



Poder Judiciário
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO

Rua Otávio Francisco Caruso da Rocha, 300, 7º Andar - Bairro: Praia de Belas - CEP: 90010-395 - Fone:
(51)3213- 3172 - www.trf4.jus.br - Email: gvandre@trf4.jus.br

APELAÇÃO CÍVEL Nº 5001590-80.2022.4.04.7121/RS

RELATOR: DESEMBARGADOR FEDERAL EDUARDO VANDRÉ OLIVEIRA LEMA GARCIA

APELANTE: MUNICÍPIO DE TERRA DE AREIA/RS (AUTOR)

APELADO: UNIÃO - FAZENDA NACIONAL (RÉU)

RELATÓRIO

Trata-se de ação pelo procedimento comum na qual o Município autor pretende o reenquadramento no RAT na alíquota de 1% em razão de realizar preponderantemente atividades de ensino e administrativas, com a consequente repetição de indébito dos cinco anos anteriores ao ajuizamento.

Instruído o feito, sobreveio sentença que julgou improcedente o pedido (evento 25, SENT1).

A parte autora apela alegando que houve omissão na análise do caso concreto, em que comprovado documentalmente que a maior parte dos servidores do Município realiza atividade de garu mínimo.

Com contrarrazões, vieram os autos.

É o relatório.

VOTO

1. Preliminares

1.1 Recursais

1.1.1. Admissibilidade

A apelação interposta se apresenta formalmente regular e tempestiva.

2. Mérito

2.1 Contribuição ao GILRAT - Contribuição do Grau de Incidência de Incapacidade Laborativa decorrente dos Riscos Ambientais do Trabalho



Poder Judiciário
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO

A base constitucional da contribuição do GIILRAT encontra-se nos arts. 7º, XXVIII, 195, I, e 201, I, da Constituição Federal.

A Lei 8.212/91 instituiu a cobrança a que se refere o texto constitucional, considerando a atividade econômica preponderante de cada empresa:

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 1998).

*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.*

*Ao regulamentar a matéria, o Decreto nº 3.048/99 esclareceu que "Considera-se **preponderante** a atividade que ocupa, em cada estabelecimento da empresa, o maior número de segurados empregados e de trabalhadores avulsos".*

No mesmo sentido, dispôs a IN RFB nº 971/2009:

Art. 72. As contribuições sociais previdenciárias a cargo da empresa ou do equiparado, observadas as disposições específicas desta Instrução Normativa, são:

(...)

II - para o financiamento dos benefícios concedidos em razão do grau de incidência de incapacidade laborativa decorrente dos riscos ambientais do trabalho, incidentes sobre o total das remunerações pagas, devidas ou creditadas, a qualquer título, durante o mês, aos segurados empregados e trabalhadores avulsos que lhes prestam serviços, observado o disposto no inciso I do art. 57, correspondente à aplicação dos seguintes percentuais:

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



Poder Judiciário
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO

b) 2% (dois por cento), para as empresas em cuja atividade **preponderante** o risco de acidentes do trabalho seja considerado médio;

c) 3% (três por cento), para as empresas em cuja atividade **preponderante** o risco de acidentes do trabalho seja considerado grave;

(...)

§ 1º A contribuição prevista no inciso II do caput será calculada com base no grau de risco da atividade, observadas as seguintes regras:

I - o enquadramento da atividade nos correspondentes graus de risco é de responsabilidade da empresa, e deve ser feito mensalmente, com base em sua atividade econômica **preponderante**, observados o código CNAE da atividade e a alíquota correspondente ao grau de risco, constantes do Anexo I desta Instrução Normativa, de acordo com as seguintes regras: (...)

II - considera-se **preponderante** a atividade econômica que ocupa, no estabelecimento, o maior número de segurados empregados e trabalhadores avulsos, observado que na ocorrência de mesmo número de segurados empregados e trabalhadores avulsos em atividades econômicas distintas, será considerada como **preponderante** aquela que corresponder ao maior grau de risco;

Em julgamento recente, o Supremo Tribunal Federal, apreciou o RE 677725, em sede de repercussão geral, ocasião em que reafirmou a constitucionalidade do art. 22, inciso II, alíneas 'a', 'b' e 'c' da Lei nº 8.212/91, concluindo que o fato de a lei delegar ao regulamento a complementação do conceito de atividade econômica **preponderante** não viola o princípio da legalidade.

