

**Ao Juízo da \_\_\_ª Vara Federal da Subseção Judiciária de Curitiba, Seção Judiciária do Paraná.**

**SINDICATO DOS SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS EM SAÚDE, TRABALHO, PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL NO ESTADO DO PARANÁ – SINDPREVS-PR**, entidade sindical de primeiro grau, inscrita no CNPJ sob o n.º 80.919.673/0001-89, com sede em Curitiba/PR, na Rua Marechal Deodoro, n.º 500, cj. 158, Bairro Centro, CEP 80.010-010, com endereço eletrônico [sindprevs@yahoo.com.br](mailto:sindprevs@yahoo.com.br), vem perante Vossa Excelência, por intermédio de seus procuradores abaixo firmados, os quais recebem intimações nesta Capital, na Rua Fernando Amaro, n.º 71, bairro Alto da XV, cujo endereço eletrônico é [trindadeearzeno@tea.adv.br](mailto:trindadeearzeno@tea.adv.br); por seus advogados **MARCELO TRINDADE DE ALMEIDA**, inscrito na OAB/PR sob o n.º 19.095 e **JOÃO LUIZ ARZENO DA SILVA** inscrito na OAB/PR sob o n.º 23.510, integrantes do escritório jurídico **TRINDADE & ARZENO ADVOGADOS ASSOCIADOS**, inscrito na OAB/PR sob o n.º 631 e no CNPJ sob o n.º 03.242.615/0001-12, cujo endereço eletrônico é [trindadeearzeno@tea.adv.br](mailto:trindadeearzeno@tea.adv.br), propor a presente

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA**  
**com pedido de tutela de urgência**

em face do **INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL – INSS**, pessoa jurídica de direito público, inscrito no CNPJ nº 29.979.036.0001-40, com sede na Rua João Negrão, nº 11, bairro Centro, Curitiba, Paraná, o qual deverá ser citado na pessoa de seu representante legal, junto à Procuradoria-Geral Federal, ante as razões fáticas e jurídicas a seguir expendidas.

## 1. Síntese dos fatos.

A pretensão aqui vertida diz com o direito dos substituídos, enquanto servidores integrantes da Carreira do Seguro Social regida pela **Lei nº 10.855, de 01-04-2004** perante o INSS, 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, Ed. 22, Seção 1, p. 70) – que instituiu Programa de Gestão e Desempenho-PGD no âmbito do Réu.

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)**, com o intuito de substituir o controle convencional 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, acarretando 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**, de modo a invadir competências do Congresso Nacional, impondo regras sem qualquer base legal e criando obrigações para os servidores da Carreira do Seguro Social, ao mesmo tempo em que revogando, na prática, dispositivos da Lei nº 8.112/1990, como se legislador fosse.

Assim, em síntese, o Sr. Presidente do INSS incorreu em **vício de iniciativa**, ao versar/dispôr sobre matéria de competência exclusiva 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 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 previsse, no art. 19 da Portaria nº 1.800/2024, a tal majoração da meta em 30% para os servidores participantes na modalidade de teletrabalho. Todavia, sem qualquer contraprestação pelo serviço extraordinário, em detrimento da aplicação das regras previstas na 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 estabelecer 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 resultarão 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, a despeito da adesão ao PGD, não há qualquer garantia aos servidores, uma vez que:

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

(b) os que permanecerem em teletrabalho, terão que não só arcar com as 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*, terem ainda 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 adiante explicitado:

## Preliminarmente.

### 2. Da legitimidade do Autor para atuar como representante processual da categoria substituída na presente ação civil pública.

O Sindicato-Autor, SINDPREVS/PR, entidade sindical de primeiro grau, atua no presente feito na qualidade de **substituto processual 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 8.112/1990 (RJU).

Cinge-se a pretensão deduzida na presente ação a discutir acerca do direito dos substituídos de não serem submetidos ao regramento previsto no novo Programa de Gestão e Desempenho 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, Seção 1, p. 70)**, que serão adiante mencionados, em especial no que toca à adesão compulsória dos servidores em trabalho presencial, dentre outros aspectos que serão melhor especificados adiante.

Como se sabe, à entidade sindical autora incumbe a defesa dos direitos e interesses, coletivos e individuais, da categoria e, especialmente, de seus associados, tanto em questões administrativas quanto judiciais, por expressa autorização da Constituição Federal (art. 8º, III), da legislação ordinária (art. 3º, da Lei nº 8.073/1990 e art. 240, “a”, da Lei nº 8.112/1990) e de seu Estatuto. E ao contrário das associações, que dependem de autorização expressa de seus associados para figurarem no polo ativo da relação processual (art. 5º, inciso XXI, CF/88), não necessita o Sindicato de autorização assemblear para ingresso de ações, na medida em que postula sob a legitimação extraordinária que lhe foi conferida no Texto da Lei Maior (art. 8º, inc. III), **sem quaisquer limitações**.

Os referidos dispositivos são claros ao atribuir aos Sindicatos o dever e não apenas o poder de defenderem os interesses individuais e coletivos de toda categoria profissional, abrangendo todos os trabalhadores, associados ou não.

Vale mencionar, ainda, a fim de evitar quaisquer questionamentos sobre a legitimidade ativa do Autor, que o art. 8º, inciso III, da Constituição Federal, não trata do instituto da representação processual dos Sindicatos, mas sim de efetiva **substituição processual**, tal como já apontado pela doutrina e jurisprudência pátria.

**Nesse sentido, o Pleno do Egrégio Supremo Tribunal Federal, em julgamento ocorrido no dia 18 de junho de 2015, reconheceu a repercussão geral da questão constitucional suscitada, no sentido de reafirmar a jurisprudência dominante daquela Corte e fixar a seguinte tese:**

**Tema n.º 823/STF. 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. (STF, Recurso Extraordinário n.º 883.642/AL, DJ de 26/06/2015, Relator Ministro RICARDO LEWANDOWSKI, Pleno, julgado em 18/06/2015.) (Grifou-se)**

Evidente, assim, que, no que diz respeito aos interesses da categoria substituída, o ente sindical autor encontra-se perfeitamente legitimado para ajuizar a medida judicial em questão. Inequívoca, portanto, a legitimidade ativa *ad causam*.

