Acórdão 00733/2025-1 - Plenário

Processo: 09881/2024-6
Classificação: Prejulgado
Relator: Sérgio Aboudib Ferreira Pinto
Suscitante: Conselheiro Efetivo (Sebastião Carlos Ranna de Macedo)

INCIDENTE DE PREJULGADO - HONORÁRIOS SUCUMBENCIAIS - ADVOGADOS PÚBLICOS - NATUREZA ALIMENTAR – PARCELAS REMUNERATÓRIAS - TETO CONSTITUCIONAL - GESTÃO DE RECURSOS PÚBLICOS – IMPOSTO DE RENDA.

1. Os honorários sucumbenciais percebidos por advogados e procuradores públicos integram a remuneração para fins de incidência do teto constitucional previsto no art. 37, XI, da Constituição Federal, sendo considerados parcelas de natureza alimentar.
2. O Supremo Tribunal Federal reafirmou a possibilidade de percepção de honorários de sucumbência por advogados públicos. Embora tais honorários tenham natureza privada e não sejam receitas públicas, em razão de decorrerem do exercício de função pública, aplica-se regime jurídico próprio, que impõe limites constitucionais, como o teto remuneratório. Conforme julgamento da ADI 6.170, a norma local não pode delegar a gestão e o rateio desses valores à entidade privada de classe.

Assinado por SEBASTIAO CARLOS RANNA DE MACEDO 30/07/2025 14:48
Assinado por LUCIANO VIEIRA 30/07/2025 16:29
Assinado por DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER ODILSON SOUZA BARBOSA JUNIOR 30/07/2025 16:55
Assinado por LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA 30/07/2025 17:32
Assinado por MARCO ANTONIO DA SILVA 30/07/2025 18:03
Assinado por SERGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO 30/07/2025 18:47
Assinado por RODRIGO FLAVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN 31/07/2025 07:45
31/07/2025 17:43

> 3. Os valores dos honorários sucumbenciais sujeitam-se à tributação pelo Imposto de Renda. A base de cálculo é composta pelo valor total dos honorários sucumbenciais recebidos, somado ao subsídio, e sujeito à tabela progressiva do Imposto de Renda vigente no mês do pagamento.

O RELATOR, EXMO. SR. CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO:

1. RELATÓRIO

Tratam os presentes autos de **INCIDENTE DE PREJULGADO** instaurado pelo Plenário desta Corte de Contas por meio da **Decisão 2549/2024-1**- Plenário, prolatada nos autos dos Processos TC 00784/2020-8 e 00412/2024-8, conforme proposta formulada pelo Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo, nos seguintes termos:

> **1. DECISÃO TC- 2549/2024-1**
> VISTOS, relatados e discutidos estes autos, **DECIDEM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão do Plenário ante as razões expostas, para:
> **1.1. INSTAURAR INCIDENTE DE PREJULGADO**, nos termos da proposta formulada pelo Ministério Público de Contas (art. 348 e seguintes do RITCEES), a fim de que esta Corte reconheça a relevância da matéria de direito suscitada e sua aplicabilidade de forma geral, e se pronuncie sobre os honorários advocatícios sucumbenciais das causas em que a Fazenda Pública seja vencedora, em especial, dispondo sobre: forma de recolhimento, contabilização e gestão desses recursos, submissão ao teto constitucional remuneratório e base de cálculo para incidência do Imposto de Renda, permitindo os controles administrativo, externo e social, além de constituir prejulgado vinculante aos demais casos submetidos ao Tribunal.

O Incidente de Prejulgado foi encaminhado para ser processado em apartado nos presentes autos e, posteriormente, remetido ao Núcleo de Jurisprudência e Súmula (NJS), que apresentou **Estudo Técnico de Jurisprudência 00026/2024-3** e concluiu da seguinte forma:

> 3. CONCLUSÃO
> Ante o exposto, nos termos do art. 445, inciso III, do RITCEES, após consulta ao sistema de jurisprudência desta Corte de Contas, conclui-se informando:
> **A)** a **inexistência de deliberações específicas** desta Corte de Contas no tocante a **02 (dois) dos temas suscitados** no **tópico 1.1** da **Decisão 2549/2024-1 – Plenário**, quais sejam: **a.1)** quanto à forma de **recolhimento,**

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 913AF-C51CA-98482

contabilização e gestão dos honorários sucumbenciais; e **a.2)** com relação à **base de cálculo** para incidência do **Imposto de Renda**.
B) a **existência de apenas 01 (uma) deliberação específica** desta Corte de Contas, que respondeu o tema relativo à necessidade de "submissão ao **teto constitucional remuneratório**" dos **honorários sucumbenciais** recebidos por Advogados Públicos, conforme **suscitado** no **tópico 1.1** da **Decisão 2549/2024-1 – Plenário**, qual seja, o **Acórdão 464/2018-Segunda Câmara** (Excerto 6309/2019).

Os autos foram encaminhados à Área Técnica (Núcleo de Controle Externo de Recursos e Consultas) para manifestação, a qual foi feita por meio da **Instrução Técnica 00003/2025-1**, concluindo o que segue:

3. CONCLUSÃO.
Por todo o exposto, opina-se por responder, em síntese, aos questionamentos suscitados no presente Prejulgado nos seguintes termos:
3.1 Os honorários sucumbenciais destinados a procuradores e advogados públicos são verbas alimentares, públicas que devem ser somadas às demais parcelas remuneratórias e se submeterem conjuntamente ao teto constitucional remuneratório" previsto no art. 37, XI, da Constituição".
3.2 Relativamente à forma de recolhimento, contabilização e gestão dos honorários sucumbenciais de advogados públicos entende-se que:
3.2.1. Definição da Forma de Recolhimento
Tendo em vista a natureza de receita pública dos recursos oriundos dos honorários sucumbenciais, o seu recolhimento deve se efetivar por meio documentos de arrecadação oficiais, conforme também previsto na Lei nº 13.327/2016. Isso garante que os valores sejam registrados adequadamente nos sistemas financeiros do ente público.
3.2.2. Contabilização dos Honorários
A contabilização dos honorários sucumbenciais é fundamental para os entes públicos, exigindo conformidade com os princípios da Administração Pública, como legalidade, transparência e eficiência. A correta classificação contábil desses valores garante o controle e a rastreabilidade desde o ingresso nos cofres públicos até o pagamento aos advogados públicos.
Os honorários sucumbenciais, por sua natureza, enquadram-se como "Outras Receitas Correntes" e devem ser registrados sob a codificação 1.9.9.9.12.2.0 – Ônus de Sucumbência, conforme orientação da Secretaria do Tesouro Nacional.
Já as despesas decorrentes do pagamento desses honorários possuem caráter alimentício e devem ser classificadas como "Despesas de Pessoal com Aplicação Direta", especificamente no elemento "Outras Despesas Variáveis - Pessoal Civil" (3.1.90.16.50).
Os registros contábeis devem ser feitos de acordo com o plano de contas do ente público, considerando Variações Patrimoniais Aumentativas (VPA) para receitas e Variações Patrimoniais Diminutivas (VPD) para despesas, garantindo precisão nos demonstrativos financeiros e conformidade com os padrões regulatórios.
3.2.3. Gestão dos Honorários
A gestão dos honorários sucumbenciais pagos aos advogados públicos é um tema de grande importância, pois envolve recursos públicos e deve respeitar os princípios da Administração Pública, como legalidade, moralidade, eficiência e transparência. O Código de Processo Civil (art. 85, § 19) assegura o direito dos advogados públicos a receber esses honorários, mas a aplicação desse direito depende de regulamentação específica. A legislação sobre a gestão desses valores pode variar conforme cada esfera governamental, sendo importante que haja clareza nas normas, controle rigoroso e transparência no uso dos recursos. Além disso, a regulamentação deve ser

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 913AF-C51CA-98482

> compatível com a organização financeira e orçamentária do órgão público, com a gestão e o pagamento dos honorários sujeitos ao controle dos Tribunais de Contas, garantindo assim a legalidade e eficiência do processo. 3.3 Os honorários sucumbenciais dos procuradores e advogados públicos são submetidos a imposto de renda sendo dispensada a soma dos rendimentos pagos no mês, para aplicação da alíquota. Desta forma, a base de cálculo para a incidência do Imposto de Renda sobre os honorários sucumbenciais pagos a advogados públicos corresponde aos valores efetivamente disponibilizados ao beneficiário. A tributação ocorre conforme a tabela progressiva vigente no mês do pagamento, conforme disposto no artigo 46 da Lei 8.541/1992. Além disso, essa tributação segue o entendimento de que tais honorários possuem natureza alimentar e remuneratória, submetendo-se ao teto constitucional do artigo 37, XI, da Constituição Federal.

