

São Paulo, 01 de abril de 2010.

PARECER JURÍDICO nº 12/10

ASSUNTO: Atribuições e competências do cargo de ANALISTA DE SEGURO SOCIAL com formação em Serviço Social do Instituto Nacional de Seguro Social/ INSS - Execução de atividades não privativas do assistente social.

ORIGEM: CFESS

I-

O Conselho Federal de Serviço Social - CFESS, encaminha à nossa apreciação jurídica os documentos relacionados as atribuições e competências do analista de seguro social com formação em Serviço Social do Instituto Nacional de Seguro Social, destacando, para o perfeito entendimento do objeto do presente estudo, que há um entendimento manifestado pelo INSS que o fato do servidor desenvolver atividades específicas não o impede de realizar as atribuições gerais para o cargo de analista de seguro social, com respaldo em lei própria.

Questiona o CFESS, se o gestor tem respaldo legal para impor a realização de atividades que são estranhas as atribuições do assistente social, conforme estabelecido pelo artigo 4º e 5º da lei 8662/93.

Conforme constante da solicitação encaminhada pelo CFESS, o diretor de Recursos Humanos do INSS, informou que é uma questão de gestão decidir por tal procedimento, com respaldo legal. Isto tem levado diversos gestores, em âmbito nacional e regional, a definir que o assistente social, que eles denominam de analista de seguro social, com formação específica, desenvolva

outras ações, a exemplo da habilitação e análise do processo de concessão de benefício, em especial a do BPC/ Benefício de Prestação Continuada, regulamentado pela Lei Orgânica da Assistência Social/ LOAS.

Esclarece o documento do CFESS, que o concurso realizado foi para assistente social, no âmbito do INSS, **tendo como objetivo principal atender a demanda de realizar a avaliação social na análise da incapacidade da vida independente e de trabalho para as pessoas com deficiência que buscam o BPC.**

A habilitação e concessão de benefícios são realizadas pelo analista de seguro social (nível superior) e pelo técnico de seguro social (nível médio), o que vem gerando diversos conflitos na instituição, inclusive com parecer do Tribunal de Contas da União/ TCU. Os gestores não negam as atribuições específicas do assistente social, contudo alegam, que o profissional pode desenvolver quaisquer outras que forem designadas pela instituição e cabe aos gestores tal decisão.

O CFESS tem se posicionado contrário a tal entendimento, pois compreende que isso acabaria com o Serviço Social do INSS, conforme previsto no artigo 88 da Lei 8213/91.

Aduz o CFESS, que a solicitação de elaboração de parecer jurídico, sobre a questão, visa subsidiá-lo nas discussões realizadas com o INSS, de forma a compreender se o gestor tem respaldo legal para impor realizações de atividades diferentes das elencadas no edital, a partir do entendimento que os profissionais são, antes de tudo, analistas de seguro social podendo desenvolver ações para além das específicas.

Ressalta, ainda, que no edital do concurso está prevista realizações de outras ações relacionadas à área de formação, diferente dos outros editais com formação específica que prevê realizações de outras atividades determinadas pela Instituição.

Em 02 de fevereiro de 2010, em reunião realizada com o Secretário Executivo do Ministério da Previdência Social, Sr. Carlos Eduardo Gabas, foi apresentado documento denominado “Em Defesa do Trabalho do Assistente Social no INSS com autonomia profissional e com garantia das condições éticas e técnicas” elaborado pelo CFESS (Ivanete Salete Boschetti; Conselheira Presidente do CFESS e Marinete Cordeiro Moreira; Conselheira Coordenadora da Comissão

de Seguridade Social do CFESS) contextualizando as questões enfrentadas pelos assistentes sociais do INSS na efetivação de um trabalho técnico com qualidade à população usuária. Nessa oportunidade foram apresentadas as seguintes questões, dentre outras:

1. Determinação, por alguns gestores do INSS, aos profissionais assistentes sociais, quanto a realização e execução de atividades completamente estranhas às competências do serviço social do INSS, nos termos da Lei 8.213 de 1991, e às atribuições desses profissionais previstas na Lei que regulamenta a profissão – Lei 8.662/93 e estabelecidas no edital do concurso, com destaque para habilitação de benefícios.

