejam efetivamente distintas entre si**, vale dizer, possuam características, trações, nelas residentes, diferenciados;
- c) que exista, em abstrato, uma correlação lógica entre os fatores existenciais existentes e a distinção de regime jurídico em função dele, estabelecida pela norma jurídica;
- d) que, in concreto, **o vínculo de correlação supra-referido seja pertinente em função dos interesses constitucionalmente protegidos**, isto é, resulte em diferenciação de tratamento jurídico fundada em razão valiosa – ao lume do texto constitucional – para o bem público<sup>8</sup>. (destaque nosso)

Em outras palavras, estipular carga de trabalho adicional aos servidores resulta em violação ao princípio da isonomia, na medida em que o critério discriminatório utilizado (isto é: aumento de carga de trabalho aos substituídos em teletrabalho) **não guarda correlação lógica** abstrata com a disparidade de tratamento, uma vez que o trabalho dos técnicos e analistas do INSS, em linha gerais, é o mesmo, não havendo distinção fundamental hábil a justificar o acréscimo de quase 1/3 no volume de trabalho de alguns.

A título especulativo, é possível deduzir que a majoração de trabalho aos servidores em teletrabalho, *vis a vis* a absoluta ausência de qualquer controle de jornada desses trabalhadores - que decorre da sistemática adotada pela Portaria sob análise -, permitirá à autarquia exigir dos substituídos trabalho muito além da jornada legal e constitucional diária ou semanal, **sem qualquer controle ou contraprestação**.

Veja-se, neste sentido, que se a aludida majoração do labor fosse imposta aos servidores em trabalho presencial (em que pese a ausência de controles que resulta da Portaria ora em debate), ainda assim lhes permitiria produzir provas documentais das eventuais horas extraordinárias realizadas para o cumprimento da jornada ou tarefas que lhes forem atribuídas, o que poderia implicar na responsabilização da Gestão do INSS por prática sistemática e institucionalizada de assédio moral. Já para os servidores em teletrabalho é praticamente impossível constituir tais provas, ante à inexistência de qualquer tipo de controle/registro da jornada realizada.

---

<sup>8</sup> Idem. p. 38 e 41.

Ou seja, o INSS dispensa o controle de jornada aos servidores que aderem ao PGD e, aos servidores que não exercem qualquer tipo de registro do horário de trabalho (isto é, os servidores em teletrabalho), há a majoração da carga de trabalho.

Assim, considerando a carga adicional atribuída aos servidores em teletrabalho, é evidente que há grande probabilidade de que excedam a jornada máxima legal/constitucional permitida. Contudo, nessa hipótese, não haveria qualquer forma de se postular pelo devido pagamento das horas extraordinárias ou sua inclusão em banco de horas (art. 32 da Portaria nº 1.800, de 2024), pois não haveria qualquer tipo de registro oficial do labor excedente.

Em suma, a sistemática imposta pela Portaria ora combatida traz consigo fortes indícios de que o INSS almeja tornar regra, aos substituídos em teletrabalho, que esses laborem muito além das 8 (oito) ou 6 (seis) horas diárias, sem qualquer compensação financeira por esse esforço.

Nesse contexto, sem prejuízo ao exposto no tópico anterior, requer seja reconhecido o direito dos servidores substituídos que aderirem ao programa em regime de teletrabalho, de não terem seu volume de trabalho majorado em 30% (trinta por cento), determinando-se ao INSS que se abstenha de exigir carga de trabalho adicional aos servidores em teletrabalho.

#### **d) Quanto ao caráter punitivista da Portaria em comento**

Neste ponto cumpre afirmar que não há, no ordenamento jurídico pátrio, qualquer regra, norma ou instrumento legal que autorize descontos remuneratórios pelo não atingimento de metas de trabalho. Muito menos ainda há norma a permitir a abertura de processo administrativo disciplinar em decorrência da “baixa produtividade” atribuída a um servidor público, a ponto de enquadrar semelhantes situação como “irregularidade”, “ilícito” ou “infração” passíveis de reprimenda funcional.

Ao contrário, **há expressa orientação em contrário**, exarada pela Secretaria de Gestão de Pessoas, do Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos, órgão central de regulamentação de matéria de pessoal na administração federal, consoante se extrai da Nota Técnica SEI nº 35769/2023/MGI (em anexo),

de cujo item 31, alíneas **a**, **b** e **c** extraem-se as seguintes conclusões, em tudo aplicáveis à situação ora em exame:

31. Ante o exposto e apresentadas as análises destacadas, esta Secretaria de Gestão de Pessoas - SGP/MGI adota o seguinte posicionamento em relação aos questionamentos formulados na presente demanda:

**a) Os entendimentos esposados na Nota Técnica SEI nº 42980/2020/ME permanecem vigentes? Se sim, como aplicar os institutos da compensação e/ou descontos remuneratórios em face de servidores que descumpriram/descumprem as metas pactuadas? Há necessidade de encaminhar tais casos à unidade correcional?**

A Nota Técnica SEI nº 42980/2020/ME permanece vigente. Todavia, para a questão relativa ao participante do PGD, **caso ocorra o descumprimento de metas não há previsão legal para que se promova o desconto remuneratório**, mas sim a adequação do plano de trabalho com ajuste para a repactuação de entregas e prazos e, em medida derradeira e discricionária da autoridade máxima, a exclusão do participante do PGD. **Não há aplicabilidade do art. 44, da 8.112, de 1990**, posto que o Programa de Gestão e Desempenho é norteado pela produtividade, onde se fixa que o controle de pontualidade e assiduidade, dentro no escopo do Programa de Gestão, é substituído pelo controle de entregas para a gestão de resultados.

Cabe ao órgão de exercício do servidor ou servidora examinar e se certificar se, de fato, não houve o cumprimento das metas pactuadas no Plano de Trabalho, **a fim de justificar a adoção de medidas como o desligamento do Programa de Gestão**.

(...)

**b) No caso dos participantes que descumprem as metas pactuadas no PGD, não é possível a utilização análoga de compensação, nos casos em que couberem, faltas e atrasos, com os devidos descontos remuneratórios, aplicando-se o art. 44 da Lei nº 8.112, de 1990?**

Conforme entendimento manifestado na alínea "a", **caso ocorra o descumprimento de metas o consulente deve promover a adequação do plano de trabalho com ajuste para a repactuação de entregas e prazos e, em medida derradeira e discricionária da autoridade máxima, a exclusão do participante do PGD**. Não há aplicabilidade do art. 44, da Lei nº 8.112, de 1990, posto que o Programa de Gestão e Desempenho é norteado pela produtividade, onde o controle de pontualidade e assiduidade, dentro do seu escopo é substituído pelo controle de entregas para a gestão de resultados.

