

20/03/2003

TRIBUNAL PLENO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 343.446-2 SANTA CATARINA

**RELATOR : MIN. CARLOS VELLOSO**

RECORRENTE : MORETTI AUTOMOVEIS LTDA

ADVOGADOS : JOÃO CARLOS CASSULI JÚNIOR E OUTROS

RECORRIDO : INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL - INSS

ADVOGADA : PATRÍCIA HELENA BONZANINI

**EMENTA:** - 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.

A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, na



conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por decisão unânime, não conhecer do recurso extraordinário. Votou o Presidente. Impedida a Senhora Ministra Ellen Gracie. Ausentes, justificadamente, os Senhores Ministros Marco Aurélio, Presidente, e Moreira Alves.

Brasília, 20 de março de 2003.

ILMAR GALVÃO - PRESIDENTE



CARLOS VELLOSO - RELATOR

20/03/2003

TRIBUNAL PLENO

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 343.446-2 SANTA CATARINA****RELATOR : MIN. CARLOS VELLOSO**

RECORRENTE : MORETTI AUTOMOVEIS LTDA

ADVOGADOS : JOÃO CARLOS CASSULI JÚNIOR E OUTROS

RECORRIDO : INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL - INSS

ADVOGADA : PATRÍCIA HELENA BONZANINI

**R E L A T Ó R I O**

O Sr. Ministro **CARLOS VELLOSO**: - O acórdão recorrido, em **ação declaratória**, proferido pela Primeira Turma do Eg. Tribunal Regional Federal da 4ª Região, Relatora a então Juíza Ellen Gracie, hoje eminente Ministra desta Corte, decidiu pela **legitimidade da instituição, mediante lei ordinária (Lei 7.787/89, arts. 3º e 4º; Lei 8.212/91, art. 22, redação dada pela Lei 9.732/98)**, da **contribuição social destinada ao custeio do Seguro de Acidente do Trabalho - SAT**, incidente sobre o **total da remuneração**, bem como sua regulamentação, àquela época, pelo Decreto 612/92 e posteriores alterações (Decretos 2.173/97 e 3.048/99). O acórdão está assim ementado:

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

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 7.787/89 não fere o princípio da isonomia, tratando igualmente desiguais, à medida que determinava a complementação da alíquota da contribuição, quando o índice de acidente de trabalho na empresa fosse superior à média do respectivo setor.

3. 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.

4. Os decretos regulamentadores, 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.

5. O benefício custeado pela contribuição é o próprio Seguro Acidente do Trabalho.

6. Apelação da parte autora improvida." (fl. 267).

**Rejeitaram-se os primeiros embargos de declaração** opostos, e **acolheram-se os segundos para fins de prequestionamento** dos dispositivos legais citados no recurso (fls. 284/287).


Daí os **recursos especial e extraordinário** interpostos por **MORETTI AUTOMÓVEIS LTDA.** No RE, fundado no art. 102, III, a, da Constituição Federal, sustenta-se, **em preliminar, a nulidade do acórdão dos embargos de declaração**, por ofensa ao princípio do devido processo legal (art. 5º, LV, da C.F.), dado que na inicial do RE foram feitos diversos pedidos sucessivos e o Tribunal não os



apreciou um a um de forma fundamentada (fl. 315). **No mérito**, alega, em síntese, a **inconstitucionalidade** dos arts. 3º, II, da Lei 7.787/89 e 22, II, da Lei 8.212/91, além dos Decretos 612/92 e 2.173/97. Para tanto, alega:

a) **ofensa ao art. 195, § 4º, c/c o art. 154, I, da Constituição Federal**, dado que o art. 3º, II, da Lei 7.787/89 e o art. 22, II, da Lei 8.212/91 se utilizaram de base de cálculo ("*total das remunerações*") distinta daquela prevista no art. 195, I, da C.F., redação anterior à E.C. 20/98 ("*folha de salários*"), criando, assim, nova contribuição social, sendo ainda certo que o art. 154, I, da Lei Maior, no que se refere ao exercício da competência residual da União para instituir novos tributos, exige lei complementar;

