

SUPERSALÁRIOS E O TETO CONSTITUCIONAL:

NATUREZA DAS
VERBAS INDENIZATÓRIAS
E REMUNERATÓRIAS
E O PL N. 2721/2021



Movimento
Pessoas à Frente

JUNTAS POR UM MELHOR ESTADO

ESTUDO JURÍDICO | FEVEREIRO DE 2025



SOBRE O

Movimento Pessoas à Frente

Somos um movimento da sociedade civil, plural e suprapartidário, que elabora coletivamente diretrizes para uma gestão mais efetiva do Estado brasileiro. Com base em evidências e dados, ajudamos a construir e viabilizar propostas para aperfeiçoar políticas de gestão de pessoas no setor público, com foco em lideranças. Nossa rede de membros une especialistas, parlamentares, integrantes dos poderes públicos federal e estadual, sindicatos e terceiro setor, com visões políticas, sociais e econômicas plurais. Acreditamos que, com lideranças públicas que representem toda a diversidade da população brasileira, mais aptas, bem preparadas e com as condições necessárias para gerir suas equipes, é possível garantir políticas e serviços públicos cada vez mais efetivos, promovendo uma vida mais digna e justa para todas as pessoas, além de um melhor Estado.

SABER MAIS EM:

movimentopessoasafrente.org.br

ACESSE A NOSSA BIBLIOTECA DE PUBLICAÇÕES EM:

movimentopessoasafrente.org.br/biblioteca/

SOBRE OS AUTORES



João Paulo Bachur é mestre e doutor em ciência política pela USP, com pós-doutorado pela Universidade Livre de Berlim e pelo Max-Planck-Institut de Frankfurt. Atuou como chefe de gabinete do Ministro da Educação, subchefe-adjunto para assuntos governamentais da presidência da república e coordenador-geral da política de primeira infância no Ministério do Desenvolvimento Social. Atualmente, é professor-coordenador do mestrado e do doutorado em direito constitucional do Instituto de Direito Público em Brasília. OAB/SP n. 196.737



Maria Fernanda Teixeira é advogada graduada pela Universidade de Brasília e mestranda na linha de pesquisa Constituição e Democracia pela mesma instituição. Participou do Seminário de Direito Constitucional Avançado (DCA) e atualmente integra o Centro de Estudos em Jurisprudência e Constituição da UnB (CEJC - UnB). OAB/DF n. 73.830



Elisa Amorim Boaventura é advogada, graduada pela Universidade de Brasília e mestranda em direito na linha de pesquisa Transformações na Ordem Social e Econômica e Regulação pela mesma instituição. É pós-graduanda em direito internacional com ênfase em comércio internacional pela USP – Ribeirão Preto. É coordenadora do Centro de Estudos Constitucionais Comparados (CECC – UnB) e editora Associada do International Review of Constitutional Reform (IRCR). OAB/DF n. 72.482

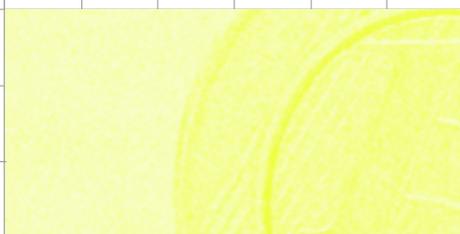
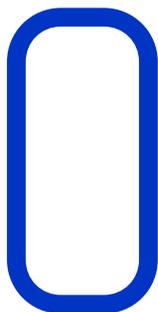
As opiniões contidas neste documento não refletem o posicionamento da totalidade dos integrantes do Movimento Pessoas à Frente e são de responsabilidade da autoria.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	5	
2	DIFERENÇA CONCEITUAL ENTRE VERBAS INDENIZATÓRIAS E REMUNERATÓRIAS	9	
3	CRITÉRIOS MATERIAIS PARA DIFERENCIAÇÃO DAS VERBAS	12	
4	JURISPRUDÊNCIA SOBRE VERBAS REMUNERATÓRIAS E INDENIZATÓRIAS	16	
	4.1 SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL	17	
	4.2 SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA	19	
	4.3 TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO	21	
	4.4 TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO	22	
	4.5 RESUMO E ANÁLISE CRÍTICA DA JURISPRUDÊNCIA CONSOLIDADA	25	
5	PROJETO DE LEI N. 2721/2021 E CLASSIFICAÇÃO DAS HIPÓTESES DE EXCEÇÃO AO TETO	27	
6	CONCLUSÃO	35	

1

INTRODUÇÃO



1. O Brasil apresenta uma das maiores concentrações de riqueza do mundo. No ano de 2023, o teto constitucional de salários no país estava fixado em R\$ 41.650,92 (quarenta e um mil, seiscentos e cinquenta reais e noventa e dois centavos) mensais – valor equivalente ao subsídio recebido por um ministro do Supremo Tribunal Federal (STF). No mesmo ano, o censo realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) apontou que 80% da população brasileira apresentava rendimento mensal *per capita* inferior a R\$ 2.361,00 (dois mil trezentos e sessenta e um reais).
2. Apesar da evidente situação de concentração de renda, no ano de 2024, o valor do teto constitucional se distanciou ainda mais da realidade da população, atingindo o montante de R\$ 44.008,52 (quarenta e quatro mil e oito reais e cinquenta e dois centavos) mensais.
3. A despeito da já significativa diferença entre o teto constitucional de salários e os rendimentos recebidos por um cidadão comum brasileiro, o Movimento Pessoas à Frente constatou que, em 2023, 93% dos magistrados e 91,5% dos membros do Minis-

tério Público receberam *acima* do teto constitucional¹. Ou seja, para a imensa maioria dos membros das carreiras jurídicas, o teto constitucional não é aplicado. Há, ainda, casos mais sérios, com parcela significativa de promotores recebendo mensalmente quase quatro vezes o teto constitucional, como noticiado pelo jornal *Estadão*².

4. Nesse contexto e no bojo de diversas iniciativas voltadas a conter a expansão do gasto público, o Poder Executivo apresentou o Projeto de Emenda à Constituição (PEC) n. 45/2024. A iniciativa visa expandir políticas sociais e de investimento público e, dentre outras medidas, prevê a contenção de gastos com os supersalários. Isso porque a expansão contínua de despesas de pessoal torna o orçamento público progressivamente rígido, reduzindo a disponibilidade de recursos discricionários para a realização de investimentos ou a implementação de políticas sociais.
5. Não obstante, pode-se observar a tramitação de projetos de lei que buscam expandir o número de exceções ao teto remuneratório constitucional, a exemplo do Projeto de Lei (PL) n. 2721/2021. Esses projetos procuram utilizar de uma cláusula de exceção ao teto remuneratório constitucional – as verbas indenizatórias – para ampliar as ressalvas à limitação constitucional de salários.
6. Com isso em vista, o presente estudo busca apresentar um panorama sobre os conceitos de verba indenizatória e verba remuneratória com base na doutrina do direito do trabalho e da jurisprudência dos tribunais superiores – Supremo Tribunal Federal (STF), Superior Tribunal de Justiça (STJ), Tribunal Superior do Trabalho (TST) e o Tribunal de Contas da União (TCU).

1 [Movimento Pessoas à Frente. Além do Teto: Análises e Contribuições para o fim dos supersalários \(2024\).](#)

2 Veja-se: <https://www.estadao.com.br/politica/ministerio-publico-paga-supersalario-a-quase-metade-dos-procuradores>

7. O objetivo deste trabalho é oferecer critérios materiais que possam subsidiar, tecnicamente, a atuação do Movimento Pessoas à Frente em suas estratégias de *advocacy*. Essa iniciativa quer compreender quais critérios materiais, de fato, definem uma verba autenticamente indenizatória – para além da mera classificação formal dessa verba como indenizatória pelo ato jurídico de sua criação – em contraposição às verbas remuneratórias, para que seja possível perceber quais verbas podem ser verdadeiramente consideradas uma exceção ao teto constitucional.

