

ACÓRDÃO Nº 002088/2026-PLEN

1 PROCESSO: 107506-2/2025

2 NATUREZA: PROPOSTA *

3 INTERESSADO: SGE-SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO, CAD - EDUCAÇÃO

4 ÓRGÃO JURISDICIONADO/ENTIDADE: TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

5 RELATORA: ANDREA SIQUEIRA MARTINS

6 REPRESENTANTE DO MINISTÉRIO PÚBLICO: VITTORIO CONSTANTINO PROVENZA

7 ÓRGÃO DECISÓRIO: PLENÁRIO

8 ACÓRDÃO:

Vistos, relatados e discutidos estes autos de **PROPOSTA ***, **ACORDAM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, em sessão do **PLENÁRIO**, por unanimidade, por **APROVAÇÃO** com **EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO, CIÊNCIA e ARQUIVAMENTO**, nos exatos termos do voto da Relatora.

9 ATA Nº: 3

10 QUÓRUM:

Conselheiros presentes: Marcio Henrique Cruz Pacheco, Marianna Montebello Willeman, Rodrigo Melo do Nascimento e Thiago Pampolha Gonçalves

Conselheiros-Substitutos presentes: Andrea Siqueira Martins e Christiano Lacerda Ghuerrén

11 DATA DA SESSÃO: 4 de Fevereiro de 2026

Andrea Siqueira Martins

Relatora

Marcio Henrique Cruz Pacheco

Presidente

Fui presente,

Vittorio Constantino Provenza

Procurador-Geral de Contas

VOTO GCS2

PROCESSO: TCE/RJ N° 107.506-2/25
ORIGEM: TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO RJ
ASSUNTO: PROPOSTA DE NOTA TÉCNICA. ORIENTAÇÕES AOS JURISDICIONADOS PARA PRIORIZAREM A IMPLANTAÇÃO DA ESTRATÉGIA BUSCA ATIVA ESCOLAR (UNICEF)
INTERESSADOS: CHEFES DOS PODERES LEGISLATIVO E EXECUTIVO DOS MUNICÍPIOS SUJEITOS À JURISDIÇÃO DO TCE-RJ E ESTADO DO RIO DE JANEIRO

PROPOSTA DE NOTA TÉCNICA. OBJETIVO ESTRATÉGICO 7 – FORTALECER A ORIENTAÇÃO PARA GESTORES PÚBLICOS E SOCIEDADE. ORIENTAÇÃO AOS JURISDICIONADOS SOBRE A IMPORTÂNCIA DA ADESÃO À PLATAFORMA DE BUSCA ATIVA ESCOLAR (BAE), DO FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA (UNICEF). FUNÇÃO ORIENTADORA E PEDAGÓGICA DESTE TRIBUNAL DE CONTAS. APROVAÇÃO. PUBLICIZAÇÃO. COMUNICAÇÕES. CIÊNCIA E POSTERIOR ARQUIVAMENTO.

Cuidam os autos de proposta de Nota Técnica, com esteio no art. 294, inc. VII, do Regimento Interno deste Tribunal, objetivando orientar jurisdicionados e sociedade acerca da necessidade de mobilização e colaboração de múltiplos atores (órgãos governamentais, sociedade civil e organizações sem fins lucrativos) para reverter o cenário de infrequência escolar e garantir o direito universal à educação.

Trata-se, pois, de formalizar orientação, direcionada aos jurisdicionados deste Tribunal, quanto à utilização da estratégia Busca Ativa Escolar (BAE), desenvolvida pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), por meio do dimensionamento das dificuldades dos estudantes brasileiros e da realidade das instituições públicas responsáveis, como ferramenta de gestão e monitoramento da evasão e do abandono escolar.

A proposta foi inaugurada na i. instância técnica, especificamente na Coordenadoria de Auditoria de Políticas em Educação, Cultura, Ciência e Tecnologia (CAD-Educação) e ratificada pela Subsecretaria de Controle de Políticas de Cidadania (SUB-Cidadania) e pela Secretaria-Geral de Controle Externo (SGE).