b) o Poder Executivo, ao editar os sucessivos Decretos 612/92 e 2.173/97, a pretexto de regulamentar a contribuição ao SAT, prevista no art. 22, II, da Lei 8.212/91, inovou a ordem jurídica, ao redefinir o conceito de atividade preponderante e graus de risco, o que repercutiu na base de cálculo, nas alíquotas e na definição de contribuintes, **violando, portanto, o art. 149, c/c os arts. 146, III, e 150, I, todos da C.F.** Ademais, nos termos da Lei 8.212/91, art. 22, II, a contribuição voltava-se ao "*financiamento da*




'complementação por acidente de trabalho'; nos Decretos, passou a ser destinada ao financiamento dos benefícios concedidos em razão da maior incidência de incapacidade laborativa decorrente dos riscos ambientais do trabalho" (fl. 323), alterando-se, pois, a destinação do produto arrecadado com o SAT;

d) **violação ao princípio da isonomia**, previsto nos arts. 5º, *caput* e 150, II, da C.F., pelo inciso II do art. 3º da Lei 7.787/89, ao fixar alíquota única de 2% para **todos** os contribuintes independentemente da atividade empresarial exercida, "atingindo de forma igual contribuintes que encontravam-se em situação diametralmente diversa entre si" (fl. 332).

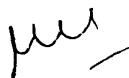
**Admitidos os recursos**, subiram os autos.

**Sobrestou-se** o julgamento do **recurso especial**, nos termos do art. 543, § 2º, do C.P.C. (fls. 347/348).

O ilustre Subprocurador-Geral da República Roberto Monteiro Gurgel Santos opina pelo **provimento parcial do recurso**, "apenas para afastar a incidência da contribuição ao SAT sobre os valores pagos aos trabalhadores avulsos anteriormente à EC nº 20/98" (fls. 354/357). 

Autos conclusos em 21.01.2003.

É o relatório.

A handwritten signature in black ink, consisting of several loops and a horizontal stroke at the end.

20/03/2003

TRIBUNAL PLENO

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 343.446-2 SANTA CATARINA**V O T O

O Sr. Ministro **CARLOS VELLOSO** (Relator): - A alegação de ofensa ao princípio do devido processo legal — C.F., art. 5º, LV — não ensejaria admissão do RE, pois, se ofensa tivesse havido, seria ela indireta. É que a ofensa direta seria à norma processual, infraconstitucional. Essa matéria, aliás, foi posta no recurso especial da competência do Superior Tribunal de Justiça.

Examino a questão fundamental, que é a alegação de inconstitucionalidade do art. 3º, II, da Lei 7.787/89 e 22, II, da Lei 8.212/91.

Sustenta-se que o art. 3º, II, da Lei 7.787/89 e o art. 22, II, da Lei 8.212/91, são ofensivos ao art. 195, § 4º, combinado com o art. 154, I, da Constituição Federal. É que citados dispositivos legais adotaram base de cálculo — “total das remunerações” — distinta da prevista no art. 195, I, da C.F., redação anterior à E.C. 20/98. De outro lado, o art. 154, I, da C.F., que cuida da competência residual da União para instituir





novos impostos, exige lei complementar. Ocorreria, no caso, também, ofensa ao princípio isonômico — C.F., art. 5º, **caput**, e 150, II, da C.F. — por isso que o inc. II do art. 3º da Lei 7.787/89, ao fixar a alíquota única de 2% para todos os contribuintes, independentemente da atividade empresarial exercida, atingiu de forma igual contribuintes que se encontravam em situações diferentes.

Esclarece o acórdão, da lavra da então Juíza Ellen Gracie, hoje eminente Ministra desta Corte:

"(...)

