São Paulo, 13 de setembro de 1998

PARECER JURÍDICO N.º 27/98

ASSUNTO: Analise das competências do Assistente Social em relação aos parâmetros normativos previstos pelo art. 5º da Lei 8662/93, que estabelece as atribuições privativas do mesmo profissional

I

Incumbiu-nos o D. Conselho Federal de Serviço Social de prolatar parecer jurídico acerca da visível e inquestionável dubiedade e contradição existentes nos incisos do artigo 4º da Lei 8662/93 em relação ao artigo 5º da mesma lei, este último que estabelece as atribuições privativas do assistente social.

Tal questionamento tem sua origem a partir das observações lançadas no documento produzido pelo Conselho Federal de Serviço Social, através das D. Conselheiras Ana Maria Arreguy Mourão e Beatriz Augusto de Paiva, denominado "o serviço social como trabalho: uma contribuição ao debate sobre as competências e atribuições profissionais", onde vem consignado:

> "(...) Assim, inscreve-se o desafio da fiscalização do exercício profissional, que é amplificado pela dubiedade de sentidos de alguns incisos do artigo 4º em relação as situações previstas no artigo 5º, em que se estabelecem as atribuições que são

SCS - Quadra 2 - Bloco C - Ed. Serra Dourada - Salas 312/17 - CEP 70300-902 - Brasília-DF
Fone:(061) 223-1652 / Fax: (061) 223-2420
E-mail: cfess@cfess.org.br Home Page: http://www.cfess.org.br

privativas do Assistente Social, ou seja, que só ele pode executar. Ao se delimitarem as atividades do art. 4º, em alguns incisos mais fortemente (II, VI, VIII, X) percebe-se uma maior aproximação com o campo privativo do Serviço Social, o que exige uma interpretação mais cuidadosa, no sentido de previnir possíveis equívocos, pois trata-se igualmente de competências que só o Assistente Social pode executar."

Ora, a observação registrada pelas conselheiras, subscritoras do dito documento que merece nossos elogios face ao seu brilhantismo ao destacar aspectos que contribuirão para interpretação do art. 4º e 5º da lei 8662/93 - se situa na constatação inequívoca da repetição, no corpo da norma que estabelece as competências do assistente social, das atribuições privativas deste mesmo profissional previstas pelo artigo 5º da mesma lei.

Em síntese, não há como deixar de concluir a inegável sobreposição de atribuições, que se repetem em vários incisos do artigo 4º da lei antedita.

Ao legislador coube diferenciar o artigo 4º do 5º, reservando-se ao primeiro o estabelecimento simplesmente das **competências** do assistente social e ao subsequente as **atribuições privativas** do mesmo profissional.

Diferenciou, assim, o legislador aquelas funções de carater privativo e, portanto, exclusivas do assistente social, reservando ao artigo 4º as competências genéricas, que, no nosso entendimento, poderiam ser executadas por qualquer profissional, diferentemente de outras leis de profissões regulamentadas, que fixam, **tão somente**, as funções privativas

Usou, ainda, o legislador duas designações diferentes, ou seja naquela que são privativas qualificou como **atribuição** e para genéricas usou o termo **competência**.

Na linguagem comum e usual nos utilizamos, quase que das duas designações como sinônimos, mormente quando são empregadas no sentido de designar as funções de um profissional.

Não obstante encontramos na etimologia o sentido exato de cada expressão, qual seja:

SCS - Quadra 2 - Bloco C - Ed. Serra Dourada - Salas 312/17 - CEP 70300-902 - Brasília-DF
Fone:(061) 223-1652 / Fax: (061) 223-2420
E-mail: cfess@cfess.org.br Home Page: http://www.cfess.org.br

92

"ATRIBUIÇÃO - 1 - Ato ou efeito de atribuir. 2 - Prerrogativa - apanágio. 3 - Faculdade inerente a um cargo.
COMPETÊNCIA - 1 - Faculdade concedida por lei a um funcionário, juiz ou tribunal para apreciar e julgar certos pleitos ou questões. 2 - Qualidade de quem é capaz de apreciar e resolver certo assunto, fazer determinada coisa, capacidade, habilidade, aptidão, idoneidade"
(Novo Dicionário Aurélio - 1ª Edição - Editora Nova Fronteira)

Como se vê, na situação em análise, a atribuição é faculdade inerente a profissão, e por isto mesmo o exercício daquelas atividades especificadas pelo art. 5º da lei 8662/98 são prerrogativas do assistente social, e, consequentemente, somente ele poderá executá-las.