1.2. O CFESS esclarece, que tendo como referência o constante no item 2 do Edital 01/2008, não há dúvida que as atividades ali previstas, majoritariamente, são atribuições privativas das/os assistentes sociais, conforme estabelece a Lei 8662/93, que regulamenta a profissão de assistente social, tais como: “elaborar, executar, avaliar planos, programas e projetos na área de Serviço Social; realizar avaliação social quanto ao acesso aos direitos previdenciários e assistenciais; emitir pareceres; promover estudos sócios- econômicos visando a emissão de parecer social para subsidiar o reconhecimento e a manutenção de benefícios previdenciários, bem como a decisão médico pericial.”

1.3. No mesmo item 2. do edital consta a exigência da formação em Serviço Social para o cargo de Analista de Seguro Social. Donde se conclui que somente profissionais com formação em Serviço Social, portanto, assistentes sociais, estavam aptos à inscrição no certame, apresentando o diploma respectivo.

1.4. De acordo com a Lei Federal anteriormente referida, para o exercício regular da profissão de assistente social, além da apresentação do diploma do curso de Serviço Social regularmente reconhecido pelo MEC, é obrigatória a inscrição nos Conselhos Regionais de Serviço Social da respectiva jurisdição onde se dará a atuação profissional. “Esclarecemos que a não obediência a essas exigências legais caracteriza exercício ilegal da profissão.”

1.5. Existe determinação, por parte de alguns gestores do INSS, para que os assistentes sociais desenvolvam ações relacionadas à habilitação de benefícios, principalmente para a habilitação do benefício assistencial/BPC, previsto na LOAS. O INSS operacionaliza este benefício desde sua implantação em 1996 e a sua habilitação e concessão sempre foram realizadas por servidores administrativos, atuais técnicos do seguro social, lotados na área de benefícios. Em relação ao BPC, o assistente social atua na realização da avaliação da deficiência e do grau de incapacidade das pessoas com deficiência que buscam o BPC, juntamente com a perícia médica, conforme determina o Decreto 6214/07. Além disso, realiza ações de socialização das informações junto aos usuários e à sociedade civil, por meio de abordagens individuais e grupais viabilizando articulações com instituições e os poderes públicos.

1.6. Como exemplo destas determinações equivocadas, por não encontrarem respaldo normativo, o Documento do CFESS, destaca o memorando 72/2009 da Gerência Executiva do INSS, em Juazeiro/Bahia, de 29 de dezembro de 2009 e o memorando circular 02/INSS, da Gerência Executiva desse órgão em Petrolina/Pernambuco de 19 de outubro de 2009, determinando a realização de habilitação de benefícios pelos assistentes sociais, conforme registrados em documentos elaborados coletivamente pelos assistentes sociais do INSS e recebido por este Conselho Federal.

1.7. O documento do CFESS informa, outrossim, que tomou conhecimento pelos profissionais do INSS de ameaças realizadas por alguns gestores, nas quais registram que o não acatamento das ações determinadas por eles gerará avaliações negativas nos estágios probatórios destes profissionais, na avaliação de desempenho (GDASS) e em denúncias aos órgãos de corregedoria do INSS. Essa postura por parte de alguns gestores do INSS tem gerado conflitos, desconforto profissional, com tendência a se **caracterizar como assédio moral coletivo**. O CFESS repudia este tipo de conduta que fere a autonomia técnica do assistente social.

1.8. Ao final, o CFESS solicita esforços no sentido que as direções do INSS garantam o desenvolvimento das ações profissionais do assistente social compatíveis com a legislação em vigor, com respeito à ética e a autonomia profissional, rejeitando qualquer conivência com desvio de função ou postura assediadora.

2. Outro ponto destacado pelo CFESS é a fragilidade das condições materiais, técnicas e éticas do trabalho do assistente social, no âmbito do INSS, que sejam compatíveis com o atendimento de qualidade, com a preservação do sigilo profissional e assegurando a relação ética, de respeito e confiança entre profissional e usuário, conforme prevê o Código de Ética profissional e a Resolução CFESS nº 493/2006. O recebimento de denúncias de profissionais atendendo em balcões, guichês e em outros espaços não apropriados tem sido levado aos gestores do INSS e é preciso ações urgentes que visem superar este quadro.

2.1. Para além das ações de fiscalização que estão sendo deflagradas pelos Conselhos Regionais de Serviço Social, o CFESS afirma a defesa da necessidade de espaços exclusivos para o atendimento

2.3. O CFESS tem feito gestões continuadas, por meio de reuniões e pronunciamentos por escrito dirigidos aos gestores do INSS, em âmbito nacional, visando à superação destes obstáculos.

