

Processo nº	13.282-9/2011
Interessado	Câmara Municipal de Lambari D'Oeste
Descrição	Recurso Ordinário
Relator	Conselheiro Waldir Júlio Teis

FUNDAMENTAÇÃO

Preliminarmente, verifico que o recurso cumpriu todos os requisitos de admissibilidade previstos na Lei Complementar nº 269/2007 e Resolução nº 14/2007.

No mérito recursal, o recorrente apresentou justificativas em que refuta a decisão plenária da seguinte irregularidade:

1 - CA 02. Contabilidade - Gravíssima. Não apropriação da contribuição previdenciária do empregador (art. 40, e 195, I da constituição Federal).

1.1 - Divergência no valor da apropriação e recolhimento da contribuição previdenciária do empregador (para fins de – SAT - Seguro de Acidente do Trabalho - atual - RAT- Risco Ambiental do Trabalho), apontada na irregularidade grave;

Considera o recorrente às fls. 598/658 TCE-MT, que a determinação de multar não procede, alegando a esta Corte de Contas que a atividade da administração pública em geral é considerada de risco leve, por isso deve obedecer a alíquota de 1%, e não de 2% como afirma esta Corte.

O gestor ressalta que:

“Considerando o entendimento jurisprudencial e até mesmo a definição do fato constante no próprio site do Ministério da Previdência Social, que define esse fator de risco na ordem de 1%, é que as penalidades impostas a esse Gestor devem ser revistas, face à jurisprudência já ter pacificado o entendimento a esse respeito .”

O Gestor cita entendimentos nos quais, municípios com atividades eminentemente burocráticas fazem jus ao recolhimento da alíquota SAT no percentual

mínimo de 1%.

Para sustentar a tese o gestor destaca às fls. 603/619, julgado do processo nº 0000074-69-2012.4.05.8500, do município de Muriceba - SE, contra a União, que tramitou na Justiça Federal, Seção Judiciária do Estado de Sergipe.

Passamos assim à análise das alegações feitas pelo recorrente. Para melhor entendimento, trago algumas considerações acerca do Fator Acidentário de Prevenção (FAP), aplicável sobre o Risco Ambiental do Trabalho (RAT) incidente sobre o total das remunerações pagas aos segurados (regidos pelo Regime Geral de Previdência Social - RGPS) .

A fonte de custeio para a cobertura de eventos advindos dos riscos ambientais do trabalho - acidentes e doenças do trabalho, assim como as aposentadorias especiais - baseia-se na tarifação coletiva das empresas, segundo o enquadramento das atividades preponderantes, estabelecida conforme a Subclasse da Classificação Nacional de Atividades Econômicas - CNAE1.

As atividades desenvolvidas por servidores integrantes da estrutura administrativa de município são de natureza preponderantemente burocrática, com baixo grau de risco laboral.

A definição deste grau de risco é feita por um decreto do Poder Executivo Federal. Apesar de parecer estranho que um Decreto seja capaz de determinar a incidência de um tributo, a jurisprudência dos tribunais é pacífica em afirmar, ser legal a indicação do risco de cada atividade por meio decreto, sob a alegação de que tal ato administrativo apenas serve para disciplinar o expresso na lei.

Isso representa o típico caso de “norma em branco”, em que uma lei autoriza sua complementação por outra norma de igual espécie ou não, o que é plenamente aceitável em nosso ordenamento jurídico. Não há, então, que se discutir a legalidade de que um decreto promova o enquadramento das atividades nas faixas de riscos.

A determinação do grau de risco das atividades consta no Regulamento da Previdência Social, Decreto n.º 3.048 de 1999. Na redação original deste decreto, a atividade “administração pública em geral” era considerada de risco leve, por isso deveria obedecer a alíquota de 1%. Entretanto, a partir do mês de junho de 2007, entrou em vigor o decreto n.º 6.042, publicado em 12 de fevereiro de 2007. Esse ato modificou o Regulamento da Previdência Social e elevou o grau de risco da administração pública em geral, de leve para médio, isto é, a alíquota passou de 1% para 2%.

Perante o fisco federal, o município se enquadra na atividade de Administração Pública em geral e desta forma, desde junho de 2007 deveria recolher o SAT pela alíquota de 2%. Com base nas informações da consulta no sistema da RCFB, parece evidente que exige o recolhimento do SAT em 2%.

Entretanto, em pesquisa jurisprudencial, verifica-se que o Superior Tribunal de Justiça entende que o grau de risco será determinado pela atividade preponderante e não pela atividade registrada como CNAE principal, conforme descrito a seguir:

“PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO. AGRAVO REGIMENTAL. SEGURO DE ACIDENTE DO TRABALHO - SAT. LEI Nº 8.212/91, ART. 22, II. DECRETO N.º 2.173/97. ALÍQUOTAS. FIXAÇÃO PELOS GRAUS DE RISCO DA ATIVIDADE PREPONDERANTE DESEMPENHADA EM CADA ESTABELECIMENTO DA EMPRESA, DESDE QUE INDIVIDUALIZADO POR CNPJ PRÓPRIO. JURISPRUDÊNCIA CONSOLIDADA PELA PRIMEIRA SEÇÃO. SÚMULA 7/STJ.

