



## RESOLUÇÃO Nº 35/2026-PLENO

- 1. Processo nº:** 10507/2025
- 2. Classe/Assunto:** **3.5. CONSULTA - CONSULTA SOBRE A CONTABILIZAÇÃO DAS DESPESAS COM MERENDA ESCOLAR, UNIFORMES E ASSESSORIAS CONTÁBIL E JURÍDICA NA BASE DE CÁLCULO DO PERCENTUAL MÍNIMO CONSTITUCIONAL DE 25% EM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO? MDE**
- 3. Consulente:** ISMAEL FERREIRA DE BRITO - CPF: 04056878188
- 4. Origem:** PREFEITURA MUNICIPAL DE BABAÇULÂNDIA
- 5. Relator:** Conselheiro ANDRÉ LUIZ DE MATOS GONÇALVES
- 6. Distribuição:** SEXTA RELATORIA
- 7.** MAURICIO CORDENONZI (OAB/TO Nº 2223B)
- Proc.Const.Autos:** MAURICIO CORDENONZI (OAB/TO Nº 2223-B)  
ROGER DE MELLO OTTANO (OAB/TO Nº 2583)  
WILINELTON BATISTA RIBEIRO (OAB/TO Nº 7939)
- 8. Representante do MPC:** Procurador(a) MARCOS ANTONIO DA SILVA MODES

**EMENTA:** CONSULTA. MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO. ÍNDICE CONSTITUCIONAL. MERENDA ESCOLAR. UNIFORMES. ASSESSORIAS CONTÁBIL E JURÍDICA. DESPESAS INDEVIDAS. RELATÓRIO RESUMIDO DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA. CONHECIMENTO. RESPONDER EM TESE. PREJULGAMENTO DE TESE. CONHECIMENTO. RESPONDER A CONSULTA.

1. As despesas com merenda escolar, aquisição e distribuição de uniformes e contratação de assessorias contábil e jurídica não se enquadram como ações de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino por expressa vedação legal, nos termos do art. 71, incisos III e IV, da Lei Federal nº 9.394/1996, c/c o art. 18, inciso III, alínea "b", e inciso IV, alíneas "a" e "e", da Instrução Normativa TCE/TO nº 03/2023, razão pela qual não podem ser computadas para fins de aferição do índice mínimo constitucional de 25% previsto no art. 212 da Constituição Federal.

2. A previsão de dedução de despesas sob a nomenclatura "despesas indevidas" não configura violação às diretrizes do Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), porquanto este estabelece parâmetros gerais, sem afastar a competência normativa dos Tribunais de Contas para disciplinar os critérios de fiscalização e controle orçamentários, no âmbito de suas atribuições constitucionais e legais.

3. A exclusão de despesas dessa natureza do cômputo do índice de MDE encontra respaldo nos arts. 70 e 71 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e na Instrução Normativa TCE/TO nº 03/2023, legitimando a glosa dos valores lançados no Anexo 8 do RREO para fins de apuração do percentual mínimo constitucional.

### 8. Decisão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que versam sobre Consulta formulada pelo **Sr. Ismael Ferreira de Brito**, Prefeito Municipal de Babaçulândia/TO, por meio da qual se busca esclarecer, em tese: **i)** se as despesas com merenda escolar, aquisição de uniformes e contratação de assessorias contábil e jurídica podem ser



computadas para fins de alcance do índice mínimo constitucional de 25% (vinte e cinco por cento) das receitas resultados de impostos, na Manutenção e Desenvolvimento de Ensino (MDE); **ii**) se há respaldo legal e regulamentar para que o Tribunal de Contas do Estado do Tocantins proceda à dedução dessas despesas no Anexo 8 do RREO, mediante sua classificação como “despesas indevidas”, ante a ausência de previsão correspondente no Manual de Demonstrativos Fiscais da STN (Secretaria do Tesouro Nacional).

Considerando os termos dos Pareceres exarados pela 6ª Diretoria de Controle Externo e pelo Ministério Público de Contas.

Considerando o inteiro teor do Voto exarado nos presentes autos.

RESOLVEM os membros do Egrégio Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, reunidos em sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator e com fundamento no art. 1º, inciso XIX, da Lei Estadual nº 1.284/2001 c/c o art. 294, inciso XV, do Regimento Interno deste Tribunal, em:

8.1. **CONHECER** da presente Consulta, eis que presentes os requisitos de admissibilidade previstos nos incisos I, II, III, IV e V, nem como no § 1º, inciso II, alínea “a”, todos do art. 150 do Regimento Interno do TCETO, para, assim, respondê-la em tese e em caráter normativo (art. 1º, § 5º, da Lei Orgânica do TCETO<sup>[1]</sup> c/c o art. 30 da LINDB<sup>[2]</sup>), nos termos das teses adiante transcritas, as quais constituirão prejulgamento vinculante:

8.1.1. **TESE 1:** As despesas dessa natureza não se enquadram como ações de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) por expressa vedação legal e regulamentar, nos termos do art. 71, incisos III e IV, da Lei Federal nº 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB), combinado com o art. 18, inciso III, alínea “b” e inciso IV, alíneas “a” e “e”, da Instrução Normativa TCETO nº 03/2023. Em razão disso, não integram o cômputo para fins de aferição do índice mínimo constitucional previsto no art. 212, da Constituição Federal.

8.1.2. **TESE 2:** O Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) estabelece parâmetros gerais a serem observados na elaboração do RREO, sem afastar a competência normativa dos Tribunais de Contas para disciplinar, no âmbito de suas atribuições constitucionais e legais, os critérios de fiscalização e controle orçamentários, nos termos do art. 15, da Instrução Normativa TCETO nº 03/2023.

8.1.3. **TESE 3:** O item “B – DESPESAS INDEVIDAS”, constante do Anexo 8 do RREO, encontra respaldo no art. 71, incisos III e IV, da LDB, bem como no art. 18, inciso III, alínea “b”, e inciso IV, alíneas “a” e “e”, da Instrução Normativa TCETO nº 03/2023, os quais estabelecem, de forma expressa, as hipóteses de vedação ao enquadramento de determinadas despesas como ações de MDE, legitimando, portanto, a exclusão dos valores ali inseridos no cômputo do percentual mínimo constitucional previsto no art. 212, da Constituição Federal, conforme disposto nas matrizes amplamente disponibilizadas aos jurisdicionados desta Corte de Contas.

8.2. **determinar à Secretaria Geral das Sessões (SEGES) que:**



8.2.1. proceda à publicação desta decisão no Boletim Oficial do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, nos termos do art. 27, *caput*, da Lei nº 1.284/2001, c/c art. 341, § 3º, do Regimento Interno do TCETO, para que produza os efeitos legais necessários;

8.2.2. promova a cientificação do Consulente, **Sr. Ismael Ferreira de Brito**, Prefeito Municipal de Babaçulândia/TO, pelo meio processual adequado, para conhecimento do Relatório, Voto e Decisão;

8.2.3. encaminhe, via SEI, cópia desta decisão à **Diretoria Geral de Controle Externo (DIGCE)** para as anotações necessárias.

8.3. **determinar** a remessa dos autos à **Coordenadoria de Protocolo Geral (COPRO)** para providências de sua alçada, observadas as cautelas de praxe.

<sup>[1]</sup> Lei Orgânica do TCETO

Art. 1º (...)

§ 5º A resposta à consulta referida no inciso XIX deste artigo tem caráter normativo e constitui prejulgamento da tese, mas não do fato ou caso concreto.

<sup>[2]</sup> Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (LINDB)

Art. 30. As autoridades públicas devem atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, inclusive por meio de regulamentos, súmulas administrativas e respostas a consultas.

Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, Sala das Sessões, em Palmas, Capital do Estado, aos dias 23 do mês de fevereiro de 2026.



Documento assinado eletronicamente por:

**ALBERTO SEVILHA, PRESIDENTE (A)**, em 27/02/2026 às 16:48:48, conforme art. 18, da Instrução Normativa TCE/TO Nº 01/2012.

**ANDRE LUIZ DE MATOS GONCALVES, RELATOR (A)**, em 27/02/2026 às 16:15:54, conforme art. 18, da Instrução Normativa TCE/TO Nº 01/2012.

**MARCOS ANTONIO DA SILVA MODES, PROCURADOR (A) GERAL DE CONTAS**, em 27/02/2026 às 16:21:35, conforme art. 18, da Instrução Normativa TCE/TO Nº 01/2012.

## 7. RELATÓRIO DO PROCESSO Nº 227/2025-RELT6

7.1. Cuidam os autos de **Consulta** formulada pelo **Sr. Ismael Ferreira de Brito**, Prefeito Municipal de Babaçulândia/TO, mediante a qual busca o esclarecimento de quesitos relacionados ao índice mínimo de aplicação de recursos em Manutenção e Desenvolvimento de Ensino (MDE):

- a. **As despesas realizadas com merenda escolar, aquisição de uniformes, contratação de serviços de assessoria contábil e jurídica, podem ou não ser computadas na aplicação mínima de 25% (vinte e cinco) em MDE (Manutenção e Desenvolvimento do Ensino), diante da ausência de regulamentação específica?**
- b. **Há fundamento legal para que o TCE/TO deduza tais despesas como “despesas indevidas” no Anexo 8 do RREO,**



**especialmente considerando que o Manual de Demonstrativos Fiscais não prevê tal dedução?**

7.2. *Ab initio*, o feito foi direcionado à Assessoria de Normas e Jurisprudência (ASNOJ), nos termos do Despacho nº 1120/2025-RELT6 (evento 4), com finalidade de verificar a existência de consulta vigente acerca da matéria. Conforme consignado na Informação nº 8/2025 (evento 5), constatou-se que a Consulta nº 2476/2023 (Resolução nº 597/2023-PLENO) versa sobre tema correlato, tendo concluído pela possibilidade de utilização de recursos provenientes do salário-educação para o custeio de despesas com merenda escolar e uniformes, sem que tais dispêndios sejam computados no índice mínimo de aplicação em MDE.

7.3. Na sequência, por meio do Despacho nº 1135/2025-RELT6 (evento 6), foi realizado o juízo de admissibilidade da Consulta, haja vista o atendimento aos requisitos estabelecidos nos incisos I, II, III, IV, V, bem como no § 1º, inciso II, alínea “c”, do art. 150, do Regimento Interno do TCETO.

7.4. Ato contínuo, os autos foram encaminhados à 6ª Diretoria de Controle Externo para análise de mérito e, posteriormente, remetidos ao Ministério Público de Contas.

7.5. Nos termos do Parecer Técnico nº 61/2025 (evento 8), o corpo técnico concluiu nos seguintes termos:

6.6. CONCLUSÃO

Ante o exposto, esta unidade técnica opina:

1. As despesas com merenda escolar **não integram o cômputo dos 25% constitucionais** destinados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, nos termos do art. 71, IV, da LDB.
2. As despesas com uniformes escolares **não se enquadram como MDE**, por possuírem caráter assistencial, nos termos do art. 71, IV, da LDB.
3. As despesas com assessoria contábil e jurídica somente poderão ser consideradas como MDE se comprovadamente vinculadas à gestão da educação, com destinação **exclusiva à Secretaria de Educação e demonstração da relação direta com as atividades de ensino**, nos termos do art. 70, V, da LDB.
4. Recomenda-se ao consulente observar as orientações constantes do **Manual de Demonstrativos Fiscais da STN (2024)** e do **Anexo 8 do SIOPE**, que detalham a classificação correta das despesas de educação, a fim de evitar glosas e ajustes em prestações de contas futuras.

(...)

7.6. Lado outro, o Ministério Público de Contas apresentou divergência parcial, conforme exarado no Parecer nº 3613/2025 (evento 9), cujos trechos merecem destaque:

Conclusão

Ante o exposto, o Ministério Público de Contas, por seu representante signatário, no desempenho de seu papel essencial de *custos legis*, em conformidade com o art. 150, I, incisos I a V, e § 3º do Regimento



Interno deste Tribunal, por se tratar de matéria de competência desta Corte de Contas, respondendo ao Consulente nos seguintes termos:

- As despesas realizadas para a aquisição de gêneros alimentícios, não podem ser computadas como despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, por força da vedação expressa prevista no art. 71, IV, da Lei Federal nº 9.394/1996;
- As despesas realizadas para a aquisição de uniformes escolares, não podem ser computadas como despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, por força da vedação expressa prevista no art. 71, IV, da Lei Federal nº 9.394/1996;
- As despesas com contratação de assessoria jurídica e contábil não podem ser computadas como despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, uma vez que não são consideradas atividades-meio essencial ao funcionamento dos sistemas de ensino, nos termos do art. 70, inciso V, da Lei Federal nº 9.394/1996;

É o parecer.

#### 7.7. É o breve relatório.



Documento assinado eletronicamente por:  
**ANDRE LUIZ DE MATOS GONCALVES, CONSELHEIRO (A)**, em 29/12/2025 às 09:25:26,  
conforme art. 18, da Instrução Normativa TCE/TO Nº 01/2012.

## 9. VOTO Nº 237/2025-RELT6

### 8.1. Da Delimitação do Objeto da Consulta

8.1.1. Cuidam os autos de Consulta formulada pelo **Sr. Ismael Ferreira de Brito**, Prefeito Municipal de Babaçulândia/TO, por meio da qual se busca esclarecimento acerca da possibilidade de cômputo de determinadas despesas como aplicação em atividades de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), para fins de aferição do índice mínimo constitucional previsto no art. 212, da Constituição Federal.

8.1.2. Em síntese, o consulente questiona a viabilidade, no referido cômputo, das despesas relativas à **aquisição de gêneros alimentícios destinados à merenda escolar, à aquisição e distribuição de uniformes escolares e à contratação de assessorias contábil e jurídica**, bem como indaga acerca da existência de fundamento legal ou regulamentar para a dedução dessas despesas, mediante a classificação como “despesas indevidas”, nos termos da **glosa nº 27 do Demonstrativo de Receitas e Despesas com MDE, Anexo 8 do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO)**, por considerar que o Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional não prevê, expressamente, tal dedução.

8.1.3. Assim, o objeto da presente Consulta consiste em responder, em tese, aos seguintes questionamentos:

(i) se as despesas com merenda escolar, uniformes e com a contratação de assessorias contábil e jurídica podem ser computadas para fins de alcance do índice mínimo constitucional de 25% (vinte e cinco por cento) das receitas resultantes de impostos, na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE)?; e



(ii) se há respaldo legal e regulamentar para que o Tribunal de Contas do Estado do Tocantins proceda à dedução dessas despesas no Anexo 8 do RREO, mediante sua classificação como “despesas indevidas”, ante a ausência de previsão correspondente no Manual de Demonstrativos Fiscais da STN?

