



PROCESSO N.º : 192.172-0/2024
PRINCIPAL : CÂMARA MUNICIPAL DE VÁRZEA GRANDE
CONSULENTE : PEDRO PAULO TOLARES – Presidente à época
ADVOGADO : ROBSON LUIZ DE FIGUEIREDO MENDONÇA — OAB/MT
30549-O - Procurador Jurídico da Câmara Municipal de
Várzea Grande à época
INTERESSADO : WANDERLEY CERQUEIRA – Presidente atual
ASSUNTO : CONSULTA
RELATOR : CONSELHEIRO GUILHERME ANTONIO MALUF

RAZÕES DO VOTO

Preliminarmente, **ratifico**, na íntegra, a Decisão n.º 211/GAM/2025¹, publicada no Diário Oficial de Contas (DOC) em 10/7/2025, edição n.º 3652², por meio do qual se admitiu a Consulta, em razão do relevante interesse público da matéria.

A Consulta constitui o mecanismo por meio do qual o Tribunal de Contas responde questionamentos acerca de interpretação e aplicação de dispositivos legais e regulamentares afetos à sua competência, com o objetivo de proporcionar segurança jurídica aos jurisdicionados, notadamente nas situações em que haja divergência quanto à interpretação ou aplicação de ato normativo.

No caso, o Consulente busca esclarecimentos sobre três pontos principais. O primeiro deles consiste em saber se é legítima a solicitação, pela Câmara Municipal de Várzea Grande e suas entidades vinculadas, de recuperação de crédito tributário junto à Receita Federal do Brasil (RFB), referente a verbas indenizatórias e imposto de renda pagos indevidamente, à luz do Tema 163 do Supremo Tribunal Federal (STF), da Lei n.º 13.485, de 2 de outubro de 2017, e da Portaria RFB n.º 754, de 21 de maio de 2018, sem que tal conduta importe afronta aos princípios da Administração Pública.

Além disso, como segundo ponto, o Consulente indaga acerca da possibilidade de contratação direta, por inexigibilidade de licitação, de escritórios de

¹ Doc. 624271/2025.

² Doc. 629808/2025.





advocacia ou de contabilidade para a prestação de serviços técnicos especializados voltados à recuperação de crédito tributário.

O terceiro questionamento refere-se à possibilidade jurídica da celebração de contrato com êxito em contratações direcionadas a causas específicas — como a recuperação de crédito tributário não prescrito e de natureza indenizatória, que resultem proveito econômico ao ente público.

De início, cumpre esclarecer que a Câmara Municipal não possui personalidade jurídica própria, mas apenas personalidade judiciária, o que lhe confere legitimidade restrita para demandar em juízo exclusivamente na defesa de seus direitos institucionais, tais como autonomia, independência e regular funcionamento, nos termos da Súmula 525 do Superior Tribunal de Justiça (STJ):

A Câmara de Vereadores não possui personalidade jurídica, apenas personalidade judiciária, somente podendo demandar em juízo para defender os seus direitos institucionais.

Assim, não lhe compete pleitear, isoladamente, a restituição de tributos ou contribuições, tampouco celebrar contratos voltados à recuperação de créditos patrimoniais, que são de titularidade do Município, pessoa jurídica de direito público interno, representado em juízo pelo Prefeito e pela Procuradoria Municipal (art. 75, III, do Código de Processo Civil).

O entendimento é reforçado por precedentes do STJ, como no caso em que reconheceu a ilegitimidade ativa de Câmara Municipal que ajuizara ação contra a União para liberação de repasses do Fundo de Participação dos Municípios, por se tratar de pretensão de cunho meramente patrimonial³.

Logo, a Câmara pode contratar serviços advocatícios voltados à defesa de matérias afetas à sua própria organização interna, como demandas trabalhistas de servidores do Legislativo ou litígios relacionados à legalidade de seus atos administrativos.