1. A Primeira Seção assentou que: A Lei nº 8.212/91, no art. 22, inciso II, com sua atual redação constante na Lei nº 9.732/98, autorizou a cobrança da contribuição do SAT, estabelecendo os elementos formadores da hipótese de incidência do tributo, quais sejam: (a) fato gerador - remuneração paga, no decorrer do mês, aos segurados empregados e trabalhadores avulsos; (b) a base de cálculo - o total dessas remunerações; (c) alíquota - percentuais progressivos (1%, 2% e 3%) em função do risco de acidentes do trabalho. Previstos por lei tais critérios, a definição, pelo Decreto n. 2.173/97 e Instrução Normativa n. 02/97, do grau de periculosidade das atividades desenvolvidas pelas empresas não extrapolou os limites insertos na referida legislação, porquanto tenha tão

somente detalhado o seu conteúdo, sem, contudo, alterar qualquer daqueles elementos essenciais da hipótese de incidência. Não há, portanto, ofensa ao princípio da legalidade, posto no art. 97 do CTN, pela legislação que institui o SAT - Seguro de Acidente do Trabalho. (EResp 297215 / PR, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, DJ 12.9.2005).

2. A Primeira Seção consolidou a jurisprudência da Corte, no sentido de que a alíquota da contribuição para o Seguro de Acidente do Trabalho - SAT, de que trata o art. 22, II, da Lei n.º 8.212/91, deve corresponder ao grau de risco da atividade desenvolvida em cada estabelecimento da empresa, individualizado por seu CNPJ. Possuindo esta um único CNPJ, a alíquota da referida exação deve corresponder à atividade preponderante por ela desempenhada (Precedentes: ERESP n.º 502.671/PE, Rel. Min. João Otávio de Noronha, julgado em 10.8.2005; EREsp n.º 604.660/DF, Rel. Min. João Otávio de Noronha, DJ de 1.7.2005 e EREsp n.º 478.100/RS, Rel. Min. Castro Meira, DJ de 28.2.2005). Incidência da Súmula 351/STJ.

3. A alíquota da contribuição para o seguro de acidentes do trabalho deve ser estabelecida em função da atividade preponderante da empresa, possuidora de um único CNPJ, considerada esta a que ocupa, em cada estabelecimento, o maior número de segurados empregados e trabalhadores avulsos, nos termos do Regulamento vigente à época da autuação (§ 1º, artigo 26, do Decreto n.º 612/92). (STJ. AgRg no REsp 747508 / RS. Relator Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES. DJe 11/03/2009)

No mesmo sentido:

TRIBUTÁRIO. PROCESSUAL CIVIL. CONTRIBUIÇÃO DESTINADA AO SAT. ATIVIDADE PREPONDERANTE. GRAUS DE RISCO. SUPORTE FÁTICO DOS AUTOS. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 7/STJ. IMPOSSIBILIDADE DE EXAME DO RECURSO ESPECIAL.

1. Cuida-se de recurso especial interposto pela Instituto Nacional do Seguro Social - INSS em face de acórdão do TRF da 4ª Região que discutiu legalidade da contribuição destinada ao SAT. O aresto atacado ficou assim resumido:

CONTRIBUIÇÃO PARA O SEGURO DE ACIDENTES DE TRABALHO - SAT. GRAU DE RISCO. LEI 8.212/1991.

Considerando que a Prefeitura Municipal desenvolve atividade preponderantemente de ensino, na qual envolve a maioria da mão-de-obra a seu serviço, o grau de risco da atividade é leve, sendo devido o SAT à alíquota de 1%. Em sede de recurso especial, a Fazenda Nacional aponta negativa de vigência do art. 22, II, da Lei n. 8.212/91. Sustenta, em síntese, que as prefeituras municipais, por exercerem atividade de risco alto, devem enquadrar-se com alíquota para o SAT em 3% (três por cento).

3. O TRF da 4ª decidiu pelo enquadramento do município-recorrido na alíquota de 1% para a contribuição do SAT, conforme o grau de risco leve apurado, a partir do exame da legislação federal aplicável à espécie combinado com o suporte fático-probatório dos autos. Nesse sentido, destaco (fls. 1.173v/1.174):