2.4. O CFESS, aponta para a demora na publicação de ato normativo sobre as atribuições e competências do assistente social no INSS. O documento IAPAS – SAD nº 135 de 04 de março de 1986, que trata das atribuições dos Assistentes Sociais no INSS, se encontra desatualizado e já não atende às novas demandas institucionais. Em função do intervalo de tempo decorrido e das alterações na Estrutura Organizacional do INSS, os Assistentes Sociais procuraram adequar suas atividades às demandas apresentadas pelos usuários. O trabalho desenvolvido pelos Assistentes Sociais no INSS tem respaldo na Lei nº 8.213/81, artigo 88, no Decreto nº 3.048/99, artigos 137, §2º e 161, que divergem daqueles elencados no documento acima mencionado. O recente provimento de mais de 800 cargos de Analista do Seguro Social com formação específica em Serviço Social, decorrente de concurso público intensifica a necessidade de atualização da norma.

2.5. Desde agosto de 2007, encontra-se em tramitação, no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/MPOG, o Processo nº 04500.006030/ 2007-24, oriundo da Diretoria de Recursos Humanos do INSS, contendo proposta de reformulação das atribuições do cargo de Assistente Social, em forma de minuta de Decreto, com vistas a atualizar

as normas que tratam das atribuições pertinentes à referida categoria profissional.

As atribuições reunidas na minuta de Decreto em tramitação resultaram de documento elaborado pelo Grupo de Trabalho constituído por representantes do INSS, MPS, MDS e CFESS, as quais se encontram em correlação com a Lei 8.662, de 7 de junho de 1993, Lei 8.213/91, art. 88 e Decreto 3048/99, artigo 161, que dispõem, respectivamente, sobre a profissão de Assistente Social e sobre as competências deste profissional na Previdência Social.

O CFESS encaminha a nossa apreciação vários memorandos expedidos pelo INSS e outros documentos, merecendo destaque alguns trechos do material denominado: **“SERVIÇO SOCIAL-INSS-2010 - Subsídio dos Assistentes Sociais da Bahia e Sergipe para orientar a luta dos Assistentes Sociais do INSS.”**, onde são mencionados aspectos da Política Institucional do INSS, a saber:

“(....) Dessa maneira, diante do arsenal de atividades que devem ser desenvolvidas pelos profissionais de Serviço Social, garantidos na legislação supracitada, o ato de impor ao Assistente Social a realização de atividades meramente administrativas, como a habilitação de benefícios, configura-se em grave contradição à legislação e ao Plano de Ação institucional previsto para o corrente ano.

Numa organização que tem como visão: “Ser reconhecido como patrimônio pelo trabalhador e sua família, pela sustentabilidade dos regimes previdenciários e pela excelência na gestão, cobertura e atendimento” (Resolução nº. 78, de dezembro de 2009), isso se configura em subutilização de uma mão de obra capacitada tecnicamente para promover ações capazes de potencializar o cidadão usuário dos serviços prestados pelo INSS quanto ao exercício de seus direitos. Segundo essa resolução, o INSS tem como missão: “Garantir proteção ao trabalhador e sua família, por meio de sistema público de política previdenciária solidária, inclusiva e sustentável, com o objetivo de promover o bem-estar social”.

Concordando com isto, toda a normatização que regulamenta a categoria profissional de Serviço Social na instituição, dentre elas a Matriz Teórico Metodológica do Serviço Social no INSS de 1994 e a Instrução Normativa Nº 20 de 2007 (IN 20), determinam que as ações do Serviço Social terão como focos principais a Socialização de informações previdenciárias, o fortalecimento do coletivo e a assessoria às organizações públicas e privadas em matéria de previdência social, com intuito de contribuir para o melhor acesso do trabalhador aos direitos previdenciários. Além disso, nenhuma das normatizações vigentes prevê qualquer atuação do profissional de Serviço Social destoante desse foco.

Compete ao assistente social realizar atendimentos e acompanhamentos específicos dos serviços prestados pelo INSS, que conforme a Lei 8.213/91 são o Serviço Social a Reabilitação bem como ações restritas a própria natureza ético-política, teórico-metodológica e técnico-operativa do Serviço Social.