(...)

**c) No caso das metas que não foram atingidas, caberia a compensação e/ou a restituição de valores por parte do participante do PG, em equivalência de horas?**

Repisa-se que, **caso ocorra o descumprimento de metas, o órgão ou entidade deve promover a adequação do plano de trabalho com ajuste para a repactuação de entregas e prazos**. A compensação deve ocorrer, não em equivalência de horas, mas de entregas que deverão ser repactuadas no Plano de Trabalho.

**A regra é pela adequação das metas e prazos ou possível redistribuição das atividades constantes do seu plano de trabalho**, cumprindo o disposto no parágrafo único do art. 11, do Decreto 11.072, de 2022, haja vista que o programa de gestão estabelece-se com base na produtividade e resultados em substituição ao controle de pontualidade e assiduidade, tal como prevê o art. 3º, § 1º do mesmo Decreto.

O não cumprimento de metas, por si só, não justifica o desligamento do Programa de Gestão, mas há que se firmar acordo de compensação pelas

horas não trabalhadas e, caso o servidor ou servidora não venha a compensá-las, haverá, em tese, motivação para o desligamento do Programa de Gestão por descumprimento do Plano de Trabalho. (os destaques são nossos)

Ainda assim a Portaria nº 1.800, de 2024, entendeu por bem de confrontar a lei e as orientações do órgão normativo do pessoal civil da União, para assim estabelecer de forma inovadora:

Art. 48. No caso do plano de trabalho avaliado como "não executado", e que não tenham sido apresentadas justificativas, bem como, ao longo do período de execução do plano de trabalho for observado que o servidor não manteve a chefia informada acerca da evolução dos trabalhos, o participante também será desligado da modalidade teletrabalho, caso vinculado a esta modalidade de trabalho, devendo ser direcionado para a modalidade presencial.

§ 1º **Se o participante não proceder à compensação** autorizada no § 1º do art. 47, o chefe imediato encaminhará as informações necessárias à unidade de gestão de pessoas para **proceder ao desconto em folha**, considerando a distribuição percentual do trabalho, que corresponderá à carga horária equivalente às atividades não executadas.

§ 2º O chefe imediato deverá **comunicar os fatos à Corregedoria para adoção de procedimentos de apuração de responsabilidade, se for o caso, consoante disposto no art. 143 da Lei nº 8.112, de 1990.** (grifo nosso)

*Data vênia*, emerge evidente que ao invés de adotar mecanismos que permitam o efetivo alcance das metas estabelecidas, a Portaria preferiu seguir caminho claramente punitivista, calcado na previsão de descontos remuneratórios e aplicação de sanções funcionais sem qualquer amparo legal ou regulamentar.

Aliás, o caráter punitivista da comentada Portaria pressupõe que os servidores por ela alcançados são autômatos capazes de manter índices de produtividade constantes ao longo dos meses ou anos, o que viola, além da própria dignidade da pessoa humana, também os princípios da *razoabilidade* e *proporcionalidade*, sendo perfeitamente possível prever, desde já, que o constante temor de responsabilização e punição culminará com o adoecimento dos servidores, bem como a redução da qualidade dos serviços públicos por eles prestados, resultando, em último grau, em prejuízo ao *interesse público*.

Com efeito, o que se vê aqui é que o Sr. Presidente do INSS, em inegável vício formal de iniciativa, pretende criar regra como se legislador fosse, olvidando-se de que **não se poder realizar descontos nos vencimentos dos servidores**

**públicos sem a respectiva ordem judicial ou previsão legal**, em interpretação que defluiu da regra insculpida no **art. 45 da Lei nº 8.112/1990**, *in verbis*:

Art. 45. **Salvo por imposição legal**, ou mandado judicial, **nenhum desconto incidirá sobre a remuneração ou provento**. (destaque nosso)

Acerca do disposto no citado art. 45 da Lei nº 8.112/1990, pertinente o ensinamento de IVAN BARBOSA RIGOLIN, para quem:

Não constitui novidade a previsão deste art. 45, *caput*, pois é tradição dos estatutos de funcionários brasileiros, e das mais meritórias, proteger e resguardar o vencimento dos servidores públicos de descontos arbitrários que poderiam sofrer, **admitindo apenas aqueles legalmente instituídos ou, evidentemente, aqueles descontos impostos à Administração contra o servidor por força de ordem judicial**. (...).

Também o provento, que é a remuneração do inativo, seja ele aposentado, seja ele servidor em disponibilidade, está protegido de quaisquer descontos, se não legalmente instituídos.

É outra medida mais do que justa, absolutamente imprescindível ao sistema remuneratório de servidores – bem como de qualquer trabalhador –, **sem cujo amparo poderia o servidor ver-se, vez que outra, surpreendido, ao examinar seu contracheque ou seu *hollerith*, por descontos instituídos através de atos administrativos, infralegais, o que afrontaria até mesmo ao *princípio da legalidade*, que submete, por força da Constituição (art. 37), a todos os atos administrativos**. (destacamos)

Nesse contexto, é imperioso o reconhecimento do direito dos substituídos de não sofrerem descontos em suas remunerações pelo descumprimento das metas ou pela não entrega dos produtos pactuados, haja vista a inexistência de lei ou ordem judicial que assim o autorize ou determine.

Da mesma forma é de ver que **não há base legal ou regulamentar** capaz de dar escopo à previsão (constante da Portaria aqui combatida) de submissão dos substituídos a Processo Administrativo Disciplinar em decorrência do eventual descumprimento de metas de produtividade.

Em outros termos, o § 2º do art. 48 da debatida Portaria, no mesmo contexto do § 1º, em que não tenha havido “compensação” de entregas não realizadas, estabelece o dever de que se adotem procedimentos de **apuração de responsabilidade**, junto à Corregedoria, invocando para tanto o disposto no art. 143 da Lei nº 8.112, de 1990, que assim dispõe:

Art. 143. A autoridade que tiver ciência de irregularidade no serviço público é obrigada a promover a sua apuração imediata, mediante sindicância ou processo administrativo disciplinar, assegurada ao acusado ampla defesa.