A competência, de outra sorte se insere na capacidade de apreciar e dar resolutividade a determinado assunto. É habilidade e aptidão para resolver determinada questão.

Somente para exemplificar poderiamos dizer que o CFESS possui competência legal, dentre outras, para julgar recursos éticos e que tem como atribuição precípua orientar, disciplinar, normatizar e defender o exercício da profissão de assistente social, em conjunto com os CRESS.

O limite do significado das duas expressões é, contudo tênue, o que vem demonstrado pelo caracterização prevista pelo artigo 8º da mesma lei 8662/93, que estabelece como **Competência** do Conselho Federal de Serviço Social, tanto julgar os recursos contra as sanções impostas pelos CRESS como orientar, fiscalizar o exercício da profissão do assistente social.

Assim o que nos parece relevante é que o Legislador ao inserir o termo PRIVATIVO no art. 5º quis diferenciar - por este motivo - as dimensões das atividades descritas nos dois artigos.

Consideramos, desta forma, que o artigo 4º pretendeu especificar aquelas atividades que competem ao assistente social executar, porém, não privativamente. Isto equivaleria dizer, a grosso modo, que outros profissionais poderiam, também, executá-las, eis que não houve diferenciação do legislador.

SCS - Quadra 2 - Bloco C - Ed. Serra Dourada - Salas 312/17 - CEP 70300-902 - Brasília-DF
Fone:(061) 223-1652 / Fax: (061) 223-2420
E-mail: cfess@cfess.org.br Home Page: http://www.cfess.org.br

Agora ao serem arguidas as questões relativas a repetição das atribuições privativas, no corpo onde se define as competências, e após uma cuidadosa análise comparativa das atividades descritas nos incisos de ambos os artigos, deparamo-nos efetivamente com tal fato, o que quer nos parecer decorrente de imperfeição técnica do texto legal, que tem criado, assim, dificuldades para a sua adequada interpretação e, sobretudo, para sua aplicação.

Assim, perante o ordenamento jurídico a Lei 8662/93 produziu e vem produzindo efeitos jurídicos, considerados pelas normas nela consubstanciadas, no sentido de que dela depende o nascimento, a modificação ou a extinção de obrigações e de direitos.

Uma vez caracterizada a existência da Lei 8662/93 projeta-se ela para o plano da validade, em que seus elementos constitutivos são avaliados em face dos requisitos essenciais estabelecidos pelo ordenamento jurídico.

Ora os requisitos de validade de qualquer ato jurídico são sempre estabelecidos por outro ato que lhe é hierarquicamente superior, fundados, em geral, nas normas constitucionais, dotadas de superioridade formal.

Dentre os elementos que participam da formação do ato legislativo, a doutrina vem destacando quatro que caracterizam-se como nucleares e que, inclusive, correspondem aos elementos estruturais dos negócios jurídicos em geral; quais sejam: agente, manifestação de vontade, objeto e forma.

Agente - Lei que deriva da manifestação de vontade de um órgão executivo ou legislativo que devem ser reconhecidos como agentes dos atos legais.

Manifestação de vontade - é necessário que o agente, além de ser competente para tal, manifeste expressamente sua vontade, consubstanciada na lei, livremente sem constrangimentos ou ameaças.

SCS - Quadra 2 - Bloco C - Ed. Serra Dourada - Salas 312/17 - CEP 70300-902 - Brasília-DF
Fone:(061) 223-1652 / Fax: (061) 223-2420
E-mail: cfess@cfess.org.br Home Page: http://www.cfess.org.br

Objeto - a lei há que expressar o objeto diretivo, normativo vinculante, quer dotado de generalidade ou não. Não pode conter somente recomendações ou sugestões.

Forma - a forma do ato legislativo é sempre pública. A lei não pode ser editada através de instrumento particular.

Considerando os requisitos para validade da Lei, resta afirmar que presentes na promulgação da Lei 8662/93, gozando assim de eficácia jurídica, não ensejando, consequentemente, qualquer contraposição ou arguição de inconstitucionalidade.

A idéia de inconstitucionalidade exprime inequívoca **contrariedade** à Constituição, na sua formação ou no seu conteúdo.

Desta forma não há inconstitucionalidade na Lei 8662/93 nem tão pouco em seu artigo 4º, eis que não existe incompatibilidade direta e imediata entre esta e a constituição, até porque a matéria tratada na Lei em questão não tem como suporte ou parâmetro a Constituição Federal.

Conforme assinala Jorge Miranda em Manual de Direito Constitucional 2ª Edição - Coimbra - 1988 - pg. 276.

