



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 317.846 - PR (2001/0043259-0)

RELATORA : **MINISTRA ELIANA CALMON**
RECORRENTE : EUCATUR EMPRESA UNIÃO CASCAVEL DE TRANSPORTES E
TURISMO LTDA
ADVOGADO : DEOCLÉCIO ADÃO PAZ
RECORRIDO : INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL - INSS
PROCURADOR : MÁRCIA PINHEIRO AMANTEA E OUTROS

EMENTA

TRIBUTÁRIO - SEGURO DE ACIDENTE DO TRABALHO (SAT) –
APLICAÇÃO DO ART. 557 DO CPC.

1. É pacífica a jurisprudência desta Corte no sentido de reconhecer a legitimidade de se estabelecer, por decreto, o grau de risco (leve, médio ou grave) para determinação da contribuição para o SAT, partindo-se da "atividade preponderante" da empresa.

2. A Lei 8.212/91, para efeitos da cobrança do SAT, estabeleceu alíquota mais elevada para aquelas empresas cuja "atividade preponderante" sujeitasse o maior número de trabalhadores a maior grau de risco de trabalho, nos termos das regras do Decreto 2.173/97.

3. Ilegalidade da Orientação Normativa 2/97, pela qual deve ser desconsiderado o número de trabalhadores da área-meio da empresa para fins da determinação da "atividade preponderante".

4. Recurso parcialmente provido.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça "A Turma, por unanimidade, conheceu do recurso e lhe deu parcial provimento, nos termos do voto da Sra. Ministra-Relatora." Os Srs. Ministros Franciulli Netto e Castro Meira votaram com a Sra. Ministra Relatora.

Ausentes, justificadamente, os Srs. Ministros João Otávio de Noronha e Francisco Peçanha Martins.

Brasília-DF, 22 de março de 2005 (Data do Julgamento)

MINISTRA ELIANA CALMON
Relatora



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 317.846 - PR (2001/0043259-0)

RECORRENTE : EUCATUR EMPRESA UNIÃO CASCAVEL DE TRANSPORTES E
TURISMO LTDA
ADVOGADO : DEOCLÉCIO ADÃO PAZ
RECORRIDO : INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL - INSS
PROCURADOR : MÁRCIA PINHEIRO AMANTEA E OUTROS

RELATÓRIO

A EXMA. SRA. MINISTRA ELIANA CALMON: Trata-se de recurso especial, interposto contra acórdão do TRF da 4ª Região, assim ementado:

SEGURO ACIDENTE DO TRABALHO. LEI COMPLEMENTAR. ATIVIDADE PREPONDERANTE. GRAU DE RISCO. REGULAMENTAÇÃO. PRINCÍPIOS.

1. Os arts 7º, inciso XXVIII e 195, inciso I da Constituição Federal permitem a instituição da contribuição ao SAT por meio de lei ordinária, não se fazendo necessária lei complementar.

2. A Lei nº 8.212/91, art. 22, inciso II define todos os elementos capazes de fazer nascer obrigação tributária válida, não havendo ofensa ao princípio da legalidade.

3. Os Decretos ns. 356/91, 612/92 e 2.173/97, ao tratarem da atividade econômica preponderante e do grau de risco acidentário, delimitaram conceitos necessários à aplicação concreta da Lei nº 8.212/91, não exorbitando o poder regulamentar conferido pela norma, nem ferindo princípios em matéria tributária.

4. Apelação do INSS e remessa oficial provida e apelação da parte autora improvida.

(Fl. 161).

Com base no permissivo constitucional da alínea "a", alega a recorrente violação do art. 97 do CTN, sustentando que foi contrariado o princípio da legalidade tributária, uma vez que o Decreto 2.173/97 e a Orientação Normativa INSS/AFAR 02/97, que regulamentaram a Contribuição ao SAT, extrapolaram os limites da lei. Afirma que o referido decreto "estabeleceu parâmetros que somente a lei poderia ter definido (ou ao menos, traçado o esboço fundamental) já que são determinantes da alíquota da Contribuição ao SAT", bem como que a ON 02/97 "excluiu os empregados das atividades-meio, na contagem que define a atividade preponderante da empresa - um dos elementos quantitativos do tributo".

