

NOTA TÉCNICA 15/2025

Cliente	SINPOL/DF
Objeto	Análise <u>urgente</u> sobre a possibilidade e eventuais desdobramentos das alterações nos valores atinentes ao Serviço Voluntário.
Data	Brasília, 9 de novembro de 2025

**I. Do objeto**

1. Este parecer tem como objetivo responder à consulta jurídica urgente formulada pela Diretoria do SINPOL/DF, acerca da possibilidade e eventuais desdobramentos das alterações nos valores relativos ao Serviço Voluntário, criado pela Lei Distrital n. 6.261/2019.

2. O ponto controvertido reside na **natureza jurídica dessa verba** e se eventual majoração, diferenciação entre cargos ou reestruturação do benefício poderia **transmudar sua natureza de indenizatória para remuneratória**, ensejando repercussões em encargos previdenciários e tributários.

**II. Análise**

3. Diferentemente da denominação “Serviço Voluntário Gratificado”, a **Lei Distrital nº 6.261, de 29 de janeiro de 2019**, instituiu o Serviço Voluntário, consistente na prestação de serviços pelo policial civil fora da jornada ordinária, mediante adesão voluntária.

4. Para compensar pelo dispêndio extraordinário de tempo e esforço do servidor em prol da política pública instituída por Lei, para racionalização, eficiência e economicidade na gestão do efetivo policial, e a fim de se alcançar o fortalecimento das atividades de investigação, o art. 2º **instituiu o** pagamento de **“Indenização pelo Serviço Voluntário”**, fixando expressamente sua natureza de **verba indenizatória**, e não de retribuição permanente pelo serviço.

5. O **caráter indenizatório e eventual** é reafirmado no **art. 3º deste Diploma Legal**, ao dispor que o pagamento da indenização será devido **apenas quando houver prestação de serviço extraordinário e de forma voluntária**, não integrando, portanto, a estrutura remuneratória do cargo efetivo e não sendo devido a todos os servidores policiais de forma indiscriminada.

6. Acerca da temática, e em linha com o caráter indenizatório da verba porventura paga ao servidor, vale ressaltar posicionamento doutrinário<sup>1</sup>:

As indenizações são valores ou vantagens pecuniárias que apresentam as seguintes características definitórias: a) são eventuais (não são necessárias, ou inerentes, ao exercício do cargo público, mas decorrentes de fatos ou acontecimentos especiais previstos na norma); b) são isoladas, não se incorporando ou integrando aos vencimentos, subsídios ou proventos para qualquer fim; c) são compensatórias, pois estão sempre relacionadas a acontecimentos, atividades ou despesas extraordinárias feitas pelo servidor ou agente pelo exercício da função; d) são referenciadas a fatos, e não à pessoa do servidor.

7. Assim, a natureza jurídica da verba não decorre de sua denominação ou de eventual reestruturação administrativa, mas do **fato gerador que enseja sua percepção**,

---

<sup>1</sup> MOTTA, Fabrício Macedo. **Comentários à Constituição do Brasil**. J.J. Gomes Canotilho. *et at.*; outros autores e coordenadores Ingo Wolfgang Sarlet, Lênio Luiz Streck, Gilmar Ferreira Mendes. - 2. ed. - São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 1008.

isto é, a **adesão voluntária do servidor ao cumprimento de uma política pública instituída por lei**, em horário distinto de sua jornada ordinária, sujeito ao atendimento das necessidades eventuais da Administração. Nesse contexto, é o **fundamento do pagamento** — e não a forma ou o valor fixado — que define se trata de verba **indenizatória** ou **remuneratória**.

8. Para além do fato gerador, deve-se atentar para outras característica que também indicam a natureza da verba: a habitualidade e a vinculação direta com o exercício das atribuições regulares do cargo são os elementos que caracterizam a remuneração, tudo em sintonia com o art. 201, § 11, da Constituição Federal, enquanto a eventualidade e o caráter compensatório indicam tratar-se de indenização.

