



Nota Técnica SEI nº 4327/2026/MF

Assunto: Classificação orçamentária e contábil dos impactos da Lei Complementar nº 226/2026 relativos a pagamentos retroativos referentes ao período da Lei Complementar nº 173/2020.

Senhor Presidente,

SUMÁRIO EXECUTIVO

1. Esta Nota Técnica tem por objeto orientar acerca da adequada classificação orçamentária, contábil e ao tratamento fiscal dos valores decorrentes da Lei Complementar nº 226/2026, especificamente no que se refere aos pagamentos retroativos relativos ao período de vigência da Lei Complementar nº 173/2020.

2. A elaboração da presente Nota decorre de consulta encaminhada pela Confederação Nacional de Municípios (CNM), por meio do Ofício nº 634/2026 CNM/BSB, na qual se solicitam esclarecimentos acerca do correto enquadramento dessas despesas, notadamente quanto à possibilidade de sua classificação como Despesas de Exercícios Anteriores (DEA) e quanto ao seu impacto na apuração dos limites de despesa com pessoal estabelecidos na Lei Complementar nº 101/2000.

3. Conclui-se que tais despesas possuem natureza remuneratória, não se enquadram como Despesas de Exercícios Anteriores (DEA) e devem ser integralmente apropriadas no exercício corrente, inclusive para fins de apuração dos limites de despesa com pessoal estabelecidos na Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF).

PRELIMINARES

4. Cabe esclarecer que compete à Secretaria do Tesouro Nacional - STN, na qualidade de órgão central de contabilidade da União, a edição de normas gerais para a consolidação das contas públicas, de acordo com o art. 50, § 2º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.

Art. 50. Além de obedecer às demais normas de contabilidade pública, a escrituração das contas públicas observará as seguintes: [...]

§2º A edição de normas gerais para consolidação das contas públicas caberá ao órgão central de contabilidade da União, enquanto não implantado o conselho de que trata o art. 67.

5. Outra atribuição conferida pela LRF à STN, também na qualidade de órgão central de contabilidade da União, é o recebimento e divulgação de dados contábeis, orçamentários e fiscais dos entes da Federação, conforme dispõem o art. 48, § 2º da LRF.

Art. 48 São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos. [...]

§ 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disponibilizarão suas informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais conforme periodicidade, formato e sistema estabelecidos pelo órgão central de contabilidade da União, os quais deverão ser divulgados em meio eletrônico de amplo acesso público.

6. A identificação da STN como órgão central de contabilidade da União consta no inciso I do art. 17 da Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001. E, no Regimento Interno da STN, as competências relacionadas aos dispositivos da LRF citados são conferidas à Coordenação-Geral de Normas de Contabilidade Aplicadas à Federação.

Lei nº 10.180, de 06 de fevereiro de 2001:

Art. 17 Integram o Sistema de Contabilidade Federal: I – a Secretaria do Tesouro Nacional, como órgão central; Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000.

7. Cumpre registrar que a atribuição de edição de normas gerais para a consolidação das contas públicas é exercida notadamente por meio do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP, e do Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF, em que são apresentadas, respectivamente, as regras para a aplicação da contabilidade no setor público e para a elaboração dos demonstrativos fiscais exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal -LRF (Lei Complementar nº 101/2000).

8. O cumprimento das atribuições previstas no § 2º do art. 48 da LRF ocorre por meio do envio dos dados ao Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro – Siconfi, conforme dispõe a Portaria nº 642, de 20 de setembro de 2019.

CONTEXTUALIZAÇÃO

9. A Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020, editada no contexto do enfrentamento da pandemia da Covid-19, instituiu o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19) e estabeleceu uma série de medidas de ajuste fiscal aplicáveis aos entes federativos.

10. Dentre essas medidas, destacam-se as vedações previstas no art. 8º da referida Lei Complementar, especialmente no que se refere à gestão de pessoal, as quais permaneceram vigentes até 31 de dezembro de 2021. Entre as principais restrições, incluíram-se:

- a concessão de reajustes, aumentos ou adequações de remuneração, ressalvadas hipóteses específicas;
- a criação de cargos, empregos ou funções que implicassem aumento de despesa;
- a alteração de estrutura de carreiras que gerasse elevação de gastos;
- a concessão de vantagens, aumentos ou quaisquer benefícios que implicassem incremento da despesa com pessoal;
- a contagem de tempo como período aquisitivo para concessão de adicionais e vantagens baseadas em tempo de serviço, em determinadas hipóteses.

