

Gratificações e vantagens no serviço público: Reflexos jurídico-previdenciários na aposentadoria

Resumo

O presente artigo examina o regime jurídico das gratificações e vantagens pecuniárias concedidas a servidores públicos, com especial enfoque em seus efeitos sobre o cálculo e a composição dos proventos de aposentadoria. A análise contempla a evolução normativa e jurisprudencial relativa à incorporação de parcelas remuneratórias, destacando os impactos das reformas previdenciárias e os entendimentos consolidados pelos tribunais superiores. Discutem-se, ainda, os limites e possibilidades de aplicação do princípio da paridade entre ativos e inativos, bem como estratégias jurídicas para a preservação dos direitos previdenciários dos servidores, especialmente diante de alterações legislativas e administrativas que desafiam a segurança jurídica e o direito adquirido.

1. Introdução

A estrutura remuneratória do funcionalismo público brasileiro constitui um sistema jurídico multifacetado, forjado por sucessivas camadas legislativas, decisões judiciais e reformas institucionais.

Nesse cenário, as gratificações e vantagens representam não apenas componentes expressivos da remuneração na atividade funcional, mas também elementos fundamentais para assegurar a dignidade financeira na inatividade. Carvalho Filho (2020, p. 826) ressalta que "a fragmentação da estrutura remuneratória em diversas parcelas tem, não raro, o propósito de contornar a vedação constitucional aos aumentos em cascata ou por equiparação".

A transição para a aposentadoria, frequentemente, implica não apenas mudança de status funcional, mas também significativa redução dos rendimentos, muitas vezes abrupta e desproporcional. O STF reconheceu essa distorção no julgamento do RE 596.962/MT (Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 21/8/14), ao afirmar que “As vantagens remuneratórias legítimas e de caráter geral conferidas a determinada categoria, carreira ou, indistintamente, a servidores públicos, por serem vantagens genéricas, são extensíveis aos servidores inativos e pensionistas.”.

O ordenamento jurídico nacional tem oscilado entre períodos de proteção reforçada aos direitos dos aposentados — como na redação originária da Constituição de 1988 — e fases de restrição normativa, marcadas por reformas que fragilizam garantias históricas. A esse fenômeno, que alguns juristas denominam de “insegurança jurídica qualificada”, intensificado justamente no momento de maior vulnerabilidade da carreira do servidor.

Em julgados paradigmáticos, como o RE 631.880/CE e o Tema 578 de repercussão geral, o STF tem buscado reequilibrar a balança hermenêutica, mitigando interpretações restritivas e garantindo a extensão de gratificações de caráter geral aos aposentados. Nesse contexto, impõe-se o exame técnico-jurídico de questões centrais: qual a natureza jurídica das gratificações e vantagens? Quais critérios definem sua incorporação? Como as reformas previdenciárias impactam o princípio da paridade? Quais estratégias processuais têm se mostrado eficazes na defesa de direitos legitimamente adquiridos?

Como aponta Ibrahim (2020, p. 675), a identificação correta da natureza jurídica de cada parcela remuneratória é o ponto de partida para a definição de seu comportamento no momento da inativação, sendo insuficiente a mera denominação atribuída pelo legislador. Esta perspectiva foi referendada pelo STJ no

julgamento do REsp 1.658.517/RS, ao afirmar que “para definir a extensão de vantagens aos inativos, deve-se perquirir a real natureza da verba, e não sua nomenclatura, evitando-se que simples alterações terminológicas frustrem direitos legitimamente adquiridos”.

Este artigo propõe uma abordagem sistemática e prática sobre tais questões, aliando fundamentos doutrinários, jurisprudência atualizada e experiências concretas, com vistas a orientar operadores do direito e agentes públicos na defesa qualificada de direitos previdenciários ameaçados por descontinuidades normativas e práticas administrativas equivocadas, tema de impacto direto na vida funcional e pós-funcional de milhões de brasileiros, em consonância com o que Martinez (2018, p. 43) identifica como uma necessidade de sistematização técnica das parcelas remuneratórias para fins previdenciários.

2. Gratificações permanentes

As gratificações permanentes são aquelas que se incorporam de forma definitiva à remuneração do servidor público, desde que atendidos determinados requisitos legais, funcionais ou temporais. Conforme observa Carvalho Filho (2020, p. 834), "são permanentes as vantagens que se integram automaticamente ao padrão de vencimento, constituindo espécie do gênero remuneração".

