



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA DEFESA  
CGDAM - COORDENAÇÃO-GERAL DE DIREITO ADMINISTRATIVO E MILITAR

ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS, BLOCO Q, SALA 733, CEP: 70049-900, BRASÍLIA-DF TELEFONE: 61-3312-4123. EMAIL: CONJUR@DEFESA.GOV.BR

**PARECER n. 00713/2021/CONJUR-MD/CGU/AGU**

**NUP: 64283.004232/2021-23**

**INTERESSADOS: COMANDO DO EXÉRCITO - GABINETE DO COMANDANTE - A3 E OUTROS  
ASSUNTOS: MILITAR E OUTROS**

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO MILITAR. UNIFORMIZAÇÃO DE TESE ACERCA DE EXTENSÃO DA GRATIFICAÇÃO DE REPRESENTAÇÃO A SERVIDORES PÚBLICOS CIVIS QUE ATUAM NAS AÇÕES DE COMBATE À PANDEMIA DA COVID-19, AO AMPARO DO PRINCÍPIO DA ISONOMIA. IMPOSSIBILIDADE. EXEGESE DA LEI.

1. O legislador não deixou qualquer margem de dúvidas acerca dos agentes estatais que fazem jus à gratificação de representação prevista no art. 10 da Lei 13.954/2019, a saber: os militares do serviço ativo das Forças Armadas. Do mesmo modo, o Decreto nº 8.733/2016, que regulamenta a referida gratificação, também estabelece que esta é devida - apenas e especificamente - a militares do serviço ativo das Forças Armadas;

2. Consoante jurisprudência consolidada no STF, a remuneração dos servidores públicos está adstrita ao princípio da reserva legal, razão pela qual *"não cabe ao Poder Judiciário, que não tem função legislativa, aumentar qualquer verba de servidores públicos de carreiras distintas sob o fundamento de isonomia, tenham elas caráter remuneratório ou indenizatório"* (Súmula Vinculante nº 37, reexaminada pelo RE nº 710.293/SC, afetado ao regime de repercussão geral, Tema nº 600).

3. Por conseguinte, não é juridicamente possível a extensão da gratificação de representação a servidores públicos civis,  *muito embora* estes exerçam, em certas situações, funções similares às dos militares em emprego operacional que atuam no combate à pandemia da COVID-19.

4. Para que seja considerado em emprego operacional nas ações de combate à COVID-19, o militar deve ser designado por meio de ato específico, como integrante de contingente ou tripulante de embarcação ou aeronave, exigindo-se, ademais, que exerçam suas atividades por período igual ou superior a oito horas e inferior a vinte e quatro horas. Uma vez presentes esses requisitos, avaliados individualmente, o pagamento da gratificação deverá ser autorizado, finalmente, por ato do Ministro de Estado da Defesa ou dos Comandantes Militares.

5. A tese jurídica uniformizada é a seguinte: ***"A gratificação de representação de que trata o art. 10 da Lei 13.954/2019, constitui parcela pecuniária devida apenas a militares do serviço ativo das Forças Armadas, não sendo juridicamente viável se cogitar, em qualquer hipótese, de sua extensão a servidores públicos civis, ainda que ambos exerçam funções equivalentes em determinadas situações"***.

Sra. Coordenadora-Geral,

**1. RELATÓRIO**

1. Trata-se de processo administrativo de uniformização de tese cuja origem se deu no âmbito do Comando do Exército, o qual, por meio do Ofício nº 454-A3.3/A3/GabCmtEx, de 18 de junho de 2021 (Doc. SEI 3718998), formulou questionamento à Consultoria Jurídica-Adjunta daquele Comando a respeito da possibilidade de pagamento de Gratificação de Representação a servidores públicos civis que atuam nas ações de combate à pandemia da COVID-19.

2. Em atendimento ao referido ofício, a CONJUR-EB elaborou o PARECER n. 00567/2021/CONJUR-EB/CGU/AGU (Seq. 2), que restou assim ementado:

CONSULTA. DIREITO ADMINISTRATIVO. PAGAMENTO DE GRATIFICAÇÃO DE REPRESENTAÇÃO. MILITARES EMPREGADOS DIRETAMENTE NAS AÇÕES DE COMBATE À COVID-19. POSSIBILIDADE. PREVISÃO LEGAL. LEI Nº 13.954/2019. DECRETO Nº 8.733/16 E PORTARIA Nº 927 - CMT EX, DE 1º DE AGOSTO DE 2016. EXTENSÃO DO PAGAMENTO AOS SERVIDORES CIVIS. IMPOSSIBILIDADE. AUSÊNCIA DE PREVISÃO LEGAL. ART. 37, INCISO X E ART. 169 DA CF. SÚMULA VINCULANTE Nº 37 DO STF.

- Há amparo na legislação para pagamento de gratificação de representação para os militares diretamente empregados nas ações de combate à COVID-19, o qual não pode ser estendido aos servidores civis, ainda que exerçam as mesmas funções, seja por ausência de previsão legal, seja porque o Poder Judiciário não pode aumentar vencimentos fulcrado unicamente no princípio da isonomia.

3. Ao final, o parecer mencionado propôs o encaminhamento dos autos a esta CONJUR-MD, uma vez que "(...) a ação judicial que estimulou a discussão foi proposta por servidor civil vinculado ao Ministério da Defesa e que a temática tem impacto sobre as três Forças".