8.1.4. Delimitado o objeto, passa-se ao exame dos pressupostos de admissibilidade.

## 8.2. Da Admissibilidade da Consulta

8.2.1. De início, cumpre salientar que a formulação de Consulta perante esta Corte de Contas pressupõe o atendimento cumulativo dos requisitos previstos no art. 150 do Regimento Interno do TCETO:

Art. 150. A consulta quanto a dúvidas na aplicação de dispositivos legais e regulamentares, formulada ao Tribunal de Contas, deverá revestir-se das seguintes formalidades:

I – ser subscrita por autoridade competente;

II – referir-se a matéria de competência do Tribunal de Contas;

III – conter indicação precisa da dúvida ou controvérsia suscitada, com a formação de quesitos objetivos;

IV – conter o nome legível, a assinatura e a qualificação do consulente;

V – ser instruída com parecer do órgão de assistência técnica ou jurídica da autoridade consulente.

§ 1º Além dos presidentes dos partidos políticos, presidentes de associações representativas de vereadores e de prefeitos ou Municípios, entende-se por autoridade competente de que trata o inciso I do caput deste artigo:

(...)

II – em âmbito municipal:

a) Prefeito Municipal;

(...)

§ 2º O Tribunal de Contas não conhecerá de consulta que não atendam aos requisitos previstos neste artigo ou quando entender que está formulada de modo ininteligível ou capcioso.

8.2.2. Conforme já consignado no Despacho nº 1135/2025-RELT6 (evento 6), verifica-se que a presente Consulta atende integralmente aos requisitos regimentais, uma vez que foi formulada por autoridade legitimada, qual seja, **o Prefeito Municipal de Babaçulândia/TO**, versando sobre matéria afeta à competência deste Tribunal de Contas, com questionamentos objetivos, claros e devidamente bem delimitados.

8.2.3. Além disso, os autos encontram-se instruídos com o Parecer Jurídico nº 011/2025, emitido pela Assessoria Jurídica municipal, o qual aborda a matéria objeto da Consulta e se encontra subscrito por advogado regularmente habilitado.

8.2.4. Portanto, superada a análise dos pressupostos de admissibilidade, passa-se ao exame do mérito consultivo.

## 8.3. Do Mérito

8.3.1. O cerne da controvérsia reside na possibilidade de despesas específicas – relativas à merenda escolar, aquisição de uniformes e contratação de assessorias contábil e jurídica – serem consideradas para fins de apuração do índice



mínimo constitucional de aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE).

8.3.2. Outrossim, questiona-se a fundamentação legal e infralegal da previsão de glosa, sob a nomenclatura de “despesas indevidas”, no Anexo 8 do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), especificamente no item 27, destinado à dedução daquelas despesas que não podem integrar o cômputo do referido índice.

8.3.3. Para a adequada análise da matéria, impõe-se considerar os arts. 208, *caput* e inciso VII, 212, *caput* e §§ 4º e 5º, e 212-A, da Constituição Federal, bem como os arts. 70 e 71 da Lei Federal nº 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB), os quais disciplinam, de forma expressa, as despesas que podem – ou não – ser enquadradas como ações de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino:

#### **Constituição Federal**

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

(...)

VII – **atendimento ao educando**, em todas as etapas da educação básica, **por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.**

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

(...)

§ 4º Os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde previstos no art. 208, VII, serão financiados com recursos provenientes com contribuições sociais e outros recursos orçamentários.

§ 5º A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário educação, recolhida pelas empresas na forma da lei.

Art. 212-A. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o *caput* do art. 212 desta Constituição à **manutenção e ao desenvolvimento do ensino na educação básica e à remuneração condigna de seus profissionais**, respeitadas a seguintes disposições:

#### **Lei de Diretrizes e Bases da Educação**

Art. 70. **Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis**, compreendendo as que se destinam a:

I – remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;

II – aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;

III – uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;

IV – levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;

**V – realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;**

VI – concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;

VII – amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;

VIII – aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar;

IX – realização de atividades curriculares complementares voltadas ao aprendizado dos alunos ou à formação continuada dos profissionais da educação, tais como exposições, feiras ou mostras de ciências da natureza ou humanas, matemática, língua portuguesa ou língua estrangeira, literatura e cultura.

Art. 71. **Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com:**



- I – pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão;
- II – subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;
- III – formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos;**
- IV – programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;**
- V – obras de infra-estrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar;
- VI – pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino.

8.3.4. Verifica-se, desde logo, que parte significativa das indagações formuladas encontra resposta direta na **legislação de regência**, não havendo margem interpretativa quanto à aplicabilidade dos dispositivos constitucionais e legais supramencionados.

8.3.5. No intuito de conferir maior clareza e didatismo à presente manifestação, passa-se à análise individualizada de cada questionamento.

#### **8.3.5.1. Das despesas com merenda escolar e aquisição de uniformes**

8.3.5.1.1. O consulente sustenta que as despesas com aquisição de gêneros alimentícios destinados à merenda escolar e com a distribuição de uniformes aos alunos da rede pública municipal integram políticas públicas educacionais, razão pela quais deveriam ser computadas com vistas ao alcance do percentual mínimo de aplicação em MDE previsto no art. 212-A da CF.

8.3.5.1.2. Todavia, tal entendimento não encontra amparo na legislação vigente. Com efeito, o art. 212 da Constituição Federal é regulamentado pelos arts. 70 e 71 da Lei Federal nº 9.394/1996 (LDB), sendo que o primeiro dispositivo elenca, de forma exemplificativa, as despesas consideradas como de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, ao passo que o segundo estabelece, taxativamente, as hipóteses que não podem ser assim enquadradas.

8.3.5.1.3. Nesse contexto, as despesas com merenda escolar e com o fornecimento de uniformes **possuem natureza eminentemente assistencial**, enquadrando-se, portanto, como **programas suplementares de alimentação e assistência social**, hipótese prevista no **art. 71, inciso IV, da LDB**, o que inviabiliza sua integração às ações de MDE.

8.3.5.1.4. Cumpre ressaltar que, nos termos do art. 212, §§ 4º e 5º, da CF/88, as despesas de natureza assistencial devem ser custeadas com recursos provenientes de contribuições sociais – a exemplo do salário-educação – e outras fontes orçamentárias específicas. Desse modo, considerando que as receitas oriundas de impostos não se prestam ao financiamento de merenda escolar e uniformes, impõe-se, como consequência lógica e jurídica, a impossibilidade de que tais despesas sejam computadas para fins de aferição do índice mínimo previsto no *caput* do referido dispositivo.

8.3.5.1.5. Trata-se de posicionamento consolidado no âmbito desta Corte de Contas por meio das **Consultas nº 2476/2023 (Resolução nº 597/2023<sup>III</sup>)** e



**12771/2025 (Resolução nº 1914/2025<sup>[2]</sup>)**, em consonância com precedentes de outros Tribunal de Contas, vejamos:

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CONSULTA. SALÁRIO EDUCAÇÃO. **POSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO DOS RECURSOS NOS PROGRAMAS SUPLEMENTARES ESCOLARES, COMO TAMBÉM PARA AQUISIÇÃO DE KITS QUE COMPÕEM UNIFORMES ESCOLARES.** CONHECIMENTO. RESPONDER A CONSULTA. CIÊNCIA À CONSULENTE. REMESSA DO RELATÓRIO, VOTO E RESOLUÇÃO À CONSULENTE. ENCAMINHAMENTO AO PROTOCOLO GERAL.

**I** – É possível a utilização dos recursos do salário-educação para aplicação nos programas suplementares escolares, como também para aquisição de kit's que compõem uniformes escolares, desde que sejam destinados à educação básica pública.

**II** – É vedada, em qualquer hipótese, sua utilização para o pagamento de despesas com pessoal, **bem assim, no cômputo do índice constitucional da educação, uma vez que o salário-educação é receita oriunda de contribuição social e não de imposto e, portanto, não é despesa que compõe o índice de 25% da receita de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino, previsto no caput do artigo 212, da CF/88.** (TCE/TO - Consulta nº 2476/2023, Relator: Conselheiro Napoleão de Sousa Luz Sobrinho, Data de Julgamento: 20/09/2023).