8. Para isso, primeiro será apresentada a diferença conceitual entre verbas indenizatórias e verbas remuneratórias na doutrina do direito trabalhista por meio da doutrina jurídica (Seção II). Em seguida, serão propostos critérios materiais para a identificação objetiva das verbas indenizatórias e remuneratórias (Seção III). Posteriormente, serão analisadas as principais decisões dos quatro tribunais supracitados acerca do tema da natureza das verbas e do teto constitucional (Seção IV). Por fim, será proposta uma classificação dos incisos do PL n. 2721/2021, com base nos critérios materiais propostos e nas jurisprudências apresentadas anteriormente (Seção V).

2

DIFERENÇA
CONCEITUAL
ENTRE VERBAS
INDENIZATÓRIAS E
REMUNERATÓRIAS



P

9. Para compreender a diferença entre as verbas trabalhistas indenizatórias e remuneratórias, é necessário, inicialmente, analisar esses conceitos separadamente. Na doutrina do direito trabalhista, Maurício Godinho Delgado, especialista na área e Ministro do TST, destaca que o termo “*remuneratório*” é utilizado para se referir a verbas trabalhistas que possuem *natureza salarial*¹. O caráter salarial indica a natureza de contraprestação, remuneração a um serviço prestado.

10. Da mesma forma, Gustavo Filipe Barbosa Garcia define a verba remuneratória como aquela que detém natureza salarial, ou seja, aquela que é paga como contraprestação pelo serviço prestado e pelo tempo em que o empregado esteve à disposição do empregador². É o salário em sentido estrito. Por esse motivo, as verbas remuneratórias também podem ser chamadas de *parcelas salariais*.

1 DELGADO, Maurício Godinho. *Curso de direito do trabalho: obra revista e atualizada conforme a lei da reforma trabalhista e inovações normativas e jurisprudenciais posteriores*. 18. ed. São Paulo: LTR, 2019, p. 842.

2 GARCIA, Gustavo Filipe Barbosa. *Curso de direito do trabalho*. 8. ed., rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 815.

11. De outro lado, a verba indenizatória tem o objetivo de reparar despesas ou danos incorridos pelo trabalhador para viabilizar o exercício de seu trabalho. São despesas incidentais, por assim dizer: sem que elas ocorram, não há como o serviço ou a atividade contratada ser executada a contento.

12. Conforme conceitua o *Manual de Demonstrativos Fiscais do Ministério da Fazenda*:

as despesas indenizatórias são aquelas cujo recebimento possui caráter eventual e transitório, em que o Poder Público é obrigado a oferecer contraprestação por despesas extraordinárias não abrangidas pela remuneração mensal e realizadas no interesse do serviço, razão pela qual as indenizações não se incorporam ao vencimento ou provento para qualquer efeito³.

13. Em outras palavras, a verba indenizatória não tem objetivo de contraprestação mensal, mas de reparação eventual. Por esse motivo, ela é classificada como *parcela não salarial*, posto que deriva de um dever do empregador de indenizar algum gasto que o trabalhador suportou durante o exercício do serviço – e não da contraprestação que o empregado recebe pelo seu trabalho.

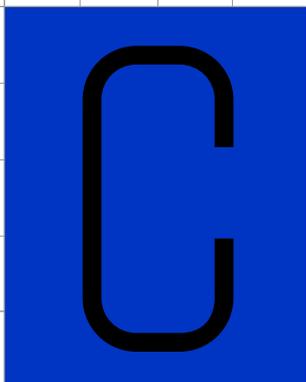
14. Ela não integra, por isso, a base tributável da remuneração – ela não conta para a incidência do Imposto sobre a Renda Retido na Fonte, ou ainda para a incidência de contribuições para a previdência social. Ela é de fato a reposição de uma despesa que, se não fosse feita pelo próprio trabalhador, comprometeria a execução da atividade laboral.

15. Desse modo, se por um lado a verba remuneratória é uma contraprestação pelo serviço realizado pelo empregado, por outro, a verba indenizatória é uma reparação derivada de algum gasto ou prejuízo que o trabalhador teve durante o exercício de seu serviço.

3 SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. *Manual de Demonstrativos Fiscais*. 14. ed. Publicado em 5 dez. 2024, p. 457.

3

CRITÉRIOS
MATERIAIS
PARA
DIFERENCIAÇÃO



16. Considerando os conceitos de verba remuneratória e verba indenizatória explorados linhas atrás, bem como os julgados apresentados, torna-se possível estabelecer critérios materiais para a identificação de verbas indenizatórias que não devem ser contabilizadas no teto remuneratório.
17. Conforme já explicado na Seção II, supra, a verba remuneratória é uma contraprestação pelo serviço realizado pelo empregado, ao passo que a verba indenizatória é uma reparação derivada de algum gasto ou prejuízo que o trabalhador teve durante o exercício de seu serviço.
18. De acordo com a doutrina e a jurisprudência ora apresentadas, a verba indenizatória se define materialmente pelas seguintes características, a saber: (i) ter caráter eventual, não podendo ser concedida de forma indistinta a todos os servidores de uma determinada carreira, mas apenas como reparação de despesas; (ii) ser transitória (isto é, não pode ser incorporada à rotina remuneratória do servidor sem um horizonte temporal de efemeridade); (iii) apresentar verdadeira natureza de reparação; e (iv)

de acordo com o STF, para compor uma exceção ao teto constitucional, a **verba indenizatória** necessita estar prevista em lei – é preciso contar com autorização do Poder Legislativo para o pagamento dessa verba, sendo impossível sua criação por ato administrativo.

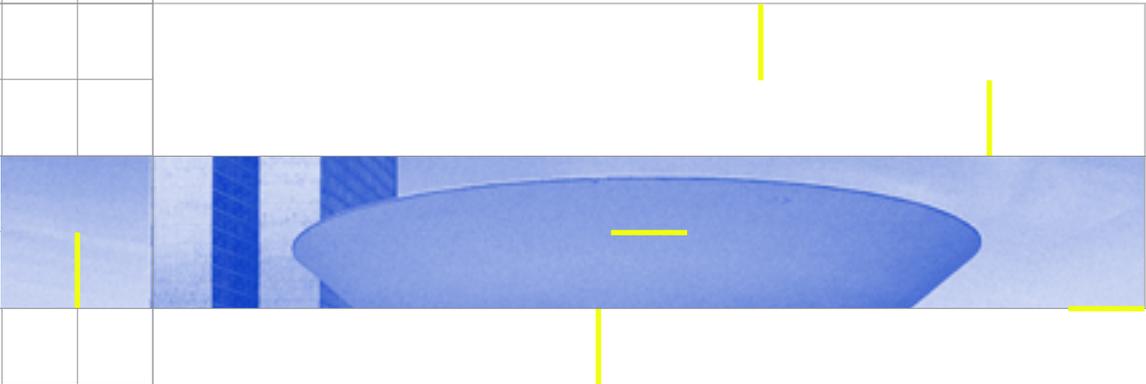
19. Com base nisso, é possível estabelecer quatro critérios materiais para a caracterização das verbas indenizatórias excepcionais ao teto:
 - _ Natureza reparatória;
 - _ Eventualidade;
 - _ Transitoriedade; e
 - _ Previsão legal.

