

**Ilegalidade/Inconstitucionalidade da cobrança do Fator
Acidentário de Prevenção – Diferença de alíquota devido à atividade
preponderante entre filiais**

A lei 10.666/2003 estabeleceu que o SAT/RAT poderá sofrer uma variação reduzindo-o em 50% ou aumentando-o em até 100% segundo índices de frequência, gravidade e custo, conforme dispuser o regulamento, em razão do desempenho da empresa em relação à respectiva atividade econômica, apurado em conformidade com os resultados obtidos a partir dos índices de frequência, gravidade e custo, calculados segundo metodologia aprovada pelo Conselho Nacional de Previdência Social - ou seja, a Lei delega/determina que a metodologia de cálculo será determinada pelo regulamento (Decreto), que deverá seguir metodologia aprovada pelo Conselho Nacional de Previdência Social. Ao contrário do RAT básico, não há percentuais pré-estabelecidos (sendo que o RAT de cada atividade seria enquadrado mediante Decreto em percentuais de 1, 2 ou 3%), mas sim os percentuais são estabelecidos mediante fórmula a ser definida em Decreto.

Para se analisar a questão a Ilegalidade/Inconstitucionalidade da cobrança do Fator Acidentário de Prevenção – Diferença de alíquota devido à atividade preponderante entre filiais é essencial que se discutam suas causas e suas consequências.

Há controvérsia, contudo, consiste na possibilidade de aferição do grau de risco do SAT por estabelecimento da empresa quando a mesma possuir um único CNPJ. Na 1ª Turma do STJ vinha prevalecendo o entendimento de que a alíquota da contribuição para o SAT deve corresponder ao grau de risco da atividade desenvolvida em cada estabelecimento da empresa, inclusive quando esta possuir um único

CNPJ.¹ A 2ª Turma do STJ, a seu turno, vinha alternando seu posicionamento, ora adotando o entendimento da 1ª Turma² (ainda que em caráter minoritário), ora posicionando-se em sentido contrário, qual seja: a alíquota da contribuição para o SAT seria determinada de acordo com o grau de risco preponderante da empresa, sendo aplicável individualmente a cada estabelecimento somente na hipótese de possuírem CNPJ's próprios (entendimento predominante na 2ª Turma).³

Todavia a 1ª Seção do Superior Tribunal de Justiça, ao apreciar, recentemente, os embargos de divergência opostos pelo INSS nos autos dos recursos especiais n.ºs 478.100/SC e 476.885/SC, adotou o posicionamento majoritário da 2ª Turma, ao decidir que somente poderá ser atribuído à filial grau de risco diverso daquele conferido à matriz se o estabelecimento possuir registro (CNPJ) próprio. Ou seja, a 1ª Seção do STJ reconhece a ilegalidade dos Decretos n.ºs 2.173/97 e 3.048/99 na parte em que determinam a aferição do grau de risco preponderante pela totalidade dos empregados da empresa, e não por CNPJ próprio.

Nesse sentido, a 1ª Seção do STJ reconhece a ilegalidade dos Decretos n.ºs 2.173/97 e 3.048/99 na parte em que determinam a aferição do grau de risco preponderante pela totalidade dos empregados da empresa, e não por estabelecimento autônomo, concluindo que a alíquota da contribuição para o SAT deve corresponder ao grau de risco da atividade desenvolvida em cada estabelecimento da empresa. Entretanto, essa aferição individual somente é admissível, no entender

¹ Nesse sentido os seguintes precedentes da 1ª Turma: EDcl no REsp n.º 433.081/RS, Rel. Min. JOSÉ DELGADO, DJ 09.12.2002, p. 297; REsp n.º 414.487/MG, Rel. Min. PAULO MEDINA, DJ 04.11.2002, p. 190; AgRg no REsp n.º 508.726/SC, Rel. Min. FRANCISCO FALCÃO, DJ 15.12.2003, p. 207.

² STJ, 2ª Turma, EDcl no AgRg no Agravo de Instrumento n.º 556.744/DF, Rel. Min. JOÃO OTÁVIO DE NORONHA, DJ 13.09.2004, p. 211.

³ Precedentes da 2ª Turma do STJ: EDcl no REsp n.º 419.064/SC, Rel. Min. ELIANA CALMON, DJ 07.10.2002, p. 241; AgRg no REsp n.º 479.088/SC, Rel. Min. ELIANA CALMON, DJ 13.09.2004, p. 202; REsp n.º 412.343/RS, Rel. Min. FRANCIULLI NETTO, DJ 06.09.2004, p. 200

do STJ, nas hipóteses em que os estabelecimentos possuam CNPJ's próprios. Caso contrário, a alíquota da exação será fixada considerando-se a atividade preponderante da empresa como um todo, vedada a individualização por estabelecimento.