CONSULTA. CONTRIBUIÇÃO SOCIAL DO SALÁRIO-EDUCAÇÃO. POSSIBILIDADE DE UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS PARA O CUSTEIO DA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NA EDUCAÇÃO BÁSICA PÚBLICA. NATUREZA JURÍDICA VINCULADA. ARTIGOS 149 E 212, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PROGRAMAS SUPLEMENTARES DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (ART. 208 E ART. 212, § 4º, DA CF/88). JURISPRUDÊNCIA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS. VEDAÇÃO AO PAGAMENTO DE PESSOAL. IMPOSSIBILIDADE DE CONTABILIZAÇÃO COMO DESPESA DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO (MDE). PREJULGAMENTO DE TESE. CONHECIMENTO.

Trecho do voto condutor:

8.17. O Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC), ao apreciar a Consulta que originou a Decisão nº 486/2011 firmou, à época, entendimento inicial no sentido de que os recursos do salário-educação não poderiam ser utilizados para o custeio da alimentação escolar, fundamentando-se no art. 71 da LDB, que exclui os programas suplementares de alimentação das despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), posição que deu origem ao **Prejulgado nº 2093**.

8.18. Posteriormente, o próprio TCE/SC revisitou essa orientação e reformou o prejulgado, passando a admitir a aplicação do salário-educação em programas suplementares de alimentação escolar, ao reconhecer sua natureza de contribuição social destinada ao financiamento da educação básica pública, mantendo apenas a vedação ao custeio de pessoal. Tal evolução jurisprudencial harmoniza o entendimento catarinense com a interpretação consolidada em outros Tribunais de Contas.

8.19. Na Consulta nº 2476/2023, o Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, por meio da Resolução nº 597/2023-PLENO, firmou entendimento de que os recursos do salário-educação podem ser aplicados em programas suplementares vinculados à educação básica pública, vedada sua utilização para pagamento de pessoal e seu cômputo no índice constitucional mínimo de 25% da receita de impostos destinado à manutenção e desenvolvimento do ensino, por se tratar de contribuição social e não de receita tributária.

(...)

8.20. **Diante do conjunto técnico, normativo e jurisprudencial**, verifica-se que o salário-educação constitui receita vinculada destinada ao financiamento da educação básica; **que os programas de alimentação escolar configuram ações suplementares de apoio ao estudante, integrando o dever constitucional do Estado com a educação;** que há consenso jurisprudencial quanto à possibilidade de utilização dessa contribuição para tal finalidade; **que permanece vedada a aplicação dos respectivos recursos em despesas de pessoal; e que esses gastos não integram o cômputo do mínimo constitucional de 25% em MDE, por não se tratarem de receitas tributárias oriundas de impostos.** (...). (TCE/TO, Consulta nº 12771/2025, Relator: Conselheiro José Wagner Praxedes, Data do Julgamento: 17/12/2025).

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PERNAMBUCO. CONSULTA Nº 1927649-7. ACÓRDÃO nº 1283/2019. (...) ACORDAM, à unanimidade, os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado, nos termos do voto da Relatora, que integra o presente Acórdão, CONSIDERANDO o disposto no artigo 2, inciso XIV, da Lei Estadual nº 12.600/2004 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Pernambuco); CONSIDERANDO que a Consulta atende aos pressupostos de admissibilidade exigidos no Regimento Interno deste Tribunal Resolução TC nº 15/2010 (artigos 197; 198, inciso IX, e 199, incisos I, II e III); CONSIDERANDO, na íntegra, os termos do Parecer elaborado pela Coordenadoria de Controle Externo



(CCE) deste Tribunal, por meio do Departamento de Controle Municipal (DCM), em CONHECER da presente Consulta e, no mérito, RESPONDER ao Consulente nos termos a seguir: Pergunta: É possível a utilização dos recursos do salário educação para aquisição e distribuição de uniformes escolares para estudantes da Educação Infantil e do Ensino Fundamental da Rede Municipal de Ensino? Resposta: **1. Nos termos da legislação em vigor, os recursos do salário-educação podem ser utilizados para aquisição de uniformes escolares, desde que sejam destinados aos estudantes da educação infantil, ensino fundamental e educação especial, e vinculados ao ensino fundamental público**, ressalvado, em qualquer hipótese, o pagamento de despesas com pessoal; **2. Os gastos com recursos provenientes de salário educação não devem ser considerados como valores aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino previstos no art. 212 da Constituição Federal, não sendo, portanto, computados no cálculo mínimo constitucional.** (TCE/PE, Consulta nº 1927649-7, Relatora Conselheira Teresa Duere, Data de Julgamento: 18/09/2019).

REPRESENTAÇÃO. IRREGULARIDADES NA UTILIZAÇÃO DE RECURSOS DA UNIÃO RECEBIDOS A TÍTULO DE PRECATÓRIOS JUDICIAIS DO FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL E DE VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO (FUNDEF). CONVERSÃO DO PROCESSO EM TCE. DETERMINAÇÕES.

Excerto do voto condutor:

(...)

6. Após analisar o material probatório, a Unidade Instrutiva apontou **que os recursos oriundos dos precatórios do Fundef foram utilizados para o pagamento de diversas notas de empenho, conforme listagem a seguir:**

(...)

**XI) compra de gêneros alimentícios para merenda escolar (...)**

(...)

**XV) serviços advocatícios prestados à secretaria de educação (...)**

(...)

9. Feito o breve relato, passo a decidir.

(...)

11. **A utilização dos valores do Fundef recebidos pelo Município de São Sebastião/AL em despesas de natureza vedada pelo art. 71 da Lei 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação) configura desvio de finalidade e enseja a necessidade de recomposição dos cofres da União, conforme jurisprudência do Tribunal.** (TCU – RP: 73852021, Relator: Min. Raimundo Carreiro, Data de Julgamento: 04/05/2021).

PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GOVERNO EXECUTIVO MUNICIPAL. MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DE ENSINO – MDE. DESCUMPRIMENTO DA APLICAÇÃO CONSTITUCIONAL MÍNIMA. ESCRITURAÇÃO IRREGULAR. REPASSE DO DUODÉCIMO EM PERCENTUAL ACIMA DO TETO CONSTITUCIONAL. MANUTENÇÃO DO ENTENDIMENTO ANTERIOR À UNIFORMIZAÇÃO. INCIDÊNCIA DA COSIP NOS CÁLCULOS DE LIMITES PERCENTUAIS. VALORES REGISTRADOS. TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS. ANEXO 10. ANEXO 15. ANEXO 01. DIVERGÊNCIAS. PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO À APROVAÇÃO. AUSÊNCIA DE NOTAS EXPLICATIVAS ÀS DCASP – RECOMENDAÇÃO.

1. **Verificado que no cálculo apresentado, acerca da observância do limite mínimo de aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), o montante global inclui a despesa de alimentação escolar, a qual não deve ser calculada para tal fim, nos termos do art. 71 da Lei Federal 9394/1996, demonstrando o descumprimento do limite, resta caracterizada a violação ao disposto no art. 212 da Constituição Federal.**

(...)

4. **A inobservância às disposições legais, constitucionais e regulamentares verificada na prestação de contas anual de governo do Município, decorrente da escrituração de modo irregular, pela divergência de valores apresentados, e do descumprimento do limite mínimo de aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), motiva emissão de parecer prévio contrário à aprovação das contas pelo Legislativo, além da expedição de recomendação aos responsáveis.** (TCE/MS – Contas de Governo: 57302016 MS 1681242, Relator: Osmar Domingues Jeronimo, Data da Publicação: Diário Oficial do TCE/MS n. 3300, de 16/12/2022).