Vejam os artigos 146 e 148, da mesma Lei nº 8.112, de 1990:

Art. 146. Sempre que o **ilícito** praticado pelo servidor ensejar a imposição de penalidade de suspensão por mais de 30 (trinta) dias, de demissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade, ou destituição de cargo em comissão, será obrigatória a instauração de processo disciplinar.

Art. 148. O processo disciplinar é o instrumento destinado a apurar responsabilidade de servidor **por infração praticada** no exercício de suas atribuições, ou que tenha relação com as atribuições do cargo em que se encontre investido. (destaques nossos)

Nessa direção vejamos agora o que dispõem os artigos 116 e 117, da Lei nº 8.112/1990, no que toca aos deveres e proibições aos servidores públicos.

Art. 116. **São deveres do servidor:**

- I - exercer com zelo e dedicação as atribuições do cargo;
- II - ser leal às instituições a que servir;
- III - observar as normas legais e regulamentares;
- IV - cumprir as ordens superiores, exceto quando manifestamente ilegais;
- V - atender com presteza:
  - a) ao público em geral, prestando as informações requeridas, ressalvadas as protegidas por sigilo;
  - b) à expedição de certidões requeridas para defesa de direito ou esclarecimento de situações de interesse pessoal;
  - c) às requisições para a defesa da Fazenda Pública.
- VI - levar as irregularidades de que tiver ciência em razão do cargo ao conhecimento da autoridade superior ou, quando houver suspeita de envolvimento desta, ao conhecimento de outra autoridade competente para apuração;
- VII - zelar pela economia do material e a conservação do patrimônio público;
- VIII - guardar sigilo sobre assunto da repartição;
- IX - manter conduta compatível com a moralidade administrativa;
- X - ser assíduo e pontual ao serviço;
- XI - tratar com urbanidade as pessoas;
- XII - representar contra ilegalidade, omissão ou abuso de poder.

Parágrafo único. A representação de que trata o inciso XII será encaminhada pela via hierárquica e apreciada pela autoridade superior àquela contra a qual é formulada, assegurando-se ao representando ampla defesa.

Art. 117. **Ao servidor é proibido:**

- I - ausentar-se do serviço durante o expediente, sem prévia autorização do chefe imediato;
- II - retirar, sem prévia anuência da autoridade competente, qualquer documento ou objeto da repartição;
- III - recusar fé a documentos públicos;
- IV - opor resistência injustificada ao andamento de documento e processo ou execução de serviço;
- V - promover manifestação de apreço ou desapreço no recinto da repartição;
- VI - cometer a pessoa estranha à repartição, fora dos casos previstos em lei, o desempenho de atribuição que seja de sua responsabilidade ou de seu subordinado;

- VII - coagir ou aliciar subordinados no sentido de filiarem-se a associação profissional ou sindical, ou a partido político;
  - VIII - manter sob sua chefia imediata, em cargo ou função de confiança, cônjuge, companheiro ou parente até o segundo grau civil;
  - IX - valer-se do cargo para lograr proveito pessoal ou de outrem, em detrimento da dignidade da função pública;
  - X - participar de gerência ou administração de sociedade privada, personificada ou não personificada, exercer o comércio, exceto na qualidade de acionista, cotista ou comanditário;
  - XI - atuar, como procurador ou intermediário, junto a repartições públicas, salvo quando se tratar de benefícios previdenciários ou assistenciais de parentes até o segundo grau, e de cônjuge ou companheiro;
  - XII - receber propina, comissão, presente ou vantagem de qualquer espécie, em razão de suas atribuições;
  - XIII - aceitar comissão, emprego ou pensão de estado estrangeiro;
  - XIV - praticar usura sob qualquer de suas formas;
  - XV - proceder de forma desidiosa;
  - XVI - utilizar pessoal ou recursos materiais da repartição em serviços ou atividades particulares;
  - XVII - cometer a outro servidor atribuições estranhas ao cargo que ocupa, exceto em situações de emergência e transitórias;
  - XVIII - exercer quaisquer atividades que sejam incompatíveis com o exercício do cargo ou função e com o horário de trabalho;
  - XIX - recusar-se a atualizar seus dados cadastrais quando solicitado.
- Parágrafo único. A vedação de que trata o inciso X do caput deste artigo não se aplica nos seguintes casos:
- I - participação nos conselhos de administração e fiscal de empresas ou entidades em que a União detenha, direta ou indiretamente, participação no capital social ou em sociedade cooperativa constituída para prestar serviços a seus membros; e
  - II - gozo de licença para o trato de interesses particulares, na forma do art. 91 desta Lei, observada a legislação sobre conflito de interesses.

Como se vê, mesmo no contexto dos deveres e proibições previstos na Lei nº 8.112, de 1990, **não há como enquadrar sistematicamente eventual descumprimento parcial e/ou integral do plano de trabalho como descumprimento de um dever funcional ou violação de eventual proibição**, ao ponto de daí se extrair o substrato fático-jurídico necessário à instauração de um processo administrativo disciplinar

Ora, o que se extrai dos dispositivos legais acima é que a instauração de processo disciplinar pressupõe a existência de: (1) irregularidades no serviço público; (2) ato ilícito porventura praticado pelo servidor; (3) infração praticada pelo servidor no exercício de suas atribuições; e (4) que a conduta esteja capitulada nos deveres e proibições mencionados acima, o que não é o caso do eventual descumprimento (pelo servidor) de metas de desempenho fixadas no Programa instituído pela comentada Portaria.

Ao contrário, a previsão de submissão dos servidores que não cumprirem o plano de trabalho/metast a processo administrativo disciplinar, além de ilegal e inconstitucional, **soa como clara “ameaça” institucional, de caráter assediante, como se o participante do PGD estivesse sob uma verdadeira “espada na cabeça”**: ou dá um jeito de cumprir a meta ou então deverá responder disciplinarmente por isso.

Destarte, ainda que num esforço argumentativo se pudesse equiparar o eventual descumprimento de uma meta de desempenho ao descumprimento do dever de “exercer com zelo e dedicação as atribuições de seu cargo”, ou de ser “assíduo e pontual ao serviço”, ainda assim é de nos perguntarmos:

⇒ é o caso de se lhe imputar eventual penalidade?

⇒ é possível inferir que há um dever incondicional de o servidor atender ao pactuado?

⇒ descumprir total ou parcialmente a meta é o mesmo que descumprir algum dever funcional ?

