

Brasília-DF, 03 de dezembro de 2018.

PARECER JURÍDICO Nº 29/2018-E

Assunto: Atribuições do cargo de Analista do Seguro Social com formação em Serviço Social, exercício profissional de assistente social e redução do tempo para a realização de avaliação social para a concessão de benefícios no âmbito do INSS.

I – RELATÓRIO

O Conselho Federal de Serviço Social - CFESS solicitou minha apreciação jurídica sobre i) o documento intitulado “Consulta Jurídica Analistas do Seguro Social” e ii) a Portaria-Conjunta Nº 4 /PRES/DGP/DIRSAT/DIRAT/INSS, de 29 de maio de 2018, que versam, em síntese, sobre o exercício de atribuições do cargo Analista em Seguro Social, com formação em Serviço Social, e a redução do tempo para que esses profissionais realizem a avaliação social para a concessão de benefícios no âmbito do Instituto Nacional de Seguro Social – INSS, respectivamente.

O primeiro documento, intitulado “Consulta Jurídica Analistas do Seguro Social”, é referente à consulta formulada pela Gerência-Executiva do Instituto Nacional de Seguridade Social - INSS em Juiz de Fora, estado de Minas Gerais, “acerca do enquadramento dos servidores Analistas do Seguro Social, independentemente da sua formação, no artigo 4º do Decreto nº 8.653, de 28 de janeiro de 2016, e a possibilidade do desempenho de todas as atribuições ali elencadas a exemplo da habilitação e concessão de benefícios”.

Trata-se de conjunto de documentos e análises realizadas por diferentes órgãos sobre o exercício de atribuições gerais e específicas por Analistas de Seguro Social, a partir de um caso concreto em que a Diretoria de Saúde do Trabalho de Juiz de Fora/MG

manifestou-se no sentido de não identificar óbice para que Analistas de Seguro Social com formação em Serviço Social sejam encaminhados para habilitar e conceder benefícios, “*caso haja ociosidade dos servidores em relação as atribuições afetas a esta Diretoria.*”

Neste caso, em específico, a Gerência Executiva do INSS consultou a Procuradoria Seccional Federal em Juiz de Fora/MG – PSFJF acerca do enquadramento dos servidores Analistas do Seguro Social com formação em Serviço Social no artigo 4º do Decreto nº8653/2016 e a possibilidade de desempenho das atribuições ali elencadas, alegando, em síntese,

- a) a sobrecarga de trabalho das Agências da Previdência Social – APS,
- b) o fato de os Analistas de Seguro Social atuarem “*apenas na realização de Avaliações Sociais nos benefícios de Amparo Assistencial ao Deficiente*”,
- c) a subutilização desta mão-de-obra, “*visto que não há avaliações suficientes a serem realizadas que ocupem toda carga horária dos referidos servidores*”, e, conseqüentemente, a necessidade de “*melhor aproveitamento destes profissionais, onde seria de grande valia a sua utilização principalmente na instrução e na análise dos requerimentos de LOAS*”,
- d) que o Memorando-Circular nº25 DGP/INSS, emitido com base na Nota Técnica nº3687/2016 do MPOG e Nota Informativa nº51 DOUP/COLEGIS/CGGP/DGP/INSS, de 2017, sinalizam que “*é equivocado pensar que a formação superior exigida para a ocupação de um cargo público determina sua natureza*” (p.13 do pdf),
- e) o entendimento da Gerência Executiva em Juiz de Fora/MG de que “*tais servidores não são detentores do cargo ‘Assistente Social’, mas de ‘Analista do Seguro Social com formação em Serviço Social’, que por sua vez possui natureza genérica e que é equivocado pensar que a formação superior exigida para a ocupação de um cargo público determina a sua natureza*” (p.15 do pdf),
- f) a “*inexistência de qualquer ato normativo expedido pelo Poder Público no sentido de que os servidores Analistas do Seguro Social com formação em Serviço Social estariam impedidos de exercer todas as atribuições elencadas para o cargo [...] entendemos que tais profissionais estão legalmente habilitados á prática de todos os atos*

previstos no referido diploma, inclusive a instrução e a análise dos requerimentos de LOAS” (p.15 do pdf),

g) a suposta existência de “*orientação expressa destes entes [FENASPS e CFESS], externos ao INSS, para que os profissionais Analistas do Seguro Social com formação em Serviço Social se recusem a desempenhar as atribuições elencadas no artigo 4º do Decreto nº 8.653, de 28 de janeiro de 2016 para o cargo de Analista do Seguro Social*” (conferir item 4 da consulta às fls.10);