³ <https://buscadordizerodireito.com.br/jurisprudencia/detalhes/577bcc914f9e55d5e4e4f82f9f00e7d4>,
<https://www.stj.jus.br/websecstj/cgi/revista/REJ.cgi/ATC?seq=8634099&tipo=91&nreg=200902137644&SeqCgrmaSessao=&Co dOrgaoJgdr=&dt=20100406&formato=PDF&salvar=false>





Quanto ao imposto de renda retido na fonte, o contribuinte de direito é o próprio servidor, a quem cabe pleitear eventual restituição junto à Receita Federal do Brasil (RFB), conforme dispõe o art. 74 da Lei n.º 9.430, de 27 de dezembro de 1996, uma vez que o fato gerador recai sobre sua renda, cabendo-lhe, portanto, a iniciativa para pleitear a restituição ou compensação.

Destarte, é possível concluir que o sujeito passivo, ou seja, o contribuinte, que apurar crédito relativo a tributo administrado pela RFB poderá utilizá-lo para compensar débitos próprios ou requerer sua restituição ou ressarcimento.

No tocante às contribuições previdenciárias patronais incidente sobre verbas de natureza indenizatória, o STF, no julgamento do Tema 163⁴, firmou a não incidência sobre parcelas que não se incorporam à aposentadoria, entendimento posteriormente positivado pela Lei n.º 13.485/2017 e pela Portaria RFB n.º 754/2018. Nesses casos, a legitimidade ativa para restituição é exclusiva do Município, representado pelo Poder Executivo, conforme fixado pelo STJ no Tema 348:

A Câmara de Vereadores **não possui personalidade jurídica**, mas apenas personalidade judiciária, de modo que somente pode demandar em juízo para defender os seus direitos institucionais, entendidos esses como sendo os relacionados ao funcionamento, autonomia e independência do órgão. No caso, **a Câmara de Vereadores do Município de Lagoa do Piauí/PI ajuizou ação ordinária inibitória com pedido de tutela antecipada contra a Fazenda Nacional e o INSS, objetivando afastar a incidência da contribuição previdenciária sobre os vencimentos pagos aos próprios vereadores. Não se trata, portanto, de defesa de prerrogativa institucional, mas de pretensão de cunho patrimonial.** (grifo nosso)

Já no tocante às contribuições descontadas dos servidores, estes figuram como contribuintes de fato, podendo pleitear, individual ou coletivamente, a restituição de valores retidos indevidamente, **desde que comprovado o respectivo ônus financeiro.**

Cumprе acrescentar, a título de complemento, a distinção entre contribuinte de direito e contribuinte de fato: o contribuinte de direito é aquele que mantém relação pessoal e direta com o fato gerador da obrigação tributária, enquanto

⁴<https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=2639193&numeroProcesso=593068&classeProcesso=RE&numeroTema=163>.





o contribuinte de fato apenas suporta, de forma reflexa, o ônus econômico do tributo, especialmente nos casos de tributos indiretos.

Com relação à possibilidade de contratação direta de serviços técnicos especializados destinados à recuperação de créditos, a jurisprudência desta Corte de Contas, em consonância com o disposto no art. 74, II, da Lei n.º 14.133, de 1º de abril de 2021, admite a inexigibilidade de licitação quando demonstrada a inviabilidade de competição. Para tanto, devem ser observados requisitos objetivos, quais sejam: singularidade do serviço, notória especialização do contratado, a inviabilidade de competição e a comprovação da vantajosidade econômica para a Administração. Vejamos:

Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de:

II - contratação de profissional do setor artístico, diretamente ou por meio de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública;

Ressalto que a contratação deve ter por objeto atividades de consultoria ou assessoramento técnico especializado, direcionadas à sistematização de dados, ao apoio técnico ou à instrução de processos administrativos, não se confundindo com funções rotineiras ou ordinárias que possam ser desempenhadas por servidores efetivos.

No caso de serviços contábeis, a exigência de singularidade deve ser aferida com maior rigor, em razão da possibilidade de sua execução por pessoal próprio. Assim, impõe-se demonstrar, de forma inequívoca, que a complexidade e especificidade técnica do objeto justificam a contratação externa.