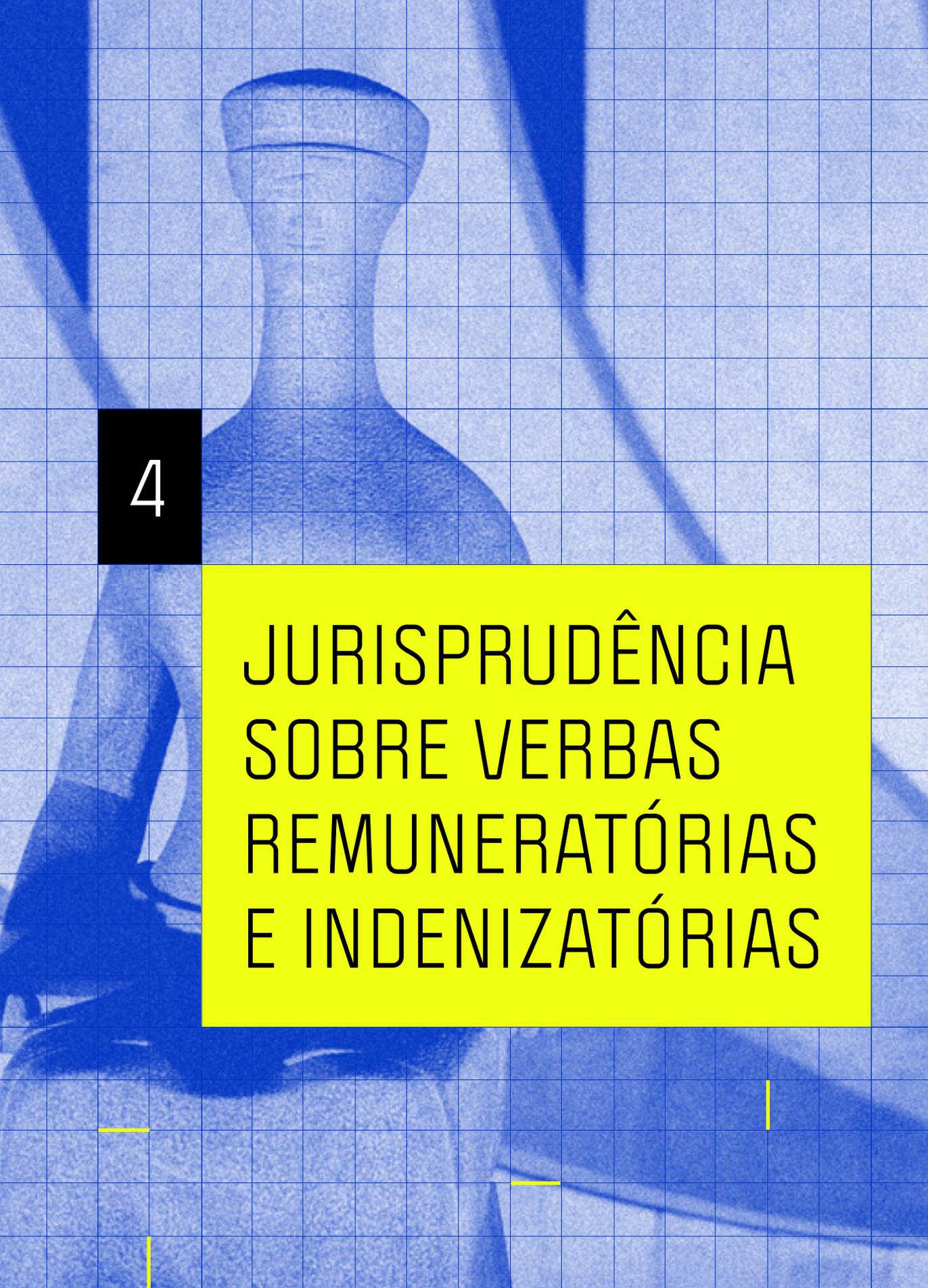
20. De outro lado, as verbas remuneratórias são permanentes e gerais, pois visam remunerar o trabalhador pelo serviço prestado enquanto o vínculo de trabalho se mantiver. Não é preciso, portanto, identificar os trabalhadores ou servidores que incorreram em despesas para viabilizar a execução de seu trabalho.

21. Dessa forma, são basicamente dois os critérios que caracterizam as verbas remuneratórias de um ponto de vista material:
 - _ Natureza de contraprestação pelo serviço; e
 - _ Caráter geral e permanente.

22. Considerado isso, tem-se que o seguinte resumo:

VERBA INDENIZATÓRIA	VERBA REMUNERATÓRIA
Natureza reparatória	Natureza de contraprestação
Caráter eventual e transitório	Caráter geral e permanente
Necessidade de expressa previsão legal	

- 
23. São esses, portanto, os critérios materiais capazes de distinguir as verbas remuneratórias e indenizatórias para fins de aplicação do teto constitucional. Em síntese, o pagamento de verbas indenizatórias exige uma análise de casos individuais – não deveria haver uma verba de caráter indenizatório concedida de forma indistinta a todos os servidores de uma carreira pública, por exemplo. Por óbvio, não é possível supor que todos os membros de uma determinada carreira incorreram nas mesmas despesas. Nesse caso, por se tratar de despesa genérica e não condicionada, ela teria caráter remuneratório – e, nessa medida, não poderia ultrapassar o teto constitucional.



4

JURISPRUDÊNCIA SOBRE VERBAS REMUNERATÓRIAS E INDENIZATÓRIAS

S



4.1. Supremo Tribunal Federal

24. O STF, responsável por unificar a interpretação da Constituição Federal, já se debruçou sobre o tema das verbas remuneratórias e indenizatórias na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 7.402, que tratava sobre a limitação de verbas trabalhistas de servidores públicos pelo teto constitucional.
25. No caso, a Suprema Corte firmou o entendimento de que o teto constitucional abrange a integralidade das parcelas que compõem a remuneração do servidor público, **sendo as verbas de caráter indenizatório previstas em lei a única exceção ao teto**. O Tribunal, nesse viés, estabeleceu a diferença conceitual entre as verbas remuneratórias e indenizatórias na referida ADI. Veja-se o seguinte trecho:
 1. O teto constitucional abrange a integralidade das parcelas remuneratórias percebidas pelo servidor público. A única exceção se dá em relação às “parcelas de caráter indenizatório previstas em lei”, nos termos do § 11 do art. 37 da Lei Maior.

2. A verba remuneratória é paga a título de contraprestação pelo serviço prestado. Já a parcela indenizatória tem por escopo compensar o gasto dispendido (sic) pelo servidor como condição necessária à efetiva prestação do serviço. Os conceitos são ontologicamente distintos, cuja diferenciação decorre da própria natureza jurídica particular de cada um.
3. Nesse sentido, bem pontuou o saudoso Ministro Teori Zavascki, em seu voto-vista proferido no julgamento paradigma relativo ao Tema RG n. 484: “(..). Para que se tipifique um gasto como indenizatório, não basta que a norma assim o considere. É indispensável que a dicção formal da norma guarde compatibilidade com a real natureza desse dispêndio. E indenização é conceito jurídico com alcance bem determinado na sua formulação.” (RE n. 650.898-RG/RS, Tema n. 484 do ementário da Repercussão Geral, Rel. Min. Marco Aurélio, Red. do Acórdão Min. Roberto Barroso, j. 1º/02/2017, p. 24/08/2017)¹.

26. Assim, de acordo com o entendimento do STF, para não serem englobadas no teto constitucional, as verbas indenizatórias não só devem estar previstas em lei, como também devem ter verdadeira natureza de reparação de despesas eventuais.
27. Ademais, o STF tem decidido pela sua incompetência para julgar a natureza da maioria das verbas trabalhistas, devido à sua previsão em dispositivos infraconstitucionais². Apesar disso, a Suprema Corte decidiu, na ADI n. 6.053, que os honorários de sucumbência dos advogados públicos possuem

1 STF, ADI 7402 MC-Ref, relator Ministro André Mendonça, Tribunal Pleno, julgado em 22/08/2023, publicado em 04/09/2023.

2 STF, RE 758345 AgR, relator Ministro Dias Toffoli, Segunda Turma, julgado em 27/10/2017, publicado em 18/04/2018.

natureza remuneratória³ e também reconheceu, no Recurso Especial n. 1167842, que a conversão de licença prêmio em pecúnia possui natureza indenizatória⁴.

