



Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

PROCURADORIA DO PODER LEGISLATIVO DE VOTUPORANGA

PARECER JURÍDICO Nº: 161

INTERESSADO: CÂMARA MUNICIPAL DE VOTUPORANGA

REFERENTE AO PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 10/2026

ASSUNTO: Dispõe sobre a preservação e a operacionalização financeira da Gratificação Especial de Atividade Legislativa incorporada por direito adquirido, altera o art. 227 da Lei Complementar nº 187, de 30 de agosto de 2011, e dá outras providências.

DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. PROCESSO LEGISLATIVO. PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 10/2026. DISPÕE SOBRE A PRESERVAÇÃO E A OPERACIONALIZAÇÃO FINANCEIRA DA GRATIFICAÇÃO ESPECIAL DE ATIVIDADE LEGISLATIVA INCORPORADA POR DIREITO ADQUIRIDO, ALTERA O ART. 227 DA LEI COMPLEMENTAR Nº 187, DE 30 DE AGOSTO DE 2011, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. PRESERVAÇÃO DE DIREITO ADQUIRIDO RELATIVO À INCORPORAÇÃO DA GRATIFICAÇÃO ESPECIAL DE ATIVIDADE LEGISLATIVA (GEAL). EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 103/2019. VEDAÇÃO DE INCORPORAÇÃO DE VANTAGENS TEMPORÁRIAS. CONVERSÃO DA VANTAGEM INCORPORADA EM VANTAGEM PESSOAL NOMINALMENTE IDENTIFICADA (VPNI). ADEQUAÇÃO DA FORMA DE FRUIÇÃO DO DIREITO À NOVA ORDEM CONSTITUCIONAL SEM CRIAÇÃO OU



Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

AMPLIAÇÃO DE BENEFÍCIO. OBSERVÂNCIA DOS PRINCÍPIOS DA SEGURANÇA JURÍDICA, DA PROTEÇÃO DA CONFIANÇA LEGÍTIMA E DA IRREDUTIBILIDADE REMUNERATÓRIA. COMPATIBILIDADE COM A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. INICIATIVA LEGISLATIVA ADEQUADA. CONSTITUCIONALIDADE, LEGALIDADE E REGULAR PROSSEGUIMENTO DA TRAMITAÇÃO.

Excelentíssimo Senhor Presidente da Câmara Municipal de Votuporanga:

I- DO RELATÓRIO

Trata-se o presente parecer acerca de análise ao Projeto de Lei Complementar nº 10/2026, de autoria do Poder Executivo, que ***“Dispõe sobre a preservação e a operacionalização financeira da Gratificação Especial de Atividade Legislativa incorporada por direito adquirido, altera o art. 227 da Lei Complementar nº 187, de 30 de agosto de 2011, e dá outras providências”***.

Inicialmente, conforme justificativa apresentada pelo Poder Executivo, o incluso Projeto de Lei Complementar dispõe sobre a preservação e a operacionalização financeira da Gratificação Especial de Atividade Legislativa incorporada por direito adquirido, altera o art. 227 da Lei Complementar nº 187, de 30 de agosto de 2011, e dá outras providências.

A presente proposição tem por finalidade conferir adequada solução jurídica à situação dos servidores do Poder Legislativo Municipal que adquiriram, sob a égide da legislação então vigente, o direito à incorporação da Gratificação Especial de Atividade Legislativa na proporção de 1/10 (um décimo) por ano de ininterrupto





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

exercício, até o limite de 10/10 (dez décimos), nos termos do § 1º do art. 227 da Lei Complementar nº 187/2011.

Os décimos regularmente adquiridos até 12 de novembro de 2019 constituem situação jurídica definitivamente incorporada ao patrimônio dos respectivos servidores, encontrando amparo na garantia constitucional do direito adquirido prevista no art. 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal.

Entretanto, a superveniência da Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019, promoveu significativa alteração no regime constitucional previdenciário, tornando incompatível a forma originalmente prevista para a concretização do direito, consistente na incorporação da parcela aos futuros proventos de aposentadoria.

