

Desafios e oportunidades sobre SAT, RAT e o FAP nos contratos de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra.

Estratégias para planejar, julgar e acompanhar as alterações das alíquotas ao longo da execução contratual.

Por Luana Carvalho¹ e Natally Vasconcelos²

ÍNDICE:

1. Do caso concreto submetido à análise da Assessoria Jurídica, para controle de legalidade:

- 1.1 Pedido de repactuação, incluindo o pleito de alteração do percentual do RAT na planilha de custos da empresa, em razão da mudança ocasionada pelo Fator Acidentário de Prevenção (FAP), no mês de janeiro de cada ano.

¹ Docente no curso de Pós-graduação em licitações e contratos pelo IDP Brasília, pelo Pólis Civitas-PR. Docente no curso de MBA em Governança das Contratações pela Unyleya. Professora Universitária. Servidora Pública de carreira do Judiciário Federal, atuando como Assessora Jurídica, Subsecretária de Compras, Licitações, Contratos, Assessora Socioambiental, Assessora Técnica da Secretaria de Administração, como Auditora Interna na área de Licitações e Contratos e na Turma Nacional de Uniformização de Jurisprudência – TNU. Realizou inspeções pela Corregedoria-Geral da Justiça Federal. Instrutora. Coordenadora Científica e idealizadora do Simpósio sobre licitações e contratos da Justiça Federal. Membro do Núcleo Técnico da Companhia Brasileira de Governança – CBG. Foi membro do Comitê Gestor da Política de Governança das contratações do Judiciário– CNJ. Foi membro do então Comitê Técnico de Controle Interno do Judiciário. Instrutora: ministrando cursos na área de Licitações e Contratos para toda a administração pública, em especial para os órgãos superiores, pelo Centro de Estudos Judiciários – CEJ/JF, pela Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados (ENFAM – Educa ENFAM), pelo CEAjud/CNJ, pelas Escolas Judiciais da Justiça do Trabalho, pela Escola de Contas do TCE PE, pela Escola de Gestão de Contas vinculada ao TCMSP, dentre outros. Fundadora do projeto “de bombeiro a pregoeiro” (Governança). Fundadora do projeto Day-DY(namics), que impulsiona a retenção de talentos nas áreas administrativas. Auditora: por 08 anos (iniciativa privada). Graduação: Direito; Pós-Graduação: Direito Público-Tributário; MBA: Gestão Pública; Mestrando em Estudos Jurídicos com ênfase em Direito Internacional pela Must University – Flórida – EUA.

² Servidora de carreira do Tribunal de Justiça de Sergipe. Atuou como Consultora-Chefe da Consultoria Jurídica de Licitações e Contratos do TJSE, além de ter sido membro do Comitê de Grandes Contratações e do Comitê de Crise Cibernética do TJSE. Atuou como Coordenadora de Contratos no Executivo Estadual. Foi membro de Comissão Especial de Licitação para RDC no Executivo Estadual. Graduada em Direito pela Universidade Tiradentes (SE). Pós-graduada em Direito Público pela Faculdade Social da Bahia. Pós-graduada em Licitações e Contratos pela Faculdade CERS. Coautora do livro Nova Lei De Licitações E Contratos Administrativos: Estudos em Homenagem ao Professor Ronny Charles Lopes de Torres, 2024, ed. JusPodivm. Coautora do Material Complementar elaborado para os alunos das turmas do Curso Premium em parceria com Ronny Charles Lopes de Torres e Davidson Lopes (Grupo Centrum). Autora de artigos na área de licitações e contratos. Foi membro do Subcomitê de Execução Contratual, subcomitê este que integra o Comitê de Governança nas Contratações da Rede Governança Brasil – RGB. Professora e Palestrante.

- 2. Da legalidade, da instituição, da alteração do SAT/RAT e a da criação do Fator Acidentário de Prevenção (FAP):**
 - 2.1 Legalidade dos institutos e suas finalidades.
 - 2.2 Como verificar a alíquota da empresa na proposta de preços? (atividade preponderante).
 - 2.3 Da materialidade e da base de cálculo das alíquotas: incidência ou não da contribuição sobre salário-maternidade, salário-paternidade e aviso prévio indenizado.
 - 2.4 Atenção: Esses benefícios estão previstos e são custeados pela Administração Pública para quem adota o microssistema da Instrução Normativa nº 5/2017?
- 3. Da possibilidade jurídica de transferir o impacto do FAP para o Administração Pública no torneio licitatório:**
 - 3.1 Inviabilidade da medida ou fator de competição?
 - 3.2 Natureza jurídica da alteração, se for o caso de permissão.
 - 3.3 Impactos práticos na Planilha Formadora de Custos.
 - 3.4 Ações de prevenção. – OLHE O SEU CONTRATO.
- 4 Considerando que o RAT/FAP pode alterar o módulo 2.2 da PFC do microssistema da Instrução Normativa nº 5/2017, com o advento da Lei nº 14.973/2024, que institui a reoneração gradual da folha de pagamento, o que afeta e como avaliar tal impacto na Planilha de Custos?**
 - 4.1 Qual a natureza jurídica da alteração dessa Lei?
 - 4.2 Como efetuar o cálculo da reoneração?
 - 4.3 Cuidados e Gestão de Riscos: se a empresa tiver concorrido com empresas que não transferiram ou não optaram pela desoneração da folha de pagamento?
 - 4.4 A transferência da desoneração da folha de pagamento, era transferível e feria a competição nas licitações? Um retrospecto da medida.
 - 4.5 Como avaliar e reoneração gradual com a Reforma Tributária?

Desenvolvimento:

- 1. Do caso concreto submetido à análise da Assessoria Jurídica, para controle de legalidade:**
 - 1.2 Pedido de repactuação, incluindo o pleito de alteração do percentual do RAT na planilha de custos da empresa, em razão da mudança ocasionada pelo Fator Acidentário de Prevenção (FAP), no mês de janeiro de cada ano.

Brasília, manifestação de Assessoramento Jurídico acerca da aprovação de minuta de Termo Aditivo contratual, em sede de controle de legalidade.

Destaca-se que as ponderações serão realizadas com a técnica comparativa de transferência de conhecimento (metodologia de ensino), ou seja, comparar o previsto na então Lei n. 8.666/1993 (revogada) com a Lei nº 14.133/2021.

Resumo do caso:

Trata-se da submissão de minuta de termo aditivo à apreciação prévia do Assessoramento Jurídico, em conformidade com o normativo interno do órgão e com o art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/1993.

Conforme o trecho da manifestação jurídica, definiu-se o **SANEAMENTO DO PROCESSO** nos seguintes termos:

Da viabilidade jurídica dos pedidos:

Quanto à repactuação, entendo que o vindicado se impõe, por decorrer de novel Convenção Coletiva de Trabalho (ano/base 2020), de registro n. MTE: DF000213/2020.

Relativamente ao reajustamento (tarifas públicas de transporte), a proposta guarda amparo no §5º do art. 65 da LLC, nos Decretos GDF ns. 40.381/2020 e 40.392/2020.

