

NOTA TÉCNICA APM Nº 28, DE 14 DE MAIO DE 2026

ÁREA: Gestão de Pessoas, Administração Pública, Finanças Públicas e Direito Constitucional Municipal

TÍTULO: Natureza Jurídica das Verbas Decorrentes da Recomposição Funcional Prevista na Lei Complementar nº 226/2026 (“Lei do Descongela”)

REFERÊNCIAS: Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, especialmente os arts. 18, 29, 37, 39, 169 e 195. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020. Lei Complementar nº 226, de 12 de janeiro de 2026. Normas constitucionais e infraconstitucionais relativas à natureza jurídica das verbas remuneratórias no serviço público.

PALAVRAS-CHAVE: Lei Complementar nº 226/2026. Lei do Descongela. Natureza Jurídica. Verba Remuneratória. Verba Indenizatória. Tempo de Serviço. Vantagens Funcionais. Despesa com Pessoal. Regime Jurídico dos Servidores.

1. PREÂMBULO:

A presente Nota Técnica tem por finalidade analisar a natureza jurídica das verbas decorrentes da recomposição funcional autorizada pela Lei Complementar nº 226/2026, especialmente no que se refere às vantagens temporais cuja eficácia permaneceu suspensa durante a vigência do regime excepcional instituído pela Lei Complementar nº 173/2020.

A controvérsia possui relevância prática imediata, considerando seus impactos sobre incidência previdenciária, tributária, limites de despesa com pessoal, reflexos funcionais e contabilização orçamentária.

A questão exige análise cuidadosa porque parcela significativa das interpretações atualmente difundidas vem tratando indistintamente os efeitos

financeiros decorrentes da recomposição funcional, ora como verbas remuneratórias, ora como verbas indenizatórias, sem a necessária coerência sistêmica.

Busca-se, portanto, estabelecer interpretação juridicamente consistente, compatível com a estrutura constitucional do regime jurídico dos servidores públicos e com a natureza originária das vantagens funcionais atingidas pela recomposição temporal promovida pela LC nº 226/2026.

2. CONTEXTO NORMATIVO DA LEI COMPLEMENTAR Nº 226/2026:

A Lei Complementar nº 173/2020 instituiu regime jurídico excepcional voltado à contenção de despesas públicas durante o período da pandemia provocada pelo vírus SARS-Cov-2 (Covid-19).

No âmbito desse regime, foi estabelecida suspensão temporária da contagem de tempo de serviço para fins de aquisição de determinadas vantagens funcionais, no período compreendido entre 28 de maio de 2020 e 31 de dezembro de 2021.

A vedação possuía natureza transitória e emergencial, não tendo por finalidade extinguir definitivamente vantagens estatutárias, mas apenas neutralizar temporariamente seus efeitos funcionais e financeiros.

Posteriormente, a Lei Complementar nº 226/2026 promoveu o afastamento dessa restrição excepcional, restabelecendo a possibilidade de consideração do período anteriormente congelado para fins de contagem de tempo de serviço.

A partir desse novo cenário normativo, surgiu controvérsia acerca da natureza jurídica das parcelas decorrentes da recomposição funcional, especialmente em relação às diferenças financeiras eventualmente decorrentes da retomada dos marcos temporais suspensos.

3. DA ESTRUTURA JURÍDICA DA RECOMPOSIÇÃO FUNCIONAL:

A adequada compreensão da matéria exige distinguir recomposição funcional de indenização administrativa.

A LC nº 226/2026 não criou benefício novo, tampouco instituiu verba autônoma desvinculada do regime jurídico funcional preexistente.

O que a legislação promoveu foi o restabelecimento da aptidão jurídica do período anteriormente neutralizado para fins de produção de efeitos funcionais previstos na legislação estatutária.

Em outras palavras, não houve criação de vantagem nova, mas recomposição da eficácia temporal de período efetivamente trabalhado.

Esse aspecto possui relevância central.

A natureza jurídica da verba decorre de sua fonte normativa originária, e não do momento em que o pagamento venha a ocorrer.