O acórdão restou assim ementado:

Ementa: CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA. SEGURO DE ACIDENTE DO TRABALHO - SAT. ALÍQUOTA DEFINIDA PELO FATOR ACIDENTÁRIO DE PREVENÇÃO - FAT E PELO GRAU DE RISCOS AMBIENTAIS DO TRABALHO - RAT. DELEGAÇÃO AO CONSELHO NACIONAL DA PREVIDÊNCIA PARA REGULAMENTAÇÃO. ALEGAÇÃO DE OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE, DA ANTERIORIDADE, DA RESERVA DE LEI COMPLEMENTAR E DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA. LEI 10.666/03, ARTIGO 10. DECRETO 3.048/89, ART. 202-A, NA REDAÇÃO DO DECRETO 6.957/09. RESOLUÇÕES 1.308/2009 E 1.309/2009, DO CONSELHO NACIONAL DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. CF, ARTIGOS 5º, INCISO II; 37; 146, INCISO II; 150, INCISOS I E III, ALÍNEA 'A'; 154, INCISO I, E 195, § 4º. (...) 4. O enquadramento genérico das empresas neste sistema de financiamento se dá por atividade econômica, na forma do art. 22, inciso II, alíneas a, b e c, da Lei nº 8.212/91, enquanto o enquadramento individual das empresas se dá por meio do Fator Acidentário de Prevenção (FAP), ao qual compete o dimensionamento da sinistralidade por empresa, na forma do art. 10 da Lei nº 10.666/2003. (...) 16. A sindicabilidade das normas infralegais, artigo 202-



Poder Judiciário
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO

*A do Decreto nº 3.048/99, com a redação dada pelo Decreto nº 6.957/09, deve pautar-se no sentido de que não cabe ao Pretório Excelso discutir a implementação de políticas públicas, seja por não dispor do conhecimento necessário para especificar a engenharia administrativa necessária para o sucesso de um modelo de gestão das doenças ocupacionais e/ou do trabalho, seja por não ser este o espaço idealizado pela Constituição para o debate em torno desse tipo de assunto, a pretexto de atuar como legislador positivo. (...) 21. **O Poder Judiciário, diante de razoável e proporcional agir administrativo, não pode substituir o enquadramento estipulado, sob pena de legislar, isso no sentido ilegítimo da expressão, por isso que não pode ser acolhida a pretensão a um regime próprio subjetivamente tido por mais adequado. (...)** 24. O Superior Tribunal de Justiça afastou a alegação de ofensa ao princípio da legalidade (REsp 392.355/RS) e a Suprema Corte reconheceu a constitucionalidade da Lei nº 8.212/91, que remeteu para o regulamento a complementação dos conceitos de "atividade preponderante" e de "grau de risco leve, médio e grave" (RE nº 343.446/SC). **Restou assentado pelo Supremo que as Leis nº 7.787/89, art. 3º, II, e nº 8.212/91, art. 22, II, definiram, satisfatoriamente, todos os elementos capazes de fazer nascer a obrigação tributária válida. O fato de a lei delegar ao regulamento a complementação dos conceitos de "atividade preponderante" e "grau de risco leve, médio e grave", não implicou ofensa ao princípio da legalidade genérica, art. 5º, II, e da legalidade tributária, art. 150, I, ambos da CF/88, (...)** (RE 677725, Relator(a): LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 11/11/2021, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-247 DIVULG 15-12-2021 PUBLIC 16-12-2021)*

O Superior Tribunal de Justiça já se posicionou no sentido de que a definição do conceito de "atividade econômica preponderante" no Decreto n. 3.048/99, adotado também na IN/RFB 971/2009, não extrapolou os limites legais, conforme se observa nos julgados citados, bem como nesta Corte:

*TRIBUTÁRIO. CONTRIBUIÇÃO AO SEGURO CONTRA ACIDENTES DE TRABALHO (SAT). DELEGAÇÃO AO REGULAMENTO PARA A DEFINIÇÃO DOS CONCEITOS DE ATIVIDADE PREPONDERANTE E DE GRAUS DE RISCO. VALIDADE. OBEDIÊNCIA AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. I - **O art. 22 da Lei 8.212/91 define, satisfatoriamente, todos os elementos capazes de fazer nascer a obrigação tributária válida em relação à contribuição SAT. II - Compete ao regulamento apenas a complementação dos conceitos legais de atividade preponderante da empresa e de seus correspondentes graus de risco - leve, médio ou grave, de modo que tal delegação não implica em ofensa ao princípio da legalidade. Precedentes: AgInt nos EDcl no AREsp 1.071.562/PR, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, DJe 2/10/2017; AgRg no REsp 1.460.694/PE, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, DJe 10/10/2014. III - Recurso Especial provido. (REsp 1642200/SP, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, SEGUNDA TURMA, julgado em 13/12/2018, DJe 18/12/2018)***