⇒ esse servidor violou alguma proibição?

⇒ não cumprir meta, total ou parcialmente, é necessariamente enquadrável como desídia?

⇒ não há outros aspectos a serem sopesados?

A questão que se coloca é a seguinte: a custo de quê o servidor não pode descumprir a meta, total ou parcialmente?

Ao que parece, ao custo de laborar exaustivamente, para muito além da jornada diária, semanal e mensal de trabalho (descontrole de jornada), desde que a meta pactuada seja devidamente entregue (controle de entregas), sem se remunerar esse labor extraordinário (trabalho gratuito), e ainda que ao custo de sua própria saúde física e mental (descumprimento de dever por parte do INSS em assegurar melhoria da qualidade de vida e saúde de seus servidores).

O que importa ao servidor que tem receio é atender ao plano de trabalho, atingir a meta, ainda que a custo de um trabalho exaustivo - extraordinário, sem remuneração -, nitidamente prejudicial à sua saúde física e mental. Do contrário, o resultado poderá ser a redução da remuneração pela via dos descontos e a imposição de penalidades disciplinares, até mesmo com a demissão.

Desse perverso manual punitivista só estão alijados os cargos de chefia, no que resulta que a imposição de danos à saúde e às finanças só recai sobre os servidores mais vulneráveis, verdadeiro público-alvo do PGD.

Nesse contexto, é de ser reconhecido o direito de os servidores não serem submetidos a processos administrativos disciplinares pelo não cumprimento de metas ou entregas pactuadas, quer seja em razão da ausência de previsão legal que justifique a sua instauração, ou, ainda, como forma de refrear um ciclo de temores e angústias geradoras de adoecimento e baixa qualidade de vida nos atos do INSS.

**e) Quanto à imputação, ao servidor, do custeio da estrutura e equipamentos necessários à modalidade de teletrabalho**

Outro aspecto problemático da Portaria ora combatida é o de que todos os custos pela implementação e manutenção do regime de teletrabalho são atribuídos aos servidores substituídos que optarem por aderir ao programa, conforme se vê da alínea **b**, do Inciso V, do seu art. 26, *verbis*:

Art. 26. O TCR será pactuado entre o participante e a chefia da unidade de execução, por meio de processo eletrônico SEI, contendo no mínimo:

(...)

V - a manifestação de **ciência do participante de que:**

(...)

**b) à modalidade teletrabalho, na qual as instalações e equipamentos a serem utilizados serão providenciados e custeados pelo participante e deverão seguir as orientações de ergonomia e segurança no trabalho estabelecidas pelo órgão ou entidade;**

[...]

(destaque nosso)

Ora, é evidente que semelhante imposição descortina claro desequilíbrio na relação jurídica (regida pelo Regime Jurídico Único), além de implicar inequívoco enriquecimento sem causa do Poder Público, que deixa de gastar recursos que, necessariamente, dispenderia se o servidor estivesse em trabalho presencial.

E não são apenas os custos com a implementação do teletrabalho que são imputados aos substituídos, mas esses são ainda responsáveis pela energia elétrica e conexão de internet estável (despesas correntes).

Demais disso, a Portaria em questão atribui aos servidores a responsabilidade pela observância das orientações de ergonomia e segurança no

trabalho, ficando a autarquia eximida de uma responsabilidade que é sua, a par de ser indelegável.

Ora, é cediço que empregador (aqui a administração pública) que tem o dever de (i) fornecer os materiais e meios necessários para a execução das tarefas; e, (ii) fiscalizar o cumprimento das métricas de ergonomia, como forma de prevenção às doenças laborais.

Aliás, não se pode olvidar de que a remuneração dos servidores é a contraprestação pelo serviço prestado, não se destinando a custear os meios para a execução das atribuições do cargo público ocupado. Assim, as responsabilidades para a prestação do servidor e a forma de exercício do labor são, inegavelmente, ônus do INSS, até porque assim seria se os servidores estivessem laborando presencialmente.

Some-se a isso o fato de que os servidores que aderirem ao regime de teletrabalho **não têm qualquer garantia de continuidade no programa ou, ainda, no referido regime**, consoante se extrai do art. 56 da Portaria nº 1.800/2024, o que torna ainda mais carente de razoabilidade e proporcionalidade que se impute a ele (servidor) a responsabilidade de prover (financiar) os meios indispensáveis ao trabalho remoto.

Destarte, ainda que os servidores adiram voluntariamente ao PGD, é inegável que esse pacto contém um claro prejuízo aos servidores (o custeio dos meios e equipamentos necessários ao teletrabalho), ao qual eles se submetem por premente necessidade<sup>9</sup>, obrigando-se a prestação manifestamente desproporcional à contraprestação, na forma do artigo 157 do Código Civil<sup>10</sup>, do que resulta o necessário oferecimento, pelo INSS, de suplemento suficiente ao balanceamento da referida relação negocial.

À vista disso, mostra-se necessário o reconhecimento do direito dos ora substituídos de que (i) tenham garantido os meios necessários para a execução de seu labor; e, (ii) fique ao encargo do INSS a fiscalização pelo cumprimento das

---

<sup>9</sup> Muitos servidores delinearão suas vidas em razão do regime de teletrabalho, uma vez que vigorou norma administrativa no INSS por mais de 8 anos autorizando o teletrabalho aos substituídos (o chamado REAT). Assim, sob o receio de terem de alterar toda a dinâmica para execução do trabalho, o INSS oferece o PGD.

<sup>10</sup> Art. 157. Ocorre a lesão quando uma pessoa, sob premente necessidade, ou por inexperiência, se obriga a prestação manifestamente desproporcional ao valor da prestação oposta.

orientações de ergonomia e segurança no trabalho, qualquer que seja o regime adotado.

Nesse sentido, requer a condenação do INSS a fornecer os equipamentos necessários para o desempenho das atribuições dos substituídos em regime de teletrabalho e presencial e a fiscalizar o fiel cumprimento das orientações atinentes à saúde dos substituídos.

Caso seja outro o entendimento, requer, alternativamente, a condenação do INSS a fornecer suplemento suficiente no termo de adesão assinado pelos servidores para balancear a referida relação negocial, conforme artigo 157, § 2º do Código Civil, sob pena de, mediante requerimento individual dos servidores, anulação dos Termo de Ciência e Responsabilidade - TCR firmados entre os respectivos substituídos e INSS, sem atribuição de qualquer ônus aos servidores (partes lesadas no ato negocial).

