



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&SeqCormaSessao=&CodOrgaoJqdr=&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 resarcimento.

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**.

Cumpre 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&SeqCgmaSessao=&CodOrgaoJgdr=&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, resarcimento 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.