PREVIDENCIÁRIO. CONTRIBUIÇÃO SOCIAL - SAT. LEGALIDADE DO DECRETO. DETERMINAÇÃO. ATIVIDADE PREPONDERANTE DA EMPRESA. AUSÊNCIA DE OMISSÃO. ART. 535, II, DO CPC. 1. Não se configura a ofensa ao art. 535 do Código de Processo Civil, uma vez que o



Poder Judiciário
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO

Tribunal a quo julgou integralmente a lide e solucionou a controvérsia, tal como lhe foi apresentada. 2. Em relação à legalidade da cobrança da contribuição ao SAT, o STJ consolidou a orientação de que o decreto que estabelece o que vem a ser atividade preponderante da empresa e seus correspondentes graus de risco - leve, médio ou grave - não exorbita de seu poder regulamentar. Precedentes: AgRg no REsp 1.538.487/RS, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 23/09/2015 e REsp 1.499.379/PB, minha relatoria, Segunda Turma, DJe 5/8/2015. 3. Recurso Especial parcialmente conhecido e, nessa parte, provido. (REsp 1580829/SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 10/03/2016, DJe 31/05/2016)

Nesse sentido, o entendimento desta Corte:

TRIBUTÁRIO. MANDADO DE SEGURANÇA. RAT/SAT METODOLOGIA DE CÁLCULO CRITÉRIO DE "ATIVIDADE ECONÔMICA PREPONDERANTE" LEGALIDADE. 1. A Lei n. 8.212/91 estabelece que as alíquotas da RAT/FAT serão fixadas conforme a atividade preponderante da empresa (art. 22, II, alíneas a, b e c), sem dar margem à interpretação de que é possível fixar uma alíquota conforme cada atividade exercida pelos funcionários dos estabelecimentos das empresas. 2. O Superior Tribunal de Justiça já se posicionou no sentido de que a definição do conceito de "atividade econômica preponderante" no Decreto n. 3.048/99, adotado também na IN/RFB 971/2009, não extrapolou os limites legais. (TRF4 5015337-40.2020.4.04.7001, SEGUNDA TURMA, Relatora MARIA DE FÁTIMA FREITAS LABARRÈRE, juntado aos autos em 15/10/2021)

MANDADO DE SEGURANÇA. ILEGITIMIDADE ATIVA. FILIAIS. CONTRIBUIÇÃO SOCIAL. PREVIDÊNCIA SOCIAL. SEGURO DE ACIDENTES DO TRABALHO. RISCOS AMBIENTAIS DO TRABALHO (SAT/RAT). IN RFB 971, DE 2009. DECRETO 3.048, DE 1999. ATIVIDADE PREPONDERANTE. CRITÉRIO. (TRF4, AC 5002866-02.2019.4.04.7203, SEGUNDA TURMA, Relator RÔMULO PIZZOLATTI, juntado aos autos em 18/05/2021)

2.2 Do reenquadramento

Como visto, a definição da atividade preponderante e do nível de risco de acidente é disciplinada por regulamento e elaborada a partir de dados gerais, relativos à atividade econômica exercida.

Em sua redação originária, o Anexo V do Decreto nº 3.048/99 previa que o grau de risco, relativo às atividades preponderantes de *Administração Pública em Geral*, era de nível 1, de modo que a alíquota da contribuição correspondia a 1% (um por cento).



Poder Judiciário
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO

Todavia, com o advento do Decreto nº 6.042/2007, houve a alteração desse Anexo V, que passou a prever essa atividade como de grau 2, em relação ao qual se aplica, portanto, a alíquota de 2% (dois por cento).

Na sequência, os Decretos nº 6.957/2009 e 10.410/2020 mantiveram esse enquadramento:

8411-6/00	Administração pública em geral
-----------	--------------------------------

O cadastramento dessa atividade é feito pelo próprio contribuinte, ressaltando-se o direito da Fazenda Pública à reclassificação, em caso de constatação de equívoco, com a cobrança dos valores eventualmente devidos.

Se há erro de enquadramento, deve ser corrigido. E a alíquota do tributo deve incidir sobre base de cálculo que efetivamente reflita o fato gerador da respectiva obrigação. E, quando isso não ocorre, os tributos recolhidos a maior, logo, indevidamente, devem ser restituídos, sob pena de enriquecimento sem causa do ente tributante.

