



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO N.º: 638553/15  
ASSUNTO: CONSULTA  
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE TUPÃSSI  
INTERESSADO: JOSE CARLOS MARIUSSI  
RELATOR: CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

### ACÓRDÃO N.º 3650/16 - Tribunal Pleno

Consulta. Contratação de empresa especializada para a prestação de serviços de assessoria e capacitação para revisão da alíquota dos Riscos Ambientais do Trabalho (RAT) e recuperação de créditos previdenciários. Conhecimento e resposta nos seguintes termos:

a) A averiguação da atividade preponderante do ente público para fins de verificação da alíquota dos Riscos Ambientais do Trabalho (RAT) não exige laudo técnico ou contratação de empresa especializada e deve ser realizada por servidor responsável pela emissão da Guia de Recolhimento, não sendo possível a terceirização desta atividade, sob pena de caracterização de despesa desnecessária e violação ao mandamento constitucional do concurso público.

Existe a possibilidade de contratação de empresa especializada para emissão de laudo técnico para fins de contestação do Fator Acidentário de Prevenção (FAP) publicado anualmente, condicionada ao fato de o ente não possuir pessoal especializado em seu quadro e à apresentação de justificativa da necessidade do gasto.

Em face da periodicidade da contestação do FAP, deve o ente instituir controles internos acerca dos elementos que compõem o cálculo do índice, a fim de subsidiá-la.

b) É possível a contratação de empresa especializada para treinamento dos servidores em recuperação de créditos previdenciários, inclusive dos ocupantes de cargo de advogado e daqueles responsáveis pela emissão da Guia de Recolhimento ou pelo controle interno dos elementos que compõem o cálculo do FAP.

c) Não é possível a contratação de empresa para requerer administrativamente a compensação de valores de contribuições previdenciárias perante a Receita Federal, salvo hipóteses excepcionais previstas pelo Prejulgado n.º 06 desta Corte de Contas.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

1. Trata-se de consulta formulada pelo Prefeito do Município de Tupãssi, Sr. JOSÉ CARLOS MARIUSSI, contendo questionamentos acerca da possibilidade de contratação de empresa especializada para a prestação de serviços de assessoria e capacitação para revisão da alíquota dos Riscos Ambientais do Trabalho (RAT) e recuperação de créditos previdenciários.

Inicialmente, pelo Despacho n.º 1909/15 (peça n.º 05), determinou-se a intimação da autoridade consulente para emenda do requerimento inicial, a fim de que fossem atendidos os incisos II e IV do art. 311 do Regimento Interno, em virtude da ausência de indicação precisa da dúvida nos quesitos apresentados, além de o Parecer Técnico ter tratado apenas da questão proposta na alínea “a”.

A emenda foi apresentada à peça n.º 09, tendo os questionamentos sido formulados nos seguintes termos:

a) É possível a contratação de empresa especializada, mediante certame licitatório, para prestação de serviços de assessoria, consultoria e acompanhamento, para elaboração de parecer, laudo técnico e capacitação dos servidores que possibilite a revisão de risco, enquadramento pela preponderância para efeito de contribuição previdenciária?

b) Em sendo negativa a resposta a pergunta anterior, é possível a contratação de empresa especializada apenas para treinamento em recuperação de créditos previdenciários aos servidores efetivos, inclusive dos servidores ocupantes do cargo de advogado?

c) Em sendo positiva a resposta a pergunta da letra “a”, é possível prever na contratação que a empresa especializada também deva requer administrativamente a compensação de valores de contribuições previdenciárias pagas a maior junto a Receita Federal do Brasil?

d) O que é atividade meio ou secundária, para fins de terceirização, na Administração Pública Municipal?

No parecer jurídico anexado às fls. 02 a 06 da peça n.º 09, a Procuradoria do Município assim respondeu aos questionamentos:

a) (...) não sendo um serviço que exija notória especialização ou demanda de alta complexidade, parece-nos que a resposta a esse quesito necessariamente terá que ser pela sua IMPOSSIBILIDADE, haja vista afronta ao Prejulgado n.º 06 do tribunal de Contas do Estado do Paraná.

b) (...) pela POSSIBILIDADE da contratação da empresa especializada, mediante certame licitatório, preferencialmente na modalidade pregão.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

c) (...) pela IMPOSSIBILIDADE, por configurar serviço típico da procuradoria Jurídica Municipal, violando o artigo 37 da CF e Prejulgado n.º 06 do Tribunal de Contas do Estado do Paraná.

d) (...) as atividades-meio são aquelas que não constam do plano de cargos e empregos.

