

# A Contribuição Previdenciária do SAT/RAT e as Peculiaridades de sua Aplicação para os Órgãos da Administração Pública

GUSTAVO DA GAMA VITAL DE OLIVEIRA

*Professor Adjunto de Direito Financeiro da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ); Doutor e Mestre em Direito Público pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ); Procurador do Município do Rio de Janeiro; Advogado; Diretor da Sociedade Brasileira de Direito Tributário (SBDT).*

RESUMO: O artigo examina as peculiaridades da aplicação da contribuição previdenciária para o financiamento de benefícios decorrentes dos riscos ambientais do trabalho (SAT/RAT) para os órgãos da Administração Pública da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

PALAVRAS-CHAVE: Contribuição Previdenciária. Seguro contra Acidentes de Trabalho – SAT. Riscos Ambientais do Trabalho – RAT.

SUMÁRIO: 1 Introdução. 2 O Aumento da Alíquota-Base do SAT/RAT para a “Administração Pública em Geral” (Código CNAE 84.11-6/00). 3 A Necessidade de Observância, pelos Órgãos da Administração Pública, do Recolhimento da Contribuição pela Atividade Preponderante de cada CNPJ. 4 Conclusões. Referências.

## 1 Introdução

A atual configuração da contribuição previdenciária para o financiamento de benefícios decorrentes dos riscos ambientais do trabalho, prevista na Lei nº 8.212/91, prevê que além da definição do “RAT” (Riscos Ambientais do Trabalho), que varia de acordo com a atividade econômica predominante exercida pela empresa, há ainda um fator de ajuste, no âmbito específico de cada empresa, chamado de “FAP” (Fator Acidentário de Proteção).

Tal fator decorre de um complexo cálculo, que leva em conta diversas variáveis (como o número de acidentes de trabalho da empresa) e que pode ter resultados que variam entre 0,5 e 2,0, de modo que a “alíquota individual”

do contribuinte pode variar de 0,5% a 6%. A ideia da instituição do FAP foi, por intermédio da carga tributária, incentivar as empresas que investem na prevenção aos agravos de saúde do trabalhador<sup>1</sup>.

O Decreto nº 3.048, de 06.05.99, regulamentando a matéria, estabeleceu o seguinte:

“Art. 202. (...)

§ 4º A atividade econômica preponderante da empresa e os respectivos riscos de acidentes do trabalho compõem a Relação de Atividades Preponderantes e correspondentes Graus de Risco, prevista no Anexo V.

§ 5º É de responsabilidade da empresa realizar o enquadramento na atividade preponderante, cabendo à Secretaria da Receita Previdenciária do Ministério da Previdência Social revê-lo a qualquer tempo.”

A “relação de atividades preponderantes e correspondentes graus de risco” mencionada no dispositivo foi definida no Anexo V do Regulamento, que definiu para a “Administração Pública em geral” a alíquota de 1% do SAT.

Com o advento do Decreto nº 6.042, de 2007, entretanto, o Anexo V passou a ter nova redação, com base no Código Nacional de Atividade Econômica (CNAE), sendo que a alíquota da “Administração Pública em geral” foi majorada em 100%, passando a ser de 2%. Sobreveio, em seguida, o Decreto nº 6.957, de 2009, que manteve a alíquota da “Administração Pública em geral” em 2%.

Tal modificação causou insatisfação em Municípios e Estados, que questionaram o tema em diversas ações judiciais. O presente trabalho busca reconstituir os argumentos ventilados pelos entes públicos e qual a resposta da jurisprudência atual sobre o tema. Ademais, será desenvolvida a necessidade de adequação dos órgãos da Administração Pública ao recolhimento da contribuição relativamente a cada CNPJ, conforme entendimento da própria Receita Federal do Brasil.

## 2 O Aumento da Alíquota-Base do SAT/RAT para a “Administração Pública em Geral” (Código CNAE 84.11-6/00)

A doutrina criticou os sucessivos aumentos das alíquotas básicas do SAT/RAT por decretos, por meio da mudança na classificação das atividades. Nesse sentido, destacou Fábio Zambitte Ibrahim:

---

1 MORAIS, Leonardo Bianchini. O fator acidentário previdenciário (FAP) e o nexó técnico epidemiológico (NTE). *Revista de Previdência Social*, n. 328, mar. 2008.

“É importante notar que a tabela CNAE, com os graus de risco de cada atividade profissional, foi revista e atualizada pelo Decreto nº 6.042/07, que alterou, na maioria das atividades, o enquadramento de risco para baixo, elevando algumas outras, como os bancos comerciais, que passaram a ter enquadramento de risco grave, já que, atualmente, geram benefícios em frequência muito superior às demais atividades, incluindo indústrias. A nova tabela, com novos enquadramentos de risco, é válida a partir de julho de 2007 (art. 5º, II, do Decreto nº 6.042/07).

Posteriormente, houve nova mudança, com o Decreto nº 6.957/09. Aqui, nota-se flagrante ilegalidade do decreto, pois, sem qualquer avaliação estatística dos segmentos econômicos, como exige a Lei nº 8.212/91 para novos reenquadramentos (art. 22, § 3º), adota o Executivo, a pretexto de adequar o sistema, elevação generalizada de alíquotas, em evidente burla à legalidade, com incremento de contribuição camuflado de revisão do reenquadramento SAT/RAT. Por isso, o enquadramento ainda válido é o de 2007.”<sup>2</sup>

Crítica semelhante foi esboçada por Andrei Pitten Velloso<sup>3</sup>, *verbis*:

“Até o final de 2009, vigorava a tabela estabelecida pelo Decreto nº 6.042/07. Sem embargo, essa tabela foi significativamente modificada pelo Decreto nº 6.957/09, o mesmo que deu nova regulação ao FAP, instituindo o sistema de percentis e pesos diferenciados, com vigência a partir de 2010.