Assim, se as vantagens anteriormente suspensas já possuíam natureza remuneratória antes do período de congelamento, a posterior recomposição funcional não altera essa essência jurídica.

4. NATUREZA JURÍDICA DAS VANTAGENS DECORRENTES DA RECOMPOSIÇÃO:

As vantagens alcançadas pela recomposição prevista na LC nº 226/2026 decorrem diretamente da relação funcional estabelecida entre servidor e Administração Pública.

Quinquênios, anuênios, triênios, sexta-parte, progressões temporais e vantagens correlatas:

- i) vinculam-se ao exercício do cargo;
- ii) possuem fundamento estatutário;
- iii) integram a estrutura remuneratória do servidor;
- iv) produzem reflexos sobre outras parcelas funcionais; e,
- v) submetem-se, em regra, ao regime jurídico próprio das

verbas remuneratórias.

A recomposição do período anteriormente congelado não altera a natureza jurídica dessas parcelas.

Restabelece apenas a produção de efeitos funcionais e financeiros relativos a período efetivamente laborado.

Nesse contexto, as diferenças financeiras eventualmente decorrentes da recomposição funcional configuram diferenças remuneratórias pretéritas pagas em momento posterior, e não indenização autônoma.

Esse entendimento encontra fundamento direto no art. 39, § 1º, da Constituição Federal, que assegura ao servidor o regime de subsídio ou de remuneração nos termos do art. 37, X e XI, garantindo a irredutibilidade dos vencimentos e a isonomia remuneratória. A preservação da natureza remuneratória das vantagens temporais é, portanto, exigência constitucional, e não mera opção interpretativa.

5. DA INCOMPATIBILIDADE DA TESE INDENIZATÓRIA:

A atribuição de natureza indenizatória ampla às parcelas decorrentes da recomposição funcional encontra relevantes obstáculos jurídicos.

As verbas indenizatórias possuem pressupostos próprios:

- i) finalidade reparatória;
- ii) ausência de contraprestação funcional;
- iii) desvinculação da remuneração ordinária; e,
- iv) compensação por dano ou gasto extraordinário.

Não é essa a estrutura jurídica das parcelas decorrentes da LC nº 226/2026.

O servidor não está sendo indenizado por prejuízo autônomo.

Está tendo reconhecida a eficácia funcional de período efetivamente trabalhado e anteriormente submetido a suspensão excepcional.

A consequência financeira daí decorrente representa mera re-composição remuneratória vinculada ao próprio regime jurídico funcional.

A tese indenizatória ampla produz, inclusive, dificuldade lógica relevante.

Isso porque diversos entes públicos simultaneamente sustentam:

- i) que a implementação financeira depende de análise de impacto sobre despesa com pessoal; e,
- ii) que as parcelas teriam natureza indenizatória para afastamento de encargos e reflexos.

As duas premissas coexistem com evidente incompatibilidade sistêmica.

A própria invocação dos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal revela reconhecimento implícito da natureza remuneratória das parcelas.

Diante dessa contradição, a tese indenizatória deve ser afastada por incompatibilidade lógica com o próprio comportamento processual e fiscal dos entes que a sustentam. Não é possível, a um só tempo, invocar os limites de despesa com pessoal – categoria que pressupõe natureza remuneratória – e pretender afastar encargos sob o argumento de que as parcelas seriam indenizatórias.

6. REFLEXOS JURÍDICOS DA NATUREZA REMUNERATÓRIA:

Reconhecida a natureza remuneratória das vantagens recompostas, seguem-se consequências jurídicas logicamente associadas ao regime jurídico da verba principal.

Dentre elas:

- i) incidência de contribuição previdenciária, ressalvadas hipóteses legais específicas;
- ii) incidência tributária conforme legislação aplicável;
- iii) submissão ao teto constitucional;
- iv) integração à base de cálculo de vantagens funcionalmente dependentes; e,
- v) contabilização para fins de despesa com pessoal.
- vi) reflexos sobre benefícios previdenciários do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), notadamente para fins de cálculo de proventos de aposentadoria e pensão por morte, nos termos da legislação previdenciária aplicável a cada ente federativo.