A ratio desse entendimento é a de que o CNPJ é o banco de dados utilizado pela administração tributária, em todos os níveis, para identificar o sujeito passivo da obrigação fiscal. Assim, o Fisco exige o registro no CNPJ de cada filial ou sucursal da empresa para uma melhor fiscalização acerca do cumprimento das obrigações tributárias por parte dos contribuintes. Inexistindo registro individualizado da unidade no CNPJ, não haveria como impor-se ao INSS (ou, atualmente, à Receita Federal do Brasil) a individualização dos graus de riscos desses estabelecimentos. Veja-se, para tanto, a ementa do acórdão supracitado proferido nos autos dos Embargos de Divergência no Recurso Especial nº 478.100/RS.⁴

“EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA. CONTRIBUIÇÃO SOCIAL AO SEGURO DE ACIDENTES DO TRABALHO-SAT. ALÍQUOTA. GRAU DE RISCO. ART. 22, II DA LEI 8.212/91. ESTABELEECIMENTO DA EMPRESA. INSCRIÇÃO DA UNIDADE NO CNPJ. NECESSIDADE.

1. Entendimento pacificado na Corte de que, para fins de apuração da alíquota do SAT, deve-se levar em consideração o grau de risco da atividade desenvolvida em cada estabelecimento da empresa. Persiste, entretanto, a divergência no tocante ao registro da unidade no CNPJ para que seja obtido o grau de risco por estabelecimento da empresa, parâmetro aferidor da alíquota da contribuição para o SAT, razão pela qual devem ser conhecidos os embargos.

2. O Cadastro Nacional das Pessoas Jurídicas-CNPJ, sucessor do Cadastro Geral de Contribuintes-CGC, é a base de dados utilizada pela administração tributária, em todos os níveis, para identificar o sujeito passivo da obrigação fiscal.

⁴ STJ, 1ª Seção, EREsp nº 478.100/SC, Rel. Min. CASTRO MEIRA, DJ 28.02.2005, p. 182

3. *Atento à evolução das práticas comerciais, o Fisco exige o registro no CNPJ de cada filial ou sucursal da empresa, para uma melhor fiscalização acerca do cumprimento das obrigações tributárias por parte dos contribuintes.*

4. *Não há como se impor ao INSS que individualize os graus de riscos (art. 22, II, da Lei nº 8.212/91) em função de unidades da empresa que não estão sequer registradas no CNPJ. Tal imposição redundaria em premiar os que não providenciam a regularização de suas filiais perante o fisco, em detrimento das sociedades que, cadastrando suas sucursais, assumem os ônus administrativos, fiscais e contábeis decorrentes da gestão de uma unidade devidamente registrada.*

5. *Embargos de divergência conhecidos e providos.”*

Conquanto seja acertado o entendimento do STJ no tocante à questão relativa ao cálculo da contribuição para o SAT com base no grau de risco de cada um dos estabelecimentos da empresa e não desta como um todo, por outro lado é forçoso reconhecer que, ao limitar tal procedimento somente àquelas empresas que possuem CNPJ's distintos para cada estabelecimento, está-se retirando da norma a eficácia que ela originariamente possuía. A nosso sentir, se a lei determina a apuração do grau de risco por estabelecimento autônomo (e essa questão é ponto pacífico, consoante demonstrado), condicionar-se a validade dessa aferição ao preenchimento de um requisito formal – registro individualizado do estabelecimento no CNPJ – é atentar contra o princípio hermenêutico segundo o qual a lei não deve ser interpretada de forma a restringir sua eficácia. Como já dizia CARLOS MAXIMILIANO¹⁶, “a função do juiz, quanto aos textos, é dilatar, completar e compreender; porém não alterar, corrigir, substituir. Pode melhorar o dispositivo, graças à interpretação larga e hábil; porém não negar a lei, decidir o contrário do que a mesma estabelece”. Se o próprio STJ diz ser a vontade da lei a aferição do risco por estabelecimento individualizado, é contraditório que o próprio Tribunal crie um óbice, de

natureza formal (sequer previsto na legislação), para a efetiva implementação da sistemática legal de fiscalização.

Afinal, o Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ), sucessor do Cadastro Geral de Contribuintes (CGC), instituído nos termos do art. 37, II, da Lei nº 9.250/95, como registrado pelo relator do acórdão supracitado, “nada mais é que um banco de dados utilizado no interesse das administrações tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como da Seguridade Social”, sendo certo “que o fato de uma entidade possuir inscrição no CNPJ não é suficiente por si só para considerá-la uma pessoa jurídica”.