Com tal modificação, o Decreto nº 6.957/09 *alterou a alíquota aplicável a inúmeras categorias econômicas*, vindo a *majorar* a carga tributária de muitas empresas, sem apresentar qualquer estudo técnico ou mesmo motivação idônea a sustentar tal alteração.

(...)

Enquanto 67% das atividades econômicas tiveram sua alíquota básica majorada, apenas 4% tiveram-na reduzida.

Tal contexto evidencia que o reenquadramento não se norteou pelo incremento de risco das atividades econômicas e tampouco por critérios técnicos, mas pela ânsia arrecadatória do Fisco.” (grifo original)

Kerlly Huback Bragança também elaborou críticas contundentes ao aumento de alíquotas promovido pelo Decreto nº 6.957/07:

2 IBRAHIM, Fábio Zambitte. *Curso de direito previdenciário*. 21. ed. Niterói: Impetus, 2015. p. 263-264. A mesma crítica é explicitada em outro trabalho do autor: Aspectos polêmicos na cobertura de acidentes do trabalho no Brasil. *Revista Magister de Direito Previdenciário*, n. 8, abr./maio 2012.

3 VELLOSO, Andrei Pitten. A contribuição acidentária (SAT/RAT) e o polêmico FAP. *Revista de Doutrina da 4ª Região*, Porto Alegre, n. 37, ago. 2010.

“Percebe-se que o Poder Executivo, ao dar nova redação ao Anexo V do Decreto nº 3.048/99, reduziu o número de atividades com riscos leve e médio, ao passo que quintuplicou às de risco grave. Intrigante é que a alteração não foi acompanhada de justificativa técnica, pelo menos, não houve sua divulgação.

(...)

Seria demais presumir que a Administração alterou o enquadramento a seu bel-prazer, sem qualquer critério, empenhada apenas no aumento da arrecadação, em evidente desdém aos preceitos constitucionais. No entanto, à mingua de publicidade do método utilizado, aquela desconfiança ganha ares de certeza.”<sup>4</sup>

Não obstante as críticas doutrinárias mencionadas, é fato que a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça já se encontra pacificada, na Primeira e Segunda Turmas, no sentido da legalidade da referida majoração da alíquota do SAT para o código CNAE “Administração Pública em geral”:

“PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. ENUNCIADO ADMINISTRATIVO Nº 2. CONTRIBUIÇÃO AO RAT. ANTIGO SAT. ATIVIDADES REFERENTES À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. FAP (FATOR ACIDENTÁRIO DE PREVENÇÃO). MAJORAÇÃO DA ALÍQUOTA PELO DECRETO Nº 6.042/07. LEGALIDADE.

(...)

2. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça firmou entendimento de que é legítima a majoração para 2% (dois por cento) da contribuição ao RAT (antigo SAT), realizada pelo Decreto nº 6.042/07, o qual enquadrou a atividade da Administração Pública em geral no grau de periculosidade médio.

3. Os municípios, como entes públicos que são, enquadram-se no mesmo grau de risco da Administração Pública em geral. Precedentes: AgRg no REsp 1.451.021/PE, Rel. Min. Og Fernandes, Segunda Turma, DJe 20.11.2014; AgRg no REsp 1.502.533/PE, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 11.09.2015; EDcl no REsp 1.522.496/RN, Rel. Min. Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 13.10.2015; AgRg no REsp 1.502.990/PB, Rel<sup>a</sup> Min<sup>a</sup> Regina Helena Costa, Primeira Turma, DJe 09.11.2015; AgRg no REsp 1.499.354/PE, Rel<sup>a</sup> Min<sup>a</sup> Assusete Magalhães, Segunda Turma, DJe 10.02.2016.

4 BRAGANÇA, Kerlly Huback. Regime jurídico do SAT/RAT e FAP. *Revista Magister de Direito Previdenciário*, n. 19, fev./mar. 2014.

4. Agravo regimental não provido.” (AgRg no REsp 1.434.241/RN, Rel. Min. Benedito Gonçalves, Primeira Turma, j. 02.06.2016, DJe 08.06.2016)

“RECURSO FUNDADO NO CPC/73. TRIBUTÁRIO. CONTRIBUIÇÃO AO SAT/RAT. MAJORAÇÃO DA ALÍQUOTA POR DECRETO. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ALÍQUOTA DE 2%. LEGALIDADE. VIOLAÇÃO DO ART. 557 DO CPC/73. NÃO OCORRÊNCIA. PRECEDENTES DE AMBAS AS TURMAS DA PRIMEIRA SEÇÃO. JURISPRUDÊNCIA DOMINANTE. INOVAÇÃO RECURSAL. IMPOSSIBILIDADE. PRECLUSÃO.

(...)

3. Esta Corte firmou o entendimento no sentido da legalidade da majoração da alíquota em 2% da contribuição ao RAT (antigo ‘SAT’), pelo Decreto nº 6.042/07, que em seu Anexo V reenquadrou a Administração Pública em geral no grau de periculosidade médio. Precedentes de ambas as Turmas da Primeira Seção.

4. Cuidando-se de Município, a alegação de exercício de atividades burocráticas, de per si, é incapaz de afastar a fixação da alíquota em 2% quanto à ‘Administração Pública em geral’, tendo em vista que esta considera os diversos serviços prestados pelo Poder Público, alguns sujeitos a elevados graus de risco de acidente de trabalho. Descabe ao Poder Judiciário alterar a alíquota prevista no regulamento pelo mero confronto entre as atividades listadas e suas alíquotas, sob pena de afastar-se do critério previsto na Lei nº 8.212/91. Precedente: AgRg no REsp 1.515.647/PE, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 16.06.2015. (...)” (AgRg no REsp 1.503.112/CE, Rel. Min. Sérgio Kukina, Primeira Turma, j. 17.05.2016, DJe 24.05.2016)

“TRIBUTÁRIO. CONTRIBUIÇÃO REFERENTE AO RAT (RISCO AMBIENTAL DE TRABALHO), ANTIGO SAT (SEGURO CONTRA ACIDENTES DE TRABALHO). REGULARIDADE DO REENQUADRAMENTO, PELO DECRETO Nº 6.042/07, DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM GERAL, NO GRAU DE RISCO MÉDIO, COM APLICAÇÃO DA ALÍQUOTA DE 2% AOS MUNICÍPIOS. PRECEDENTES DO STJ.