A consulta foi admitida pelo Despacho n.º 2024/15 (peça n.º 10), exceto quanto ao item “d”, por não estar presente o requisito constante no inciso II do art. 311 do Regimento Interno (indicação precisa da dúvida).

A Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca prestou a Informação n.º 71/15 (peça n.º 12), na qual atestou a ausência de precedente específico sobre o tema.

Na Informação n.º 92/16 (peça n.º 13), a Diretoria de Contas Municipais apontou a existência de Consulta protocolada sob o n.º 679314/15, proposta pelo Sr. Ivanor Damião Bernardi, Prefeito do Município de Corbélia, contendo quesitos essencialmente iguais aos itens “a”, “c” e “d” em tela.

Pelo Despacho n.º 451/16 (peça n.º 14), determinou-se o retorno à Unidade Técnica para apreciação do mérito, uma vez que, através do Despacho n.º 355/16 lançado nos autos n.º 679314/15, ordenou-se o sobrestamento daquele feito até o julgamento deste.

Na sequência, a Diretoria de Contas Municipais emitiu a Instrução n.º 1602/16 (peça n.º 15), na qual enunciou as seguintes conclusões:

a) (...)

A verificação da atividade preponderante não exige laudo técnico para ser feita e deve ser realizada por servidor do Município responsável pela emissão da Guia de Recolhimento, não sendo possível a terceirização desta atividade, sob pena de se caracterizar a realização de despesa desnecessária e violação à regra do concurso público.

Já, para fins de contestação do índice FAP publicado anualmente, é possível a contratação de empresa especializada para emissão de laudo técnico, desde que o ente não possua em seu quadro pessoal especializado e justifique a necessidade do gasto.

Ainda, ante a periodicidade da contestação do índice FAP, deve o ente adotar controles internos acerca dos elementos que compõem o cálculo do FAP a fim de subsidiar eventual contestação do índice.

b) (...)

Com base no princípio da eficiência (art. 37, CF) é possível a contratação de empresa especializada para treinamento em recuperação de créditos previdenciários dos servidores, inclusive do Procurador Municipal, do servidor responsável pela emissão da Guia de



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Recolhimento e dos servidores responsáveis pelo controle interno dos elementos que compõem o cálculo do índice FAP.

c) (...)

Com base nos artigos 131 da Constituição Federal, 124, I da Constituição Estadual, Prejulgado n.º 6 desta Corte e princípio da simetria, somente a Procuradoria Municipal poderá representar extrajudicialmente o Município perante a Receita Federal do Brasil para fins de requerer a compensação de créditos tributários.

Na mesma esteira, o d. Procurador-Geral de Contas, Dr. FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI, apresentou o Parecer Ministerial n.º 4870/16 (peça n.º 16), em que se manifestou pelo conhecimento da Consulta e pela resposta nos termos da instrução.

### **É o relatório.**

2. Preliminarmente, verifica-se a presença dos pressupostos de admissibilidade relativamente aos quesitos “a”, “b” e “c” da Consulta em exame, vez que formulados em tese, por autoridade legítima, com apresentação objetiva e indicação precisa da dúvida a respeito de matéria jurídica de competência da Corte, e amparados em parecer jurídico.

No mérito, os pareceres instrutórios foram uníssomos no sentido de que: a) a verificação da atividade preponderante não exige laudo técnico e deve ser feita pelo servidor responsável pela emissão da guia de recolhimento, não sendo possível a terceirização da atividade, ao passo que, para a contestação do índice FAP publicado anualmente, a contratação de empresa para emissão de laudo técnico é possível, desde que devidamente justificada e o ente não possua pessoal especializado em seu quadro; b) é possível a contratação de empresa especializada para treinamento dos servidores em recuperação de créditos previdenciários, inclusive dos ocupantes do cargo de advogado; e c) não é possível a contratação de empresa para requerer administrativamente a compensação de valores de contribuições previdenciárias perante a Receita Federal.

Primeiramente, cumpre expor as considerações iniciais acerca da forma de definição da alíquota dos Riscos Ambientais do Trabalho (RAT), contidas na Instrução n.º 1602/16-DCM (peça n.º 15).