CONSULTA. PREFEITURA. PRESSUPOSTO DE ADMISSIBILIDADE. QUESTIONAMENTO RESPONDIDO EM CONSULTAS ANTERIORES. DESNECESSÁRIA A PROPOSITURA DE REVOGAÇÃO OU REFORMA DA TESE VIGENTE. ARQUIVAMENTO.

Excerto do Voto condutor:

## II – FUNDAMENTAÇÃO

### 2.1. Preliminar: da admissibilidade da consulta

(...) Quanto ao questionamento proposto, a Coordenadoria de Sistematização de Deliberações e Jurisprudência identificou a **existência de prejulgamentos de tese, com caráter normativo**, nos pareceres emitidos por este Tribunal de Contas na Consulta n. 886527, em 27/06/2013, e nas Consultas n. 932845, 944662 e 951303, em 1º/7/2015, ao ser questionado sobre a classificação e o custeio de despesas com merenda escolar, senão vejamos:

Consulta n. 886527

**As despesas com a merenda escolar não poderão ser cobertas com os recursos para o Fundeb, por não poderem ser classificadas como de manutenção e desenvolvimento do ensino. Por conseguinte, não podem ser, também, inseridas nas despesas que compõem o percentual constitucional obrigatório de aplicação direta na manutenção e desenvolvimento do ensino, devendo ser custeadas com recursos provenientes de contribuições sociais e outras rendas orçamentárias.** (grifos nossos).

Consultas n. 932845, 944662 e 951303

É possível que o salário-educação possa ser aplicado para custeio de programas de alimentação escolar da educação básica, nos termos mencionados na fundamentação.

É possível que o salário-educação possa ser aplicado para custeio de programas que incluam aquisição de uniformes e mochilas para alunos da educação básica, nos termos mencionados na fundamentação.

**Enfatizo**, por oportuno, que as teses veiculadas nas consultas supracitadas reafirmam o quanto **disposto na Instrução Normativa n. 02/2021, desta Corte de Contas, que regulamenta o cômputo das despesas na manutenção e desenvolvimento do ensino e a aplicação de recursos do Fundeb**. Com efeito, o art. 17, IV, da referida Instrução, **prevê que não constituirão despesas de MDE aquelas realizadas com “programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social, os quais são financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários, conforme previsto no art. 212, § 4º, da Constituição Federal”**.

(...)

Para fins da presente análise, **chama-se a atenção para a norma contida no inciso IV do art. 71 da Lei n. 9.394/1996. Por vontade expressa do legislador, as despesas associadas a programas suplementares de alimentação escolar foram excluídas do conceito de MDE, uma vez que constituem gastos com assistência social.**

Conseqüentemente, partindo-se da premissa de que **a merenda escolar constitui um programa de alimentação, tem-se que as despesas associadas à aquisição de gêneros alimentícios para fins de merenda escolar não devem se enquadrar no conceito de MDE.**

(...)

Partindo-se da premissa sustentada no tópico II.1, de que **os gastos com alimentação escolar, por substanciarem despesa na função de governo assistência social, não se enquadram no contexto de MDE**; e considerando-se as razões apresentadas no tópico II.2, de que os critérios que balizam o regime jurídico da MDE não foram flexibilizados durante o período [da pandemia]; conclui-se que, **de forma análoga às considerações feitas sobre a merenda escolar, as despesas com a aquisição de cestas básicas ou kits alimentação também constituem-se pagamentos na função de governo assistência social.**

Por conseqüência, **ainda que financiadas com recursos próprios do município, e ainda que os kits sejam destinados a alunos matriculados na rede de educação municipal, trata-se de despesa ontologicamente incompatível com o conceito de MDE, especialmente a regra fixada no art. 71, inciso IV, da Lei n. 9.394/1996, que expressamente excluiu de seu regime as despesas com alimentação.** (...)

Portanto, considerando os pareceres emitidos nas Consultas n. 886527, 932845, 944662 e 951303 apresentam solução ao questionamento sob exame, no sentido de que as despesas com merenda escolar – e, por extensão, com a aquisição de cestas básicas e kits alimentação -, não se enquadram na categoria de gastos com a manutenção e desenvolvimento do ensino e, assim, **não devem ser computadas para o cálculo da aplicação mínima de 25% prevista no art. 212 da Constituição**



de 1988, resta evidente a ausência do pressuposto estabelecido no art. 210-B, § 1º, V, do RITCEMG. (...)

Desse modo, não conheço da presente consulta. (TCE-MG – CONSULTA: 1101762, Relator.: Cons. Subst. Licurgo Mourão, Data de Julgamento: 28/04/2023).

8.3.5.1.6. Ademais, a matéria encontra-se regulamentada, no âmbito desta Corte de Contas, pela **Instrução Normativa TCE/TO nº 03/2023**, a qual, em seu Capítulo IV - “Da apuração do percentual de recursos aplicados na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE)”, prevê, de modo expresso, hipóteses que consistem em ações de MDE, e portanto, são aptas a integrar o percentual mínimo exigido pela Constituição Federal.

8.3.5.1.7. Em especial, o art. 18 reproduz e detalha vedações constantes do art. 71, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, prevendo especificamente no **inciso IV, alíneas “a” e “e”**, que as despesas com aquisição de gêneros alimentícios destinados à merenda escolar e com a distribuição de uniformes **não constituem atividades relacionados a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino**. Destaco:

Art. 18. Não constituirão despesas de MDE, conforme art. 71 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, aquelas realizadas com:

(...)

III – formação de quadros especiais de pessoal para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos:

a) gastos com cursos para formação/especialização/atualização de profissionais/integrantes da administração que não atuem nem executem atividades voltadas diretamente para o ensino; e

**b) despesas com profissionais não relacionados ao magistério como contadores e advogados.**

IV – programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social:

**a) alimentação escolar (mantimentos);**

b) pagamento de tratamentos de saúde de quaisquer especialidades, inclusive medicamentos;

c) programas assistenciais aos alunos e seus familiares;

d) despesas com aquisição de instrumentos musicais para fanfarras ou bandas escolares; e

**e) despesas com aquisição e distribuição de uniformes e mochilas escolares.**

(...)

8.3.5.1.8. Sendo assim, em consonância com o entendimento da área técnica e do Ministério Público de Contas, conclui-se que tais despesas **não podem ser computadas para fins de alcance do percentual mínimo constitucional previsto no art. 212, caput, da Constituição Federal**.

### **8.3.5.2. Das despesas com contratação de assessoria contábil e jurídica**

8.3.5.2.1. O consultante indaga, ainda, acerca da possibilidade de inclusão das despesas com contratação de assessorias contábil e jurídica no índice de MDE.

8.3.5.2.2. Sobre o ponto, verifica-se divergência entre o posicionamento da equipe técnica e do Ministério Público de Contas. Enquanto a 6ª Diretoria de Controle Externo apresentou entendimento favorável no Parecer Técnico nº 61/2025 (evento 8), observados alguns requisitos, o *Parquet* de Contas concluiu pela impossibilidade de enquadramento dessas despesas como ações de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, à luz da regulamentação do FNDE e da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, notadamente no que tange à vedação de utilização de recursos do FUNDEB para



pagamento de honorários advocatícios contratuais (RE 1.428.399 e ADPF nº 528/DF).  
Vejam os:

Parecer Técnico nº 61/2025-6DICE (evento 8):

(...)