O Serviço Social está classificado juridicamente como uma profissão autônoma regida por normas próprias, por isto, qualquer alteração no que se refere as suas atribuições técnicas e a sua postura ético-política deve estar em consonância com a regulamentação vigente. (...) a realização de habilitação de benefícios é uma prática contraditória as atribuições do profissional de Serviço Social, da mesma forma que forçar os Assistentes Sociais a tal prática se torna uma ilegalidade, ferindo toda a legislação que regulamenta a atuação profissional no INSS, assim como ao Código de Ética Profissional e a Lei que regulamenta a profissão.

(.....) Ciente disto o próprio presidente da autarquia, o Sr. Valdir Moysés Simão, em reunião com o CFESS, no dia 08 de dezembro de 2009, em Brasília, sinalizou à categoria que não iria autorizar a utilização da mão de obra dos Assistentes Sociais para a habilitação de benefícios, nem para qualquer outra função que não estivesse em acordo com a legislação vigente.

É sabido que existe déficit de servidores em muitas APS, principalmente Analistas do Seguro Social, e que no intuito de cumprir com o plano de ação institucional muitos gestores se

precipitam ao tentar induzir ao Assistente Social à realização de ações não condizentes com a natureza de sua profissão, como acima mencionado.

O déficit de servidores é um problema factível, que precisa ser sanado através da realização de concurso público, com a contratação de novos servidores, vez que, o Serviço Social não coaduna com o desvio de função que vem ocorrendo na autarquia, principalmente com referência ao pessoal de nível médio no desempenho de funções de nível superior, sem perceber remuneração equivalente. (...)”Feira de Santana-Bahia, 16 de janeiro de 2010.

São esses os subsídios que trazemos a colação, por serem, no nosso entendimento, relevantes neste estudo, uma vez que corroboramos integralmente com a análise efetivada pelo CFESS, bem como com o documento elaborado pelos assistentes sociais da Bahia e Sergipe, motivo pelo qual dispensa nossa apreciação nesse sentido.

Vejamos, pois o que a legislação prevê acerca do trabalho do assistente social no INSS: a lei 8.213 de 1991, em seu artigo 88 e parágrafos, traz referências ao Serviço Social, no âmbito do INSS, que merecem ser reproduzidas:

“Art. 88. Compete ao Serviço Social esclarecer junto aos beneficiários seus direitos sociais e os meios de exercê-los e estabelecer conjuntamente com eles o processo de solução dos problemas que emergirem da sua relação com a Previdência Social, tanto no âmbito interno da instituição como na dinâmica da sociedade.

Parágrafo 1º. Será dada prioridade aos segurados em benefício por incapacidade temporária e atenção especial aos aposentados e pensionistas.

Parágrafo 2º. Para assegurar o efetivo atendimento dos usuários serão utilizadas intervenção técnica, assistência de natureza jurídica, ajuda material, recursos sociais, intercâmbio com

empresas e pesquisa social, inclusive mediante celebração de convênios, acordos ou contratos.

Parágrafo 3º. O Serviço Social terá como diretriz a participação do beneficiário na implementação e no fortalecimento da política previdenciária, em articulação com as associações e entidades de classe. (.....)”

Consideramos, pela análise do conteúdo da norma prevista pelo artigo 88 da lei antedita, que este consubstancia, exatamente, a dimensão do Serviço Social na Previdência Social, qualificando-o como profissão de nível superior, cujo saber, permite ao profissional desempenhar as atividades profissionais com absoluta competência teórico metodológica; ético política e técnico-operativa.

Para tanto, o profissional assistente social estará sujeito, a cumprir as atribuições que são atinentes ao seu cargo e que, conseqüentemente, são típicas e privativas de sua profissão, nos termos do ordenamento legal que regulamenta a profissão respectiva.

São esses os pressupostos do exercício profissional de atividades técnicas regulamentadas e de nível superior, a par da designação genérica dos cargos que, não raras vezes, são nomeados com designações estranhas a profissão.

No presente caso, temos como certo que o concurso público se realizou, conforme item 2. do Edital nº 01/2008, para preenchimento de cargos de **“analista de seguro social”** com formação em Serviço Social. Esta exigência – **formação em Serviço Social** - por si só já determina que o profissional irá exercer as tarefas inerentes a sua formação profissional, por isso mesmo é exigência que tal profissional esteja regularmente inscrito no Conselho Regional de seu âmbito de ação.