Em seu escopo, a proposta contempla a necessidade/possibilidade de os jurisdicionados realizarem adesão ou readesão à plataforma BAE, do UNICEF, e constituir responsabilidades intersetoriais e multinível, com o objetivo de aperfeiçoar a governança acerca da universalização da educação.

Nesse passo, a instância técnica elenca algumas das auditorias realizadas sobre o tema universalização da educação, direcionadas a específicos municípios e ao Governo do Estado do Rio de Janeiro, o que resulta na percepção da possibilidade de consolidar e estruturar as estratégias de atuação relacionadas ao enfrentamento da exclusão escolar, alcançando todos os atores públicos jurisdicionados.

Em suas conclusões, a instância técnica apresenta a seguinte minuta de redação para apreciação plenária:

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, com o posterior envio à(o) Secretaria-Geral de Controle Externo, propondo:

NOTA TÉCNICA Nº XX

XX de XXXX de 2025

Dispõe sobre a orientação aos jurisdicionados do TCE-RJ acerca da necessidade de o estado e os municípios fluminenses priorizarem a efetiva implantação da estratégia Busca Ativa Escolar (UNICEF).

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, por meio da Secretaria Geral de Controle Externo,

CONSIDERANDO que a busca ativa é uma forma de chegar até as pessoas que, por desconhecimento, dificuldade ou outros impedimentos, não têm acesso à escola (ou precisaram abandoná-la) ou demais serviços públicos, e que induz o Estado a procurar os indivíduos proativamente, em vez de esperar passivamente que os mais necessitados o acionem, sendo uma das principais formas de se reverter o cenário de agravamento dos indicadores de evasão e abandono escolares;

CONSIDERANDO que a busca ativa foi incluída em diversas estratégias do Plano Nacional de Educação (PNE) para a promoção da efetivação do cumprimento de suas metas pelas administrações públicas brasileiras;

CONSIDERANDO que, para apoiar os governos estaduais e municipais brasileiros no enfrentamento à evasão, ao abandono e à exclusão escolares, o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), em parceria com a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), o Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (CONGEMAS) e o Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde (CONASEMS) desenvolveu uma solução tecnológica e uma metodologia inovadora denominada Busca Ativa Escolar;

CONSIDERANDO a importância para estados e municípios da adesão à estratégia do UNICEF como medida de apoio ao enfrentamento dos problemas relacionados à evasão, ao abandono e à exclusão escolares em seus territórios, já que o objetivo da estratégia, disponibilizada gratuitamente, é apoiar os governos na identificação, registro, controle e acompanhamento de crianças e adolescentes que estão fora da escola ou em risco de evasão;

CONSIDERANDO que a estratégia BAE foi objeto de recomendação aos entes públicos nos termos do Memorando de Entendimento celebrado entre o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON), o Instituto Rui Barbosa (IRB) e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), em 2020;

CONSIDERANDO que, em 2025, tornou-se necessária a repactuação da Busca Ativa Escolar (BAE) pelos(as) novos(as) gestores(as) municipais (prefeitos e prefeitas), eleitos(as) ou reeleitos(as) em 2024, como uma estratégia prioritária para continuidade nos próximos quatro anos das novas gestões municipais;

CONSIDERANDO que o governo estadual, cujo mandato iniciou em 2023, e cerca de 68% (sessenta e oito por cento) dos municípios do Estado do Rio de Janeiro ainda não iniciaram ou iniciaram, mas não concluíram, a readesão à BAE, de acordo com as informações disponíveis no site da plataforma Busca Ativa Escolar;

CONSIDERANDO que o sucesso da política pública de busca ativa de estudantes depende de serem adotadas medidas para acelerar o processo de readesão do estado e dos municípios fluminenses à BAE, pois esta etapa é condição formal (e inicial) indispensável ao desenvolvimento das demais fases de implementação da estratégia intersetorial (e interfederativa) de combate à evasão, ao abandono e à exclusão escolares;