### **2.1 Da legitimidade ativa *ad causam* da entidade autora para a propositura de ação civil pública.**

A legitimidade ativa da entidade autora para propor a presente ação encontra amparo, em primeiro lugar, no **artigo 5º, inciso XXI, da CRFB/88**. Do poder-dever de atuar em defesa dos associados que representa decorre a necessidade de utilização de todos os meios processuais disponíveis para bem desempenhar a sua função.

No caso específico da **ação civil pública**, esta legitimidade ativa encontra fundamento também no artigo 5º da Lei n.º 7.347, de 24 de julho de 1985, *in verbis*:

Art. 5º. A ação principal e a cautelar poderão ser propostas pelo Ministério Público, pela União, pelos Estados e Municípios. Poderão também ser propostas por autarquia, empresa pública, fundação, sociedade de economia mista ou **por associação que:**

I - esteja constituída há pelo menos um ano, nos termos da lei civil;

II - **inclua entre suas finalidades institucionais** a proteção ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência, ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

Como se vê, basta que a entidade associativa ou sindical inclua entre suas finalidades institucionais a defesa de qualquer dos temas elencados no inciso II da norma acima transcrita, para que a sua legitimidade para propor a ação civil pública esteja caracterizada.

De outra parte, é inquestionável que a ação civil pública constitui meio processual idôneo para veicular postulação de reparação de danos causados a **qualquer interesse difuso ou coletivo**, em face do que dispõe o **artigo 1º da Lei n.º 7.347/85**:

Art. 1º. Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos causados:

I - ao meio-ambiente;

II - ao consumidor;

III - a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

IV - a **qualquer outro interesse difuso ou coletivo**;

V - por infração da ordem econômica.

O disposto no inciso IV da norma acima transcrita, acrescentado pelo artigo 110 da Lei n.º 8.078/90, não deixa margem a dúvidas quanto ao cabimento da ação civil pública para a defesa de qualquer interesse difuso ou coletivo. Esta disposição, como se sabe, constava do projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional em 1985, mas foi vetada pelo então Presidente da República.

Com o advento da Constituição Federal de 1988, no entanto, passou a ser inequívoca a competência do Ministério Público para a defesa, através de ação civil pública, de qualquer interesse difuso ou coletivo, em face do que reza a norma inscrita no artigo 129, inciso III, da Constituição de 1988. Em consequência, a Lei n.º 8.078/90 apenas veio adequar a Lei n.º 7.347/85 à nova ordem constitucional, explicitando que esta maior abrangência da ação civil pública não estava restrita às demandas propostas pelo Ministério Público, **e sim abrangia todos os co-legitimados**.

É importante registrar, ademais, que a expressão “*interesses difusos e coletivos*”, utilizada no artigo 1º da Lei n.º 7.347/1985, **não** exclui os chamados **interesses individuais homogêneos**.

Em primeiro lugar, porque estes últimos nada mais são do que espécies do gênero “**interesse metaindividual**”, como vêm sendo reconhecidos pela doutrina e

jurisprudência pátrias. Em segundo lugar, porque a expressão “*interesses individuais homogêneos*” só veio a ser consagrada em nosso ordenamento jurídico pela Lei n.º 8.078/90, em seu artigo 81, razão pela qual não se poderia exigir que lei anterior a tivesse previsto.

Por fim, porque a própria Lei n.º 8.078/90, que introduziu em nosso ordenamento a referida expressão, cuidou de, ao acrescentar um dispositivo à Lei n.º 7.347/85 (o artigo 21), deixar expresso que se aplicariam, a partir de então, “*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*”.

Duas consequências importantes decorrem da inclusão desta disposição na Lei n.º 7.347/85. A primeira delas é de que passam a ser aplicáveis à Lei da Ação Civil Pública, no que não houver incompatibilidade, as disposições contidas no Título III da lei que instituiu o Código de Defesa do Consumidor. E este Título III é justamente aquele que cuida “*Da Defesa do Consumidor em Juízo*”, versando, entre outros temas, sobre **as ações coletivas para a defesa de interesses individuais homogêneos** (Capítulo II, artigos 91 a 100). Dessa forma, é inafastável a aplicabilidade à Ação Civil Pública das normas que, na Lei n.º 8.078/90, regulam a utilização de ações coletivas para a defesa de interesses individuais homogêneos.

A segunda consequência é a presença, no próprio texto da Lei n.º 7.347/85, de uma menção expressa a interesses individuais. A partir do momento em que entrou em vigor a alteração introduzida no artigo 21 da Lei n.º 7.347/85 pela Lei n.º 8.078/90, aquele primeiro diploma legal passou a se referir não apenas a interesses difusos e coletivos, mas também a interesses individuais.

Desde então, tornou-se insustentável qualquer tentativa de restringir o campo de atuação da Ação Civil Pública aos chamados interesses difusos e aos interesses coletivos. A partir daquele momento, a discussão passou a se restringir apenas à amplitude da legitimidade do Ministério Público para a defesa de interesses individuais homogêneos – ou seja, se o Ministério Público poderia defender quaisquer interesses individuais homogêneos em juízo, ou se poderia defender apenas aqueles interesses que se identificassem com o interesse social, ou ainda, segundo outra concepção, apenas interesses ou direitos individuais indisponíveis. **Por todo o exposto, não há mais dúvida quanto à viabilidade da utilização da ação civil pública para a defesa de interesses individuais homogêneos.**

Nesse sentido, firmou-se o posicionamento do E. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA acerca a legitimidade das associações e sindicatos para a propositura de ação civil pública, conforme se pode extrair das seguintes decisões:

Ementa: PROCESSO CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LEGITIMIDADE ATIVA DO SINDICATO. ISENÇÃO DE CUSTAS. ART. 18 DA LEI N. 7.347/1985. RECURSO ESPECIAL. PROVIMENTO. AGRAVO INTERNO. DECISÃO MANTIDA.

I - Na origem, trata-se de agravo de instrumento contra acórdão que manteve decisão que negou a isenção de custas da parte autora de ação civil pública. A decisão monocrática deu provimento ao recurso especial para determinar a isenção de custas.

**II - Conforme entendimento pacífico desta Corte, 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.**

III - Com o processamento da presente demanda na forma de ação civil pública, plenamente incidente o art. 18 da Lei n. 7.347/1985, com a isenção de custas. Nesse sentido: AgInt no AREsp n. 740.412/RJ, relator Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, julgado em 20/2/2020, DJe 28/2/2020; REsp n. 1.721.212/SP, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 6/3/2018, DJe 22/11/2018.

