

Orientação Técnica



Nº 057 | 26 de fevereiro de 2026

Assunto: Titularidade do IRRF Incidente sobre Honorários Sucumbenciais de Advogados Públicos Municipais.

Ementa: Imposto de Renda – Verbas – Arrecadação – Titularidade – Competência – Advogados Públicos – Honorários.

I – INTRODUÇÃO

As recentes transformações no sistema tributário nacional, aliadas à consolidação de entendimentos vinculantes pelo Supremo Tribunal Federal em matéria de repartição constitucional de receitas, impõem aos gestores públicos municipais permanente atualização quanto aos mecanismos de arrecadação e à correta gestão das receitas públicas.

Nesse contexto, a disciplina jurídica dos honorários sucumbenciais percebidos por advogados públicos — especialmente quanto à sua natureza, à submissão ao teto constitucional e à incidência do Imposto de Renda Retido na Fonte — tem gerado recorrentes dúvidas na Administração Municipal, notadamente no que se refere à titularidade do produto da arrecadação do IRPF incidente sobre tais verbas.

O Supremo Tribunal Federal, ao julgar o RE 1293453/RS, sob regime de repercussão geral, firmou a tese de que pertence aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a titularidade das receitas arrecadadas a título de imposto de renda retido na fonte incidente sobre valores por eles pagos, a qualquer título, a pessoas físicas ou jurídicas, nos termos dos arts. 157, I, e 158, I, da Constituição Federal.



A presente Orientação Técnica tem por finalidade sistematizar o arcabouço constitucional, jurisprudencial, orçamentário e contábil aplicável à matéria, com o objetivo de demonstrar a competência do Município para gerir e apropriar-se da receita decorrente do IRPF incidente sobre honorários sucumbenciais pagos a seus procuradores, conferindo segurança jurídica aos gestores e prevenindo riscos fiscais e de responsabilização.

II – DOS HONORÁRIOS SUCUMBENCIAIS DOS ADVOGADOS PÚBLICOS

O art. 85, § 19, do Código de Processo Civil assegura aos advogados públicos o direito à percepção de honorários sucumbenciais, “nos termos da lei”, condicionando, portanto, a fruição plena desse direito à existência de disciplina normativa específica.

A constitucionalidade do pagamento foi expressamente reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI 6159, ocasião em que se 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.”

No mesmo sentido, a Corte assentou que o recebimento de honorários sucumbenciais é compatível com o regime de subsídio previsto no art. 39, § 4º, da Constituição Federal; e que tais verbas, quando somadas às demais parcelas remuneratórias percebidas pelo agente público, submetem-se ao teto constitucional estabelecido no art. 37, XI, da Constituição (ADIs 6165, 6178, 6181, 6197 e ADI 6053, todas sob relatoria do Min. Alexandre de Moraes ou com acórdão por ele redigido).

Embora reconhecida a constitucionalidade da verba, o Supremo Tribunal Federal atribuiu ao art. 85, § 19, natureza de norma de eficácia contida, destacando a imprescindibilidade de regulamentação infraconstitucional para conferir plena operatividade ao direito assegurado. Conforme salientado pelo Min. Alexandre de Moraes, ao citar voto do Min. Marco Aurélio na ADI 6053, a norma exige a edição de lei específica que

discipline o alcance, a forma de arrecadação, gestão e distribuição dos honorários sucumbenciais no âmbito de cada ente federativo:

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.

No plano federal, essa regulamentação foi implementada por meio da Lei nº 13.327/2016, de iniciativa do Presidente da República, a qual estabeleceu disciplina minuciosa acerca do recebimento e da gestão dos honorários de sucumbência pelos ocupantes dos cargos da Advocacia Pública da União, definindo critérios de rateio, natureza jurídica das verbas e mecanismos de controle.

Transpondo-se essa compreensão às demais esferas federativas, conclui-se que a implementação do direito à percepção de honorários sucumbenciais pelos advogados públicos estaduais e municipais igualmente demanda regulamentação própria, compatível com a estrutura organizacional, financeira e orçamentária do respectivo ente.