Com as contra-razões, subiram os autos.

Relatei.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 317.846 - PR (2001/0043259-0)

RELATORA : **MINISTRA ELIANA CALMON**
RECORRENTE : **EUCATUR EMPRESA UNIÃO CASCAVEL DE TRANSPORTES E TURISMO LTDA**
ADVOGADO : **DEOCLÉCIO ADÃO PAZ**
RECORRIDO : **INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL - INSS**
PROCURADOR : **MÁRCIA PINHEIRO AMANTEA E OUTROS**

VOTO

A EXMA. SRA. MINISTRA ELIANA CALMON (RELATORA): O Plenário do STF, no RE 343.446/SC, concluiu pela constitucionalidade da contribuição para o Seguro de Acidente do Trabalho - SAT, em acórdão assim ementado:

CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. CONTRIBUIÇÃO: SEGURO DE ACIDENTE DO TRABALHO - SAT. Lei 7.787/89, arts. 3º e 4º; Lei 8.212/91, art. 22, II, redação da Lei 9.732/98. Decretos 612/92, 2.173/97 e 3.048/99. C.F., artigo 195, § 4º; art. 154, II; art. 5º, II; art. 150, I.

I. - Contribuição para o custeio do Seguro de Acidente do Trabalho - SAT: Lei 7.787/89, art. 3º, II; Lei 8.212/91, art. 22, II: alegação no sentido de que são ofensivos ao art. 195, § 4º, c/c art. 154, I, da Constituição Federal: improcedência. Desnecessidade de observância da técnica da competência residual da União, C.F., art. 154, I. Desnecessidade de lei complementar para a instituição da contribuição para o SAT.

II. - O art. 3º, II, da Lei 7.787/89, não é ofensivo ao princípio da igualdade, por isso que o art. 4º da mencionada Lei 7.787/89 cuidou de tratar desigualmente aos desiguais.

III. - As Leis 7.787/89, art. 3º, II, e 8.212/91, art. 22, II, definem, satisfatoriamente, todos os elementos capazes de fazer nascer a obrigação tributária válida. O fato de a lei deixar para o regulamento a complementação dos conceitos de "atividade preponderante" e "grau de risco leve, médio e grave", não implica ofensa ao princípio da legalidade genérica, C.F., art. 5º, II, e da legalidade tributária, C.F., art. 150, I.

IV. - Se o regulamento vai além do conteúdo da lei, a questão não é de inconstitucionalidade, mas de ilegalidade, matéria que não integra o contencioso constitucional.

V. - Recurso extraordinário não conhecido.

(DJ de 04/04/2003, página 00040)

Sob o aspecto infraconstitucional, a questão da legalidade de se estabelecer o grau de risco leve, médio ou grave por decreto (612/92, 2.173/97 ou 3.048/99), para fins de determinação da alíquota aplicável, está pacificada nesta Corte no mesmo sentido do pronunciamento do STF, como demonstram os arestos a seguir transcritos:

TRIBUTÁRIO. AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. CONTRIBUIÇÃO PARA O SEGURO DE ACIDENTES DO TRABALHO - SAT. PRINCÍPIO



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

DA LEGALIDADE. CONTRIBUIÇÃO DESTINADA À APOSENTADORIA ESPECIAL. PREQUESTIONAMENTO.

I - Esta Corte tem-se manifestado no sentido da plena legalidade de se estabelecer, por Decreto, o grau de risco (leve, médio ou grave), partindo-se da atividade preponderante da empresa.

II - Inviável o conhecimento do recurso especial, ante a ausência do necessário prequestionamento, no que tange à questão acerca da contribuição destinada ao financiamento da aposentadoria especial, cobrada como acréscimo da alíquota devida à contribuição para o SAT, não bastando que a Turma julgadora do Tribunal a quo tenha acolhido os embargos de declaração, fazendo-se imprescindível o debate acerca da matéria. Incidência do óbice sumular nº 211/STJ.

III - Agravo regimental improvido.