IV - Agravo interno improvido.

(STJ, AgInt no REsp n.º 1.855.690/DF, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 17/5/2022, DJe de 20/5/2022)

Por fim, no que é pertinente ao caso em tela, imperioso salientar que as Cortes Superiores já firmaram sua jurisprudência quanto ao cabimento de declaração de inconstitucionalidade ou ilegalidade de ato normativo, em sede de controle difuso, no âmbito da ação civil pública, conforme precedentes abaixo colacionados:

Ementa: ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. SERVIÇO DE TRANSPORTE PRIVADO DE PASSAGEIROS. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LEI MUNICIPAL. CONTROLE INCIDENTAL DE INCONSTITUCIONALIDADE. POSSIBILIDADE.

1. A jurisprudência do STJ entende **possível a declaração incidental de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos, em sede de ação civil pública, quando a controvérsia constitucional figurar como causa de pedir ou questão prejudicial indispensável à resolução do pedido principal.**

2. Agravo interno não provido.

(STJ, AgInt no REsp n. 1.921.375/TO, relator Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, julgado em 23/9/2024, DJe de 25/9/2024.)

Ementa: PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO EM AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. SERVIDOR PÚBLICO. AUSÊNCIA DE OMISSÕES. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. INCIDENTE DE ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI ESTADUAL. POSSIBILIDADE. ACÓRDÃO EM SINTONIA COM JURISPRUDÊNCIA DO STJ. NULIDADE PROCESSUAL. REVISÃO DO CONJUNTO FÁTICO-PROBATÓRIO DOS AUTOS. IMPOSSIBILIDADE. SÚM. N. 7/STJ. AGRAVO INTERNO NÃO PROVIDO. (...)

2. **"A jurisprudência do STJ entende possível a declaração incidental de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos, em sede de ação civil pública, quando a controvérsia constitucional figurar como causa de pedir ou questão prejudicial indispensável à resolução do pedido principal.2. Agravo interno não provido."** (AgInt no REsp n. 1.364.679/MG, relator Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, julgado em 19/2/2019, DJe de 22/2/2019.) (...)

5. Agravo interno não provido.  
(STJ, AgInt no REsp n. 1.993.472/MS, relator Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 8/5/2023, DJe de 10/5/2023.)

Portanto, está demonstrada a legitimidade do sindicato Autor para a propositura da presente ação civil pública, objetivando a tutela dos interesses individuais homogêneos de todos os servidores substituídos que se encontrarem contemplados no pedido em tela.

### Do direito

#### 3. Dos vícios existentes na Portaria PRES/INSS nº 1.800 de 31/12/2024.

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, senão vejamos.

##### 3.1. Do vício de iniciativa. Inconstitucionalidade formal da Portaria n.º 1800/2024.

Já de início, importa destacar a mais absoluta incompetência material por parte 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 próprias de Leis, normas primárias fruto do processo legislativo no Poder competente.

Em que pese se tratar de ato normativo de natureza regulamentar, sendo portanto, ato normativo secundário, a Portaria nº 1.800/2024 acabou por **innovar no mundo jurídico**, criando regras distintas das existentes na Lei nº 8.112/90 e na Lei nº 10.855/04 no que tange ao exercício laboral de servidores públicos, controle de jornada, forma de execução do trabalho, responsabilizações, entre outros.

Com isso, o INSS **invadiu o espaço reservado à lei**, implicando na sua inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, ante a incompetência do Presidente do INSS para, mediante ato administrativo de eminente natureza secundária, 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;

d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;

f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.

§ 2º A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles. (grifo nosso)

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 de autêntico **vício formal**, a impregnar as respectivas regras de nulidade absoluta: 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 (suposta autorização para a Portaria nº 1.800/2024), padece dos mesmos vícios de iniciativa, uma vez que também inova no mundo jurídico em frontal contrariedade à Lei. Aliás, a competência do Presidente da República prevista no artigo 84, inciso VI, da CRFB/88 não lhe autoriza

contrariar a legislação vigente, mas unicamente dispor sobre a organização e o funcionamento dos órgãos públicos dentro das margens da Lei.

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, seguem lições do Ministro Gilmar Mendes e do atual 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>1</sup>**

(destaque nosso)

Impõe-se, assim, o necessário reconhecimento do direito dos servidores substituídos de não serem obrigados a se submeter à Portaria nº 1.800/2024, haja vista a inconstitucionalidade formal existente nos inúmeros dispositivos abaixo explicitados, 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.

### **3.2. Da violação ao Princípio da Legalidade.**

Superada a prefacial aduzida acima, ainda assim, não se poderia falar em convívio pacífico das disposições da 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), inúmeras regras foram criadas, ou sem base legal (inovando no mundo jurídico,

---

<sup>1</sup> MENDES, Gilmar. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 977

culminando em inconstitucionalidade pela usurpação da função legislativa), ou contrariando expressamente dispositivos legais (o que resulta em ilegalidade e, indiretamente, inconstitucionalidade).

Nesse contexto, a Portaria nº 1.800/2024 padece de dupla ilegalidade e inconstitucionalidade: (i) contraria as Leis existentes e inova no mundo jurídico e (ii) é amparada por ato normativo que padece dos mesmos vícios formais e materiais.

Nesse diapasão, seguem abaixo, de maneira pormenorizada e por aspectos da Portaria n.º 1.800/2024, as razões para reconhecimento do direito dos servidores a não serem compelidos a aderirem às disposições ilegais e/ou inconstitucionais.

### **3.2.1. Quanto à compulsoriedade de adesão ao PGD na modalidade presencial.**

Inicialmente, na forma do art. 1º da Portaria nº 1.800/2024, se instituiu algo absolutamente ímpar e contraditório: a adesão<sup>2</sup> 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.  
(destaque nosso)

---

<sup>2</sup> Que pressupõe voluntariedade.