> "(...) As noções de inconstitucionalidade e de ilegalidade possuem idêntica natureza (vicio por violação normativa) diferindo, apenas, em função da qualidade dos preceitos ofendidos (...) A distinção radica na norma que disciplina o acto de que se trata, fixando-lhe requisitos de qualificação, validade e eficácia. Se for a constituição, o acto será inconstitucional no caso de desconformidade ou incompatibilidade; se tais requisitos não se encontrarem senão na lei, já a sua falta torná-lo-á meramente ilegal"

II

Vistos tais pressupostos resta analisar e interpretar as contradições existentes nos incisos do art. 4º em relação ao art. 5º da Lei

SCS - Quadra 2 - Bloco C - Ed. Serra Dourada - Salas 312/17 - CEP 70300-902 - Brasília-DF
Fone:(061) 223-1652 / Fax: (061) 223-2420
E-mail: cfess@cfess.org.br Home Page: http://www.cfess.org.br

95

8662/93 e, para tanto, reproduziremos cada inciso, de forma a verificar se está contemplado no artigo 5º.

Art. 4º Constituem competência do assistente social:

I - elaborar, implementar, executar e avaliar políticas sociais junto a órgãos da administração pública direta ou indireta, empresas, entidades e organizações populares;

Trata-se aqui da função de elaborar, implementar etc. **POLÍTICAS SOCIAIS**, função esta que não é e nem poderá ser privativa do assistente social, posto que de natureza técnica - política.

As políticas sociais em geral são elaboradas, implementadas, executadas e avaliadas por representantes de ministérios e secretarias respectivas, não sendo, portanto, função técnica-profissional. Tal fato não impede, entretanto, que seja delegado ao assistente social a execução de tais funções, em face a sua habilidade e conhecimento para lidar com tais questões.

Tal competência não está prevista, ademais, como atribuição privativa do assistente social, estando, no nosso entendimento, em perfeita consonância jurídica e nesta medida nenhum reparo há se considerar neste inciso.

II - elaborar, coordenar, executar e avaliar planos, programas e projetos que sejam do âmbito de atuação do Serviço Social com participação da sociedade civil

Esta competência está prevista no inciso I do artigo 5º, caracterizada como atribuição privativa do assistente social que estabelece: "I - coordenar, elaborar, executar, supervisionar e avaliar estudos, pesquisas, planos, programas e projetos na área do serviço social".

A atribuição é mais ampla pois envolve, também, a supervisão bem como abrange "estudos e pesquisas".

Entendemos, pois, que se existe a repetição da mesma atividade em competência, prevalece, sem dúvida na modalidade de ATRIBUIÇÃO

SCS - Quadra 2 - Bloco C - Ed. Serra Dourada - Salas 312/17 - CEP 70300-902 - Brasília-DF
Fone:(061) 223-1652 / Fax: (061) 223-2420
E-mail: cfess@cfess.org.br Home Page: http://www.cfess.org.br

PRIVATIVA, uma vez que a norma especifica que regula o exercício profissional do assistente social deve ser superior a norma genérica que estabelece, simplesmente, competências.

Desta forma para efeito de fiscalização e, consequentemente violações a Lei 8662/93 consideramos que a função prevista no inciso II do art. 4º é atribuição privativa do assistente social.

III - encaminhar providências, e prestar orientação social a indivíduos, grupos e a população

A orientação social a indivíduos grupos e a população é função privativa do assistente social, desde que inserida no âmbito das funções do Serviço Social e como parte do processo da utilização dos métodos e técnicas do Serviço Social. Tal função está implicitamente prevista no inciso XII do artigo 5º que estabelece que constitue atribuição privativa do assistente social: "XII - dirigir serviços técnicos de Serviço Social em entidades públicas ou privadas". A direção de serviços técnicos pressupõe a execução de toda atividade inerente ao serviço social, incluindo as entrevistas com os usuários do serviço, as visitas, vistorias, elaboração de relatórios técnicos e, evidentemente, a orientação aos usuários e outros da mesma natureza.

É mister que se compreenda que a lei não pode dar conta de todas as situações e detalhamentos de uma atividade profissional, e a interpretação sempre busca o escopo e o objeto daquela atividade profissional de forma a se constatar todas as atividades que fazem parte do processo de trabalho do assistente social.

Desta forma entendemos que a orientação social, na forma acima descrita é função PRIVATIVA do assistente social.

As providências decorrentes do setor de serviço social, por serem de natureza meramente burocrática/administrativas não poderão ser consideradas privativas do assistente social, a não ser que nelas esteja contido o caráter decisório sobre matéria de natureza técnica.