A gestão dessas verbas reveste-se de especial relevância, por envolver recursos decorrentes do exercício da função pública e submetidos aos princípios que regem a Administração Pública — notadamente legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Ademais, os atos relacionados à arrecadação, administração e pagamento dos honorários sucumbenciais sujeitam-se ao controle externo exercido pelos Tribunais de Contas, o que reforça a necessidade de disciplina normativa clara, mecanismos adequados de transparência e rigor na conformidade fiscal.

Assim, a adequada regulamentação local constitui pressuposto indispensável não apenas para a efetividade do direito assegurado pelo art. 85, § 19, do CPC, mas também para a preservação da segurança jurídica, da responsabilidade fiscal e da integridade da gestão pública.



III – DO IRPF RETIDO NO PAGAMENTO DOS HONORÁRIOS ADVOCATICIOS

Os honorários sucumbenciais percebidos por advogados públicos submetem-se à incidência do Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF), nos termos do art. 46 da Lei nº 8.541/1992.

A base de cálculo corresponde aos valores efetivamente disponibilizados ao beneficiário, aplicando-se a tabela progressiva vigente no mês do pagamento. Na hipótese de diferimento do pagamento em razão da observância do teto constitucional, a retenção deve ocorrer apenas no momento da efetiva disponibilização financeira ao advogado público, incidindo sobre o montante concretamente pago.

A controvérsia jurídica, portanto, não reside na incidência do tributo — que é incontroversa —, mas na definição da titularidade do produto da arrecadação do imposto retido.

Nesse ponto, a Receita Federal do Brasil, por meio da Solução de Consulta Disit/SRRF07 nº 7008/2023 (vinculada à Solução de Consulta Cosit nº 83/2019), manifestou o entendimento de que o IRRF incidente sobre honorários sucumbenciais pagos por Municípios deveria ser destinado à União. Fundamentou-se na premissa de que tais verbas teriam natureza extraorçamentária e não constituiriam despesa do ente federativo, razão pela qual não se enquadrariam na regra de repartição prevista no art. 158, I, da Constituição Federal.

Assunto: Imposto sobre a Renda Retido na Fonte -IRRF RETENÇÃO NA FONTE. HONORÁRIOS SUCUMBENCIAIS. ADVOGADOS MUNICIPAIS. Incide IRRF sobre os pagamentos relativos a verbas de natureza sucumbencial efetuados a advogados públicos municipais. Os valores de IRRF incidentes sobre as verbas sucumbenciais devem ser repassados à União Federal, uma vez que tais verbas possuem natureza extraorçamentária e não constituem despesa do ente, sendo, portanto, impassíveis de enquadramento ao disposto no art. 158, inciso I, da Constituição Federal. Tendo em vista a destinação diversa do produto da retenção sobre vencimentos e sobre honorários sucumbenciais - Município e União, respectivamente - as bases de cálculo devem ser consideradas em separado. Caso o pagamento seja diferido em respeito ao teto constitucional, a retenção - calculada mediante a aplicação das alíquotas progressivas sobre o total dos rendimentos efetivamente pagos na operação -somente será efetuada quando da efetiva disponibilização dos

valores aos beneficiários. Cabe à entidade que efetuar a retenção na fonte a apresentação da Declaração do Imposto sobre a Renda Retido na Fonte - Dirf, bem como o fornecimento do comprovante de rendimentos aos advogados, a fim de possibilitar-lhes o correto preenchimento da declaração de ajuste anual. SOLUÇÃO DE CONSULTA VINCULADA À SOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 83 - COSIT, DE 21 DE MARÇO DE 2019. Dispositivos Legais: Constituição Federal, art. 158, inciso I; Decreto nº 9.580, de 22 de novembro de 2018 - Regulamento do Imposto sobre a Renda (RIR/2018), art. 776; Instrução Normativa RFB nº 2.060, de 13 de dezembro de 2021, art. 2º; Instrução Normativa RFB nº 1.500, de 29 de outubro de 2014, art. 22, § 1º; Instrução Normativa RFB nº 1.757, de 10 de novembro de 2017, art. 2º, inciso I.