CONSIDERANDO que auditoria deste TCE-RJ realizada em 2022 identificou falhas nas redes municipais quanto ao controle da frequência escolar e à identificação das causas da

infrequência, dificultando ações contra o abandono e a evasão, especialmente entre estudantes vulneráveis, apontando fragilidades nos sistemas de controle, ausência de padronização e informatização, e falta de articulação intersetorial, deficiências que comprometem a eficácia da busca ativa e a preservação do vínculo entre estudante e escola;

CONSIDERANDO que o Plenário deste TCE-RJ recomendou, na referida auditoria, "Padronizar os motivos de infrequência, da evasão e do abandono em uma classificação formal e organizada de forma lógica e abrangente (recomenda-se, como referência, a plataforma Busca Ativa Escolar – UNICEF), permitindo detectar tendências e estabelecer prioridades na definição de medidas e políticas de enfrentamento da questão (Achado 2 do Relatório de Auditoria)";

CONSIDERANDO que a fiscalização de 2022 integra um conjunto articulado de auditorias com objetivo de realizar o controle das atividades executadas pelos municípios do RJ para o acesso à educação de estudantes das redes públicas de ensino, no contexto de suspensão das aulas presenciais em decorrência da pandemia da Covid-19 e identificar práticas adotadas pelas redes municipais para mitigar o abandono e a evasão escolar;

CONSIDERANDO os objetivos do Pacto Estadual pelo Enfrentamento às Causas da Infrequência, do Abandono e da Evasão Escolar no Território do Estado do Rio de Janeiro, firmado pelo Governo do Estado e as instituições de controle externo, os colegiados de políticas públicas, os organismos sociais e as entidades privadas pactuantes, para o desenvolvimento articulado de ações de enfrentamento às causas da infrequência, do abandono e da evasão escolar no território do Rio de Janeiro, destacando-se, entre essas ações, a recomendação do uso da Plataforma Busca Ativa Escolar como ferramenta estratégica para alcance dos objetivos do referido pacto;

Torna pública a presente **NOTA TÉCNICA** sobre a importância da adesão à Plataforma de Busca Ativa Escolar (BAE), do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), por parte dos entes jurisdicionados para:

1) Recomendar aos(às) gestores(as) estaduais e municipais do Estado do Rio de Janeiro, em especial àqueles(as) que ainda não o fizeram, que promovam a adesão ou a renovação da adesão à Busca Ativa Escolar, estratégia planejada e criada pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), e desenvolvida por meio de parcerias entre as Secretarias de Estado da Educação, Municípios, União dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (CONGEMAS), em um processo colaborativo, que apoia os municípios na identificação, registro, controle e acompanhamento de crianças e adolescentes que estão fora da escola ou em risco de evasão;

2) Manifestar a importância da referida adesão ou readesão estadual e municipal para o fortalecimento do regime de colaboração entre o Estado e os municípios do Rio de Janeiro;

3) Manifestar a importância de o Governo do Estado do Rio de Janeiro designar equipe, no âmbito da Secretaria de Estado de Educação, para desenvolver um trabalho colaborativo e integrado com as prefeituras e secretarias municipais de educação na busca de crianças e adolescentes em situação de exclusão, abandono e/ou evasão e para fazer o acompanhamento sobre a adesão ou renovação da adesão municipal à plataforma BAE;

4) Orientar aos(as) gestores(as) estaduais e municipais fluminenses que, ao priorizar o processo de adesão ou renovação da adesão à plataforma BAE, adotem medidas para garantir que os(as) agentes designados(as) para desempenhar quaisquer papéis no desenvolvimento da aludida estratégia possuam os perfis adequados para tanto - seguindo, sempre que possível, as orientações do UNICEF que dispõem sobre o assunto;

5) Destacar a importância de as equipes do Estado e municípios do Rio de Janeiro utilizarem os canais de atendimento disponibilizados pelo UNICEF, como os meios oficiais e recomendados para o esclarecimento de dúvidas na metodologia e/ou acesso à plataforma da estratégia BAE;

6) Informar, por fim, que o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro poderá promover o monitoramento do progresso dos indicadores relacionados ao estágio de adesão ou readesão do Estado e dos municípios fluminenses à plataforma BAE, realizar ações de orientação e disseminação de conhecimento e executar ações de controle relativas às temáticas de evasão, abandono e exclusão escolar.