9. Nesse contexto, frisa-se ainda que as características diferenciadoras de uma verba indenizatória e uma verba remuneratória já foram assentadas pela Corte Suprema ao julgar o **Recurso Extraordinário nº 593.068/SC**, sob a sistemática da repercussão geral (Tema 163/STF), oportunidade em que se firmou tese vinculante no seguinte sentido: *Não incide contribuição previdenciária sobre verba não incorporável aos proventos de aposentadoria do servidor público, tais como terço de férias, serviços extraordinários, adicional noturno e adicional de insalubridade.*

10. No precedente qualificado, denota-se dos votos prolatados que os Ministros destacaram que somente devem figurar como base de cálculo da contribuição previdenciária as remunerações ou ganhos habituais que tenham repercussão em benefícios, ou seja, acúmulo de riqueza. Como consequência, ficam excluídas as verbas que não se incorporam à aposentadoria diante de sua natureza compensatória e eventual.

11. Esse precedente possui efeito vinculante e possui aderência à situação ora em exame, pois a **indenização pelo serviço voluntário** não se reveste de habitualidade,

dependendo da adesão voluntária e da necessidade da Administração, não repercutindo sobre benefícios previdenciários, a confirmar a sua natureza indenizatória.

12. Ademais, é válido ressaltar que, em atenção ao princípio da legalidade, qualquer diferenciação quanto ao montante pago a uma e outra carreira de um dado órgão da Administração Pública demanda a existência de lei formal, conforme já apontado pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais:

CONSULTA. ADMISSÃO. SERVIDOR PÚBLICO. MOTORISTA. PAGAMENTO DE DIÁRIAS DE VIAGEM COM VALORES DIFERENCIADOS. POSSIBILIDADE. DESPESAS COM ALIMENTAÇÃO. VERBA INDENIZATÓRIA. CARÁTER EVENTUAL. OBRIGATORIEDADE DE PRESTAÇÃO DE CONTAS. CONCESSÃO DE AUXÍLIO ALIMENTAÇÃO PERMANENTE OU DE VALE-REFEIÇÃO COM VALORES DIFERENCIADOS. POSSIBILIDADE. VERBA INDENIZATÓRIA. NÃO OBRIGATORIEDADE DE PRESTAÇÃO DE CONTAS. 1. Estando previsto na legislação de regência do órgão ou entidade o pagamento de diárias de viagem aos agentes públicos, sem distinção de cargo ou função, é também devido a servidores ocupantes do cargo de motorista, podendo o valor do benefício ser diferenciado, na norma de regência, com base em parâmetros objetivos tais como as atribuições do cargo ou função, os locais de destino, as distâncias percorridas, o período de deslocamento e a necessidade de pernoite. 2. A concessão de verba indenizatória, em caráter eventual, para custear os gastos com alimentação do agente público em viagens realizadas a serviço da Administração, exige a apresentação de prestação de contas, que pode ser simplificada, no caso do recebimento de diárias parciais ou auxílios dessa natureza sob qualquer denominação, ou rigorosa, com a apresentação de todos os comprovantes das despesas, nas hipóteses excepcionais de adiantamento e de reembolso. **3. A concessão de auxílio permanente para custear despesas com alimentação dos agentes públicos dispensa prestação de contas, todavia, depende de previsão legal e deve abranger todos os servidores do órgão ou entidade instituidora que se encontrem na mesma situação, sendo permitida a**

fixação de valores diferenciados, desde que tal distinção esteja prevista em lei e regulamentada em ato normativo próprio, e que sejam adotados parâmetros objetivos, devidamente justificados e pautados no princípio da isonomia. 4. Ficam revogadas as Consultas n.os 809480 e 862422, nos termos do parágrafo único do art. 161 do Regimento Interno. [CONSULTA n. 1135395. Rel. CONS. SUBST. TELMO PASSARELI. Sessão do dia 09/10/24. Disponibilizada no DOC do dia 11/11/24. Colegiado. PLENO.] - grifou-se

### III. Conclusão

13. Diante do exposto, conclui-se que, para a definição da natureza de verba paga aos servidores da polícia civil, é necessário examinar concretamente o fato gerador e as características que ensejam o dispêndio realizado pela Administração Pública, não sendo a quantia, por si só, ou a mera denominação como “indenizatória”, “remuneratória” ou “gratificação” aptas a fixar a natureza do pagamento porventura realizado.

É o parecer.

Thaisi Alexandre Jorge Siqueira  
OAB/DF nº 35.855