A Lei nº 6.367/76 regulava o seguro de acidentes do trabalho a cargo do INPS até a edição da Lei nº 7.787/89, que alterou a legislação de custeio da Previdência Social. Esta, em seus artigos 3º e 4º, dispunha a respeito da contribuição incidente sobre a folha de salários.

'Art. 3º. A contribuição das empresas em geral e das entidades ou órgãos a ela equiparados, destinada à Previdência Social, incidente sobre a folha de salários, será:

(...)

II. - de 2% sobre o total das remunerações pagas ou creditadas, no decorrer do mês, aos segurados empregados e avulsos, para o financiamento da complementação das prestações por acidente do trabalho.

(...) 

Art. 4º. A empresa cujo índice de acidente de trabalho seja superior à média do respectivo setor, sujeitar-se-á a uma contribuição adicional de 0,9% a 1,8%, para financiamento do respectivo seguro.'

(...)" (fls. 262/263).

Mais:

"(...)

Com a edição da Lei nº 8.212/91, a matéria passou a ser regulada pelo art. 22, inciso II, que estabelecia o seguinte:

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

(...)

II. - para o financiamento da complementação das prestações por acidente de trabalho, dos seguintes percentuais, incidentes sobre o total das remunerações pagas ou creditadas, no decorrer do mês, aos segurados empregados e trabalhadores avulsos:

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 considerando grave.'

A Lei nº 9.528/97 e, posteriormente, a Lei nº 9.732/98 alteraram a redação do art. 22 da Lei nº 8.212/91, da seguinte forma:

'Art. 22. (...).

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'.

O Decreto nº 356/91, em um primeiro momento, regulamentou a contribuição. Considerava preponderante a atividade econômica autônoma ocupada pelo maior número de segurados empregados e trabalhadores avulsos na empresa ou estabelecimento a ela equiparado (art. 26, § 1º). Entretanto, foi substituído pelo Decreto nº 612/92, segundo o qual a atividade econômica preponderante seria aquela ocupada pelo maior número de segurados empregados, trabalhadores avulsos e médicos-residentes, em cada estabelecimento da empresa (art. 26, § 1º). O Decreto nº 2.173/97, que aprovou o Regulamento da Organização e do Custeio da Seguridade Social, revogou o Decreto nº 612/92. Manteve, todavia, em seu art. 26, a orientação anterior, dispondo da seguinte forma:

'Art. 26. (...)

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

(...)” (fls. 263/264).

Examino a alegação, contida no recurso, de que o art. 3º, II, da Lei 7.787/89 e o art. 22, II, da Lei 8.212/91, são ofensivos ao art. 195, § 4º, combinado com o art. 154, I, da Constituição Federal. É que tais dispositivos legais teriam se utilizado de base de cálculo — “total das remunerações” — distinta da prevista no art. 195, I, da C.F., redação anterior à E.C. 20/98. Teria que se observar, então, a técnica da competência residual da União, C.F., art. 154, I. É que a contribuição objeto da causa seria uma nova contribuição.

O art. 195, I, da C.F., redação anterior à E.C. 20/98, assim dispunha:

“Art.195.....  
.....

I. - dos empregadores, incidentes sobre a folha de salários, o faturamento e os lucros;”

A Lei 7.787/89 estabelecia, no seu art. 3º, II, que a “contribuição das empresas em geral e das entidades ou órgãos a ela equiparados, destinada à Previdência Social, incidente sobre a folha de salários, será de 2% sobre o total das remunerações pagas ou

creditadas, no decorrer do mês, aos segurados empregados e avulsos, para o financiamento da complementação das prestações por acidente do trabalho."

A matéria passou a ser regulada pela Lei 8.212/91, art. 22, II: "a contribuição a cargo da empresa, destinada à Seguridade Social, além do disposto no art. 23, é de: (...) II - para o financiamento da complementação das prestações por acidente do trabalho, dos seguintes percentuais, incidentes sobre o total das remunerações pagas ou creditadas, no decorrer do mês, aos segurados empregados e trabalhadores avulsos: 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."