No mesmo sentido foi a manifestação do Ministério Público de Contas por meio do Parecer n. 01465/2025-4, na qual transcreve a conclusão da Área Técnica, com sugestões de acréscimos do item 3:

> A concordância do MPC deriva do fato de que o NRC lançou análise judiciosa, embasada em correta interpretação do direito positivo e dos precedentes aplicáveis, tanto do TCU quanto do STF, mormente, no caso deste, do entendimento firmado na ADI 6159.
> Nada obstante, apenas para fins de clareza, o MPC requer que a resposta ao quesito 3 - indicada na proposta de encaminhamento acima transcrita no item 3.3 - explicite inequivocamente que a base de cálculo para incidência do Imposto de Renda é composta pelo valor total recebido a título de honorários sucumbenciais, somado ao subsídio, sujeito à tabela progressiva da Receita Federal.
> Não há dúvida de que essa é a opinião do NRC, razão pela qual o apontamento ora realizado não agita dissenso parcial, mas sim colaboração ministerial para que o correto raciocínio seja registrado do modo ainda mais claro e inequívoco. (...)
> Por derradeiro, com fulcro no inciso III do art. 41 da Lei 8.625/93[3], bem como no parágrafo único do art. 53 da Lei Complementar nº 621/12[4], este órgão ministerial reserva-se o direito de manifestar-se oralmente por ocasião da sessão de julgamento/apreciação em defesa da ordem jurídica.

É o Relatório.

2. FUNDAMENTOS

Primeiramente, cabe destacar que a presente análise ater-se-á aos questionamentos relacionados aos honorários sucumbenciais recebidos por advogados públicos pertinentes ao Incidente de Prejulgado, sendo estes:

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 913AF-C51CA-98482

1. Há necessidade (ou não) de “submissão ao teto constitucional remuneratório” dos honorários sucumbenciais recebidos por advogados públicos?
2. Como devem ser definidas as formas de recolhimento, contabilização e gestão dos honorários sucumbenciais?
3. Qual é a base de cálculo para incidência do Imposto de Renda?

Como parte integrante do presente voto, ratifico parcialmente o entendimento da Área Técnica, por meio da Instrução Técnica 00003/2025-1.

Passo à análise das três indagações à luz das considerações vertidas na Instrução Técnica 00003/2025-1.

Em relação à necessidade de submissão ao teto remuneratório constitucional dos honorários sucumbenciais recebidos por advogados públicos, nota-se que a área técnica desta Corte de Contas Estadual seguiu o entendimento adotado pelo Supremo Tribunal Federal (ex: ADI’s 6.159, 6.165, 6.178 e 6.197), pelo Tribunal de Contas da União (Acórdão 307/2021 - Plenário) e pelo próprio TCEES (Acórdão 464/2018-Segunda Câmara). Nesse cenário, ratificam-se os seguintes fragmentos da Instrução Técnica 00003/2025-1 (itens 2.1, 2.2., 2.3., 2.4., 2.5, 2.6., 2.7.1, 2.7.2., 2.7.5), *in verbis*:

> **2.1 Há necessidade (ou não) de “submissão ao teto constitucional remuneratório” dos honorários sucumbenciais recebidos por advogados públicos?**
>
> O Supremo Tribunal Federal julgou parcialmente procedente a ADI 6159 e fixou a seguinte tese: “É constitucional o pagamento de honorários sucumbenciais aos advogados públicos, observando-se, porém, o limite remuneratório previsto no art. 37, XI, da Constituição”.
>
> Desta maneira, a Corte Constitucional brasileira sujeitou os honorários sucumbenciais recebidos por advogados públicos ao teto constitucional remuneratório, conforme definido no artigo 85, parágrafo 19 do Código de Processo Civil (Lei Federal 13105, de 16 de março de 2015):
>
> > § 19. Os advogados públicos perceberão honorários de sucumbência, nos termos da lei.
>
> Por sua vez, o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, no Acórdão TC 464/2018–Segunda Câmara, já se posicionou da mesma forma que o precedente vinculante definido pela ação direta de constitucionalidade e, nesse sentido, em concordância com o disposto no Código de Processo Civil, conforme abaixo disposto:
>
> > **ACÓRDÃO TC 464/2018–SEGUNDA CÂMARA – EXCERTO 6309/2019**

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 913AF-C51CA-98482

[Procuradoria jurídica. Advogado público. Honorários advocatícios. Sucumbência. Princípio da legalidade. Teto remuneratório]

Tratam os autos de representação instaurada perante este Tribunal a partir do Ofício 136/2013, oriundo do Poder Judiciário Estadual, expedido pela Exma. Juíza da Vara de Fazenda Pública Estadual, Municipal e Registros Públicos, Dra. Cláudia Cezana Sangali de Mello Miguel, em desfavor do então Prefeito Municipal de Marataízes, Sr. Jander Nunes Vidal, e do Procurador Municipal à época, Sr. Claudemir Carlos de Oliveira, em que aponta supostas ilegalidades no recebimento de verbas sucumbenciais pelos procuradores municipais, durante o exercício de 2011.

[...] Numa análise perfunctória dos autos, extrai-se que a discussão nodal aqui focada cinge-se ao pagamento de honorários de sucumbência recebidos pela Administração Pública e posteriormente repassados aos procuradores, o que nos termos processuais deveria cumprir dois pontos: exigência de lei em sentido estrito e observância ao teto constitucional remuneratório.

Neste sentido, verifico que a área técnica deste Tribunal foi taxativa ao asseverar que a representação em tela deve ser julgada improcedente quanto ao mérito, sobretudo porque a questão já se encontra decidida no âmbito judicial em favor dos procuradores municipais de Marataízes, conforme fundamentação expendida em sua Manifestação Técnica 118/2018-7 (observado o teto constitucional do artigo 37, XI, da CRFB/1988). Segundo a Secex Previdência, apesar da primeira instância judicial ter decidido o caso em desfavor dos representados, com a parcial procedência dos pedidos formulados na ação popular ajuizada pelo cidadão Leandro Bastos Pinheiro, verifica-se que, em segunda instância, a Primeira Câmara Cível do TJES reformou a decisão supracitada, dando provimento ao recurso de apelação 000.347302.2011.8.08.0069, em conformidade com o v. acórdão da lavra do Relator, Desembargador Lyrio Regis de Souza Lyrio, cuja ementa segue nestes termos:

[...] Assevera a área técnica deste Tribunal que a "propalada ilegalidade não subsiste, apesar da atecnia da norma local, ressalvada por ambas as instâncias julgadoras no âmbito judicial." Esclarece que uma vez "atendida a exigência supracitada, a previsão em lei é possível que a Fazenda Pública destine a verba aos seus procuradores. No entanto, ausente lei será ilegal o pagamento, porque a titularidade é do ente público. É o que se dessume do julgamento de caso análogo em que figurava a Associação dos Procuradores do Estado do Espírito Santo."

Ressalte-se que a matéria foi analisada à luz das disposições contidas no novo Código de Processo Civil, pois segundo o corpo técnico a interpretação conferida pelo Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo encontra ressonância nas demais instâncias superiores, tendo o Superior Tribunal de Justiça se pronunciado pela natureza pública e respectiva titularidade do ente público, mesmo após edição do novo CPC, inclusive com relação aos advogados contratados por autarquias, em conformidade com os julgados abaixo:

[...] Completando a instrução processual, a Manifestação Técnica 118/2018-7 lembra que no caso de recebimento dos honorários de sucumbência pelos procuradores deve ser ressalvado que para fins de aferição do teto constitucional o Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro decidiu que a remuneração nesses casos não pode ultrapassar o teto, conforme exposto no bojo do Processo 0032334- 29.2016.8.19.0000.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 913AF-C51CA-98482

> **Em outras palavras, a remuneração dos procuradores municipais deve observar o teto acima indicado, para fins de observância ao disposto no art. 37, XI, da CRFB/88.**
>
> [...] De resto, como consequência da ausência de irregularidade em relação a questão posta no item I.3.1 da MT 0118/2018-7, a equipe técnica conclui pela improcedência da representação em análise. – grifos nossos.
>
> (TCE-ES. Controle Externo > Fiscalização > Representação. Acórdão 00464/2018-5. Processo 05285/2013-5. Relator: Rodrigo Coelho do Carmo. Órgão Julgador: Ordinária/2ª Câmara. Data da sessão: 25/04/2018, Data da Publicação no DO-TCES: 25/06/2018).