Subsidiariamente, em ambas as hipóteses alternativas acima, requer seja estipulado prazo de estabilidade dos servidores substituídos no PGD na modalidade de Teletrabalho por 1 (um) ano, a contar de sua adesão, a fim de assegurar que os servidores que já investiram recursos (ou venham a investir) nas instalações voltadas à execução do teletrabalho não venham a ser dele desligados de forma unilateral pelo INSS.

**f) Quanto à inexistência de previsão de redução da carga horária para servidores portadores de deficiência e outros casos especiais**

A Portaria nº 1.800, de 2024 não possui qualquer regra especial de proteção e/ou de amenização dos impactos do regime de exigência de metas para os servidores com deficiência, doenças graves, e/ou em estados de nítida fragilidade.

Em verdade, só há previsão de prioridade para esses servidores ingressarem no PGD, em qualquer modalidade, conforme regra do art. 11:

Art. 11. Caso o número de interessados ultrapasse o quantitativo de vagas disponibilizadas para a modalidade pretendida, as autoridades máximas das unidades descritas no art. 2º selecionarão os participantes para essa modalidade de modo impessoal, com base nas atividades a serem desempenhadas e na experiência dos interessados, priorizando, nesta ordem, pessoas:

(...)

III - com deficiência ou Transtorno do Espectro Autista - TEA;

IV - que possuam dependente com deficiência;  
V - acometidas de moléstia profissional, tuberculose ativa, alienação mental, esclerose múltipla, neoplasia maligna, cegueira, hanseníase, paralisia irreversível e incapacitante, cardiopatia grave, doença de Parkinson, espondiloar-trose anquilosante, nefropatia grave, hepatopatia grave, estados avançados da doença de Paget (osteíte deformante), contaminação por radiação, ou síndrome da imunodeficiência adquirida;  
VI - gestantes;  
VII - lactantes de filha ou filho de até dois anos de idade;  
VIII - com horário especial, nos termos dos §§ 2º e 3º do art. 98 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; e  
IX - idosas.

Os servidores em tais condições, portanto, só terão essa prioridade de ingresso no PGD caso o número de interessados ultrapasse o quantitativo de vagas disponibilizadas pela autoridade. Contudo, ao aderirem ao regime de teletrabalho, esses servidores **terão sua carga de trabalho majorada em 30% (trinta inteiros por cento)**, o que é absolutamente irrazoável diante da condição especial de que são portadores.

Nesse caso, aliás, muito mais grave se afigura a compulsoriedade de adesão de tais servidores que se encontrem sob o regime presencial, ainda mais ausente a previsão de redução de metas e/ou carga horária que contemple a necessidade adveniente da deficiência.

Nesse contexto, requer seja reconhecido o direito dos servidores com deficiência, doenças graves, e/ou em estados de nítida fragilidade a não se submeterem ao PGD, exceto em caso de requerimento expresse, determinando-se ao INSS que, na hipótese de adesão voluntária ao programa, crie medidas de adaptação das metas ou entregas aos substituídos que se encontrem sob tais condições especiais.

**g) Quanto aos prejuízos à saúde dos servidores: alto volume de trabalho, pressão pelo cumprimento de metas e obrigações, autofagia. Ausência de condições de trabalho, tanto no ambiente presencial quanto no virtual. Carência de pessoal e deficiências estruturais do INSS**

Conforme se infere do art. 52 da Portaria ora em tertúlia, a chefia da unidade de execução será avaliada por nível hierárquico superior, até o dia 31 de janeiro de cada ano:

Art. 52. **O nível hierárquico superior ao da chefia da unidade de execução avaliará** até o dia 31 de janeiro do ano seguinte ao de sua execução **o cumprimento do plano de entregas da unidade**, por meio do SGP, no qual constará as informações no formulário constante no Anexo VI, considerando:

- I - a qualidade das entregas;
- II - o alcance das metas de pontuação ou produto;
- III - o cumprimento dos prazos; e
- IV - as justificativas nos casos de descumprimento de metas pactuadas e atrasos.

§ 1º A execução das entregas pactuadas pelas unidades deve ser monitorada continuamente e os resultados trimestrais comporão a avaliação de que trata o caput.

§ 2º A avaliação do plano de entregas deverá:

I - fornecer subsídios para a repactuação do plano de entrega em vigor na data da avaliação e para a elaboração do plano de entregas do próximo ciclo PGD; e

II - ocorrer sob a perspectiva colaborativa e solidária, de entrega coletiva, e do senso de responsabilidade mútuo entre os servidores vinculados à unidade de execução.

(...)

(destaques nossos)

Disso resulta que os chefes das unidades, ao fim e ao cabo, serão avaliados pelo desempenho de seus subordinados, o que faz presumir que exerceram forte pressão com o intuito de que atinjam as metas estabelecidas, independentemente dessas metas estarem adequadas à jornada de trabalho máxima (diária e semanal) dos seus subordinados e com o descanso semanal.

Aliás, é de ver que os próprios chefes de unidades ficarão assoberbados com a grande demanda de trabalho, pois na condição de responsáveis pela fiscalização do cumprimento de metas, terão que auditar os relatórios rotineiros de todos os seus subordinados (sujeitos a intensa fiscalização), sempre com o temor de virem a sofrer prejuízos remuneratórios e punições disciplinares, o que fará espalhar essa pressão exacerbada sobre toda a estrutura administrativa.

E isso sem mencionar a imputação coletiva de ônus pelo eventual não atingimento das metas/entregas pactuadas, conforme art. 54, parágrafo único:

Art. 54. O monitoramento realizado na forma do § 1º do art. 52 considerará os trimestres civis e o cumprimento das metas com prazos compreendidos naquele trimestre e seguirão os fluxos e procedimentos definidos em ato próprio de cada Diretoria, área técnica ou SRs.

Parágrafo único. No caso de **não atingimento das entregas pactuadas para o trimestre**, conforme o caput, **o teletrabalho** dos servidores da unidade de execução **poderá ser suspenso temporariamente**, conforme disciplinado. (destaque nosso)

Assim, não é todo impossível concluir que os próprios servidores passarão a cobrar o cumprimento das atividades uns dos outros, criando um clima acirrada de disputa, completa falta de empatia com as dificuldades enfrentadas pelos colegas, e revanchismo no interior das equipes, resultando num processo autofágico do qual emergirão, de um lado, os descontos remuneratórios e as punições previstas na Portaria, e do outro o adoecimento geral e a queda da qualidade dos serviços prestados à população.