No tocante à revisão, a alteração do Risco Ambiental do Trabalho pelo Fator Acidentário de Prevenção (FAP) da empresa é imposta por força contratual - item 6.22 do contrato administrativo n. 40/2019.

Apesar da manifestação ter sido realizada com base na Lei n. 8.666/93, mesmo após a promulgação da Lei nº 14.133/2021 persistem dúvidas sobre o devido enquadramento jurídico das alterações contratuais, considerando seus reflexos práticos para assegurar a legitimidade dos atos.

A título exemplificativo, a Lei n. 14.133/2021, em seu art. 6º, inciso LVIII, introduz o conceito de reajustamento em sentido estrito. Indaga-se, portanto, se, diante da conceituação positivada e da previsão expressa no contrato da possibilidade de atualizar os valores quando houver alteração da tarifa pública de transporte, quando o contrato contar com o regime de execução 'empreitada por preço unitário', o enquadramento jurídico seria reajustamento, como foi à época do parecer?

No entendimento das colunistas, a resposta é negativa.

Todavia, o escopo do presente artigo se volta ao terceiro tópico do parecer que é sobre a possibilidade de alteração do Risco Ambiental do Trabalho pelo Fator Acidentário de Prevenção (FAP), reprisando que, para o caso concreto, as deliberações da possibilidade de a empresa alterar o RAT, ajustando ao FAP, anualmente, foi debatido na fase de planejamento da contratação.

Para tanto, propõe-se desenvolver um raciocínio lógico e evolutivo, inaugurando o artigo trazendo um retrospecto sobre a possibilidade ou não do Fator

Acidentário Previdenciário ser aplicado nos contratos administrativos, em especial nos serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, considerando que a Constitucionalidade da implementação do Fator Acidentário foi questionada, na origem, por meio da ADI n. 4.397/DF, no Supremo Tribunal Federal.

Acrescente-se que este artigo considera o microssistema de precificação previsto na Instrução Normativa nº 5/2017, o qual estabelece a incidência das contribuições previdenciárias e do FGTS (submódulo 2.2) sobre a remuneração do posto, sobre as férias, o 1/3 de férias e o 13º salário, em razão de ter sido adotado no caso concreto em análise.

2. Da legalidade, da instituição, da alteração do SAT/RAT e a da criação do Fator Acidentário de Prevenção (FAP)

2.1 Legalidade dos institutos e suas finalidades (SAT/RAT e FAP)

Do SAT (Seguro Acidente do Trabalho)

O Seguro Acidente do Trabalho encontra-se, atualmente, previsto no inciso II do art. 22 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, constituindo uma contribuição social destinada ao custeio do Seguro de Acidente do Trabalho (SAT), incidente sobre a totalidade das remunerações pagas aos empregados.

No momento de sua implementação, questionou-se a constitucionalidade da criação de uma contribuição destinada a custear o seguro, porquanto estava sendo instituída por lei ordinária uma exação não prevista no art. 195, inciso I, da Constituição Federal. Para os defensores da tese, havia ofensa à reserva de lei complementar atinente à competência residual da União para instituir outras fontes destinadas à seguridade social (CF, art. 195, § 4º, combinado com o art. 154, inciso I).

Instado a se manifestar, o Supremo Tribunal Federal afastou os argumentos a respeito de eventual inconstitucionalidade da contribuição, conforme se depreende do Informativo nº 302 do STF³. Esse documento apresenta uma compreensão aprofundada do entendimento da Corte acerca da contribuição para o Seguro, com passagens relevantes extraídas do RE 343.446-SC, de relatoria do Ministro Carlos Velloso, julgado em 20 de março de 2003⁴, e,

³ Brasília, 24 a 28 de março de 2003- Nº302: Este Informativo, elaborado a partir de notas tomadas nas sessões de julgamento das Turmas e do Plenário, contém resumos não-oficiais de decisões proferidas pelo Tribunal. A fidelidade de tais resumos ao conteúdo efetivo das decisões, embora seja uma das metas perseguidas neste trabalho, somente poderá ser aferida após a sua publicação no Diário da Justiça.

⁴ RE 343.446-SC, rel. Min. Carlos Velloso, 20.3.2003.(RE-343446): 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

posteriormente, do Agravo nº 620978 AgR/BA, de relatoria do Ministro Marco Aurélio, julgado em 21 de agosto de 2012⁵.

Deste modo, restou consolidada a viabilidade jurídica da contribuição social destinada ao custeio do SAT.

Registre-se que a contribuição prevista **no inciso II** do art. 22 da Lei nº 8.212/1991 corresponde à **contribuição patronal**, e não àquela devida pelo empregado, destinada ao custeio do Seguridade Social. A título ilustrativo, tal contribuição integra a formação dos custos das empresas e, por conseguinte, é repassada à Administração Pública nos contratos de serviço contínuo com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, recolhendo-se, mensalmente, essa verba em conjunto com outras contribuições incidentes sobre a folha de pagamento, tais como INSS e FGTS.

Para os órgãos e entidades que se valem da Instrução Normativa nº 5/2017 com o objetivo de elaborar, julgar e estipular valores em contratações dessa natureza, a contribuição destinada ao custeio do SAT consta no Submódulo 2.2, em sua letra c.

Cumpre ressaltar que o Seguro Acidente de Trabalho não surgiu com a Lei nº 8.212/1991. O seguro por acidentes laborais foi reconhecido como direito social dos trabalhadores já na Carta Política de 1937, bem como nas Constituições de 1946 e 1967. A Constituição Federal de 1946, por exemplo, atribuía exclusivamente ao empregador a obrigação de arcar com tal seguro, sendo as empresas autorizadas, à época, a contratá-lo por meio de entidades seguradoras.

Todavia, em virtude da Lei nº 5.316/1967, editada sob a égide da Constituição de 1967, o seguro foi estatizado e passou a integrar o sistema de previdência social, conforme elucidado em estudo publicado na Revista de Doutrina do TRF4⁶. Em razão dessa mudança, o pagamento passou a ser realizado diretamente à Previdência Social, atribuindo-se ao empregador a obrigação de

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.

⁵ STF - AI 620978 AgR / BA, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, j. 21/08/2012, Primeira Turma, DJe-174 DIVULG 03-09-2012 PUBLIC 04-09-2012): CONTRIBUIÇÃO SOCIAL – SEGURO DE ACIDENTE DE TRABALHO – SAT. A teor do que decidido no Recurso Extraordinário nº 343.446-2/SC e reafirmado no Recurso Extraordinário nº 684.291/PR, paradigma submetido à sistemática da repercussão geral, tem-se a constitucionalidade da cobrança do Seguro de Acidente do Trabalho. AGRAVO – ARTIGO 557, § 2º, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL – MULTA. Se o agravo é manifestamente infundado, impõe-se a aplicação da multa prevista no § 2º do artigo 557 do Código de Processo Civil, arcando a parte com o ônus decorrente da litigância de má-fé.

⁶ Revista de Doutrina da 4ª Região

financiá-lo, com inequívoca natureza tributária, caracterizada como prestação pecuniária compulsória instituída em lei (art. 3º do CTN).

Foi nesse mesmo contexto legislativo de 1967 que a alíquota de contribuição passou a variar em função das atividades empresariais, observando-se sucessivos ajustes percentuais à medida que novas leis eram promulgadas.