O § 3º do citado art. 22, da Lei 8.212/91, estabeleceu, por sua vez:

"§ 3º. O Ministério do Trabalho e da Previdência Social poderá alterar, com base nas estatísticas de acidentes do trabalho, apuradas em inspeção, o enquadramento das empresas para efeito da contribuição a que se refere o inciso II deste artigo, a fim de estimular investimentos em prevenção de acidentes."

Verifica-se, da leitura dos citados dispositivos legais, Lei 7.787/89, art. 3º, II, Lei 8.212/91, art. 22, II, que a contribuição do SAT (seguro de acidentes do trabalho), que não é nova, pois estabelece a C.F. que o trabalhador tem direito ao seguro contra acidentes de trabalho, a cargo do empregador (C.F., art. 7º, XXVIII), incide, exatamente, sobre a folha de salários, alíquota de 2% sobre o total das remunerações pagas ao empregado (Lei 7.787/89, art. 3º, II) e sobre o total das remunerações pagas aos empregados, nas alíquotas a seguir mencionadas nas alíneas **a**, **b** e **c** (Lei 8.212/91, art. 22, II). Bem disse o Ministro Sepúlveda Pertence, no julgamento do RE 166.772/RS, ao examinar o conceito de salário, que a Constituição, "no § 4º do art. 201, claramente (...) vincula noção de salário à remuneração de quem é empregado" (RTJ 156/687).

Dispõe o citado § 4º do art. 201, que, com a E.C. 20/98 passou a ser § 11:

*"§ 4º. Os ganhos habituais do empregado, a qualquer título, serão incorporados ao salário para efeito de contribuição previdenciária e conseqüente repercussão em benefícios, nos casos e na forma da lei."*

Salário é espécie do gênero remuneração e a Constituição determina que todos "os ganhos habituais do empregado, a qualquer

título, serão incorporados ao salário para efeito de contribuição previdenciária e conseqüente repercussão em benefícios, nos casos e na forma da lei." É dizer, a Constituição manda que a contribuição incida sobre a remuneração, que é o conjunto do que percebido pelo empregado, o salário e outros ganhos.

Versando o tema, decidiu a 1ª Turma, no AI 208.569-AgR/DF, Relator o Ministro Moreira Alves:

**EMENTA:** - Agravo regimental.

- A incidência da contribuição previdenciária sobre o décimo-terceiro salário não ofende o artigo 195, I, da Constituição, uma vez que a primeira parte do § 4º do artigo 201 da mesma Carta Magna determina que 'os ganhos habituais do empregado, a qualquer título, serão incorporados ao salário para efeito de contribuição previdenciária', e a súmula 207 desta Corte declara que 'as gratificações habituais, inclusive a de Natal, consideram-se tacitamente convencionadas, integrando o salário'.

- O mesmo entendimento foi perfilhado pela Segunda Turma, ao julgar o RE 219.689.

Agravo a que se nega provimento." ("D.J." de 12/6/98)

Destarte, incidindo a contribuição sobre a folha de salários, deve a lei estabelecer, esclarecendo, que essa incidência

*Mei*

será sobre a remuneração ou o total da remuneração paga ao empregado.

Não há falar, portanto, em ofensa ao art. 154, I, combinado com o art. 195, § 4º, da Constituição, por isso que, no caso, não cabe invocar a técnica da competência residual da União. Noutras palavras, não é necessária lei complementar para a instituição da contribuição para o SAT.

Também não procede a alegação de que o art. 3º, II, da Lei 7.787/89, seria ofensivo ao princípio da igualdade.