1. De acordo com a atual jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, é legal o Decreto nº 6.042/07, segundo o qual a Administração Pública em geral, para fins de cobrança da contribuição referente ao RAT (Risco Ambiental de Trabalho) – antigo SAT (Seguro contra Acidentes de Trabalho) –, está sujeita ao grau de risco médio, devendo ser aplicada a alíquota de 2% aos Municípios.

2. Com efeito, ‘o Decreto nº 6.042/07 reequadrrou a Administração Pública (em geral) no grau de periculosidade médio, majorando a alíquota correspondente ao SAT para 2%’. A jurisprudência do STJ firmou-se no sentido da legalidade do enquadramento, por decreto, para fins de fixação da contribuição para o Seguro de Acidentes de Trabalho – SAT, e o grau de risco médio deve ser atribuído à Administração Pública em geral.

3. Agravo regimental não provido.” (AgRg no AREsp 836.629/SP, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, j. 26.04.2016, DJe 27.05.2016)

“TRIBUTÁRIO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. CONTRIBUIÇÃO REFERENTE AO RAT (RISCO AMBIENTAL DE TRABALHO), ANTIGO SAT (SEGURO CONTRA ACIDENTES DE TRABALHO). REGULARIDADE DO REENQUADRAMENTO, PELO DECRETO Nº 6.042/07, DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM GERAL, NO GRAU DE RISCO MÉDIO, COM APLICAÇÃO DA ALÍQUOTA DE 2% AOS MUNICÍPIOS. PRECEDENTES DO STJ. AGRAVO REGIMENTAL IMPROVIDO.

I – De acordo com a atual jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, é legal o Decreto nº 6.042/07, segundo o qual a Administração Pública em geral, para fins de cobrança da contribuição referente ao RAT (Risco Ambiental de Trabalho) – antigo SAT (Seguro contra Acidentes de Trabalho) –, está sujeita ao grau de risco médio, devendo ser aplicada a alíquota de 2% aos Municípios.

Nesse sentido: STJ, EDcl no REsp 1.522.496/RN, Rel. Min. Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 13.10.2015; AgRg no REsp 1.443.273/PE, Rel. Min. Sérgio Kukina, Primeira Turma, DJe 21.09.2015; AgRg no REsp 1.502.533/PE, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 11.09.2015; AgRg no REsp 1.496.216/PE, Rel. Min. Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 20.02.2015.

II – Ademais, na esteira da jurisprudência desta Corte, ‘a alegação de exercício de atividades burocráticas, por si só, não é suficiente para afastar a alíquota fixada no regulamento. Isso porque a fixação/alteração da alíquota em 2%, no que se refere à ‘Administração Pública em geral’, leva em consideração os inúmeros serviços prestados pelo Poder Público, alguns sujeitos a elevados graus de risco de acidente de trabalho, especialmente nos grandes centros urbanos. Registro que não cabe ao Poder Judiciário afastar a alíquota prevista no regulamento pelo simples confronto entre as atividades listadas e suas respectivas alíquotas, pois tal providência destoa do critério adotado pelo legislador da Lei nº 8.212/91’ (STJ, AgRg no REsp 1.515.647/PE, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 16.06.2015).

III – Agravo regimental improvido.” (AgRg no REsp 1.499.354/PE, Rel.<sup>a</sup> Min.<sup>a</sup> Assusete Magalhães, Segunda Turma, j. 15.12.2015, DJe 10.02.2016)

Todavia, como a matéria de fundo (violação do princípio da legalidade tributária) possui contornos constitucionais, poder-se-ia cogitar da possibilidade da jurisprudência do STJ ser revertida pelo Supremo Tribunal Federal, em sede de recurso extraordinário.

Ocorre que na jurisprudência do STF sobre o tema, há diversas decisões monocráticas negando a possibilidade de análise do tema pelo STF, considerando a questão da modificação da alíquota de 1% para 2% pelos decretos matéria de natureza infraconstitucional, visto que a controvérsia a respeito da harmonia de decreto em face da lei que lhe dá fundamento de validade não caracterizaria um problema de constitucionalidade, mas, sim, de legalidade, sendo incabível sua análise em sede de recurso extraordinário, que só admitiria o exame de ofensa direta à Constituição Federal.

Outro fundamento utilizado para negar seguimento a recursos extraordinários interpostos sobre o tema é a incidência da Súmula nº 279 do STF, pois para acolher a pretensão acerca do enquadramento da sua atividade preponderante e consequente caracterização do grau de risco, seria necessário o reexame da legislação infraconstitucional pertinente e dos fatos e provas dos autos, o que não seria admissível em sede de recurso extraordinário.

Nessa linha, os seguintes precedentes de decisões monocráticas:

“RECURSO EXTRAORDINÁRIO. TRIBUTÁRIO. CONTRIBUIÇÃO PARA O SAT/RAT. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM GERAL. ENQUADRAMENTO NO GRAU DE PERICULOSIDADE MÉDIO. ALÍQUOTA DE 2% (DOIS POR CENTO). ANEXO V DO DECRETO Nº 6.042/07. SUPOSTA CONTRARIEDADE AO DISPOSTO NO ART. 22, II, § 3º, DA LEI Nº 8.212/91. CONTROVÉRSIA A RESPEITO DA HARMONIA DE DECRETO EXECUTIVO EM FACE DA LEI QUE LHE DÁ FUNDAMENTO DE VALIDADE. CRISE DE LEGALIDADE. QUESTÃO INFRACONSTITUCIONAL. RECURSO DESPROVIDO. DECISÃO: Trata-se de recurso extraordinário interposto com fundamento na alínea *a* do permissivo constitucional, contra acórdão que assentou, *verbis*: ‘TRIBUTÁRIO. MUNICÍPIO. CONTRIBUIÇÃO PARA O SEGURO DE ACIDENTES DO TRABALHO – SAT. MAJORAÇÃO DE ALÍQUOTA. DECRETO Nº 6.042/07. LEGALIDADE. DECISÃO MANTIDA. 1. O Decreto nº 6.042/07, em seu Anexo V, reenquadrou a Administração Pública em geral no grau de periculosidade médio, majorando a alíquota do Seguro de Acidentes de Trabalho – SAT para 2% (dois por cento), o que se aplica, de todo, aos municípios. 2. A jurisprudência desta Corte é firme no sentido da legalidade do enquadramento, mediante decreto, das atividades perigosas desenvolvidas pela empresa, escalonadas em graus de risco leve, médio ou grave, com vistas a fixar a contribuição o SAT (art. 22, II, da Lei nº 8.212/91). Agravo regimental improvido’. Nas

razões do apelo extremo, o Município sustentou preliminar de repercussão geral e, no mérito, apontou violação aos arts. 5º, II; 37, *caput*; e 84, IV, da Constituição Federal. Alegou que o Anexo V do Decreto nº 6.042/07, ao enquadrar a Administração Pública em geral no grau de periculosidade médio, acarretando a majoração da alíquota da Contribuição ao SAT/RAT para 2%, sem que tenha sido realizado um estudo local a conferir plausibilidade às modificações, teria desbordado dos limites do art. 22, II, § 3º, da Lei nº 8.212/91. (...)

Outrossim, quanto à alegada incompatibilidade entre o art. 22, II, § 3º, da Lei nº 8.212/91 e o Anexo V do Decreto nº 6.042/07, que enquadrou a Administração Pública em geral no grau de periculosidade médio, acarretando a majoração da alíquota da Contribuição ao SAT/RAT para 2%, saliento que esta Corte firmou orientação no sentido de que a controvérsia a respeito da harmonia de um decreto executivo em face da lei que lhe dá fundamento de validade não caracteriza um problema de constitucionalidade, mas sim de legalidade, sendo incabível sua análise em recurso extraordinário, o qual só admite o exame de ofensa direta à Constituição Federal. Confira-se: ‘ADIN. SISTEMA NACIONAL DE DEFESA DO CONSUMIDOR (SNDC). DECRETO FEDERAL Nº 861/93. CONFLITO DE LEGALIDADE. LIMITES DO PODER REGULAMENTAR. AÇÃO DIRETA NÃO CONHECIDA. Se a interpretação administrativa da lei, que vier a consubstanciar-se em decreto executivo, divergir do sentido e do conteúdo da norma legal que o ato secundário pretendeu regulamentar, quer porque tenha este se projetado *ultra legem*, quer porque tenha permanecido *citra legem*, quer, ainda, porque tenha investido *contra legem*, a questão caracterizará, sempre, típica crise de legalidade, e não de inconstitucionalidade, a inviabilizar, em consequência, a utilização do mecanismo processual da fiscalização normativa abstrata. O eventual extravasamento, pelo ato regulamentar, dos limites a que materialmente deve estar adstrito poderá configurar insubordinação executiva aos comandos da lei. Mesmo que, a partir desse vício jurídico, se possa vislumbrar, num desdobramento ulterior, uma potencial violação da Carta Magna, ainda assim estar-se-á em face de uma situação de inconstitucionalidade reflexa ou oblíqua, cuja apreciação não se revela possível em sede jurisdicional concentrada’ (ADI 996-MC, Rel. Min. Celso de Mello, Plenário, DJ 06.05.94). Incide, *in casu*, o óbice da Súmula nº 636 do STF, que dispõe, *verbis*: ‘Não cabe recurso extraordinário por contrariedade ao princípio da legalidade, quando a sua verificação pressuponha rever a interpretação dada a normas infraconstitucionais pela decisão recorrida’. No mesmo sentido: RE 780.410-AgR, Rel. Min. Marco Aurélio, Primeira Turma, DJe 09.09.2014. *Ex positis, desprovejo* o recurso, com fundamento no art. 21, § 1º, do RISTF.” (RE 798.473, Rel. Min. Luiz Fux, j. 21.06.2016, DJe-132, Divulg. 23.06.2016, Public. 24.06.2016)