Segundo essa orientação administrativa, embora incida IRRF sobre os honorários sucumbenciais pagos a advogados públicos municipais, o produto da retenção não pertenceria ao Município, mas à União, distinguindo-se, assim, da retenção incidente sobre vencimentos e demais rendimentos pagos a servidores.

Todavia, essa interpretação restritiva não foi acolhida pelo Supremo Tribunal Federal ao julgar o RE 1293453 (Tema 1130 da repercussão geral). Na ocasião, a Corte conferiu interpretação ampla à expressão “rendimentos pagos, a qualquer título”, constante dos arts. 157, I, e 158, I, da Constituição Federal, fixando a seguinte tese:

Pertence ao Município, aos Estados e ao Distrito Federal a titularidade das receitas arrecadadas a título de imposto de renda retido na fonte incidente sobre valores pagos por eles, suas autarquias e fundações a pessoas físicas ou jurídicas contratadas para a prestação de bens ou serviços, conforme disposto nos arts. 158, I, e 157, I, da Constituição Federal.

No referido julgamento, a Receita Federal sustentava que apenas o imposto de renda incidente sobre rendimentos do trabalho pagos a servidores e empregados integraria a repartição constitucional, permanecendo com a União o produto da retenção incidente sobre pagamentos realizados a pessoas jurídicas ou a terceiros contratados.

O Supremo Tribunal Federal, contudo, afastou essa limitação, assentando que os arts. 157, I, e 158, I, da Constituição devem ser interpretados à luz do federalismo cooperativo e da finalidade de fortalecimento financeiro dos entes subnacionais. Destacou-se que o constituinte originário optou deliberadamente por utilizar a expressão



“rendimentos pagos, a qualquer título”, sem restringi-la à remuneração de servidores ou a rendimentos do trabalho.

A comparação sistemática com outros dispositivos constitucionais reforça essa conclusão: quando o constituinte pretendeu restringir a incidência a “rendimentos do trabalho”, assim o fez expressamente, como ocorre no art. 195, I, da Constituição. A ausência dessa limitação nos arts. 157, I, e 158, I, revela inequívoca intenção de conferir maior abrangência ao conceito de rendimentos para fins de repartição de receitas.

Desse modo, à luz da tese firmada no Tema 1130, posterior à Solução de Consulta Cosit nº 83/2019 e, portanto, aplicável, a regra constitucional de repartição alcança todos os valores pagos pelo ente federativo, independentemente da natureza jurídica específica da verba, desde que haja retenção na fonte do imposto de renda.

Não obstante, a aplicação automática desse entendimento aos honorários sucumbenciais exige análise técnica mais detida. A definição da titularidade do IRRF incidente sobre tais verbas demanda o exame prévio de sua natureza jurídica — se constituem, para fins constitucionais, rendimentos pagos pelo ente federativo —, a fim de assegurar adequada conformação entre o regime jurídico dos honorários e o sistema constitucional de repartição de receitas.

É precisamente nessa interseção entre a natureza jurídica dos honorários sucumbenciais e o alcance da expressão constitucional “rendimentos pagos, a qualquer título” que se situa o núcleo da controvérsia, impondo-se tratamento analítico e cauteloso por parte dos gestores públicos municipais.

IV - DA DISCUTÍVEL NATUREZA DOS HONORÁRIOS SUCUMBENCIAIS

A tese firmada pelo Supremo Tribunal Federal no RE 1293453 (Tema 1130) é inequívoca ao reconhecer que pertence aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a titularidade das receitas arrecadadas a título de imposto de renda retido na fonte incidente sobre valores pagos por eles, suas autarquias e fundações, a pessoas físicas ou jurídicas, nos termos dos arts. 157, I, e 158, I, da Constituição Federal.



A controvérsia, entretanto, desloca-se para um ponto específico: a natureza jurídica dos honorários sucumbenciais percebidos por advogados públicos.