Nesse sentido, a sábia advertência do ilustre Prof. RAONI DE LUCENA SOUZA, da UFRJ, no artigo intitulado “Programa de Gestão e Desempenho: ponte para uberização no serviço público federal brasileiro”, na seguinte passagem, *in verbis*:

Autores de diferentes abordagens indicam que **uma gestão centrada no controle rigoroso de processos e cumprimento de metas**, especialmente se estiverem **vinculadas à remuneração**, tem **efeitos negativos sobre a saúde mental dos trabalhadores**, pois estabelece um **clima permanente de tensão, stress e insegurança**. Ressalta-se, também, que a “uberização estabelece uma dinâmica profissional marcada pela sujeição, dominação, desgaste, competitividade, desconfiança e reforço do individualismo, sequestro do tempo e dos processos de subjetivação<sup>11</sup>. (os grifos são nossos)

Com efeito, trata-se de conclusão irreparável, pois é óbvio que o servidor – submetido a semelhante lógica de produção e avaliação -, lutará com “unhas e dentes” para não sofrer redução remuneratória, ciente de que a “não produção” ou a “baixa produção” poderão se reverter em descontos nos seus já parcos recursos financeiros, afora a submissão a eventual processo administrativo disciplinar.

Nesse passo cumpre lembrar e realçar que o represamento de benefícios a conceder no INSS (as filas agora são “virtuais”, e não mais na porta das Agências, quando eram mais visíveis), aliado ao caos no atendimento dos segurados, não são situações decorrentes da pretensa ausência de produtividade dos servidores, mas resultado inexorável do **completo e absoluto sucateamento da autarquia**, já que ocorrem sempre e com dramática normalidade. É seguro afirmar que a pressão sobre os servidores, traduzida nas draconianas regras da

---

<sup>11</sup> SOUZA, Raoni de Lucena. **Programa de Gestão e Desempenho: ponte para uberização no serviço público federal brasileiro**. Revista brasileira de saúde ocupacional. 2023; 48.  
Disponível em: <<https://www.scielo.br/rbso/a/jYpSYJhwSwW9rBqrGBMHGqt/?lang=pt>>. Acesso em 19/02/2025.

Portaria aqui combatida, **não trará normalidade aos serviços do INSS**, tamanho o descaso da Administração com a população e com os próprios servidores.

Foi diante desse quadro caótico que de há muito a categoria vem reivindicando - seja na greve havida em 2024 ou em movimentos paredistas precedentes -, que o INSS assegure a imediata realização de concurso público para suprir a ausência de dezenas de milhares de servidores que lograram a aposentadoria nos últimos anos, entre outras providências tendentes a aperfeiçoar os serviços do órgão.

Para ilustrar o atual descalabro administrativo imposto ao INSS, é oportuno mencionar a matéria abaixo, publicada no jornal “O Globo” de 03 de junho de 2024, que nos informa que entre janeiro de 2023 e meados de abril de 2024, **as constantes falhas do sistema de processamento de dados do INSS somaram nada mais, nada menos, do que 2 (dois) meses, 13 (treze) horas e 36 (trinta e seis) minutos fora do ar.** Veja-se:



Demais disso, tem-se ainda que a precariedade das condições de trabalho dentro do INSS pode ser ilustrada por documento oficial elaborado pela própria Autarquia, **conclusivo em apontar a ausência de condições tanto no ambiente “presencial”, quanto no ambiente “virtual”** (“Relatório de Avaliação – Gestão de Despesas Operacionais do INSS – Exercício de 2024”, cópia em anexo). Há precariedade estrutural constatada pela própria Autarquia, que não se resolverá através da criação de regime de trabalho com regras draconianas, como se a pressão sobre os servidores na ativa pudesse ser capaz de resolver o sucateamento do INSS, a histórica carência de pessoal e as deficiências estruturais do órgão.

O Programa de Gestão de Desempenho (PGD), implantado sob pretexto de avaliar o exercício das atividades dos servidores, na perspectiva da efetividade

e qualidade do serviço, configura-se, na prática, por suas inconsistências, em instrumento para assédio moral institucional da categoria, visto que a Portaria em questão - sem resolver previamente as crônicas dificuldades do INSS (tais como a carência de pessoal, as péssimas condições de trabalho e saúde ocupacional, e a ausência de equipamentos e sistemas de informática eficientes e confiáveis -, ainda assim vem aumentar as metas de produtividade em 30% (trinta inteiros por cento), sob pena de descontos remuneratórios e punições funcionais, o que denota que a autarquia pretende dar conta da crescente demanda do INSS através do agravamento do regime de trabalho dos servidores.

**h) Quanto à violação à eficiência administrativa. Trabalho regulado por volume de entrega dissociado da qualidade. Potencial aumento de demandas judiciais em face da autarquia previdenciária**

Importante frisar, neste ponto, que a concepção de trabalho do INSS voltada à produtividade, por “volume de entregas” (por produto ou por metas), etc., não se traduz necessariamente em qualidade na prestação do serviço público, o que ofende o princípio da eficiência e o interesse público.

Com efeito, força é reconhecer que o enorme volume de demandas atribuído aos servidores da autarquia (em número diminuto, se comparado com a quantidade de servidores há 10 anos ou mais), *vis a vis* a perversa lógica de aferição de frequência pelo cumprimento de metas (para fins de remuneração e sanção), e ainda ante a ausência de métricas claras e objetivas de avaliação quanto à qualidade, faz antever que os substituídos passem, automática e gradativamente, a **priorizar quantidade e volume em detrimento de qualidade**, já que é a entrega dessa “quantidade” que permitirá que se vejam livres de descontos remuneratório e processos disciplinares.

Por outro lado, impende ponderar que o ato de indeferir requerimentos sob análise depende de fundamentação muito mais rasa do que o ato de deferir os pedidos por eles veiculados pelos segurados. Aliás, o deferimento (por importar aumento de despesa), é costumeiramente muito mais fiscalizado pelos órgãos de controle, não raras vezes desaguando na responsabilização administrativa, civil e penal do servidor o praticou, o que vem assim se somar ao privilégio dado pela

Portaria a “quantidade” de decisões, do que provavelmente no aumento do número de indeferimento de pedidos formulados pelos segurados, visto que assim os servidores envolvidos conseguirão (i) manter a produtividade alta (métrica para frequência e como forma de evitar cortes em sua remuneração) e (ii) evitar responsabilizações por deferimentos indevidos.