IV - (Vetado)

SCS - Quadra 2 - Bloco C - Ed. Serra Dourada - Salas 312/17 - CEP 70300-902 - Brasília-DF
Fone:(061) 223-1652 / Fax: (061) 223-2420
E-mail: cfess@cfess.org.br Home Page: http://www.cfess.org.br

97

V - orientar indivíduos e grupos de diferentes segmentos sociais no sentido de identificar recursos e de fazer uso dos mesmos no atendimento e na defesa de seus direitos

Trata-se aqui de norma que estabelece a competência de orientar indivíduos e grupos de diferentes segmentos sociais no sentido de identificar os recursos disponíveis para que se possa fazer uso dos mesmos.

Da avaliação de tal disposição observamos que esta "competência" é imperativo ético que se impõe como dever na execução da atividade profissional do assistente social previstas pelo inciso "c" do art. 5º, inciso "c" do art. 6º, inciso "a" do art. 8º, todos do Código de Ética Profissional do Assistente Social.

Assim tal enunciado normativo, longe de ser competência profissional, tem carater obrigatório, a ensejar, o seu descumprimento, apuração da violação e, conforme o caso, a aplicação de penalidades previstas no Diploma Ético.

De outra sorte a orientação ou mesmo informação sobre os recursos disponíveis, não pode mesmo se constituir como prerrogativa exclusiva do assistente social, eis que qualquer cidadão tem para além do direito, o dever de informar a outro e orientá-lo sobre os recursos disponíveis no âmbito do poder público e privado, que possam satisfazer, minimamente as necessidades do usuário dos serviços sociais.

Portanto, nenhum elemento técnico está inserido em tal procedimento, tratando-se de princípio ético e de solidariedade.

Não vislumbramos nesta disposição atividade PRIVATIVA do assistente social.

VI - planejar, organizar e administrar benefícios e Serviços Sociais

Tal atividade não está especificada nas atribuições privativas do assistente social, previstas pelo art. 5º da Lei 8662/93.

SCS - Quadra 2 - Bloco C - Ed. Serra Dourada - Salas 312/17 - CEP 70300-902 - Brasília-DF
Fone:(061) 223-1652 / Fax: (061) 223-2420
E-mail: cfess@cfess.org.br Home Page: http://www.cfess.org.br

98

Ademais entendemos que planejar, organizar e administrar **beneficios** e serviços sociais não podem ser considerados privativo do assistente social, eis que envolvem procedimentos administrativos que prescindem de técnica especifica profissional. Enfim é tarefa de nenhuma complexidade técnica que pode ser exercida por outros funcionários, desde que não inserida em setor de serviço social.

> **VII - planejar, executar e avaliar pesquisas que possam contribuir para análise da realidade social e para subsidiar profissionais**

A realização de pesquisa que não seja na área de Serviço Social, compreendendo todo seu processo, não é atividade privativa, posto que inexiste regulamentação da profissão respectiva.

Desta forma tal atividade poderá sempre se prestar a subsidiar qualquer área de conhecimento ou profissional.

A direção e coordenação de associações, núcleos, centros de pesquisa em Serviço Social é atribuição privativa do assistente social, conforme previsto pelo inciso VIII do art. 5º da Lei 8662/93.

> **VIII - prestar assessoria e consultoria a órgãos da administração pública direta e indireta, empresas privadas e outras entidades, com relação às matérias relacionadas no inciso II (Serviço Social) deste artigo; (inclusão nossa)**

Tal tarefa é privativa do assistente social conforme previsto pelo inciso III do art. 5º da Lei 8662/93 que estabelece que constituem atribuições privativas do assistente social: " III assessoria e consultoria a órgãos da administração pública direta e indireta, empresas privadas e outras entidades, em matéria de Serviço Social".

Bem se vê que o inciso VIII do artigo 4º quase que reproduziu literalmente a disposição do inciso III do artigo 5º da lei em questão.

Nesta hipótese tal atividade prevalece como **privativa** do assistente social, pelos motivos já expostos, podendo executá-la somente os

SCS - Quadra 2 - Bloco C - Ed. Serra Dourada - Salas 312/17 - CEP 70300-902 - Brasília-DF
Fone:(061) 223-1652 / Fax: (061) 223-2420
E-mail: cfess@cfess.org.br Home Page: http://www.cfess.org.br

99

profissionais devidamente habilitados ou seja aqueles que possuem registro perante o CRESS de sua área de atuação.

IX - prestar assessoria e apoio aos movimentos sociais em matéria relacionada as políticas sociais, no exercício e na defesa dos direitos civis, políticos e sociais da coletividade

A assessoria e apoio de trata este artigo tem carater técnico político, quando exercido pelo assistente social. Para o exercício de tal atividade não é necessário sequer, qualquer tipo de formação quando prestada em carater eminentemente político, eis que está no campo de ação interdisciplinar.