Diversamente da hipótese examinada no RE 1293453 (Tema 1130) — que versou sobre valores pagos pelo ente federativo a pessoas físicas ou jurídicas no âmbito de contratações administrativas —, a controvérsia enfrentada na presente Orientação Técnica consiste em definir se os honorários sucumbenciais percebidos por advogados públicos configuram verbas efetivamente “pagas” pelo Município, para fins de incidência da tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal, ou se, em razão de sua alegada natureza extraorçamentária, estariam excluídos do alcance da jurisprudência da Corte, subsumindo-se ao entendimento restritivo manifestado pela Receita Federal.

Como é sabido os honorários sucumbenciais não se originam, em regra, de dotações orçamentárias próprias do Município. Trata-se de valores pagos pela parte vencida em demanda judicial, em razão do regime de sucumbência processual. Sob essa perspectiva, sustenta-se que tais verbas não constituiriam despesa pública típica nem teriam origem direta no erário, cabendo ao Município apenas a sua gestão e operacionalização, em observância aos comandos legais e constitucionais.

A discussão acerca da natureza desses recursos foi objeto de relevante manifestação do Tribunal de Contas da União. No âmbito do Acórdão nº 311/2021 – Plenário, havia-se afirmado que os honorários sucumbenciais previstos na Lei nº 13.327/2016 possuiriam natureza pública. Contudo, tal entendimento foi posteriormente revisto pelo Acórdão nº 523/2023 – Plenário, que tornou insubsistente o item respectivo, reconhecendo que os honorários advocatícios sucumbenciais pagos aos advogados públicos federais não ostentam natureza orçamentária pública, mas natureza privada, pertencente aos próprios advogados. Colaciona-se a ementa do julgamento de 2023:

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

Para tanto, o TCU valeu-se da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, especialmente da ADI 6053 e do RE 896976, nos quais se assentou que os honorários sucumbenciais possuem titularidade dos advogados, inclusive públicos, e que a submissão ao teto constitucional não lhes altera a natureza jurídica. O fato de se submeterem ao limite remuneratório do art. 37, XI, da Constituição não os converte automaticamente em receita pública.

Sob o prisma normativo, a titularidade privada dos honorários encontra respaldo no Estatuto da Advocacia (Lei nº 8.906/1994), que desde sua origem reconhece os honorários como direito do advogado, sem distinção entre profissionais públicos e privados. O Código de Processo Civil, em seu art. 85, § 19, reafirmou expressamente essa diretriz ao dispor que “os advogados públicos perceberão honorários de sucumbência, nos termos da lei”.

Não obstante, sob a ótica da contabilidade pública, observa-se tratamento distinto. As normas expedidas pela Secretaria do Tesouro Nacional orientam que os valores ingressados a título de honorários sucumbenciais sejam contabilizados como receita pública, usualmente classificados em “Outras Receitas Correntes”, e devem ser registrados sob a codificação 1.9.9.9.12.2.0 – Ônus de Sucumbência, como dispõe a Portaria SOF/ME nº 5.118, de 4 de maio de 2021. Paralelamente, o pagamento aos advogados públicos é registrado como despesa de pessoal, com reflexos no limite previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal, dada a sua natureza remuneratória e alimentar, devendo ser classificadas como “Despesas de Pessoal com Aplicação Direta”, especificamente no elemento “Outras Despesas Variáveis - Pessoal Civil” (3.1.90.16.99).

Essa dupla perspectiva — titularidade privada sob o enfoque civil-processual e tratamento orçamentário como receita ingressada e despesa de pessoal — revela uma tensão interpretativa ainda não completamente pacificada.



No âmbito municipal, a análise deve considerar uma peculiaridade adicional: embora os honorários não se originem de dotação orçamentária própria, seu ingresso ocorre por intermédio do ente público, que promove sua arrecadação, contabilização, controle e posterior distribuição aos advogados públicos, observadas as normas locais. Ademais, o pagamento integra a dinâmica remuneratória da carreira, sofre incidência do teto constitucional e repercute no cálculo da despesa total com pessoal.

