

PARECER

SOBRE A ILEGALIDADE DAS ATRIBUIÇÕES IMPOSTAS PELO INSS AOS ANALISTAS DO SEGURO SOCIAL COM FORMAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL

Consulta-nos a Diretoria da Federação Nacional dos Sindicatos de Trabalhadores em Saúde, Trabalho, Previdência e Assistência Social – FENASPS acerca da **legalidade da previsão genérica** estabelecida pelo INSS no Edital nº 1, de 22-12-2015 – que formaliza a abertura de Concurso Público para os cargos de Analista do Seguro Social e Técnico do Seguro Social –, relativamente às **atribuições previstas para o cargo de Analista do Seguro Social com formação em Serviço Social**, a permitir uma pretensa submissão desses servidores ao exercício de funções administrativas diretamente ligadas não só à habilitação de benefícios de prestação continuada, como também a outras atividades que não fazem parte das atribuições do Serviço Social.

No particular, aliás, mister referir o seguinte excerto do Edital nº 1 – INSS, de 22-12-2015:

EDITAL Nº 1 – INSS, DE 22 DE DEZEMBRO DE 2015.

2 DOS CARGOS 2.1 NÍVEL SUPERIOR 2.1.1 CARGO 1: ANALISTA DO SEGURO SOCIAL COM FORMAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL REQUISITO: diploma, devidamente registrado, de conclusão de curso de graduação de nível superior em Serviço Social, fornecido por instituição de ensino superior reconhecida pelo Ministério da Educação (MEC), e registro no órgão de classe específico. DESCRIÇÃO SUMÁRIA DAS ATIVIDADES: prestar atendimento e acompanhamento aos usuários dos serviços prestados pelo INSS nas Agências da Previdência Social – APS e aos seus servidores, aposentados e pensionistas; elaborar, executar, avaliar planos, programas e projetos na área de Serviço Social e Reabilitação Profissional; supervisionar e homologar os programas profissionais realizados por terceiros ou instituições conveniadas; realizar avaliação social para fins de concessão de direitos previdenciários e benefícios assistenciais; promover estudos sociais e socioeconômicos, pesquisa e levantamento de informações visando à emissão de parecer social para subsidiar o reconhecimento e a manutenção de direitos previdenciários e benefícios assistenciais, bem como à decisão médico pericial; e **exercer, mediante designação da autoridade competente, outras atividades relacionadas às finalidades institucionais do INSS, além das atividades comuns mencionadas no subitem 2.3 deste edital.** REMUNERAÇÃO: até R\$ 7.496,09, correspondente à remuneração bruta, já incluído Vencimento Básico, GAE (Gratificação de Atividade Executiva) e GDASS (Gratificação de Desempenho de Atividade do Seguro Social). JORNADA DE TRABALHO: 40 horas semanais.

Em realidade, a menção estabelecida no edital do certame quanto à possibilidade de o servidor exercer, mediante designação da autoridade competente, *“outras atividades relacionadas às finalidades institucionais do INSS, além das atividades comuns mencionadas no subitem 2.3 deste edital”*, revela, antes de mais nada, a notória

tentativa de o INSS estabelecer certa margem de maleabilidade no gerenciamento da mão-de-obra utilizada no âmbito de suas Agências (APs), a ponto de legitimar – se assim entender –, a designação de um Analista do Seguro Social com formação em Serviço Social ao desempenho de atividades que, rigorosamente, são completamente estranhas à essência do cargo, como seria o caso, v.g., de submetê-lo à atividade de habilitação de benefícios de prestação continuada.

Embora não se desconheça a assertiva de que “*o edital é a lei do concurso público*”, não se pode deixar de ter em conta a **ilegalidade do expediente pretendido pelo INSS**, na medida em que vem a deturpar a essência da especialização em Serviço Social estabelecida para os candidatos que pretendem a obtenção de vaga nessa categoria do cargo de Analista do Seguro Social: afinal, é obrigação do candidato apresentar não só diploma de conclusão de curso de graduação de nível superior em Serviço Social, devidamente registrado e fornecido por instituição de ensino superior reconhecida pelo Ministério da Educação (MEC), como também fornecer o **registro no órgão de classe respectivo**, requisito esse que, inegavelmente, lhe impõe o pagamento de uma anuidade profissional.