Portanto, os honorários advocatícios sucumbenciais submetem-se aos limites remuneratórios aplicáveis, inclusive o do artigo 37, XI, da CRFB/1988.

2.2 O limite do teto constitucional deve ser considerado no montante total da remuneração (soma dos honorários sucumbenciais com o subsídio ou as parcelas remuneratórias)

Destaca-se que o valor da soma dos honorários com as demais verbas remuneratórias do advogado público não pode ultrapassar o teto constitucional previsto no artigo 37, XI, da CRFB/1988, conforme extrai-se do posicionamento do STF em controle concentrado de constitucionalidade na ADI 6159/PI:

> Em recente decisão, proferida em caso análogo à presente ação, o Plenário do Supremo Tribunal firmou os seguintes entendimentos: (i) o pagamento de honorários sucumbenciais aos advogados públicos é constitucional; (ii) o recebimento da verba é compatível com o regime de subsídios, nos termos do art. 39, § 4º, da Constituição; e (iii) **os honorários sucumbenciais, somados às demais verbas remuneratórias, devem estar limitados ao teto constitucional disposto no art. 37, XI, da Constituição** (ADIs 6165, 6178, 6181, 6197, Rel. Min. Alexandre de Moraes, e ADI 6053, Rel. para acórdão Min. Alexandre de Moraes, julgadas na Sessão Virtual de 12.06.2020 a 19.06.2020).(grifos nossos)

O Ministro Barroso, relator da ADI 6159-PI explicou que a soma dos honorários sucumbenciais com as demais parcelas remuneratórias deve ser limitada ao teto constitucional porque em essência, os honorários sucumbenciais de advogados públicos são verbas de natureza alimentar, conforme abaixo copiado:

> Em meu voto, destaquei que, embora não haja vedação constitucional ao pagamento de honorários a advogados públicos, o montante recebido, somado às demais verbas remuneratórias, não deve exceder o subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal. O motivo da limitação ao teto consiste na natureza remuneratória dos honorários. A verba retribui a atividade pública desempenhada e é recebida em razão do exercício do cargo. Assim, deve estar submetida ao teto constitucional.

2.3 Compatibilidade entre a remuneração exclusiva por subsídio e o recebimento de honorários sucumbenciais

O Supremo Tribunal Federal entendeu que a remuneração por subsídio a procurador ou advogado público é compatível com a percepção de honorários sucumbenciais previstos no art. 39, § 4°, da Constituição da República. Nesse sentido, expressa-se o Ministro Alexandre de Moraes:

> Diante disso, afasto a alegação veiculada na inicial e concluo que a percepção de honorários de sucumbência pelos advogados públicos

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 913AF-C51CA-98482

> federais não representa ofensa à determinação constitucional de remuneração exclusiva mediante subsídio (arts. 39, § 4º, e 135 da CF).

Nas palavras de José Afonso da Silva, o conceito subsídio como parcela única só repele os acréscimos de espécies remuneratórias do trabalho usual do servidor, o que não é o caso dos honorários:

> (...) o conceito de parcela única só repele os acréscimos de espécies remuneratórias do trabalho normal do servidor. Não impede que ele aufira outras verbas pecuniárias que tenham fundamentos diversos, desde que consignados em normas constitucionais. Ora, o § 3º do art. 39, remetendo-se ao art. 7º, manda aplicar aos servidores ocupantes de cargos públicos (não ocupantes de mandato eletivo, de emprego ou de funções públicas) algumas vantagens pecuniárias, nele consignadas, que não entram naqueles títulos vedados.

2.4 Estruturação legal dos honorários sucumbenciais em modelo de remuneração por performance como expressão do princípio da eficiência do serviço público

O Supremo Tribunal Federal, na ADI 6053, expôs que há compatibilidade entre os honorários sucumbenciais e a remuneração por subsídio, sobretudo quando estruturado como um modelo de remuneração por performance, focado em aumentar a eficiência do serviço público:

> Órgão julgador: Tribunal Pleno
>
> **Relator(a):** Min. MARCO AURÉLIO
>
> Redator(a) do acórdão: Min. ALEXANDRE DE MORAES
>
> Julgamento: 22/06/2020
>
> Publicação: 30/07/2020
>
> Ementa: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. INTERDEPENDÊNCIA E COMPLEMENTARIDADE DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS PREVISTAS NOS ARTIGOS 37, CAPUT, XI, E 39, §§ 4º E 8º, E DAS PREVISÕES ESTABELECIDAS NO TÍTULO IV, CAPÍTULO IV, SEÇÕES II E IV, DO TEXTO CONSTITUCIONAL. POSSIBILIDADE DO RECEBIMENTO DE VERBA DE **HONORÁRIOS** DE SUCUMBÊNCIA POR **ADVOGADOS PÚBLICOS** CUMULADA COM SUBSÍDIO. NECESSIDADE DE ABSOLUTO RESPEITO AO TETO CONSTITUCIONAL DO FUNCIONALISMO **PÚBLICO**. 1. A natureza constitucional dos serviços prestados pelos **advogados públicos** possibilita **o recebimento da verba de honorários sucumbenciais, nos termos da lei**. A CORTE, recentemente, assentou que "o artigo 39, § 4º, da Constituição Federal, não constitui vedação absoluta de pagamento de outras verbas além do subsídio" (ADI 4.941, Rel. Min. TEORI ZAVASCKI, Relator p/ acórdão, Min. LUIZ FUX, DJe de 7/2/2020). 2. Nada obstante **compatível com o regime de subsídio, sobretudo quando estruturado como um modelo de remuneração por performance, com vistas à eficiência do serviço público**, a possibilidade de **advogados públicos** perceberem verbas honorárias sucumbenciais não afasta a incidência do teto remuneratório estabelecido pelo art. 37, XI, da Constituição Federal. 3. AÇÃO PARCIALMENTE PROCEDENTE.

O Tribunal de Contas da União se manifestou no Acórdão 307/2021- Plenário, no mesmo sentido que o STF em observância ao estabelecido na ADI 6053-DF:

> GRUPO II – CLASSE VII – Plenário - TC 004.745/2018-3 - Natureza(s): Representação
>
> (...)

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. AGU. CCHA. PAGAMENTO DE HONORÁRIOS DE SUCUMBÊNCIA NOS TERMOS DA LEI 13.327/2016, EM FAVOR DE ADVOGADOS PÚBLICOS QUE ATUAM EM DEFESA DOS INTERESSES DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA E INDIRETA FEDERAL (ADVOGADOS DA UNIÃO, PROCURADORES DA FAZENDA NACIONAL, PROCURADORES FEDERAIS, PROCURADORES DO BANCO CENTRAL DO BRASIL E OCUPANTES DOS QUADROS SUPLEMENTARES EM EXTINÇÃO). MATÉRIA DECIDIDA PARCIALMENTE PELO STF NA ADI 6.053-DF. CONSTITUCIONALIDADE DO PAGAMENTO DOS HONORÁRIOS AOS ADVOGADOS PÚBLICOS. NATUREZA REMUNERATÓRIA DOS HONORÁRIOS. SUJEIÇÃO AO TETO REMUNERATÓRIO CONSTITUCIONAL. RECURSOS DE NATUREZA PÚBLICA. GESTÃO SUJEITA AOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, ESPECIALMENTE QUANTO AOS ASPECTOS DE TRANSPARÊNCIA E CONTROLE. PROCEDÊNCIA PARCIAL. DETERMINAÇÃO. FIXAÇÃO DE ENTENDIMENTOS. CIÊNCIA.