Ou seja, a portaria ora combatida prevê a adesão facultativa para servidores em teletrabalho e a “adesão” compulsória para servidores em trabalho presencial, quando a **livre adesão ao referido programa deveria ser assegurada para todos os substituídos.**

Ora, os servidores substituídos são regidos por regime jurídico próprio (Lei nº 8.112/90 e Lei nº 10.855/04), o que torna a “obrigatoriedade de adesão” por parte dos servidores em trabalho presencial violação direta ao princípio da reserva legal insculpido no inciso II do art. 5º da Constituição Federal, que assim dispõe:

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

Aliás, o Princípio da Legalidade de que trata o art. 37 da Carta Magna implica que a Administração Pública deve, necessariamente, agir nas estreitas margens da Lei. Nesse sentido é a boa doutrina da professora Maria Sylvania 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>3</sup>. (Destacou-se)

Assim, de forma absolutamente dissonante da legislação vigente, o INSS altera a dinâmica do labor dos substituídos (quanto ao controle de jornada por entrega de trabalhos ou cumprimento de metas) e obriga os servidores que trabalham presencialmente a “aderir” ao referido programa, sem qualquer base legal.

É absolutamente irrazoável que se possa forçar todos os servidores em trabalho presencial a atingir determinada meta de produtividade - meta definida unilateralmente pelo INSS e passível de inexecutabilidade - como critério para lhes atribuir a frequência ao trabalho, que pode lhes implicar, inclusive, redução remuneratória por eventual não atingimento de meta.

---

<sup>3</sup> DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. Direito Administrativo. 30. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2017. p. 95

Ou seja, de forma absolutamente descompassada da legislação, cria deveres aos servidores substituídos que laboram presencialmente, dever esse que pode implicar o aumento do volume de trabalho (como forma de corrigir um problema estrutural no INSS), falta ao trabalho imputada em caso de não atingimento da meta, cortes na remuneração e até mesmo sanções disciplinares.

Nesse contexto, é evidente a violação ao princípio da legalidade, isonomia, razoabilidade e proporcionalidade, uma vez que, repisa-se, houve inovação ilegal na Portaria combatida, obrigado servidores a “aderirem” ao programa criado em desprezo à Lei que rege referidos servidores.

Ainda que a Portaria em questão 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 repisar que atos administrativos negociais tem como pressuposto fundamental o livre e consciente consentimento dos envolvidos aderindo à sistemática jurídica pré-existente, o que implica a necessária ilegalidade da obrigatoriedade de adesão imposta administrativamente.

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

### **3.2.2. Quanto à ilegal supressão do controle de efetividade e assiduidade por meio de registro de ponto.**

Segundo dispõe o art. 19 da Lei nº 8.112/1990, *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.

Ou seja, os servidores públicos federais têm jornada de trabalho de até 40 horas semanais, de modo que sua jornada diária máxima de labor é limitada a 8 horas.

Referida disposição legal é a positivação infralegal de norma constitucional prevista no artigo 7º, em leitura conjunta com o artigo 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 CRFB/88, que assim dispõem:

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 1.800/24, estabelece que os participantes do programa (de “adesão” obrigatória aos trabalhadores presenciais) 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.

Ou seja, o registro de controle de entrada e saída no Sisref não mais visa controlar o cumprimento da jornada máxima de 8 horas por dia, porque 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 com o servidor do INSS para os trabalhadores em teletrabalho), **(ii)** o volume de trabalho para cumprimento da meta for muito elevado ou o trabalho pactuado é demasiadamente laborioso ou **(iii)** ocorrer outros tipos de casos fortuitos ou força maior (por exemplo, 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 seria 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 pela adesão ao PGD são retiradas todas as garantias (e formas de as assegurar) quanto à limitação da duração do trabalho, respeito aos intervalos interjornadas e intrajornada, trabalho noturno como excepcionalidade, entre outros.

**É importante ponderar que o controle de jornada é uma garantia de duplo espectro: 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.**

Importante destacar 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, e 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>4</sup>

---

<sup>4</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.

Significa dizer, portanto, que a voluntariedade dos substituídos em trabalhar por mais de 8 ou 6 horas de trabalho diariamente, ou dispensar os intervalos ou o descanso semanal não tem o condão de sanar a ilegalidade/inconstitucionalidade perpetrada pela Portaria nº 1.800/24, uma vez que, além de se tratar de direito social irrenunciável, há evidente interesse público em servidores em plenas condições físicas e mentais para o bom desempenho de suas funções, implicando, como medida assecuratória, no necessário controle de jornada.

Afinal, sem a fiscalização pelo INSS do cumprimento dos limites mínimos e máximos e considerando a sistemática vigente de frequência por produção, é possível que servidores trabalhem 15 horas diárias e/ou não seja respeitado o descanso semanal remunerado, e não há qualquer limitação prevista na Portaria ora questionada quanto a isso - em que pese o próprio INSS pudesse habilitar função no sistema bloqueando o trabalho após o horário pactuado.

Além disso, importante salientar que não houve revogação expressa do Decreto nº 1.590, de 10-08-1995, que ainda é o instrumento legal vigente que – regulamentando o art. 19 da Lei nº 8.112/1990 – dispõe sobre a jornada de trabalho dos servidores da Administração Direta e Indireta da União.

No particular, quanto à fixação de jornada de trabalho, com início, intervalo para refeição e fim, destacam-se os seus arts. 1º e 5º. Veja-se:

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

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

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

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

**Art. 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.**  
(Destacou-se)

E no seu art. 6º, incs. I a III, restaram previstos os mecanismos de 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.

§ 4º Os servidores, cujas atividades sejam executadas fora da sede do órgão ou entidade em que tenha exercício e em condições materiais que impeçam o registro diário de ponto, preencherão boletim semanal em que se comprove a respectiva assiduidade e efetiva prestação de serviço.

§ 5º O desempenho das atividades afetas aos servidores de que trata o parágrafo anterior será controlado pelas respectivas chefias imediatas.

§ 7º São dispensados do controle de frequência os ocupantes de cargos:

a) de Natureza Especial;

b) Comissionados Executivos – CCE e de Funções Comissionadas Executivas – FCE de nível 13 ou superiores, ou de cargos ou funções equivalentes;

c) de Direção – CD hierarquicamente iguais ou superiores a CCE de nível 13 ou CD – 3;

d) de Pesquisador e Tecnologista do Plano de Carreira para a área de Ciência e Tecnologia;

e) de Professor do Magistério Superior, integrante da Carreira de Magistério Superior, de que trata a Lei nº 12.772, de 28 de dezembro de 2012; e

f) de chefia máxima de unidade descentralizada da estrutura organizacional de órgão ou entidade nos Estados e no Distrito Federal.