Reconhecida, nesse contexto, a existência de ingresso formal nos cofres públicos, sua contabilização como receita e o subsequente pagamento como despesa de pessoal — ainda que vinculada e de titularidade final do advogado —, é juridicamente defensável compreender que tais valores se enquadram na expressão constitucional “rendimentos pagos, a qualquer título”, prevista nos arts. 157, I, e 158, I, da Constituição Federal, conforme interpretação ampliativa conferida pelo STF no Tema 1130.

Se o Município figura como sujeito pagador da verba — ainda que atue como gestor e repassador —, realizando a retenção do imposto de renda no momento da disponibilização financeira ao beneficiário, o produto da arrecadação do IRRF deve lhe pertencer, e não à União, em observância à sistemática constitucional de repartição de receitas.

Cumprе observar, por fim, que a Solução de Consulta da Receita Federal publicada em 2023 limitou-se a reiterar entendimento anteriormente firmado em 2019, sem promover análise aprofundada da tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 1130, julgado posteriormente. Tal circunstância fragiliza a subsistência do entendimento administrativo restritivo diante da orientação vinculante da Corte Constitucional.

Em síntese, a definição da titularidade do IRRF incidente sobre honorários sucumbenciais municipais exige análise integrada da natureza jurídica da verba, de seu tratamento contábil-orçamentário e da interpretação constitucional conferida pelo STF à repartição de receitas, sendo juridicamente sustentável a conclusão de que o produto da retenção pertence ao próprio Município.

V – CONCLUSÃO

Diante do exposto, verifica-se que a matéria ainda não se encontra integralmente pacificada, especialmente diante da orientação restritiva emanada da Receita Federal. Por outro lado, a interpretação constitucional firmada pelo Supremo Tribunal Federal no RE 1293453, sob regime de repercussão geral, conferiu alcance ampliativo à expressão “rendimentos pagos, a qualquer título”, reforçando a autonomia financeira dos entes subnacionais e a finalidade descentralizadora do sistema de repartição de receitas.

Embora os honorários sucumbenciais ostentem titularidade privada sob o enfoque civil-processual, é inegável que, no âmbito municipal, tais valores ingressam formalmente nos cofres públicos, são contabilizados como receita orçamentária, submetem-se a controle institucional e têm seu pagamento registrado como despesa de pessoal, inclusive com repercussão nos limites fiscais. Esse conjunto de elementos confere densidade jurídica à compreensão de que, para fins constitucionais, configuram valores pagos pelo Município, enquadrando-se, portanto, na hipótese de incidência dos arts. 157, I, e 158, I, da Constituição Federal.

Nesse cenário, revela-se juridicamente defensável — desde que existente legislação municipal específica disciplinando a arrecadação, gestão e distribuição dos honorários sucumbenciais — a manutenção, pelo Município, do produto da arrecadação do Imposto de Renda Retido na Fonte incidente sobre tais verbas.

Não obstante, recomenda-se cautela aos gestores públicos, com adoção de fundamentos técnicos consistentes, adequada motivação dos atos administrativos e observância rigorosa das normas de contabilidade pública e responsabilidade fiscal, considerando-se que a controvérsia ainda pode ser objeto de novos pronunciamentos judiciais ou de controle externo.

Em síntese, embora não se trate de entendimento absolutamente consolidado, as razões constitucionais, jurisprudenciais e orçamentárias analisadas nesta Orientação Técnica oferecem suporte jurídico relevante para que os Municípios, amparados por legislação própria e por interpretação sistemática da Constituição, mantenham em



seus cofres a arrecadação do IRRF incidente sobre os honorários sucumbenciais pagos a seus advogados públicos.

Ficamos à disposição para maiores esclarecimentos.

São José do Rio Preto, 26 de fevereiro de 2026.

METAPÚBLICA
CONSULTORIA E ASSESSORIA EM GESTÃO PÚBLICA LTDA