h) a Nota Informativa nº51/DOUP/COLEGIS/CGGP/DGP/INSS, de 2017, que trata da acumulação de cargos de Analista do Seguro Social com formação em Serviço Social e Assistente Social, indicando que: “[...] *o fato de o concurso permitir o recrutamento e a seleção por áreas de especialização, tem como objetivo o atendimento de necessidades específicas de interesse público, em alguns momentos, ‘sendo equivocado pensar que a formação superior exigida para a ocupação de um cargo público determina sua natureza’*” (p.29 do pdf);

i) o Parecer n.00051/2017/SECONS/PRFE/INSS/RIO/PGF/AGU, sobre a natureza genérica do cargo de Analista do Seguro Social, com formação superior em serviço social, e, a partir disso, o entendimento de que inexistente óbice legal para o exercício das atribuições previstas nos art. 4º do Decreto nº8.653, de 28/01/2016,

j) a Nota jurídica n.00003/2018/DPES/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU, no sentido de não ter sido verificada a necessidade de uniformização ou evidência de alta indagação da matéria.

O segundo documento consiste na Portaria-Conjunta Nº 4 /PRES/DGP/DIRSAT/DIRAT/INSS, de 29 de maio de 2018, normativa interna publicada pelo INSS que, dentre outras diretrizes, determina a redução do tempo de avaliação social para trinta minutos.

Passo, então, a partir dos elementos apresentados e em diálogo com os fundamentos jurídicos pertinentes, a analisar a demanda em questão.

II – ANÁLISE

Para analisar os documentos encaminhados pelo CFESS e, principalmente, os dois temas gerados no âmbito do exercício profissional dos Analistas em Seguro Social com

formação em Serviço Social, portanto, por assistentes sociais ocupantes do referido cargo, é pertinente a) identificar o marco normativo que regulamenta as atribuições do cargo de Analista em Seguro Social com formação em Serviço Social, b) verificar a compatibilidade das atribuições do cargo com aquelas pertinentes à profissão de assistente social, regulamentada pela Lei nº 8.662/1993, que dispõe sobre a profissão de assistente social e dá outras providências, e c) analisar a redução do tempo para realização de avaliação social no INSS.

A) Regulamentação das atribuições do cargo de Analista em Seguro Social com formação em Serviço Social

A lei nº 10.355, de 26 de dezembro de 2001, que dispõe sobre a estruturação da Carreira Previdenciária no âmbito do INSS e dá outras providências, elenca, em seu art. 1º, que seus servidores devem ser enquadrados segundo as respectivas atribuições, requisitos de formação profissional e posição relativa na Tabela de Correlação anexa à lei.

Em seguida, a lei nº 10.855, de 1º de abril de 2004, dispõe sobre a reestruturação da Carreira Previdenciária de que trata a lei nº 10.355/2001, instituindo a carreira do Seguro Social e dispondo sobre sua possibilidade de organização que considere o ingresso por área de especialização e curso de formação.

Nos termos do art. 4º da Lei nº10.885/2004 (grifo meu):

Art. 4º O ingresso nos cargos da Carreira do Seguro Social far-se-á no padrão inicial da classe inicial do respectivo cargo, mediante concurso público de provas ou de provas e títulos, exigindo-se curso superior completo, em nível de graduação, ou curso médio, ou equivalente, concluído conforme o nível do cargo, observados os requisitos fixados na legislação pertinente.

Parágrafo único. O concurso referido no caput deste artigo poderá, quando couber, ser realizado por **áreas de especialização**, organizado em uma ou mais fases, incluindo, se for o caso, **curso de formação**, conforme dispuser o edital de abertura do certame, **observada a legislação pertinente**.

Três anos depois, por meio da Lei nº 11.501, de 11 de julho de 2007, a Lei nº10.855/2004 foi alterada, tendo-lhe sido acrescentados os artigos 5º-A e 5º-B ao seu art. 5º.

Através desta alteração, foram instituídas novas nomenclaturas aos cargos de provimento efetivo de nível auxiliar e intermediário integrantes da Carreira do Seguro Social do Quadro de Pessoal do INSS, agrupando aqueles até então existentes a partir de critérios de atribuições, requisitos de qualificação, escolaridade, habilitação profissional ou especialização.