É que o artigo 4º da mencionada Lei 7.787/89 cuidou de tratar desigualmente aos desiguais, dispondo:

*"Art. 4º. A empresa cujo índice de acidente de trabalho seja superior à média do respectivo setor, sujeitar-se-á a uma contribuição adicional de 0,9% a 1,8%, para financiamento do respectivo seguro."*

Com propriedade, asseverou, por isso mesmo, a Ministra Ellen Gracie, relatora do acórdão recorrido:

"(...)

*Desde logo, afasta-se a alegação de que a contribuição ao SAT, na forma da Lei nº 7.787/89, violaria o princípio da isonomia (C.F., arts. 5º e 150, II). Embora*



sua alíquota fosse fixada, inicialmente, em 2% (art. 3º), sendo o índice de acidentes de trabalho superior à média setorial, sujeitar-se-ia a empresa à contribuição adicional de 0,9% a 1,8% (art. 4º). Não há que se falar, portanto, em tratamento igual entre contribuintes em situação desigual, já que a própria lei fazia a distinção.

(...)” (fl. 263).

Finalmente, esclareça-se que as leis em apreço definem, bem registrou a Ministra Ellen Gracie, no voto, em que se embasa o acórdão, “satisfatoriamente todos os elementos capazes de fazer nascer uma 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 ou grave”, não implica ofensa ao princípio da legalidade tributária, C.F., art. 150, I.

Na verdade, tanto a base de cálculo, que Geraldo Ataliba denomina de base imponible, quanto “outro critério quantitativo que — combinado com a base imponible — permita a fixação do débito tributário, decorrente de cada fato imponible”, devem ser estabelecidos pela lei. Esse critério quantitativo é a alíquota. (Geraldo Ataliba, “Hipótese de Incidência Tributária”, 3ª ed., págs. 106/107).

Em certos casos, entretanto, a aplicação da lei, no caso concreto, exige a aferição de dados e elementos. Nesses casos, a

lei, fixando parâmetros e padrões, comete ao regulamento essa aferição. Não há falar, em casos assim, em delegação pura, que é ofensiva ao princípio da legalidade genérica (C.F., art. 5º, II) e da legalidade tributária (C.F., art. 150, I).

No julgamento do RE 290.079/SC, decidimos questão semelhante. Lá, a norma primária, D.L. 1.422/75, art. 1º, § 2º, estabeleceu que a alíquota seria fixada pelo Poder Executivo, observados os parâmetros e padrões postos na norma primária. No meu voto, fiz a distinção da delegação pura, que a Constituição não permite, da atribuição que a lei comete ao regulamento para a aferição de dados, em concreto, justamente para a boa aplicação concreta da lei.

Destaco do voto que proferi:

"(...)

Estou, entretanto, que o § 2º do art. 1º do DL 1.422/75 não contém regra de delegação pura, situando-se a norma ali inscrita no campo da regulamentação, atribuição que era e é atribuída ao Poder Executivo (CF/67, art. 81, III; CF/88, art. 84, IV), na linha de que o Estado moderno requer a adoção de técnicas de administração, dado que, conforme lecionou, na Suprema Corte americana, o Juiz Frankfurter, registra Bernard Schwartz, 'ao referir-se à separação dos poderes, as exigências práticas do Governo impedem a sua aplicação doutrinária, pois estamos lidando com aquilo a que Madison chamava uma 'máxima política' e

não uma regra de lei técnica.' (Frankfurter, 'The Public and its Government' (1930), pág. 77; Bernard Schwartz, 'Direito Constitucional Americano', Forense, págs. 349-350).

(...)"

Aduzi, mais:

"(...)

Em trabalho de doutrina que escrevi — 'A Delegação Legislativa — A Legislação por Associações', no meu 'Temas de Direito Público', 1ª ed., 2ª tiragem, págs. 424 e segs. — registrei que, sob o pálio da Constituição americana de 1.787, a velha Constituição da Filadélfia, que não admite a delegação, a Suprema Corte norte-americana tem admitido a legislação pelo Executivo, em termos de regulamentação, como técnica de administração, desde que observados os seguintes critérios: a) a delegação pode ser retirada daquele que a recebeu, a qualquer momento, por decisão do Congresso; b) o Congresso fixa **standards** ou padrões que limitam a ação do delegado; c) razoabilidade da delegação.