Importante destacar que a alteração constitucional não suprimiu o direito adquirido pelos servidores que preencheram os requisitos legais até a data de sua entrada em vigor. O que se verificou foi a superveniente incompatibilidade constitucional da forma originalmente prevista para a concretização desse direito, consistente na incorporação da parcela aos proventos de aposentadoria, permanecendo íntegro o respectivo conteúdo patrimonial.

Diante desse cenário, a proposição busca preservar a substância econômica do direito legitimamente constituído, mediante a substituição do mecanismo originalmente previsto para sua fruição por forma juridicamente compatível com a ordem constitucional vigente.





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

Para tanto, os décimos regularmente adquiridos passarão a ser percebidos mediante pagamento em folha, sob a forma de Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada – VPNI, sem que disso resulte criação de benefício novo, ampliação remuneratória, restabelecimento de instituto revogado ou concessão de vantagem não prevista na legislação anterior.

A proposta estabelece, ainda, importantes mecanismos de controle e segurança jurídica, prevendo expressamente que a VPNI estará sujeita à incidência de contribuição previdenciária, integrará exclusivamente a base de cálculo da gratificação natalina (13º salário) e do adicional constitucional de férias e não produzirá quaisquer reflexos automáticos ou efeito cascata sobre outras parcelas remuneratórias.

Cumpramos registrar que a Gratificação Especial de Atividade Legislativa historicamente integrou a base de incidência da contribuição previdenciária dos servidores do Poder Legislativo Municipal. A solução ora proposta não cria nova parcela remuneratória nem amplia vantagens funcionais, limitando-se a preservar, sob forma juridicamente compatível com a ordem constitucional vigente, o conteúdo patrimonial dos décimos regularmente adquiridos até 12 de novembro de 2019, assegurando a continuidade do tratamento remuneratório e contributivo que incide sobre a vantagem originária.

Trata-se, portanto, de medida voltada à preservação da segurança jurídica, da proteção da confiança legítima e do respeito aos direitos regularmente incorporados ao patrimônio jurídico dos servidores do Poder Legislativo, sem afastar





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

a observância das normas constitucionais supervenientes que regem o sistema previdenciário brasileiro.

Nos termos dos arts. 16 e 17 da Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), a presente proposição encontra-se acompanhada da estimativa do impacto orçamentário-financeiro para o exercício de 2026 e para os dois exercícios subsequentes, bem como da respectiva declaração do ordenador da despesa quanto à compatibilidade com o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual, documentos que integram o processo legislativo correspondente.

Instruem o pedido, no que interessa: **(i)** Minuta do Projeto de Lei Complementar nº 10/2026, com a respectiva justificativa; **(ii)** impacto orçamentário e **(iii)** declaração do ordenador de despesa.

Em síntese, eis o relato dos fatos.

Passo a análise Jurídica.

II- DA ANÁLISE JURÍDICA

II.I. Contexto normativo e a situação enfrentada

A Lei Complementar Municipal nº 187/2011, em seu art. 227, § 1º, assegurou aos servidores do Legislativo a incorporação da GEAL na proporção de





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

1/10 por ano de exercício ininterrupto e o § 2º estabelecia que essa incorporação se daria quando da aposentadoria do servidor.

Tratava-se, portanto, de uma vantagem de caráter temporário (vinculada ao exercício de atividade legislativa) cujo valor seria agregado aos proventos de inatividade.

Com a promulgação da Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019, o regime previdenciário dos servidores públicos foi profundamente alterado. Em especial, o art. 39, § 9º, da Constituição passou a vedar expressamente a incorporação de vantagens de caráter temporário ou vinculadas ao exercício de função de confiança ou cargo em comissão à remuneração do cargo.

Embora o dispositivo se refira diretamente à remuneração do cargo efetivo, a EC 103/2019 também impactou a forma de cálculo dos proventos de aposentadoria, tornando incompatível a sistemática original de incorporação da GEAL aos proventos, conforme reconhecido na justificativa do projeto.

Diante desse cenário, o projeto de lei complementar busca solucionar a antinomia entre o direito adquirido pelos servidores que já haviam preenchido os requisitos até a véspera da entrada em vigor da EC 103/2019 e a impossibilidade superveniente de concretizá-lo pela via originalmente prevista (incorporação na aposentadoria).