Por razões óbvias, **os candidatos com formação em Serviço Social** – e isso também decorre da previsão editalícia –, são especialmente vocacionados à prática de atos que, em realidade, constituem-se como medidas antecedentes e preparatórias à própria consecução da atividade-fim do INSS, como é o caso da avaliação social para fins de concessão de direitos previdenciários e benefícios assistenciais, a reabilitação profissional, dentre inúmeras outras, as quais exigem essa formação específica.

Nesse caso, deslocar um Analista do Seguro Social especializado em Serviço Social para o exercício de atividades que, embora relacionadas às “*finalidades institucionais do INSS*”, nada condizem com essa especial área de formação, é medida que denota inegável descontrole gerencial no âmbito do instituto previdenciário, cuja solução, salvo melhor juízo, possa ser facilmente encontrada em nível meramente administrativo, mediante a necessária atuação política da entidade.

Nesse mesmo sentido, aliás, destaca-se a paradigmática exigência estabelecida pela **Gerência Executiva do INSS em Petrolina-PE**, mediante o Memorando-Circular nº 02 INSS/GEXPTN, de 19-10-2009, que, sob o pretexto de atender à “*necessidade e prioridade do serviço nas Agências*”, passou a desviar tais servidores de suas reais atribuições.

Em realidade, muito antes de formalizar essa pretensa generalização de atribuições em edital de concurso público, o INSS já vinha atuando no sentido de legitimar

– e aqui, o termo correto seria “subutilizar” – o manejo da mão-de-obra de Analistas do Seguro Social com formação em Serviço Social na atividade de habilitação de benefícios.

A medida não só é ilegal como inconstitucional, implicando inegável **institucionalização do desvio de função no âmbito do INSS**. E até se poderia argumentar em sentido contrário, invocando-se o gênero da nomenclatura estabelecida para o cargo – Analista do Seguro Social –, em detrimento do caráter específico exigido dos servidores que prestaram concurso com ênfase na área do Serviço Social: o próprio INSS, ao veicular o Edital nº 01/2008, convocou concurso especificamente direcionado ao provimento do cargo de **Analista do Seguro Social com formação em Serviço Social**, assim prevendo no tocante às atividades do cargo:

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**.

Com efeito, não se vedou, no Edital nº 01/2008, que os Analistas do Seguro Social com formação em Serviço Social viessem a desempenhar outras “*atividades de competência do INSS*”, mas se respeitou a necessidade de que o exercício dessas atividades se desse em “*conformidade com a sua área de formação*”.

Em algumas Gerências Executivas do INSS, todavia – como se viu no caso de Petrolina-PE –, houve a velada tentativa de submeter esses servidores à atividade de concessão de benefícios, o que, por razões óbvias, não condiz com a área de formação em Serviço Social.

Em realidade, a subdivisão de atribuições prevista para o cargo de Analista do Seguro Social, estabelecida de acordo com a formação de nível superior exigida do candidato, denota, por si só, a configuração jurídica de diversos cargos com a mesma nomenclatura, mas com atribuições completamente distintas. Nesse contexto, não se pode planificar as atribuições de todos os servidores formalmente enquadrados no cargo de Analista do Seguro Social, a ponto de se afirmar que todos eles desempenhem as mesmas atividades, porque é preciso verificar, antes disso, em qual área de formação prestaram concurso público.

Se a autarquia previdenciária adotou política de notória divisão do trabalho, a ponto de estabelecer enfoques distintos para o cargo de Analista do Seguro Social, com expressa previsão de atribuições no edital de convocação do concurso público – providência que foi especialmente adotada no Edital nº 01/2008 –, é porque instituiu, no seu quadro de pessoal, diversos e distintos cargos de Analista do Seguro Social. Portanto, ao servidor que prestou concurso na conformidade do Edital nº 01/2008, não seria exigível o desempenho de atribuições distanciadas de sua área de formação – o Serviço Social –, como é o caso, por exemplo, da habilitação de benefícios de prestação continuada, identificando-se, em tal circunstância, a configuração de desvio funcional.