#### 6.5.3. QUESTIONAMENTO – DESPESAS COM ASSESSORIA CONTÁBIL E JURÍDICA

6.5.3.1. A LDB, em seu artigo 70, inciso V, admite como MDE as “atividades-meio que se destinem a assegurar o funcionamento dos sistemas de ensino”, desde que voltadas exclusivamente para a administração e o suporte técnico da educação.

6.5.3.2. Assim, se a assessoria contratada presta serviços de natureza geral, atendendo a diversos órgãos da administração municipal, ou se a finalidade não se restringe à gestão pedagógica e financeira da educação, não será admissível o cômputo da despesa como MDE. Diante disto, somente serão consideradas como aplicação em MDE as despesas com assessorias contábil e jurídica quando comprovadamente vinculadas às atividades específicas da Secretaria de Educação, como suporte técnico direto à gestão educacional e não à administração geral do Município.

**6.5.3.3. Resposta técnica:** As despesas com assessoria contábil e jurídica **somente poderão ser computadas como aplicação dos 25% em MDE se comprovadamente destinadas e executadas exclusivamente em benefício da gestão educacional, mediante documentos que evidenciem sua relação direta com o planejamento, execução e controle das ações educacionais. Caso contrário, devem ser classificadas como despesas administrativas gerais.**

Parecer nº 3613/2025-PROCD (evento 9)

(...)

O núcleo técnico deste Tribunal entendeu pela possibilidade de contratação, desde que voltada exclusivamente para atender as demandas para a administração e o suporte técnico da educação.

A discussão no âmbito deste Tribunal se restringe a esclarecer, com base na legislação em vigor, o que define “atividade-meio necessária ao funcionamento do sistema de ensino”, art. 70, inciso V, da LDB, e se esse conceito pode englobar a atividade de assessoria jurídica e contábil.

Com relação às atividades-meio do ambiente escolar, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) exemplifica quais atividades podem enquadradas no inciso V do art. 70 da Lei n. 9.394/1996 (LDB), nos seguintes termos:

Realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino: - Despesas inerentes ao custeio das diversas atividades relacionadas ao adequado funcionamento da educação básica, dentre as quais pode-se destacar: serviços diversos (ex. vigilância, de limpeza e conservação, dentre outros), aquisição do material de consumo utilizado nas escolas e demais órgãos do sistema de ensino (ex.: papel, lápis, canetas, grampos, colas, fitas adesivas, gizes, cartolinas, água, produtos de higiene e limpeza, tintas etc.).

Nesse contexto, considerando o conceito de “atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino”, previsto no inciso V do art. 70 da LDB, verifica-se que a questão em análise – referente à contratação de assessoria jurídica e contábil – não se enquadra, em princípio, **como atividade-meio essencial ao funcionamento dos sistemas de ensino.**

Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal já se manifestou ao julgar o **RE 1428399**<sup>[3]</sup> (com Repercussão Geral) e a **ADPF 528/DF**<sup>[4]</sup>, declarando a inconstitucionalidade da utilização de recursos do FUNDEF/FUNDEB para o pagamento de honorários advocatícios contratuais. (...)

8.3.5.2.3. Embora a Lei nº 9.394/1996 (LDB) não trate expressamente de contratações dessa natureza, enquadrando-a como sendo ou não um tipo de ação de MDE, a **interpretação sistemática** do diploma legal conduz à subsunção dessa hipótese ao disposto no **art. 71, inciso III**, que **exclui do conceito de MDE despesas com formação de quadros especiais de pessoal para a administração pública.**

8.3.5.2.4. Nesse sentido, a **Instrução Normativa TCE/TO nº 03/2023**, em seu **art. 18, inciso III**, elenca, num rol exemplificativo, situações que se amoldam à formação de quadros especiais de pessoal, quais sejam:

- a) cursos para formação/especialização/atualização de profissionais/integrantes de administração que não atuem nem executem atividades voltadas diretamente para o ensino (alínea “a”); e



b) **contratação de profissionais não relacionados diretamente ao magistério, como contadores e advogados (alínea “b”)**.

8.3.5.2.5. Dessa forma, considerando que a regulamentação infralegal combinada ao disposto na LDB não deixa margem a dúvidas quanto a **impossibilidade de enquadramento das despesas com assessorias contábil e jurídica como ações de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino**, ainda que contratadas para atuação exclusiva no âmbito da Secretaria Municipal de Educação, filio-me ao entendimento do Ministério Público de Contas e concluo que tais despesas não podem ser computadas para fins de aferição do índice mínimo constitucional previsto no art. 212, *caput*, da Constituição Federal.

### **8.3.5.3. Dos fundamentos da previsão de glosa de despesas não computadas no índice de MDE no RREO**

8.3.5.3.1. Por fim, o consulente questiona a previsão de glosa, no Anexo 8 do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), do campo denominado “Despesas Indevidas”, destinado à dedução de valores que não podem integrar o cômputo do percentual mínimo de aplicação em MDE.

8.3.5.3.2. Inicialmente, cumpre registrar que o **Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino** – Anexo 8 do RREO – é estruturado a partir de matrizes disponibilizadas aos jurisdicionados por meio do **SICAP – Módulo Contábil**<sup>[5]</sup>, as quais contêm orientações expressas acerca do preenchimento dos respectivos campos com a informações pertinentes à execução orçamentária municipal, vejamos:



Arquivo	Ação
07_Matriz_REEO Receitas e Despesas com MDE_alterações_2021	Download
07_Matriz_REEO Receitas e Despesas com MDE consolidada_2021	Download
07_Matriz_REEO_Receitas e Despesas com MDE consolidada_2021_v2	Download
07_Matriz_REEO_Receitas e Despesas com MDE consolidada_2021_v3	Download
08_REEO Receitas e Despesas com MDE_2022	Download
08_REEO Receitas e Despesas com MDE_2022_v1	Download
09_REEO Receitas e Despesas com MDE_2023 Consolidada	Download
10_REEO Receitas e Despesas com MDE_2024_V1 Com Alterações	Download
10_REEO Receitas e Despesas com MDE_2024_V1 Consolidada	Download
11_REEO Receitas e Despesas com MDE_2025_V1 Com Alterações	Download
11_REEO Receitas e Despesas com MDE_2025_V1 Consolidada	Download

8.3.5.3.3. Nos arquivos referentes ao exercício de 2022 e seguintes, verifica-se que, na seção relativa à **apuração das despesas para fins do limite mínimo constitucional**, o item “**B – Despesas Indevidas**” possui fundamentação expressa, com remissão às normas que disciplinam quais despesas devem ser **excluídas** do cômputo do índice de MDE.

8.3.5.3.4. Segundo as referidas matrizes, o mencionado campo tem como fundamentação a **IN TCE/TO nº 06/2013<sup>[6]</sup>**, posteriormente revogada e substituída pela **IN TCE/TO nº 03/2023**, a qual manteve e atualizou as hipóteses de vedação de enquadramento de despesas específicas como ações de MDE. Destaco:

Figura 01: Explicações sobre matriz do Demonstrativo de Receitas e Despesas com MDE, do RREO, no campo “B – DESPESAS INDEVIDAS”, sendo aquelas não enquadradas como ações de MDE (aplicabilidade no exercício de 2024).