Com a entrada em vigor da Lei nº 8.212/1991 (Lei de Custeio da Seguridade Social), foram restabelecidas as diretrizes básicas do sistema delineado em 1976, criando-se três alíquotas, aplicáveis conforme o grau de risco da atividade preponderante da empresa:

- **1%** para atividades cujo risco de acidentes de trabalho seja classificado como leve;
- **2%** para aquelas com risco médio;
- **3%** para empresas com risco grave (art. 22, II, da Lei nº 8.212/1991).

Esses percentuais permitem graduar a contribuição em função da natureza e intensidade do risco a que se submetem os trabalhadores no exercício das funções.

Do RAT (Riscos Ambiental do Trabalho) – Definição e reenquadramento:

O inciso II do art. 22 Lei nº 8.212/1991 foi regulamentado pelo Decreto nº 3.048/1999, que fixou os critérios e requisitos faltantes para a devida incidência da lei. Esse decreto e/ou seus respectivos anexos foram, ainda, alterados no decorrer do tempo, dentre outros, pelos Decretos n. 6.042/2007, n. 6.957/2009 e n. 7.126/2010, sendo o último revogado pelo Decreto n. 10.554/2020.

Dentre essas alterações, contemplava-se a mensuração do risco inerente a cada atividade, conforme a exposição, ou seja, **presumindo-se o risco exclusivamente** pela atividade desenvolvida pela empresa.

O Decreto regulamentador, principalmente por meio do seu Anexo V, passou a adotar a denominação RAT (Risco Ambiental de Trabalho), atribuído a cada atividade discriminada no anexo, que corresponde ao chamado CNAE – Cadastro Nacional de Atividade Econômica), em razão da modificação trazida pela Lei nº 9.528/1997 à Lei de Custeio da Seguridade Social. Essa mudança indicava que o custeio deveria financiar os benefícios concedidos em razão do grau de incidência de incapacidade laborativa decorrente dos **riscos ambientais do trabalho**, tendo em vista que se conferiu uma amplitude mais extensa ao conceito de “acidente de trabalho”.

Muitos ainda preferem manter a denominação SAT, em virtude de o art. 7º, inciso XXVIII, da CF/1988 ter permanecido inalterado, mencionando “Seguro Acidente de Trabalho”. No entender das colunistas, a denominação deve acompanhar as alterações legislativas, sobretudo considerando sua finalidade.

RAT ou SAT, certo é que as **alíquotas básicas** permanecem nos percentuais de 1%, 2% e 3%.

2.2 Como conferir a alíquota básica da empresa na sua proposta de preços? (atividade preponderante)

O Risco Ambiental do Trabalho (RAT) — ou SAT, para os mais conservadores — define-se de acordo com a atividade que a empresa exerce de forma preponderante, não sendo apenas um preceito legal, mas também constitucional. Isso se deve ao § 9º do art. 195 da Constituição, que, com foco na contribuição para o SAT, determina a consideração da “atividade econômica, a utilização intensiva de mão de obra, o porte da empresa ou a condição estrutural do mercado de trabalho” ao estabelecer alíquotas ou bases de cálculo diferenciadas.

De maneira objetiva, a análise da atividade econômica preponderante da empresa pode ser verificada no sítio da Receita Federal do Brasil, na consulta ao cadastro da Pessoa Jurídica, onde se visualizam o código e a descrição da atividade principal e das secundárias. Tais informações podem ser acessadas pelo link: https://solucoes.receita.fazenda.gov.br/Servicos/cnpjreva/cnpjreva_solicitacao.asp, que pode ser acessado pelo link:

https://solucoes.receita.fazenda.gov.br/Servicos/cnpjreva/cnpjreva_solicitacao.asp,
[sp](https://solucoes.receita.fazenda.gov.br/Servicos/cnpjreva/cnpjreva_solicitacao.asp),

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL		
CADASTRO NACIONAL DA PESSOA JURÍDICA		
NÚMERO DE INSCRIÇÃO MATRIZ	COMPROVANTE DE INSCRIÇÃO E DE SITUAÇÃO CADASTRAL	DATA DE ABERTURA 16/10/2023
NOME EMPRESARIAL		
TÍTULO DO ESTABELECIMENTO (NOME DE FANTASIA)		PORTE ME
CÓDIGO E DESCRIÇÃO DA ATIVIDADE ECONÔMICA PRINCIPAL 85.99.6-04 - Treinamento em desenvolvimento profissional e gerencial		

Após se identificar a atividade principal, independentemente do objeto da contratação ou da categoria profissional almejada, uma vez que o RAT é avaliado em razão da atividade principal, deve-se consultar o Anexo V do Decreto nº 6.957/2009 para verificar, pelo código, qual alíquota a empresa está obrigada a recolher.

Registre-se que, aqui, não se discute qual Convenção Coletiva servirá de base para calcular os custos da mão de obra, mas sim qual alíquota de contribuição a empresa está obrigada a recolher. Evidentemente, para participar do torneio licitatório, a empresa precisa ter, em suas atividades, a prestação dos serviços relacionados ao certame, podendo essa prestação decorrer de atividade secundária; isso, contudo, não altera a alíquota que a empresa deve recolher, frise-se;

RELAÇÃO DE ATIVIDADES PREPONDERANTES E CORRESPONDENTES GRAUS DE RISCO
 (CONFORME A CLASSIFICAÇÃO NACIONAL DE ATIVIDADES ECONÔMICAS)

8592-9/01	Ensino de dança	1
8592-9/02	Ensino de artes cênicas, exceto dança	1
8592-9/03	Ensino de música	1
8592-9/99	Ensino de arte e cultura não especificado anteriormente	1
8593-7/00	Ensino de idiomas	1
8599-6/01	Formação de condutores	1
8599-6/02	Cursos de pilotagem	3
8599-6/03	Treinamento em informática	1
8599-6/04	Treinamento em desenvolvimento profissional e gerencial	1
8599-6/05	Cursos preparatórios para concursos	1
8599-6/99	Outras atividades de ensino não especificadas anteriormente	2
8610-1/01	Atividades de atendimento hospitalar, exceto pronto-socorro e unidades para atendimento a urgências	2
8610-1/02	Atividades de atendimento em pronto-socorro e unidades hospitalares para atendimento a urgências	2
8621-6/01	UTI móvel	2
8621-6/02	Serviços móveis de atendimento a urgências, exceto por UTI móvel	2
8622-4/00	Serviços de remoção de pacientes, exceto os serviços móveis de atendimento a urgências	2
8630-5/01	Atividade médica ambulatorial com recursos para realização de procedimentos cirúrgicos	1
8630-5/02	Atividade médica ambulatorial com recursos para realização de exames complementares	2

Cumprir observar, ainda, que os percentuais de recolhimento constam, de forma obrigatória, na SEFIP/GFIP da empresa. Entretanto, muitas vezes, os servidores e empregados públicos responsáveis pelo planejamento e condução da sessão pública não dispõem de familiaridade com essa documentação, em face da complexidade e da matéria previdenciária. Neste artigo, indica-se **um método objetivo e consultável** on-line, diretamente pelo agente de contratação, para avaliar os custos unitários da proposta da empresa quando o regime de execução for por preço unitário.