1. Conforme decidido pelo Supremo Tribunal no julgamento da ADI 6.053-DF, o pagamento de honorários de sucumbência previsto na Lei 13.327/2016 institui modelo de remuneração por performance, compatível com o regime de subsídio, **visando à eficiência do serviço público**, sujeito à incidência do teto remuneratório estabelecido pelo art. 37, XI, da Constituição Federal.

2.(...)

3. É permitido à União e aos entes da administração indireta federal praticar atos processuais para assegurar a fixação dos honorários de sucumbência em valores razoáveis, com o objetivo de assegurar a efetividade do modelo remuneratório baseado no estímulo à eficiência dos servidores que atuam no patrocínio de seus interesses jurídicos.

2.5 O ente federativo precisa regulamentar em lei própria o direito autônomo dos procuradores e advogados públicos a receberem honorários sucumbenciais de modo a afastar a possibilidade de compensação de débitos do ente público com a verba originada a partir dos honorários sucumbenciais

O Voto do Ministro Alexandre de Moraes que deu origem à decisão do Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo 1.464.986 Rio Grande do Sul esclareceu que a norma do artigo 85 parágrafo 19 do CPC é uma norma de eficácia contida, ou seja, que precisa ser regulamentada pela legislação do ente federativo:

> No julgamento da ADI 6.053, reconheceu-se o caráter de norma de eficácia contida do § 1º do art. 85 do Código de Processo Civil, no que diz respeito ao direito próprio dos advogados públicos ao recebimento de honorários de sucumbência, analisando-se, naquela ação de controle concentrado, os termos da Lei 13.327/2016, que veio regular e dar concretude à permissão legal prevista na legislação processual em relação aos advogados públicos que representam a União.
>
> Afirmou-se, assim, a permissão constitucional para que lei específica regulamente o direito dos advogados públicos ao recebimento de honorários de sucumbência, fixados nos termos do art. 85 do Código de Processo Civil.
>
> (...)
>
> E, observe-se que a decisão tomada pela CORTE, dando interpretação conforme aos dispositivos questionados, afirmou a constitucionalidade do § 19 do art. 85, do Código de Processo Civil, ou seja, o direito dos advogados públicos receberem honorários de sucumbência, nos

termos de lei própria que venha a regular a matéria, como o fora regulamentado não só pela Lei 8.906/1994, de forma genérica à toda a advocacia, mas também pela Lei 13.327/2016, no âmbito da União, suas autarquias e fundações públicas.

Assim, **regulamentado o direito ao recebimento de honorários de sucumbência por advogados públicos, na forma da parte final do § 19 do Art. 85, do Código de Processo Civil, não há mais que se falar em possibilidade de compensação dos honorários de sucumbência devidos aos advogados públicos com eventuais débitos havidos pelo ente representado com o devedor da sucumbência**.

Portanto, para garantir a eficácia da norma e o recebimento do pagamento de honorários sucumbenciais a advogados públicos, é preciso haver regulamentação própria em diploma legal pelo ente ao qual está vinculado o procurador ou advogado público na qual esteja expressamente disposto o **direito autônomo** do advogado público a receber honorários de sucumbência.

AgInt no REsp 2087090 / DF - AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL 2023/0258344-5

Relatora: Ministra REGINA HELENA COSTA (1157)

Órgão Julgador: T1 - PRIMEIRA TURMA

Data do Julgamento: 16/09/2024

Ementa

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. NOVO JULGAMENTO DO AGRAVO INTERNO. ALTERAÇÃO DE ENTENDIMENTO QUANTO AO TEMA. ADEQUAÇÃO ÀS PREMISSAS ESTABELECIDAS PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. HONORÁRIOS SUCUMBENCIAIS EM FAVOR DA PESSOA DE DIREITO PÚBLICO. VERBA AUTÔNOMA PERTENCENTE AO ADVOGADO PÚBLICO. REGULAMENTAÇÃO POR LEI PRÓPRIA. COMPENSAÇÃO COM PRECATÓRIO. IMPOSSIBILIDADE.

I - Em observância à decisão proferida nos autos da Reclamação n. 65.774/DF (STF), de rigor o novo julgamento do Agravo Interno.

II - Esta Corte adotava a compreensão de que os honorários advocatícios de sucumbência, devidos quando vencedora a Fazenda Pública, não constituíam direito autônomo dos seus procuradores ou representantes judiciais, porquanto integravam o patrimônio da pessoa de direito público e, por conseguinte, seria legítima a compensação de tais valores com créditos inscritos em precatório.

III - Entretanto, o Supremo Tribunal Federal, na ADI n. 6.053/DF, fixou as seguintes orientações, de efeito vinculante: i) o pagamento de honorários sucumbenciais aos advogados públicos é constitucional; ii) os honorários de sucumbência fixados na sentença favorável a ente público pertencem a seus advogados ou procuradores, consistindo verba autônoma e destacada de eventual direito material do ente representado; iii) o recebimento da verba é compatível com o regime de subsídios, nos termos do art. 39, § 4°, da Constituição da República; e iv) os honorários sucumbenciais, somados às demais verbas remuneratórias, devem estar limitados ao teto constitucional disposto no art. 37, XI, da Carta Política.

IV - No âmbito da Reclamação n. 65.774/DF, o Supremo Tribunal Federal consignou, consoante as diretrizes estabelecidas na ADI n. 6.053/DF, que, havendo norma legal regulamentando o direito

> autônomo dos advogados ou procuradores públicos ao recebimento dos honorários sucumbenciais, está afastada a possibilidade de compensação de tais verbas com débitos do respectivo ente representado.
>
> V - Em relação ao Distrito Federal, houve regulamentação, por norma legal própria, atribuindo os honorários sucumbenciais, nos processos judiciais que envolvam a Fazenda Pública, aos seus advogados ou procuradores. Portanto, nos termos do que fora decidido pelo Supremo Tribunal Federal, não há que se falar em compensação dessas verbas com eventuais débitos do ente público.
>
> VI - Agravo interno provido para negar provimento ao Recurso Especial.

Ressalta-se que este entendimento é recente, tal qual disposto pela Ministra Regina Helena Costa da Primeira Turma do STJ em seu Voto:

> Nos termos da fundamentação da decisão agravada, esta Corte adotava a compreensão no sentido de que os honorários advocatícios de sucumbência, devidos quando vencedora a Fazenda Pública, não constituíam direito autônomo dos seus procuradores ou representantes judiciais, porquanto integravam o patrimônio da pessoa de direito público e, por conseguinte, seria legítima a compensação de tais valores com créditos inscritos em precatório, como espelham os precedentes assim ementados:
>
> (...) PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO EM RECURSO ESPECIAL.
>
> HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS DEVIDOS À FAZENDA PÚBLICA. COMPENSAÇÃO COM PRECATÓRIO. POSSIBILIDADE. [...] 2. A decisão impugnada encontra-se em conformidade com a jurisprudência desta Corte Superior de que os honorários advocatícios de sucumbência, quando vencedora a Fazenda Pública, não constituem direito autônomo do procurador judicial, porque integram o patrimônio público do ente público, de modo a permitir, nessa hipótese, a compensação da verba honorária devida ao ente público com o montante a que o credor tem direito de receber do Estado, via precatório.
>
> Precedentes. 4. Agravo Interno não provido. (AgInt no REsp n. 2.055.072/DF, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 12/6/2023, DJe de 27/6/2023).

Conforme o estabelecido pelo Supremo Tribunal Federal nas linhas acima, caso não haja regulamentação legal própria do parágrafo 19 do artigo 85 do CPC na ordem jurídica local a fim de assegurar o direito autônomo do advogado público a receber honorários sucumbenciais, subsistirá a possibilidade de compensação de débitos do ente público com a verba originada a partir dos honorários sucumbenciais.