Tal atividade não é PRIVATIVA do assistente social e não vem especificada nas atribuições previstas pelo artigo 5º da Lei 8662/93.

X - planejamento, organização e administração de Serviços Sociais e de unidade de Serviço Social

Tais atividades não estão previstas pelo art. 5º da Lei 8662/93, não sendo, portanto, caso de sobreposição.

Vale ressaltar que as funções previstas pelo inciso X do artigo 4º são de natureza administrativa e não envolvem a utilização de técnica especifica do Serviço Social - O legislador distingue e reservou ao inciso II do artigo 5º da lei em questão - a previsão da execução das mesmas atividades, porém de natureza técnica, como sendo privativa do assistente social ou seja: II - planejar, organizar e administrar **programas e projetos** em unidade de serviço social". Note-se que nas funções privativas, somente o assistente social poderá desempenhar tais tarefas, porém relacionadas com programas e projetos. A **direção** ou serviços técnicos de Serviço Social, também, é privativa do assistente social, garantida tal exclusividade pela disposição insita no inciso XII do art. 5º da Lei 8662/93.

Quanto a competência prevista no inciso X está relacionada ao planejamento, organização e administração de **Serviços Sociais** e de unidade de serviço social, envolvendo, tão somente, procedimentos administrativos.

SCS - Quadra 2 - Bloco C - Ed. Serra Dourada - Salas 312/17 - CEP 70300-902 - Brasília-DF
Fone:(061) 223-1652 / Fax: (061) 223-2420
E-mail: cfess@cfess.org.br Home Page: http://www.cfess.org.br

100

XI - realizar estudos socio-economicos com os usuários para fins de benefícios e serviços sociais, junto a orgãos da administração pública direta e indireta, empresas privadas e outras entidades

A referida atividade, de natureza eminentemente técnica, foi prevista, tão somente, na disposição que prevê as competências genéricas do assistente social.

Não está prevista, nem implicitamente, nas normas consubstanciadas no artigo 5º da lei 8662/93, motivo pelo qual prevalece como competência e, consequentemente, a luz do texto legal, qualquer pessoa poderá desempenhá-la.

Não obstante, se considerarmos a realização de estudo sócio-economico como instrumento técnico intermediário a possibilitar a elaboração de laudo, parecer, manifestação, informação sobre matéria de serviço social, poderíamos, neste contexto, entendê-lo como privativo do assistente social.

É evidente que o estudo sócio-econômico realizado para fins de benefício e serviços sociais terá como escopo a verificação das condições respectivas para decisão sobre a matéria de Serviço Social. A decisão de outra sorte, estará consubstanciada a partir de manifestação técnica, atividade esta privativa do assistente social como previsto pelo inciso IV do art. 5º da lei 8662/93.

Neste contexto entendemos que como técnica utilizada com o objetivo da realização das atividades previstas pelo inciso IV do artigo 5º da lei em questão, tal atividade passa a ser exclusiva do assistente social.

III

Consideramos relevante ressaltar que o presente parecer pretende contribuir para o debate sobre as competências e atribuições dos profissionais assistentes sociais, até porque a questão técnica inserida na

SCS - Quadra 2 - Bloco C - Ed. Serra Dourada - Salas 312/17 - CEP 70300-902 - Brasília-DF
Fone:(061) 223-1652 / Fax: (061) 223-2420
E-mail: cfess@cfess.org.br Home Page: http://www.cfess.org.br

matéria é bastante ampla, a exigir um posicionamento de tal ordem, face a dimensão do conteúdo da técnica de cada das atividades previstas nos incisos dos artigos 4º e 5º da Lei 8662/93.

As soluções para o enfrentamento das antinomias do texto legal poderão ser buscadas, se aprovado o presente parecer, através de uma Resolução 'interna corporis" a conferir a presente interpretação carater normativo.

S. M. J.

É o parecer.

SYLVIA HELENA TERRA
Assessora Jurídica do CFESS

Em 31 10 98
Ciência dos termos do presente parecer. Encaminhe cópia a todos os Conselheiros do CFESS. O assunto voltará a ser discutido na Reunião Plena a ser realizada em fevereiro/99. EB

SCS - Quadra 2 - Bloco C - Ed. Serra Dourada - Salas 312/17 - CEP 70300-902 - Brasília-DF
Fone:(061) 223-1652 / Fax: (061) 223-2420
E-mail: cfess@cfess.org.br Home Page: http://www.cfess.org.br