Já no Edital nº 01/2015, ao que se vê, só houve a previsão de abertura de vagas para os cargos de (1) Analista do Seguro Social com formação em Serviço Social e de (2) Técnico do Seguro Social, circunstância que denota, quiçá, inegável equívoco do próprio INSS no dimensionamento das vagas necessárias à real composição da atual demanda de serviço. Ora, se há potencial necessidade de deslocar-se Analistas do Seguro Social formados em Serviço Social para o exercício de outras atividades que não realmente aquelas expressamente previstas para essa categoria funcional, porque então abrir um concurso público com previsão de vagas apenas para candidatos com formação em Serviço Social ? Isso revela, com a devida *venia*, um verdadeiro contrassenso, na medida em que o INSS, ao que parece, pretendeu amenizar, na própria previsão editalícia, inegável equívoco na definição das vagas: se pretendia cobrir demanda na área de concessão de benefícios, por exemplo, porque então abriu vagas somente para Analistas com formação em Serviço Social, deixando as demais modalidades desse cargo a descoberto ?

A adoção desse expediente, aliás, implicou inegável **violação ao princípio da impessoalidade**, pois se essas vagas foram reservadas apenas aos candidatos com formação em Serviço Social, e o INSS, ao final, sinaliza a intenção de utilizar esses servidores para o exercício de atividades genéricas, isso é o quanto basta para demonstrar que a exigência de especialização nessa área, *in casu*, teria servido apenas para barrar o acesso de candidatos com formação em outras áreas: outros pretendentes às vagas que possuam nível superior, mas com formação em Ciências Contábeis, por exemplo, não poderão concorrer a esses cargos porque o edital exige formação específica apenas na área do Serviço Social. Eis aí a violação ao aludido princípio, na medida em que o INSS direciona a possibilidade de vagas apenas aos candidatos com formação em Serviço Social.

Na prática, todavia, a autarquia previdenciária precisaria contemplar a demanda de vagas para as outras áreas de formação previstas para o cargo de Analista do Seguro Social, mas preferiu utilizar-se de expediente ilegal, consistente no **desvio funcional**, no intuito de criar uma espécie de “reserva técnica” para cobrir as possíveis

carências de recursos humanos na área de concessão de benefícios, para tanto utilizando-se da mão-de-obra qualificada dos Analistas.

Em verdade, a só aferição da nomenclatura do cargo – Analista do Seguro Social –, sem o devido cotejo da área de formação para a qual o servidor prestou concurso público, parece autorizar, à primeira vista, a conclusão de que ao INSS não seria vedado submeter tais servidores a toda sorte de tarefas, na observância da regra geral insculpida no art. 6º, inc. I, da Lei nº 10.667/03, que reza:

Art. 6º. Os cargos de Analista Previdenciário e Técnico Previdenciário, criados na forma desta Lei, têm as seguintes atribuições:

I – Analista Previdenciário:

- a) instruir e analisar processos e cálculos previdenciários, de manutenção e de revisão de direitos ao recebimento de benefícios previdenciários;
- b) proceder à orientação previdenciária e atendimento aos usuários;
- c) realizar estudos técnicos e estatísticos; e
- d) executar, em caráter geral, as demais atividades inerentes às competências do INSS.

Entretanto, a partir do momento em que se instituiu atribuições distintas para o cargo de Analista do Seguro Social, ponderada a formação de nível superior do servidor, se admitiu a **existência de cargos distintos**, embora com a mesma nomenclatura, daí decorrendo a configuração de desvio funcional, em sendo o servidor submetido a atividades que não condizem com a área de formação exigida no concurso público.