11. Tais vedações tiveram como objetivo conter a expansão das despesas com pessoal durante o período de maior incerteza fiscal, impedindo, inclusive, o reconhecimento de determinados direitos ou efeitos financeiros cuja implementação dependeria de iniciativa normativa durante sua vigência.

12. Posteriormente, a Lei Complementar nº 226, de 12 de janeiro de 2026, promoveu alterações nesse contexto ao restabelecer a possibilidade de concessão e implementação de direitos e vantagens cuja fruição ou reconhecimento havia sido limitado pelo regime excepcional instituído pela LC nº 173/2020.

13. Nesse cenário, a LC nº 226/2026 passou a autorizar a implementação de efeitos financeiros, inclusive com alcance retroativo a períodos abrangidos pelas restrições anteriormente vigentes, resultando na geração de despesas com pessoal no exercício corrente, ainda que referenciadas a períodos pretéritos.

14. Dessa forma, a análise da natureza dessas despesas exige a adequada identificação do momento de constituição da obrigação. Essa identificação é fundamental para a correta classificação orçamentária e contábil, bem como para o adequado tratamento dessas despesas no âmbito do cálculo dos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

ANÁLISE

15. O art. 37 da Lei nº 4.320/1964 dispõe que as despesas de exercícios encerrados, para as quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio, com saldo suficiente para atendê-las, que não se tenham processado na época própria, bem como os restos a pagar com prescrição interrompida e os compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente, poderão ser pagos à conta de dotação específica consignada no orçamento, discriminada por elementos, obedecida, sempre que possível, a ordem cronológica.

16. O art. 22 do Decreto nº 93.872/86 regulamentou o art. 37 da Lei nº 4.320/1964 no âmbito da União e serve de parâmetro para as definições sobre o tema, conforme apresentado na página 136 do MCASP, 11ª edição. O §2º do artigo 22 do decreto citado esclarece que se enquadram nessa definição:

- Despesas não processadas na época própria: aquelas cujo empenho foi considerado insubsistente e anulado no encerramento do exercício correspondente, mas cujo credor cumpriu sua obrigação dentro do prazo estabelecido;
- Restos a pagar com prescrição interrompida: despesas cuja inscrição como restos a pagar foi cancelada, mas cujo direito do credor permanece vigente;
- Compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício: obrigações de pagamento criadas por lei, mas cujo direito do reclamante só foi reconhecido após o encerramento do exercício correspondente.

17. Especificamente quanto à hipótese de “compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício”, importa esclarecer que essa categoria se refere a situações em que a obrigação já se encontrava juridicamente constituída no exercício de origem — ou seja, a lei instituidora do direito já havia sido publicada e produzia efeitos naquele período —, mas o respectivo reconhecimento contábil e orçamentário não ocorreu à época própria. Trata-se, portanto, de obrigações cujo direito já era vigente no exercício anterior, tendo sido apenas formalmente reconhecidas em momento posterior, o que as distingue das situações em que a própria obrigação surge apenas com legislação superveniente.

18. Dessa forma, verifica-se que o enquadramento de despesas como de exercícios anteriores pressupõe que existia uma obrigação referente ao exercício anterior que poderia ter sido regularmente reconhecida e executada à época própria, mas que, por alguma razão, não foi empenhada, liquidada e paga.

19. No caso em análise, observa-se que, durante a vigência da LC nº 173/2020, havia vedação legal expressa ao reconhecimento desses efeitos financeiros. Ou seja, não se tratava de uma despesa que deixou de ser processada, pois havia um impedimento jurídico para seu reconhecimento. Dessa forma, não havia obrigação exigível em exercícios anteriores, elemento essencial para o enquadramento como DEA.

20. À luz do art. 18, §2º da Lei Complementar nº 101/2000, a despesa total com pessoal deve ser apurada pelo regime de competência, considerando-se o mês de referência e os 11 (onze) imediatamente anteriores. Nesse contexto, o regime de competência deve ser interpretado à luz do nascimento da obrigação jurídica.

21. Assim, ainda que os valores tenham como base períodos pretéritos, o fato gerador da despesa ocorre no momento em que a lei institui o direito, inexistindo obrigação anterior passível de reconhecimento contábil ou orçamentário.