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Após levantar e elencar a legislação responsável pela instituição do RAT, pela definição da atividade preponderante, e pela metodologia de cálculo do Fator Acidentário de Prevenção (FAP), demonstrou a Unidade Técnica, com fulcro no art. 202 do Regulamento da Previdência Social (Decreto n.º 3.048/99) que, para a definição inicial da alíquota do RAT (de 1, 2 ou 3%), deve o ente público identificar a sua atividade preponderante e o risco correspondente (se leve, médio ou grave).<sup>1</sup>

Por sua vez, para a definição da atividade preponderante, o ente deve relacionar as atividades de todos os seus servidores segurados do RGPS (empregados e trabalhadores avulsos), enquadrá-las em conformidade com a classificação constante da Relação de Atividades Preponderantes e correspondentes Graus de Risco (conforme a Classificação Nacional de Atividades Econômicas – CNAE – Anexo V do Decreto n.º 3.048/99) e notas explicativas, para então verificar em qual risco de atividade se concentra o maior número de servidores, e a alíquota correspondente.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Art. 202. A contribuição da empresa, destinada ao financiamento da aposentadoria especial, nos termos dos arts. 64 a 70, e dos benefícios concedidos em razão do grau de incidência de incapacidade laborativa decorrente dos riscos ambientais do trabalho corresponde à aplicação dos seguintes percentuais, incidentes sobre o total da remuneração paga, devida ou creditada a qualquer título, no decorrer do mês, ao segurado empregado e trabalhador avulso:

I - um por cento para a empresa em cuja atividade preponderante o risco de acidente do trabalho seja considerado leve;

II - dois por cento para a empresa em cuja atividade preponderante o risco de acidente do trabalho seja considerado médio; ou

III - três por cento para a empresa em cuja atividade preponderante o risco de acidente do trabalho seja considerado grave.

(...)

§ 3º Considera-se preponderante a atividade que ocupa, na empresa, o maior número de segurados empregados e trabalhadores avulsos.

§ 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.

(...)

§ 13. 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.

<sup>2</sup> A fundamentação da Consulta Interna n.º 1 da Receita Federal esclarece como deve ser feito o enquadramento da atividade preponderante da Administração Pública:

“(…) 28. Como se vê, não é possível simplesmente enquadrar os órgãos públicos no CNAE 84116/00, uma vez que este código abrange apenas algumas atividades estatais enumeradas na descrição deste código, e que outras atividades exercidas por entes públicos estão compreendidas em códigos



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Informou a Diretoria de Contas Municipais, ainda, que o Decreto n.º 6.042/07 alterou o Anexo V para considerar a atividade da Administração Pública como de risco médio, elevando a alíquota de 1% para 2%.

A legalidade do referido decreto foi discutida judicialmente por diversos municípios, que buscavam obter a restituição dos valores pagos com a alíquota majorada, tendo por base laudos técnicos de equipe multidisciplinar fornecidos por empresas especializadas, os quais demonstravam se tratar de atividade de risco leve.

Contudo, afirmou que *“o STJ consolidou entendimento pela legalidade do Decreto n.º 6.042/07 (...) e, portanto, pela inexistência de indébitos relativos à alíquota de 2%, o que faz considerar qualquer contratação de empresa especializada para discutir tal tese como despesa desnecessária.”* (peça n.º 15, fl. 08)<sup>3</sup>

---

próprios, a exemplo da saúde e educação, dentre outras, conforme descrição das respectivas notas explicativas.

29. Além disso, conforme demonstrado, um mesmo ramo de atividade, como o de saúde, pode compreender subclasses enquadradas em graus de riscos diferentes.

30. Na prática, o CNAE 84116/ 00 abrange as atividades claramente enumeradas nas notas, e as demais atividades exercidas pelos órgãos públicos que não estiverem compreendidas em CNAE próprio.

31. Deste modo, resta claro que deve ser consultada a lista de códigos CNAE do Anexo V do RPS relacionada ao universo de atividades desenvolvidas pelo ente público, as notas explicativas relativas aos CNAE para, só então, enquadrar as atividades e apurar a preponderante.

(...) 33. O universo de servidores a ser considerado na apuração da atividade preponderante está restrito ao grupo enquadrado na qualidade de segurado empregado do RGPS (servidor efetivo, comissionado, exercente de mandato eletivo, desde que não estejam vinculados a regime próprio de previdência, e o servidor contratado por tempo determinado nos termos do inciso IX, art. 37 da CF/88, para atender necessidade temporária), tudo conforme inciso I do art. 12 e art. 13 da Lei nº 8.212, de 1991, inciso I do art. 9º do RPS e explicitado no art. 6º da Instrução Normativa RFB nº 971, de 13 de novembro de 2009.

(...) 40. Porém, com relação aos entes estatais, a orientação já era no sentido de apuração da atividade preponderante por órgão público que possui CNPJ, conforme a alínea “d”, inciso I do §1º do art. 72 da IN RFB nº 971, de 2009.”