II.II. Direito adquirido e a jurisprudência do STF





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

O **direito adquirido** é garantia fundamental insculpida no art. 5º, XXXVI, da Constituição Federal: *“a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada”*.

No âmbito do funcionalismo público, o Supremo Tribunal Federal firmou entendimento de que, embora não haja direito adquirido a regime jurídico, **o direito à incorporação de vantagem pessoal se consolida para os servidores que preencheram integralmente todos os requisitos legais antes da alteração normativa**.

Esse entendimento está claramente expresso no julgamento do **ARE-AgR 1.574.626/BA**, Rel. Min. Flávio Dino, Primeira Turma, DJE 05/03/2026.

Na ocasião, o STF examinou situação análoga: a EC 103/2019 vedou a incorporação de vantagens temporárias (estabilidade econômica) e se discutia se servidores que ainda não haviam completado os requisitos poderiam invocar direito adquirido. A Corte decidiu que:

“Não há direito adquirido a regime jurídico, inclusive quanto à forma de composição da remuneração de servidores públicos, devendo-se observar apenas a garantia da irredutibilidade do valor nominal dos vencimentos. (...) O direito à incorporação da vantagem pessoal de estabilidade econômica é resguardado apenas para aqueles servidores que cumpriram integralmente todos os requisitos legais até a entrada em vigor da





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

Emenda Constitucional nº 103/2019 (13 de novembro de 2019), nos termos do Art. 13 da própria Emenda Federal.”

O projeto de lei complementar adota exatamente esse marco temporal: reconhece e preserva os décimos **regularmente adquiridos até 12 de novembro de 2019** (art. 2º, caput), não admitindo a aquisição de novos décimos a partir de 13 de novembro de 2019 (parágrafo único). Essa delimitação está em perfeita consonância com a jurisprudência do STF, que protege apenas as situações jurídicas já perfectibilizadas antes da inovação constitucional.

II.III. A solução proposta: VPNI como execução financeira do direito adquirido

A EC 103/2019 tornou inviável a forma original de fruição do direito (incorporação aos proventos de aposentadoria). O projeto, então, substitui esse mecanismo pelo pagamento em folha, sob a forma de **Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada – VPNI** (art. 3º e nova redação do art. 227, § 2º). Essa substituição não cria, amplia ou restabelece qualquer benefício; apenas **preserva a substância econômica do direito legitimamente constituído**, adaptando o modo de seu adimplemento à nova ordem constitucional.

A VPNI:

- tem valor inicial correspondente à aplicação dos décimos adquiridos sobre o valor da GEAL vigente na data da lei (art. 4º);





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

- será reajustada exclusivamente pela revisão geral anual (art. 4º, parágrafo único);
- sujeita-se à contribuição previdenciária (art. 5º, nova redação do § 3º);
- integra apenas a base de cálculo da gratificação natalina e do adicional de férias (art. 5º, § 3º);
- é vedada sua utilização como base para outras gratificações, adicionais ou efeito cascata (art. 5º, § 4º);
- expressamente não constitui nova incorporação ou acréscimo remuneratório (art. 5º, § 5º).

Essas cautelas demonstram que a proposição não viola o art. 39, § 9º, da CF/88, pois a VPNI não é uma incorporação de vantagem temporária ao cargo efetivo — é uma parcela autônoma, de natureza pessoal, que apenas materializa, em pecúnia, um direito já adquirido. A incidência de contribuição previdenciária, ademais, preserva o equilíbrio atuarial do regime próprio de previdência, em harmonia com a EC 103/2019.

II.IV. Segurança jurídica e proteção da confiança legítima

A solução adotada também encontra respaldo nos princípios da **segurança jurídica** e da **proteção da confiança legítima**, reiteradamente afirmados pelo STF. No julgamento da **ADPF 745/DF**, Relª Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJE 07/12/2023, a Corte reconheceu que a declaração de inconstitucionalidade de



Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

leis concessivas de aposentadorias e pensões não pode suprimir benefícios recebidos de boa-fé por longo período, em razão da incidência do princípio da confiança legítima. Destacou-se que:

“A eficácia erga omnes da declaração de inconstitucionalidade não opera uma depuração total de todos os atos praticados com fundamento na Lei inconstitucional, mas cria as condições para a eliminação dos atos singulares suscetíveis de revisão ou de impugnação, observadas as fórmulas de preclusão constantes no ordenamento jurídico. (...) Impossibilidade de se suprimir os benefícios recebidos de boa-fé por longo período de tempo em razão da incidência do princípio da confiança legítima.”(grifo nosso).