2.3 Da materialidade e da base de cálculo das alíquotas: incidência ou não da contribuição sobre salário-maternidade, salário-paternidade e aviso prévio indenizado.

Atenção: Esses benefícios estão previstos e são custeados pela Administração Pública para quem adota o microsistema da Instrução Normativa nº 5/2017?

Nos termos do art. 22, I⁷, da Lei de Custeio da Seguridade Social, a materialidade da contribuição ao Seguro corresponde **ao total das remunerações** pagas ou creditadas, no decorrer do mês, aos segurados empregados e trabalhadores avulsos, independentemente da forma de remuneração. Incluem-se, portanto, gorjetas, ganhos habituais em forma de utilidades e adiantamentos decorrentes de reajuste salarial, seja pelos serviços efetivamente prestados, seja pelo tempo à disposição do empregador ou tomador de serviços, nos termos da lei, do contrato ou, ainda, de convenção ou acordo coletivo de trabalho ou sentença normativa.

⁷ Art. 22, I, da Lei de Custeio da Seguridade social: destinadas a retribuir o trabalho, qualquer que seja a sua forma, inclusive as gorjetas, os ganhos habituais sob a forma de utilidades e os adiantamentos decorrentes de reajuste salarial, quer pelos serviços efetivamente prestados, quer pelo tempo à disposição do empregador ou tomador de serviços, nos termos da lei ou do contrato ou, ainda, de convenção ou acordo coletivo de trabalho ou sentença normativa.

Então **a base de cálculo é a remuneração do empregado (segurado) ou trabalhador avulso**, o que igualmente evidencia a dimensão econômica da hipótese de incidência, constituindo o cerne de seu aspecto material.

Reprise-se que não somente as empresas prestadoras de serviços, mas também as entidades a elas equiparadas estão sujeitas ao recolhimento da contribuição.

Por definição⁸, empresa é a firma individual ou sociedade que assume o risco de atividade econômica urbana ou rural, com ou sem fins lucrativos, bem como os órgãos e entidades da Administração Pública direta, indireta e fundacional.

VOCÊ SABIA? Você sabia que o seu órgão também deve contribuir para o Seguro? O Decreto nº 6.042/2007 reenquadrou a Administração Pública em geral no grau de periculosidade médio e, por conseguinte, majorou a alíquota do SAT para 2%, o que vem motivando inúmeras demandas judiciais, especialmente em órgãos de alguns municípios.

Por “entidades equiparadas”, o parágrafo único do art. 15 da Lei nº 8.212/1991 (com a redação dada pela Lei nº 9.876/1999) equipara à empresa, para os efeitos da Lei, *“o contribuinte individual em relação a segurado que lhe presta serviço, bem como a cooperativa, a associação ou entidade de qualquer natureza ou finalidade, a missão diplomática e a repartição consular de carreira estrangeiras”*.

Já as microempresas (ME) e empresas de pequeno porte (EPP) **podem ser excluídas** do regime de tributação imposto pela Lei nº 8.212/1991 (arts. 22, 22-A e 23), ou seja, deixar de contribuir para o Seguro, desde que optem pelo Simples Nacional, conforme a Lei Complementar nº 123/2006.

Cumprе salientar que não podem ser optantes pelo Simples Nacional as empresas que prestam serviços com mão de obra, à luz do disposto nos arts. 17, inciso XII, 30, inciso II, e 31, inciso II, da Lei Complementar nº 123/2006 e alterações.

Todavia, a vedação de realizar cessão ou locação de mão de obra **não se aplica** às atividades a que se refere o art. 18, § 5º-C, da Lei Complementar nº 123/2006 e alterações, conforme prevê o art. 18, § 5º-H, da mesma Lei Complementar, a exemplo dos serviços de vigilância, limpeza ou conservação.

A licitante microempresa (ME) ou empresa de pequeno porte (EPP), optante pelo Simples Nacional, que venha a ser contratada, estará sujeita à exclusão obrigatória do regime até o último dia útil do mês subsequente à contratação, na forma do inciso II do § 1º do art. 30 da Lei Complementar nº 123/2006.

Em razão disso, a empresa que participe de licitação de mão de obra, mas não se enquadre nas atividades previstas no art. 18, § 5º-C, da Lei Complementar nº

⁸ Art. 15 da Lei n. 8.212/91.

123/2006, permitidas ao **regime do Simples**, deve apresentar planilha de **custos sem a tributação especial**. Afinal, assim que assinar o contrato, terá de recolher pelo regime ordinário, e, caso não concorra com as alíquotas efetivamente aplicáveis durante a vigência do ajuste, poderá incorrer em quebra de isonomia entre as licitantes e em distorção na proposta mais vantajosa.

Além do que consta na Lei Complementar nº 123/2006, a Resolução CGSN nº 140/2018, em seu art. 15, XXI, prescreve que não poderá recolher tributos pelo Simples Nacional a pessoa jurídica ou equiparada que promova a cessão ou locação de mão de obra. O Anexo VI dessa resolução apresenta a “**relação de códigos previstos na CNAE impeditivos ao Simples Nacional**”, onde se verifica a subclasse **7820-5/00** (locação de mão de obra temporária).

Em síntese, uma empresa que recolha pelo Simples Nacional pode participar de licitação que envolva cessão ou locação de mão de obra? Sim. A licitante poderá apresentar sua proposta com as alíquotas do Simples? Não.

Ademais, empresas que prestem serviços de vigilância, limpeza ou conservação de mão de obra poderão optar pelo Simples Nacional, mesmo mediante cessão ou locação de mão de obra, desde que tais atividades não se exerçam em conjunto com outras vedadas, conforme esclarecido na Solução de Consulta Cosit nº 7, de 15 de outubro de 2007.

Retornando ao tema da base de cálculo, cumpre reiterar que a alíquota base incidirá sobre a totalidade das remunerações. Todavia, discute-se a constitucionalidade da incidência da contribuição previdenciária, a cargo do empregador, sobre salário-maternidade e paternidade, bem como sobre o aviso prévio indenizado.

Temos, a esse respeito, o tema 72 do STF⁹, que sugere a inconstitucionalidade da inclusão do salário-maternidade na base de cálculo da Contribuição Previdenciária incidente sobre a remuneração. Entretanto, a matéria está afetada à Repercussão Geral sob nº 1274, pendente de julgamento pelo Supremo Tribunal Federal.

⁹ Tema 72 - Inclusão do salário-maternidade na base de cálculo da Contribuição Previdenciária incidente sobre a remuneração. Tese: É inconstitucional a incidência de contribuição previdenciária a cargo do empregador sobre o salário maternidade. Além disso, os fundamentos determinantes do acórdão paradigma pode ser estendidos às contribuições de terceiros a cargo do empregador e incidentes exclusivamente sobre a folha de salários, para declarar a invalidade da cobrança de tais tributos sobre o salário-maternidade. Por sua vez, a *ratio decidendi* (significa razão de decidir, fundamento da decisão) do tema nº 72 não se estende à contribuição previdenciária devida pela empregada, na medida em que essa exação possui contornos constitucionais e legais distintos do caso julgado, que se encontram explicitados no Parecer SEI nº 18361/2020/ME e que interditam a pretendida ampliação. O Tema está afetado à Repercussão Geral sob nº 1274, pendente de julgamento pelo Supremo Tribunal Federal.