4.2. Superior Tribunal de Justiça

28. O Superior Tribunal de Justiça (STJ), cuja competência é unificar a interpretação das leis infraconstitucionais, também já se pronunciou sobre o tema.
29. No Recurso Especial n. 2.004.478/SP, o Tribunal fixou o seguinte entendimento: “as verbas possuem natureza remuneratória quando se destinam a retribuir o trabalho prestado, não havendo a incidência dessa exação sobre verbas de natureza indenizatória, porquanto servem à recomposição do patrimônio do empregado”, o qual foi confirmado no Agravo Interno nos Embargos de Declaração no Agravo em Recurso Especial n. 1232258/SP.
30. Em outras palavras, assim como o STF, o STJ também compreende que, enquanto a verba remuneratória é uma contraprestação pelo trabalho realizado pelo empregado, a verba indenizatória é a restituição de um gasto que o trabalhador suportou durante o serviço.

3 STF, ADI 6053, relator Ministro Marco Aurélio, Relator(a) p/ Acórdão: Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, julgado em 22/06/2020, publicado em 30/07/2020.

4 Sobre esse tema, porém, é necessário ressaltar o seguinte ponto firmado pelo STF quanto à incidência do teto remuneratório:
“A natureza indenizatória da conversão de licença-prêmio em pecúnia é válida somente no que se refere ao valor total da indenização. O teto remuneratório constitucional incide na base de cálculo utilizada para computação do valor a ser pago a título de indenização de licença-prêmio não gozada, equivalente à remuneração a que o servidor faz jus no momento de sua aposentadoria”. STF, RE 1167842, relator Ministro Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 12/11/2024, publicado em 12/12/2024.

31. Ademais, como o Superior Tribunal de Justiça julga questões de legalidade, existem diversas decisões da Corte sobre a natureza jurídica de determinadas verbas trabalhistas. Por exemplo: há jurisprudência consolidada do STJ definindo os adicionais noturno, de insalubridade e de periculosidade⁵, as férias gozadas⁶, as horas extras e seu respectivo adicional⁷, o salário maternidade⁸, o salário paternidade⁹ e o décimo terceiro proporcional ao aviso prévio indenizado¹⁰ como verbas de **natureza remuneratória**.
32. Por outro lado, o STJ considerou o vale-transporte em pecúnia, o abono assiduidade, as folgas não gozadas con-

5 STJ, REsp n. 1.358.281/SP, relator Ministro Herman Benjamin, Primeira Seção, julgado em 23/4/2014, DJe de 5/12/2014; REsp n. 2.052.982/SP, relator Ministro Herman Benjamin, Primeira Seção, julgado em 20/6/2024, DJe de 2/7/2024 e REsp n. 1.660.784/RS, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 18/5/2017, DJe de 20/6/2017.

6 STJ, AgInt no REsp n. 1.593.772/RS, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 4/4/2017, DJe de 24/4/2017; AgRg no REsp n. 1.240.038/PR, relator Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, julgado em 8/4/2014, DJe de 2/5/2014 e REsp n. 1.660.784/RS, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 18/5/2017, DJe de 20/6/2017.

7 STJ, REsp n. 1.358.281/SP, relator Ministro Herman Benjamin, Primeira Seção, julgado em 23/4/2014, DJe de 5/12/2014 e REsp n. 1.660.784/RS, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 18/5/2017, DJe de 20/6/2017.

8 STJ, REsp n. 1.230.957/RS, relator Ministro Mauro Campbell Marques, Primeira Seção, julgado em 26/2/2014, DJe de 18/3/2014 e REsp n. 1.660.784/RS, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 18/5/2017, DJe de 20/6/2017.

9 STJ, REsp n. 1.230.957/RS, relator Ministro Mauro Campbell Marques, Primeira Seção, julgado em 26/2/2014, DJe de 18/3/2014 e REsp n. 1.660.784/RS, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 18/5/2017, DJe de 20/6/2017.

10 STJ, Tema Repetitivo n. 1170, REsp n. 1.974.197/AM, relator Ministro Paulo Sérgio Domingues, Primeira Seção, julgado em 13/3/2024, DJe de 10/5/2024.

vertidas em pecúnia¹¹, o auxílio-educação¹² e o auxílio creche¹³ como **verbas de natureza indenizatórias**.

4.3. Tribunal Superior do Trabalho

33. O Tribunal Superior do Trabalho julga questões referentes aos direitos trabalhistas e tem como principal função uniformizar a jurisprudência de direito do trabalho no país. Contudo, como ele julga com foco em casos concretos, houve poucos pronunciamentos desse Tribunal acerca da natureza geral das verbas trabalhistas.
34. Apesar disso, existe jurisprudência consolidada no TST definindo as férias indenizadas¹⁴, o aviso prévio indenizado¹⁵ e o auxílio-alimentação (após a Reforma Trabalhista de

11 STJ, AgInt no REsp n. 1.965.458/RS, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 9/5/2022, DJe de 23/6/2022.

12 STJ, AgInt no REsp n. 1.867.829/RS, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 16/11/2021, DJe de 18/11/2021; AgInt no REsp n. 1.602.619/SE, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 19/3/2019, DJe de 26/3/2019 e REsp n. 1.660.784/RS, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 18/5/2017, DJe de 20/6/2017.

13 STJ, AgInt no REsp n. 1.867.829/RS, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 16/11/2021, DJe de 18/11/2021 e REsp n. 1.660.784/RS, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 18/5/2017, DJe de 20/6/2017.

14 TST, ROT 295-43.2020.5.17.0000, Subseção II Especializada em Dissídios Individuais, relator Ministro Douglas Alencar Rodrigues, julgado em 15/06/2024, DEJT 18/06/2021.

15 TST, RR-134900-17.2009.5.06.0161, 2ª Turma, relator Ministro Jose Roberto Freire Pimenta, julgado em 19/10/2011, DEJT 28/10/2011.

2017)¹⁶ como *verbas indenizatórias*. Também existem decisões estabelecendo o pagamento decorrente da não concessão do intervalo intrajornada¹⁷ como *verba de natureza remuneratória*.

4.4. Tribunal de Contas da União

35. O Tribunal de Contas da União é o órgão responsável pela fiscalização contábil dos recursos financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais da Administração Pública. Nesse sentido, o TCU fiscaliza e decide sobre questões relacionadas ao teto constitucional.
36. O Tribunal de Contas tem entendimento amplamente reconhecido no sentido de que, “na apuração do teto remuneratório, devem ser incluídas na base de cálculo as vantagens pessoais de qualquer natureza, a exemplo de representação mensal, opção, incorporação de quintos e adicional por tempo de serviço, e excluídas somente as verbas de caráter indenizatório”¹⁸. Ou seja, apenas as verbas indenizatórias são as exceções admissíveis ao teto constitucional.
37. Em decisões mais específicas, o TCU decidiu que “o valor pago a título de hora extra deve ser incluído no valor do salário do empregado público para efeito da incidência do abate-teto, tendo em vista sua natureza remunerató-

16 TST, Ag-RR-11060-24.2022.5.15.0044, 1ª Turma, relator Ministro Luiz Jose Dezena da Silva, julgado em 08/05/2024, DEJT 13/05/2024.

17 E-RR-283300-42.2004.5.09.0006, Subseção I Especializada em Dissídios Individuais, relatora Ministra Maria Cristina Irigoyen Peduzzi, julgado em 17/12/2007, DEJT 08/02/2008.

18 TCU, Acórdão 14041/2018, Primeira Câmara, relator José Mucio Monteiro, julgado em 06/11/2018.

ria”¹⁹. Igualmente, o Tribunal definiu que a retribuição pelo exercício de cargo e função comissionada²⁰ e as vantagens pessoais (como quintos, representação mensal, “opção” e adicional por tempo de serviço)²¹ devem ser incluídas na base de cálculo do teto remuneratório.