O Ministério Público de Contas, representado pelo Procurador-Geral, Dr. Vittorio Constantino Provenza, conforme parecer datado de 11/11/2025, endossa na íntegra a proposta do laborioso Corpo Técnico.

É o relatório.

Diante do cenário pandêmico decorrente da COVID-19¹, que justificou a suspensão das aulas presenciais da rede pública municipal e estadual, este Tribunal

¹ Na forma que consta do processo TCE-RJ nº 222.962-6/22, páginas 11 e 12, que abordou o tema da Busca Ativa Escolar em quatro municípios do ERJ, o período pandêmico teve impacto negativo na situação da educação do país, em especial para as crianças e adolescentes, em situação de maior vulnerabilidade. Naqueles autos, constam dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio – PNAD, realizada pelo IBGE em 2019, na qual o Brasil apresentou 2,7% do total da população de crianças e adolescentes, entre 4 e 17 anos de idade, fora da escola. A taxa percentual do Rio de Janeiro naquele ano, de 2,1%, correspondia à 58,4 mil meninas e meninos fora da escola

debruçou-se sobre fiscalizações cujos temas se relacionavam com as garantias constitucionais do direito à educação, com foco na infrequência escolar², seja por evasão ou abandono³, o que levou à abordagem da ferramenta chamada “Busca Ativa Escolar”, a denominada BAE.

Considerando que a ferramenta BAE, fornecida gratuitamente pelo UNICEF⁴, foi elaborada com o objetivo de apoiar os governos no combate à perda do vínculo aluno-escola, dimensionando as dificuldades dos estudantes brasileiros e a realidade das instituições públicas de ensino, a equipe da CAD-EDUCAÇÃO identificou a oportunidade para a implementação de uma Nota Técnica.

No tocante à temática eleita para os levantamentos que podem resultar na implementação da Nota Técnica, preambularmente, destaco que se trata de tema de relevante papel na sociedade, ao priorizar efetivas ferramentas que vão ao encontro das garantias constitucionais de aprendizagem dos alunos fluminenses mais vulneráveis, cujas medidas incluem o regular acompanhamento, por parte dos setores técnicos deste Tribunal, das ações adotadas pelos órgãos públicos jurisdicionados.

Consequentemente, com amparo no Regimento Interno desta Corte de Contas, espera-se que o presente trabalho consolide as fiscalizações executadas com a temática do enfrentamento da infrequência escolar, ampliando o engajamento pela Busca Ativa Escolar e permitindo aos responsáveis detectar tendências e estabelecer prioridades de forma articulada.

(UNICEF: Busca Ativa Escolar. A situação do seu Estado: Rio de Janeiro. Disponível em: <https://buscaativaescolar.org.br/campanha/>. Acesso em 01.12.2022. Ressalta-se que, por ser uma pesquisa amostral, as estimativas feitas utilizando dados da PNAD estão sujeitas a imprecisão). Em pesquisa posterior ao período pandêmico, realizada no segundo trimestre de 2021 pelo IBGE, foi observado um aumento de 171% de meninos e meninas de 6 a 14 anos não matriculados em escolas, o que significou cerca de 154 mil crianças a mais que em 2019. Já os censos do INEP apontaram significativa redução no número de matrículas de crianças entre 6 e 10 anos e entre 11 e 14 anos, na comparação dos anos de 2019 até 2021.