Diversos pareceres do Ministério da Fazenda, por intermédio da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN)¹⁰, da Receita Federal e de Tribunais Superiores, durante anos, dão palco a este tema polêmico.

No entendimento das colunistas, enquanto não for declarada a inconstitucionalidade, o texto da Lei nº 8.212/1991 deve ser mantido íntegro e o percentual de incidência, que está incluído no Submódulo 2.2 da Planilha Formadora de Custos, deve sim incidir sobre o aviso prévio indenizado, até ulterior pronunciamento do STF.

Quanto ao salário-maternidade, paternidade, não se cogita incidência da contribuição na Planilha de Custos, uma vez que as verbas custeadas no Módulo 4 se destinam a remunerar o substituto do posto de trabalho durante o afastamento por licença-maternidade ou paternidade, não se tratando de custeio direto dessas ausências, como sucede no aviso prévio indenizado.

Do modelo apresentado na Instrução Normativa n. 05/2017, a **nota explicativa n. 4**¹¹, do Submódulo 2.2 (encargos Previdenciários (GPS) e Fundo de Garantia e outras contribuições), deixa claro que as alíquotas incidem sobre o Módulo 1 (total da remuneração) e sobre o Submódulo 2.1 (férias, adicional de férias e 13º salário).

Do FAP (Fator Acidentário de Prevenção)

Após todas as discussões relacionadas à contribuição ao Seguro Acidente de Trabalho e suas alterações para envolver o Risco Ambiental do Trabalho (RAT), muitas críticas permeavam a **forma de avaliação** dos percentuais de recolhimento da contribuição.

A fixação do RAT, a qual leva em consideração a atividade preponderante da empresa (CNAE), seguindo orientações legais e constitucionais, promoveu a chamada **tarifação coletiva**. Em outras palavras, todas as empresas cuja atividade econômica predominante seja a mesma passam a receber uma alíquota específica correspondente ao RAT daquela atividade.

Embora essa escolha seja compatível com os ditames constitucionais e represente um critério **objetivo e confiável**, ele acaba por incluir, no mesmo grupo, empresas que, ainda que desempenhem a mesma atividade, podem adotar padrões de prevenção de acidentes e doenças ocupacionais bastante divergentes, sob o prisma **qualitativo**.

Essa aparente anti-isonomia requeria a harmonização entre o critério objetivo (fixação de alíquotas com base na atividade principal) e um **critério fático**

¹⁰ Parecer Conjunto SEI nº 52/2023/MF

¹¹ Nota 4: Esses percentuais incidem sobre o Módulo 1, o Submódulo 2.1.

(resultados obtidos pelos projetos de prevenção de acidentes e enfermidades laborais de cada empresa).

Em razão disso, dentre as alterações do Decreto nº 3.048/1999, especialmente dos Decretos nº 6.042/2007, nº 6.957/2009 e nº 7.236/2010, bem como da publicação da Lei nº 10.666/2003, alterada pela Lei n. 13.846/2019, instituiu-se um índice para aferir o desempenho específico de cada empresa, denominado **Fator Acidentário de Prevenção**. Esse fator, previsto no art. 10 da referida Lei, permite que as alíquotas básicas sejam reduzidas pela metade ou majoradas até o dobro, a depender do “desempenho da empresa em relação à respectiva atividade econômica”, medido pelos critérios de **frequência, gravidade e custo**.

VOCÊ SABIA? Até 2007, o desempenho era medido pelo distanciamento dos índices de frequência, gravidade e custo, atribuindo-se o fator máximo dois inteiros (2,00).

No entender das colunistas, a adoção do FAP trouxe relevantes benefícios para a Administração Pública e propiciou um diferencial de caráter qualitativo nas disputas de licitação envolvendo serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra.

O FAP extrapola a mera tarifação coletiva, buscando avaliar, de modo individualizado, os resultados concretos das empresas no tocante aos Riscos Ambientais do Trabalho, ou seja, verificar anualmente se as empresas realmente investem em segurança laboral. Claro que, com suas falhas estruturais.

Em linhas gerais, o FAP constitui um **fator multiplicador da alíquota básica** (coletiva), variando entre 0,5% e 2%, cujo cálculo se baseia no desempenho de cada empresa relativamente à frequência, gravidade e custo dos infortúnios laborais, conforme registros do Ministério da Previdência Social (MPS).

Os indicadores acidentários de cada atividade econômica são publicados anualmente pelo MPS, tanto no Diário Oficial da União quanto no site da Previdência. Já o índice FAP de cada empresa, por conter informações sigilosas, não é veiculado no Diário Oficial, mas disponibilizado individualmente no sítio eletrônico da Previdência, mediante login e senha.

Por se tratar de um fator multiplicador, o FAP incide diretamente sobre a alíquota básica que a empresa está obrigada a recolher, em virtude de sua atividade principal (CNAE).

Exemplo ilustrativo:

Observa-se, a título exemplificativo, que, para o exercício financeiro de 2023, uma empresa obteve índice FAP de 0,500. Deve-se atentar para o fato de esse

índice não constituir, por si só, o novo RAT, mas sim o Fator Acidentário que ajusta a alíquota básica (RAT). Por essa razão, diz-se que a empresa passa a ter o RAT anualmente ajustado, de acordo com o seguinte cálculo:

CNAE 2.0:	8112-5/00
Descrição:	Condomínios prediais
RAT:	2%
FAP:	1,3452
RAT ajustado	2 x 1,34 = 2,68

Tal percentual de 2,68% deve constar na alínea “c” do Submódulo 2.2 da Planilha Formadora de Custos:

Submódulo 2.2 - Encargos Previdenciários (GPS), Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e outras contribuições.			
2.2	GPS, FGTS e outras contribuições	Percentual (%)	Valor (R\$)
A	INSS	20,00%	-
B	Salário Educação	2,50%	-
C	RAT ajustado (RAT x FAP)	2,68%	-
D	SESC ou SESI	1,50%	-
E	SENAI - SENAC	1,00%	-
F	SEBRAE	0,60%	-
G	INCRA	0,20%	-
H	FGTS	8,00%	-
Total		36,48%	-

3. Da possibilidade jurídica de transferir o impacto do FAP para a Administração Pública no torneio licitatório:

3.1 Inviabilidade da medida ou fator de competição?

Enquanto muitas discussões ocorriam no âmbito do Direito Previdenciário, Tributário e do Direito Coletivo dos trabalhadores, todas essas contribuições acabariam por repercutir diretamente nos contratos administrativos, em especial naqueles que preveem as alíquotas de forma expressa na composição unitária dos custos, como sucede nos serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra. Considerando que o microsistema da Instrução Normativa n. 5/2017 deixa claro, em seu texto, que engloba custos de natureza trabalhista, previdenciária e tributária.