Desse modo, a contratação direta por inexigibilidade é juridicamente admissível para a recuperação de crédito tributário, desde que caracterizada a natureza técnica especializada do serviço e comprovada a vantajosidade em relação à execução direta pela Administração.

Todavia, como já explicado anteriormente, a Câmara Municipal não detém personalidade jurídica, mas apenas personalidade judiciária, o que lhe confere legitimidade restrita para demandar em juízo exclusivamente na defesa de seus direitos institucionais.





Não obstante a admissibilidade jurídica da contratação direta por inexigibilidade de licitação para serviços técnicos especializados voltados à recuperação de créditos tributários, **impende ressaltar que a Câmara Municipal não detém competência nem legitimidade ativa para tal providência.**

Nesse contexto, a recuperação de créditos tributários ou previdenciários — por envolver interesses patrimoniais e financeiros do ente federado — é atribuição exclusiva do **Município**.

Além disso, citei anteriormente que a jurisprudência do STJ reforça essa compreensão, visto que no REsp n.º 1.164.017 - PI⁵, a Corte reconheceu a ilegitimidade da Câmara de Vereadores para propor ação em matéria de cunho patrimonial, justamente por extrapolar o âmbito de defesa de prerrogativas institucionais.

Portanto, ainda que a contratação por inexigibilidade seja, em tese, admitida para serviços técnicos especializados de recuperação de créditos, **a legitimidade para tanto é do Poder Executivo Municipal**, enquanto responsável pela gestão tributária e previdenciária do ente, e não das Câmaras Municipais, cujas atribuições são restritas à função legislativa, fiscalizatória e à defesa de sua própria autonomia administrativa.

Assim, a discussão sobre a viabilidade de celebração de contrato de êxito (*ad exitum*) para recuperação de créditos tributários aplica-se **apenas ao Município** e não à Câmara de Vereadores.

DISPOSITIVO DO VOTO

Ante o exposto, **divirjo** do Pronunciamento Conclusivo n.º 27/2025 – CPNJUR, e do Parecer Ministerial n.º 2.415/2025, da lavra do Procurador-geral de Contas Alisson Carvalho de Alencar e, com fulcro no art. 226, parágrafo único, do Anexo Único da Resolução Normativa n.º 16/2021-TP (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso - RITCE/MT), ratifico a admissibilidade da Consulta formulada pelo Sr. Pedro Paulo Tolares, Presidente à época da Câmara

⁵<https://www.stj.jus.br/websecstj/cgi/revista/REJ.cgi/ATC?seq=8634099&tipo=91&nreg=200902137644&SeqCgrmaSessao=&CodOrgaoJqdr=&dt=20100406&formato=PDF&salvar=false>.





Municipal de Várzea Grande e, no mérito, **VOTO** no sentido de aprovar a seguinte ementa de Resolução de Consulta proposta pela Segecex, com pequenos ajustes na redação:

Câmara Municipal. Despesa. Contribuição Previdenciária. Imposto de Renda. Recuperação de crédito pago indevidamente. Legitimidade.

1. Compete ao servidor solicitar à Receita Federal do Brasil eventuais dedução, restituição, ressarcimento ou reembolso de imposto de renda recolhido de modo equivocado, conforme dispõe o art. 74 da Lei nº 9.430/1996.
2. Compete ao Poder Executivo solicitar a recuperação de créditos previdenciários referentes à parte patronal pagos indevidamente pelo Poder Legislativo, nos termos do inciso IV do art. 11 da Lei nº 13.485/2017.

É como voto.

Tribunal de Contas de Mato Grosso, Cuiabá/MT, 26 de setembro de 2025.

*(assinatura digital)*⁶

Conselheiro GUILHERME ANTONIO MALUF
Relator

⁶ Documento assinado por assinatura digital baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei nº 11.419/2006.