De acordo com o Anexo I da Lei no 10.855/2004, com alteração que lhe foi feita pela Lei nº11.501/2007, os **Cargos de Nível Auxiliar** denominados Auxiliar de Serviços Gerais, Auxiliar de Serviços de Manutenção, Auxiliar Operacional de Serviços Diretos e Mensageiro, foram agrupados sob a denominação “Auxiliar de Serviços Diversos”, e os **Cargos de Nível Intermediário** denominados Agente de Portaria, Auxiliar de Serviços Gerais, Auxiliar Operacional de Serviços Diversos e Auxiliar de Serviços Diversos foram agrupados sob a denominação “Agente de Serviços Gerais”, os denominados Artífice de Artes Gráficas, Artífice de Carpintaria e Marcenaria, Artífice de Técnico de Eletricidade e Comunicações, Artífice de Estrutura de Obras e Metalurgia e Artífice de Mecânica, foram agrupados sob a denominação “Técnico de Serviços Diversos”, e os denominados Agente Administrativo, Assistente de Administração, Assistente Administrativo, Assistente Técnico Administrativo, Auxiliar Técnico Administrativo, Escriturário, Secretária, Técnico de Secretariado e Técnico Previdenciário foram agrupados sob a denominação “Técnico do Seguro Social”.

Essas novas agrupações passaram a ter não somente a mesma denominação, como também, as mesmas atribuições gerais para cada grupo dos cargos de nível auxiliar e intermediário, enquanto as atribuições específicas para os cargos desses níveis e de nível superior seriam estabelecidas por regulamento posterior (grifo meu):

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, passando a denominar-se:

I - os cargos de nível auxiliar: Auxiliar de Serviços Diversos; e

II - os cargos de nível intermediário:

a) Agente de Serviços Diversos;

- b) Técnico de Serviços Diversos; ou
- c) Técnico do Seguro Social;
- III - (revogado)

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.**

Desse modo, o Anexo V a que faz menção o *caput* do art. 5º estabeleceu atribuições gerais para os cargos de nível auxiliar e intermediário.

Importa destacar que **a legislação estipulou que o cargo de nível superior, denominado “Analista do Seguro Social”, teria suas atribuições específicas estabelecidas por regulamento**, de forma que não restam dúvidas de que, ao reestruturar e reagrupar a carreira previdenciária, foram designadas as atribuições gerais exclusivamente aos cargos de nível auxiliar e intermediário (que passaram de dezoito a quatro cargos), que advieram, portanto, a ser os responsáveis legais exclusivos pelo exercício de tais atribuições.

No caso do cargo de Técnico do Seguro Social, que passou a ser a nova denominação que agrupou nove cargos até então existentes (agente administrativo, assistente de administração, assistente administrativo, assistente técnico administrativo, auxiliar administrativo, escriturário, secretária, técnico de secretariado e técnico previdenciário), as atribuições gerais foram assim estipuladas:

Realizar atividades técnicas e administrativas, internas ou externas, necessárias ao desempenho das competências constitucionais e legais a cargo do INSS, fazendo uso dos sistemas corporativos e dos demais recursos disponíveis para a consecução dessas atividades.

Em cumprimento ao disposto pela legislação, foi publicado o Decreto nº 8.653, de 28 de janeiro de 2016, que dispõe sobre as **atribuições específicas** dos cargos de **Analista do Seguro Social** e **Técnico do Seguro Social** de que trata a lei nº 10.855/2004.

De acordo com seu artigo 1º (grifo meu):

Art. 1º Este Decreto dispõe sobre as **atribuições específicas** dos cargos de Analista do Seguro Social e Técnico do Seguro Social, de que trata a Lei no 10.855, de 1o de abril de 2004, do quadro do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS.

Em que pese esta disposição, **a regulamentação viabilizada pelo Decreto nº 8.653/2016 extrapola o limite legal**, uma vez que, além de instituir as atribuições específicas para os cargos de Analista do Seguro Social e de Técnico do Seguro Social (arts. 2º e 3º, respectivamente), **traz inovação legislativa ao criar atribuições gerais a ambos os cargos**, a que denomina de “atribuições comuns”, nos termos de seu artigo 4º. Vejamos (grifo meu):

Art. 2o São **atribuições específicas** do cargo de Analista do Seguro Social, **respeitada a formação acadêmica exigida e sem prejuízo do disposto no art. 4o:**