Quanto à previsão expressa da contribuição do RAT - ou SAT para os mais conservadores – entende-se que o desenvolvido até o momento, no artigo, seja suficiente para a compreensão dos leitores.

Todavia, quando foi instituído o Fator Acidentário de Prevenção (FAP), doutrina e Administração Pública se dividiram quanto à possibilidade de repassar, como custo ou benefício, ao contrato administrativo, a variação da contribuição básica (1%, 2% ou 3%) associada ao FAP.

Uma corrente, incluindo a auditoria interna de um órgão do Judiciário Federal em 2012, em parecer de acompanhamento de gestão à época — antes de a reestrutura transformar o setor em auditoria interna — sustentou que não caberia à empresa transferir à Administração o encargo ou o benefício decorrente do fator acidentário previdenciário, pois este seria um ônus meramente interno à empresa.

Todavia, ao analisar academicamente a manifestação, à época, as colunistas entenderam oportuno afastar, por um momento, o contexto trabalhista, tributário e previdenciário e analisar a questão sob a ótica do Regime Jurídico Administrativo.

Pelo contexto que se observava, e ainda se observa, o microssistema da Instrução Normativa nº 5/2017 impõe, praticamente, uma **margem ínfima de competição** entre as empresas em torneios licitatórios, uma vez que a maioria dos módulos e submódulos é composta por custos e benefícios fixados em lei, convenções coletivas ou tarifas públicas, aplicáveis a todas as licitantes de modo uniforme.

Arrisca-se afirmar que a margem efetiva de competição se limita aos custos indiretos, ao lucro e aos insumos. Esses fatores, no entendimento das colunistas, são pontos que podem comprometer a sustentabilidade econômico-financeira do contrato para a empresa, a qual, em sua grande maioria, atua com fins lucrativos, o que não configura qualquer ilícito nem implica suspeita de fraude ou sobrepreço.

Assim, ao olhar exclusivamente o microssistema aplicado pela Administração Pública na formação de preços para contratos com regime de dedicação exclusiva mão de obra, e avaliando o histórico dos últimos cinco anos da instituição, à época da manifestação do setor de controle interno, marcado por sucessivas quebras de empresas, ausência de pagamento aos funcionários ou de recolhimentos previdenciários e tributários, reavaliou-se a possibilidade de as empresas, a título de fator competitivo, incluírem o Fator Acidentário de Prevenção em suas propostas.

Em primeiro lugar, tal medida ampliaria a disputa com as concorrentes e, em segundo lugar, agregaria uma **competição qualitativa**, além do preço, pois, se uma empresa tivesse um RAT ajustado mais baixo, teria maior probabilidade de oferecer a proposta de menor valor; e, do outro lado, sabemos que a empresa poderia sim estar investindo em segurança do trabalho, o que é um valor social que não se deveria ignorar em certames licitatórios. Ou será que esquecemos o papel social da licitação?

Dessa forma, o tema foi revisto e, observando o Regime Jurídico Administrativo, a forma de composição do microssistema e o histórico das contratações, o entendimento foi alterado para permitir que as empresas incluíssem o FAP em

suas propostas, desde que todos os impactos fossem previamente especificados nos editais de licitação.

Ressalte-se, contudo, que esse posicionamento não é pacífico, pois, mesmo nos dias atuais, alguns órgãos e entidades ainda não autorizam a inclusão do fator acidentário previdenciário nas propostas das empresas.

Acredita-se que a resistência decorre mais da preocupação com a burocracia administrativa que a medida exige, do que propriamente de questões jurídicas e de direito. Afinal, considerando-se que o FAP é revisto anualmente, tal inclusão geraria alterações contratuais além das costumeiras, seja por prorrogação, repactuação ou reajuste de insumos.

Todavia, há mecanismos para evitar a sobrecarga de procedimentos, mediante **controles internos administrativos** adequados e pactuados previamente com as empresas participantes do certame. Em vários órgãos da Administração Pública, o edital esclarece que a alteração do FAP, embora ocorra no início de cada exercício financeiro, deve ser solicitada pela empresa simultaneamente ao pedido de repactuação da categoria, de modo a implementar apenas uma alteração e, naturalmente, retroagir os cálculos à data em que houver modificação das alíquotas.

Aqui, somente o momento da solicitação que foi alterado pelo órgão, que não se confunde com a natureza jurídica do pedido, que, no entendimento das colunas, **é reequilíbrio econômico-financeiro**, solicitado juntamente com o pedido de repactuação, quando alterados os salários, etc.

3.2 Natureza jurídica da alteração, se for o caso de permissão.

Ainda durante os estudos realizados pelo setor de controle interno, à época, para avaliar a viabilidade de aplicação do FAP nas propostas das licitantes, surgiram questionamentos e críticas sobre o tema:

- 1) Se a empresa, ano subsequente ao do torneio licitatório, tiver a alteração do FAP, o percentual terá que ser alterado no contrato?
- 2) Em caso positivo, qual seria a natureza jurídica dessa alteração? Reequilíbrio, repactuação, revisão?
- 3) Se a alteração majorar a alíquota, tal situação é capaz de romper a competitividade que ocorreu durante o certame?

Sobre o primeiro ponto, entende-se que, se o planejamento prevê a possibilidade de o Fator Acidentário ser considerado na proposta da empresa, especialmente com base na competição qualitativa discutida acima, qualquer alteração deve repercutir no contrato, para que se mantenha o equilíbrio da proposta. Se a alíquota se tornar maior, igualmente o contrato será majorado.

Quando pensamos no fator competitividade (alíquota básica reduzida pela FAP), decisivo no caso em questão, será que, após assinar o contrato e com o passar

dos anos de sua execução, a empresa, deixaria de investir em segurança do trabalho?

De fato, é um risco, mas acredita-se ser um risco aceitável pela Administração Pública, em razão dos benefícios que vão além da competição na licitação. Em consequência, a resposta ao questionamento 3 encontra-se no mesmo raciocínio.

Agora, ao pensar na natureza jurídica dessa alteração, tudo dependerá do planejamento interno e como este quesito foi previsto no instrumento contratual. Ao pensarmos nos instrumentos como o reequilíbrio econômico-financeiro, o reajustamento (lato e stricto sensu), a repactuação e a revisão contratual, qual desses mecanismos, seria, no contexto do caso concreto em análise, o adequado?

De forma inaugural, sabe-se que, até o presente momento, a denominação jurídica das alterações pecuniárias em contratos administrativos não é pacífica na jurisprudência nem na doutrina.

Com a publicação da Lei n. 14.133/2021 e com a definição (conceituação) de alguns instrumentos e mecanismos, acredita-se que os debates serão restabelecidos.

Sabe-se que o equilíbrio econômico-financeiros dos contratos firmados pela Administração Pública é a ordem jurídica brasileira, considerando que o mandamento está previsto no art. 37, inciso XXI¹², da Constituição Federal de 1988.