38. Conforme se nota no Acórdão 2602/2013:

A partir da edição da EC n. 41/2003 restou assente a autoaplicabilidade do teto remuneratório previsto no art. 37, inciso XI, da Constituição Federal e afastada qualquer razoabilidade ou plausibilidade jurídica nas teses que advogavam a exclusão, para fins de limitação da remuneração ao teto, de gratificações de cargos em comissão ou funções comissionadas, bem como de parcelas ou vantagens de natureza pessoal, a exemplo dos quintos, da denominada “opção” e mesmo do adicional por tempo de serviço. Inexiste erro escusável de interpretação da lei em ato ou norma administrativa que contrariem as disposições constitucionais sobre a matéria. Nesse contexto, é obrigatória a devolução das parcelas indevidamente recebidas pelos servidores, por caracterizarem enriquecimento ilícito.²²

39. De outro lado, o Tribunal fixou que “o auxílio-moradia é verba de natureza indenizatória e, como tal, fica excluído da incidência do teto remuneratório constitucional”²³. Também foram fixadas como verbas de natureza inden-

19 TCU, Acórdão 73/2017, Plenário, relator José Mucio Monteiro, julgado em 25/01/2017.

20 TCU, Acórdão 2142/2013, Plenário, relator Raimundo Carneiro, julgado em 14/08/2013.

21 TCU, Acórdão 2602/2013, Plenário, relator Raimundo Carneiro, julgado em 25/09/2013.

22 TCU, Acórdão 2602/2013, Plenário, relator Raimundo Carneiro, julgado em 25/09/2013.

23 TCU, Acórdão 2381/2007, Primeira Câmara, relator Marcos Bemquerer, julgado em 14/08/2007.

zatória as diárias²⁴, o auxílio de representação²⁵ e a ajuda de custo²⁶.

40. Ademais, o TCU destaca que o recebimento das verbas indenizatórias deve ocorrer de modo *eventual e transitório*. Veja-se o seguinte texto de dois acórdãos:

O recebimento de verbas indenizatórias pelos membros dos conselhos de fiscalização profissional, a exemplo de diárias e auxílio de representação, **deve ocorrer em caráter eventual ou transitório, de modo a que tais indenizações não configurem pagamento de remuneração.**²⁷

É irregular o pagamento de diárias a servidores deslocados da sede, para a realização de atividades em caráter não eventual ou transitório, por longos períodos, de forma ininterrupta.²⁸

41. O conjunto de achados da jurisprudência dos tribunais superiores nos permite avançar para a definição de alguns critérios materiais para diferenciar a natureza jurídica das verbas, discriminando, de um ponto de vista material, verbas indenizatórias e remuneratórias.

24 TCU, Acórdão 3957/2024, Primeira Câmara, relator Weder de Oliveira, julgado em 11/06/2024.

25 TCU, Acórdão 3957/2024, Primeira Câmara, relator Weder de Oliveira, julgado em 11/06/2024.

26 TCU, Acórdão 2065/2008, Plenário, Relator André de Carvalho, julgado em 17/09/2008.

27 TCU, Acórdão 3957/2024, Primeira Câmara, relator Weder de Oliveira, julgado em 11/06/2024, grifo nosso.

28 TCU, Acórdão 2034/2010, Segunda Câmara, relator André de Carvalho, julgado em 04/05/2010

4.5. Resumo e análise crítica da jurisprudência consolidada

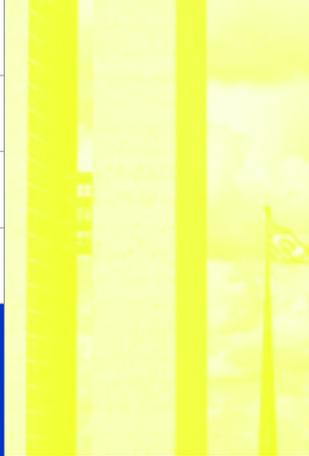
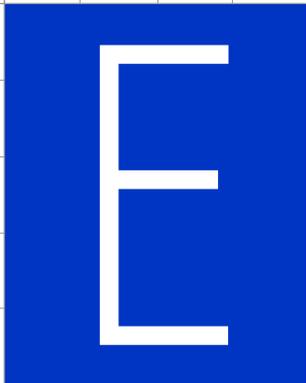
42. A seguir, um resumo com a classificação das verbas segundo a jurisprudência do STF, do STJ, do TST e do TCU:

VERBA	CLASSIFICAÇÃO
Honorários de sucumbência de advogados públicos	REMUNERATÓRIA
Adicional noturno	REMUNERATÓRIA
Adicional de insalubridade	REMUNERATÓRIA
Adicional de periculosidade	REMUNERATÓRIA
Férias gozadas	REMUNERATÓRIA
Horas extras	REMUNERATÓRIA
Salário maternidade	REMUNERATÓRIA
Salário paternidade	REMUNERATÓRIA
Décimo terceiro proporcional ao aviso prévio indenizado	REMUNERATÓRIA
Retribuição pelo exercício de cargo e função comissionada	REMUNERATÓRIA
Vantagens pessoais	REMUNERATÓRIA
Conversão de licença-prêmio em pecúnia	INDENIZATÓRIA
Vale-transporte em pecúnia	INDENIZATÓRIA
Abono assiduidade	INDENIZATÓRIA
Folgas não gozadas convertidas em pecúnia	INDENIZATÓRIA
Auxílio-educação	INDENIZATÓRIA
Auxílio-alimentação	INDENIZATÓRIA
Auxílio-creche	INDENIZATÓRIA
Ajuda de custo	INDENIZATÓRIA
Diárias	INDENIZATÓRIA
Auxílio-moradia	INDENIZATÓRIA
Auxílio-representação	INDENIZATÓRIA

43. Essa classificação reflete, em alguma medida, os entendimentos consolidados da jurisprudência, mesmo quando contrariam aspectos conceituais. Como se discutiu na Seção II deste estudo, para atender ao conceito de verba indenizatória, é necessário que o valor seja concedido ao trabalhador, de modo eventual e transitório, para reparar um dano por ele sofrido em razão do serviço prestado.
44. Ao observar a tabela acima, nem sempre as decisões judiciais observam todos os critérios conceituais necessários. Isto porque o entendimento judicial se baseia na legislação infraconstitucional, que é facilmente alterada para alocar os interesses dos agentes públicos, especialmente devido à autonomia dos Poderes para decidir sobre seus próprios subsídios e orçamento. Com isso, a legislação, muitas vezes, expressamente classifica como indenizatória verbas que são, por conceito, remuneratórias, fato que impacta nas decisões judiciais que são baseadas sobretudo nos dispositivos legais.
45. Veja-se, por exemplo, que a jurisprudência reconhece como *indenizatória* o pagamento de auxílio-educação e auxílio-creche. Ora, à luz dos critérios conceituais apresentados, o cuidado de crianças em creche não é uma necessidade específica ou efêmera, episódica, para uma determinada ocupação profissional – muito pelo contrário, é uma condicionante geral de todos os trabalhadores. Ou seja, é possível, com base nos critérios conceituais, problematizar determinados entendimentos consolidados pela jurisprudência.
46. Nesse sentido, além dos mencionados auxílio-creche e do auxílio-educação, é possível questionar a classificação judicial do auxílio-moradia, do auxílio-alimentação e do vale-transporte como verbas remuneratórias, uma vez que são verbas de caráter geral, muitas vezes, pagas de forma permanente e que não decorrem especificamente do serviço prestado, mas de necessidades comuns a qualquer trabalhador.