- I - planejar, coordenar, supervisionar e executar tarefas relativas à análise de processos administrativos;
- II - propor planos, projetos, programas, diretrizes e políticas de atuação no âmbito das finalidades institucionais do INSS;
- III - realizar perícias e emitir pareceres e laudos;
- IV - organizar e executar os serviços de contabilidade, escriturar livros contábeis, realizar perícias, rever balanços e executar outras atividades de natureza técnica conferida aos profissionais de contabilidade;
- V - planejar e executar estudos, projetos, análises e vistorias, realizar perícias, fiscalizar, dirigir e executar obras e serviços técnicos prediais, de instalações, de sistemas lógicos, de redes e de sistemas de controle e gerenciamento de riscos;
- VI - planejar e executar estudos, projetos arquitetônicos, projetos básicos e executivos, fazer análises e vistorias, realizar perícias e fiscalizar, dirigir e executar obras e serviços técnicos prediais;
- VII - planejar e executar estudos, projetos, análises e vistorias, realizar perícias, fiscalizar, dirigir e executar obras e serviços técnicos na área de tecnologia da informação, de sistemas lógicos e de segurança e de redes;
- VIII - analisar, avaliar e homologar, mediante a utilização de técnicas e métodos terapêuticos, os aspectos referentes a potenciais laborativos e socioprofissionais, em programas profissionais ou de reabilitação profissional;
- IX - atender os segurados em avaliação ou em programa de reabilitação profissional e avaliar, supervisionar e homologar os programas profissionais realizados por terceiros ou instituições conveniadas;

X - analisar, planejar, orientar e avaliar projetos, perfis profissiográficos e profissionais, políticas de recrutamento e seleção e de reabilitação profissional;

XI - analisar, coordenar, desenvolver, implantar e emitir parecer de projeto educacional, pedagógico e de educação continuada; e

XII - exercer, mediante designação da autoridade competente, outras atividades relacionadas às finalidades institucionais do INSS, compatíveis com a natureza do cargo ocupado.

Art. 3º São **atribuições específicas** do cargo de Técnico do Seguro Social, **sem prejuízo do disposto no art. 4º:**

I - realizar atividades internas e externas relacionadas ao planejamento, à organização e à execução de tarefas que não demandem formação profissional específica; e

II - exercer, mediante designação da autoridade competente, outras atividades relacionadas às finalidades institucionais do INSS, compatíveis com a natureza do cargo ocupado.

Art. 4º São **atribuições comuns** aos cargos de Analista do Seguro Social e de Técnico do Seguro Social:

I - atender o público;

II - assessorar os superiores hierárquicos em processos administrativos;

III - executar atividades de instrução, tramitação e movimentação de processos, procedimentos e documentos;

IV - executar atividades inerentes ao reconhecimento de direitos previdenciários, de direitos vinculados à Lei no 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e de outros direitos sob a responsabilidade do INSS;

V - elaborar e executar estudos, relatórios, pesquisas e levantamento de informações;

VI - elaborar minutas de editais, de contratos, de convênios e dos demais atos administrativos e normativos;

VII - avaliar processos administrativos, para oferecer subsídios à gestão e às tomadas de decisão;

VIII - participar do planejamento estratégico institucional, das comissões, dos grupos e das equipes de trabalho e dos planos de sua unidade de lotação;

IX - atuar na gestão de contratos, quando formalmente designado;

X - gerenciar dados e informações e atualizar sistemas;

XI - operacionalizar o cumprimento das determinações judiciais;

XII - executar atividades de orientação, informação e conscientização previdenciárias;

XIII - subsidiar os superiores hierárquicos com dados e informações da sua área de atuação;

XIV - atuar no acompanhamento e na avaliação da eficácia das ações desenvolvidas e na identificação e na proposição de soluções para o aprimoramento dos processos de trabalho desenvolvidos;

XV - executar atividades relacionadas à gestão do patrimônio do INSS; e
XVI - atuar em atividades de planejamento, supervisão e coordenação de projetos e de programas de natureza técnica e administrativa.

Art. 5o Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Ocorre que as atribuições gerais do cargo de Técnico em Seguro Social já haviam sido objeto de disposição da Lei nº 10.855/2004, com alteração que lhe foi feita pela Lei nº11.501/2007, conforme estabelecido em seu Anexo V. **Ainda, frise-se, a previsão legal cingiu, especificamente, à regulamentação das atribuições específicas, de modo que o Decreto nº 8.653/2016 deveria ter regulamentado tão somente as atribuições específicas, não sendo a espécie normativa competente para inovar na ordem jurídica estabelecida, inserindo novas atribuições gerais a nenhum dos cargos e, principalmente, ao cargo de Analista de Seguro Social.**

Cabe aqui pontuar que, de acordo com a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, **o decreto é espécie normativa de competência do chefe do Poder Executivo que visa apenas a regulamentar a execução de leis (art. 84, IV, CF/1988). Não pode, portanto, ir contra ou além da lei, não sendo admitido que produza inovação legislativa. Observada a hierarquia normativa, o decreto é espécie inferior à legislação federal** e somente pode regulamentar matéria legislada, sendo vedado, portanto, inovar na ordem jurídica estabelecida.