Segundo Marinês Restelatto Dotti, Advogada da União, *a intangibilidade das cláusulas econômico-financeiras deve ficar defendida tanto contra as intercorrências que o contratado venha a sofrer em virtude de alterações unilaterais, quanto contra elevações de preços que tornem mais onerosas as prestações a que esteja obrigado, o que se fará por meio de revisão ou de repactuação, como, ainda, contra o desgaste do poder aquisitivo da moeda, o que se garantirá por meio de reajuste. **Importante frisar: a intangibilidade é da equação equilibrada, não dá literalidade do preço; este pode ser alterado, desde que mantida aquela.***

Diante da previsão Constitucional, do excerto da Dra. Marinês e por definição, equilíbrio econômico-financeiro pode ser compreendido como a conservação da relação proporcional entre os encargos e a remuneração pactuada em um contrato.

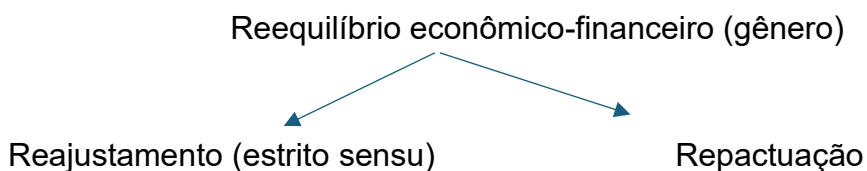
¹² Ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Logo, se algum fator interno ou externo, previsível ou não, gerar desequilíbrio a qualquer das partes, é preciso reestabelecer esse equilíbrio, sob pena de sufocar um dos polos contratuais, seja a Administração Pública, seja a empresa prestadora de serviços. Vale lembrar que se pressupõe, em geral, que o desequilíbrio onera apenas a contratada, mas raramente se considera a hipótese de redução de custos durante a execução contratual.

Com isso, entende-se que o *famoso* Reequilíbrio Econômico-financeiro, é o gênero, pois é a regra constitucional a ser seguida. A partir da necessidade de se reequilibrar o contrato, devem ser aferidas técnicas (mecanismos), a depender do motivo e do contexto em que este desequilíbrio ocorreu. Desse modo, foram reconhecidas, ao longo dos anos, técnicas tais como repactuação (reajuste em sentido lato), reajuste em sentido estrito e revisão. Agora, com a vigência da Lei nº 14.133/2021 — em especial do Título II, Capítulo III, do art. 6º, que define vários conceitos —, cumpre revisitar a definição desses mecanismos no bojo da nova Lei Geral de Licitações.

Verifica-se, pelos incisos LVIII e LIX do art. 6º, a conceituação de reajustamento¹³ e repactuação¹⁴, sem mencionar de modo expresso reequilíbrio econômico ou revisão, embora alguns artigos do Título III, referente aos Contratos Administrativos, acabem por abordar tais pontos.

O comportamento estrutural da Lei Geral de Licitações parece coadunar com a sistemática de que reequilíbrio é gênero e, ademais, precisamos de mecanismos para operá-lo, quando necessário, a depender dos fatores que envolvem a quebra o equilíbrio e do contexto.



Voltando ao caso concreto da alteração que o RAT pode sofrer pelo Fator Acidentário de Prevenção, analisaremos agora os institutos à luz das técnicas previstas na Lei Geral de Licitações.

No que concerne ao **reajustamento**, a lei estabelece que se trata de uma das *formas de manter o equilíbrio econômico-financeiro de contrato consistente na aplicação do índice de correção monetária previsto no contrato, que deve*

¹³ Art. 6º, inc. LVIII - reajustamento em sentido estrito: forma de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro de contrato consistente na aplicação do índice de correção monetária previsto no contrato, que deve retratar a variação efetiva do custo de produção, admitida a adoção de índices específicos ou setoriais.

¹⁴ Art. 6º, inc. LIX - repactuação: forma de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro de contrato utilizada para serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou predominância de mão de obra, por meio da análise da variação dos custos contratuais, devendo estar prevista no edital com data vinculada à apresentação das propostas, para os custos decorrentes do mercado, e com data vinculada ao acordo, à convenção coletiva ou ao dissídio coletivo ao qual o orçamento esteja vinculado, para os custos decorrentes da mão de obra.

retratar a variação efetiva do custo de produção, admitida a adoção de índices específicos ou setoriais.

Considerando a natureza do Seguro e a finalidade do Fator Acidentário de Prevenção (FAP), não se vislumbra, objetivamente, a possibilidade de enquadrá-lo como reajustamento, ainda que sua alteração esteja prevista no contrato. Isso decorre do fato de não se tratar de uma correção monetária em sentido estrito, tampouco de se aferir mera variação do custo de produção, mas sim de um fator a incidir sobre a alíquota básica compulsória de recolhimento, pautada pelo desempenho da empresa em relação à respectiva atividade econômica, conforme os critérios de frequência, gravidade e custo.

Para o instituto da **repactuação**, a Lei Geral de Licitações indica que é a *forma de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro de contrato utilizada para serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou predominância de mão de obra, por meio da análise da variação dos custos contratuais, devendo estar prevista no edital com data vinculada à apresentação das propostas, para os custos decorrentes do mercado, e com data vinculada ao acordo, à convenção coletiva ou ao dissídio coletivo ao qual o orçamento esteja vinculado, para os custos decorrentes da mão de obra.* (itálico)

Destrinchando o conceito de repactuação, certo é que **o custo da contribuição** do RAT ajustado é aplicado para serviços de natureza contínua, com regime de dedicação de mão de obra, configurando uma variação de custo inicialmente contratado. É fundamental que haja previsão no edital, indicando a forma e o fator de aplicação, que, no caso concreto, será aferido pelo FAP anual.

Todavia, a parte final da redação do inciso, que vincula a data ao *acordo, à convenção ou ao dissídio coletivo*, faz pensar em variações impostas especificamente por tais instrumentos, não sendo esta a situação no caso vertente. Alguns órgãos da Administração Pública enquadram a alteração do RAT como repactuação, o que constitui uma linha de raciocínio possível, mas que não se defende neste artigo.

Na ausência de mecanismos positivados no texto da Lei Geral de Licitações, não sendo cabível enquadrar a hipótese como reajustamento em sentido estrito (índice de correção monetária) ou repactuação, cabe avocar o reequilíbrio em sua gênese, técnica já adotada ao longo dos anos quando não se dispõe de espécie específica para cumprir um comando, sobretudo no caso de fundamento constitucional.

Ressalte-se que, no início deste artigo, expusemos o caso concreto e o instituto outrora empregado para promover a alteração do RAT pelo Fator Acidentário de Prevenção, a saber, a revisão contratual. Tal instituto foi aplicado, à época, considerando que a contratação era regida pela Lei nº 8.666/1993, cujo então §

5º do art. 65¹⁵ previa que *quaisquer tributos ou encargos legais criados, **alterados** ou extintos, bem como a superveniência de disposições legais, quando ocorridas após a data da apresentação da proposta, de comprovada repercussão nos preços contratados, implicarão a **revisão** destes para mais ou para menos, conforme o caso.*

Com base no parágrafo supracitado do art. 65, a doutrina, em parte, referia-se à revisão contratual, ainda que entendesse que, para enquadramento no art. 65, inciso II, alínea “d”, da Lei nº 8.666/1993, deveriam concorrer circunstâncias como a imprevisibilidade ou a previsibilidade de efeitos incalculáveis (teoria da imprevisão), demonstrando o impacto relevante no valor do contrato.