2.6 A verba advinda de honorários de sucumbência só pode ser destinada àqueles que exercem a advocacia em representação ao ente público

Apenas os ocupantes de cargos de advogados e procuradores e, portanto, exercem a advocacia em representação ao ente público, fazem jus aos honorários advocatícios, conforme definido na Lei 8906, de 4 de julho de 1994:

> Artigo 3º – O exercício da atividade de advocacia no território brasileiro e a denominação de advogado são privativos dos inscritos na Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). § 1º. Exercem atividade de advocacia, sujeitando-se ao regime desta lei, além do regime próprio a que se

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 913AF-C51CA-98482

> subordinem, os integrantes da Advocacia-Geral da União, da Procuradoria da Fazenda Nacional, da Defensoria Pública e das Procuradorias e Consultorias Jurídicas dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas entidades de administração indireta e fundacional.
>
> Art. 22. A prestação de serviço profissional assegura aos inscritos na OAB o direito aos honorários convencionados, aos fixados por arbitramento judicial e aos de sucumbência.
>
> Art. 33. Os honorários incluídos na condenação, por arbitramento ou sucumbência, pertencem ao advogado, tende este direito autônomo para executar a sentença nesta parte, podendo requerer que o precatório, quando necessário, seja expedido em seu favor.

O Supremo Tribunal Federal, ao interpretar as normas que tratam da organização da Advocacia Pública, estabeleceu que "as atividades de consultoria e representação em juízo devem ser organizadas, no âmbito de cada ente político, em um órgão e carreira centralizados, afastada a possibilidade de instituição de estrutura plural". Portanto, as demais carreiras do mesmo ente político não podem receber honorários de sucumbência:

> . as atividades de consultoria e representação em juízo devem ser organizadas, no âmbito de cada ente político, em um órgão e carreira centralizados, afastada a possibilidade de instituição de estrutura plural, vigente o princípio da unicidade da representação judicial (ADI 1.679, Rel. Min. GILMAR MENDES, Pleno, DJ de 21/11/2003);
>
> . compete a esses órgãos e carreiras, com exclusividade, o exercício das referidas atividades de consultoria e representação em juízo, vedada a atribuição desses misteres a outras estruturas administrativas. Nesse sentido, veja-se o precedente firmado no julgamento da ADI 4.834 MC ED (Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno, DJe de 18/2/2015).

Importante destacar o conteúdo do Voto do Ministro Celso de Mello na ADI 4834:

> O conteúdo normativo do art. 132 da Constituição da República revela os limites materiais em cujo âmbito processar-se-á a atuação funcional dos integrantes da Procuradoria-Geral do Estado e do Distrito Federal. Nele, contém-se norma de eficácia vinculante e cogente para as unidades federadas locais que não permite conferir a terceiros – senão aos próprios Procuradores do Estado e do Distrito Federal – o exercício intransferível e indisponível, das funções de representação judicial e de consultoria jurídica da respectiva unidade federada. […] A representação institucional do Estado-membro em juízo ou em atividade de consultoria jurídica traduz prerrogativa de índole constitucional outorgada, pela Carta Federal (art. 132), aos Procuradores do Estado. Operou-se, nesse referido preceito da Constituição Federal, uma inderrogável imputação de específica atividade funcional cujos destinatários são, exclusivamente, os Procuradores do Estado.

Por consequência, apenas os advogados e procuradores públicos que fazem parte das carreiras públicas de advocacia nos termos acima destacados que podem receber honorários sucumbenciais. Outros servidores não podem receber parcela oriunda desta verba.

2.7 Definição das formas de recolhimento, contabilização e gestão dos honorários sucumbenciais

2.7.1 Necessidade de regulamentação legal específica da matéria pelo ente político

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 913AF-C51CA-98482

O parágrafo 19 do artigo 85 do Código de Processo Civil exige **a regulamentação legal** dos honorários advocatícios sucumbenciais dos advogados e procuradores públicos de maneira que o pagamento de honorários sucumbenciais seja compatibilizado com a carreira e com a organização financeira e orçamentária do órgão público ao qual estiver vinculado. Nesse contexto, o Ministro Alexandre de Moraes, citando o Ministro Marco Aurélio de Mello na ADI 6053-DF, destaca que a previsão de honorários de sucumbência para advogados públicos é uma norma de eficácia contida (que precisa de regulamentação para surtir todos os seus efeitos):

> Ao contrário, tratando-se de norma de eficácia contida, nela foi expressamente ressalvada a imprescindibilidade, para o fim de dar concretude ao direito previsto, de ter-se edição de lei específica – a qual, observem, sobreveio, no âmbito federal, com a publicação da Lei nº 13.327/2016, de iniciativa do Presidente da República, mediante a qual regulamentado, com riqueza de detalhes, o alcance e o procedimento relativos ao "ao recebimento de honorários advocatícios de sucumbência" pelos ocupantes dos cargos de Advogado da União, Procurador da Fazenda Nacional, Procurador Federal, procurador do Banco Central do Brasil e de outras quadros suplementares em extinção.

Dessa forma, a norma expressamente ressalva a necessidade de uma legislação específica para a implementação desse direito. No âmbito federal, a regulamentação foi concretizada com a Lei nº 13.327/2016, que detalhou os procedimentos relacionados ao recebimento de honorários sucumbenciais pelos advogados públicos.

Apesar de as respostas poderem variar conforme a legislação local, algumas conclusões gerais podem ser extraídas e serão abordadas nos parágrafos seguintes.

2.7.2 Os honorários sucumbenciais não são do advogado que representou o ente político na demanda judicial, são dos ocupantes das carreiras de advocacia pública do ente.

Não obstante, o Voto do Ministro Marco Aurélio de Mello na ADI 6053-DF explica a ausência de objetivos ressarcitórios subjetivos daqueles advogados que atuaram especificamente na demanda judicial que deu origem aos honorários sucumbenciais.

> Vale ter presente a percepção linear da verba sucumbencial, observado o tempo de efetivo exercício no cargo, pelos membros das carreiras da Advocacia Pública – incluindo-se os servidores inativos, de acordo com o tempo de aposentadoria –, ausente objetivo ressarcitório considerada a atuação específica do advogado público em determinada demanda judicial na defesa dos interesses da Administração.

No âmbito federal a matéria é regulamentada pela Lei nº 13.327/2016. O artigo 31 da Lei nº 13.327/2016 estabelece a forma de cálculo do rateio dos honorários sucumbenciais:

> Artigo 31. Os valores dos honorários devidos serão calculados segundo o tempo de efetivo exercício no cargo, para os ativos, e pelo tempo de aposentadoria, para os inativos, com efeitos financeiros a contar da publicação desta Lei, obtidos pelo rateio nas seguintes proporções:
>
> I – para os ativos, 50% (cinquenta por cento) de uma cotaparte após o primeiro ano de efetivo exercício, crescente na proporção de 25 (vinte e cinco) pontos percentuais após completar cada um dos 2 (dois) anos seguintes;

> II – para os inativos, 100% (cem por cento) de uma cotaparte durante o primeiro ano de aposentadoria, decrescente à proporção de 7 (sete) pontos percentuais a cada um dos 9 (nove) anos seguintes, mantendo-se o percentual fixo e permanente até a data de cessação da aposentadoria.
>
> § 1º. O rateio será feito sem distinção de cargo, carreira e órgão ou entidade de lotação.
>
> § 2º. Para os fins deste artigo, o tempo de exercício efetivo será contado como o tempo decorrido em qualquer um dos cargos de que trata este Capítulo, desde que não haja quebra de continuidade com a mudança de cargo.

(...)

2.7.5 Os honorários sucumbenciais não devem ser contabilizados para fins previdenciários

No âmbito federal, assim como não servem como base de cálculo para gratificações ou vantagens pecuniárias, os honorários sucumbenciais não devem ser contabilizados para fins de contribuição previdenciária. Nesse sentido versa o artigo 32, da Lei 13.327/2016:

> Art. 32. Os honorários não integrarão a base de cálculo, compulsória ou facultativa, da contribuição previdenciária

(...)