4. A fim de colher os subsídios necessários à uniformização de tese então proposta, esta Consultoria Jurídica elaborou a COTA n. 00344/2021/CONJUR-MD/CGU/AGU (Seq. 6), onde solicitou a abertura de tarefa, via Sapiens, às Consultorias Jurídicas-Adjuntas ao Comando da Marinha e ao Comando da Aeronáutica e, via SEI, à SEPESD, para que se manifestassem sobre o tema jurídico sob enfoque

5. O Comando da Marinha, por meio de seu órgão técnico competente, apresentou o a seguinte entendimento quanto ao assunto (Seq. 13):

### **III-Análise**

No que diz respeito ao pessoal militar, existe convergência no entendimento firmado pelo EB (FPO1) e pela MB (FP02), no sentido de que a Gratificação de Representação de Emprego Operacional em Ações de Defesa Civil, à luz do ordenamento jurídico vigente, constitui gratificação 'propter laborem' (por serviço específico) e, também, gratificação 'propter personam' (por características do agente), uma vez que a norma específica prevê que somente os militares da ativa, designados para missão específica, e que estiverem efetivamente desempenhando atividades de enfrentamento direto, com risco de vida e saúde, e pelo período de tempo em que estiverem nestas atividades de enfrentamento ao COVID-19 podem percebê-la.

A MB fundamenta seu estudo apenas no art. 2, III, alínea "d", do Decreto nº 8.733/2016, classificando a ação como emprego operacional relacionado à atribuição subsidiária de defesa civil, utilizando de sua margem discricionária, sendo possível a Subsunção das operações "Grande Muralha" e "COVID-19" ao conceito de defesa civil, definido pela Lei nº 12.608/2012 e pelo Decreto nº 10.593/2020, que dispõem.

No que diz respeito aos servidores civis, os subsídios serão encaminhados diretamente pela DPCvM (FPO3). IV-

### **IV-Conclusão**

Pelo exposto, esta Assessoria corrobora com o entendimento firmado pela DFM (FPO4), de que as ações de combate à COVID-19 desempenhadas por MILITARES DA ATIVA podem ser enquadradas como emprego operacional relacionadas à atribuição subsidiária de defesa civil, com fundamento supra, ou seja, os militares da ativa designados para tais missões podem, desde que observados os demais requisitos legais, receber a Gratificação de Representação em tela.

6. Em seguida, a CONJUR-MB se manifestou nos termos do PARECER n. 00222/2021/CJACM/CGU/AGU (Seq. 17), cuja conclusão restou assim alinhavada:

### **CONCLUSÃO**

18. Diante do exposto, abstraídas as questões de cunho meritório, opino, com a devida vênia e salvo melhor juízo, no sentido de que os militares fazem juz a Gratificação de Representação quando presentes os requisitos estabelecidos no artigo 10 da Lei 13.954, de 2019, bem assim, no Decreto 8.733, de 2016.

19. Por sua vez, servidores da União, mesmo que em exercício em organizações militares, não fazem juz a Gratificação de Representação, diante de ausência de previsão legal.

20. De outro lado, a indenização postulada pelo servidor Anderson Silveira de Melo, CPF 070.907.747-59, não deve ser deferida pelo mesmo fundamento, ou seja, ausência de previsão legal.

7. Por sua vez, a Força Aérea Brasileira apresentou suas considerações técnicas acerca da matéria, acompanhando a tese defendida pela CONJUR-EB, conforme se depreende do 1º Despacho nº 141/ALE/7718 (Seq. 14) e da Análise Crítica nº 014/ALE/2021 (Seq. 15).

8. Ato contínuo, a CONJUR-FAB fixou seu posicionamento jurídico, de acordo com o PARECER n. 00400/2021/COJAER/CGU/AGU (Seq. 20), *verbis*:

### **3. CONCLUSÃO**

28. Em face do exposto, reputa-se que é cabível a percepção de gratificação de representação para o militar partícipe da Operação Covid-19, com fundamento no art.1º, inciso II, alínea "d", e art. 2º, inciso III, alínea "d", do Decreto nº 8.733, de 2016, uma vez que a referida operação pode ser enquadrada como emprego operacional relacionado às ações afetas às atribuições subsidiárias das Forças Armadas, de que trata o art. 16 da Lei Complementar nº 97, de 1999.

29. Por outro lado, é indevida a extensão da referida gratificação aos servidores públicos civis, ainda que com fundamento no princípio da isonomia, sob pena de violação

do princípio da reserva absoluta de lei em matéria remuneratória e da necessidade de prévia dotação orçamentária para concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração.

9. Por fim, a Secretaria de Pessoal, Ensino, Saúde e Desporto - SEPESD trouxe aos autos os subsídios de sua alçada quanto ao tema, conforme a NOTA TÉCNICA N° 23/DIREM/DEPES/SEPESD/SG/MD/2021(Seq. 26), cujos principais trechos seguem abaixo transcritos, *in litteris*:

#### **II - Sumário Executivo**

2. Esclarece-se que a Portaria n° 1232/GM-MD, de 18 de março de 2020, aprovou a Diretriz Ministerial de Planejamento n° 6/GM/MD, de 18 de março de 2020, que regula o emprego das Forças Armadas em todo o território nacional para apoio às medidas deliberadas pelo Governo Federal voltadas para a mitigação das consequências da pandemia COVID-19, e as Forças Armadas, por intermédio de normas internas e estudos específicos, interpretaram que seria cabível o pagamento da gratificação de representação por dia, em situações eventuais, no valor de 2% do soldo, aos militares em emprego operacional, com base, principalmente, na alínea "d" do inciso III do art. 2° do Decreto n° 8.733, de 2 de maio de 2021, nos seguintes termos:

(...)