<sup>3</sup> “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 6.042/2007, 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 6.042/2007, 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. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, DJe de 13/10/2015; AgRg no REsp 1.443.273/PE, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA,



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Expôs, na sequência, que, uma vez definida a alíquota do RAT, dispõe o art. 202-A do Regulamento da Previdência Social que a mesma poderá ser reduzida em até 50% ou aumentada em até 100%, em razão do desempenho do ente em relação à sua atividade, aferido pelo Fator Acidentário de Prevenção – FAP.<sup>4</sup>

---

PRIMEIRA TURMA, DJe de 21/09/2015; AgRg no REsp 1.502.533/PE, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe de 11/09/2015; AgRg no REsp 1.496.216/PE, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, DJe de 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 8.212/91" (STJ, AgRg no REsp 1.515.647/PE, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, DJe de 16/06/2015).

III. Agravo Regimental improvido<sup>5</sup>.

(AgRg no REsp 1499354/PE, Rel. Ministra ASSUSETE MAGALHÃES, SEGUNDA TURMA, julgado em 15/12/2015, DJe 10/02/2016)

<sup>4</sup> Art. 202-A. As alíquotas constantes nos incisos I a III do art. 202 serão reduzidas em até cinquenta por cento ou aumentadas em até cem por cento, em razão do desempenho da empresa em relação à sua respectiva atividade, aferido pelo Fator Acidentário de Prevenção - FAP. (Incluído pelo Decreto n.º 6.042, de 2007).

§ 1º O FAP consiste num multiplicador variável num intervalo contínuo de cinco décimos (0,5000) a dois inteiros (2,0000), aplicado com quatro casas decimais, considerado o critério de arredondamento na quarta casa decimal, a ser aplicado à respectiva alíquota. (Redação dada pelo Decreto n.º 6.957, de 2009)

§ 2º Para fins da redução ou majoração a que se refere o caput, proceder-se-á à discriminação do desempenho da empresa, dentro da respectiva atividade econômica, a partir da criação de um índice composto pelos índices de gravidade, de frequência e de custo que pondera os respectivos percentis com pesos de cinquenta por cento, de trinta cinco por cento e de quinze por cento, respectivamente. (Redação dada pelo Decreto n.º 6.957, de 2009)

(...)

§ 4º Os índices de frequência, gravidade e custo serão calculados segundo metodologia aprovada pelo Conselho Nacional de Previdência Social, levando-se em conta: (Incluído pelo Decreto n.º 6.042, de 2007).

I - para o índice de frequência, os registros de acidentes e doenças do trabalho informados ao INSS por meio de Comunicação de Acidente do Trabalho - CAT e de benefícios acidentários estabelecidos por nexos técnicos pela perícia médica do INSS, ainda que sem CAT a eles vinculados; (Redação dada pelo Decreto n.º 6.957, de 2009)

II - para o índice de gravidade, todos os casos de auxílio-doença, auxílio-acidente, aposentadoria por invalidez e pensão por morte, todos de natureza acidentária, aos quais são atribuídos pesos diferentes em razão da gravidade da ocorrência, como segue: (Redação dada pelo Decreto n.º 6.957, de 2009)

a) pensão por morte: peso de cinquenta por cento; (Incluído pelo Decreto n.º 6.957, de 2009)

b) aposentadoria por invalidez: peso de trinta por cento; e (Incluído pelo Decreto n.º 6.957, de 2009)

c) auxílio-doença e auxílio-acidente: peso de dez por cento para cada um; e (Incluído pelo Decreto n.º 6.957, de 2009)

III - para o índice de custo, os valores dos benefícios de natureza acidentária pagos ou devidos pela Previdência Social, apurados da seguinte forma: (Redação dada pelo Decreto n.º 6.957, de 2009)



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Para tanto, a Administração deve verificar o seu índice FAP na publicação anual do Ministério da Previdência Social, regulamentada pela Portaria Interministerial n.º 432/2015, que pode ser acessada mediante senha no site do Ministério da Previdência Social.

Finalmente, para se chegar à alíquota de contribuição, deve-se multiplicar o percentual do RAT pelo índice FAP.

Esclarecida, em contornos gerais, a forma de aferição da alíquota de contribuição do RAT, passa-se a discorrer sobre cada um dos questionamentos:

**a) É possível a contratação de empresa especializada, mediante certame licitatório, para prestação de serviços de assessoria, consultoria e acompanhamento, para elaboração de parecer, laudo técnico e capacitação dos servidores que possibilite a revisão de risco, enquadramento pela preponderância para efeito de contribuição previdenciária?**

Pelo exposto acima, pode-se constatar que o enquadramento no RAT é uma atividade contínua que integra as atividades necessárias ao funcionamento da Administração, e que portanto deve ser executada pelos próprios servidores lotados nos departamentos administrativos quando da emissão da Guia de Recolhimento dessa contribuição.