5

PROJETO DE
LEI N. 2721/2021
E A CLASSIFICAÇÃO
DAS HIPÓTESES DE
EXCEÇÃO AO TETO



47. O PL n. 2721/2021 busca identificar, nos termos do § 11, do art. 37, da Constituição Federal, as parcelas não sujeitas ao limite remuneratório previsto no inciso XI do caput e nos §§ 9º e 12, do art. 37 da Constituição Federal.
48. Nesse viés, o Projeto identifica e regulamenta 32 exceções ao teto remuneratório, as quais são aplicáveis aos seguintes cargos:
- Presidente e Vice-Presidente da República;
 - Ministros de Estado;
 - Governadores e Vice-Governadores;
 - Prefeitos e Vice-Prefeitos;
 - Secretários de Estado do Distrito Federal e de Municípios;
 - Membros da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, das Assembleias Legislativas, da Câmara Legislativa e das Câmaras Municipais;
 - Membros dos Tribunais e Conselhos de Contas, inclusive substitutos;

- Membros da magistratura;
 - Membros do Ministério Público;
 - Membros da Defensoria Pública;
 - Pessoal civil da administração pública direta, das autarquias, das fundações públicas de direito público e de direito privado, do Poder Judiciário, do Poder Legislativo, dos Tribunais e Conselhos de Contas, do Ministério Público e da Defensoria Pública, inclusive quando contratados temporariamente;
 - Militares das Forças Armadas, das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares, inclusive durante a reserva remunerada;
 - Empregados e dirigentes de empresas públicas e de sociedades de economia mista que recebam recursos dos Tesouros Nacional, Estadual, Distrital ou Municipal, para pagamento de despesas de pessoal ou de custeio em geral;
 - Servidores públicos ou empregados de consórcios públicos de que a União, os Estados, o Distrito Federal ou os Municípios participem; e
 - Beneficiários de aposentadoria e pensão dos cargos citados nas linhas anteriores.
49. Em outras palavras, as exceções ao teto seriam aplicáveis à grande maioria dos servidores públicos de todas as esferas federativas, tanto civis quanto militares.
50. Com base na diferença conceitual entre verbas remuneratórias e indenizatórias e na jurisprudência dos tribunais superiores apresentados nas seções anteriores, é possível compreender quais dos incisos do PL n. 2721/2021 podem ser verdadeiramente enquadrados como verbas indenizatórias e quais deveriam, em realidade, ser classificados como verbas remuneratórias e submetidos ao teto constitucional.

51. Assim, aplicando os critérios materiais destacados na Seção IV e observando a jurisprudência compilada na Seção V, tem-se a seguinte classificação dos incisos do PL n. 2721/2021:

REDAÇÃO DO PL N. 2721/2021	NATUREZA	CARÁTER	ESTÁ REGULAMENTADA EM LEI?	COMO OS TRIBUNAIS A CLASSIFICAM?	CLASSIFICAÇÃO MATERIAL MAIS ADEQUADA
I – auxílio-alimentação, limitada a exclusão a valor correspondente a 3% (três por cento) do limite remuneratório aplicável à retribuição do agente;	REPARATÓRIA	NÃO ESPECIFICADO	SIM Lei n. 14.442/2022 (empregado CLT) e Decreto n. 3.887/2001 (servidores públicos) ¹	INDENIZATÓRIA	Caso seu caráter seja eventual e transitório ² : INDENIZATÓRIA
II – ressarcimentos de mensalidade de planos de saúde, até 5% (cinco por cento) do limite remuneratório aplicável à retribuição do agente;	CONTRAPRESTAÇÃO	GERAL E PERMANENTE	NÃO	INDENIZATÓRIA	REMUNERATÓRIA
III – adicional de férias, em valor não superior a 1/3 (um terço) da remuneração do agente, desde que não decorra de período de férias superior a 30 (trinta) dias por exercício;	CONTRAPRESTAÇÃO	GERAL E PERMANENTE	SIM Art. 143 da CLT e art. 76 da Lei n. 8.112/1990 (servidores públicos)	REMUNERATÓRIA	REMUNERATÓRIA
IV – pagamentos decorrentes de férias não gozadas: a) durante a atividade, limitados a 30 (trinta) dias por exercício, em virtude da impossibilidade de gozo tempestivo por necessidade do serviço, comprovada em processo administrativo eletrônico específico, disponibilizado para acesso por parte de qualquer interessado em portal mantido na rede mundial de computadores pelo órgão ou entidade; b) após a demissão, a exoneração, a passagem para a inatividade ou o falecimento;	REPARATÓRIA	EVENTUAL E TRANSITÓRIO	SIM Art. 137 da CLT	INDENIZATÓRIA	INDENIZATÓRIA
V – pagamentos decorrentes de licença prêmio não usufruída, nas condições referidas na alínea b, do inciso IV, do caput, deste artigo;	REPARATÓRIA	EVENTUAL E TRANSITÓRIO	SIM Art. 245 da Lei n. 8.112/1990 (servidor público)	INDENIZATÓRIA	INDENIZATÓRIA
VI – décimo terceiro salário, adicional noturno e serviço extraordinário, desde que pagos nos termos previstos nos incisos VIII, IX e XVI do caput do art. 7º da Constituição Federal;	CONTRAPRESTAÇÃO	GERAL E PERMANENTE	SIM Art. 7º da Constituição Federal	REMUNERATÓRIA	REMUNERATÓRIA

1 Existem vários modos de pagar o auxílio-alimentação, por exemplo, pode ser por meio do oferecimento de alimentos in natura, do reembolso de refeições realizadas durante certos serviços ou até de quantia fixa e mensal paga ao trabalhador. No caso, a classificação depende da forma a ser paga ao trabalhador, o que não foi especificado no Projeto de Lei n. 2721/2021.

2 Caso o auxílio seja pago como uma parcela fixa e mensal, ele possuirá caráter geral e permanente, de modo que será uma verba remuneratória. Por outro lado, se for o reembolso de alimentações específicas e comprovadas, ele terá caráter eventual e transitório e será uma verba indenizatória.

REDAÇÃO DO PL N. 2721/2021	NATUREZA	CARÁTER	ESTÁ REGULAMENTADA EM LEI?	COMO OS TRIBUNAIS A CLASSIFICAM?	CLASSIFICAÇÃO MATERIAL MAIS ADEQUADA
VII – aviso prévio proporcional ao tempo de serviço;					
					Verba prevista no Capítulo VI da CLT. Cabível aos empregados sob regime da CLT nas empresas públicas e sociedades de economia mista que usam dinheiro público para despesas de pessoal, nos termos do art. 37, §9º, da Constituição Federal. Não aplicável ao funcionalismo público.
VIII – adicional de remuneração para atividades penosas, insalubres e perigosas;	CONTRAPRESTAÇÃO	GERAL E PERMANENTE	SIM Art. 611-A, inciso XVIII, da CLT e Subseção IV da Lei n. 8.112/1990 (servidores públicos)	REMUNERATÓRIA	REMUNERATÓRIA
IX – auxílio-creche, relativo a filhos e dependentes até 5 (cinco) anos de idade, em valor, por dependente, não superior a 3% (três por cento) do limite remuneratório aplicável à retribuição do agente;	CONTRAPRESTAÇÃO	GERAL E PERMANENTE	SIM Art. 7º, inciso XXV, da Constituição Federal	INDENIZATÓRIA	REMUNERATÓRIA
X – auxílio ou indenização de transporte, observada a estrita e efetiva necessidade do serviço, em valor não superior a 3% (três por cento) do limite remuneratório aplicável à retribuição do agente;	REPARATÓRIA	EVENTUAL E TRANSITÓRIO	SIM Lei n. 7.418/1985 (empregado CLT) e art. 51 e 60 da Lei n. 8.112/1990 (servidor público)	INDENIZATÓRIA	INDENIZATÓRIA
XI – indenização decorrente do uso de veículo próprio em serviço, em valor não superior a 7% (sete por cento) do limite remuneratório aplicável à retribuição do agente;	REPARATÓRIA	EVENTUAL E TRANSITÓRIO	Sim, Art. 245 da Lei n. 8.112/1990 (servidor público)	INDENIZATÓRIA	INDENIZATÓRIA
XII – auxílio-moradia:					
a) concedido em razão de mudança do local de residência, por força de ato de ofício, enquanto permanecer o vínculo do agente com a origem ou se o beneficiário for ocupante exclusivamente de cargo de livre provimento e exoneração, respeitado o disposto nos incisos I, II e III do § 3º deste artigo;					
b) para custeio de residência em localidade distinta do domicílio eleitoral, em virtude do exercício de mandato eletivo, respeitado o disposto nos incisos I e II do § 3º deste artigo;					
c) no exterior, conforme previsão legal, respeitado o disposto nos incisos I e II do § 3º deste artigo;	REPARATÓRIA	EVENTUAL E TRANSITÓRIO	Sim, Seção I Art. 60-B ao 60-E da Lei n. 8.112/1990 (servidor público)	INDENIZATÓRIA	INDENIZATÓRIA