§ 8º No interesse do serviço, o dirigente máximo do órgão ou entidade poderá manter o controle de frequência dos ocupantes de cargo de Pesquisador e Tecnologista do Plano de Carreira para a área de Ciência e Tecnologia, de que trata a alínea d do parágrafo anterior, conforme as características das atividades de cada entidade.

E com a edição do Decreto nº 1.867, de 1996, previu-se, em seu art. 1º, que:

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.

Portanto, não há falar em viabilidade de substituição incondicional, para fins remuneratórios, do **controle de assiduidade e pontualidade** dos participantes do PGD por 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 ou 6 horas diárias, o PGD implicará a necessidade de realização de jornadas exaustivas e na omissão da administração no pagamento de horas extras (que é direito assegurado aos servidores pela Carta Magna).

Nesse contexto, independentemente da modalidade de trabalho (presencial ou teletrabalho), é imperiosa a necessidade do 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, assim, o intervalo para almoço (intrajornada), o intervalo interjornada e o descanso semanal.

Nesse diapasão, requer seja reconhecido o direito de que, mesmo que aderindo voluntariamente ao PGD instituído pela Portaria nº 1.800/24, seja garantido aos substituídos a jornada de trabalho de 8 (oito) horas ou 6 (seis) horas diárias, o intervalo intrajornada e interjornada e o descanso semanal, determinando-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 ou 6 horas diárias e (iii) a compatibilidade entre as metas/entregas designadas aos substituídos e a sua respectiva jornada de trabalho diária e semanal prevista em lei.

### **3.2.2.1. Quanto ao desproporcional e desarrazoado aumento de metas 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% superior aos servidores que laboram em regime de teletrabalho, conforme art. 19, abaixo 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.

Ora, não há qualquer razão objetiva que justifique a razão para que os substituídos que aderirem ao PGD em regime de teletrabalho tenham um volume de trabalho significativamente superior (quase 1/3), de modo que a referida imposição viola o princípio da Isonomia.

Explicando a afirmação, conforme lições do professor Celso Antonio Bandeira de Mello, para verificação de uma violação à isonomia, necessário 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>5</sup>.

A complexidade do pensamento desse ilustre administrativista acerca das distinções que atentam contra o princípio da isonomia 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 discriminem legal seja convivente com a isonomia, consoante visto até agora, impende que **a concorram quatro elementos:**

- 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>6</sup>.
- (destaque nosso)

<sup>5</sup> MELLO, Celso Antonio Bandeira de. Conteúdo jurídico do princípio da igualdade. São Paulo: Malheiros, 1993. p. 21

<sup>6</sup> Idem. p. 38 e 41.

**Ou seja, estipular carga de trabalho adicional aos servidores resulta em violação ao princípio da Isonomia uma vez 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.**

A título especulativo, é possível deduzir que a majoração de trabalho aos servidores em teletrabalho decorre da ausência absoluta de controle de jornada desses trabalhadores, o que permitiria que o INSS exigisse que os substituídos trabalhassem muito além da jornada legal e constitucional diária/semanal sem qualquer controle e/ou contraprestação.

A majoração do labor aos trabalhadores presenciais, dentro desse escopo de desprezo às normas legais e constitucionais quanto à jornada de trabalho, não é viável, uma vez que, em razão do registro de comparecimento (artigo 28, § 1º, da Portaria nº 1.800/24), haveria provas documentais das eventuais horas extraordinárias para cumprimento da jornada - o que poderia implicar na responsabilização da Gestão do INSS por prática sistemática e institucionalizada de assédio moral. No entanto, aos servidores em teletrabalho não há qualquer tipo de controle/registro.

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 de trabalho atribuída aos servidores em teletrabalho, é evidente que há grande probabilidade de que os substituídos 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 1.800/24), pois não haveria qualquer tipo de registro oficial do labor excedente.

**Pela sistemática imposta na Portaria ora combatida, há fortes indícios de que o INSS almeja tornar regra aos substituídos em teletrabalho que esses laborem**

**muito além das 8 ou 6 horas diárias, afinal, não se dispensaria de qualquer forma de controle de jornada e estipularia meta 30% superior aos servidor em teletrabalho se esse não fosse seu objetivo.**

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 que não tenham seu volume de trabalho majorado em 30%, determinando ao INSS que se abstenha de exigir qualquer carga de trabalho adicional aos servidores em teletrabalho.

### **3.2.2.2. Quanto ao caráter punitivo da Portaria n.º 1.800/24.**

Não há, no ordenamento jurídico pátrio, qualquer regra, norma ou instrumento legal que autorize decesso remuneratório por não atingimento de metas de trabalho, muito menos de abertura de processo administrativo disciplinar que tenha por pressuposto uma baixa produtividade que possa ser enquadrável como “irregularidade”, “ilícito” ou “infração”. Assim, não há previsão de punições aos servidores nessas hipóteses.

Todavia, a Portaria nº 1.800/2024, de forma completamente inovatória, estabeleceu que:

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)

É quase como dizer que “não cumprir meta” é conduta punível com descontos remuneratórios e possível imposição de penalidade disciplinar, inclusive a pena capital da demissão.

Aliás, o caráter punitivista da portaria, responsabilizando servidores pelo não cumprimento de metas ou não entrega de produtos pactuados pressupõe que os servidores substituídos são autômatos capazes de manter índices de produtividade constantes ao longo dos meses, o que viola, além da própria dignidade da pessoa humana, os princípios da razoabilidade e proporcionalidade.

Porém, o constante temor de responsabilização pode, invariavelmente, culminar com o adoecimento dos servidores, bem como diminuir a qualidade das decisões administrativas, resultando, em último grau, em potenciais ações previdenciárias dedutíveis em face do próprio INSS.

No entanto, não há base legal para esse tipo de responsabilização pelo não cumprimento de metas ou não entrega de produtos, o que será melhor explicitado adiante.

#### **3.2.2.2.1. Da imposição de descontos remuneratórios por não atingimento de metas**

A previsão de descontos remuneratórios aos que não cumprirem o plano de trabalho/entregas é medida punitiva sem qualquer previsão legal. Aliás, importante observar que essa disposição inova o mundo jurídico até mesmo em relação ao Decreto nº 11.072/2022, que sequer faz menção a tamanho disparate.