(AGREsp 465.743/PR, rel. Min. Francisco Falcão, 1ª Turma, unânime, DJ 23/06/2003)

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. CONTRIBUIÇÃO PARA O SEGURO DE ACIDENTE DO TRABALHO - SAT. GRAUS DE RISCO ESTABELECIDOS POR DECRETO. PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. OFENSA NÃO CONFIGURADA. REVISÃO DE MATÉRIA FÁTICA. SÚMULA 07 STJ.

Na linha de entendimento assente na Seção de Direito Público desta egrégia Corte não ocorre afronta ao princípio da legalidade, previsto no artigo 97 do CTN, quando se estabelece, por meio de decreto, os graus de risco (leve, médio ou grave) para efeito de Seguro de Acidente do Trabalho, "partindo da atividade preponderante da empresa" (cf. RESP n. 415.269-RS, 2ª Turma, Rel. Min. Eliana Calmon, in DJ de 01.06.2002 e RESP n. 392.355-RS, 1ª Turma, Rel. Min. Humberto Gomes de Barros, in DJ de 12.8.2002).

A apreciação da aplicação da alíquota mínima de 1% (um por cento), versada nas razões do recurso especial e do presente agravo, a quaestio juris envolve o reexame de matéria fático-probatória, que é vedado no âmbito do recurso especial.

Agravo regimental a que se nega provimento.

(AGREsp 438.401/PR, rel. Min. Franciulli Netto, 2ª Turma, unânime, DJ 23/06/2003)

AGRAVO REGIMENTAL - SEGURO DE ACIDENTE DO TRABALHO (SAT) - APLICAÇÃO DO ART. 557 DO CPC.

1. Entendimento desta Corte pacificado no sentido da plena legalidade de estabelecer-se, por decreto, o grau de risco (leve, médio ou grave), partindo-se da atividade preponderante da empresa.

2. Acórdão trazido no regimental que examinou tese diversa, não se prestando para comprovar que a jurisprudência não se firmou no sentido do decisum e que autoriza a aplicação do art. 557 do CPC.

3. Agravo regimental improvido.

(AGREsp 409.287/PR, rel. Min. Eliana Calmon, 2ª Turma, unânime, DJ 02/06/2003)

ADMINISTRATIVO - SEGURO DE ACIDENTE DO TRABALHO (SAT) - LEGISLAÇÃO PERTINENTE.

1. Questão decidida em nível infraconstitucional - art. 22, II da Lei 8.212/91 e art. 97, IV do CTN.

2. Atividades perigosas desenvolvidas pelas empresas, escalonadas em graus pelos Decretos 356/91, 612/92, 2.173/91 e 3.048/99.

3. Plena legalidade de estabelecer-se, por decreto, o grau de risco (leve, médio ou grave), partindo-se da atividade preponderante da empresa.

4. Questão fática e circunstancial pela universalidade das atividades empresariais e que, desde 1979, esteve sob a competência do Executivo (Decretos 83.081/79 e 90.817/85).

5. Recurso especial não conhecido.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

(REsp 222.067/RS - Rel. Min. Eliana Calmon - Segunda Turma, DJ de 13/08/2001- Pág. 92)

TRIBUTÁRIO. CONTRIBUIÇÃO PARA O SEGURO DE ACIDENTE DO TRABALHO - SAT. ART. 22, II, DA LEI Nº 8.212/91, NA REDAÇÃO DADA PELA LEI Nº 9.528/97. ARTS. 97 E 99, DO CTN. ATIVIDADES ESCALONADAS EM GRAUS, PELOS DECRETOS REGULAMENTARES NºS 356/91, 612/92, 2.173/97 e 3.048/99. SATISFEITO O PRINCÍPIO DA RESERVA LEGAL.

- Matéria decidida em nível infraconstitucional, atinente ao art. 22, II, da Lei nº 8.212/91, na redação da Lei nº 9.528/97 e aos arts. 97 e 99 do CTN.

- Atividades perigosas desenvolvidas pelas empresas, escalonadas em graus leve, médio e grave, pelos Decretos nºs 356/91, 612/92, 2.173/97 e 3.048/99.

- Não afronta o princípio da legalidade, o estabelecimento, por decreto, dos mencionados graus de risco, partindo-se da atividade preponderante da empresa.