Ora, a lei nº10.855/2004 estruturou a carreira do Seguro Social definindo i) que os cargos a quem compete a execução das atribuições gerais no âmbito do INSS são os de nível auxiliar e intermediário, e ii) que regulamento posterior abarcaria tão somente as atribuições específicas dos cargos. Diante disso, vê-se que o **art. 4º do decreto nº8.653/2016 viola tais dispositivos, sendo, portanto, eivado de ilegalidade.**

O Supremo Tribunal Federal – STF já se pronunciou, em diferentes ocasiões, sobre a ilegalidade de decretos que, previstos para regulamentar determinada matéria e, portanto, possibilitando que adquiram as condições necessárias para garantir a eficácia e a aplicabilidade de norma legal. Isso porque a espécie normativa, quando editada para fins de regulamentação, é instrumento necessário para tornar a norma aplicável.

Em sede de apreciação do Recurso Extraordinário – RE nº 673.681/São Paulo, aos 16 de dezembro de 2014, o STF entendeu que (grifo meu):

“Relações entre a lei e o regulamento. **Os regulamentos de execução (ou subordinados) como condição de eficácia e aplicabilidade da norma legal dependente de regulamentação executiva.** Previsão, no próprio corpo do diploma legislativo, da necessidade de sua regulamentação.” (RE 588080/SP, RE 673.681, DJe de 16/12/2014, Rel. Min. Celso de Mello)

Da análise do artigo 4º do Decreto nº 8.653/2016, objeto deste parecer, concluo, portanto, pela sua ilegalidade, pois extrapolou os limites da regulamentação das atribuições específicas para avançar no sistema normativo, criando novas atribuições às quais estabeleceu serem comuns tanto ao cargo de Técnico em Seguro Social como ao de Analista em Seguro Social.

Há outro conflito aparente entre o decreto nº 8.653/2016 e determinadas normas que não se sustenta quando analisado e interpretado considerando a totalidade da legislação que trata do direito à previdência e assistência social e das atribuições do exercício profissional. Trata-se da análise da compatibilidade entre as atribuições profissionais dos assistentes sociais, regulamentadas pela Lei nº 8.662/1993, e as atribuições específicas pelos analistas de seguro social, nos termos regulamentados pelo Decreto nº 8.653/2016. Análise esta que, frise-se, não se trata de “uma visão obsoleta da questão”, tal como afirmado no Parecer nº 00051/2017/SECONS/PRFE/INSS//RIO/PGF/AGU, que integra o documento encaminhado junto à consulta realizada pela Gerência-Executiva do INSS em Juiz de Fora, mas, sim, da observação da previsão normativa da matéria, incluindo a regulamentação da profissão.

Passo, então, a analisar a questão da compatibilidade das atribuições do cargo de Analista de Seguro Social com formação em Serviço Social, com aquelas pertinentes à profissão de assistente social, regulamentada pela Lei nº 8.662/1993, e com o previsto em relação ao Serviço Social na Previdência (Lei nº 8.213/1991).

b) Compatibilidade entre as atribuições específicas do cargo de Analista de Seguro Social com formação em Serviço Social (Decreto nº 8.653/2016), com as da profissão

de assistente social (Lei nº 8.662/1993) e com o Serviço Social na Previdência (Lei nº 8.213/1991)

O debate acerca das atribuições e competências do cargo de Analista de Seguro Social com formação em Serviço Social no INSS não é novo, como já aponta o Parecer Jurídico nº 12/10, de 1º de abril de 2010, de lavra da assessora jurídica do CFESS Sylvia Helena Terra, ao tratar dessa questão e da execução de atividades não privativas do/a assistente social.

Em que pese tal Parecer ter sido elaborado há quase uma década, seu conteúdo central segue atual. Isso porque é fundamental não perder de vista a perspectiva de totalidade que perpassa essa discussão, referente, sobretudo, à garantia dos direitos constitucionalmente previstos à previdência e à assistência social (arts. 6º, 7º, 194, 201 da CF/1988) e à estrutura construída historicamente nos últimos trinta anos a fim de viabilizar o acesso da população a tais direitos.