O STJ, no julgamento do AgInt no AREsp 1.649.319/CE (Rel. Min. Gurgel de Faria, julgado em 7/12/20), consolidou o entendimento de que tais gratificações se incorporam aos proventos de aposentadoria quando percebidas por pelo menos cinco anos consecutivos ou dez anos intercalados, desde que estejam sendo efetivamente pagas no momento da aposentadoria.

Exemplos de gratificações permanentes e seu tratamento jurisprudencial:

a) Gratificação por tempo de serviço: O STF, no RE 631.389/CE (Rel. Min. Marco Aurélio, julgado em 24/8/17), consolidou o entendimento de que "a gratificação por tempo de serviço, uma vez incorporada, integra a base de cálculo de vantagens posteriormente concedidas". Esta interpretação reconhece o caráter jurídico de vencimento que adquire a gratificação incorporada, passando a compor o patrimônio jurídico do servidor.

b) Gratificação de função incorporada: Conforme o MS 22.735/DF (Rel. Min. Moreira Alves, julgado em 13/8/1998), o STF reconheceu que "a vantagem pessoal decorrente da incorporação de gratificação de função integra o conceito de remuneração para todos os efeitos legais, inclusive para fins de teto remuneratório". No REsp 1.795.556/RJ (Rel. Min. Herman Benjamin, julgado em 9/4/19), o STJ determinou que "a incorporação de função comissionada, quando realizada de acordo com as regras vigentes à época da aquisição do direito, não pode ser afetada por legislação posterior, por força do princípio tempus regit actum".

c) Gratificação de desempenho instituída em caráter geral: O Tema 578 de repercussão geral do STF (RE 631.880/CE, Rel. Min. Luís Roberto Barroso) fixou a tese de que "As gratificações de desempenho instituídas em favor dos servidores públicos civis da União somente são extensíveis aos inativos e pensionistas no percentual correspondente a 100% de seu valor máximo, quando a lei assim o prever expressamente ou quando se comprovar que, na prática, sua percepção pelos ativos não depende de avaliação individual de desempenho."

A incorporação destas gratificações aos proventos de aposentadoria ocorre de forma distinta conforme o regime previdenciário aplicável:

- Para servidores com direito à paridade plena (EC 41/2003, art. 7º, ou EC 47/2005, art. 3º), todas as gratificações permanentes recebidas na ativa são automaticamente estendidas aos proventos, inclusive com revisão nos mesmos índices e datas.
- Para servidores sem direito à paridade (regra geral após EC 41/2003), as gratificações permanentes compõem a base de cálculo dos proventos, mas não são reajustadas conforme os servidores da ativa, apenas pelo índice anual de revisão dos benefícios previdenciários.

2.1. Gratificações transitórias

As gratificações transitórias são parcelas remuneratórias vinculadas ao desempenho de funções específicas ou ao exercício de atividades em condições extraordinárias, cessando automaticamente com o desaparecimento dos pressupostos que justificaram sua concessão. Conforme ensina Mazza (2021, p. 472), “as gratificações transitórias constituem acréscimos patrimoniais condicionados, cuja percepção está vinculada à permanência da situação fática que lhes deu origem”.

A jurisprudência é pacífica ao reconhecer que tais gratificações, por não possuírem caráter permanente, não se incorporam aos proventos de aposentadoria, salvo em hipóteses excepcionais previstas em lei. O STF, ao julgar o RE 635.326/RS (Rel. Min. Rosa Weber, julgado em 20/9/18), reiterou que “gratificações efetivamente *propter laborem*, vinculadas a condições especiais de prestação de serviço, não se incorporam aos proventos quando cessada a situação que lhes deu causa”.