3. O pagamento da gratificação de representação por dia, em situações eventuais, no valor de 2% do soldo, aos servidores públicos não encontra amparo na legislação específica que rege os direitos e deveres dos servidores públicos e a remuneração dos cargos públicos civis.

(...)

6. Tendo em vista o exposto, entende-se que:

a) desde a promulgação da Emenda Constitucional n° 18, de 5 de fevereiro de 1998, os militares (denominação dos membros das Forças Armadas) e os servidores públicos passaram a ser regidos por estatutos legais específicos, não cabendo equiparação de direitos e deveres ou o pagamento de mesmos benefícios, que não sejam aqueles previstos na Constituição ou em legislação específica; e

b) não há previsão legal para o pagamento da gratificação de representação a servidores públicos, pois é uma parcela remuneratória criada pela Medida Provisória n° 2215-10, de 2001, e pela Lei n° 13.954, de 2019, para os militares ativos.

#### **IV - Conclusão**

7. Sugere-se ao Senhor Secretário encaminhar a Nota com o posicionamento da SEPESD sobre o tema à Consultoria Jurídica Junto ao Ministério da Defesa, para exame e elaboração de Parecer.

10. Após a manifestação da SEPESD, os autos retornaram a esta Consultoria para a análise conclusiva da matéria.

11. É o que basta relatar. Passa-se ao exame jurídico pertinente.

## **2. ANÁLISE**

12. De início, convém destacar que compete a este órgão de consultoria da Advocacia-Geral da União, nos termos do art. 11 da Lei Complementar 73, de 10 de fevereiro de 1993, prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe cabendo adentrar em aspectos relativos à conveniência e à oportunidade da prática dos atos administrativos, os quais estão reservados à esfera discricionária do administrador público legalmente competente, tampouco examinar questões de natureza eminentemente técnica, administrativa e/ou financeira.

13. Na hipótese dos autos, a uniformização de entendimento se refere à legalidade do pagamento da gratificação de representação, prevista na Lei 13.954, de 16 de dezembro de 2019, a servidores públicos que atuam nas ações de combate à pandemia da COVID/19.

14. Na origem, a questão surgiu em razão de demanda judicial promovida por servidor público em exercício no Hospital Geral do Rio de Janeiro, objetivando a condenação da União ao pagamento de parcelas equivalentes à gratificação de representação devida aos militares que atuaram na Operação Grande Muralha.

15. Para melhor compreensão, cumpre transcrever parte do DIEx no 14375-SecDU/AsseApAsJu/Cmdo 1ª RM (Seq. 1, págs. 8/9), *verbis*:

(...)

1. Em atenção ao DIEx n° 9-SJD/Dir/HgeRJ, de 15 de março de 2021, que conferiu ciência acerca do ajuizamento de ação judicial movida por servidor civil vinculado ao Comando do Exército, postulando a condenação da União ao pagamento de parcelas vencidas e vincendas, equivalentes a 2% por dia trabalhado no combate a COVID- 19, retroativo a 18 de março de 2020, **utilizando-se como fundamento, a Gratificação de Representação por emprego operacional (1216018), devido às atividades realizadas pelos militares da Marinha do Brasil no HOSPITAL NAVAL MARCILIO DIAS como parte das medidas de enfrentamento aos efeitos da COVID-19, constantes da Ordem de Operação "Grande Muralha" e "COVID-19 (EMCFA)**, sob o fundamento de que onde houver o mesmo fundamento, haverá o mesmo direito e onde há

a mesma razão de ser, deve prevalecer a mesma razão de decidir. [destaques acrescidos]

2. A referida ação é patrocinada pelo SINFA-RJ (Sindicato dos Servidores Civis do Ministério da Defesa - Comandos da Marinha Exército e Aeronáutica". Em pesquisa no sítio do sindicato (<http://www.sinfa-rj.org.br/destaques/em-live-sinfa-rj-orienta-servidores-da-saude-sobre-nova-acao-indenizatoria-referente-a-operacao-grande-muralha>) observa-se um incentivo ao ajuizamento de ações por servidores civis que trabalham em hospitais militares.

3. Deste modo:

- a) Considerando que, nos termos da Portaria nº 927, de 10 de AGO 16, no art. 30 parágrafo único, IV, os Comandantes Militares de Área receberam, por delegação, a competência para autorizar o pagamento da Gratificação por Representação na forma da legislação vigente,
- b) Objetivando uniformizar o posicionamento da Força e conferir robustez aos argumentos a serem sustentados;

4. Solicito ao Senhor verificar a possibilidade de **informar qual é a orientação vigente adotada pelo Comando Militar do Leste acerca do pagamento de gratificação aos militares e servidores civis que atuam em hospitais, no combate a COVID-19.**

[destaques acrescidos]

16. Depreende-se, da leitura conjunta da manifestação acima e da petição inicial do autor da ação (Seq. 1, pgs. 23/30), que o argumento fulcral em prol da extensão da gratificação de representação aos servidores públicos se baseia no brocardo jurídico *ubi eadem legis ratio ibi eadem dispositio*, o qual significa, em resumo, reconhecer que *onde há o mesmo fundamento haverá o mesmo direito*.

17. Entretanto, é fácil perceber que não existe identidade de fundamentos que permita a concessão da gratificação de representação a servidores públicos, conforme será demonstrado a seguir.