O § 1º do art. 48 da Portaria nº 1.800/2024 cria a possibilidade de desconto nos casos em que as justificativas pelo não cumprimento da meta, arguidas pelo servidor, não forem acolhidas pela chefia, caso em que se determinará a necessidade de compensação das entregas não realizadas. E não realizada dita “compensação” das metas no mês subsequente, o servidor então sofrerá descontos remuneratórios, proporcionais à quantidade do plano de trabalho que não houver cumprido.

Em que pese a previsão de justificativas oponíveis à não execução do plano de trabalho, que podem ser evidentemente apresentadas pelos servidores, o fato é que se trata de normatização inovatória, sem qualquer base legal, e que cria uma obrigação de cumprimento do pactuado “a qualquer custo”.

Aqui, mais uma vez, o Sr. Presidente do INSS, em inegável vício formal de iniciativa, pois pretende criar regra como se legislador fosse.

Em verdade, olvidou de que **não se poder realizar descontos nos vencimentos dos servidores públicos sem a respectiva ordem judicial ou previsão legal**, em interpretação que deflui 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)

Bem se vê, portanto, que a pretensa imposição de descontos nos vencimentos dos servidores, por conta da não execução do pactuado, da forma como regulamentada, consiste em ato de força que não encontra amparo no ordenamento jurídico. É o que decorre da regra contida do citado dispositivo legal, segundo a qual **não se fará desconto na remuneração dos servidores, senão em decorrência de lei ou mandado judicial, aspecto que, *in casu*, é inteiramente ignorado no ato normativo ora atacado.**

Acerca do disposto no citado art. 45 da Lei nº 8.112/1990, pertinente o ensinamento doutrinário:

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”.<sup>7</sup>.

O texto é bastante claro e há de imperar no caso dos autos, no sentido de que, inexistindo mandado judicial específico ou previsão legal determinando a realização do desconto, não pode ele ser realizado pela Administração. Ademais, os vencimentos dos servidores públicos são protegidos pelo princípio da irredutibilidade, inscrito no art. 37, XV, da Constituição Maior.

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 nesse sentido.

#### **3.2.2.2.2. Quanto à submissão dos servidores que não atingirem as metas a processo administrativo disciplinar.**

A previsão de submissão dos servidores que não cumprirem o plano de trabalho/metras a processo administrativo disciplinar, além de ilegal e inconstitucional, soa como uma espécie de “ameaça” institucional, de caráter nitidamente 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.

O § 2º do art. 48 da 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, conforme art. 143 da Lei nº 8.112, de 1990, que 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.

---

<sup>7</sup> RIGOLIN, Ivan Barbosa. Comentários ao Regime Único dos Servidores Públicos Civis. São Paulo: Saraiva, 1992, p. 107/108

No particular, estabelecem, na sequência, os arts. 146 e 148:

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.

Fácil concluir, assim, que a instauração de processo disciplinar pressupõe a existência de: (1) irregularidades no serviço público; (2) ato ilícito porventura praticado pelo servidor; e (3) infração praticada pelo servidor no exercício de suas atribuições.

Ora, eventual descumprimento parcial e/ou mesmo total do plano de trabalho por parte dos servidores não é algo que possa ser classificado como “irregularidade”, “ato ilícito” ou mesmo “infração”. Pode, quando muito, influenciar, por exemplo, na pontuação da GDASS, mais precisamente na avaliação individual do servidor.

Em verdade, mister consultar o que dispõem os arts. 116 e 117 da Lei nº 8.112/1990, no que dizem com os 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:

[\(Vide Medida Provisória nº 2.225-45, de 4.9.2001\)](#)

- 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. (

Ora, no contexto dos deveres e proibições previstos na Lei nº 8.112/1990, 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 se extrair daí o substrato fático-jurídico necessário à instauração de um processo administrativo disciplinar.

Partamos da hipótese de que o servidor “exerce com zelo e dedicação as atribuições de seu cargo”, sendo “assíduo e pontual ao serviço”, mas que, ainda assim, vem a descumprir parte ou a totalidade da meta:

- => 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 medo é atender ao plano de trabalho, atingir a meta, ainda que a custo de um trabalho exaustivo (extraordinário, sem remuneração), nitidamente prejudicial à saúde física e mental do servidor. 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.**

É importante ponderar que o receio de cortes na remuneração e o receio de sanções disciplinares podem provocar a aceleração da produção e, por consequência, a perda de qualidade nas entregas. Isso, por si só, viola o princípio da eficiência administrativa e o próprio interesse público, pois, afinal, é do interesse da coletividade que as decisões sejam corretas e não somente rápidas.

A produção desenfreada pode resultar em indeferimentos maciços (que são mais fáceis e impedem a superveniente responsabilização em caso de dolo, culpa ou erro grosseiro) em prol do cumprimento da meta ou das entregas pactuadas, o que,

invariavelmente importará no ajuizamento de ações judiciais em massa, provocando um ciclo de desperdícios, demora no reconhecimento de direitos e, em último grau, prejuízos aos mais vulneráveis.

Nesse contexto, deverá 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.

### **3.2.3. 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 trecho abaixo transcrito:

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)

No entanto, tal disposição conduz a 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, gastaria 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).

Como se não bastassem os custos monetários, se atribui aos servidores a responsabilidade pela observância das orientações de ergonomia e segurança no trabalho: o INSS, aliás, consigna, de forma demagoga, como objetivo do PDG, *“contribuir para a saúde e a qualidade de vida no trabalho dos participantes”*.

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

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. Assim, as responsabilidades para a prestação do servidor e a forma de exercício do labor são, inegavelmente, ônus do INSS, pois assim seria se os servidores estivessem laborando presencialmente.

**Ainda, os servidores que aderirem ao regime de teletrabalho não têm qualquer garantia de continuidade no programa ou, ainda, no referido regime, na forma do art. 56 da Portaria nº 1.800/2024.**

Em sendo um contrato entre Administração Pública e seu quadro funcional, não é possível admitir que o Estado goze de tantas prerrogativas sem nenhuma contrapartida aos servidores!