No item 2.7.3 ("*Natureza pública dos recursos oriundos dos honorários sucumbenciais, submissão aos princípios da Administração pública e ao Controle do Tribunal de Contas*") da Instrução Técnica 00003/2025-1, a área técnica faz referência ao Acórdão nº 307/2021 – Plenário do Tribunal de Contas da União para consignar que os honorários sucumbenciais são "*recursos de natureza pública*" e tecer considerações relacionadas ao tema. Essa lógica também norteia a argumentação contida nos itens 2.8 ("*Forma de Recolhimento*") e 2.9 ("*Procedimentos Contábeis*") da r. manifestação da área técnica. O fundamento para a aludida linha de raciocínio da Instrução Técnica 00003/2025-1 é o item 9.3.2 do Acórdão nº 307/2021, que tinha a seguinte redação:

> 9.3.2 são recursos de natureza pública, cuja gestão submete-se aos princípios da Administração Pública, especialmente no que tange às exigências de transparência e controle;

No entanto, o **item 9.3.2 do Acórdão nº 307/2021 foi tornado insubsistente** pelo **Acórdão nº 2965/2021 – Plenário do próprio TCU**, por meio do qual foram acolhidos embargos de declaração opostos pela Advocacia-Geral da União, pela Associação Nacional dos Advogados Públicos Federais e pelo Conselho Curador dos Honorários Advocatícios. Vejamos o dispositivo do **Acórdão nº 2965/2021**:

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 913AF-C51CA-98482

> ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, com fundamento no art. 34 da Lei 8.443/1992, e diante das razões expostas pelo Relator, em:
>
> 9.1 conhecer dos embargos de declaração opostos pela Advocacia-Geral da União (AGU), pela Associação Nacional dos Advogados Públicos Federais (Anafe) e pelo Conselho Curador do Honorários Advocatícios (CCHA) para, no mérito, acolhê-los parcialmente, em caráter excepcional;
>
> 9.2 atribuir efeitos infringentes aos embargos de declaração para tornar insubsistente o subitem 9.3.2 do Acórdão 307/2021-TCU-Plenário, nos termos do § 16 do voto do Relator;
>
> 9.3 notificar, a respeito desta deliberação, a Advocacia-Geral da União, o Conselho Curador dos Honorários Advocatícios, Banco Central do Brasil, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, a Associação Nacional dos Advogados Públicos Federais e o Superior Tribunal de Justiça, conforme solicitação formulada no Ofício 64/2019-GDG (peça 62).

Destaca-se que o r. acórdão do TCU tornou sem efeito o (sub)item que sustentou a linha argumentativa da Instrução Técnica 00003/2025-1 quanto à natureza pública dos honorários sucumbenciais e suas consequências lógicas sobre a arrecadação e contabilização, além da gestão. Assim, o acórdão não pode ser utilizado para sustentar as conclusões da área técnica desta Corte de Contas Estadual.

Nessa mesma linha, o Egrégio TCU teve a oportunidade de tornar insubsistente item do Acórdão 311/2021 – Plenário ("*9.1.1. os honorários advocatícios sucumbenciais de que trata a Lei 13.327/2016 constituem recursos de natureza pública"*), que havia reconhecido a natureza pública dos honorários advocatícios previstos na Lei 13.327/2016, já citada acima, que trata dos honorários advocatícios sucumbenciais para os advogados públicos federais. Trata-se do Acórdão nº 523/2023 – Plenário, que julgou e acolheu embargos de declaração opostos em face do Acórdão nº 311/2021, ambos proferidos no processo nº 027.291/2018-9, para "tornar insubsistente o item 9.1.1 do Acórdão 311/2021-TCU-Plenário". Colaciona-se a ementa do julgamento de 2023:

> EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. DENÚNCIA. CONSELHO CURADOR DOS HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS - CCHA. HONORÁRIOS DE SUCUMBÊNCIA DOS ADVOGADOS PÚBLICOS FEDERAIS. RECONHECIMENTO DE ALGUMAS DAS FALHAS APONTADAS. ACOLHIMENTO PARCIAL. EFEITOS INFRINGENTES. INSUBSISTÊNCIA DE UM DOS ITENS DO ACÓRDÃO EMBARGADO. NOVA REDAÇÃO DE OUTROS DOIS ITENS.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 913AF-C51CA-98482

Por oportuno, transcreve-se trecho do voto proferido pelo Ministro Relator Jorge Oliveira:

> 10. Reconheço, porém, que a Advocacia-Geral da União tem razão nas demais críticas que fez, relativas à desconsideração de decisão do STF com características vinculantes e *erga omnes*, à contradição com literal disposição da Lei 13.327/2016, à natureza jurídica do CCHA e ao regime de direito que deve regular a atuação deste último ente.
> 11. Ao decidir a ADI 6.053 (Relator o Ministro Marco Aurélio, Redator do Acórdão o Ministro Alexandre de Moraes), ainda antes da prolação do acórdão ora embargado, o STF - com efeitos vinculantes inclusive para esta Corte de Contas, por se tratar de controle abstrato de normas, nos termos do § 2º do art. 102 da Constituição Federal - declarou não só a constitucionalidade da percepção dos honorários de sucumbência pelos advogados públicos federais, mas também de toda a estrutura normativa pertinente à matéria, inclusive do art. 29 da Lei 13.327/2016, que atribui a titularidade daquela vantagem exclusivamente aos advogados públicos federais e, como consectário lógico, confere a ela natureza privada.
> 12. Observe-se que tal índole privada da rubrica foi confirmada pela Corte Suprema no Recurso Extraordinário - RE 896.796 (Relatora a Ministra Rosa Weber), que reconheceu a compatibilidade constitucional, entre outras, da Lei Distrital 5.369/2014, que expressamente conferia essa característica aos honorários devidos a advogados públicos.
> 13. Além disso, em razão de ter sido tacitamente declarada pelo STF a constitucionalidade do art. 35 da Lei 13.327/2016, que prevê, igualmente de forma expressa, que os valores arrecadados a título de honorários serão depositados em conta específica e não transitarão pela Conta Única do Tesouro Nacional, não há como deixar de reconhecer que os recursos em questão não podem ser tidos como orçamentários.
> 14. Além disso, não há como deixar de admitir que a decisão do STF na ADI 6.053, ao declarar a constitucionalidade de todo o ordenamento normativo relativo ao tema dos honorários devidos aos advogados públicos federais, confirmou a regularidade igualmente da sistemática ali estabelecida para gestão, partilha, pagamento e controle dos valores arrecadados e despendidos.
> 15. A referida sistemática, entretanto, ao contrário do que decidiu esta Corte no Acórdão embargado, não atribuiu ao CCHA natureza pública, o que indica a necessidade de revisão também desse aspecto da decisão desta Corte.
> 16. Acrescente-se que, conforme argumentado tanto no item 9 deste Voto quanto no julgado criticado, a possível natureza pública daquele Conselho seria consequência lógica do fato de ter sido ele criado especificamente para gerir recursos de índole supostamente pública.
> 17. Todavia, uma vez invalidada pelo Supremo Tribunal Federal a premissa da natureza pública dos honorários devidos aos advogados públicos federais, não há como manter a conclusão acima, o que confirma a imprescindibilidade de alterar os termos deste ponto da decisão contestada.
> 18. Em conclusão, a deliberação embargada, que expressamente reconheceu a existência da decisão do STF na ADI 6.053, não poderia, sob o pretexto da independência das instâncias, ter se omitido na avaliação de todas as repercussões do entendimento fixado pelo Supremo Tribunal Federal naquele julgado, que, como visto, confirmou a natureza privada e extraorçamentária dos honorários devidos aos advogados públicos federais e o cunho também privado do CCHA.

O r. acórdão do TCU afastou a natureza pública dos honorários advocatícios pagos aos advogados públicos, reconhecendo sua natureza privada e afirmando, ao analisar

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 913AF-C51CA-98482

a legislação aplicável aos advogados públicos federais, que os recursos não podem ser tidos como orçamentários. Para tanto, utilizou do entendimento adotado pelo STF na ADI nº 6.053 e no Recurso Extraordinário nº 896.976 (no qual foi reconhecida a validade de lei do Distrito Federal que prevê que os honorários sucumbenciais percebidos pelos Procuradores do Distrito Federal têm natureza de verba privada).

Como reconhecido pelo STF, não é porque os honorários advocatícios se submetem ao teto remuneratório constitucional que são receitas públicas.

Por conta das considerações acima, não há como se falar que os honorários advocatícios sucumbenciais são necessariamente receitas públicas.