“Vistos. Trata-se de agravo contra a decisão que não admitiu recurso extraordinário no qual se alega contrariedade aos arts. 5º, II, 37, *caput*, e 84, IV, da Constituição Federal. Insurge-se contra acórdão proferido pelo Superior Tribunal de Justiça, assim ementado: ‘TRIBUTÁRIO. RECURSO ESPECIAL. CONTRIBUIÇÃO. RAT (RISCO AMBIENTAL DE TRABALHO). ALTERAÇÃO DE ALÍQUOTA. ATIVIDADES REFERENTES À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. FAP (FATOR ACIDENTÁRIO DE PREVENÇÃO). MAJORAÇÃO DA ALÍQUOTA PELO DECRETO Nº 6.042/07. LEGALIDADE. INVERSÃO DOS ÔNUS SUCUMBENCIAIS. RECURSO ESPECIAL PROVIDO’. Decido. A irresignação não merece prosperar. Verifico que o argumento do recorrente é no seguinte sentido: ‘(...) Ocorre que o cerne da controvérsia, como demonstrado nos termos acima, não diz respeito à legalidade de enquadramento por decreto, quanto a isso não se discute! Questiona-se apenas a falta de fundamentos para elevação da alíquota, haja vista a dominante prestação de serviço burocráticos e educacionais pela Administração. Conforme será demonstrado o objeto da discussão’. Como visto, para acolher a pretensão do recorrente acerca do enquadramento da sua atividade preponderante e consequente caracterização do grau de risco, seria necessário o reexame da legislação infraconstitucional pertinente e dos fatos e provas dos autos, o que não é cabível em sede de recurso extraordinário. Incidência do enunciado da Súmula nº 279 desta Corte. Nesse sentido: ‘AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. CONTRIBUIÇÃO AO SAT. ALTERAÇÃO DE CLASSIFICAÇÃO DE RISCO. CRITÉRIOS DE MAJORAÇÃO DE ALÍQUOTA. CONTROVÉRSIA DECIDIDA COM BASE EM LEGISLAÇÃO PERTINENTE. LEI Nº 8.212/91. AUSÊNCIA DE REPERCUSSÃO CONSTITUCIONAL. QUESTÃO DEMANDA REEXAME DO ACERVO PROBATÓRIO. SÚMULA Nº 279/STF. O acórdão recorrido solucionou a controvérsia com base em interpretação de legislação infraconstitucional pertinente (Lei nº 8.212/91). Nos termos da jurisprudência da Corte, a controvérsia não encontra ressonância constitucional. O debate relativo à verificação de critérios para alterar a classificação de risco de atividade, para fins de majoração de alíquota da contribuição vertida ao SAT, reclama reexame de conjunto probatório inviável em sede de recurso extraordinário. Incidência da Súmula nº 279/STF. Agravo regimental a que se nega provimento’ (RE 808.389/DF-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Roberto Barroso, DJe 02.02.2015). ‘RECURSO EXTRAORDINÁRIO. MATÉRIA FÁTICA E LEGAL. O recurso extraordinário não é meio próprio ao revolvimento da prova, também não servindo à interpretação de normas estritamente legais’ (RE 780.410/DF-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Marco Aurélio, DJe 09.09.2014). No mesmo sentido, cito a seguinte decisão monocrática: ARE 967.588/RN, Relª Minª Rosa Weber, DJe 23.05.2016. Ante o exposto, nos termos do art. 21, § 1º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal

Federal, nego seguimento ao recurso.” (ARE 951.149, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 15.06.2016, DJe-135, Divulg. 28.06.2016, Public. 29.06.2016)

“Trata-se recurso extraordinário interposto contra acórdão da 2ª Turma do Superior Tribunal de Justiça, assim ementado: ‘TRIBUTÁRIO. CONTRIBUIÇÃO PARA O SEGURO DE ACIDENTES DO TRABALHO (SAT). ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ALÍQUOTA DE 2%. DECRETO Nº 6.042/07. LEGALIDADE. 1. O grau de risco médio, para fins de cálculo da alíquota da contribuição para o Seguro de Acidentes do Trabalho (SAT), deve ser atribuído à Administração Pública em geral. 2. Recurso especial não provido’. Foram opostos embargos de declaração, os quais foram rejeitados. O recurso extraordinário busca fundamento no art. 102, III, *a*, da Constituição Federal. A parte recorrente alega violação aos arts. 5º, II; 37, *caput*; e 84, IV, todos da Carta. Sustenta, em síntese, que ‘não poderia ter ocorrido a majoração da alíquota sem que houvesse um estudo estatístico que demonstrasse o aumento do risco o ambiente de trabalho do autor. Majorações estas realizadas pela União sem respaldo do ordenamento jurídico vigente, pois nos termos do art. 22, § 3º, da Lei nº 8.212/91 deveria ter sido apresentado estudo estatístico que comprovasse a necessidade de reenquadramento das atividades burocráticas e de educação desenvolvidas pelos Municípios’. A tese deduzida não diz com a impossibilidade de haver calibragem de alíquotas por decreto, questão de direito que encontra-se submetida à repercussão geral (RE 684.261, Rel. Min. Luiz Fux). Na realidade, o próprio recorrente afirma reconhecer tal possibilidade, no sentido das orientações emanadas pela jurisprudência majoritária. Em verdade, a pretensão está relacionada com a impossibilidade de proceder à majoração da alíquota sem a devida observância aos pressupostos estabelecidos pela lei. O Decreto nº 6.402/07, em seu Anexo V, reenquadrou a Administração Pública em geral no grau de periculosidade médio, majorando a alíquota da contribuição vertida ao SAT para 2%. É certo que os pressupostos para proceder a esta majoração estão previstos na legislação infraconstitucional (art. 22, II, da Lei nº 8.212/91), portanto, não há que se falar em violação direta à Constituição Federal na hipótese de não terem sido observados os requisitos previstos. Não obstante a ausência de repercussão constitucional imediata, verifico que a análise da pertinência da alteração demanda o reexame do acervo fático e probatório, o que seria necessário para aferir se há suporte amostral suficiente para justificar o reenquadramento proposto pelo Decreto nº 6.402/07. A solução do caso implica um cotejo do caso concreto com os critérios estabelecidos para a dosimetria das alíquotas, a fim de verificar se o agravamento é legítimo dentro dos parâmetros propostos. Mostra-se aplicável, portanto, a vedação constante da Súmula nº 279/STF. No mesmo sentido do encaminhamento ora proposto, destaco a decisão monocrática lançado no RE 780.410, Rel. Min. Marco Aurélio. Diante do exposto, com base no art. 557 do CPC e no art. 21, § 1º, do

RISTF, nego seguimento ao recurso.” (RE 808.389, Rel. Min. Roberto Barroso, j. 17.10.2014, DJe-208, Divulg. 21.10.2014, Public. 22.10.2014)

Cabe ressaltar que a Repercussão Geral reconhecida no RE 684.261 (Rel. Min. Luiz Fux, j. 14.06.2012, Processo Eletrônico DJe-125, Divulg. 28.06.2013, Public. 01.07.2013) não cuida da questão específica objeto da presente análise, mas apenas da constitucionalidade, em tese, da delegação da fixação de alíquotas do RAT para o regulamento.