Nos termos da Súmula nº 351 do STJ, "*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.*"

Dessa forma, com amparo na jurisprudência do STJ, conclui-se que, para fins de determinação da alíquota a ser utilizada no cálculo da contribuição ao SAT, deve-se considerar a atividade preponderante exercida, aquela que agrega o maior número de trabalhadores, independente de esta atividade ser distinta do CNAE principal da empresa.

Tratando-se dos 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".

E, no caso concreto, restou documentalmente comprovado por gráfico acostado aos autos (evento 1, OUT3), que não foi impugnado, que a maior parte dos 418 servidores do Município autor realiza atividades de grau leve. Somente os Professores (129) e Atendentes de Educação Infantil (45) representam mais de 41% dos servidores, de forma que é possível afirmar que subsiste predominância desta atividade em relação às demais, de modo que o enquadramento pretendido pelo autor merece prosperar.

Nesse sentido, cito os seguintes precedentes:



Poder Judiciário

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO

CLASSIFICAÇÃO NACIONAL DE ATIVIDADES ECONÔMICAS- CNAE. ENQUADRAMENTO. SAT. ALÍQUOTA. ATIVIDADE PREPONDERANTE. MUNICÍPIO. 1. Para fins de determinação da alíquota a ser utilizada no cálculo da contribuição ao SAT deve-se considerar a atividade preponderante exercida, aquela que agrega o maior número de trabalhadores, independente de esta atividade ser eventualmente distinta do CNAE principal da empresa. 2. Restando comprovado que a atividade preponderante do Município é relativa ao ensino fundamental, enquadrada no grau de risco leve, deve ser declarado seu direito ao recolhimento da contribuição ao SAT à alíquota de 1% - um por cento. (TRF4, AC 5003039-16.2021.4.04.7119, SEGUNDA TURMA, Relatora MARIA DE FÁTIMA FREITAS LABARRÈRE, juntado aos autos em 15/06/2022)

CLASSIFICAÇÃO NACIONAL DE ATIVIDADES ECONÔMICAS- CNAE. ENQUADRAMENTO. SAT. ALÍQUOTA. ATIVIDADE PREPONDERANTE. MUNICÍPIO. 1. Para fins de determinação da alíquota a ser utilizada no cálculo da contribuição ao SAT deve-se considerar a atividade preponderante exercida, aquela que agrega o maior número de trabalhadores, independente de esta atividade ser eventualmente distinta do CNAE principal da empresa. 2. Restando comprovado que a atividade preponderante do Município é relativa ao ensino fundamental, enquadrada no grau de risco leve, deve ser declarado seu direito ao recolhimento da contribuição ao SAT à alíquota de 1% - um por cento. (TRF4, AC 5012902-79.2014.4.04.7009, SEGUNDA TURMA, Relator RÔMULO PIZZOLATTI, juntado aos autos em 15/06/2016)

CLASSIFICAÇÃO NACIONAL DE ATIVIDADES ECONÔMICAS- CNAE. ENQUADRAMENTO. SAT. ALÍQUOTA. ATIVIDADE PREPONDERANTE. MUNICÍPIO. 1. Para determinar a alíquota utilizada para o cálculo da contribuição ao SAT, deve-se considerar a atividade preponderante exercida, aquela que agrega o maior número de trabalhadores. 2. Restando comprovado que a atividade preponderante do Município é relativa ao ensino fundamental, enquadrada no grau de risco leve, deve ser declarado seu direito ao recolhimento da contribuição ao SAT à alíquota de 1% - um por cento. (TRF4, AC 5006553-92.2016.4.04.7105, SEGUNDA TURMA, Relator ALCIDES VETTORAZZI, juntado aos autos em 23/10/2018)

CLASSIFICAÇÃO NACIONAL DE ATIVIDADES ECONÔMICAS- CNAE. ENQUADRAMENTO. SAT. ALÍQUOTA. ATIVIDADE PREPONDERANTE. MUNICÍPIO. 1. Para fins de determinação da alíquota a ser utilizada no cálculo da contribuição ao SAT deve-se considerar a atividade preponderante exercida, aquela que agrega o maior número de trabalhadores, independente de esta atividade ser eventualmente distinta do CNAE principal da empresa. 2. Restando comprovado que a atividade preponderante do Município é relativa ao ensino fundamental, enquadrada no grau de risco leve, deve ser declarado seu direito ao recolhimento da contribuição ao SAT à alíquota de 1% - um por cento. (TRF4, AC 5077188-16.2016.4.04.7100, SEGUNDA TURMA, Relator RÔMULO PIZZOLATTI, juntado aos autos em 24/07/2018)

Cabe enfatizar, contudo, que o reconhecimento do pedido de reenquadramento do Município no grau de risco leve para efeito da incidência da contribuição GILRAT à alíquota de 1% não implica acolhimento do montante que a



Poder Judiciário
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO

parte pretende ver restituído pela União.