É precisamente nesse escopo que se encontra o Serviço Social no INSS e o exercício profissional do Analista do Seguro Social com formação em Serviço Social, cargo genérico ocupado (necessariamente) por assistentes sociais.

Assim, os fundamentos e argumentação utilizados por ocasião do referido Parecer seguem válidos, mais ainda em um momento histórico em que o mundo do trabalho segue se reinventando e se transformando, como parece ser o caso do uso de cargos genéricos como estratégia de desregulamentação e eventual tentativa de descaracterização do exercício profissional.

Nesse sentido, transcrevo trecho do Parecer Jurídico nº 12/10, por compreendê-lo pertinente e elucidativo acerca da relação entre a exigência da formação e da inscrição no conselho profissional para o cargo e da caracterização do exercício profissional de assistente social:

Consideramos, pela análise do conteúdo da norma prevista pelo artigo 88 da lei antedita [lei nº 8.213/1991], 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.

(...)

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.

De acordo com o Parecer Jurídico nº 12/10, o cargo de Analista do Seguro Social com formação em Serviço Social tem a denominação genérica, porém, não restam dúvidas sobre sua natureza equivaler ao exercício profissional de assistente social. Para compreender tal afirmação, importa, primeiramente, destacar a lei nº 8.213/1991, que dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências.

Em seu Título III, ao tratar do Regime Geral da Previdência Social e, mais especificamente, das prestações em geral disciplinadas no capítulo II, na seção VI que trata “dos Serviços”, a lei destina a subseção I para instituir o Serviço Social. Nos termos do seu art. 88 (grifo meu):

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.

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

§ 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.

§ 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.

§ 4º O Serviço Social, considerando a universalização da Previdência Social, prestará assessoramento técnico aos Estados e Municípios na elaboração e implantação de suas propostas de trabalho.

Assim previsto, o Serviço Social na Previdência adquire contornos essenciais para a promoção e o acesso a direitos à população brasileira, em geral, e aos beneficiários de direitos sociais, em específico, nestes incluída aquela parcela da população que está submetida, por diferentes especificidades, a situações de vulnerabilidade social, de que são exemplos as pessoas com deficiência que fazem jus ao Benefício de Prestação Continuada e que, para acessarem este benefício, precisam ser submetidos à avaliação social levada a cabo por Analistas de Seguro Social com formação em Serviço Social.

Por fim, no que se refere à configuração de eventuais situações de desvio de função e assédio moral, reafirmo o entendimento já exarado pelo Parecer Jurídico nº 12/10, que aponta para a possibilidade de sua ocorrência, em tese, e aponta as medidas cabíveis.

C) Sobre a redução do tempo para a realização de avaliação social por Analistas de Seguro Social com formação em Serviço Social no INSS

A Portaria Conjunta nº 4 /PRES/DGP/DIRSAT/DIRAT/INSS, de 29 de maio de 2018, “disciplina atuação e lotação de servidores da área de Saúde do Trabalhador” do INSS e aponta como fundamentação legal o Decreto nº 9.104, de 24 de julho de 2017 e a Resolução nº 336/PRES/INSS, de 22 de agosto de 2013.

O art. 3º da Portaria dispõe que “É de trinta minutos, individualmente, o tempo da avaliação social e médica para o Benefício de Prestação Continuada para a pessoa com deficiência – B87, devendo os agendamentos respeitar esse intervalo de tempo”, de forma que regulamentou e restringiu o tempo destinado à avaliação social sem que houvesse qualquer debate com os servidores ou manifestação técnica que justificasse tal decisão administrativa. Desse modo o referido ato administrativo pode ser considerado arbitrário, principalmente por não explicitar os critérios que foram adotados para computar o período estipulado.

Cumprir destacar que não é cabível o fundamento equivocado de que a estipulação de tal tempo é decisão discricionária da Administração. Ora, sabe-se que dentre os princípios que orientam a Administração Pública encontra-se o da motivação dos atos administrativos, de sorte que restringir a atuação profissional – sobretudo quando refere-se à garantia de acesso a direitos constitucionalmente previstos – não pode ser ato arbitrário e sem fundamentação que justifique.