* Os valores são acumulados	
<b>B – DESPESAS INDEVIDAS<sup>4</sup>:</b>	<b>DESPESAS EMPENHADAS (Somente na 6ª Remessa)</b>  O valor das despesas empenhadas até o bimestre é a soma líquida (positivos – negativos) dos valores do arquivo Empenho.xml, em que: - Coluna <i>idFuncao</i> igual a "12"; - Coluna <i>idRecursoVinculado</i> "1.500.1001", "1.502.1001" e "1.718.1001" - Coluna <i>idRubricaDespesa</i> que inicie com: <div style="border: 1px solid red; padding: 5px;"><ul style="list-style-type: none"><li>3.3.90.30.07 - Gênero de Alimentação (1)</li><li>3.3.90.39.70 – Confeção de Uniformes, Bandeiras e Flâmulas (2)</li><li>3.3.90.36.38 – Confeção de uniformes, Bandeiras e Flâmulas (2)</li><li>3.3.90.35.01.02 – Consultoria Contábil (3)</li><li>3.3.90.35.01.01 – Consultoria Jurídica (3)</li><li>3.3.90.36.06.01 – Pessoa Física – Jurídica (3)</li><li>3.3.90.36.06.02 – Pessoa Física – Contábil (3)</li><li>3.3.90.39.05.01 – Serviços Técnicos Profissionais – Jurídico (3)</li><li>3.3.90.39.05.02 – Serviços Técnicos Profissionais – Contábil (3)</li></ul></div> - Número do empenho inicie com o ano do exercício atual. <div style="border: 1px solid red; padding: 5px;"><ul style="list-style-type: none"><li>(1) Art.8, IV, VIII e XII, da IN 06/2013 – TCE/TO (Consolidada)</li><li>(2) Art.8, XI, da IN 06/2013 – TCE/TO (Consolidada)</li><li>(3) Art.8, XVII, da IN 06/2013 – TCE/TO (Consolidada)</li></ul></div>

**Notas:**

*Nota 1* - Os valores informados devem corresponder ao efetivamente transferido. Os percentuais correspondem ao disposto na legislação.

*Nota 2* - Limites mínimos anuais a serem cumpridos no encerramento do exercício.

*Nota 3* - Art. 25, § 3º, Lei 14.113/2020: "Até 10% (dez por cento) dos recursos recebidos à conta dos Fundos, inclusive relativos à complementação da União, nos termos do § 2º do art. 16 desta Lei, poderão ser utilizados no primeiro quadrimestre do exercício imediatamente subsequente, mediante abertura de crédito adicional"

*Nota 4* - Trata-se de gastos com "Merenda, Uniforme, Contador e Advogado", conforme art.8º da Instrução Normativa nº06/2013 TCE/TO.

*Nota 5* - Nos cinco primeiros bimestres do exercício o acompanhamento será feito com base na despesa liquidada. No último bimestre do exercício, o valor deverá corresponder ao total da despesa empenhada.

8.3.5.3.5. Consoante já amplamente explanado anteriormente, as despesas com *merenda escolar, aquisição e distribuição de uniformes e contratação de assessoras contábil e jurídica* encontram **vedação expressa** no art. 71, incisos III e IV, da LDB, c/c art. 18, inciso III, alínea "b", e inciso IV, alíneas "a" e "e", o que legitima plenamente sua exclusão do cômputo do percentual mínimo constitucional com MDE.

8.3.5.3.6. Portanto, a previsão de glosa no RREO possui fundamentação legal e regulamentar inequívoca, amplamente divulgada aos jurisdicionados, não havendo qualquer ilegalidade ou afronta às diretrizes do Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional<sup>[7]</sup>, o qual estabelece os parâmetros gerais, sem afastar a competência normativa dos Tribunais de Contas para disciplinar, no âmbito de suas atribuições, os critérios de fiscalização e controle orçamentários<sup>[8]</sup>.

## 8.4. CONCLUSÃO



8.4.1. Inobstante a consistente fundamentação expendida no presente Voto, a qual conduz à conclusão adiante proposta, reputa-se pertinente proceder a uma análise crítica acerca de tema sensível tal como o versado na presente Consulta. Com efeito, o fornecimento de merenda escolar e de uniformes aos alunos da rede pública municipal configura instrumento de efetivação das políticas públicas educacionais, de caráter essencial ao pleno desenvolvimento cognitivo dos educandos, com vistas à concretização do art. 208, inciso VII, da Carta Magna.

8.4.2. Trata-se de matéria essencial ao desenvolvimento e à melhoria dos resultados do ensino público, com repercussões em todas as esferas federativas, considerada sua natureza eminentemente humanitária que encontra guarida nos princípios inculpidos nos arts. 3º, incisos I e II, 5º, §§ 1º e 2º, 206, incisos I e IX, e 208, §§ 1º, 2º e 3º, da Constituição Federal.

8.4.3. Todavia, eventual alteração da interpretação conferida ao art. 212, *caput*, e § 4º, da Constituição Federal, em cotejo com os arts. 70 e 71 da Lei Federal nº 9.394/1996, demanda, em rigor, a prévia atualização das normas de regência, por meio do exercício do Poder Constituinte Reformador e, conseqüentemente, mediante a alteração legislativa dos dispositivos infraconstitucionais aplicáveis, a fim de amparar, de modo inequívoco, entendimento hermenêutico diverso daquele atualmente vigente.

8.4.4. A implementação de modificação normativa nesse sentido teria como efeito prático a ampliação da margem orçamentária e financeira destinada à qualificação do dispêndio público, com reflexos positivos e concretos à gestão educacional.

8.4.5. Diante do exposto, com fundamento no art. 1º, inciso XIX, da Lei Estadual nº 1.284/2001, c/c o art. 294, inciso XV, do Regimento Interno do TCETO, em consonância com a manifestação do Ministério Público de Contas e em divergência parcial do entendimento externado pelo corpo técnico, VOTO para que este Tribunal de Contas decida pela seguinte deliberação:

8.4.5.1. **CONHECER** da presente Consulta, eis que presentes os requisitos de admissibilidade previstos nos incisos I, II, III, IV, V, bem como no § 1º, inciso II, alínea “a”, todos do art. 150 do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, para, assim, respondê-la em tese e com caráter normativo, nos termos do art. 1º, § 5º, da Lei Orgânica do TCETO<sup>[9]</sup>, c/c o art. 30 da LINDB<sup>[10]</sup>, conforme os enunciados adiante transcritos, que constituirão prejulgamento de tese:

8.4.5.1.1. **Questão 1:** As despesas com merenda escolar, uniformes e com a contratação de assessorias contábil e jurídica podem ser computadas para fins de alcance do índice mínimo de 25% (vinte e cinco por cento) da receita dos impostos em MDE?

8.4.5.1.2. **TESE 1:** As despesas dessa natureza não se enquadram como ações de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), por expressa vedação legal e regulamentar, nos termos do art. 71, incisos III e IV, da Lei Federal nº 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB), combinado com o art. 18, inciso III, alínea “b”, e inciso IV, alíneas “a” e “e”, da Instrução Normativa TCE/TO nº 03/2023. Em razão disso, não integram o cômputo para fins de aferição do índice mínimo constitucional previsto no art. 212, da Constituição Federal.



8.4.1.1.3. **Questão 2:** Há respaldo legal e regulamentar para que o TCE/TO proceda à dedução dessas despesas no Anexo 8 do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), mediante sua classificação como “despesas indevidas”, ante a ausência de previsão correspondente no Manual de Demonstrativos Fiscais da STN?

8.4.1.1.3.1. **TESE 2:** O Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional estabelece parâmetros gerais a serem observados na elaboração do RREO, sem afastar a competência normativa dos Tribunais de Contas para disciplinar, no âmbito de suas atribuições constitucionais e legais, os critérios de fiscalização e controle orçamentários, nos termos do art. 15, da Instrução Normativa TCE/TO nº 03/2023.