Exemplos de gratificações transitórias e seu tratamento jurisprudencial:

a) Gratificação por trabalho em condições insalubres ou perigosas: O STJ, no REsp 1.745.989/RS (Rel. Min. Og Fernandes, julgado em 12/3/19), definiu que “o adicional de insalubridade

possui natureza propter laborem, sendo devido apenas enquanto o servidor estiver exposto a agentes nocivos à saúde, não se incorporando aos proventos de aposentadoria, salvo quando decorrente de doença profissional".

b) Gratificação por serviço extraordinário: No AgInt no AREsp 1.471.666/RS (Rel. Min. Francisco Falcão, julgado em 6/10/20), o STJ reafirmou que "as horas extras, em razão de sua natureza propter laborem, não se incorporam aos proventos de aposentadoria, por serem devidas apenas pelo trabalho realizado em jornada extraordinária".

c) Gratificação por exercício de função de confiança não incorporada: Conforme o RE 642.827/DF (Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 16/8/17), o STF estabeleceu que "a gratificação pelo exercício de função de confiança, quando não incorporada na forma da legislação específica, não integra os proventos de aposentadoria, por possuir natureza pro labore faciendo".

Esses precedentes reforçam a necessidade de distinção criteriosa entre gratificações que se vinculam ao cargo efetivo e aquelas que dependem da permanência em condição especial ou exercício de encargo temporário. Tal diferenciação é fundamental para evitar a violação ao princípio da legalidade e para preservar a coerência no cálculo dos proventos, em especial nas situações de aposentadoria sob o regime de paridade.

2.2. Vantagens pessoais vs. Vantagens de serviço

Além da distinção entre gratificações permanentes e transitórias, outra classificação relevante para o direito previdenciário do servidor público é aquela que diferencia vantagens pessoais e vantagens de serviço. Esta taxonomia, conforme explica Justen Filho (2018, p. 957), "reflete a causa jurídica da vantagem: se decorrente de condições pessoais do

servidor ou se vinculada a peculiaridades do cargo ou função desempenhada".

No julgamento do MS 26.250/DF (Rel. Min. Ayres Britto, julgado em 17/2/10), o STF reconheceu que "as vantagens pessoais, uma vez legitimamente incorporadas ao patrimônio jurídico do servidor, constituem direito adquirido, não podendo ser suprimidas por legislação posterior". Esta proteção mais robusta às vantagens pessoais decorre de sua natureza subjetiva, vinculada a condições próprias do servidor.

2.2.1. Vantagens pessoais

As vantagens pessoais são aquelas concedidas em razão de condições individuais do servidor, como tempo de serviço, qualificação acadêmica ou situações jurídicas consolidadas. Di Pietro (2020, p. 752) ressalta que "as vantagens pessoais têm como fundamento situações individuais de cada servidor, levando em consideração aspectos subjetivos de sua vida funcional".

O STJ, no julgamento do AgInt no AREsp 1.504.618/RS (Rel. Min. Benedito Gonçalves, julgado em 25/5/20), estabeleceu que "as vantagens pessoais constituem direito adquirido do servidor, sendo imunes a alterações legislativas posteriores, mesmo quando modificado o regime jurídico".

Exemplos de vantagens pessoais e seu tratamento jurisprudencial:

a) Adicional por tempo de serviço: No RE 726.492/PB (Rel. Min. Cármen Lúcia, julgado em 6/6/16), o STF confirmou que "o adicional por tempo de serviço, uma vez adquirido, incorpora-se ao patrimônio jurídico do servidor, não podendo ser reduzido ou suprimido por lei posterior".

b) Vantagens decorrentes de decisões judiciais: O STJ, no REsp 1.783.741/RS (Rel. Min. Mauro Campbell Marques, julgado em 14/5/19), afirmou que "as vantagens pessoais reconhecidas por decisão judicial com trânsito em julgado integram definitivamente o patrimônio jurídico do servidor, sendo imunes a alterações legislativas posteriores".

c) Incorporação de quintos/décimos: No RE 638.115/CE (Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 18/12/19), o STF, ao revisar seu entendimento anterior, decidiu que "a incorporação de quintos decorrente do exercício de funções comissionadas em período anterior à vigência da lei 9.624/1998 constitui direito adquirido do servidor público, protegido contra alterações legislativas posteriores".

2.2.2. Vantagens de serviço

As vantagens de serviço, por outro lado, são concedidas em função das condições objetivas em que o trabalho é prestado, como localização, periculosidade, insalubridade ou regime de trabalho. Meirelles (2016, p. 595) explica que "as vantagens de serviço ligam-se não à pessoa do servidor, mas ao cargo ou função em si, justificando-se enquanto persistirem as condições peculiares de prestação do serviço".