### **3 A Necessidade de Observância, pelos Órgãos da Administração Pública, do Recolhimento da Contribuição pela Atividade Preponderante de cada CNPJ**

É preciso, todavia, observar que o recolhimento da contribuição para o SAT/RAT, pelos diversos órgãos do Município, não deverá seguir necessariamente a alíquota básica de 1% relativa à atividade “Administração Pública em geral” (CNAE 84.11-6/00).

Para os órgãos públicos que possuem CNPJ próprio (constituindo, dessa forma, do ponto de vista fiscal, um estabelecimento), a definição da alíquota do RAT deve ocorrer de acordo com a atividade preponderante de cada estabelecimento e com base no código de CNAE correspondente à cada atividade.

A questão já foi pacificada pela edição da Súmula nº 351 pelo Superior Tribunal de Justiça:

“A alíquota de contribuição para o Seguro de Acidente do Trabalho (SAT) é aferida pelo grau de risco desenvolvido em cada empresa, individualizada pelo seu CNPJ, ou pelo grau de risco da atividade preponderante quando houver apenas um registro.”

Como destaca Wladimir Novaes Martinez, o objetivo de tal sistemática é distinguir as atividades econômicas dos diferentes estabelecimentos para estabelecer a correlação mais direta entre a frequência e gravidade dos acidentes de trabalho e a responsabilidade de cada estabelecimento, *verbis*:

“O motivo de o legislador distinguir atividades econômicas incomuns, desenvolvidas em diferentes estabelecimentos, é frequentemente ocorrerem em lugares distintos, onde realizadas operações produtivas diferenciadas e, usualmente, possuem graus de riscos próprios. Seu escopo principal é firmar correlação técnica entre a frequência e a gravidade dos acidentes (maiores na agricultura e na indústria e menores no comércio), tentando atribuir à empresa onde sucedem os infortúnios a responsabilidade jurídica correspondente, e estimulá-la à prática da prevenção dos acidentes.

Se a alíquota é uniformizada, o sujeito passivo não se sente motivado à redução do número de acidentes, além de penalizar quem, naturalmente, em razão da atividade exercida, não propicia o mesmo índice acidentário. O responsável deve contribuir com valor superior ao do não responsável para a constituição das fontes de custeio das prestações acidentárias.”<sup>5</sup>

Juliana Junqueira Coelho e André Mendes Moreira também destacaram acerca da tese da definição da alíquota do tributo em razão de cada estabelecimento:

“Essa novel (e atual) sistemática de aferição do grau de risco do SAT, contudo, não reflete o espírito da lei. É ilógico aferir-se o grau de risco considerando-se a empresa como um todo, sem que se proceda à devida distinção entre as atividades desenvolvidas em cada estabelecimento autônomo da pessoa jurídica. Afinal, se o SAT tem por finalidade financiar os benefícios concedidos em razão do grau de incidência de incapacidade laborativa decorrente dos riscos ambientais do trabalho, o enquadramento na tabela de risco (que implica em alíquotas maiores ou menores) para fins de exigência da contribuição deve ser compatível com as tarefas desenvolvidas em cada estabelecimento do contribuinte.

Por esta razão, há que ser diferenciada a alíquota entre os estabelecimentos, porquanto diferentes atividades possuirão diferentes graus de risco e, por consectário lógico, diferentes alíquotas do SAT. Basta imaginar, por exemplo, a atividade de uma indústria petrolífera. Os que laboram em plataformas e refinarias de petróleo estão sujeitos a um risco muito maior do que aqueles que ocupam cargos administrativos em prédios comerciais da mesma companhia. Assim, incluir-se no cômputo – para fins de definição do grau de risco preponderante – todos os funcionários dessa empresa seria desconsiderar-se a existência de realidades completamente distintas entre as diferentes unidades da companhia.”<sup>6</sup>

Em relação à instituição de CNPJs relativos a órgãos públicos, a Instrução Normativa RFB nº 1.183/2011 e a Instrução Normativa Conjunta RFB/STN nº 1.257/2012 estabelecem que: a) Estados, Municípios devem possuir um número de inscrição no CNPJ, na qualidade de matriz, denominado principal; b) os órgãos públicos da estrutura de qualquer dos poderes da União, Estados e Municípios que configurem unidade gestora de orçamento (assim

5 MARTINEZ, Wladimir Novaes. *Curso de direito previdenciário: previdência social*. São Paulo: LTr, 2003. t. II. Em sentido semelhante: CARVALHO, Rodrigo Moreira de Souza. Alterações relevantes na Medida Provisória n. 316/06 – definição da alíquota do SAT e aplicação do nexos técnico epidemiológico. *Revista Previdência Social*, São Paulo, v. 31, n. 317, abr. 2007; e CAVALLO, Achiles Augustus. Seguro de acidentes de trabalho – SAT – apuração do grau de risco para contribuintes com diversos estabelecimentos. *Revista Dialética de Direito Tributário*, São Paulo, n. 31/7, 1998, p. 22.

6 COELHO, Juliana Junqueira; MOREIRA, André Mendes. Algumas ilegalidades da contribuição para o SAT – seguro de acidentes do trabalho. *Revista Dialética de Direito Tributário*, São Paulo, n. 126, mar. 2006, p. 7-19.

considerada aquela autorizada a executar parcela do orçamento dos entes) terão obrigatoriamente um número de inscrição no CNPJ vinculado ao CNPJ principal do respectivo ente político; e c) algumas unidades auxiliares de órgãos públicos, mesmo não constituindo unidade gestora de orçamento, podem ser inscritas no CNPJ, como depósitos fechados, almoxarifado, garagens, etc.

O Anexo V mencionado no art. 202, § 4º, do Decreto nº 3.048/99 (Regulamento da Previdência Social), procurou enumerar as atividades sujeitas à contribuição para o RAT a partir da referência do CNAE 2.0.