REDAÇÃO DO PL N. 2721/2021	NATUREZA	CARÁTER	ESTÁ REGULAMENTADA EM LEI?	COMO OS TRIBUNAIS A CLASSIFICAM?	CLASSIFICAÇÃO MATERIAL MAIS ADEQUADA
XIII – diárias e indenização devidas em virtude do afastamento do local de trabalho para execução de trabalhos de campo sem direito à percepção de diária, até valor correspondente, por dia, a 2% (dois por cento) do limite remuneratório aplicável à retribuição do agente, exceto quando se tratar de moeda estrangeira;	REPARATÓRIA	EVENTUAL E TRANSITÓRIO	SIM Art 470, § 2º, da CLT, Art. 58 e 59 da Lei n. 8.112/1990 e Art. 16 da Lei n. 8.216/1991 (servidores públicos)	INDENIZATÓRIA	INDENIZATÓRIA
XIV – ajuda de custo para mudança e transporte, até o valor correspondente ao preço médio cobrado no domicílio de origem para prestação de serviços dessa natureza, atualizado trimestralmente pelo órgão ou entidade;	REPARATÓRIA	EVENTUAL E TRANSITÓRIO	SIM Art. 457, § 2º, e 470 da CLT e art. 53 a 57 da Lei n. 8.112/1990 (servidores públicos)	INDENIZATÓRIA	INDENIZATÓRIA
XV – abono decorrente de opção pela permanência em serviço após a aquisição do direito de passagem à inatividade, até o valor correspondente à contribuição previdenciária vertida pelo servidor;	CONTRAPRESTAÇÃO	GERAL E PERMANENTE	SIM Art. 40, § 19, da Constituição Federal		REMUNERATÓRIA
XVI – contribuições pagas pela pessoa jurídica relativas a programa de previdência complementar, aberto ou fechado;		Verba prevista no art. 28, § 9º, “p”, da Lei nº 8.212/1991. Cabível aos empregados sob regime da CLT nas empresas públicas e sociedades de economia mista que usam dinheiro público para despesas de pessoal, nos termos do art. 37, §9º, da Constituição Federal. Não aplicável ao funcionalismo público.			
XVII – indenização de despesas destinadas a viabilizar o exercício de mandato eletivo;	REPARATÓRIA	EVENTUAL E TRANSITÓRIO	SIM Art. 94 da Lei n. 8.112/1991 (servidores públicos)		INDENIZATÓRIA
XVIII – gratificação pelo exercício de função eleitoral, prevista na Lei n. 8.350, de 28 de dezembro de 1991 ³ ;	CONTRAPRESTAÇÃO	EVENTUAL E TRANSITÓRIO	SIM Lei n. 8.350/1991 (servidores públicos)		REMUNERATÓRIA
XIX – indenização de representação no exterior, auxílio familiar, ajuda de custo, diárias e auxílio-funeral previstos nas alíneas a e e do inciso III, do caput, do art. 8º, da Lei n. 5.809, de 10 de outubro de 1972;	CONTRAPRESTAÇÃO	EVENTUAL E TRANSITÓRIO	SIM Art. 8º da Lei n. 5.809/1972 (servidores militares)	INDENIZATÓRIA	REMUNERATÓRIA
XX – adicional ou auxílio-funeral, até o limite máximo estabelecido para os benefícios do Regime Geral de Previdência Social;	CONTRAPRESTAÇÃO	GERAL E TRANSITÓRIO	SIM Art. 592 da CLT e Art. 185 da Lei n. 8.112/1990 (servidor público)	INDENIZATÓRIA	REMUNERATÓRIA

³ Trata-se de gratificação bastante específica que é conferida àqueles que assumem o posto de Ministro do Tribunal Superior Eleitoral, de Magistrado nos Tribunais Regionais Eleitorais ou de Juiz Eleitoral. É uma gratificação de valor significativo que pode aumentar em até 18% o subsídio percebido.

REDAÇÃO DO PL N. 2721/2021	NATUREZA	CARÁTER	ESTÁ REGULAMENTADA EM LEI?	COMO OS TRIBUNAIS A CLASSIFICAM?	CLASSIFICAÇÃO MATERIAL MAIS ADEQUADA
XXI – restituição de valores indevidamente descontados da retribuição do agente, inclusive em relação à respectiva correção monetária e juros de mora;	REPARATÓRIA	EVENTUAL E TRANSITÓRIO	NÃO		INDENIZATÓRIA
XXII – correção monetária e juros de mora incidentes sobre parcelas em atraso, observado, na respectiva base de cálculo, a cada mês de competência, o limite remuneratório sobre o total devido, considerado o somatório dos pagamentos em atraso e dos anteriormente efetivados;	REPARATÓRIA	EVENTUAL E TRANSITÓRIO	NÃO		INDENIZATÓRIA
XXIII – Indenização Financeira Mensal para Tropa no Exterior e Indenização Financeira Mensal para Funções de Comando no Exterior, previstas no caput e nos §§ 1º e 2º do art. 3º da Lei n. 10.937, de 12 de agosto de 2004, bem como o auxílio destinado a atender a despesas com deslocamento e instalação, previsto no art. 4º da referida Lei;	CONTRAPRESTAÇÃO	EVENTUAL E TRANSITÓRIO	SIM Art. 3º da Lei n. 10.937/2004 (servidores militares)		REMUNERATÓRIA
XXIV – ajuda de custo devida ao militar por ocasião de transferência para a inatividade remunerada, prevista na alínea b, do inciso XI, do caput, do art. 3º, da Medida Provisória n. 2.215-10, de 31 de agosto de 2001, e na legislação aplicável aos militares dos Estados e do Distrito Federal, até 4 (quatro) vezes a remuneração mensal do militar;	REPARATÓRIA	EVENTUAL E TRANSITÓRIO	SIM Art. 3º da Medida Provisória n. 2.215-10/2001 (servidores militares)		INDENIZATÓRIA
XXV – compensação pecuniária devida ao militar temporário das Forças Armadas, por ocasião de seu licenciamento, prevista na Lei n. 7.963, de 21 de dezembro de 1989;	CONTRAPRESTAÇÃO	GERAL E TRANSITÓRIO	SIM Lei n. 7.963/1989 e Portaria n. 071-SEF/2020 (servidores militares)		REMUNERATÓRIA
XXVI – auxílio-fardamento;	REPARATÓRIA	GERAL E TRANSITÓRIO	SIM Art. 2º, d, da Medida Provisória n. 2.215-10/2001 (servidores militares)		INDENIZATÓRIA
XXVII – auxílio-invalidez;				Verba prevista no art. 2º, g, da Medida Provisória n. 2.215-10/2001 e na Lei n. 11.421/2006, mas que possui caráter de benefício previdenciário. Trata-se de verba que deveria estar em um projeto de lei específico sobre previdência militar.	