O STF, no julgamento do RE 765.449/MT (Rel. Min. Teori Zavascki, julgado em 22/9/15), estabeleceu que "as vantagens de serviço, por sua natureza propter laborem, não se incorporam definitivamente aos vencimentos do servidor, podendo ser suprimidas quando cessam as condições especiais que justificaram sua concessão".

Exemplos de vantagens de serviço e seu tratamento jurisprudencial:

a) Adicional noturno: No MS 22.355/DF (Rel. Min. Celso de Mello, julgado em 8/9/2006), o STF reconheceu que "o adicional

noturno possui natureza transitória e propter laborem, não se incorporando aos proventos de aposentadoria, salvo previsão legal expressa em contrário".

b) Adicional de insalubridade ou periculosidade: O STJ, no AgInt no REsp 1.614.289/RS (Rel. Min. Sérgio Kukina, julgado em 3/12/18), reafirmou que "os adicionais de insalubridade e periculosidade são devidos apenas enquanto o servidor estiver exposto a agentes nocivos, não se incorporando aos proventos de aposentadoria".

c) Gratificação por atividades específicas: No AgRg no REsp 1.505.589/RS (Rel. Min. Humberto Martins, julgado em 15/10/15), o STJ estabeleceu que "gratificações instituídas em razão da natureza e condições especiais em que o serviço é executado não se incorporam aos proventos quando o servidor deixa de desempenhar as atividades que justificaram sua concessão".

Essa distinção entre vantagens pessoais e de serviço tem consequências jurídicas relevantes, especialmente no contexto de aposentadorias com ou sem paridade. O reconhecimento da natureza da verba é determinante para aferir o direito à incorporação e à manutenção das vantagens no momento da inativação funcional.

2.3. Evolução jurisprudencial sobre descaracterização de gratificações

Um fenômeno recorrente na Administração Pública é a utilização de gratificações formalmente classificadas como transitórias, vinculadas ao desempenho ou a condições específicas de trabalho, como instrumento de incremento remuneratório geral. Essa prática, com frequência, visa contornar restrições orçamentárias, evitar sua extensão a aposentados ou ainda mascarar reajustes salariais.

Como destaca Marçal Justen Filho (2018, p. 963), “a utilização de gratificações como meio de aumento remuneratório genérico, desvinculado de condições especiais de trabalho, representa desvio de finalidade e viola o princípio da isonomia entre servidores ativos e inativos submetidos à paridade”.

Diante desse cenário, o Poder Judiciário, especialmente o Supremo Tribunal Federal, tem se debruçado sobre a análise substancial da natureza jurídica das gratificações, priorizando sua função e aplicação prática sobre a mera rotulagem legal ou nomenclatura atribuída.

Entendimento Consolidado do STF:

No RE 593.068/SC (Rel. Min. Luís Roberto Barroso, julgado em 11/10/18), o STF firmou que “a natureza jurídica de uma vantagem deve ser aferida a partir da disciplina normativa e da prática administrativa de sua concessão, e não apenas da denominação que lhe foi atribuída”. Esse entendimento busca coibir o uso indevido de categorias remuneratórias para frustrar direitos previdenciários.

Casos emblemáticos de descaracterização de gratificações e seu tratamento jurisprudencial:

a) GAJ - Gratificação de Atividade Judiciária: No julgamento do MS 25.678/DF (Rel. Min. Ayres Britto, julgado em 29/5/2008), o STF reconheceu que “a GAJ, embora inicialmente instituída como vantagem propter laborem, foi posteriormente estendida a todos os servidores do Poder Judiciário da União, independentemente das atribuições exercidas, descaracterizando-se como tal e assumindo caráter de reajuste geral”.

b) GDATA - Gratificação de Desempenho de Atividade Técnico-Administrativa: O STF, no RE 597.154/PB (Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgado em 28/8/2009), estabeleceu que

"a GDATA, quando concedida linearmente a todos os servidores da ativa, independentemente de efetiva avaliação de desempenho, deve ser estendida aos inativos no mesmo percentual".

c) GDAFAZ - Gratificação de Desempenho de Atividade

Fazendária: No julgamento do RE 662.406/AL (Rel. Min. Teori Zavascki, julgado em 12/5/15), o STF reconheceu que "a GDAFAZ, enquanto paga aos servidores da ativa de forma genérica e desvinculada de avaliação individual de desempenho, deve ser estendida aos inativos no mesmo valor".