8.4.5.1.3.2. **TESE 3:** O item “B – DESPESAS INDEVIDAS”, constante do Anexo 8 do RREO, encontra respaldo no art. 71, incisos III e IV, da LDB, bem como no art. 18, inciso III, alínea “b”, e inciso IV, alíneas “a” e “e”, da Instrução Normativa nº 03/2023, os quais estabelecem, de forma expressa, as hipóteses de vedação ao enquadramento de determinadas despesas como ações de MDE, legitimando, portanto, a exclusão dos valores ali inseridos no cômputo do percentual mínimo constitucional previsto no art. 212, da CF/88, conforme disposto nas matrizes amplamente disponibilizadas aos jurisdicionados desta Corte de Contas.

8.4.5.2. **determinar à Secretaria Geral das Sessões (SEGES)** que:

8.4.5.2.1. proceda à publicação desta decisão no Boletim Oficial do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, nos termos do art. 27, *caput*, da Lei nº 1.284/2001, c/c o art. 341, § 3º, do Regimento Interno do TCETO, para que produza os efeitos legais necessários;

8.4.5.2.2. promova a cientificação do Consultante, **Sr. Ismael Ferreira de Brito**, Prefeito Municipal de Babaçulândia/TO, pelo meio processual adequado, para ciência do Relatório, Voto e Decisão;

8.4.5.2.3. encaminhe, via SEI, cópia desta decisão à **Diretoria Geral de Controle Externo (DIGCE)**, para as anotações necessárias;

8.4.5.3. após, **determinar** a remessa dos autos à **Coordenadoria de Protocolo Geral (COPRO)** para providências de sua alçada, observadas as cautelas de praxe.

<sup>[1]</sup> Publicada no Boletim Oficial nº 3326, em 22/09/2023.

<sup>[2]</sup> Publicada no Boletim Oficial nº 3862, em 19/12/2025.

<sup>[3]</sup> RE 1428399



DE JURISPRUDÊNCIA. RECURSO EXTRAORDINÁRIO A QUE SE DÁ PARCIAL PROVIMENTO. 1. O Supremo Tribunal Federal, ao julgamento da ADPF 528/DF, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, DJe 22.4.2022, assentou a inconstitucionalidade do destaque das verbas destinadas ao FUNDEF/FUNDEB para pagamento de honorários advocatícios. Na ocasião, o Plenário desta Suprema Corte, por maioria, ressaltou que a possibilidade de pagamento de honorários contratuais pelos Municípios valendo-se tão somente da verba correspondente aos juros moratórios incidentes no valor do precatório devido pela União é constitucional. 2. Recurso Extraordinário provido em parte, (...). (STF - RE: 1428399 PE, Relator.: MINISTRA PRESIDENTE, Data de Julgamento: 16/06/2023, Tribunal Pleno, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-141 DIVULG 26-06-2023 PUBLIC 27-06-2023).

<sup>[4]</sup> ADPF 528/DF

DIREITO À EDUCAÇÃO. COMPLEMENTAÇÃO DOS RECURSOS DO FUNDEF/FUNDEB. COMO VERBAS DE NATUREZA EXTRAORDINÁRIA. CONSTITUCIONALIDADE DO AFASTAMENTO DA SUBVINCULAÇÃO QUE DETERMINA A APLICAÇÃO DE 60% DOS RECURSOS ANUAIS TOTAIS DOS FUNDOS AO PAGAMENTO DA REMUNERAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO DA EDUCAÇÃO BÁSICA. IMPOSSIBILIDADE DO PAGAMENTO DE HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS CONTRATUAIS COM RECURSOS DO FUNDEF/FUNDEB. CARACTERIZAÇÃO DE DESVIO DE VERBAS CONSTITUCIONALMENTE VINCULADAS À EDUCAÇÃO. PRECEDENTES. CONSTITUCIONALIDADE DO ACÓRDÃO 1.824/2017 DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNÃO. INCIDÊNCIA DA EC 114/2021. IMPROCEDÊNCIA. (...) 3. É inconstitucional o pagamento de honorários advocatícios contratuais com recursos alocados no FUNDEF/FUNDEB, que devem ser utilizados exclusivamente em ações de desenvolvimento e manutenção do ensino. Precedentes. 4. A vinculação constitucional em questão não se aplica aos encargos moratórios que podem servir ao pagamento de honorários advocatícios contratuais devidamente ajustados, pois conforme decidido por essa CORTE, 'os juros de mora legais têm natureza jurídica autônoma em relação à natureza jurídica da verba em atraso' (RE 855091-DF, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 15/03/2021, DJe de 08/04/2021). 5. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental julgada IMPROCEDENTE". (ADPF 528/DF, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, j. 21/03/2022, DJe 22/04/2022).

<sup>[5]</sup> Seção disponibilizada no link: <https://www.tceto.tc.br/sistemas/matrizes/category/59-18-demonstrativo-das-receitas-e-despesas-com-manut-e-desenv-do-ensino>, acesso em 07 de janeiro de 2026.

<sup>[6]</sup> Texto da IN TCE/TO nº 06/2013 (revogada pela IN TCE/TO nº 03/2023)

Art. 8º As despesas consideradas impróprias para a composição dos 25% da educação, de modo geral, são as previstas no art. 71, da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, entre outras elencadas a seguir:

(...)

IV – merenda escolar;

(...)

VIII – programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica e outras formas de assistência social;

(...)

XI – despesas com aquisição e distribuição de uniformes e mochilas escolares;

XII – despesas com aquisição de gêneros alimentícios;

(...)

XVII – despesas com profissionais não relacionados ao magistério como contadores e advogados.

<sup>[7]</sup> Na 14ª Edição do Manual de Demonstrativos Fiscais – STN, com vigência a partir do exercício de 2025, especificamente no item “03.08.02.01. Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE)”, destaco o excerto extraído das páginas 304/305:

“Com base no disposto no artigo 70 da Lei 9.394/96, **não são todas as despesas relacionadas à educação que se enquadram no conceito de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, mas somente as despesas voltadas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais em todos os níveis, compreendendo as que se destinam:**

(...)

**Por não estarem voltadas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais, não são consideradas despesas com MDE as despesas:**

a) com pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão;

b) com subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;

**c) com a formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos;**

**d) com programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica, psicológica, e outras formas de assistência social;**

e) com obras de infraestrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar;

f) com pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino.

**Além disso, as despesas com merenda escolar e com uniformes não são consideradas ações de MDE. O entendimento do FNDE é que as despesas com merenda escolar são consideradas suplementação do programa nacional de alimentação escolar – PNAE e que, portanto, se enquadram**



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

**no inciso IV do art. 71, da LDB. As despesas com uniformes são caracterizadas como assistência social por não interferir no atingimento dos objetivos da unidade escolar.” (grifo nosso)**

<sup>[8]</sup> A esse respeito, o art. 15 da IN TCE/TO nº 03/2023 assim prevê: “As receitas e as despesas com MDE serão registradas conforme as disposições constitucionais e infraconstitucionais de regência, as padronizações contábeis emanadas da STN para o exercício financeiro a que se referir, e as orientações, normas e deliberações do TCE/TO sobre o tema”.

<sup>[9]</sup> Lei Orgânica do TCETO

Art. 1º (...)

§ 5º A resposta à consulta referida no inciso XIX deste artigo tem caráter normativo e constitui prejulgamento da tese, mas não do fato ou caso concreto.

<sup>[10]</sup> Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (LINDB)

Art. 30. As autoridades públicas devem atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, inclusive por meio de regulamentos, súmulas administrativas e respostas a consultas.



Documento assinado eletronicamente por:

**ANDRE LUIZ DE MATOS GONCALVES, CONSELHEIRO (A)**, em 27/02/2026 às 16:15:52, conforme art. 18, da Instrução Normativa TCE/TO Nº 01/2012.