

# STF discute incidência de contribuição ao SAT em pagamentos a autônomos antes de 1998

11/03/2026

O Plenário do [Supremo Tribunal Federal](#) iniciou nesta quarta-feira (11/3) a análise de dois processos que discutem se empresas devem recolher a contribuição ao Seguro de Acidente de Trabalho (SAT) sobre valores pagos a administradores, trabalhadores autônomos e avulsos antes da promulgação da [Emenda Constitucional 20/1998](#).

Os casos tratam da mesma controvérsia jurídica: saber se, à luz da redação original do artigo 195, inciso I, da Constituição Federal, a contribuição poderia incidir sobre remunerações que não decorrem de vínculo empregatício.

O julgamento havia sido interrompido no Plenário virtual por pedido de vista do ministro Alexandre de Moraes. Na retomada, nesta quarta, ele apresentou voto-vista divergindo do ministro Gilmar Mendes, relator de um dos recursos.

## Limites constitucionais da base de cálculo

A discussão no Supremo envolve a forma de financiamento da seguridade social e as limitações impostas pela redação original do artigo 195 da Constituição. Na versão original do dispositivo, a contribuição social do empregador incidia sobre a folha de salários, expressão tradicionalmente associada à remuneração paga a empregados com vínculo empregatício.

No início da década de 1990, leis ordinárias passaram a ampliar essa base de incidência, incluindo pagamentos feitos a administradores, trabalhadores autônomos e avulsos. O STF, contudo, firmou o entendimento de que essa ampliação representava a criação de fonte de custeio da seguridade social. Nessas hipóteses, a Constituição exige a utilização da competência residual prevista no artigo 195, o que demanda edição de lei complementar, e não lei ordinária.

Como resposta ao posicionamento do Supremo, o Congresso Nacional editou a [Lei Complementar 84/1996](#), que instituiu contribuição social sobre remunerações pagas a pessoas físicas prestadoras de serviço sem vínculo empregatício.

Posteriormente, a EC 20 alterou o artigo 195 da Constituição e passou a prever expressamente a incidência de contribuição social sobre rendimentos pagos as pessoas físicas, mesmo sem vínculo empregatício, ampliando de forma direta a base constitucional da cobrança. A controvérsia analisada pelo STF refere-se justamente ao período anterior à emenda, quando se discutia se a cobrança poderia ocorrer com fundamento apenas em lei ordinária.

## Embargos no ARE 1.503.306

Um dos processos analisados pelo Plenário teve origem em agravo interposto pela União contra decisão da 1ª turma do STF que afastou a incidência da contribuição sobre pagamentos feitos a administradores, trabalhadores autônomos e avulsos antes da EC 20/1998.

Na ocasião, o colegiado entendeu que tais remunerações não se enquadram no conceito constitucional de folha de salários justamente por não decorrerem de relação de emprego. Assim, a cobrança só teria sido autorizada após a alteração promovida pela emenda constitucional.

Após o julgamento, a União apresentou embargos de divergência alegando a existência de entendimentos distintos entre as turmas do Supremo sobre o tema.

Rosinei Coutinho/STF



*Julgamento no Plenário do Supremo será retomado nesta quinta-feira*



Relatora do caso, a ministra Cármen Lúcia havia inicialmente votado pela rejeição dos embargos, por considerar inexistente uma divergência jurisprudencial apta a justificar o recurso. Na sessão desta quarta-feira, porém, a ministra reajustou seu voto. Ela deu provimento ao agravo da União para admitir os embargos de divergência, mas, ao analisá-los no mérito, votou por negar provimento ao recurso extraordinário, mantendo o entendimento de que a cobrança da contribuição não era válida antes da EC 20/98.

A posição foi acompanhada pelos ministros Alexandre de Moraes e Luiz Fux.

## **Divergência no RE 1.073.380**

O segundo processo trata de embargos de divergência em recurso relatado pelo ministro Gilmar Mendes, em litígio envolvendo uma empresa de táxi aéreo. No caso, a União sustenta que a decisão da 1ª Turma que afastou a cobrança divergiu de precedente da 2ª Turma que reconheceu a constitucionalidade da incidência da contribuição sobre a remuneração de trabalhadores avulsos.

Ao votar no Plenário virtual, Gilmar Mendes afirmou que o tribunal, ao julgar o RE 343.446, já havia reconhecido a validade da contribuição ao SAT prevista na legislação previdenciária.

Segundo o ministro, a contribuição incide sobre a folha de salários entendida como o conjunto das remunerações pagas aos segurados empregados e trabalhadores avulsos, de modo que não há impedimento constitucional para a cobrança.

Para o relator, a interpretação segundo a qual a incidência da contribuição somente teria sido autorizada após a EC 20/1998 não reflete a orientação firmada pelo próprio Supremo. Assim, Gilmar votou por acolher os embargos de divergência da União e dar provimento ao recurso extraordinário, reconhecendo a constitucionalidade da incidência da contribuição ao SAT sobre valores pagos a trabalhadores avulsos antes de 1998.

## **Voto-vista de Alexandre**

Ao apresentar o voto-vista, Alexandre de Moraes divergiu do entendimento do relator. Segundo ele, a jurisprudência do STF consolidou a compreensão de que, antes da EC 20/1998, a contribuição social sobre pagamentos feitos a trabalhadores sem vínculo empregatício não poderia ser instituída por lei ordinária.

De acordo com o ministro, a ampliação da incidência para autônomos, avulsos e administradores exigiria o uso da competência residual prevista no artigo 195 da Constituição, o que pressupõe a edição de lei complementar.

Alexandre destacou que o próprio Supremo já declarou a inconstitucionalidade dessa ampliação legislativa e que o Congresso posteriormente editou a LC 84/1996 justamente para atender a essa exigência constitucional.

O ministro também ressaltou que a alteração constitucional promovida pela EC 20/1998, ao prever expressamente a incidência da contribuição sobre rendimentos pagos a pessoas físicas mesmo sem vínculo empregatício, não convalida eventual vício de constitucionalidade de leis anteriores.

Com esse entendimento, ele votou por manter o reconhecimento da inconstitucionalidade da cobrança no período anterior à emenda constitucional, posição acompanhada pelos ministros Cármen Lúcia e Luiz Fux.

O julgamento foi suspenso em função do horário e será retomado pelo Plenário do STF na sessão desta quinta-feira (12/3).

**ARE 1.503.306**  
**RE 1.073.380**

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2026-mar-11/stf-discute-incidencia-de-contribuicao-ao-sat-em-pagamentos-a-autonomos-antes-de-1998/>