² A infrequência escolar é caracterizada quando o aluno não alcança 75% do total de horas letivas anuais exigidas em lei (nos moldes dos arts. 2º, 3º e art. 24 da Lei nº 9.394/1996). O controle de frequência é de responsabilidade da escola e é dever do Poder público e dos responsáveis familiares, zelar pela assiduidade escolar.

³ O abandono escolar se identifica quando o estudante deixa de frequentar a escola onde estava matriculado, antes da conclusão do ano letivo. Por sua vez, o cenário de evasão escolar ocorre quando o estudante não efetua uma nova matrícula para o ano subsequente que tenha frequentado, tendo disso aprovado ou reprovado, de forma a dar continuidade aos estudos.

⁴ Ferramenta desenvolvida pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), em parceria com a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), o Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (CONGEMAS) e o Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde (CONASEMS).

Registro, ainda, que a redação da Nota Técnica, na forma preconizada, facilitará auditorias vindouras no tema educação, com foco nas medidas adotadas pelos gestores públicos para minimizar a situação da exclusão escolar em suas áreas de atuação.

- I -
**DA NOTA TÉCNICA:
PROPOSTA ORIENTATIVA NA ÁREA DE EDUCAÇÃO**

Com assento normativo no Regimento Interno desta Corte de Contas, especialmente no artigo 294, inciso III, a construção da Nota Técnica tem como destinatários os órgãos jurisdicionados, objetivando orientá-los acerca de determinado tema:

Art. 294. São atos do Tribunal:

[...]

VII - Nota Técnica, quando se tratar de orientação técnica ao jurisdicionado sobre temas da competência do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro;

Nesse desígnio, a nota técnica constitui um instrumento fundamental na administração pública, por sua capacidade de uniformizar entendimentos sobre temas complexos, com potencial para oferecer clareza interpretativa, estabelecer diretrizes objetivas e contribuir significativamente para a segurança jurídica das relações⁵.

No caso ora tratado, a temática da Nota Técnica em questão alinha-se perfeitamente às diretrizes de gestão institucional do TCE-RJ e converge com os objetivos estabelecidos no planejamento estratégico da organização, máxime quanto

⁵ De forma complementar, friso que a Nota Técnica vai ao encontro do disposto na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) – Decreto-Lei nº. 4.657, de 04.09.1942, atualizado pela Lei nº. 12.736, de 2010: *Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados. (Regulamento)*

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente. (Incluído pela Lei nº. 13.655, de 2018)

§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente. (Incluído pela Lei nº. 13.655, de 2018)

ao Objetivo Estratégico 7 – Fortalecer a orientação para gestores públicos e sociedade.

- II -
A UNIVERSALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO

Como é cediço, em linhas gerais, a educação se insere na categoria de direito social, cujas responsabilidades recaem, em conjunto, sobre a família (responsáveis legais) e Estado (art. 6º c/c art. 205 da CRFB), visando ao pleno desenvolvimento da pessoa (sociabilidade), seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Destaca-se que, com a promulgação da Emenda Constitucional nº 59/09, restou estabelecida a obrigatoriedade da oferta de educação gratuita dos 4 aos 17 anos, bem como a todos aqueles que não tiveram acesso na idade própria, garantindo-se, dessa forma, o acesso obrigatório ao ensino, nas etapas infantil, fundamental e médio⁶.

A sua universalização remete à qualidade e à equidade do processo de ensino-aprendizagem (art. 211 da CRFB), sendo corroborados por diversos normativos infraconstitucionais relacionados à educação, como os previstos no Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA (Lei nº 8.069/1990, art. 53) e na Lei das Diretrizes e Bases da Educação – LDB (Lei nº 9.394/1996, art. 8º).