No controle de constitucionalidade da norma regulamentar, a Suprema Corte verifica a observância dos padrões mencionados.

Deixar por conta do Executivo estabelecer normas, em termos de regulamento, regulamento que não pode ir além do conteúdo da norma regulamentada, é medida que se adota tendo-se em linha de conta as necessidades da administração pública na realização do interesse coletivo, do interesse público.


Aqui, a lei, conforme vimos, fixou os padrões, condicionando e limitando o Executivo no estabelecimento da alíquota do salário-educação, impondo-se, no caso, a atividade regulamentar, tendo em vista a impossibilidade de a lei fixá-la, adequadamente.



Registrei, em trabalho doutrinário — 'Do Poder Regulamentar', 'Temas de Direito Público', citado, págs. 439 e segs. — que o regulamento não pode inovar na ordem jurídica, pelo que não tem legitimidade constitucional o regulamento **praeter legem**. Todavia, o regulamento delegado ou autorizado ou **intra legem** é condizente com a ordem jurídico-constitucional brasileira. Após mencionar a classificação dos regulamentos e dissertar sobre a ilegitimidade do regulamento autônomo, no sistema brasileiro, escrevi:

'Já o regulamento delegado ou autorizado (item 5) **intra legem**, é admitido pelo Direito Constitucional brasileiro, claro, porém, que não pode 'ser elaborado **praeter legem**, porquanto o seu campo de ação ficou restrito à simples execução de lei.' (Oswaldo Aranha Bandeira de Mello, 'Princípios Gerais do Dir. Administrativo', 2ª ed. Forense, I/354; Celso Bastos, 'Curso de Dir. Const.', Saraiva, 3ª ed., p. 177).

Votando no Supremo Tribunal Federal, o Ministro Aliomar Baleeiro traçou os contornos desse regulamento, exatamente como admitido pelo Direito brasileiro: se a lei fixa exigências taxativas, é exorbitante o regulamento que estabelece outras, como é exorbitante o regulamento que faz exigência que não se contém nas condições exigidas pela lei. Mas, acrescentou o Ministro Baleeiro:


'Meu voto confirmaria o v. acórdão se a Lei nº 4.862 expressamente autorizasse o regulamento a estabelecer condições outras, além das que ela estatuir. Aí, não seria delegação proibida de atribuições, mas flexibilidade na fixação de **standards** jurídicos de caráter técnico, a que se refere Stati.' (Voto no RE 76.629-RS, RTJ 71/477). 

Acrescentei, então, que esse é o tipo de regulamento que a Suprema Corte americana permite ('Temas de Direito Público', págs. 452-453).

No caso, não custa relembrar, a lei condicionou e limitou o Executivo, fixando padrões e parâmetros. Observados tais padrões e parâmetros, fixaria o Executivo a alíquota do salário-educação, e isto tendo em vista a impossibilidade de a lei fixá-la, adequadamente, conforme vimos.

(...)"

No caso, o § 3º do art. 22 da Lei 8.212/91, estabeleceu que o Ministério do Trabalho e da Prev. Social "poderá alterar, com base nas estatísticas de acidentes do trabalho, apuradas em inspeção, o enquadramento de empresas para efeito da contribuição a que se refere o inciso II deste artigo, a fim de estimular investimentos em prevenção de acidentes." Da leitura conjugada do inc. II, alíneas a, b e c, do art. 22, com o § 3º, do mesmo artigo, vê-se que a norma primária, fixando a alíquota, delegou ao regulamento alterar, com base em estatística, o enquadramento referido nas mencionadas alíneas. A norma primária, pois, fixou os padrões e, para a sua boa aplicação em concreto, cometeu ao regulamento as atribuições mencionadas.