Pois bem: o código CNAE 84.11-6/00, relativo à “Administração Pública em Geral”, não possui o alcance que poderia decorrer de sua literalidade. Tal expressão não alcança todas as diversas atividades da Administração Pública (saúde, educação, segurança, etc.), que estão mencionadas em outros códigos CNAE. As próprias notas explicativas da divisão 84 do CNAE explicitam a questão:

“Assim, algumas instituições públicas que exercem atividades compreendidas em outras categorias da CNAE 2.0 são classificadas nas classes correspondentes aos serviços prestados, e não na divisão 84, como é o caso das atividades de ensino e de saúde, que, mesmo quando exercidas pelo Estado, são classificadas nas divisões correspondentes (85 e 86).”

De fato, consultando o Anexo V mencionado no art. 202, § 4º, do Decreto nº 3.048/99 (Regulamento da Previdência Social), verificamos as diversas subclasses da divisão 85 de códigos do CNAE (educação), de forma que a pré-escola (8512-1/00), ensino fundamental (8513-9/00) estão enquadradas no risco leve do RAT, na alíquota de 1%. Há, todavia, outras atividades de educação ligadas à divisão 85 que estão enquadradas no grau de risco médio (alíquota de 2%), como a atividade de apoio à educação (8550-3/02) e creche (8511-2/00).

A atividade de saúde, descrita na divisão 85 do CNAE, temos que a atividade hospitalar e de pronto socorro (códigos 9610-1/01 e 8610-1/02) estão classificadas no grau de risco médio para o RAT (alíquota de 2%). Já a atividade médica ambulatorial, restrita à atividade de consultas (código 8630-5/03) está enquadrada no grau de risco leve (alíquota de 1%).

Logo, é equivocado considerar que todo CNPJ vinculado ao Município deve definir a alíquota básica do RAT a partir do CNAE 84.11-6/00, relativo à “Administração Pública em Geral” (alíquota de 2%).

A definição deve levar em conta a atividade preponderante verificada em cada CNPJ, para só então definir qual o CNAE da atividade e, por conseguinte, a alíquota básica do RAT que deve ser aplicada (1%, 2% ou 3%)<sup>7</sup>.

A atividade preponderante deve ser definida a partir da consideração do número de segurados empregados do RGPS (servidor efetivo, comissionado, em exercício de mandato eletivo – desde que não estejam vinculados a regime próprio de previdência, bem como servidor contratado por tempo determinado nos termos do inciso IX do art. 37 da CF/88), conforme o art. 72 da Instrução Normativa nº 971/09.

Vale aduzir que a interpretação explicitada acima encontra pleno amparo em recentes soluções de consultas da Receita Federal do Brasil:

“Solução de Consulta Interna nº 1 – COSIT

Data: 8 de janeiro de 2014

Assunto: Contribuições sociais previdenciárias

ÓRGÃOS PÚBLICOS. ATIVIDADE PREPONDERANTE. GRAU DE RISCO E ALÍQUOTA DE CONTRIBUIÇÃO. CÓDIGO CNAE.

*A subclasse código CNAE 84.116/00 – ‘Administração Pública em geral’ compreende apenas as atividades descritas nas notas explicativas deste código, observadas as anotações da divisão 84 do CNAE.*

*Outras atividades estão classificadas em códigos específicos do CNAE, como saúde, educação, que comportam subclassificações.*

A atividade preponderante é apurada no ente público, pessoa jurídica, como um todo, quando este possuir apenas um CNPJ ou, em cada órgão, individualmente, quando este possuir CNPJ próprio.

Não há previsão normativa, nem possibilidade técnica, para a individualização de órgãos públicos que não possuem CNPJ próprio, seja para enquadramento em grau de risco, seja para cumprimento de outras obrigações previdenciárias.” (grifado)

“Solução de Consulta nº 49 – Cosit

Data: 19 de fevereiro de 2014

Assunto: Contribuições sociais previdenciárias

ÓRGÃOS PÚBLICOS. ATIVIDADE PREPONDERANTE. GRAU DE RISCO E ALÍQUOTA DE CONTRIBUIÇÃO. CÓDIGO CNAE.

7 MARTINEZ, Wladimir Novaes. Enquadramento do SAT da empresa com várias unidades. *Revista de Direito Social*, São Paulo, v. 4, n. 16, p. 68-72, out./dez. 2004.

*Para fins de determinação do grau de risco e, por conseguinte, da alíquota a ser utilizada no cálculo da contribuição do SAT/GILRAT, cada órgão da Administração Pública Direta, com inscrição própria no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ), deve verificar a atividade preponderante exercida, assim considerada a que ocupa o maior número de segurados empregados em seu âmbito.*

Não há necessária vinculação entre a atividade principal do órgão público, que define o código CNAE para fins de inscrição no CNPJ, e a atividade preponderante do órgão público, que define o enquadramento no grau de risco para fins de apuração da alíquota a ser utilizada no cálculo da contribuição do SAT/GILRAT.” (grifado)

“Solução de Consulta nº 179 – Cosit

Data: 13 de julho de 2015

Assunto: Contribuições sociais previdenciárias

**GILRAT. GRAU DE RISCO. ATIVIDADE PREPONDERANTE. ÓRGÃOS PÚBLICOS.**

*1. O enquadramento num dos correspondentes graus de risco, para fins de recolhimento das contribuições previdenciárias destinadas ao financiamento da aposentadoria especial e dos benefícios concedidos em razão do grau de incidência de incapacidade laborativa decorrente dos riscos ambientais do trabalho (GILRAT), não se acha vinculado à atividade econômica principal da empresa identificada no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica – CNPJ, mas à ‘atividade preponderante’.*

*2. Considera-se ‘atividade preponderante’ aquela que ocupa, em cada estabelecimento da empresa (matriz ou filial), o maior número de segurados empregados e trabalhadores avulsos.*