Isso porque, como sói se referiu, o § 13 do art. 202 do Decreto nº 3.048/99 é bastante claro ao dispor que “[a] empresa informará mensalmente, por meio da Guia de Recolhimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço e Informações à Previdência Social - GFIP, a alíquota correspondente ao seu grau de risco, a respectiva atividade preponderante e a atividade do estabelecimento, apuradas de acordo com o disposto nos §§ 3º e 5º”, de modo que, mesmo que a preponderância no município apresente uma certa constância, apenas a aferição do enquadramento nos moldes legais permitirá verificar se houve efetivamente o pagamento de contribuição a maior ao longo de todo o período contemplado no pedido inicial (desde abril de 2017), o que deverá ser apurado em sede de liquidação do julgado.

3. Restituição/Compensação

A parte autora tem direito à compensação ou restituição (Súmula 461/STJ) dos valores indevidamente recolhidos no período não prescrito (últimos cinco anos anteriores à data de ajuizamento da ação, além daqueles recolhidos no decorrer do processo), condicionada ao trânsito em julgado da presente decisão judicial (art. 170-A do CTN), observando-se o disposto no art. 74, da Lei nº 9.430/96.

Como regra geral, a compensação poderá ser efetuada com débitos próprios do sujeito passivo, relativos a quaisquer tributos administrados pela Receita Federal do Brasil. Todavia, no que tange às contribuições previdenciárias - incluídas as substitutivas - e àquelas destinadas a terceiros, deverão ser observadas as restrições do art. 26-A da Lei nº 11.457/2007, incluído pela Lei nº 13.670/2018, e sua respectiva regulamentação (§ 2º).

Registre-se que a lei que regula a compensação tributária é a vigente à data do encontro de contas (STJ, REsp 1.164.452/MG, 1ª Seção, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, DJe 02/09/2010).

3. Atualização monetária

Os créditos serão corrigidos pela Taxa SELIC, a partir do mês seguinte ao do recolhimento indevido, nos termos do art. 89, caput, §4º, da Lei 8.212/91 e art. 39, § 4º, da Lei nº 9.250/95 c/c o art. 73 da Lei nº 9.532/97.

4. Sucumbência

A parte autora autora decaiu de parte mínima do pedido, sendo sucumbente a União.



Poder Judiciário
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO

A União é isenta do pagamento de custas processuais no âmbito da Justiça Federal, devendo restituir, no entanto, os valores adiantados pela parte adversa a esse título, atualizados pelo IPCA-E (Lei n. 9.289/1996, art. 4º, I, e parágrafo único).

Nas causas em que a Fazenda Pública for parte, a fixação da verba honorária dar-se-á sobre o valor da condenação ou do proveito econômico (art. 85, §3º, do CPC), ou, não sendo possível mensurá-lo, sobre o valor atualizado da causa.

No caso concreto, os honorários devem ser fixados sobre o valor da condenação, nos percentuais mínimos previstos nos incisos do § 3º do art. 85 do CPC, observado o escalonamento do § 5º do mesmo artigo.

4. Prequestionamento

O enfrentamento das questões suscitadas em grau recursal, assim como a análise da legislação aplicável, são suficientes para prequestionar junto às instâncias Superiores os dispositivos que as fundamentam. Desse modo, evita-se a necessidade de oposição de embargos de declaração para esse exclusivo fim, o que evidenciaria finalidade procrastinatória do recurso, passível de cominação de multa (art. 1.026, § 2º, do CPC).

5. Dispositivo

Ante o exposto, voto por dar parcial provimento à apelação.

Documento eletrônico assinado por **EDUARDO VANDRÉ OLIVEIRA LEMA GARCIA, Desembargador Federal**, na forma do artigo 1º, inciso III, da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006 e Resolução TRF 4ª Região nº 17, de 26 de março de 2010. A conferência da **autenticidade do documento** está disponível no endereço eletrônico <http://www.trf4.jus.br/trf4/processos/verifica.php>, mediante o preenchimento do código verificador **40003898542v10** e do código CRC **d203a820**.

Informações adicionais da assinatura:
Signatário (a): EDUARDO VANDRÉ OLIVEIRA LEMA GARCIA
Data e Hora: 22/6/2023, às 11:7:28

5001590-80.2022.4.04.7121

40003898542.V10