18. Originalmente, referida gratificação foi definida no art. 3º, inciso VIII, da Medida Provisória nº 2.215-10, de 31 de agosto de 2001, que foi posteriormente revogado pela Lei 13.954, de 2019, que "*altera a Lei nº 6.880, de 9 de dezembro de 1980 (Estatuto dos Militares), a Lei nº 3.765, de 4 de maio de 1960, a Lei nº 4.375, de 17 de agosto de 1964 (Lei do Serviço Militar), a Lei nº 5.821, de 10 de novembro de 1972, a Lei nº 12.705, de 8 de agosto de 2012, e o Decreto-Lei nº 667, de 2 de julho de 1969, para reestruturar a carreira militar e dispor sobre o Sistema de Proteção Social dos Militares; revoga dispositivos e anexos da Medida Provisória nº 2.215-10, de 31 de agosto de 2001, e da Lei nº 11.784, de 22 de setembro de 2008; e dá outras providências*".

19. Portanto, atualmente, a base legal da gratificação de representação reside na própria Lei 13.954/2019, cujo art. 10 dispõe, *verbis*:

Art. 10. A gratificação de representação é parcela remuneratória devida:

I - aos **oficiais-generais**; e

II - em **caráter eventual**, conforme regulamentação, **aos militares**:

- a) em cargo de comando, direção ou chefia de organização militar, conforme regulamento de cada Força Armada;
- b) pela participação em viagem de representação ou de instrução;
- c) em **emprego operacional**; ou
- d) por estar às ordens de autoridade estrangeira no País.

§ 1º Os percentuais da gratificação de representação são aqueles definidos no Anexo IV a esta Lei.

[destaques acrescidos]

20. No plano infralegal, tem-se o Decreto nº 8.733/2016, que "*regulamenta a gratificação de representação de que trata a Medida Provisória nº 2.215-10, de 31 de agosto de 2001*". Embora tenha sido editado anteriormente à Lei 13.954/2019, tal regulamento permanece válido, já que suas disposições continuam compatíveis com o novel diploma legal. Ao minudenciar as situações ensejadoras do pagamento da gratificação de representação, assim dispõe o citado Decreto:

DECRETO Nº 8.733/2016

Art. 1º A gratificação de representação é devida aos **militares do serviço ativo das Forças Armadas**, nas seguintes hipóteses:

I - **mensalmente**:

- a) quando no posto de oficial-general; ou
- b) quando em cargo de comando, direção e chefia de organização militar, aos militares no posto de oficial superior, intermediário ou subalterno; ou

II - por dia, em **situações eventuais**:

- a) pela participação em viagem de representação;
- b) pela participação em instrução relacionada com a atividade de ensino;
- c) por estar às ordens de autoridade estrangeira no País; ou
- d) pela **participação em emprego operacional**.

[destaques acrescidos]

21. Consoante se observa da lei e do regulamento supracitados, sobretudo dos trechos em destaque, o legislador não deixou dúvidas acerca dos agentes estatais que fariam jus àquele benefício pecuniário, a saber: os militares do serviço ativo das Forças Armadas.

22. No tocante às situações onde a clareza da norma não demanda maiores interpretações, o renomado autor Carlos Maximiliano, em sua obra <sup>[1]</sup>, alude ao conhecido brocardo jurídico *in claris cessat interpretatio*, segundo o qual "*quando nas palavras não existe ambiguidade, não se deve admitir pesquisa acerca da vontade ou intenção*".

23. Precisamente, é o que ocorre quanto à gratificação sob análise, cuja lei instituidora não dá margens a interpretações acerca de quem faz jus à rubrica.

24. Ainda sobre esse aspecto, releva destacar que, hodiernamente, o conceito de militar e seu correspondente regime jurídico são inconfundíveis com o de outros agentes públicos a serviço do Estado, porquanto a Emenda Constitucional nº 19/98 os inseriu no "TÍTULO V - Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas" da Carta Magna. Seu art. 142, §3º, assim dispõe: "*os membros das Forças Armadas são denominados militares, aplicando-se-lhes, além das que vierem a ser fixadas em lei, as seguintes disposições: (...)*".

25. Sob outra ótica, o assunto pode ser discutido ainda à luz do princípio constitucional da reserva de lei. Com efeito, no campo dos direitos remuneratórios dos servidores públicos estatutários, regidos pela Lei 8.112/90, não se cogita do pagamento de qualquer rubrica pecuniária sem a prévia e correspondente previsão em lei. É dizer, há reserva absoluta de lei em matéria remuneratória (art. 37, inciso X, c/c art. 61, § 1º, inciso II, alínea "a", da Carta Magna CF/1988), assim como a necessidade de prévia dotação orçamentária para concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração (art. 169, § 1º, da Constituição). *Ex vi*:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 **somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica**, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices;

(...)

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo e pensionistas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não pode exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

[destaques acrescidos]

26. Clarividente, pois, que o administrador público somente está autorizado a conceder quaisquer vantagens aos servidores públicos, sejam de natureza remuneratória ou indenizatória, caso exista prévia lei formal instituidora do benefício, sob pena de incorrer em ilícito funcional e até mesmo penal, conforme as circunstâncias do caso.

27. A fim de corroborar o entendimento ora exposto, registre-se que o Supremo Tribunal Federal, ao julgar o Recurso Extraordinário nº 710.293/SC, afetado ao regime de repercussão geral (Tema nº 600), reafirmou a antiga tese jurídica constante da Súmula Vinculante nº 37, no sentido de que "*não cabe ao Poder Judiciário, que não tem função legislativa, aumentar qualquer verba de servidores públicos de carreiras distintas sob o fundamento de isonomia*".