Esta evolução jurisprudencial evidencia uma tendência dos tribunais superiores de realizar análise substantiva das gratificações, investigando sua real natureza para além da nomenclatura adotada pelo legislador ou administrador. Este escrutínio judicial tem sido fundamental para a proteção dos direitos previdenciários dos servidores e para coibir desvios de finalidade na estruturação do sistema remuneratório.

3. Evolução normativa do sistema previdenciário do servidor público

A trajetória normativa do regime previdenciário dos servidores públicos no Brasil reflete uma transição gradual, porém substancial, de um modelo estatutário de natureza não contributiva para um sistema híbrido, com ênfase na contributividade, na sustentabilidade atuarial e na restrição de direitos historicamente assegurados.

As principais reformas constitucionais ao longo das últimas décadas marcaram inflexões significativas na forma de concessão e cálculo dos proventos de aposentadoria, com impacto direto na aplicabilidade das garantias de integralidade e paridade. A seguir, traça-se um panorama objetivo das principais etapas dessa evolução.

3.1. Regime anterior à EC 20/1998

Antes da promulgação da emenda constitucional 20/1998, prevalecia o modelo da aposentadoria estatutária plena, com caráter remuneratório e não contributivo. Nesse modelo, os proventos de aposentadoria correspondiam à totalidade da última remuneração percebida no cargo efetivo, inclusive com a incorporação automática de vantagens permanentes.

Não havia exigência de tempo mínimo de contribuição, bastando o cumprimento do tempo de serviço exigido (geralmente 30 anos para mulheres e 35 anos para homens). O sistema operava com base em repartição simples, sem contrapartida atuarial individualizada.

3.2. EC 20/1998 – Introdução da contributividade e fim da aposentadoria como prêmio

A emenda constitucional 20/1998 representou a primeira grande reforma estrutural do sistema previdenciário brasileiro, ao introduzir a obrigatoriedade de contribuição previdenciária por parte dos servidores públicos e ao extinguir, progressivamente, a aposentadoria como prêmio.

Dentre as principais mudanças, destacam-se:

- Estabelecimento da idade mínima para aposentadoria;
- Substituição do conceito de tempo de serviço por tempo de contribuição;
- Vedação à incorporação de vantagens transitórias aos proventos de aposentadoria;
- Início do processo de uniformização entre os regimes geral e próprio de previdência.

3.3. EC 41/2003 – Ruptura com integralidade e paridade como regra geral

A emenda constitucional 41/2003 acentuou o movimento de restrição de direitos previdenciários dos servidores públicos. Entre os principais pontos, destacam-se:

- Revogação da integralidade e da paridade como regra geral, mantendo-as apenas para servidores que se aposentassem sob regras de transição específicas;
- Introdução do cálculo dos proventos com base na média das remunerações contributivas;
- Possibilidade de instituição de contribuição previdenciária sobre proventos de aposentados, inclusive após a inativação;
- Redução do escopo de incorporação de gratificações, com distinções mais rígidas entre vantagens permanentes e transitórias.

3.4. EC 47/2005 – Nova regra de transição com critério da soma de idade e tempo de contribuição

- Como forma de mitigar os efeitos da EC 41/2003, a EC 47/2005 introduziu uma regra de transição alternativa, com base na soma de idade e tempo de contribuição. Essa regra permitiu a manutenção de direitos à integralidade e paridade para servidores que completassem:
- 30 anos de contribuição (mulheres) ou 35 anos (homens);
- 25 anos de efetivo exercício no serviço público;
- 15 anos na carreira e 5 no cargo;
- E alcançassem pontuação mínima: idade + tempo de contribuição = 85 (mulheres) ou 95 (homens).

Essa fórmula possibilitou que um número significativo de servidores permanecesse sob o regime mais vantajoso de aposentadoria com base na última remuneração.

3.5. EC 103/19 – Reforma da previdência e consolidação de regras restritivas

A emenda constitucional 103/19, conhecida como “Reforma da Previdência”, consolidou a estrutura contributiva e atuaria do regime próprio dos servidores, promovendo:

- Extinção definitiva da integralidade e paridade para novos servidores;
- Unificação das regras de cálculo de proventos com base na média contributiva (100%);
- Vedação expressa à incorporação de vantagens transitórias não previstas como permanentes;
- Instituição de idade mínima obrigatória: 62 anos para mulheres e 65 anos para homens;
- Ampliação das regras de transição e aumento gradual do tempo de contribuição.