Conforme ensina o administrativista Celso Antônio Bandeira de Mello, acerca do princípio da motivação para a Administração Pública:

Dito princípio implica para a Administração o dever de justificar seus atos, apontando-lhes os fundamentos de direito e de fato, assim como a correlação lógica entre os eventos e situações que deu por existentes e a providência tomada, nos casos em que este último esclarecimento seja necessário para aferir-se a consonância da conduta administrativa com a lei que lhe serviu de arrimo. (...)

O fundamento constitucional da obrigação de motivar está – como se esclarece de seguida – implícito tanto no art. 1º, II, que indica a cidadania como um dos fundamentos da República, quanto no parágrafo único deste preceptivo, segundo o qual todo o poder emana do povo, como ainda no art. 5º, XXXV, que assegura o direito à apreciação judicial nos casos de ameaça ou lesão de direito. É que o princípio da motivação é reclamado quer como afirmação do direito político dos cidadãos aos esclarecimento do “porquê” das ações de quem gere negócios que lhes dizem respeito por serem titulares últimos do poder, quer como direito individual a não se assujeitarem a decisões arbitrárias, pois só têm que se conformar às que forem ajustadas às leis.¹

¹ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros editores, 2007. 24ª. ed. p. 108-109.

Nesse sentido, importa pontuar que **a avaliação social é instrumento técnico do exercício profissional do/a assistente social** – no caso do INSS, do cargo de Analista do Seguro Social com formação em Serviço Social – e, para tanto, exige conhecimento e técnicas próprios do Serviço Social. Assim, **reduzir significativamente o tempo para sua realização é interferir na autonomia técnica profissional e impactar de forma direta a qualidade do serviço prestado aos usuários da política previdenciária.**

Diante disso, avalio como relevante mencionar dois documentos que tratam dessa questão.

Primeiramente, o Parecer Técnico nº 2/2012 INSS/DIRSAT/DSS, da Divisão de Serviço Social do INSS, cujo teor diz respeito à “padronização do tempo de atendimento e quantitativo máximo de avaliações sociais do B87 por dia”. Naquele momento, a motivação do Parecer foi se contrapor à decisão de reduzir o tempo da avaliação social para 40 (quarenta) minutos e sugerir que fosse estabelecido um tempo de 60 (sessenta) minutos. Já em sua introdução, esse documento técnico explica que

“tem por objetivo manifestar a análise da Divisão do Serviço Social – DSS, sobre a necessidade de redimensionar o tempo de atendimento da avaliação social no SIBE em 60 minutos e estabelecer quantitativo máximo de avaliações sociais por dia, visando garantir a qualidade técnica desse instrumento e o adequado atendimento à população.”

Em seguida, pontua elementos que balizam tal opinião técnica:

A fixação da avaliação social em 40 minutos traz impactos negativos na qualidade do atendimento, uma vez que o instrumento da avaliação social é extenso, complexo e exige conhecimento aprofundado da realidade do requerente.

A avaliação social realizada nas fases de reconhecimento inicial do direito ao benefício ocorre mediante entrevista social com o requerente no intuito de conhecer os fatores ambientais, as limitações no desempenho de atividades e as restrições da participação social. A atuação do Assistente Social junto ao Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social abrange uma escuta qualificada ao requerente, orientações e encaminhamentos formalizados à rede de apoio socioassistencial, não se restringindo, portanto, ao preenchimento do instrumento da avaliação social, que corresponde à síntese dos aspectos relevantes considerados.

Cumprido salientar que os 40 minutos previstos para a realização da avaliação social, por vezes, tem se mostrado insuficiente para que o profissional possa completar todas as etapas do processo, tendo em vista as particularidades das pessoas com deficiências e as complexidades das

situações de vulnerabilidade social das famílias, exigindo, muitas vezes, um tempo superior ao estabelecido institucionalmente.

Além disso, devido à complexidade das situações socioeconômicas e grau de impedimento da pessoa com deficiência, apresentados pelos requerentes, os Assistentes Sociais são também, frequentemente expostos a desgastes físicos e emocionais.

Nota-se, portanto, que o entendimento técnico aponta para a necessidade de serem disponibilizados ao menos 60 (sessenta) minutos para que os profissionais da área, Analistas de Seguro Social com formação em Serviço Social, procedam às avaliações sociais.

O outro documento pertinente é o Ofício nº 21 DIRSAT/INSS, de 7 de fevereiro de 2019, enviado pela Diretoria de Saúde do Trabalhador do INSS à Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão – PFDC, no âmbito do procedimento administrativo - PA n. 1.00.000.022026/2018-91. Trata-se de ofício elaborado pela autarquia federal em resposta a quesitos elaborados pelo CFESS e encaminhados pela PFDC.