28. Na ocasião, a Corte Suprema esclareceu que esse verbete sumular se aplica, em sua integralidade, a todas as parcelas devidas aos servidores públicos, sejam elas indenizações, vantagens ou gratificações. Por oportuno, observe-se o acórdão do Plenário do STF, *verbis*:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DIREITO ADMINISTRATIVO. AUXÍLIO-ALIMENTAÇÃO. EQUIPARAÇÃO ENTRE SERVIDORES PÚBLICOS PERTENCENTES A CARREIRAS DISTINTAS. ISONOMIA. REPERCUSSÃO GERAL - TEMA 600. VÍCIO FORMAL. APLICAÇÃO DO ARTIGO 1.029, §3º, DO CPC. PRINCÍPIO DA ECONOMIA PROCESSUAL. NO MÉRITO, IMPOSSIBILIDADE. SEPARAÇÃO DE PODERES. NECESSIDADE DE PRÉVIA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA - ARTIGO 169, §1º. SÚMULA VINCULANTE 37. APLICAÇÃO ANALÓGICA. JURISPRUDÊNCIA DOMINANTE DESTA CORTE. RECURSO EXTRAORDINÁRIO PROVIDO. [...] . **2. A remuneração dos servidores está adstrita ao princípio da reserva legal, previsto no artigo 37, X, da CRFB/88, com a redação dada pela Emenda Constitucional 19/98, que exige lei**

**específica para a fixação e alteração da remuneração dos servidores públicos.** 3. O princípio da separação dos poderes impõe competir ao legislador concretizar o princípio da isonomia, vedado ao Judiciário atuar como legislador positivo (Súmula Vinculante 37: "Não cabe ao Judiciário, que não tem função legislativa, aumentar vencimentos de servidores públicos sob o fundamento da isonomia". [...]) **7. Além disso, a Administração Pública depende da existência de recursos orçamentários para pagar seus servidores e tem a despesa com pessoal limitada pela Lei de Responsabilidade Fiscal, conforme artigo 169, da CRFB/88, além de necessitar de prévia dotação orçamentária e autorização na lei de diretrizes orçamentárias.** 8. A jurisprudência desta Corte tem entendido que, independentemente da natureza, não cabe ao Judiciário equiparar verbas com fundamento na isonomia. Precedentes: ARE 968.262-AgR, rel. min. Edson Fachin, Segunda Turma, DJe de 25/5/2017; ARE 826.066-ED, rel. min. Cármen Lúcia, Segunda Turma, DJe de 9/10/2014; ARE 933.014-AgR, rel. min. Rosa Weber, Primeira Turma, DJe de 8/4/2016; ARE 808.871 AgR/RS, rel. min. Roberto Barroso, Primeira Turma, DJe 16/9/2014; RE 804.768-AgR, rel. min. Cármen Lúcia, Segunda Turma, DJe de 13/6/2014. 9. A vedação da Súmula Vinculante 37 se estende às verbas de caráter indenizatório e, conseqüentemente, interdita o Poder Judiciário de equiparar o auxílio-alimentação, ou qualquer outra verba desta espécie, com fundamento na isonomia. **10. Conclui-se que: "Não cabe ao Poder Judiciário, que não tem função legislativa, aumentar qualquer verba de servidores públicos de carreiras distintas sob o fundamento de isonomia, tenham elas caráter remuneratório ou indenizatório"**. 11. In casu, o acórdão recorrido entendeu que pelo fato de o auxílio-alimentação não se incorporar à remuneração ou ao subsídio, estaria afastada a Súmula Vinculante 37. Entendimento contrário à tese ora fixada. 12. Ex positis, dou provimento ao recurso extraordinário. Tese: Não cabe ao Poder Judiciário, que não tem função legislativa, aumentar qualquer verba de servidores públicos de carreiras distintas sob o fundamento de isonomia, tenham elas caráter remuneratório ou indenizatório. (RE 710293, Relator Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 16/09/2020, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO, DJE-263 DIVULG 03-11-2020, PUBLIC 04-11-2020)

[destaques acrescidos]

29. Ora, se o entendimento vinculante do STF veda um hipotético acréscimo de verba remuneratória devidamente prevista em lei, o que dizer da extensão de rubrica sequer instituída pelo legislador ordinário? Resta, portanto, integralmente refutado o argumento da isonomia para efeito de extensão, aos servidores civis, de vantagem pecuniária sinônima da gratificação de representação devida as militares.

30. Por conseguinte, esta CONJUR-MD reafirma o entendimento manifestado pelas Consultorias Adjuntas dos três Comandos Militares, no sentido de que a gratificação de representação constitui parcela pecuniária devida apenas e especificamente a militares do serviço ativo das Forças Armadas, não sendo juridicamente viável cogitar-se, em qualquer hipótese, da extensão a servidores públicos civis, *ainda* que ambos exerçam funções iguais em certas situações.

31. Como se sabe, várias ações governamentais têm sido adotadas no atual contexto de combate à pandemia da COVID-19, dentre elas algumas operações militares deflagradas pelo Ministério da Defesa e pelos Comandos Singulares, a exemplo da "Operação COVID-19" e "Operação Grande Muralha".

32. Levando-se em conta que as atividades exercidas por militares na área de assistência à saúde muitas vezes já eram, antes da pandemia, similares às dos servidores civis, isso tende a ocorrer com mais frequência no presente momento. Mesmo assim, tais atividades não se equiparam para efeito de pagamento da gratificação de representação sob comento, pelos motivos já destacados anteriormente.

33. Cumpre esclarecer que, para efeito de pagamento da gratificação de representação, a participação de militares em operação de enfrentamento ao coronavírus pode ser qualificada como emprego operacional, relacionando-se às atribuições subsidiárias das Forças Armadas, previstas na Lei Complementar nº 97/99, nos termos do art. 2º, III, alínea "d" do Decreto 8.733/2016, *verbis*:

Art. 1º A gratificação de representação é devida aos **militares do serviço ativo das Forças Armadas**, nas seguintes hipóteses:

II - por dia, em **situações eventuais**:

d) pela **participação em emprego operacional**.