Essa reforma conferiu maior rigidez ao sistema, restringindo significativamente o alcance de vantagens remuneratórias e a extensão de benefícios para os inativos, especialmente quanto à paridade.

Essa evolução normativa revela um movimento deliberado do legislador constituinte derivado em direção à restrição de direitos historicamente consolidados, deslocando o sistema de proteção previdenciária do servidor público para um modelo cada vez mais próximo ao do Regime Geral da Previdência Social. Diante desse cenário, o papel da jurisprudência tem sido fundamental para atenuar distorções, assegurar direitos adquiridos e garantir que a lógica da paridade, quando aplicável, seja efetivamente observada.

4. Paridade entre servidores ativos e inativos

4.1. O princípio da paridade e sua aplicação atual

A paridade, nos termos da redação original da Constituição Federal de 1988, assegurava **a integral extensão de quaisquer vantagens remuneratórias concedidas aos ativos aos aposentados e pensionistas**, sem necessidade de novo requerimento ou avaliação.

Com a EC 41/2003, essa regra foi alterada: a paridade deixou de ser um direito automático para todas as aposentadorias, passando a depender da adesão expressa às regras de transição previstas na própria emenda, especialmente nos arts. 2º e 3º.

Atualmente, apenas os servidores que:

- Ingressaram no serviço público até **31/12/2003**; e
- Aposentaram-se com base nas regras de transição com **direito à paridade e integralidade**

Têm assegurada a extensão automática das gratificações e vantagens concedidas aos servidores ativos.

Nos demais casos, os proventos são calculados pela média aritmética das remunerações contributivas, e os reajustes ocorrem conforme o índice geral de revisão dos benefícios do regime.

4.2. Jurisprudência relevante sobre paridade remuneratória

O STF tem papel central na definição dos contornos da paridade remuneratória entre servidores ativos e inativos, especialmente quanto à extensão de gratificações e vantagens aos aposentados. Diversos julgados consolidaram importantes precedentes nesse tema, entre os quais destacam-se:

a) RE 606.199/PR – Extensão de gratificações de natureza geral aos inativos

No julgamento do recurso extraordinário 606.199/PR (Relator: Min. Teori Zavascki, julgado em 18/9/13), o STF enfrentou a

questão da extensão de gratificações instituídas para os servidores da ativa aos inativos e pensionistas, com foco naquelas de natureza genérica. O Tribunal afirmou que quando uma gratificação ou vantagem é instituída sem vinculação direta a condições especiais de trabalho ou avaliação de desempenho individualizada, deve-se estendê-la automaticamente aos aposentados que estejam submetidos à paridade.

O acórdão estabeleceu que a denominação da vantagem (se gratificação, adicional ou prêmio) não pode ser utilizada como subterfúgio para negar sua extensão aos inativos, prevalecendo a análise de sua real natureza jurídica e do caráter geral de sua concessão.

Este precedente é de enorme relevância porque reconheceu que não apenas a lei, mas também a forma concreta de pagamento da vantagem aos ativos deve ser levada em consideração para assegurar a isonomia entre ativos e aposentados.

b) RE 596.962/MT – Natureza jurídica das vantagens para fins de extensão

No RE 596.962/MT (Relator: Min. Dias Toffoli, julgado em 21/8/14), o STF enfrentou com ainda maior profundidade a análise da natureza jurídica das vantagens instituídas no serviço público. O Tribunal firmou entendimento no sentido de que, para aferir a obrigatoriedade de extensão de determinada vantagem aos inativos, é necessário investigar o caráter da verba, e não apenas sua nomenclatura ou a forma como o legislador a rotulou.

A decisão destacou que vantagens concedidas de forma indistinta a todos os servidores ativos — ou seja, que não dependam de avaliação individualizada nem estejam vinculadas a situações específicas de trabalho — devem ser

obrigatoriamente estendidas aos aposentados sujeitos à paridade constitucional.