Conforme esclarece o administrativista José Maria Pinheiro Madeira (*In* “Servidor Público na Atualidade”, Ed. Campus Jurídico, 8ª Edição Atualizada, 2010, p. 76), *“embora a movimentação de servidor esteja inserida no âmbito do 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”, e “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”*. Para o doutrinador, *“assiste, in casu, ao servidor, o direito de exercer as funções pertinentes ao cargo que ocupa, devendo a ilegalidade ser corrigida pelo Poder Judiciário, se acionado”, sendo que, “no caso em apreço, 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.”*

O Estatuto dos Servidores Públicos Federais instituído pela Lei nº 8.112, de 11.12.1990, previu, em seus arts. 116 e 117, os deveres e proibições dos servidores, do que decorre, no caso concreto aqui analisado, constituir-se como dever do servidor *“levar ao conhecimento da autoridade superior as irregularidades de que tiver ciência em razão*

do cargo” (inc. VI do art. 116), sendo-lhe proibido “*exercer quaisquer atividades que sejam incompatíveis com o exercício do cargo ou função e com o horário de trabalho*” (inc. XVIII do art. 117).

O próprio INSS, quando demandado em juízo, invoca, hipocritamente, como pressuposto ao reconhecimento do desvio funcional, a necessidade de que o servidor observe o dever de se irressignar em face da autoridade, denunciando o exercício irregular das funções não condizentes com seu respectivo cargo, pena de anuir com a ilegalidade estabelecida, olvidando de que, em razão do princípio da legalidade, é a Administração Pública que não pode permitir que servidores exerçam atividades para as quais não foram habilitados em concurso público.

Considerando esse contexto, 03 (três) recomendações se extraem:

- a primeira, relativamente aos **servidores que já se encontram no exercício do cargo de Analista do Seguro Social (Serviço Social)**, e que estejam, por exemplo, desempenhando atividades de **habilitação de benefícios de prestação continuada** – em desvio funcional, portanto –, é recomendável que formalizem, perante a Administração, sua inconformidade com a situação de desvio a que foram conduzidos, deduzindo requerimento específico e encaminhando o respectivo protocolo à Assessoria Jurídica da FENASPS, para que verifique as providências administrativas e/ou judiciais cabíveis; em realidade, não é recomendável que o servidor deixe de exercer as tarefas a que foi conduzido – mesmo em desvio funcional –, até para que não venha a sofrer eventual punição funcional, devendo acionar o seu Sindicato, para que adote as providências cabíveis;

- a segunda, relativamente aos **servidores em fase de prestação de concurso público para o cargo de Analista do Seguro Social com formação em Serviço Social, conforme os termos do Edital nº 01/2015**, é recomendável que a própria FENASPS, como entidade nacional representativa dos servidores do INSS, promova, a nível administrativo – antes que se conclua que a única solução seja a adoção da via judicial –, a devida mediação política no sentido de sensibilizar a Diretoria de Recursos Humanos do INSS a promover, imediatamente, a devida retificação do Edital nº 01/2015, de modo a adequar as atribuições do cargo de Analista do Seguro Social com formação em Serviço Social aos exatos termos definidos no Edital nº 01/2008, estabelecendo, forma expressa, que o eventual exercício das “*demaís atividades de competência do INSS*” se dê na estrita “*conformidade com a sua área de formação*”; para tanto, basta reproduzir a mesma redação constante do Edital nº 01/2008, novamente reproduzida abaixo:

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.**

- a terceira, exigir que se extirpe, da previsão de atribuições do cargo de Analista do Seguro Social com formação em Serviço Social, o **item 2.3. do Edital nº 01/2015**, na medida em que a pretensa “confusão de atribuições” entre Analistas e Técnicos do Seguro Social acaba por conduzir ao mesmo resultado de permitir que eventuais Chefias de Gerências e/ou Agências se sintam autorizadas a submeter Analistas do Seguro Social com formação em Serviço Social a toda a sorte de tarefas que estejam relacionadas às atividades institucionais do INSS, sem que, para tal, seja ponderada a necessidade de se observar a área de formação do servidor.

É o parecer, salvo melhor juízo.

De Porto Alegre para Brasília, 15 de janeiro de 2.016.

GLÊNIO OHLWEILER FERREIRA
OAB/RS 23.021

LUIS FERNANDO SILVA
OAB/SC 9.582

MARCELO LIPERT
OAB/RS 41.818