Vale destacar, que o cargo genérico estabelecido pela estrutura de quadro de pessoal do INSS, denomina-se “Analista de Seguro Social”, sendo que a divisão das atribuições estará vinculada à exigência de formação profissional, o que caracteriza a existência inegável de cargos distintos, dentro da nomenclatura genérica, com atribuições específicas. Neste sentido, a realização de atividades que não sejam compatíveis com a área de

formação do profissional, exigida pelo concurso público, daquele que exerce o cargo genérico, poderá se caracterizar como desvio de função.

Assim, o desvio de função é conduta não admitida nem autorizada, mesmo no âmbito do direito administrativo, posto que a autoridade administrativa não pode, a pretexto, de argüir interesse público, contrariar as normas pelas quais o servidor foi inserido no serviço público, através do concurso respectivo.

A doutrina tem sido unânime em repudiar esta conduta, conforme preleciona José Maria Pinheiro Madeira, ao afirmar que :

“(....) embora a movimentação do servidor esteja inserida no âmbito de juízo de conveniência e oportunidade da Administração Pública, é certo que os direitos e deveres são aqueles inerentes ao cargo para o qual foi investido(...) mesmo levando em conta o número insuficiente de servidores, não é admissível que o mesmo exerça atribuições de um cargo, tendo sido nomeado para outro, para o qual fora aprovado em concurso público (...) o ato ilegal emanado por qualquer autoridade, nesse sentido, pode ser impugnado pelo servidor em exercício de funções de outro cargo que não aquele no qual fora legalmente investido.(....)” (In “Servidor Público na Atualidade”, Ed. Campus Jurídico, 8ª Edição Atualizada, 2010)

Por outro lado, o próprio edital de concurso, contém previsão que o “analista de serviço social” com formação em Serviço Social, deverá realizar outras ações relacionadas a área de sua formação. Neste sentido, as outras ações que forem demandadas ao assistente social, deverão, evidentemente, estar vinculadas a sua **área de formação**, qual seja atividades técnicas do Serviço Social, que não se esgotam naquelas previstas no edital, mas que estão previstas e regulamentadas pela lei 8662/93.

A Instrução Normativa nº 20 em seu artigo 411 corrobora a lei 8213/91, ao definir as ações típicas do Serviço Social que, também, estão previstas e reiteradas no Regulamento da Previdência Social, Decreto 3048/99 e na Matriz Teórico Metodológica do Serviço Social, publicada em 1994:

“Art. 411. As ações profissionais do Serviço Social do INSS fundamentam-se no art. 88 da Lei nº 8.213, de 1991, no art. 161 do

Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo Decreto nº 3.048, de 1999 e na Matriz Teórico- Metodológica do Serviço Social da Previdência Social publicada em 1994 e objetivam esclarecer ao usuário os seus direitos sociais e os meios de exercê-los, estabelecendo, de forma conjunta, o processo de superação das questões previdenciárias, tanto no âmbito interno quanto no da dinâmica da sociedade (.....)”.

Constatamos, outrossim, que a Orientação Interna nº 103 de 2004, considera, mais uma vez, atribuição do Serviço Social viabilizar o acesso dos usuários aos direitos, aos benefícios e aos serviços prestados pela previdência.

Quanto ao cargo de “**Analista do Seguro Social**” com formação em Serviço Social recorremos ao Edital nº 01/2008 do Ministério da Previdência Social/INSS que regulamentou o certame para admissão do referido profissional e não nos resta qualquer dúvida que tal cargo se equivale ao de “assistente social”, senão vejamos:

EDITAL nº 01/2008 / INSS

“(.....) 2. DO CARGO

2.1. Analista do Seguro Social com formação em Serviço Social

2.1.1. Descrição das atividades: Prestar atendimento e acompanhamento aos usuários dos serviços prestados pelo INSS e aos seus servidores, aposentados e pensionistas; elaborar, executar, avaliar planos, programas e projetos na área de Serviço Social e Reabilitação Profissional; realizar avaliação social quanto ao acesso aos direitos previdenciários e assistenciais; promover estudos sócio-econômicos visando a emissão de parecer social para subsidiar o reconhecimento e a manutenção de direitos previdenciários, bem como a decisão médico-pericial; e executar de conformidade **com a sua área de formação** as demais atividades de competência do INSS.