*3. Nos órgãos da Administração Pública direta, assim considerados os órgãos gestores de orçamento com CNPJ próprio, o enquadramento, para fins de determinação do grau de risco e da correspondente alíquota para recolhimento da contribuição para o GILRAT, deverá observar o seguinte critério: a) para o órgão com apenas um estabelecimento e uma única atividade, ou com vários estabelecimentos e apenas uma atividade, o enquadramento deverá ser feito na respectiva atividade; b) para o órgão com mais de um estabelecimento e com mais de uma atividade econômica: o enquadramento deverá ser feito de acordo com a atividade preponderante – aquela que ocupa, em cada estabelecimento (matriz ou filial), o maior número de segurados empregados – utilizando-se, para fins desse cômputo, todos os segurados empregados que trabalham naquele estabelecimento e aplicando-se o grau de risco dessa atividade preponderante a cada estabelecimento do órgão, isoladamente considerado (matriz ou filial); c) para fins de identificação da atividade preponderante, os segurados empregados dos órgãos que não*

possuem inscrição no CNPJ, como as seções, as divisões, os departamentos, etc., deverão ser computados no estabelecimento matriz ou filial ao qual se acham vinculados, administrativa ou financeiramente, aplicando-se o grau de risco dessa atividade preponderante ao órgão sem inscrição no CNPJ e ao estabelecimento que o vincula.” (grifado)

“Solução de Consulta DISIT/SRRF07 nº 7.008

Data: 23 de julho de 2014

Assunto: Contribuições sociais previdenciárias

ÓRGÃOS PÚBLICOS. ATIVIDADE PREPONDERANTE. GRAU DE RISCO E ALÍQUOTA DE CONTRIBUIÇÃO. CÓDIGO CNAE.

*Para fins de determinação do grau de risco e, por conseguinte, da alíquota a ser utilizada no cálculo da contribuição previdenciária destinada ao custeio dos benefícios concedidos em razão do grau de incidência de incapacidade laborativa decorrente dos riscos ambientais do trabalho (GILRAT), cada órgão da Administração Pública Direta, com inscrição própria no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ), deve verificar a atividade preponderante exercida, assim considerada a que ocupa o maior número de segurados empregados e trabalhadores avulsos. Não há necessária vinculação entre a atividade principal do órgão público, que define o código CNAE para fins de inscrição no CNPJ, e a atividade preponderante do órgão público, que define o enquadramento no grau de risco para fins de apuração da alíquota a ser utilizada no cálculo da contribuição previdenciária destinada ao custeio dos benefícios concedidos em razão do grau de incidência de incapacidade laborativa decorrente dos riscos ambientais do trabalho (GILRAT).” (grifado)*

## 4 Conclusões

Pelo exposto, com base nas considerações explicitadas, podemos dizer que a elevação da alíquota básica para 2% do RAT pelo Decreto nº 6.042, de 2007 (mantida pelo Decreto nº 6.957, de 2009), para a “Administração Pública em geral” (código CNAE 84.11-6/00) não foi coibida pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, bem como há decisões monocráticas do Supremo Tribunal Federal negando a possibilidade de a matéria ser examinada em sede de recurso extraordinário.

Não obstante, o recolhimento da contribuição para o RAT, pelos diversos órgãos da Administração Pública da União, Estados, Distrito Federal e Municípios não deve seguir necessariamente a alíquota básica de 2% relativa à atividade “Administração Pública em geral” (código CNAE 84.11-6/00). Para os órgãos públicos que possuem CNPJ próprio, a definição da alíquota básica do RAT deve ocorrer de acordo com a atividade preponderante de cada esta-



belecimento, nos termos da Súmula nº 351 do STJ, da IN nº 971/09 da RFB e de diversas soluções de consultas expedidas pela Receita Federal do Brasil.

---

TITLE: Social security contribution of SAT/RAT and the particularities of its application in government agencies.

ABSTRACT: This article examines the particularities of the social security contribution for the financing of benefits arising from working environment risks (SAT/RAT) for agencies of the Union, the States, the Federal District and the Municipalities.

KEYWORDS: Social Security Contribution. Occupational Accident Insurance – SAT. Working Environment Risks – RAT.

---

## Referências

- BRAGANÇA, Kerlly Huback. Regime jurídico do SAT/RAT e FAP. *Revista Magister de Direito Previdenciário*, n. 19, fev./mar. 2014.
- CARVALHO, Rodrigo Moreira de Souza. Alterações relevantes na Medida Provisória n. 316/06 – definição da alíquota do SAT e aplicação do nexó técnico epidemiológico. *Revista Previdência Social*, São Paulo, v. 31, n. 317, abr. 2007.
- CAVALLO, Achilles Augustus. Seguro de acidentes de trabalho – SAT – apuração do grau de risco para contribuintes com diversos estabelecimentos. *Revista Dialética de Direito Tributário*, São Paulo, n. 317, 1998.
- COELHO, Juliana Junqueira; MOREIRA, André Mendes. Algumas ilegalidades da contribuição para o SAT – seguro de acidentes do trabalho. *Revista Dialética de Direito Tributário*, São Paulo, n. 126, mar. 2006, p. 7-19.
- IBRAHIM, Fábio Zambitte. Aspectos polêmicos na cobertura de acidentes do trabalho no Brasil. *Revista Magister de Direito Previdenciário*, n. 8, abr./maio 2012.
- \_\_\_\_\_. *Curso de direito previdenciário*. 21. ed. Niterói: Impetus, 2015.
- MARTINEZ, Wladimir Novaes. *Curso de direito previdenciário: previdência social*. São Paulo: LTr, 2003. t. II.
- \_\_\_\_\_. Enquadramento do SAT da empresa com várias unidades. *Revista de Direito Social*, São Paulo, v. 4, n. 16, p. 68-72, out./dez. 2004.
- MORAIS, Leonardo Bianchini. O fator acidentário previdenciário (FAP) e o nexó técnico epidemiológico (NTE). *Revista de Previdência Social*, n. 328, mar. 2008.
- VELLOSO, Andrei Pitten. A contribuição acidentária (SAT/RAT) e o polêmico FAP. *Revista de Doutrina da 4ª Região*, Porto Alegre, n. 37, ago. 2010.