§ 1º Para efeito do cálculo do número de dias a que faz jus o militar à gratificação de representação nas hipóteses do inciso II do caput, será computado como um dia o **período igual ou superior a oito horas e inferior a vinte e quatro horas**.

(...)

Art. 2º Para efeito do pagamento da gratificação de representação, considera-se:

III - **emprego operacional** - atividade realizada por militar da ativa, mediante designação específica como integrante de contingente ou tripulante de embarcação ou aeronave, incluída a atividade de apoio logístico, diretamente relacionado a:

**d) ações relacionadas às atribuições subsidiárias das Forças Armadas**, especificadas nos [art. 16](#), [art. 16-A](#), [art. 17, caput, inciso V](#), [art. 17-A, caput, no inciso III](#), e [art. 18, caput, inciso VI, da Lei Complementar nº 97, de 1999](#); e

(...)

Art. 3º A gratificação de representação devida em razão de uma das hipóteses previstas no inciso II do **caput** do art. 1º será **paga somente após autorização**, em ato do Ministro de Estado da Defesa, no âmbito do Ministério da Defesa, ou dos Comandantes, no âmbito dos respectivos Comandos das Forças.

[destaques acrescidos]

34. Portanto, para que um militar seja considerado em emprego operacional nas operações de combate à COVID-19, deve ser designado por meio de ato específico, como integrante de contingente ou tripulante de embarcação ou aeronave. Além disso, exige-se que a atividade seja exercida por período igual ou superior a oito horas e inferior a vinte e quatro horas (art. 1º, §1º), devendo o pagamento, ao final, ser autorizado por ato do Ministro de Estado da Defesa ou dos Comandantes Militares (art. 3º).

35. Traga-se, como precedente, o caso da Operação COVID-19, criada pela Portaria nº 1.232/GM-MD, de 18 de março de 2020, *verbis*:

PORTARIA Nº 1.232/GM-MD, DE 18 DE MARÇO DE 2020

O MINISTRO DE ESTADO DA DEFESA, no uso das atribuições que lhe são conferidas pelo Decreto de 1º de janeiro de 2019, em conformidade com o disposto no inciso I, do parágrafo único do art. 87 da Constituição Federal, em consonância com o contido no art. 9º da Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, e o que consta do Processo nº 60240.000115/2020-55, resolve:

Aprovar a Diretriz Ministerial de Planejamento nº 6/GM/MD, de 18 de março de 2020, que regula o **emprego das Forças Armadas em todo o território nacional para apoio às medidas deliberadas pelo Governo Federal voltadas para a mitigação das consequências da pandemia COVID-19**, na forma do anexo a esta Portaria.

[destaques acrescidos]

ANEXO

DIRETRIZ MINISTERIAL Nº 6/2020

Em razão dos possíveis impactos para a população brasileira, causados pelo novo coronavírus (COVID-19), declarado como de Emergência em Saúde Pública de Importância Internacional pela Organização Mundial de Saúde e a **possibilidade de solicitação de emprego das Forças Armadas para apoio às ações aos órgãos de saúde e de Segurança Pública**, com fulcro no art. 16 e seu parágrafo único, da Lei Complementar nº 97, de 9 de julho de 1999, DETERMINO:

[destaques acrescidos]

DIRETRIZ MINISTERIAL Nº 7/2020

Referente à Diretriz Ministerial de Planejamento nº 6, de 18 de março de 2020, deste Ministério, tendo em vista a **ativação dos Comandos Conjuntos**, por meio das Instruções de Emprego nº 1, de 19 de março de 2020, do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, autorizo, desde já, os Comandantes da Marinha do Brasil, do Exército Brasileiro, da Aeronáutica e dos Comandos Conjuntos a **execução das ações de apoio para mitigar os impactos do COVID-19**, em estreita coordenação com os órgãos de saúde e de Segurança Pública competentes.

Dessa forma **ativo a "Operação COVID-19"**.

[destaques acrescidos]

36. Como se percebe, as diretrizes ministeriais acima referenciadas são claras ao dispor sobre o **emprego das Forças Armadas** em apoio às medidas governamentais voltadas ao enfrentamento da pandemia de COVID-19, referindo-se expressamente ao destacamento de militares dos Comandos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica e, também, dos Comandos Conjuntos.

37. Destarte, é possível notar que os próprios militares não são contemplados indistintamente com a gratificação de representação ainda que atuem em frentes de combate à pandemia do novo coronavírus, mostrando-se indispensável, para tanto, o atendimento de todos os requisitos legais em cada caso individual.

38. Vale consignar que este órgão de assessoramento jurídico teve oportunidade de se manifestar sobre o pagamento da gratificação de representação por ocasião do PARECER Nº 00493/2020/CONJUR-MD/CGU/AGU e do PARECER n. 00714/2020/CONJUR-MD/CGU/AGU, cujas ementas se reproduzem abaixo, respectivamente:

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO E MILITAR. CONSULTA SOBRE PERCEPÇÃO DE GRATIFICAÇÃO DE REPRESENTAÇÃO POR MILITARES DA ATIVA EM EXERCÍCIO NOS CENTROS DE OPERAÇÕES CONJUNTAS DO MINISTÉRIO DA DEFESA DURANTE O EMPREGO OPERACIONAL DAS FORÇAS ARMADAS.