Na redação atual da Lei n. 14.133/2021, o texto foi remodelado e a escrita expurgou a expressão revisão, no então artigo 65 da antiga lei, e manteve a previsão de alteração, vejamos:

Lei n. 14.133/2021

*Art. 134. Os preços contratados serão **alterados**, para mais ou para menos, conforme o caso, se houver, após a data da apresentação da proposta, criação, alteração ou extinção de quaisquer tributos ou encargos legais ou a superveniência de disposições legais, com comprovada repercussão sobre os preços contratados.*

Na Lei n. 8.666/93:

Art. 65 (...)

*§ 5º Quaisquer tributos ou encargos legais criados, alterados ou extintos, bem como a superveniência de disposições legais, quando ocorridas após a data da apresentação da proposta, de comprovada repercussão nos preços contratados, implicarão a **revisão** destes para mais ou para menos, conforme o caso.*

É preciso reprisar que algumas variações do FAP são praticamente nulas, uma vez que podem oscilar em 0,001%. Outras, porém, são consideráveis e, não obstante a postura da empresa, podem variar de 0,5% a 6%, modificando todo o módulo 2.2 da Planilha e repercutindo em todos os demais submódulos do microsistema da Instrução Normativa nº 5/2017. Dependendo da quantidade de empregados, **essa variação pode ensejar a ruptura do equilíbrio econômico-financeiro.**

Em tempos da Lei nº 14.133/2021, alguns operadores do direito poderão classificar a alteração como repactuação, o que se revela um caminho legítimo,

¹⁵ Art. 65 § 5º: Quaisquer tributos ou encargos legais criados, alterados ou extintos, bem como a superveniência de disposições legais, quando ocorridas após a data da apresentação da proposta, de comprovada repercussão nos preços contratados, implicarão a revisão destes para mais ou para menos, conforme o caso.

tal como mencionado. Contudo, em razão da particularidade da parte final do inciso LIX do art. 6º, as colunistas sustentam que o enquadramento permanece no gênero do Reequilíbrio, dada a natureza da alteração, que tem objetivo reflexo a garantia de direitos sociais dos trabalhadores, assegurando, assim, a sustentabilidade do Seguro

3.3 Impactos práticos da Planilha Formadora de Custos

Defendido o enquadramento jurídico, avalia-se que a alteração da alínea “c” do Submódulo 2.2 da Planilha Formadora de Custos não ocorre de forma isolada. Ao contrário, por se tratar de um microsistema em que a incidência da contribuição ao Seguro se soma às demais contribuições previdenciárias e ao FGTS, o que se depreende é que esta alteração contribui para o aumento da composição total dos encargos do referido Submódulo. O percentual final será aplicado a outros módulos ou itens da planilha, repercutindo, inclusive, nos custos diretos e indiretos.

Consoante a quantidade de postos e de funcionários, e considerando o momento da execução contratual, essa variação pode influenciar significativamente na manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do ajuste.

Recordemos que, até a atualização do modelo da planilha, em Excel, a própria Instrução Normativa nº 5/2017 esclarecia as implicações das alterações no módulo 2.2 por meio de notas:

- ✓ Nota 1: O percentual do INSS poderá sofrer alteração de acordo com a "Desoneração da Folha de Pagamento" (Lei 12.546/2011).
- ✓ Nota 2: Os percentuais dos encargos previdenciários, do FGTS e demais contribuições são aqueles estabelecidos pela legislação vigente.
- ✓ Nota 3: O RAT a depender do grau de risco do serviço irá variar entre 1%, para risco leve, de 2%, para risco médio, e de 3% de risco grave. Deverá ser ajustado ao fator acidentário previdenciário (FAP).
- ✓ Nota 4: Esses percentuais incidem sobre o Módulo 1, o Submódulo 2.1.
- ✓ Nota 5: Os percentuais do Submódulo 2.2 já incidem sobre remuneração, 13º salário, férias e adicional de férias.

Além disso, para aqueles que utilizam o mecanismo da Conta-Depósito Vinculada — seja em função da Lei nº 14.133/2021, seja pela Resolução do Conselho Nacional de Justiça que impõe tal medida desde 2008 aos órgãos do Judiciário, ou ainda pela Instrução Normativa nº 5/2017 — a alteração do RAT, ajustada ao FAP, altera o valor do módulo 2.2 e, por conseguinte, o percentual de recolhimento na conta vinculada, no item denominado “INCIDÊNCIA DO GRUPO A”.

3.4 Ações de prevenção. – OLHE O SEU CONTRATO

Em razão do que ficou exposto até o momento, precisamos reprisar, para a hipótese aqui estudada, que:

- 1) Houve análise prévia acerca da viabilidade de se transferir à Administração a incidência do Fator Acidentário de Prevenção na proposta da empresa e, em consequência, a possibilidade de sua alteração contratual. Em razão disso, a fase de planejamento assumiu papel decisivo para que a proposta fosse devidamente acatada na licitação, bem como para disciplinar eventuais alterações na gestão e fiscalização contratuais.
- 2) Instituíram-se mecanismos de controle interno e gestão de riscos para evitar que um mesmo contrato sofresse alterações excessivas ao longo do exercício financeiro, sobrecarregando as áreas envolvidas no processo de contratação. Para tanto, estabeleceu-se que a alteração do FAP deveria ser pleiteada quando solicitada a repactuação, não em razão de seu fundamento jurídico, mas sim do calendário administrativo, garantindo-se, todavia, a retroatividade dos efeitos à data de modificação do RAT.
- 3) Se você é gestor ou fiscal de um contrato que jamais tenha se deparado com esse pedido de alteração, avalie as condições fixadas na fase preparatória e, em caso de dúvida, utilize a prerrogativa do § 3º do art. 7º para submeter a questão ao corpo de assessoramento jurídico, ao controle interno ou ao setor de contratos, caso o controle interno administrativo seja descentralizado.

4. Considerando que o RAT/FAP pode alterar o módulo 2.2 da PFC do microssistema da Instrução Normativa nº 5/2017, com o advento da Lei nº 14.973/2024, que institui a reoneração gradual da folha de pagamento, o que afeta e como avaliar tal impacto na Planilha de Custos?

Caros leitores, a matéria estará no artigo PARTE II.

Temos muitos desdobramentos práticos, em especial após a orientação da SEGES do Executivo Federal, sobre a **reoneração gradual de folha de pagamento**, com as alterações da Lei nº 12.546, de 14 de dezembro de 2011, pela Lei 14.973 de 16 de setembro de 2024, de forma comparativa com a orientação sobre a desoneração da folha pelo Tribunal de Contas da União no Acórdão n. 2859/2023-TCU

AGUARDEM.

Publicado em 02//04/2025.

As referências a este artigo deverão ser feitas da seguinte maneira:

CARVALHO; Luana. VASCONCELOS; Natally. **Desafios e oportunidades sobre SAT, RAT e o FAP nos contratos de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra.** Disponível em:

www.licitacaocontrato.com.br. Acesso em: dd/mm/aaaa.