Outrossim, levando-se em consideração os normativos e decisões administrativas e judiciais elencados pela Diretoria de Contas Municipais às fls. 02 a 06 da peça n.º 15, verifica-se a ausência de necessidade de apresentação de laudo técnico para que se proceda o enquadramento da atividade preponderante e a

---

a) nos casos de auxílio-doença, com base no tempo de afastamento do trabalhador, em meses e fração de mês; e (Incluído pelo Decreto n.º 6.957, de 2009)

b) nos casos de morte ou de invalidez, parcial ou total, mediante projeção da expectativa de sobrevida do segurado, na data de início do benefício, a partir da tábua de mortalidade construída pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE para toda a população brasileira, considerando-se a média nacional única para ambos os sexos. (Incluído pelo Decreto n.º 6.957, de 2009)

§ 5º O Ministério da Previdência Social publicará anualmente, sempre no mesmo mês, no Diário Oficial da União, os róis dos percentis de frequência, gravidade e custo por Subclasse da Classificação Nacional de Atividades Econômicas - CNAE e divulgará na rede mundial de computadores o FAP de cada empresa, com as respectivas ordens de frequência, gravidade, custo e demais elementos que possibilitem a esta verificar o respectivo desempenho dentro da sua CNAE-Subclasse. (Redação dada pelo Decreto n.º 6.957, de 2009)

(...)

§ 7º Para o cálculo anual do FAP, serão utilizados os dados de janeiro a dezembro de cada ano, até completar o período de dois anos, a partir do qual os dados do ano inicial serão substituídos pelos novos dados anuais incorporados. (Redação dada pelo Decreto n.º 6.957, de 2009)

(...)



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

definição da alíquota, de modo que esse tipo de despesa pública deve ser considerado desnecessário e, portanto, lesivo ao erário, nos termos do art. 89, § 1º, I, da Lei Complementar n.º 113/2005.<sup>5</sup>

O índice FAP, por sua vez, conforme explica a Unidade Técnica, composto pelos índices de gravidade, frequência e custo, deve refletir exatamente o histórico de acidentes ocorridos no estabelecimento nos dois anos anteriores à sua publicação, tendo por base as regras contidas no art. 202-A do Regulamento da Previdência Social, por meio de metodologia aprovada pelo Conselho Nacional de Previdência Social, na Resolução CNPS n.º 1.316/2010.

Essa metodologia leva em conta os índices de ocorrências acidentárias que geraram concessões de benefícios, bem como a ordem que cada estabelecimento ocupa numa relação de empresas com maiores índices de frequência de acidentes e doenças do trabalho por setor.

Contudo, no cálculo oficial por vezes são considerados benefícios concedidos a terceiros que não são funcionários do estabelecimento ou a empregados que em realidade adquiriram doenças profissionais em outras empresas e que, portanto, não poderiam integrar o cálculo.

Dessa forma, conclui que *“a contestação do cálculo do FAP deverá versar unicamente sobre as razões relativas a divergências quanto aos elementos previdenciários que compuseram o cálculo do FAP, isto é, sobre as CAT – Comunicação de Acidente do trabalho emitidas pela entidade; nexo técnico previdenciário sobre as CAT; benefícios previdenciários concedidos à funcionários do ente; massa salarial; número médio de vínculos, etc.”* (peça n.º 15, fl. 11).

Depreende-se, por consequência, a necessidade de controles internos dos acidentes ocorridos no estabelecimento e dos benefícios concedidos, para que se possa fazer a devida contestação dos cálculos oficiais, no prazo adequado.

---

<sup>5</sup> Art. 89. (...)

§ 1º Considera-se lesão ao erário:

I – a prática de ato que importe em despesa desnecessária ou indevida, ou acima da devida, apurando-se esta mediante aferição do valor médio de mercado, de bens e serviços, ou de média de consumo, bem como no caso de dilapidação de receita ou patrimônio social, e ainda a perda de valor decorrente do mau uso e conservação de bens públicos;



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Assim, deve o ente público *“buscar conhecer os casos de acidentes ou afastamentos de seus funcionários, buscando informações acerca das causas; deve manter registro dos atestados médicos fornecidos; deve verificar os acidentes de trajeto que possam ser atribuídos à empresa; deve trabalhar junto com o médico na defesa de possível conversão dos casos de doença profissional para doença comum, se for o caso, a fim de poder subsidiar futura contestação do índice FAP”*. (peça n.º 15, fl. 12).