22. Cumpre destacar, ainda, que a própria Lei Complementar nº 226/2026, ao introduzir o art. 8º-A na Lei Complementar nº 173/2020, estabeleceu condicionantes expressas para a implementação das despesas dela decorrentes, reforçando sua natureza de despesa nova sujeita ao regime fiscal vigente.

23. Nos termos do referido dispositivo, a concessão e implementação dos efeitos financeiros dele decorrentes devem observar a disponibilidade orçamentária própria, bem como o disposto no art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) e no § 1º do art. 169 da Constituição Federal.

24. O art. 113 do ADCT dispõe que:

“A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.”

25. Por sua vez, o art. 169 da Constituição Federal estabelece que a despesa com pessoal não pode exceder os limites definidos em lei complementar, prevendo, em seu § 1º, que a concessão de vantagens ou aumento de remuneração:

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

II - deve estar autorizada na lei de diretrizes orçamentárias.”

26. Tais dispositivos evidenciam que a LC nº 226/2026 trata da instituição de despesas sujeitas às regras ordinárias de criação, expansão e controle da despesa pública, especialmente no que se refere à despesa com pessoal.

27. Nesse sentido, a exigência de estimativa de impacto, de prévia dotação orçamentária e de observância dos limites legais reforça que se está diante de despesa constituída no exercício corrente, afastando a caracterização como DEA ou a exclusão do cômputo dos limites fiscais.

28. Entende-se, portanto, que se tratam se despesa com pessoal do exercício atual. Sob a ótica orçamentária, as despesas devem ser classificadas de acordo com sua natureza, no âmbito do grupo de pessoal e encargos sociais, notadamente no elemento “**Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoal Civil**” (3.1.90.11) ou outro que melhor represente a natureza específica da vantagem concedida.

29. Sob a ótica patrimonial, a edição da LC nº 226/2026 constitui o fato gerador da obrigação, impondo o reconhecimento da correspondente variação patrimonial diminutiva no exercício corrente. O fato de os efeitos financeiros alcançarem períodos anteriores não altera o momento do reconhecimento contábil, uma vez que inexistia passivo exigível antes da edição da norma.

CONCLUSÃO

30. Conclui-se que os valores decorrentes da Lei Complementar nº 226/2026:

a) possuem natureza de despesa com pessoal ativo, de caráter remuneratório, devendo ser apropriados no exercício atual e classificados no elemento “**Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoal Civil**” (3.1.90.11) ou outro que melhor represente a natureza específica da vantagem concedida;

b) não se enquadram como Despesas de Exercícios Anteriores (DEA), por inexistir obrigação exigível em períodos anteriores;

c) devem integrar a despesa total com pessoal para fins de apuração dos limites previstos nos arts. 18 e 19 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal);

d) sob a ótica patrimonial, a respectiva variação patrimonial diminutiva deve ser reconhecida no exercício corrente, em observância ao regime de competência, tendo em vista que a obrigação foi constituída no momento presente.

À consideração superior.

Documento assinado eletronicamente

ANA KAROLINA ALMEIDA DIAS

Gerente de Normas e Procedimentos de Gestão Fiscal

Documento assinado eletronicamente

CLÁUDIA MAGALHÃES DIAS RABELO DE SOUSA

Coordenadora de Normas Contábeis e Fiscais da Federação

De acordo. Encaminhe-se ao Subsecretário de Contabilidade Pública.

Documento assinado eletronicamente

LEANDRO MOREIRA SOUTO

Coordenador-Geral de Normas de Contabilidade Aplicadas à Federação, Substituto

Aprovo. Encaminhe-se ao Presidente da Confederação Nacional de Municípios.

Documento assinado eletronicamente

HERIBERTO HENRIQUE VILELA DO NASCIMENTO

Subsecretário de Contabilidade Pública



Documento assinado eletronicamente por **Ana Karolina Almeida Dias, Gerente**, em 12/06/2026, às 15:33, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Claudia Magalhaes Dias Rabelo de Sousa, Coordenador(a)**, em 12/06/2026, às 15:34, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Leandro Moreira Souto, Coordenador(a)-Geral Substituto(a)**, em 12/06/2026, às 16:17, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Heriberto Henrique Vilela do Nascimento, Subsecretário(a)**, em 12/06/2026, às 16:48, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://colaboragov.sei.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **62046160** e o código CRC **F7C401B2**.