Cuida-se, em verdade, de direito que deve ser tratado de forma ampla – por múltiplos responsáveis –, considerando que o seu descuido acarreta prejuízos em várias faces da vida do cidadão e da sociedade. Em trabalho pretérito, compreendendo 04 (quatro) municípios fluminenses, com a abordagem do tema “Busca Ativa Escolar”⁷, a CAD-Educação asseverou que *“a negação do direito à educação acarreta efeitos sobre o desenvolvimento cognitivo do indivíduo e suas competências socioemocionais, assim como sobre sua vida em família, sua renda e possibilidades de inserção no mercado de trabalho; sobre o desenvolvimento*

⁶ O sistema educacional Brasileiro é dividido em Educação Básica e Ensino Superior. A educação básica, a partir da LDB de 1996, passou a corresponder ao nível da educação nacional que agrega três etapas, que são a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio (Apenas com a promulgação da EC 14/1996, o ensino médio passou a constar como etapa do ensino básico).

⁷ Vide página do relatório de auditoria que consubstanciou o processo TCE-RJ nº 222.962-6/22.

econômico e a possibilidade de redução das desigualdades; sobre os indicadores de violência, impactando diretamente o pleno exercício da cidadania.”

Na mesma oportunidade, a Especializada concluiu que⁸: *“diversas são as consequências da desistência do aluno em prosseguir com os estudos, podendo acarretar piores condições de saúde, menor expectativa de vida, menor taxa de produtividade no trabalho, menores salários, mais chances de envolvimento em episódios de criminalidade, entre outros (BARROS et al, 2021).”*

Sob esse prisma, no intuito de reforçar a necessidade de garantir educação inclusiva, equitativa e de qualidade, impende destacar o extrato da visão geral da CAD-EDUCAÇÃO acerca das garantias da universalidade da educação⁹:

O PNE 2014-2024 determina que estados e municípios matriculem todas essas crianças e adolescentes, oferecendo vagas a todos e todas que ainda se encontram afastados(as) das salas de aula. Alcançar esse objetivo é um desafio enorme, e, como mencionado, o PNE apresenta estratégias de promoção de busca ativa de crianças e adolescentes fora da escola, em diferentes metas.

Ainda, o direito à educação é um dos objetivos da Agenda 2030, compromisso assumido por 193 países signatários dentre os quais o Brasil, na Assembleia Geral das Nações Unidas realizada em 2015, que estabeleceu 17 objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS) e respectivas metas a serem alcançadas até 2030. Dentre os objetivos, o ODS 4 propõe *“Assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todas e todos”*.¹⁰

No arranjo federativo brasileiro em vigor, os municípios devem garantir, prioritariamente, a oferta das etapas da educação infantil (creche e pré-escola) e do ensino fundamental (art. 211, §2º, da CF), organizando seus sistemas de ensino em regime de colaboração com a União e o Estado a que estão relacionados, não havendo competência exclusiva para atuação em nenhum segmento. No caso do ensino fundamental, o município divide sua responsabilidade com o estado (art. 211, §§2º e 3º, da CF), podendo optar, ainda, por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica (art. 11, §único, da Lei das Diretrizes e Bases da Educação – LDB).

A LDB (Lei 9.394/1996, art. 2º e 3º, I) e o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA (Lei 8.069/1990, art. 53) reafirmam as premissas constitucionais de que não é suficiente o mero

⁸ Ibid.

⁹ Página 10 da instrução de 19/08/2025.

¹⁰ Ipea. Objetivos do Desenvolvimento Sustentável Disponível em: <https://x.gd/tlx1y>

ingresso na escola, sendo necessário manter-se nela durante o tempo adequado que viabilize a formação para a cidadania e a qualificação para o trabalho.

No contexto bem pontuado acima, o Plano Nacional da Educação (PNE 2014-2024¹¹) revela-se legislação com importantes diretrizes de acompanhamento ao acesso e à frequência dos alunos, que busca assegurar a permanência dos estudantes na escola. A taxa de frequência, de acordo com a Lei das Diretrizes e Bases da Educação – LDB (Lei Federal nº 9.394/96), deve alcançar, ao menos, 75% do total de horas letivas anuais (800 horas) para a obtenção da aprovação, em controle que deve ser exercido pela escola, juntamente com o poder público, pais e responsáveis¹².