De outro vértice, destacou a Diretoria de Contas Municipais que, em que pese nenhum normativo exija laudo técnico para contestação do índice FAP, é necessário levar em consideração a composição da estrutura administrativa de cada ente e a respectiva capacidade de acompanhamento dos acidentes ocorridos, para que então se permita concluir pela possibilidade ou não de terceirização da atividade de contestação do índice.

Isso porque, tomando-se como exemplo os casos de benefícios previdenciários concedidos por doença profissional, que levam à majoração do índice, o acompanhamento dos casos e a análise do nexó técnico epidemiológico devem ser feitos por médico e advogado do ente, de modo a viabilizar a contestação tempestiva perante o INSS.

Consequentemente, deve-se ponderar que esses controles podem ser melhor realizados por um Município que possua servidores nessas áreas do que, por exemplo, por uma autarquia municipal que não disponha dessa equipe técnica.

Assim, numa Prefeitura Municipal, seria desnecessária a contratação de empresa de consultoria para realização de laudo com finalidade de instruir a contestação do índice FAP publicado, ao passo que, num estabelecimento público de CNPJ autônomo<sup>6</sup> desprovido de profissionais especializados que teve seu índice FAP aumentado, essa contratação poderia, em tese, ser realizada.

---

<sup>6</sup> Segundo exposto pela Diretoria de Contas Municipais, as avaliações da alíquota RAT, da atividade preponderante e do índice FAP são feitas por estabelecimento, quando se tem CNPJ autônomo. Nesse sentido esclarece a Consulta 44/14 COSIT (grifou-se):

“ASSUNTO: Contribuições Sociais Previdenciárias  
EMENTA: ÓRGÃOS PÚBLICOS. ATIVIDADE PREPONDERANTE. GRAU DE RISCO E ALÍQUOTA DE CONTRIBUIÇÃO. CÓDIGO CNAE.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Todavia, os fatos e motivos que levarem a essa decisão necessitam ser justificados, mormente em razão da periodicidade anual da contestação do índice FAP (motivo pelo qual, como dito, a atividade deve fazer parte da rotina ordinária da estrutura administrativa do ente) e do fato de diversas entidades suprirem suas necessidades através de convênios com o Poder Executivo objetivando a cessão parcial de servidores para essas atividades, o que novamente levaria a terceirização a ser inviável ou desnecessária.

Em suma, e em consonância com os pareceres instrutórios uniformes, conclui-se que o primeiro questionamento pode ser assim respondido:

*“a) A averiguação da atividade preponderante do ente público para fins de verificação da alíquota dos Riscos Ambientais do Trabalho (RAT) não exige laudo técnico ou contratação de empresa especializada e deve ser realizada por servidor responsável pela emissão da Guia de Recolhimento, não sendo possível a terceirização desta atividade, sob pena de caracterização de despesa desnecessária e violação ao mandamento constitucional do concurso público.*

*Existe a possibilidade de contratação de empresa especializada para emissão de laudo técnico para fins de contestação do Fator Acidentário de Prevenção (FAP) publicado anualmente, condicionada ao fato de o ente não possuir pessoal especializado em seu quadro e à apresentação de justificativa da necessidade do gasto.*

*Em face da periodicidade da contestação do FAP, deve o ente instituir controles internos acerca dos elementos que compõem o cálculo do índice, a fim de subsidiá-la”.*

---

A subclasse código CNAE 84.11-6/00 - “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.**

Reforma a Solução de Consulta SRRF01/Disit n.º 25, de 29 de março de 2011.”



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

**b) Em sendo negativa a resposta à pergunta anterior, é possível a contratação de empresa especializada apenas para treinamento em recuperação de créditos previdenciários aos servidores efetivos, inclusive dos servidores ocupantes do cargo de advogado?**

De acordo com a fundamentação constante do item anterior, considerando a impossibilidade de se contratar empresa para a averiguação da atividade preponderante do ente público para fins de verificação da alíquota RAT, e que essa tarefa, assim como o controle interno dos elementos que compõem o cálculo do índice FAP (neste último caso, preferencialmente), deve ser executada por servidores do próprio ente, tem-se que esses servidores, assim como os ocupantes de cargo de advogado, devem estar capacitados para o exercício dessas funções, em respeito ao princípio da eficiência administrativa.

Dessa forma, o quesito pode ser respondido, com base no princípio da eficiência administrativa (art. 37 da Constituição Federal), no sentido de que “*é possível a contratação de empresa especializada para treinamento dos servidores em recuperação de créditos previdenciários, inclusive dos ocupantes de cargo de advogado e daqueles responsáveis pela emissão da Guia de Recolhimento ou pelo controle interno dos elementos que compõem o cálculo do FAP*”.