Nele, o INSS, por meio da DIRSAT, em resposta ao questionamento elaborado pela PFDC e CFESS sobre o que fundamenta a decisão de reduzir de 60 (sessenta) para 30 (trinta) minutos, o tempo de avaliação social no âmbito dos procedimentos de análise de concessão de Benefícios de Prestação Continuada – BPC, respondeu que:

Preliminarmente, em relação ao quesito em questão, importante ressaltar que, os Analistas do Seguro Social com formação em Serviço Social, segundo atribuições estabelecidas no Regimento Interno desta Autarquia, têm como função prioritária sobre as suas demais atividades, a realização de Atividade de Avaliação Social. Esta previsão regimental encontra-se em consonância com os interesses mais urgentes da população, especialmente ao se levar em consideração que o público que procura este Benefício Assistencial, em tese, é composto por pessoas com grande vulnerabilidade social.

“Art. 177. Parágrafo único. Aos servidores analistas do seguro social com formação em serviço social compete prioritariamente a execução de avaliação social no âmbito do INSS.”

Impende registrar **que tempo de 30 minutos refere-se ao intervalo para agendamento do comparecimento do cidadão para comparecimento à Agência da Previdência Social – APS para Avaliação Social e não ao limite para o tempo de realização da atividade pelo servidor.** Este será definido pelo próprio profissional, de acordo com as especificidades de cada caso.

Ou seja, de acordo com esta manifestação do INSS, embora os Analistas em Seguro Social com formação em Serviço Social sejam os profissionais com capacidade técnica para avaliar o tempo necessário para realização da avaliação social, e de acordo com as especificidades de cada caso, os agendamentos para o atendimento dos cidadãos são realizados observando o intervalo de 30 (trinta) minutos.

Tem-se, portanto, de um lado, uma manifestação técnica, justificando por que o tempo destinado à avaliação social não pode ser inferior a 60 (sessenta) minutos, e, por outro, uma manifestação da DIRSAT/INSS afirmando que compete ao profissional responsável pela avaliação social definir o tempo necessário à realização dessa atividade. Assim, o próprio INSS endossou em sua manifestação posicionamento contrário à redução do tempo para avaliação social estabelecido pela Portaria Conjunta nº04/PRES/DGP/DIRSAT/DIRAT/INSS.

Em que pese a opinião da DIRSAT/INSS, é injustificado o agendamento para o comparecimento de usuários para avaliação social a cada 30 (trinta) minutos, tendo em vista que o tempo mostra-se insuficiente para viabilizar a avaliação social, nos termos indicados por manifestação técnica da autarquia para garantir a qualidade da atividade, e, conseqüentemente, acarreta em maior tempo de espera por parte de pessoas em situação de vulnerabilidade.

Se o tempo necessário para realizar, com qualidade, a avaliação técnica é de 60 (sessenta) minutos, e a autarquia agenda os comparecimentos a cada 30 (minutos), é possível que, em tese, sejam configuradas situações de espera prolongada, desgastes dos cidadãos vulneráveis, além de pressionamento, apesar de indireto, dos Analistas em Seguro Social com formação em Serviço Social, para que observem os agendamentos e cumpram os horários, tudo para evitar que a população em atendimento não passe por mal-estares decorrentes de atrasos ou prolongamentos dos atendimentos.

III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, concluo i) pela ilegalidade do art. 4º do Decreto nº 8.653/2016, pelos fundamentos já elencados, conseqüentemente, ii) pela impossibilidade de exigência de que analistas do Seguro Social com formação em Serviço Social desempenhem

atribuições gerais ilegalmente estabelecidas naquele dispositivo e iii) pela revogação da Portaria Conjunta nº4/PRES/DGP/DIRSAT/DIRAT/INSS, no que tange à redução do tempo para a realização de avaliação social para trinta minutos.

Ainda, opino pela remessa deste Parecer à Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, para que seja juntado aos autos do procedimento PA nº1.00.000.022026/2018-91, especialmente considerando as atribuições institucionais do Ministério Público Federal no que se refere à proteção dos direitos sociais assegurados pela Constituição Federal, sua natureza indisponível, e tendo em vista que as questões aqui analisadas têm impacto sobre os cidadãos usuários da política previdenciária.

Submeto o presente Parecer Jurídico à apreciação do Conselho Pleno do CFESS para que tome as providências cabíveis.

Érika Lula de Medeiros

Assessora Jurídica do CFESS