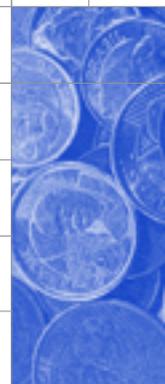
REDAÇÃO DO PL N. 2721/2021	NATUREZA	CARÁTER	ESTÁ REGULAMENTADA EM LEI?	COMO OS TRIBUNAIS A CLASSIFICAM?	CLASSIFICAÇÃO MATERIAL MAIS ADEQUADA
XXVIII – adicional de compensação orgânica, previsto no inciso V, do caput, do art. 3º, da Medida Provisória n. 2.215- 10, de 31 de agosto de 2001, ou parcela equivalente prevista na legislação aplicável aos militares dos Estados e do Distrito Federal, até 20% (vinte por cento) do valor do soldo;	REPARATÓRIA	EVENTUAL E TRANSITÓRIO	SIM Art. 3º, V, da Medida Provisória n. 2.215-10/2001 (servidores militares)		INDENIZATÓRIA ⁴
XXIX – gratificação de representação prevista nas alíneas b, c e d, do inciso II, do caput do art. 10, da Lei n. 13.954, de 16 de dezembro de 2019, devida ao militar pela participação em viagem de representação, instrução, emprego operacional ou por estar às ordens de autoridade estrangeira no País, ou parcela equivalente prevista na legislação aplicável aos militares dos Estados e do Distrito Federal, limitada a exclusão, em ambos os casos, a valor correspondente, por dia, a 2% (dois por cento) do soldo;	CONTRAPRESTAÇÃO	EVENTUAL E TRANSITÓRIO	SIM Art. 10 da Lei n. 13.954/2019 (servidores militares)		REMUNERATÓRIA
XXX – pagamentos correspondentes à licença especial a que se refere o art. 33 da Medida Provisória n. 2.215-10, de 31 de agosto de 2001, após a demissão, a passagem para a inatividade ou o falecimento, ou, nas mesmas circunstâncias, de licença equivalente prevista na legislação aplicável aos militares dos Estados e do Distrito Federal;	REPARATÓRIA	GERAL E TRANSITÓRIO	SIM Art. 33 da Medida Provisória n. 2.215- 10/2001 (servidores militares)		INDENIZATÓRIA
XXXI – participação na organização ou na realização de concurso público ou como instrutor em processo de capacitação mantido por órgão ou entidade integrantes da administração pública direta e indireta, desde que não exceda valor correspondente a 10% (dez por cento) do limite remuneratório aplicável ao agente;	CONTRAPRESTAÇÃO	EVENTUAL E TRANSITÓRIO	SIM Art. 76-A, III, da Lei n.8.112/1990 (servidores - públicos)		REMUNERATÓRIA
XXXII – gratificação por exercício cumulativo de cargos dos membros do Ministério Público da União, de que trata a Lei n. 13.024, de 26 de agosto de 2014, e gratificação por exercício cumulativo de jurisdição, a que se referem as Leis n.s 13.093, 13.094, 13.095 e 13.096, todas de 12 de janeiro de 2015, assim como parcela de idêntica finalidade destinada aos membros da magistratura estadual, dos Ministérios Públicos dos Estados e das Defensorias Públicas da União, dos Estados e do Distrito Federal, observados o limite de 1/3 (um terço) do limite remuneratório aplicável ao agente e o disposto no § 4º deste artigo.	CONTRAPRESTAÇÃO	EVENTUAL E TRANSITÓRIO	SIM Leis n. 13.024/2014, 13.093/2015, 13.094/2015, 13.095/2015 e 13.096/2015		REMUNERATÓRIA

⁴ Essa licença especial foi revogada em 2001 pela própria Medida Provisória n. 2215-10/2001. Com isso, apenas aqueles com direito adquirido à licença permaneceram com o direito. Tendo em vista que a licença está revogada há mais de 24 anos, essa verba apenas é recebida em casos muito específicos, de modo que o impacto orçamentário é mínimo.

6

CONCLUSÃO

A



52. O estudo dos conceitos de verbas indenizatórias e remuneratórias oferece ferramentas para contra-argumentar determinadas exceções ao teto constitucional. Nesse sentido, o estabelecimento de critérios materiais – consoante resumido na Seção III – é de suma importância e auxilia na distinção entre as verbas indenizatórias e verbas remuneratórias disfarçadas como indenizatórias para burlar o teto constitucional.
53. Como se nota, as verbas que poderiam ser *materialmente* classificadas como indenizatórias, para configurar uma exceção autêntica ao teto constitucional, devem atender a três critérios básicos: (i) devem ter natureza reparatória – ressarcir o servidor despesas incorridas no exercício da função pública; (ii) devem ter caráter eventual e transitório – não podem ser verbas que passem a ser incorporadas em bases mensais, sem um horizonte temporal limitado, nem podem ser conferidas de forma indistinta, mas apenas após uma análise caso a caso; e (iii) devem ser expressamente criadas em lei, em sentido formal, não podendo ser instituídas por ato administrativo.

54. A jurisprudência dos Tribunais Superiores também possui papel relevante e serve como termômetro sobre o entendimento juridicamente aceito das verbas trabalhistas. Contudo, as decisões judiciais devem ser vistas com olhar crítico, pois têm como parâmetro legislações que podem ser facilmente alteradas para favorecer determinados cargos e agentes públicos. Como explicado na Subseção 4.5, é possível utilizar os critérios materiais da verba indenizatória para questionar determinados entendimentos judiciais.
55. Ademais, a análise dos incisos do PL n. 2721/2021 com base nos critérios materiais das verbas indenizatórias e remuneratórias torna possível rebater 14 dos 32 incisos apresentados pelo referido PL, quais sejam os incisos II, III, VI, VIII, IX, XV, XVIII, XIX, XX, XXIII, XXV, XXIX, XXXI, XXXII. Estes incisos podem servir como um ponto focal para a estratégia de advocacy em face do PL n. 2721/2021.
56. É possível reforçar os argumentos contrários a eles com base na doutrina jurídica e nos critérios materiais de verba indenizatória apresentados neste estudo, especialmente por meio do argumento de que são verbas pagas de modo fixo (permanente) e a todos os servidores (geral), não podendo ser consideradas verbas indenizatórias, que, por natureza, são verbas transitórias e pagas de modo eventual ao trabalhador que suportou certo dano por conta do serviço prestado.
57. Esses são, portanto, os pontos que nos parecem pelo momento pertinentes para orientar as estratégias de *advocacy* do Movimento Pessoas à Frente.

REALIZAÇÃO



Movimento
Pessoas à Frente

FEVEREIRO DE 2025

SECRETARIA EXECUTIVA

DIRETORIA EXECUTIVA

Jessika Moreira

ADVOCACY E MOBILIZAÇÃO

Ana Luisa Alvarenga

Luana Dratovsky

Lucas Porto

COMUNICAÇÃO

Alice Souza

Paula Detoni

CONHECIMENTO

Eduardo Couto

DESENVOLVIMENTO

INSTITUCIONAL

Renata Oliveira

ASSESSORIA GOVERNAMENTAL

E POLÍTICA

Israel Batista

ASSESSORIA DE IMPRENSA

ANALÍTICA COMUNICAÇÃO

Carlos Moura

Julia Rezende

Rení Tognoni

ESTUDO JURÍDICO

REDAÇÃO, ANÁLISE

E PROCESSAMENTO DE DADOS

João Paulo Bachur

Maria Fernanda Teixeira

Elisa Amorim Boaventura

PREPARAÇÃO E REVISÃO TEXTUAL

Paulo Alexandre Rocha Teixeira

DIREÇÃO DE ARTE

Carolina Lusser

PROJETO GRÁFICO E DIAGRAMAÇÃO

Alberto Lins



Movimento
Pessoas à Frente

JUNTAS POR UM MELHOR ESTADO

movimentopessoasafrente.org.br