(REsp 285.511/RS - Rel. Min. Humberto Gomes de Barros - Primeira Turma, DJ de 08/04/2002 - Pág. 134)

Resta para exame a legalidade da Orientação Normativa INSS/AFAR 2, de 21 de agosto de 1997.

Esse ato administrativo foi editado com o fim de estabelecer procedimentos para enquadramento das empresas na atividade econômica preponderante e correspondente ao grau de risco. Veio, assim, disciplinar, em conjunto com o Decreto 2.173/97, a contribuição estabelecida no art. 22 da Lei 8.212/91:

Dispôs a Lei:

Art. 22. A contribuição a cargo da empresa, destinada à Seguridade Social, além do disposto no art. 23, é de:

.....
II - para o financiamento do benefício previsto nos arts. 57 e 58 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, e daqueles concedidos em razão do grau de incidência de incapacidade laborativa decorrente dos riscos ambientais do trabalho, sobre o total das remunerações pagas ou creditadas, no decorrer do mês, aos segurados empregados e trabalhadores avulsos: (*Redação dada pela Lei nº 9.732, de 11.12.98*)

a) 1% (um por cento) para as empresas em cuja atividade preponderante o risco de acidentes do trabalho seja considerado leve;

b) 2% (dois por cento) para as empresas em cuja atividade preponderante esse risco seja considerado médio;

c) 3% (três por cento) para as empresas em cuja atividade preponderante esse risco seja considerado grave.

Como se vê, a lei estabeleceu que o percentual da contribuição leva em conta a **atividade preponderante** da empresa, cabendo aos regulamentos administrativos esmiuçar o comando legislativo.

Assim, estipulou-se, no art. 26 do Decreto 2.173/97, que a atividade preponderante da empresa estaria relacionada à atividade em que se aloca o maior número de



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

trabalhadores, nos termos seguintes:

§ 1º Considera-se preponderante a atividade que ocupa, na empresa, o maior número de segurados empregados, trabalhadores avulsos ou médicos-residentes.

Em complementação, no item 2.2.1 da ON 2/97, determinou-se a exclusão desse cômputo o número de trabalhadores que prestam serviços na área-meio. Eis o teor do dispositivo:

2.2.1. Para fins de enquadramento não serão considerados os empregados que prestam serviços em atividades meio, assim entendida aquelas que auxiliam ou complementam indistintamente as diversas atividades econômicas da empresa, como por exemplo: administração geral, recepção, faturamento, cobrança, contabilidade, vigilância, etc...

Contra essa norma é que se volta a recorrente, sob a alegação de que extrapolou os limites da lei.

Entendo que lhe assiste razão.

A Lei 8.212/9, em seu art. 22, estipulou as alíquotas da contribuição a cargo da empresa para financiamento: **a)** da aposentadoria especial, ou seja, aquela devida em razão de atividades prejudiciais à saúde ou à integridade física do empregado (arts. 57 e 58 da Lei 8.212/91); e **b)** dos benefícios concedidos em razão do grau de incidência de incapacidade laborativa decorrente dos riscos ambientais do trabalho.

A alíquota da contribuição foi fixada em 1% (um por cento) se, na atividade preponderante da empresa, o risco de acidentes de trabalho fosse leve; 2% (dois por cento) se fosse médio; e 3% (três por cento), se grave.

Desse modo, quis o legislador onerar mais as empresas nas quais o risco de acidentes de trabalho fosse maior, considerando a sua atividade preponderante, como forma, até mesmo, de compensar os gastos públicos com segurados do INSS, advindos de acidentes de trabalho e aposentadoria especial.

Disciplinando a lei, veio o Decreto 2.173/97 estabelecendo que a atividade preponderante é aquela em que se aloca o maior número de trabalhadores (art. 26, § 1º).

Entendo que esse dispositivo apenas deixou mais claro o sentido de o que seria "atividade preponderante", sem haver qualquer desvirtuamento da finalidade da lei, pelo que não se observa nele qualquer ilegalidade.

Ora, de fato, a atividade que se utiliza do maior número de trabalhadores da empresa deve ser considerada como atividade preponderante, para fins de aferição do grau de risco de acidente de trabalho. Afinal, deve ser levado em conta que a probabilidade da ocorrência



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

de qualquer sinistro é proporcional ao número de trabalhadores efetivamente lotados na atividade de risco leve, médio ou grave.