Com exemplar acerto, disse, a propósito, a então Juíza Ellen Gracie, hoje eminente Ministra desta Corte: 

"(...)

Ressalta-se que a Lei nº 8.212/91 define satisfatoriamente todos os elementos capazes de fazer nascer uma obrigação tributária válida. Basta ver que o sujeito passivo é a empresa e a base de cálculo, o montante pago ou creditado mensalmente a título de remuneração dos segurados empregados e trabalhadores avulsos. A alíquota, por sua vez, fica definida em razão do grau de risco a que se sujeita a atividade preponderante da empresa. A partir desses critérios, pode a norma infralegal, dentro de seu campo de conformação, definir o que se haveria de entender por atividade preponderante da empresa. Assim agindo, desde que não se chegue a violentar o sentido emanado do texto legal, exsurge legítimo o exercício do respectivo poder regulamentar.

Em se tratando da hierarquia das fontes formais de Direito, uma norma inferior tem seu pressuposto de validade preenchido quando criada na forma prevista pela norma superior. O regulamento possui uma finalidade normativa complementar, à medida que explicita uma lei, desenvolvendo e especificando o pensamento legislativo. Isso não significa ampliar ou restringir o texto da norma.

Os conceitos de 'atividade preponderante' e 'grau de risco leve, médio ou grave' são passíveis de serem complementados por decreto, ao regulamentar a previsão legislativa. Não se está modificando os elementos essenciais da contribuição, mas delimitando conceitos necessários à aplicação concreta da norma. Restaram observados, portanto, os princípios da legalidade genérica (C.F., art. 5º, inciso II) e específica ou estrita (C.F., art. 150, inciso I e C.T.N., art. 97). Assim sendo, face ao exercício regular do poder regulamentar, não há porque ser afastada a exigência de alíquota superior a 18, seguindo a graduação prevista na própria Lei nº 8.212/91. Não há, portanto, violação ao art. 84, IV, da Constituição.

(...) (fl. 264).



Tem-se, no caso, portanto, regulamento delegado, **intra legem**, condizente com a ordem jurídico-constitucional.

Agora, se o regulamento foi além da lei — e na verdade é isto o que se alega — a questão não é de inconstitucionalidade. Se verdadeira a alegação, ter-se-ia questão de ilegalidade, que não integra o contencioso constitucional e que, bem por isso, não autoriza admissão do recurso extraordinário, restrito ao contencioso constitucional.

Do exposto, não conheço do recurso extraordinário.

*M. M. M.*

*Supremo Tribunal Federal*

## PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 343.446-2

PROCED.: SANTA CATARINA

RELATOR : MIN. CARLOS VELLOSO

RECTE.: MORETTI AUTOMOVEIS LTDA

ADVDS.: JOÃO CARLOS CASSULI JÚNIOR E OUTROS

RECDO.: INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL - INSS

ADVDA.: PATRÍCIA HELENA BONZANINI

**Decisão:** O Tribunal, por unanimidade, não conheceu do recurso extraordinário. Votou o Presidente. Impedida a Senhora Ministra Ellen Gracie. Ausentes, justificadamente, os Senhores Ministros Marco Aurélio, Presidente, e Moreira Alves. Falou, pelo recorrido, a Dra. Luciana Hoff Corrêa. Presidência do Senhor Ministro Ilmar Galvão, Vice-Presidente. Plenário, 20.03.2003.

Presidência do Senhor Ministro Ilmar Galvão, Vice-Presidente. Presentes à sessão os Senhores Ministros Sydney Sanches, Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Carlos Velloso, Maurício Corrêa, Nelson Jobim, Ellen Gracie e Gilmar Mendes.

Procurador-Geral da República, Dr. Geraldo Brindeiro.

*Luiz Tomimatsu*  
Luiz Tomimatsu  
Coordenador