Todavia, eventual incidência sobre parcelas pretéritas deve observar distinção entre:

- a) verba principal; e,
- b) consectários decorrentes da mora.

Juros moratórios e eventuais parcelas compensatórias autônomas poderão receber tratamento jurídico específico, sem alteração da natureza remuneratória da obrigação principal.

Nesse contexto, importa esclarecer que o reconhecimento funcional do período anteriormente suspenso – isto é, a contagem do tempo para fins de aquisição das vantagens temporais – pode, em regra, ser operacionalizado por ato administrativo, uma vez que decorre diretamente do comando da LC nº 226/2026. Já a implementação financeira das diferenças remuneratórias eventualmente devidas poderá exigir, a depender do regime jurídico local e das disposições do estatuto dos servidores do ente, autorização legislativa específica e previsão orçamentária

adequada. Recomenda-se que os municípios consultem suas respectivas procuradorias jurídicas quanto à necessidade de edição de lei local para a efetivação dos pagamentos retroativos.

7. DISTINÇÃO ENTRE RECONHECIMENTO FUNCIONAL E IMPLEMENTAÇÃO FINANCEIRA:

A natureza remuneratória das vantagens recompostas não elimina a necessidade de observância das condicionantes administrativas e orçamentárias aplicáveis à implementação financeira.

O reconhecimento funcional do período anteriormente congelado possui natureza estatutária.

Já a implementação financeira poderá submeter-se às exigências relacionadas à disponibilidade orçamentária, planejamento fiscal e eventual disciplina legislativa local.

Todavia, a postergação da exigibilidade financeira não altera a natureza jurídica da verba.

A circunstância de o pagamento ocorrer posteriormente não converte verba remuneratória em indenização.

Representa apenas questão relacionada ao regime de implementação administrativa.

8. CONCLUSÕES:

À luz da análise constitucional, administrativa e funcional desenvolvida nos itens anteriores, conclui-se que:

- i) a recomposição do período anteriormente suspenso pela Lei Complementar nº 173/2020 possui natureza funcional e estatutária;

- ii) a LC nº 226/2026 não criou vantagem nova, limitando-se a restabelecer a eficácia temporal de período efetivamente laborado;
- iii) quinquênios, anuênios, triênios, sexta-parte, progressões temporais e vantagens correlatas preservam a natureza remuneratória originária, com fundamento, entre outros, no art. 39, § 1º, da Constituição Federal;
- iv) as diferenças financeiras eventualmente decorrentes da recomposição funcional configuram diferenças remuneratórias pretéritas pagas em atraso, e não indenização autônoma;
- v) consectários acessórios eventualmente incidentes sobre parcelas pretéritas poderão receber disciplina jurídica própria, sem alteração da natureza da obrigação principal;
- vi) a submissão da implementação financeira a condicionantes orçamentárias e fiscais não desnatura a essência remuneratória das verbas recompostas.
- vii) os reflexos sobre benefícios previdenciários do RPPS devem ser considerados na operacionalização da recomposição, cabendo a cada ente a adequação das normas previdenciárias locais ao novo cenário jurídico; e,
- viii) recomenda-se aos gestores municipais: (a) realizar análise de impacto sobre despesa com pessoal previamente à implementação financeira; (b) verificar a necessidade de lei municipal autorizativa para pagamentos retroativos; e (c) consultar as procuradorias jurídicas locais sobre o regime de implementação aplicável a cada estatuto de servidores.

A presente Nota Técnica possui caráter orientativo e deve ser



ASSOCIAÇÃO PAULISTA DE MUNICÍPIOS

Av. Brigadeiro Luis Antônio, 3.530 - 10º andar
Jd. Paulista - São Paulo - SP • CEP 01402-001

interpretada em consonância com o regime jurídico local aplicável, com a legislação estatutária específica e com as normas constitucionais relativas à Administração Pública e à responsabilidade fiscal.