No caso específico em apreciação, o Município instruiu a inicial com declarações firmadas pelos chefes dos Poderes Municipais (fls. 21-26), embasadas em relações de folhas de pagamento (fls. 27-963), dando conta que, entre 1994 e 1999, a atividade preponderante desenvolvida pelos empregados do município em nada se relacionava com aquelas sujeitas a risco grave, listadas conjuntamente com o item "Prefeituras Municipais" (ligadas a esgotos e saneamento; abertura de valas e canalização; purificação e distribuição de água; distribuição de energia elétrica; produção de gás; instalação e manutenção de redes telegráficas e telefônicas; e serviços de entrega). Diversamente, do exame das citadas declarações denota-se que a atividade preponderante prestada pelos funcionários da parte autora ligava-se precipuamente ao ramo de ensino (o Município contou com 98 professores nos anos de 1994 e 1995; 58 professores nos anos de 1996 e 1997; e 44 professores nos anos de 1998 e 1999 - fls. 21-26). E embora a atividade ligada ao ensino não se caracterize, exatamente, como burocrática, por certo se assemelha muito mais com esta do que com aquelas. De qualquer sorte, os Decretos nº 356/91 e 612/92, também consideravam as atividades de ensino como sujeitas a grau de risco leve (Estabelecimentos de Ensino - código 701), impondo-se, destarte, concluir que a alíquota do SAT no período em discussão, aplicável ao Município de Santa Rosa, deve corresponder, de fato, a 1% (um por cento, para as empresas em cuja atividade preponderante o risco de acidentes do trabalho seja considerado leve - art. 22, II, "a", da Lei 8.212/91), e não a 3% (três por cento, para as empresas em cuja atividade preponderante esse risco seja considerado grave - art. 22, II "c", da Lei 8.212/91). (STJ. REsp 1042413 / RS. Relator

Ministro JOSÉ DELGADO. DJe 21/05/2008).”

Assim, com amparo na jurisprudência do STJ, a contribuição ao SAT deve considerar a atividade econômica que agrega o maior número de trabalhadores, independente de esta atividade ser distinta do CNAE principal da empresa. Para os municípios, isso significa que a alíquota do SAT deve ser definida em função da atividade econômica que agrega o maior número de servidores públicos, não necessariamente o CNAE "Administração Pública em Geral".

Diante do exposto, considerando que os servidores da câmara municipal desempenham funções laborais de baixo risco, adoto o mesmo entendimento do STJ, que assim decidiu:

REsp n.º 492.704/RS, Relator Ministro João Otávio de Noronha, DJ 03.08.2006 e RESP n.º 1.011.499/ES, Relator Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, publicado em 05/04/2011. No mesmo sentido, precedente desta egrégia Primeira Turma: AGTR 109418, Desembargador Federal Emiliano Zapata Leitão, 09/04/2009, unânime. (...). 10. Apelação improvida e Remessa oficial parcialmente provida.

TRIBUTÁRIO. CONTRIBUIÇÃO PARA O SAT. MUNICÍPIO. DECRETO 6.042/07. MAJORAÇÃO DESCABIDA. ATIVIDADE PREPONDERANTEMENTE BUROCRÁTICA. MANUTENÇÃO DA ALÍQUOTA EM 1%. PRECEDENTES. PRESCRIÇÃO. COMPENSAÇÃO. LIMITAÇÃO DO PARÁGRAFO 3º, DO ART. 89, DA LEI 8.212/91. APLICABILIDADE. REMESSA OFICIAL IMPROVIDA.

“ (...) 2. Em sendo as atividades desenvolvidas pelos servidores do poder municipal preponderantemente burocráticas e, portanto, de baixo grau de risco, impõe-se o seu enquadramento na alíquota de 1% para fins de SAT. (Precedente do STJ no REsp n. 492.704/RS, Segunda Turma, Ministro João Otávio de Noronha, DJ 03.08.2006.) 3. Reputa-se ilegal o reenquadramento das atividades realizadas pelos municípios, instituído pelo Decreto n.º 6.042, com a elevação da alíquota de 1% para 2%, visto que não houve incremento do risco de acidente do trabalho nas atividades daqueles entes municipais a justificar o enquadramento do SAT no grau médio de risco. (...)”

Depois da análise das razões recursais e diante dos documentos juntados aos autos e análise sobre a matéria, constato que a irregularidade pode ser excluída, conforme os fundamentos retro declinados.

Constato que a aplicação da multa no valor de 11,00 UPFs-MT, em face da divergência no valor da apropriação e recolhimento da contribuição previdenciária do empregador apontada na irregularidade questionada neste recurso, deve ser afastada.

Dessa forma entendo que o Acórdão nº 212/2012-SC, de 11 de setembro de 2012, às fls. 591/593-TCE, publicado no D.O.E, do dia 13/12/2012, deve ser reformado afastando a multa e o item em questão.

VOTO

Posto isso, em razão dos motivos expostos acima, acolho em parte o Parecer Ministerial nº 4.553/2012, do Excelentíssimo Procurador do Ministério Público de Contas, Dr. Gustavo Coelho Deschamps, e **voto no sentido de conhecer este recurso ordinário, para, no mérito dar-lhe provimento**, no sentido de reformar o Acórdão nº 212/2012-SC nos seguintes itens:

I – Afastar o item 1.1, do relatório de auditoria, desconsiderando a irregularidade;

II – Afastar a multa de 11,00 UPFs-MT, referente ao item supracitado;

III – Permanecendo os demais itens do Acórdão nº 212/2012-SC, inalterados.

É como voto.

Cuiabá, 31 de janeiro de 2013.

Waldir Júlio Teis
Conselheiro Relator