Ainda que os servidores adiram ao PGD, é inegável a ocorrência de **lesão** aos substituídos no referido pacto, haja vista que, por premente necessidade<sup>8</sup>, os servidores se obrigam a prestação manifestamente desproporcional à contraprestação, na forma do artigo 157 do Código Civil<sup>9</sup> - o que implica o necessário oferecimento de suplemento suficiente pelo INSS para balancear a referida relação negocial.

---

<sup>8</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>9</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.

Por tal razão, é necessário o reconhecimento do direito dos ora substituídos de que (i) tenham garantido os meios necessários para a execução de seu labor, (ii) restando ao encargo do INSS a fiscalização pelo cumprimento das 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 nas instalações voltadas para a execução do teletrabalho não serão desligados do programa em comento de forma unilateral pelo INSS.

#### **3.2.4. Quanto à inexistência de previsão de redução de carga horária para servidores com deficiência e outros casos especiais.**

A Portaria nº 1.800/2024 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, espondiloartrose 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, terão sua carga de trabalho majorada em 30%, o que é absolutamente irrazoável, pois implicará na responsabilização indireta dos servidores em razão de sua condição.

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 expresso, 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.

#### **II.2.5. Dos prejuízos à saúde dos servidores: alto volume de trabalho, pressão pelo cumprimento de metas e obrigações acessórias. Autofagia**

Conforme se infere do art. 52 da portaria, 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.

§ 3º As chefias das unidades de execução deverão registrar as entregas conforme forem sendo realizadas, bem como as ocorrências que possam impactar na execução dos trabalhos ou na repactuação do plano de entregas.

(destaques nossos)

Isso implica dizer que os chefes das unidades, ao final e ao cabo, serão avaliados pelo desempenho de seus subordinados: nesse caso, é muito provável que exerçam grande pressão sobre os servidores, no intuito de que esses atinjam as metas estabelecidas, pois, afinal, é será responsabilização em caso de descumprimento.

Além disso, 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). O temor de sofrerem prejuízos e punições disciplinares tende a se espalhar pela 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)

Isso significa que os próprios servidores passarão a cobrar o cumprimento das atividades uns dos outros, criando um clima de falta de coleguismo, revanchismo e que poderá resultar em processo autofágico, em que os próprios servidores se reprimem e exercem pressão excessiva uns dos outros pelo cumprimento das metas.

Assim, a crescente tensão entre servidores (chefia e subordinados e uns dos outros) quanto ao cumprimento de metas fatalmente resultará em gradativo adoecimento do quadro de pessoal do INSS, uma vez que o clima de tensão (inerentes às metas e às cobranças uns dos outros pelo cumprimento) deteriorará o clima institucional.

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>10</sup>

E trata-se de conclusão irreparável, pois é óbvio que os servidores, sob tal lógica de produção e avaliação, lutará com afinco para não sofrer decurso remuneratório, 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, sem olvidar das repreensões das chefias e dos próprios colegas.

### **3.2.6. Da violação à Eficiência. Trabalho regulado por volume de entrega dissociado da qualidade. Potencial aumento de demandas judiciais em face do INSS.**

Importante frisar que essa concepção de trabalho do INSS voltada à produtividade, por “volume de entregas” (por produto ou por metas), não se traduz

---

<sup>10</sup> SOUZA, Raoni de Lucena. Programa de Gestão e Desempenho: ponte para uberização no serviço público federal brasileiro. Revista brasileira de saúde ocupacionao. 2023; 48. Disponível em: <<https://www.scielo.br/rbsso/a/jYpSYJhwSwW9rBqrGBMHGqt/?lang=pt>>. Acesso em 19/02/2025.

necessariamente em qualidade na prestação do serviço público, o que ofende o princípio da eficiência e o interesse público, conforme passa a elaborar.

Considerando o grande volume de demandas atribuído aos servidores, e tendo em conta, ainda, a perversa lógica de aferição de frequência pelo cumprimento de metas (para fins de remuneração e sanção), bem como a ausência de métricas claras de avaliação quanto à qualidade, é possível antever que os substituídos passem, automática e gradativamente, a priorizar quantidade e volume em detrimento de qualidade, pois, afinal, o trabalho é, em linhas gerais, mensurado pelo “volume de entregas”.

Por outro lado, impende ponderar que indeferir requerimentos depende de fundamentação mais rasa do que o ato de deferir. Aliás, o deferimento, por importar aumento de despesas, é muito mais fiscalizado pelos órgãos de controle. Nesse sentido, em caso de irregularidade, se avaliará se os servidores que atuaram no caso agiram com dolo, culpa ou erro grave e, estando presentes essas condições, poderão ser responsabilizados pessoalmente nas esferas civil, penal e administrativa.

Nesse contexto, há grande possibilidade de que os servidores aumentem o número de indeferimentos indevidos (ainda que justificados), como forma de (i) manter a produtividade alta (métrica para frequência e como forma de evitar cortes em sua remuneração) e (ii) evitar responsabilizações por deferimentos indevidos.

**A tendência é que, como resultado desse ciclo nocivo, o volume de processos no Poder Judiciário questionando os indeferimentos indevidos aumente consideravelmente, sem olvidar dos prejuízos àqueles que necessitam dos benefícios do INSS.**

Importante notar que a qualidade das entregas é controlada pela chefia imediata dos substituídos, que avalia a quantidade e qualidade de entregas. Contudo, as chefias estão assoberbadas de incumbências/deveres e também são avaliadas pelas entregas de seus subordinados. Nesse contexto, pela ausência de critérios objetivos de avaliação pelas instâncias superiores do INSS (também interessadas no indeferimento dos requerimentos como forma de cortar gastos), é razoável supor a ausência de controle sobre a qualidade do trabalho dos subordinados.

Tais fatores contribuem para o ciclo de indeferimentos mencionados acima, o que, em última análise, resultará em prejuízo aos segurados do INSS, que, para além das penúrias da vida, também não terão acesso aos benefícios que tanto necessitam.

Tais questões transcendem a discussão de legalidade/inconstitucionalidade da portaria combatida, mas são de grande relevância para posicionamento do debate em tela dentro do contexto social.

#### **4. Da necessidade de concessão de tutela provisória antecipada de urgência.**

Do acima exposto, advém a necessidade imperiosa de conceder-se tutela de urgência, na medida em que presentes, na pretensão do Sindicato-autor, os requisitos autorizadores do provimento liminar, na forma do disposto no **art. 300, § 2º, do NCPC** (art. 273 do CPC/1973).