**c) Em sendo positiva a resposta à pergunta da letra “a”, é possível prever na contratação que a empresa especializada também deva requer administrativamente a compensação de valores de contribuições previdenciárias pagas a maior junto a Receita Federal do Brasil?**

Em que pese, como visto, em casos justificados seja possível a contratação de empresa especializada para a elaboração de parecer técnico para fins de contestação do índice FAP, esta Corte de Contas, por ocasião do Prejulgado n.º 06, consolidou o entendimento de que a atividade jurídica de representação judicial e extrajudicial é própria e deve ser exercida por servidor estável, salvo hipóteses excepcionais ali previstas.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> EMENTA: PREJULGADO. REGRAS GERAIS PARA OS CONTADORES E ASSESSORES JURÍDICOS DOS PODERES LEGISLATIVO E EXECUTIVO, AUTARQUIAS, SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA, EMPRESAS PÚBLICAS E CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS: (1) NECESSÁRIO CONCURSO PÚBLICO, EM FACE DO QUE DISPÕE A CONSTITUIÇÃO FEDERAL. SENDO FRUSTRADO O CONCURSO PODE HAVER (2) REVISÃO DA CARREIRA DO QUADRO FUNCIONAL, PROCURANDO MANTÊ-LA EM CONFORMIDADE COM O MERCADO OU (3) REDUÇÃO DA JORNADA DE TRABALHO COM A REDUÇÃO PROPORCIONAL DOS VENCIMENTOS (4) TERCEIRIZAÇÃO DESDE QUE HAJA: I) COMPROVAÇÃO DE REALIZAÇÃO DE CONCURSO INFRUTÍFERO; II) PROCEDIMENTO LICITATÓRIO; III) PRAZO DO ART. 57, II, LEI



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Esse entendimento, como destacado pela Unidade Técnica, está em consonância com os artigos 131, da Constituição Federal,<sup>8</sup> e 124, I e V, da Constituição Estadual,<sup>9</sup> que tratam da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria-Geral do Estado, devendo haver simetria constitucional das atividades destes órgãos em relação às procuradorias dos municípios.

Ressalte-se que a mesma lógica se estende às autarquias, sociedades de economia mista, empresas públicas e consórcios intermunicipais, em conformidade com o já citado Prejulgado n.º 06.

Por consequência, a resposta deve ser apresentada no sentido de que *“não é possível a contratação de empresa para requerer administrativamente a compensação de valores de contribuições previdenciárias perante a Receita Federal, salvo hipóteses excepcionais previstas pelo Prejulgado n.º 06 desta Corte de Contas.”*

3. Pelo exposto, **VOTO** no sentido de que a presente consulta seja conhecida em parte e, no mérito, respondida nos seguintes termos:

---

8.666/93; IV) VALOR MÁXIMO PAGO À TERCEIRIZADA DEVERÁ SER O MESMO QUE SERIA PAGO AO SERVIDOR EFETIVO; V) POSSIBILIDADE DE SER RESPONSABILIZADA PELOS DOCUMENTOS PÚBLICOS. VI) RESPONSABILIDADE DO GESTOR PELA FISCALIZAÇÃO DO CONTRATO. (5) DEVE-SE OBSERVAR A REGRA INSERTA NO INCISO XVI, DO ART. 37 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, QUANTO À ACUMULAÇÃO ILEGAL DE CARGOS, EMPREGOS E FUNÇÕES PÚBLICAS. (6) HAVENDO SERVIÇO DE CONTABILIDADE OU DE ASSESSORIA JURÍDICA, TANTO NO LEGISLATIVO QUANTO NO EXECUTIVO NO MÍNIMO 01 DOS INTEGRANTES DEVERÁ ESTAR REGULARMENTE INSCRITO NO CRC OU NA OAB. O DEPARTAMENTO PODERÁ SER CHEFIADO POR DETENTOR DE CARGO COMISSIONADO OU SERVIDOR EFETIVO COM FUNÇÃO GRATIFICADA. (7) SENDO SUBSTITUTIVO DE PESSOAL: COMPUTAR-SE- Á NO LIMITE DE DESPESA COM PESSOAL PREVISTO NA LRF. SOMADO ÀS REGRAS GERAIS, HÁ QUE SE OBSERVAR, EM CADA CASO, AS REGRAS ESPECÍFICAS. (...) CONSULTORIAS CONTÁBEIS E JURÍDICAS: POSSÍVEIS PARA QUESTÕES QUE EXIJAM NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO, EM QUE RESTE DEMONSTRADA A SINGULARIDADE DO OBJETO OU AINDA, QUE SE TRATE DE DEMANDA DE ALTA COMPLEXIDADE, CASOS EM QUE PODERÁ HAVER CONTRATAÇÃO DIRETA, MEDIANTE UM PROCEDIMENTO SIMPLIFICADO E DESDE QUE SEJA PARA OBJETO ESPECÍFICO E QUE TENHA PRAZO DETERMINADO COMPATÍVEL COM O OBJETO, NÃO PODENDO SER ACEITAS PARA AS FINALIDADES DE ACOMPANHAMENTO DA GESTÃO.