Cumprido destacar que entendimento desta Corte é "no sentido de que a alíquota da contribuição ao SAT deve corresponder ao grau de risco aferido em cada estabelecimento identificado por seu CNPJ (antigo CGC), e não em relação à empresa genericamente". (REsp 684.971/MG, Rel. Min. Eliana Calmon, julgado em 16/12/2004)

Em seguida, foi editada a Orientação Normativa 2/97, estipulando que, para avaliação da "atividade preponderante", não deve ser considerado o número de trabalhadores "que prestam serviços em atividades meio, assim entendidas aquelas que auxiliam ou complementam indistintamente as diversas atividades econômicas da empresa, como por exemplo: administração geral, recepção, faturamento, cobrança, contabilidade, vigilância, etc..." (item 2.2.1).

Nesse ponto, vislumbro a ilegalidade da norma.

Pela regra do Decreto 2.173/97 a "atividade preponderante" é aferida segundo a atividade que aloca o maior número de trabalhadores na empresa. Com a inovação da ON 2/97, desse número devem ser desconsiderados o trabalhadores da área-meio.

Por essa lógica, não importa o número global de trabalhadores em atividades de risco leve, médio ou grave, mas apenas o número de trabalhadores que realizam atividade-fim na empresa.

Assim, por exemplo, se uma empresa tem 100 (cem) trabalhadores, 90 (noventa) alocados em atividade-meio, cujo risco de acidente de trabalho seja considerado leve, e 10 (dez) desenvolvendo atividade-fim, cujo risco seja grave, deverá pagar a contribuição pela alíquota máxima. Se outra a empresa tem 10 (dez) trabalhadores na atividade-meio, de grau de risco leve, e 90 (noventa) na área-fim, de risco grave, a alíquota também será a máxima.

Como se vê, para situações completamente distintas deu-se o mesmo tratamento tributário, em desarmonia com a intenção do legislador.

A Lei 8.212/91 deve ser interpretada no sentido de que o legislador quis onerar com alíquota mais elevada aquelas empresas que sujeitassem o maior número de trabalhadores a maior grau de risco de trabalho. Não faz sentido, como no exemplo citado, que uma empresa, cuja minoria de trabalhadores exercem atividade de maior risco, pague a contribuição com alíquota maior ou igual a outra empresa cuja maioria de empregados se submetam a regime de maior risco.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Portanto, penso que a regra do item 2.2.1 da ON 2/97 desbordou o limite regulamentar conferido pela Lei 8.212/91, sendo, pois, ilegal.

Com essas considerações, dou parcial provimento ao recurso especial, para afastar o teor da regra estabelecida no item 2.2.1 da ON 2/97, para fins de aferição da atividade preponderante da recorrente.

É o voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

Número Registro: 2001/0043259-0

RESP 317846 / PR

Números Origem: 0004010506986 9860138630

PAUTA: 22/03/2005

JULGADO: 22/03/2005

Relatora

Exma. Sra. Ministra **ELIANA CALMON**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **FRANCIULLI NETTO**

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. **EUGÊNIO JOSÉ GUILHERME DE ARAGÃO**

Secretária

Bela. **VALÉRIA ALVIM DUSI**

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : EUCATUR EMPRESA UNIÃO CASCAVEL DE TRANSPORTES E TURISMO
LTDA
ADVOGADO : DEOCLÉCIO ADÃO PAZ
RECORRIDO : INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL - INSS
PROCURADOR : MÁRCIA PINHEIRO AMANTEA E OUTROS

ASSUNTO: Tributário - Contribuição - Social - Previdenciária

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia SEGUNDA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

"A Turma, por unanimidade, conheceu do recurso e lhe deu parcial provimento, nos termos do voto da Sra. Ministra-Relatora."

Os Srs. Ministros Franciulli Netto e Castro Meira votaram com a Sra. Ministra Relatora.

Ausentes, justificadamente, os Srs. Ministros João Otávio de Noronha e Francisco Peçanha Martins.

Brasília, 22 de março de 2005

VALÉRIA ALVIM DUSI
Secretária