Esse precedente reforçou a necessidade de uma interpretação material e não meramente formal da legislação, protegendo o direito dos servidores aposentados frente a manipulações legislativas que visassem burlar a paridade remuneratória.

c) Tema 578 de repercussão geral – Extensão de gratificações de desempenho

O Tema 578 de repercussão geral (leading case: RE 631.880/CE, Relator: Min. Luís Roberto Barroso, julgado em 6/12/19) consolidou definitivamente a jurisprudência do STF quanto às gratificações de desempenho.

No julgamento, o Supremo fixou a seguinte tese:

"As gratificações de desempenho instituídas em favor dos servidores públicos civis da União somente são extensíveis aos inativos e pensionistas no percentual correspondente a 100% de seu valor máximo, quando a lei assim o prever expressamente ou quando se comprovar que, na prática, sua percepção pelos ativos não depende de avaliação individual de desempenho."

Assim, o STF reconheceu que, mesmo nos casos de gratificações formalmente instituídas como vinculadas ao mérito ou desempenho individual, se na prática o pagamento ocorrer de forma automática e indistinta, sem efetiva avaliação diferenciada, configura-se a natureza genérica da vantagem, devendo esta ser estendida integralmente aos inativos.

Esse entendimento representou um grande avanço para a proteção dos direitos previdenciários dos servidores, impedindo que gratificações de natureza remuneratória fossem mascaradas sob a roupagem de desempenho para evitar a aplicação da paridade.

Esses três precedentes — RE 606.199/PR, RE 596.962/MT e Tema 578 — construíram uma sólida linha jurisprudencial que protege a lógica material da paridade remuneratória prevista constitucionalmente.

A consolidação desses entendimentos firmou uma jurisprudência protetiva dos direitos fundamentais dos aposentados, preservando o princípio da segurança jurídica e assegurando a dignidade da pessoa humana na fase de inatividade funcional.

5. Conclusão

A análise do regime jurídico das gratificações e vantagens no serviço público revela a complexidade e a relevância do tema no contexto da previdência dos servidores. A fragmentação da estrutura remuneratória, somada às sucessivas reformas constitucionais e à instabilidade normativa, tornou a compreensão da natureza jurídica dessas parcelas um elemento central para a efetivação dos direitos previdenciários.

As distinções entre gratificações permanentes e transitórias, bem como entre vantagens pessoais e de serviço, não são meramente classificatórias, mas produzem efeitos jurídicos profundos no momento da inativação funcional. A correta identificação da natureza das parcelas percebidas ao longo da vida ativa é fundamental para definir sua inclusão nos proventos de aposentadoria, especialmente diante das limitações impostas às garantias de integralidade e paridade.

A jurisprudência dos tribunais superiores, em especial do STF, tem desempenhado papel decisivo na proteção dos direitos dos servidores inativos, ao adotar uma postura materialista e substancialista na análise das verbas remuneratórias. O reconhecimento da descaracterização de gratificações de desempenho e a exigência de isonomia entre ativos e inativos quando comprovada a natureza geral da vantagem

representam avanços relevantes na defesa da paridade constitucional.

Nesse cenário, a aplicação da paridade depende cada vez mais da análise concreta da legislação e da prática administrativa, exigindo do intérprete uma abordagem técnico-jurídica rigorosa, sensível aos princípios constitucionais da segurança jurídica, da proteção da confiança e da dignidade da pessoa humana.

O presente estudo busca, assim, contribuir para o esclarecimento dessas questões, oferecendo uma leitura sistematizada da evolução normativa e jurisprudencial sobre a matéria. Ao reafirmar a centralidade da análise da natureza jurídica das parcelas remuneratórias, reforça-se a importância de um olhar jurídico cuidadoso, comprometido com a preservação dos direitos legitimamente adquiridos e com a integridade do sistema previdenciário dos servidores públicos no Brasil.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 34. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2019.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. Curso de Direito Previdenciário. 25. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2020.

MARTINEZ, Wladimir Novaes. Reforma da Previdência dos Servidores. 2. ed. São Paulo: LTr, 2018.

MAZZA, Alexandre. Manual de Direito Administrativo. 9. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. 11. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 43. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 606.199/PR. Relator: Min. Teori Zavascki. Julgado em 18 set. 2013. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/>. Acesso em: 07 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 596.962/MT. Relator: Min. Dias Toffoli. Julgado em 21 ago. 2014. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/>. Acesso em: 07 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 631.880/CE (Tema 578). Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Julgado em 06 dez. 2019. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/>. Acesso em: 07 maio 2025.