Consideramos pacífico que as atribuições conferidas ao cargo de “Analista de Seguro Social/ com formação em Serviço Social”, só podem ser exercidas pelo assistente social devidamente inscrito no Conselho Regional de sua área de ação, posto que seu exercício é privativo desse profissional, nos termos do artigo 4º e 5º da lei 8662/93 e parágrafo único do artigo 2º da lei 8662/93, que estabelece:

“Parágrafo único: O exercício da profissão de assistente social requer prévio registro nos Conselhos Regionais que tenham jurisdição sobre a área de atuação do interessado nos termos desta lei.

Diante de tais evidências, que se somam as previsões contidas, expressamente no Edital do Concurso, não há como deixar de concluir que o cargo de “Analista de Seguro Social com formação em Serviço Social”, refere-se, exatamente, as atividades mencionadas pelo artigo 88 da lei 8.213 de 1991; as ações referidas pelo artigo 411 da Instrução Normativa 20; a Orientação Interna nº 103 de 2004 e tantos outros diplomas normativos e legais que se referem e regulamentam o Serviço Social no âmbito do INSS, a exemplo, inclusive, do Decreto 6.214/2007, que regulamenta o Benefício de Prestação Continuada BPC- da Lei Orgânica da Assistência Social/LOAS, que prevê, expressamente, como atribuição privativa ao Serviço Social realizar a avaliação social para concessão do citado benefício:

“Art. 16 Parágrafo 3º. - As avaliações de que trata o § 1o deste artigo serão realizadas, respectivamente, pela perícia médica e pelo Serviço Social do INSS, por meio de instrumentos desenvolvidos especificamente para este fim. (Redação dada pelo Decreto nº 6.564, de 2008).”

Entendemos, assim, que o assistente social deverá exercer as funções e competências de sua profissão, conforme previsão dos artigos 4º e 5º da lei 8662/93, como ações e atividades atinentes a sua área de formação, qual seja, o Serviço Social.

É necessário, entretanto, caracterizar claramente quais as atividades que estão sendo impostas ao assistente social pelas gerências regionais, que são estranhas e incompatíveis a atividade do Serviço Social e que, ademais, não se tratam de atividades da área de sua formação profissional.

Quanto a **habilitação de benefícios**, atividade cuja execução pelo assistente social, vem sendo determinada e exigida por algumas gerências do INSS, colhemos a posição do CFESS, a partir de subsídios técnicos, fornecidos por profissionais, acerca da abrangência desta atividade:

“(.....) Sobre HABILITAÇÃO DE BENEFÍCIOS:
Esta função no INSS cabe aos Técnicos do Seguro Social;

Os Diretores argumentam que todos devem colaborar e que NÃO EXISTE MAIS HABILITAÇÃO DE BENEFÍCIOS, pois isto já é feito pela internet. O que todo profissional deve fazer é apenas a conferência dos dados cadastrais do beneficiário. Na realidade o que os diretores denominam de conferência de dados é EXATAMENTE A HABILITAÇÃO DE BENEFÍCIOS. Um trabalho burocrático, que impactará no trabalho técnico do Assistente Social e o responsabilizará INTEGRALMENTE pela CONCESSÃO DO BENEFÍCIO, nos casos de BPC aos idosos, já que somente a renda familiar per capita terá que ser analisada. E no caso do BPC – pessoa com deficiência, a responsabilidade maior será do ASSISTENTE SOCIAL, se for habilitar o beneficiário e fazer a avaliação social. Será compartilhada, apenas com os médicos, em função da avaliação da deficiência e do grau de incapacidade que será feita compartilhada. (.....)”

Na hipótese da execução da atividade de “habilitação de benefícios” ou de qualquer outra atividade executada pelo assistente social, que tenha um caráter meramente burocrático, não fazendo parte de suas atribuições profissionais nem tão pouco de sua área de formação, pensamos que tal exigência será indevida e poderá caracterizar-se, EM TESE, como desvio de função e dependendo da conduta do autoridade administrativa, como “assédio moral.”

O **desvio de função**, está regulamentado pelos os incisos XVII e XVIII da Lei 8.112/1990 (Regime Jurídico Único - RJU) que estabelece normas para o Serviço Público Federal, prevendo que:

“Art. 117. Ao servidor é proibido:

(.....)