I - O art. 2º, inciso III, do Decreto nº 8.733/2016 prevê a gratificação de representação para o integrante de contingente de emprego operacional.

II - A Portaria Normativa nº 9/GAP/MD, de 13 de janeiro de 2016, que versa sobre o Glossário das Forças Armadas - MD35-G 01, define o contingente como uma unidade ou subunidade temporária, constituída precisamente para atuar num determinado emprego

operacional, devendo ser extinta ao final da operação.

III - Os centros de operações conjuntas assumem a feição de contingente, pois são ativados apenas quando uma operação real é acionada, com pessoal especificamente designado e dedicados exclusivamente à missão.

IV - Conclui-se ser juridicamente adequada a percepção de gratificação de representação pelos militares que integram os centros de operações conjuntas criados justamente para acompanhar e assessorar o emprego operacional das Forças Armadas, desde que estejam sempre presentes os seguintes requisitos: a) o Centro de Operações Conjuntas é ativado apenas para uma determinada missão militar, sendo desmobilizado ao final da operação; b) **os militares da ativa em exercício nesse Centro devem ser designados especificamente para integrar esse contingente**, dedicando-se exclusivamente à missão; e c) **a escala de trabalho tem que ser igual ou superior a oito horas por dia**. (grifou-se).

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO MILITAR. GRATIFICAÇÃO DE REPRESENTAÇÃO. DECRETO 8.733, DE 2016. CONSULTA FORMULADA PELO HOSPITAL DAS FORÇAS ARMADAS. QUESTIONAMENTOS SOBRE A LEGALIDADE DE PAGAMENTO A MILITARES LOTADOS NO HOSPITAL DAS FORÇAS ARMADAS QUE ATUAM NO ENFRENTAMENTO À PANDEMIA COVID-19.

1. Nos termos do Decreto nº 8.733/2016, são **três os requisitos para que um militar faça jus à gratificação de representação em virtude de atuar em emprego operacional no combate à pandemia da COVID-19**: i) designação específica como integrante de contingente em emprego operacional; ii) atividade diária que corresponda a um período igual ou superior a 8 (oito) horas e inferior a 24 (vinte e quatro) horas; e iii) pagamento autorizado, conforme o caso, em ato do Ministro de Estado da Defesa ou dos Comandantes Militares;

2. No caso dos autos, não se verifica o preenchimento do primeiro requisito (comprovação de que a atuação dos profissionais está devidamente inserida no âmbito da "OPERAÇÃO COVID-19"), porquanto a atuação dos militares lotados no HFA, mesmo com o advento da pandemia, possui essencialmente a mesma natureza de antes, tendo em vista que a função primordial do aludido órgão é - e sempre foi - a prestação de assistência à saúde aos seus conveniados, não se dirigindo tal assistência, a princípio, ao público em geral. Logo, não se vislumbra, em princípio, emprego operacional apto a autorizar o pagamento de gratificação de representação na forma concebida pela alínea "d" do inciso III do art. 2º do Decreto nº 8.733/2016;

3. O segundo requisito (cumprimento de atividade mínima de oito horas diárias) também não se revela presente, consoante se depreende da NOTA TÉCNICA Nº 32/A TEC/CMT LOG HFA/HFA/SEPESD/SG/MD/2020. Nesse ponto, não se mostra juridicamente possível a flexibilização da carga mínima de 8 (oito) horas diárias definida pelo Decreto 8.733/2016, de modo que eventual percepção de gratificação de representação por militares lotados no HFA depende do cumprimento da referida jornada diária por cada profissional **individualmente considerado**.

4. O terceiro requisito (pagamento autorizado, conforme o caso, em ato do Ministro de Estado da Defesa ou dos Comandantes Militares) mostra-se atendido apenas quanto aos militares da Marinha, na forma do Despacho nº 7/GM-MD, de 28 de abril de 2020. Contudo, em relação a militares das demais Forças, falece demonstração de que haja autorização em ato do Ministro de Estado da Defesa ou dos Comandantes Militares;

5. Uma vez que, **em cada caso concreto**, seja o militar **designado por ato próprio para atuar no emprego operacional de que trata a Diretriz Ministerial nº 07/2020** e, ainda, exerça ele suas atividades por no mínimo **8 (oito) horas diárias**, fará jus à multicidadada verba pecuniária, os termos descritos no §1º do art. 2º do Decreto nº 8.733/2016.

6. Sugere-se o envio dos autos ao Sr. Secretário de Pessoal, Ensino, Saúde e Desposto do Ministério da Defesa para ciência e posterior encaminhamento à Assessoria Técnica do HFA, para conhecimento e providências cabíveis.

39. Por fim, relativamente aos servidores públicos que atuam em frentes de combate à COVID-19, pode-se avaliar a incidência do adicional de insalubridade de que trata a Norma Regulamentar nº 15, em 06 de julho de 1978, que "descreve as situações em que uma atividade pode ser considerada como insalubre", editada pelo então Ministério do Trabalho. Destaca-se, a título informativo, que esta Consultoria Jurídica se manifestou sobre o tema por meio do PARECER n. 00687/2020/CONJUR-MD/CGU/AGU e PARECER n. 00911/2020/CONJUR-MD/CGU/AGU, no bojo do NUP: 60550.025561/2020-79.