Assim, ao fim e ao cabo, a tendência é que esse círculo vicioso faça aumentar o número de processos judiciais movidos contra o indeferimento dos pedidos administrativos dirigidos ao INSS, sem olvidar dos prejuízos àqueles que necessitam dos benefícios previdenciários a cargo da autarquia.

Destarte, ainda que tais questões transcendem a discussão acerca de ilegalidade ou inconstitucionalidade da Portaria combatida, elas certamente são relevantes para posicionamento do debate em tela dentro do contexto social.

## **5. Da concessão da tutela de urgência**

Do acima exposto, advém a necessidade imperiosa de conceder-se tutela de urgência, na medida em que encontram-se presentes os requisitos legais autorizadores do provimento liminar, na forma do disposto no art. 300, § 2º, do Código de Processo Civil.

A prova inequívoca do potencial prejuízo que está para ser impingido aos substituídos reside na aplicação irrestrita e incondicional das regras previstas na Portaria PRES/INSS nº 1.800, de 31/03/2024, em especial:

⇒ o **art. 1º, § 1º, c/c art. 13, § 1º**, por tornarem obrigatória a adesão ao PGD na modalidade presencial, ausente base legal que a sustente (violação ao princípio da reserva legal);

⇒ o **art. 6º, § 2º**, por atribuir ao servidor a responsabilidade por providenciar e custear a estrutura necessária, física e tecnológica, para fins de participação em teletrabalho, ausente base legal que a sustente (violação ao princípio da reserva legal);

⇒ o **art. 19**, por estabelecer aos servidores da modalidade de teletrabalho, nos regimes de parcial ou integral, uma majoração da meta em 30% (trinta por cento), ausente base legal que a sustente (violação ao princípio da reserva legal);

⇒ o art. 44, § 1º c/c art. 48, §§ 1º e 2º, por estabelecerem a possibilidade de descontos em folha de pagamento pelo não atingimento de meta, bem como a adoção de procedimentos de apuração de responsabilidade, com a submissão dos servidores a processo administrativo disciplinar (art. 143 - Lei nº 8.112/1990), ausente base legal que os sustente (violação ao princípio da reserva legal).

Sob tal contexto, é intuitiva a forte pressão psicológica imposta aos servidores do INSS, tanto no que pertine às metas que deverão obrigatoriamente cumprir (ao custo de jornadas extenuantes), quanto no que diz com a não-redução de suas remunerações e à não classificação de suas condutas, nos casos de “ausência de produção” ou de “baixa produção”, como “irregularidades”, “infrações” e mesmo “atos ilícitos”.

Neste sentido é de ver que o INSS já estabeleceu um **cronograma de migração gradativa às novas regras do PGD**, conforme previsão do art. 63 da indigitada Portaria nº 1.800/2024:

Art. 63. O INSS adotará um processo de migração gradativa às regras e procedimentos desta Portaria a partir da data de sua publicação.

§ 1º O processo de migração terá duração **até 1º de março de 2025**, dentro do qual:

I - **até o dia 15 de fevereiro de 2025** as Diretorias, áreas técnicas e SRs deverão promover, por meio de equipe designada, processo de seleção dos participantes em teletrabalho;

II - **de 1º de janeiro a 28 fevereiro de 2025** as chefias das unidades deverão pactuar e terem seus respectivos planos de entrega aprovados junto às chefias das unidades superiores;

IV - **de 1º de janeiro a 28 de fevereiro de 2025** os participantes deverão pactuar e terem seus respectivos planos de trabalho aprovados junto às chefias das respectivas unidades; e

(grifo nosso)

Vê-se, assim, que o processo de implantação do PGD - sob as regras draconianas ora denunciadas -, encontra-se em pleno vigor, tendo como marco final a data de 1º de março do corrente ano.

A **probabilidade do direito** – o *fumus boni juris* (art. 300, *caput*, do NCPC - art. 273, *caput*, do CPC/1973) –, é manifesta na plausibilidade da tese jurídica levantada, em especial no que pertine ao **vício formal de iniciativa** do Sr. Presidente do INSS para, mediante portaria, criar regras que digam respeito a servidores públicos, afetando jornada e remuneração (adesão obrigatória para servidores em trabalho presencial, substituição do controle de jornada por um

controle de entregas, majoração de metas em 30% para servidores em teletrabalho, promoção de descontos remuneratórios por não cumprimento de metas e submissão a processo administrativo disciplinar), de competência privativa do Sr. Presidente da República, em detrimento da aplicação das normas previstas na Lei nº 8.112/1990 e da Constituição Federal.

O **perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo** – o *periculum in mora* (art. 300, *caput*, do CPC) –, é manifesto na urgência do provimento jurisdicional, ainda que de forma provisória, na medida em que o processo de implantação do PGD, sob ditas regras ilegais e inconstitucionais, como já dito alhures, tem como termo final a data de 1º-03-2025.

Ademais, inexistente qualquer **perigo de irreversibilidade do provimento antecipado** (art. 300, § 3º, do CPC), a justificar eventual negativa da medida liminar ora buscada, pois ao INSS caberá simplesmente manter os servidores sob o regular exercício de suas atividades, sem lhes impor o pesado ônus da submissão às regras aqui apontadas como ilegais e inconstitucionais, de resto desnecessárias para que o órgão cumpra sua finalidade institucional de bem atender à população necessitada de seus benefícios: em realidade, o INSS pretende compensar a já pública e notória carência de pessoal em seus quadros funcionais, **“espremendo os limões”** do quadro funcional existente, como forma de pretensamente atender e/ou amenizar a já reconhecida demanda reprimida da autarquia. Simples assim!!!

Portanto, resta plenamente justificada a necessidade de concessão da tutela de urgência no caso concreto, ante a relevância dos fundamentos aqui invocados.