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;

A situação de desvio de função não é nova perante o INSS, tendo sido objeto de análise e julgamento pelo Tribunal de Contas da União que se manifestou, através do Acórdão nº 3302/2008 – 2ª Câmara do Tribunal de Contas da União –TCU, determinando o cumprimento, dentre outros, do que se segue:

“(.....)”

- 1.6 Determinar ao Instituto Nacional do Seguro Social-INSS, que:**
- 1.6.1. Abstenha-se de conferir a seus servidores atribuições não inerentes aos cargos para os quais foram nomeados, uma vez que expõe o administrador à responsabilidade disciplinar ou legal visto tratar-se de ilícito previsto no art. 117, inciso XVII, da Lei nº 8.112/90;**
- 1.6.2. Orientar formalmente suas Unidades a respeito do assunto para evitar ocorrências de desvio de função;**

A lei 8112/90 que estabelece o Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos da União, Autarquias e Fundações Públicas Federais, não prevê, expressamente, a questão do assédio moral em suas normas. Não obstante a jurisprudência e a doutrina, vêm entendendo que a conduta do assediador pode ser enquadrada na lei comento, porque afronta o dever de moralidade. Ademais existe previsão, no Título IV, das condutas proibitivas e deveres do servidor, conforme discorrem os juristas José Luis Wagner; Luciana Inês Rambo e Daiane Rodrigues Spacil, no artigo denominado “Assédio Moral: Microviolência do Cotidiano – Uma Cartilha voltada para o Serviço Público – publicada no site www.sinasefe.org.br/cartilha assédio moral :

“(....) Em relação aos deveres impostos aos servidores tem-se que a prática de assédio moral provoca a violação do dever de manter conduta compatível com a moralidade administrativa (art. 116 inciso IX) de tratar as pessoas com urbanidade (art. 116, inciso XI) e de ser leal as instituições a que servir (artigo 116, inciso II) (....) **Por fim, a proibição de que ao servidor sejam designadas atribuições estranhas ao cargo que ocupa** (art. 117, inciso XVII), o que só é permitido em situações de emergência e transitórias, também, é desrespeitada quando o assediador determina que o assediado realize tarefas que não fazem parte de suas atribuições. Nesse sentido o RJU prevê também as penalidades disciplinares que podem ser aplicadas aos servidores (artigo 127), dentre elas constando a advertência, a suspensão, a demissão, a cassação de aposentadoria ou disponibilidade, a destituição de cargo em comissão e a destituição de função comissionada. A lei dispõem, ainda, que na aplicação das

penalidades, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, bem como os danos que ela causar ao serviço público, as circunstâncias agravantes e atenuantes e os antecedentes do servidor.(...) Como já referido o assediador pode ser responsabilizado na esfera civil (indenização por danos morais e materiais) e administrativa (desde advertência até a demissão). Em sendo o assediador funcionário público, o Estado (União, Estado ou Município) pode ser responsabilizado pelos danos materiais e morais sofridos pela vítima, porque possui responsabilidade objetiva atribuída por lei (independe de prova de sua culpa). Comprovado o fato e o dano, cabe ao Estado indenizar a vítima, podendo, entretanto, processar o assediador, visando a reparação dos prejuízos que sofrer. (...)"

O assédio moral é conduta repudiada no âmbito, inclusive, da administração pública e vários Estados já estão regulamentando tal vedação através de lei, impedindo que o servidor ou empregado seja submetido a procedimentos repetitivos que impliquem em violação de sua dignidade ou que o sujeite a condições de trabalho humilhantes, degradantes ou que atinjam a auto-estima e auto determinação e a autonomia técnica, do servidor.

A jurisprudência vigente é unânime em caracterizar como “assédio moral”, dentre outras, a determinação do cumprimento de atribuições estranhas ou de atividades incompatíveis com o cargo ocupado pelo funcionário ou servidor; a designação para o exercício de funções triviais ao exercente de funções técnicas especializadas; a designação para exercício de funções que exijam treinamento ou conhecimentos específicos; apropriação do crédito de idéias, propostas, ou de qualquer trabalho de outrem.