A prova inequívoca do potencial prejuízo que está para ser impingido aos substituídos reside na aplicação irrestrita das regras previstas na **Portaria PRES/INSS nº 1.800, de 31-03-2020 (DOU de 01-04-2020)**, em especial:

=> **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);

=> **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);

=> **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);

=> **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).

Sob tal contexto, é intuitiva a forte pressão psicológica imposta aos servidores do INSS, tanto no que é pertinente 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”.

O INSS, inclusive, já estabeleceu **cronograma de migração gradativa às novas regras do PGD**, conforme previsão do art. 63 da 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)

Portanto, 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), 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** – *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, como já dito alhures, tem como termo final a data de 1º-03-2024 e produzirá seus efeitos ilegais e inconstitucionais em face dos servidores.

Ademais, inexistente qualquer **perigo de irreversibilidade do provimento antecipado** (art. 300, § 3º, do CPC), a justificar eventual negativa da medida liminar ora buscada, pois, se deferindo a medida liminar, caberá ao INSS simplesmente manter a dinâmica de trabalho já existente conforme a Lei, de modo que, caso seja julgado o mérito de forma a cassar a liminar, a implementação do PGD poderá ser retomada sem maiores prejuízos.

Estes elementos, à toda a evidência, estão a demonstrar a relevância dos fundamentos do pedido de concessão de tutela de urgência, cuja concessão, pelo Poder Judiciário, afigura-se plenamente justificável no presente caso.

## **5. Dos pedidos.**

**ISSO POSTO**, requer o Sindicato-autor se digne Vossa Excelência:

a) admitir o processamento da presente pelo rito da Lei da Ação Civil Pública, levando-se em conta ainda o que dispõe o art. 18 da Lei nº 7.347/85, com a redação dada pela Lei nº 8.078/90, de 11-09-1990 (“*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*”);

a.1) 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 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;

b) conceder **tutela de urgência em caráter liminar, inaudita altera parte**, para o efeito de:

b.1) reconhecendo o direito dos substituídos de não sujeição às normas ilegais e inconstitucionais, declarar, em **caráter incidental**, no exercício do controle difuso de constitucionalidade, a inconstitucionalidade da Portaria PRES/INSS nº 1.800, de 31-12-2024 (DOU de 31-01-2025), determinando a imediata suspensão de seus efeitos no caso concreto, relativamente aos seguintes dispositivos:

b.1.1) **art. 1º, § 1º c/c art. 13, § 1º**, por tornar obrigatória a adesão do PGD na modalidade presencial, ausente base legal, garantindo-se aos servidores em tal condição o direito de oposição e/ou de livre adesão;

b.1.2) **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;

b.1.3) **art. 19**, por estabelecer aos servidores participantes da modalidade de teletrabalho (regimes parcial ou integral), em evidente violação ao princípio da isonomia, majoração da meta em 30% (trinta por cento), ausente base legal, determinando-se ao INSS que se abstenha de exigir tal excedente, até final julgamento da lide;

b.1.4) **art. 44, § 1º e art. 48, §§ 1º e 2º**, por estabelecerem a possibilidade de descontos em folha de pagamento pelo não atingimento da 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, determinando-se ao INSS que se abstenha de promover tais descontos e de promover abertura de processo administrativo disciplinar em tal hipótese;

b.2) 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 portaria;

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

d) no mérito, confirmando a medida liminar, **julgar procedente a ação**, para o efeito de:

d.1) 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) nos pontos controvertidos acima fundamentados, ainda que isso implique no exercício do controle difuso de constitucionalidade, considerando-se inaplicáveis aos substituídos, em definitivo, as seguintes disposições:

d.1.1) **art. 1º, § 1º c/c art. 13, § 1º**, por tornar obrigatória a adesão do PGD na modalidade presencial, uma vez que ausente base legal, garantindo-se aos servidores em tal condição o direito de oposição e/ou de livre adesão, nos termos da fundamentação do respectivo tópico;

d.1.2) **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, nos termos da fundamentação do respectivo tópico;

d.1.3) **art. 19**, por estabelecer aos servidores participantes da modalidade de teletrabalho (regimes parcial ou integral), em evidente violação ao princípio da isonomia, majoração da meta em 30% (trinta por cento), ausente base legal, determinando-se ao INSS que se abstenha de exigir tal excedente, até final julgamento da lide, nos termos da fundamentação do respectivo tópico;

d.1.4) **art. 44, § 1º e art. 48, §§ 1º e 2º**, por estabelecerem a possibilidade de descontos em folha de pagamento pelo não atingimento da 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, determinando-se ao INSS que se abstenha de promover tais descontos e de promover abertura de processo administrativo disciplinar em tal hipótese, nos termos da fundamentação do respectivo tópico;

d.2) condenar o INSS ao cumprimento adveniente das obrigações estampadas nos itens anteriores, bem assim:

d.2.1) 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;

d.2.2) 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;

d.2.3) ao pagamento de indenização de toda e qualquer despesa dos servidores em teletrabalho diretamente relacionada com a estruturação do trabalho em suas respectivas residências (instalação/aquisição de computador, demandas de aumento de internet, contas de luz, telefone, etc), tudo a ser verificado durante a fase de liquidação, em diferenças devidamente atualizadas e acrescidas de juros moratórios, bem como determinando ao INSS que arque com as despesas inerentes ao desempenho do labor pelos substituídos;

e) condenar o INSS no pagamento dos ônus sucumbenciais, notadamente custas e honorários advocatícios;

f) deferir a produção de todos os meios de prova em Direito admitidos.

REQUER, ainda, seja determinada a oitiva do Ministério Público Federal, nos termos do art. 5º, § 1º, da Lei da Ação Civil Pública;

Dá-se à causa, para efeitos fiscais, o valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais).

Por fim, requer que todas as intimações sejam feitas em nome dos Drs. João Luiz Arzeno da Silva e Marcelo Trindade de Almeida, sob pena de nulidade.

Pede deferimento.

Curitiba, 25 de fevereiro de 2025.

**João Luiz Arzeno da Silva**  
**OAB/PR 23.510**

**Marcelo Trindade de Almeida**  
**OAB/PR 19.095**

**Henrique Inacio Paz Brunelli**  
**OAB/PR 103.157**