Não podemos extrair da legislação orçamentária de aplicação nacional, notadamente do art. 11 da Lei Federal nº 4.320/64, que os honorários advocatícios são receitas públicas. Citemos sua redação:

> Art. 11 - A receita classificar-se-á nas seguintes categorias econômicas: Receitas Correntes e Receitas de Capital.
> § 1º - São Receitas Correntes as receitas tributária, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e outras e, ainda, as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas Correntes.
> § 2º - São Receitas de Capital as provenientes da realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas; da conversão, em espécie, de bens e direitos; os recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, destinados a atender despesas classificáveis em Despesas de Capital e, ainda, o *superavit* do Orçamento Corrente.
> § 3º - O *superavit* do Orçamento Corrente resultante do balanceamento dos totais das receitas e despesas correntes, apurado na demonstração a que se refere o Anexo nº 1, não constituirá item de receita orçamentária.
> § 4º - A classificação da receita obedecerá ao seguinte esquema:
> RECEITAS CORRENTES
> RECEITA TRIBUTÁRIA
> Impostos.
> Taxas.
> Contribuições de Melhoria.
> RECEITA DE CONTRIBUIÇÕES
> RECEITA PATRIMONIAL
> RECEITA AGROPECUÁRIA
> RECEITA INDUSTRIAL
> RECEITA DE SERVIÇOS
> TRANSFERÊNCIAS CORRENTES
> OUTRAS RECEITAS CORRENTES
> RECEITAS DE CAPITAL
> OPERAÇÕES DE CRÉDITO
> ALIENAÇÃO DE BENS
> AMORTIZAÇÃO DE EMPRÉSTIMOS

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 913AF-C51CA-98482

No entanto, embora entenda-se que os honorários sucumbenciais de advogados públicos tenham natureza privada, destaca-se que o seu regime jurídico é distinto, exigindo certas restrições e mecanismos específicos de controle.

Ressalta-se que o Supremo Tribunal Federal já reconheceu a possibilidade de advogados públicos perceberem honorários de sucumbência, desde que respeitados limites constitucionais, especialmente o teto remuneratório. Assim, ainda que o valor seja destinado ao profissional, a forma de gestão desses recursos deve observar critérios de legalidade, transparência e controle, por se tratar de verbas geradas no exercício de uma função pública.

Por isso, mesmo tendo natureza privada, os honorários sucumbenciais não podem ser administrados por entidades privadas, como associações de classe. Esse entendimento foi reafirmado pelo STF, que, por unanimidade, declarou a inconstitucionalidade do trecho da Lei Complementar nº 1.000/2018 do Estado de Rondônia que atribuía a uma entidade de classe privada a gestão e o rateio dos honorários advocatícios e de sucumbência dos procuradores estaduais. A decisão foi proferida no Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) 1.476.224, de relatoria do ministro Nunes Marques, com origem no Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia e teve seu julgamento finalizado em sessão virtual encerrada no dia 12 de maio de 2025.

É válido explanar que o caso teve início com recurso interposto contra decisão do TJ-RO, que já havia considerado inconstitucional o dispositivo legal por entender que a gestão de honorários por entidade privada comprometeria o controle e a fiscalização dos recursos.

No recurso extraordinário, o Estado argumentou que os honorários de sucumbência têm natureza privada e a sua gestão deveria ser alheia à esfera da administração pública. Contudo, o ministro Nunes Marques manteve o entendimento do tribunal de origem, considerando-o alinhado à jurisprudência do STF. Ele citou, como precedente, a ADI 6.170, na qual o Supremo declarou inconstitucional norma semelhante do

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 913AF-C51CA-98482

Estado do Ceará que atribuía a uma associação de procuradores a gestão dos honorários advocatícios.

O relator também rejeitou os argumentos do Estado baseados na ADI 6.182, esclarecendo que, naquela ocasião, o STF analisou apenas a validade do recebimento dos honorários por advogados públicos de Rondônia, sem examinar a possibilidade de gestão desses valores por entidade privada. Com base nesses fundamentos, o Plenário acompanhou integralmente o voto do ministro Nunes Marques e confirmou a inconstitucionalidade do dispositivo questionado.

Assim, a Suprema Corte considerou inconstitucional a delegação da gestão e do rateio dos honorários a entidades de classe, uma vez que isso comprometeria a fiscalização no manejo dos valores. Embora não sejam recursos públicos em sentido estrito, os honorários de sucumbência, quando recebidos por advogados públicos, estão sujeitos a um regime de controle compatível com a função estatal desempenhada. Vejamos a íntegra do voto do Min. Nunes Marques no Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) 1.476.224:

> **VOTO**
> **O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES (RELATOR):** O agravo interno, protocolado pelo Procurador-Geral do Estado de Rondônia, foi interposto no prazo legal. Conheço do recurso.
> Correta a decisão agravada.
> O acórdão do Tribunal de origem aduziu ser inconstitucional a parte final do *caput* do art. 9º da Lei Complementar n. 1.000/2018 do Estado de Rondônia, no que endereçou, a entidade de classe privada, a gestão e o rateio dos valores atinentes a verba honorária sucumbencial a ser percebida pelos procuradores estaduais.
> Tal conclusão está em conformidade com a orientação externada na ADI 6.170, ministra Cármen Lúcia, no bojo da qual foi assentada a inconstitucionalidade de previsão similar, constante de lei do Estado do Ceará (art. 44, caput e 2º, da Lei Complementar n. 134/2014, na redação dada pela Lei Complementar n. 189/2018), na qual atribuída à Associação dos Procuradores do Estado do Ceará (Apece), entidade privada, a regulamentação do rateio dos honorários advocatícios destinados aos procuradores e a responsabilidade pela manutenção da conta de depósito dessas verbas. O acórdão foi assim sintetizado:
>
> > AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR N. 134/2014 DO CEARÁ. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS DE SUCUMBÊNCIA DEVIDOS A PROCURADORES ESTADUAIS. COMPATIBILIDADE COM O REGIME DE SUBSÍDIO. LIMITAÇÃO AO TETO REMUNERATÓRIO CONSTITUCIONAL. PRECEDENTES.
> > AÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE PARA DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE DAS NORMAS PELAS QUAIS ATRIBUÍDAS À ASSOCIAÇÃO DE PROCURADORES ESTADUAIS A REGULAMENTAÇÃO DO RATEIO DOS HONORÁRIOS E A RESPONSABILIDADE PELA

> MANUTENÇÃO DA CONTA DE DEPÓSITO DESSAS VERBAS E PARA DAR INTERPRETAÇÃO CONFORME AOS PRECEITOS FIXANDO QUE OS HONORÁRIOS SUBMETEMSE E LIMITAM-SE PELO TETO REMUNERATÓRIO CONSTITUCIONALMENTE DEFINIDO.
> Plenário Virtual - minuta de voto - 06/12/2024 00:00
>
> Por fim, na ADI 6.182, o Supremo adotou ótica, considerado o art. 9º da Lei Complementar estadual n. 1.000/2018, tão somente no tocante à validade da percepção de honorários de sucumbência por advogados
> públicos do Estado de Rondônia. Não se analisou a problemática versada no caso concreto.
> Não houve, naquela oportunidade, manifestação do Plenário acerca da possibilidade ou não de entidade privada efetuar a gestão e a destinação da verba, o que veio a ocorrer apenas na apreciação da ADI 6.170.
> Do exposto, nego provimento ao agravo. É como voto.