## **6. Dos pedidos**

À vista do que acima exposto, é a presente peça para requerer se digne Vossa Excelência:

a) de admitir o processamento da presente feito pelo rito da Lei da Ação Civil Pública, levando-se em conta ainda o que dispõe o art. 18 da Lei nº 7.347, de 1985, com a redação dada pela Lei nº 8.078, de 1990 (*“Nas ações de que trata esta Lei, não haverá adiantamento de custas, emolumentos, honorários periciais e*

*quaisquer outras despesas, nem condenação da associação autora, salvo comprovada má-fé, em honorários de advogado, custas e despesas processuais”);*

b) sucessivamente, na remota hipótese de não ser admitido o processamento da presente pelo rito da Lei da Ação Civil Pública, requer seja recebida a presente demanda como ação pelo rito ordinário, garantindo-se, todavia, a dispensa do pagamento de custas, a teor do disposto no art. 87 da Lei nº 8.078/90;

c) seja deferida **tutela de urgência em caráter liminar, inaudita altera parte**, para o efeito de reconhecer - em caráter incidental e no exercício do controle difuso de constitucionalidade -, a inconstitucionalidade parcial da Portaria PRES/INSS nº 1.800, de 31/12/2024, **por vício formal de iniciativa**, determinando ao INSS a imediata suspensão de seus efeitos, no caso concreto, relativamente aos seguintes dispositivos:

c.1) o **art. 1º, § 1º c/c art. 13, § 1º**, por tornarem obrigatória a adesão, ao PGD, de servidores que se encontram em trabalho presencial, ausente base legal para tanto, **garantindo-se aos servidores em tal condição o direito de oposição e/ou de livre adesão;**

c.2) o **art. 6º, § 2º**, por atribuir aos substituídos a responsabilidade por providenciar e custear a estrutura física e tecnológica necessária à participação em teletrabalho, ausente base legal para tanto, **imputando-se tal ônus ao INSS, como ente responsável pela estrutura física e operacional de trabalho de seus servidores;**

c.3) o **art. 19**, por impor aos servidores participantes da modalidade de teletrabalho (regimes parcial ou integral), uma majoração de metas no patamar de 30% (trinta por cento), em evidente violação ao princípio da isonomia e ausente base legal a tanto, **determinando-se ao INSS que se abstenha de exigir tal excedente, até final julgamento da lide;**

c.4) o **art. 44, § 1º e o art. 48, §§ 1º e 2º**, por estabelecerem a possibilidade de descontos em folha de pagamento em razão do não-atingimento das metas fixadas, bem assim a adoção de

procedimentos de apuração de responsabilidade, com a submissão dos servidores a processo administrativo disciplinar (art. 143 da Lei nº 8.112/1990), ausente base legal para tanto, **determinando-se ao INSS que se abstenha de promover tais descontos e de promover abertura de processo administrativo disciplinar em tal hipótese; e,**

c.5) de reconhecer/declarar a insubsistência de eventual pactuação individual que já tenha sido firmada pelos substituídos durante o mês de fevereiro de 2025, mediante os termos de responsabilidade disponibilizados no bojo da malsinada Portaria;

d) de determinar a citação do **Instituto Nacional do Seguro Social – INSS**, para contestar a presente ação, querendo, sob as penas da Lei;

e) No mérito, ratificando-se ou concedendo-se a tutela de urgência postulada no item “c” anterior, **julgar procedente a ação**, para o fim de: reconhecer o direito dos servidores substituídos de não se submeterem a Portaria PRES/INSS nº 1.800, de 31/12/2024 (DOU de 31/01/2025) – e alterações posteriores – nos pontos controvertidos acima fundamentados, ainda que isso implique o **exercício do controle difuso de constitucionalidade**, considerando-se inaplicáveis aos substituídos, em definitivo, as seguintes disposições:

e.1) o **art. 1º, § 1º c/c art. 13, § 1º**, por tornarem obrigatória a adesão, ao PGD, dos servidores que se encontram na modalidade presencial, ausente base legal, **garantindo-se aos servidores em tal condição o direito de oposição e/ou de livre adesão;**

e.2) o **art. 6º, § 2º**, por atribuir ao servidor a responsabilidade por providenciar e custear a estrutura necessária, física e tecnológica, para fins de participação em teletrabalho, ausente base legal, **imputando-se tal ônus ao INSS, como ente responsável pela estrutura física e operacional de trabalho de seus servidores;**

e.3) o **art. 19**, por estabelecer aos servidores participantes da modalidade de teletrabalho (regimes parcial ou integral), uma majoração de metas no patamar de 30% (trinta por cento), em evidente violação ao princípio da isonomia e ausente base legal

para tanto, **determinando-se ao INSS que se abstenha em definitivo de exigir tal excedente;**

e.4) o **art. 44, § 1º e art. 48, §§ 1º e 2º**, por estabelecerem a possibilidade de descontos em folha de pagamento pelo não-atingimento das metas, assim como a adoção de procedimentos de apuração de responsabilidade, com a submissão dos servidores a processo administrativo disciplinar (art. 143 da Lei nº 8.112/1990), ausente base legal, **determinando-se ao INSS que se abstenha de promover tais descontos e de promover abertura de processo administrativo disciplinar em tal hipótese;**

f) Seja o INSS, ainda, **condenado** ao cumprimento adveniente das obrigações estampadas nos itens anteriores, bem assim:

f.1) **ao pagamento/restituição de valores porventura descontados dos servidores** no curso da lide, por eventual não cumprimento e/ou cumprimento parcial dos planos de trabalho/metras, em diferenças devidamente atualizadas e acrescidas de juros legais;

f.2) **a promover a revisão das fichas funcionais dos servidores, extirpando eventuais registros funcionais negativos**, de ordem disciplinar, por conta de eventual não cumprimento e/ou cumprimento parcial dos planos de trabalho/metras que tenham sido apurados em processo administrativo disciplinar instaurado para tal fim;

f.3) **ao pagamento de indenização por toda e qualquer despesa que os substituídos em teletrabalho tenham realizado**, quando diretamente relacionada com a estruturação do trabalho em suas residências (instalação/aquisição de computador, despesas com internet, luz, telefone, etc.), tudo a ser verificado durante a fase de liquidação, em diferenças devidamente atualizadas e acrescidas de juros moratórios;

g) Seja o INSS, demais disso, **condenado ao pagamento dos ônus sucumbenciais, notadamente custas e honorários advocatícios;**

Requer, ainda, seja deferida a produção de todos os meios de prova em Direito admitidos.

Requer, por derradeiro, seja determinada a oitiva do Ministério Público Federal.

Dá à causa o valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais).

Justiça!

Florianópolis, 25 de fevereiro de 2025.

**Luís Fernando Silva**

**OAB/SC 9482**