No mesmo sentido, a **Rcl-AgR 44.776/PR**, Rel^a Min. Cármen Lúcia, Segunda Turma, DJE 14/04/2023, determinou o restabelecimento de benefícios previdenciários concedidos com base em lei posteriormente declarada inconstitucional, exatamente porque a confiança legítima dos beneficiários impedia a supressão abrupta das parcelas.

Embora esses precedentes tratem de hipóteses diversas (leis inconstitucionais), o princípio que deles se extrai é plenamente aplicável ao caso: servidores que, por anos, contribuíram e contaram com a incorporação da GEAL em sua aposentadoria não podem ser simplesmente privados do valor econômico correspondente em razão de uma reforma constitucional superveniente. O projeto





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

de lei, ao converter o direito em VPNI, honra essa confiança e evita o enriquecimento sem causa do Município.

II.V.. Conformidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal

O projeto está instruído com a estimativa do impacto orçamentário-financeiro para o exercício de 2026 e os dois subsequentes, bem como com a declaração do ordenador de despesas atestando a compatibilidade com o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual, em cumprimento aos arts. 16 e 17 da Lei Complementar Federal nº 101/2000 (LRF).

Os percentuais de impacto são irrisórios (0,06% a 0,13% das disponibilidades), evidenciando a sustentabilidade fiscal da medida.

II.VI. Competência legislativa e iniciativa

A matéria insere-se na competência do Município para legislar sobre o regime jurídico de seus servidores, respeitados os limites da Constituição Federal (art. 30, I, e art. 39, caput, da CF/88).

A iniciativa é do Chefe do Poder Executivo, a quem compete dispor sobre a organização e o funcionamento da administração municipal, incluindo a remuneração de pessoal (art. 61, § 1º, II, “a”, da CF, aplicável por simetria) e artigo 38, parágrafo único da Lei Orgânica Municipal. O projeto, portanto, não padece de vício de iniciativa.





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

II.VII. Do Quórum de Aprovação

Cumpre analisar o quórum exigido para a deliberação da presente proposição, uma vez que a observância das regras regimentais e da Lei Orgânica do Município constitui requisito de validade do processo legislativo.

No caso em exame, a matéria é veiculada por meio de Projeto de Lei Complementar, instrumento normativo cuja aprovação demanda quórum qualificado. Nesse sentido, o art. 39 da Lei Orgânica do Município dispõe que as leis complementares somente serão aprovadas se obtiverem o voto favorável da maioria absoluta dos membros da Câmara Municipal, observados os demais requisitos procedimentais aplicáveis às leis ordinárias.

III- DA CONCLUSÃO

Ante o exposto, o Projeto de Lei Complementar nº 10/2026 do Município de Votuporanga é constitucional e legal, pois:

1. Respeita o **direito adquirido** dos servidores que completaram os requisitos para incorporação da GEAL até 12 de novembro de 2019, em conformidade com o art. 5º, XXXVI, da Constituição e com a jurisprudência do STF;





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

2. Adapta a forma de fruição desse direito à **Emenda Constitucional nº 103/2019**, substituindo a incorporação na aposentadoria por uma VPNI paga em folha, sem criar benefício novo ou violar o art. 39, § 9º, da CF/88;
3. Observa os princípios da **segurança jurídica e da proteção da confiança legítima**, conforme precedentes do STF;
4. Atende às exigências da **Lei de Responsabilidade Fiscal** (arts. 16 e 17 da LC nº 101/2000);
5. Está dentro da **competência municipal** e não contém vício de iniciativa.

No mais, coloco-me à disposição para maiores esclarecimentos.

Em síntese, eis o parecer. À superior consideração.

Votuporanga, 15 de junho de 2026.

ROSELAINE CORREIA
Procuradora Legislativa
OAB/SP 368.365