Por fim, em relação ao tema concernente ao imposto de renda (item 2.11), a Instrução Técnica 00003/2025-1 consignou o seguinte:

> **2.11 Base de cálculo para incidência do Imposto de Renda dos honorários sucumbenciais pagos a advogados públicos;**
>
> Para entender as repercussões tributárias dos honorários sucumbenciais dos procuradores e advogados públicos, tal como a base de cálculo para incidência do Imposto de Renda, é necessário primeiro entender a natureza de tais verbas.
>
> A súmula vinculante nº 47 do STF, instituída em 2015, define os honorários sucumbenciais como uma verba de natureza alimentar, conforme abaixo exposto:
>
> > Súmula vinculante nº 47 - Os honorários advocatícios incluídos na condenação ou destacados do montante principal devido ao credor consubstanciam verba de natureza alimentar cuja satisfação ocorrerá com a expedição de precatório ou requisição de pequeno valor, observada ordem especial restrita aos créditos dessa natureza.
>
> O artigo 85, parágrafo 14 do CPC define que os honorários de sucumbência têm natureza alimentar e equipara tais verbas a uma parcela remuneratória típica da legislação trabalhista:
>
> > § 14. Os honorários constituem direito do advogado e têm natureza alimentar, com os mesmos privilégios dos créditos oriundos da legislação do trabalho, sendo vedada a compensação em caso de sucumbência parcial.
>
> Quando o Supremo Tribunal Federal (STF), no julgamento da ADI 6159, na qual o STF fixou a seguinte tese: "É constitucional o pagamento de honorários sucumbenciais aos advogados públicos, observando-se, porém, o limite remuneratório previsto no art. 37, XI, da Constituição", a Corte demonstrou que os honorários sucumbenciais são uma parcela remuneratória que, somada às demais parcelas, se submete ao teto remuneratório previsto no artigo 37, inciso XI, da Constituição Federal.
>
> Importante destacar, ainda, que a definição sobre a incidência (ou não) de imposto de renda sobre parcelas remuneratórias de natureza alimentícia (honorários sucumbenciais) constitui matéria de competência exclusiva da União (conforme o inciso III, do artigo 153, da Constituição Federal de 1988 e artigo 43, do Código Tributário Nacional), de modo que a base de cálculo para incidência de imposto de renda não pode ser analisada à luz da lei de cada ente político.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 913AF-C51CA-98482

O art. 46 da Lei 8.541, de 23 de dezembro de 1992 estabelece que os honorários sucumbenciais dos procuradores e advogados públicos são submetidos a imposto de renda e que são dispensadas a soma dos rendimentos pagos no mês, para aplicação da alíquota correspondente:

> Art. 46. O imposto sobre a renda incidente sobre os rendimentos pagos em cumprimento de decisão judicial será retido na fonte pela pessoa física ou jurídica obrigada ao pagamento, no momento em que, por qualquer forma, o rendimento se torne disponível para o beneficiário.
>
> § 1° Fica dispensada a soma dos rendimentos pagos no mês, para aplicação da alíquota correspondente, nos casos de:
>
> I - juros e indenizações por lucros cessantes;
>
> II - honorários advocatícios;
>
> III - remuneração pela prestação de serviços de engenheiro, médico, contador, leiloeiro, perito, assistente técnico, avaliador, síndico, testamenteiro e liquidante.
>
> § 2° Quando se tratar de rendimento sujeito à aplicação da tabela progressiva, deverá ser utilizada a tabela vigente no mês de pagamento.

Assim, conclui-se que a base de cálculo do Imposto de Renda incidente sobre os honorários sucumbenciais pagos a advogados públicos corresponde aos valores efetivamente disponibilizados ao beneficiário. A tributação é aplicada conforme a tabela progressiva vigente no mês do pagamento, em observância às disposições gerais da legislação federal.

Cabe registrar, por fim, a existência no âmbito federal do Manual do Imposto sobre a Renda Retido na Fonte (Mafon), publicado anualmente pela Receita Federal - Ministério da Fazenda, no qual estão explanados o fato gerador do imposto, o beneficiário, a alíquota/base de cálculo, o regime de tributação, a responsabilidade/recolhimento e o prazo de recolhimento, constituindo-se em referencial para as administrações públicas e advogados públicos.

Quanto ao ponto, o Ministério Público de Contas efetuou sugestão de complementação a respeito da proposta de encaminhamento da Área Técnica, nos seguintes termos:

> A concordância do MPC deriva do fato de que o NRC lançou análise judiciosa, embasada em correta interpretação do direito positivo e dos precedentes aplicáveis, tanto do TCU quanto do STF, mormente, no caso deste, do entendimento firmado na ADI 6159.
>
> Nada obstante, apenas para fins de clareza, o MPC requer que a resposta ao quesito 3 - indicada na proposta de encaminhamento acima transcrita no item 3.3 - explicite inequivocamente que a base de cálculo para incidência do Imposto de Renda é composta pelo valor total recebido a título de honorários sucumbenciais, somado ao subsídio, sujeito à tabela progressiva da Receita Federal.
>
> Não há dúvida de que essa é a opinião do NRC, razão pela qual o apontamento ora realizado não agita dissenso parcial, mas sim colaboração ministerial para que o correto raciocínio seja registrado do modo ainda mais claro e inequívoco.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 913AF-C51CA-98482

De fato, a proposta do MPC, a qual aderimos, torna mais clara a questão concernente à base de cálculo do imposto de renda, razão pela qual modifica-se a redação da proposta da área técnica à luz do entendimento do *parquet,* que acaba por aclarar um ponto da manifestação técnica, considerando que o art. 46 da Lei 8.541/1992 tem foco nas regras a respeito da retenção na fonte do Imposto de Renda pela pessoa física ou jurídica obrigada ao pagamento, o que torna desnecessária sua referência na proposta de deliberação.

Portanto, nos termos acima, restam respondidos os questionamentos formulados no presente Incidente de Prejulgado.

3. PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Por todo o exposto e com base na competência outorgada pelo inciso V, do artigo 29, da Resolução TC 261/2013 (Regimento Interno do TCEES), **acompanho, em parte,** o entendimento do Corpo Técnico e do Ministério Público de Contas, e **VOTO** no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte proposta de deliberação:

SERGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO
Conselheiro Relator

1. ACORDÃO TC-733/2025:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão plenária, ante as razões expostas, em:

1.1 Com base nos dados apresentados e acompanhando, em parte, os entendimentos da Área Técnica e do Ministério Público de Contas, responde-se aos questionamentos suscitados no Incidente de Prejulgado nos seguintes termos:

> **1.1.1** Os honorários sucumbenciais destinados a procuradores e advogados públicos possuem natureza alimentar e remuneratória, devendo, portanto, ser somados às demais parcelas remuneratórias para

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 913AF-C51CA-98482

fins de aplicação do teto constitucional previsto no art. 37, XI, da Constituição Federal;

1.1.2 Ainda que os honorários advocatícios de sucumbência percebidos por advogados públicos tenham natureza privada e não sejam receitas públicas, por estarem submetidos a regime jurídico específico, impõe-se a observância dos princípios da legalidade, moralidade administrativa, transparência e controle. Esse entendimento foi fixado pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 6.170 e reforçado no ARE 1.476.224/RO, rel. Min. Nunes Marques, julgado em sessão virtual encerrada em 12.5.2025;

1.1.3 A base de cálculo para a incidência do Imposto de Renda sobre os honorários sucumbenciais pagos a advogados públicos corresponde aos valores efetivamente disponibilizados ao beneficiário. A tributação ocorre conforme a tabela progressiva vigente no mês do pagamento. Assim, a base de cálculo para incidência do Imposto de Renda é composta pelo valor total recebido a título de honorários sucumbenciais, somado ao subsídio, sujeito à tabela progressiva da Receita Federal. Reforça-se que essa tributação segue o entendimento de que tais honorários possuem natureza alimentar e remuneratória, submetendo-se ao teto constitucional do artigo 37, XI, da Constituição Federal;

1.2 Dirimida a questão, **DETERMINA-SE** o apensamento dos respectivos autos ao **Processo TC 00784/2020-8** em que se originou o incidente, nos termos do § 2º do art. 352 do RITCEES.

2. Unânime.

3. Data da Sessão: 24/7/2025 - 35ª Sessão Ordinária do Plenário.

4. Especificação do quórum:

4.1. Conselheiros: Domingos Augusto Taufner (presidente), Sérgio Aboudib Ferreira Pinto (relator), Sebastião Carlos Ranna de Macedo, Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun, Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha e Davi Diniz de Carvalho.

4.2. Conselheiro substituto: Marco Antonio da Silva (em substituição).

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 913AF-C51CA-98482

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

Presidente

CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

Relator

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

CONSELHEIRO DAVI DINIZ DE CARVALHO

CONSELHEIRO SUBSTITUTO MARCO ANTONIO DA SILVA

Em substituição

Fui presente:

PROCURADOR DE CONTAS LUCIANO VIEIRA

Procurador-geral

ODILSON SOUZA BARBOSA JÚNIOR

Secretário-geral das Sessões

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 913AF-C51CA-98482