### 3. CONCLUSÃO:

40. De todo o exposto, esta CONJUR-MD apresenta as seguintes conclusões:

a) O legislador não deixou qualquer margem de dúvidas acerca dos agentes estatais que fazem jus à gratificação de representação prevista no art. 10 da Lei 13.954/2019, a saber: os militares do serviço ativo das Forças Armadas. Do mesmo modo, o Decreto nº 8.733/2016, que regulamenta a referida gratificação, também estabelece que esta é devida, apenas e especificamente, a militares do serviço ativo das Forças Armadas;



b) Consoante jurisprudência consolidada no âmbito do Supremo Tribunal Federal, a remuneração dos servidores públicos está adstrita ao princípio da reserva legal, razão pela qual "*não cabe ao Poder Judiciário, que não tem função legislativa, aumentar qualquer verba de servidores públicos de carreiras distintas sob o fundamento de isonomia, tenham elas caráter remuneratório ou indenizatório*" (Súmula Vinculante nº 37, reexaminada pelo RE nº 710.293/SC, afetado ao regime de repercussão geral, Tema nº 600).

c) Em face das assertivas anteriores, reputa-se juridicamente impossível a extensão da gratificação de representação a servidores públicos civis, *muito embora estes exerçam, em certas situações, funções similares às dos militares em emprego operacional que atuam no combate à pandemia da COVID-19;*

d) Para que seja considerado em emprego operacional em ações de enfrentamento ao novo coronavírus, o militar deve ser designado por meio de ato específico, como integrante de contingente ou tripulante de embarcação ou aeronave, exigindo-se, ademais, que as atividades sejam exercidas por período igual ou superior a oito horas e inferior a vinte e quatro horas. Uma vez presentes esses requisitos, avaliados individualmente, o pagamento da gratificação de representação deverá ser autorizado, finalmente, por ato do Ministro de Estado da Defesa ou dos Comandantes Militares; e

e) Em decorrência das conclusões precedentes, a tese jurídica uniformizada é a seguinte: ***"A gratificação de representação de que trata o art. 10 da Lei 13.954/2019, constitui parcela pecuniária devida apenas a militares do serviço ativo das Forças Armadas, não sendo juridicamente viável se cogitar, em qualquer hipótese, de sua extensão a servidores públicos civis, ainda que ambos exerçam funções equivalentes em determinadas situações"***.

41. Por fim, caso aprovado este parecer, recomenda-se à COADM o seguinte:

a) a inclusão na tese uniformizada no "Quadro de Teses Uniformizadas e Análises Relevantes" da Coordenação-Geral de Direito Administrativo e Militar, acompanhada dos dados de identificação do processo; e

b) a abertura, via *Sapiens*, de tarefa de ciência às três Consultorias Jurídicas-Adjuntas das Forças bem como aos advogados lotados nessa Coordenação-Geral de Direito Administrativo e Militar da CONJUR-MD, assim como à SEPESD/MD, via SEI.

À consideração superior.

Brasília, 10 de setembro de 2021.

LEYLA ANDRADE VERAS  
ADVOGADA DA UNIÃO

---

[1] *Hermenêutica e Aplicação do Direito*. 21ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 64283004232202123 e da chave de acesso 54385841

---

Documento assinado eletronicamente por LEYLA ANDRADE VERAS, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 721107474 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): LEYLA ANDRADE VERAS. Data e Hora: 20-09-2021 17:35. Número de Série: 13242589. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.

---



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA DEFESA  
CGDAM - COORDENAÇÃO-GERAL DE DIREITO ADMINISTRATIVO E MILITAR

ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS, BLOCO Q, SALA 733, CEP: 70049-900, BRASÍLIA-DF TELEFONE: 61-3312-4123. EMAIL: CONJUR@DEFESA.GOV.BR

---

**DESPACHO n. 01966/2021/CONJUR-MD/CGU/AGU**

**NUP: 64283.004232/2021-23**

**INTERESSADOS: COMANDO DO EXÉRCITO - GABINETE DO COMANDANTE - A3 E OUTROS**

**ASSUNTOS: MILITAR E OUTROS**

1. Aprovo o Parecer n. 00713/2021/CONJUR-MD/CGU/AGU.

Brasília, 20 de setembro de 2021.

JULIANA GOMES FALLEIROS CAVALHEIRO  
ADVOGADA DA UNIÃO  
COORDENADORA-GERAL DE DIREITO ADMINISTRATIVO E MILITAR

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 64283004232202123 e da chave de acesso 54385841

---

Documento assinado eletronicamente por JULIANA GOMES FALLEIROS CAVALHEIRO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 727820720 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JULIANA GOMES FALLEIROS CAVALHEIRO. Data e Hora: 20-09-2021 17:39. Número de Série: 13528128. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.

---



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA DEFESA  
CGDAM - COORDENAÇÃO-GERAL DE DIREITO ADMINISTRATIVO E MILITAR  
ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS, BLOCO Q, SALA 733, CEP: 70049-900, BRASÍLIA-DF TELEFONE: 61-3312-4123. EMAIL: CONJUR@DEFESA.GOV.BR

---

**DESPACHO n. 01972/2021/CONJUR-MD/CGU/AGU**

**NUP: 64283.004232/2021-23**

**INTERESSADOS: COMANDO DO EXÉRCITO - GABINETE DO COMANDANTE - A3 E OUTROS**

**ASSUNTOS: MILITAR E OUTROS**

Aprovo o **PARECER n. 00713/2021/CONJUR-MD/CGU/AGU** vinculado a este Despacho.

Brasília, 21 de setembro de 2021.

IDERVÂNIO DA SILVA COSTA  
Advogado da União  
Consultor Jurídico do Ministério da Defesa

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 64283004232202123 e da chave de acesso 54385841

---

Documento assinado eletronicamente por IDERVANIO DA SILVA COSTA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 728434031 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): IDERVANIO DA SILVA COSTA. Data e Hora: 21-09-2021 12:06. Número de Série: 13191425. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.

---