(Acórdão n.º 1111/08 - Tribunal Pleno)

<sup>8</sup> Art. 131. A Advocacia-Geral da União é a instituição que, diretamente ou através de órgão vinculado, representa a União, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo.

<sup>9</sup> Art. 124. Compete à Procuradoria-Geral do Estado, além de outras atribuições que lhe forem conferidas por lei:

I - a representação judicial e extrajudicial do Estado e a consultoria jurídica do Poder Executivo;



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

a) A averiguação da atividade preponderante do ente público para fins de verificação da alíquota dos Riscos Ambientais do Trabalho (RAT) não exige laudo técnico ou contratação de empresa especializada e deve ser realizada por servidor responsável pela emissão da Guia de Recolhimento, não sendo possível a terceirização desta atividade, sob pena de caracterização de despesa desnecessária e violação ao mandamento constitucional do concurso público.

Existe a possibilidade de contratação de empresa especializada para emissão de laudo técnico para fins de contestação do Fator Acidentário de Prevenção (FAP) publicado anualmente, condicionada ao fato de o ente não possuir pessoal especializado em seu quadro e à apresentação de justificativa da necessidade do gasto.

Em face da periodicidade da contestação do FAP, deve o ente instituir controles internos acerca dos elementos que compõem o cálculo do índice, a fim de subsidiá-la.

b) É possível a contratação de empresa especializada para treinamento dos servidores em recuperação de créditos previdenciários, inclusive dos ocupantes de cargo de advogado e daqueles responsáveis pela emissão da Guia de Recolhimento ou pelo controle interno dos elementos que compõem o cálculo do FAP.

c) Não é possível a contratação de empresa para requerer administrativamente a compensação de valores de contribuições previdenciárias perante a Receita Federal, salvo hipóteses excepcionais previstas pelo Prejulgado n.º 06 desta Corte de Contas.

**VISTOS, relatados e discutidos,**

**ACORDAM**

---

(...)

IV - a realização dos processos administrativo-disciplinares, nos casos previstos em lei;



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES, por unanimidade, em:

I. Conhecer em parte a presente consulta para, no mérito, responder nos seguintes termos:

a) A averiguação da atividade preponderante do ente público para fins de verificação da alíquota dos Riscos Ambientais do Trabalho (RAT) não exige laudo técnico ou contratação de empresa especializada e deve ser realizada por servidor responsável pela emissão da Guia de Recolhimento, não sendo possível a terceirização desta atividade, sob pena de caracterização de despesa desnecessária e violação ao mandamento constitucional do concurso público.

i. Existe a possibilidade de contratação de empresa especializada para emissão de laudo técnico para fins de contestação do Fator Acidentário de Prevenção (FAP) publicado anualmente, condicionada ao fato de o ente não possuir pessoal especializado em seu quadro e à apresentação de justificativa da necessidade do gasto.

ii. Em face da periodicidade da contestação do FAP, deve o ente instituir controles internos acerca dos elementos que compõem o cálculo do índice, a fim de subsidiá-la.

b) É possível a contratação de empresa especializada para treinamento dos servidores em recuperação de créditos previdenciários, inclusive dos ocupantes de cargo de advogado e daqueles responsáveis pela emissão da Guia de Recolhimento ou pelo controle interno dos elementos que compõem o cálculo do FAP.

c) Não é possível a contratação de empresa para requerer administrativamente a compensação de valores de contribuições previdenciárias perante a Receita Federal, salvo hipóteses excepcionais previstas pelo Prejulgado n.º 06 desta Corte de Contas.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES,



## **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ**

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e o Auditor THIAGO BARBOSA CORDEIRO.

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI.

Sala das Sessões, 28 de julho de 2016 – Sessão n.º 26.

**IVENS ZSCHOERPER LINHARES**  
Conselheiro Relator

**IVAN LELIS BONILHA**  
Presidente