Ademais, a partir da instituição da lei 11.501 de 2007, todos os cargos de provimento efetivo de nível superior de “Analista Previdenciário”, integrantes da carreira do “Seguro Social”, do quadro de pessoal do INSS, passaram a denominar-se “Analista de Seguro Social”, conforme previsão dos artigos 5; 5ª e 5B, sendo que as atribuições específicas do cargo, devem ser estabelecidas em regulamento da lei em questão:

“Art. 5º Os cargos de provimento efetivo de nível auxiliar e intermediário integrantes da Carreira do Seguro Social do Quadro de Pessoal do INSS cujas atribuições, requisitos de qualificação,

escolaridade, habilitação profissional ou especialização exigidos para ingresso sejam idênticos ou essencialmente iguais ficam agrupados em cargos de mesma denominação e atribuições gerais, conforme estabelecido no Anexo V desta Lei, (....):

Art. 5º-A Os cargos de provimento efetivo de nível superior de Analista Previdenciário integrantes da Carreira do Seguro Social do Quadro de Pessoal do INSS, mantidas as atribuições gerais, passam a denominar-se Analista do Seguro Social.”

Art. 5º-B As atribuições específicas dos cargos de que tratam os arts. 5º e 5º-A desta Lei serão estabelecidas em regulamento.

Quanto atribuições gerais do cargo de “analista de Seguro Social” do INSS, exercido pelo assistente social concursado, entendemos que tais atribuições não podem ser incompatíveis com aquelas pertinentes a profissão, regulamentada pela Lei 8662/93, até porque o **EDITAL nº 01/2008 / INSS**, ao estabelecer os requisitos para o preenchimento do cargo de Analista do Seguro Social, exigiu que o interessado comprovasse formação no curso de Serviço Social.

Ao especificar, ou melhor, ao determinar as atividades do cargo, o antedito edital, previu, corretamente, aquelas de atribuição privativa e de competência legal do profissional assistente social, o que pressupõem, sem qualquer dificuldade, que para o exercício de tais atividades é obrigatório o registro no Conselho Regional de Serviço Social de sua área de ação, quais sejam: prestar atendimento e acompanhamento aos usuários dos serviços prestados pelo INSS e aos seus servidores, aposentados e pensionistas; elaborar, executar, avaliar planos, programas e projetos na área de Serviço Social e Reabilitação Profissional; realizar avaliação social quanto ao acesso aos direitos previdenciários e assistenciais; promover estudos sócio-econômicos visando a emissão de parecer social para subsidiar o reconhecimento e a manutenção de direitos previdenciários, bem como a decisão médico-pericial.

Por fim, como já afirmamos, o edital prevê que aquele que for empossado no cargo em questão, deve executar, em conformidade **com a sua área de formação**, as demais atividades de competência do INSS. Neste aspecto, fica

evidente que as demais atividades executadas, deverão ser na sua área de formação de Serviço Social. Portanto, só pode ser exigido que o assistente social, analista de seguro do INSS, exerça atribuições compatíveis a sua formação profissional.

Diante de tais contingências é imprescindível, no âmbito administrativo, que a regulamentação das atribuições do “Analista de Seguro Social”, sejam alteradas, atualizadas e aperfeiçoadas, prevendo-se para tal cargo as atribuições específicas para cada formação. O documento do IAPAS-SAD - nº 135, de 04-03-86, que trata do assunto encontra-se, conforme colhemos dos documentos analisados, totalmente desatualizado.

Consideramos, finalmente, que diante das evidências e dos fatos relatados nos documentos encaminhados à nossa apreciação é, nosso entendimento, que é pertinente, inicialmente, que os assistentes sociais do INSS que se encontrem realizando atividades que não são de sua atribuição, se manifestem, através de documento escrito protocolado junto ao INSS, destacando sua contraposição em relação a situação.

Esgotados os meios administrativos sem qualquer solução, entendemos que caberá a propositura de ação judicial individual ou coletiva pelos assistentes sociais, atingidos pelo desvio de função, por determinação ou exigência de autoridade administrativa.

Os assistentes sociais interessados, são os únicos que possuem legitimação ativa para a propositura de demanda dessa natureza, em vista de proteção de interesses individuais e, nessa medida, o CFESS não tem legitimidade para figurar como parte processual e, conseqüentemente, para interposição de ação dessa natureza, eis que a matéria trata de **desvio de função ou assédio moral**, que configura-se como demanda de interesse individual. Ao CFESS compete a defesa do Serviço Social e, conseqüentemente, dos direitos difusos da sociedade.

Submetemos o presente parecer a apreciação do Conselho Pleno do CFESS, para as providências cabíveis.

Sylvia Helena Terra
Assessora Jurídica do CFESS