Observa-se, desta forma, que a Nota Técnica em análise tem o condão de atuar em regime de colaboração, para atingir as metas e implementar as estratégias do contexto da educação brasileira, dentre as quais se destacam as iniciativas para promover o monitoramento da frequência dos estudantes e a busca ativa dos alunos em situação ou risco de abandono e evasão escolar.

– III –

O PAPEL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Registre-se que, num cenário de urgente necessidade de adoção de medidas de combate à infrequência escolar, de significativa complexidade de atuação, em que são demandadas atuações de múltiplos setores da sociedade e órgãos públicos, a possibilidade de instrumentalização de uma nota técnica, por parte dos Tribunais de Contas, surge como potencial ferramenta capaz de prover demandas da sociedade.

Diversos são os atores que identificam a eficácia da atuação dos Tribunais de Contas, cabendo citar o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), o

¹¹ O primeiro Plano Nacional de Educação (PNE 2001-2011) teve origem por meio da Lei nº 10.172/01 e vigorou até 2011. O PNE seguinte, de vigência entre 2014 e 2024, foi sancionado a partir da Lei nº 13.005/2014, e foi prorrogado na forma da Lei nº 14.934/2024, estendendo a sua validade até 31/12/2025. Em 10/12/2025, um novo Plano Nacional de Educação (PNE), para o próximo decênio, foi aprovado no parlamento, através do Projeto de Lei nº 2.614/2024, e segue o seu rito ordinário no Senado Federal.

¹² Art. 5º, §1º, III e art. 24, VI da LDB c/c art. 54, §3º e 129, V, do ECA.

Instituto Rui Barbosa (IRB), o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), e a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON).

Nesse contexto, o Conselho Nacional do Ministério Público apresentou Memorando de Entendimentos, para que os partícipes apoiassem municípios e estados brasileiros no enfrentamento do abandono escolar, incluindo as estratégias de Busca Ativa Escolar de crianças e adolescentes¹³.

Em mesma linha, a Nota Técnica nº 03 do Comitê Técnico da Educação do Instituto Rui Barbosa – IRB apresentou proposta no sentido de que os Tribunais de Contas atuassem, em suas fiscalizações, de forma a incentivar as ações desenvolvidas pelos entes públicos na busca ativa escolar, visando garantir a educação, em especial, após o período pandêmico¹⁴.

Outrossim, cabe citar a diretriz do Memorando de Entendimento do UNICEF, firmado em 2020, que **recomendou que as entidades de controle externo articulassem capacitações dos gestores públicos para a utilização das plataformas desenvolvidas pelo UNICEF**¹⁵.

Por fim, como exitosa prática de articulação, objetivando aperfeiçoar a governança multisetorial e multinível nas políticas educacionais, a ATRICON cita o Gabinete de Articulação para Efetividade da Política da Educação em Rondônia (Gaepe-RO)¹⁶, que conta com a participação do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia.

¹³ Memorando de Entendimento CNMP/ATRICON/IRB/UNICEF, de 27 de março de 2020. Estabelece as diretrizes e os compromissos entre os partícipes, destinados a apoiar municípios e estados brasileiros no desenvolvimento e na implementação de políticas, programas e ações públicas voltadas ao enfrentamento da exclusão e do fracasso escolar, incluindo as estratégias de Busca Ativa Escolar de crianças e adolescentes fora da escola e Trajetórias de Sucesso Escolar para enfrentamento da cultura de fracasso escolar (disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas/norma/7310/>).

¹⁴ Disponível em: <https://projetoscte.irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2021/06/Nota-Tecnica-no-03-2021-CTE-IRB-Busca-Ativa.pdf>.

¹⁵ Memorando de Entendimento CNMP/ATRICON/IRB/UNICEF firmado em 2020, Cláusula Segunda, § 3º: *“recomendação das entidades de controle externo para que as instituições representativas dos Tribunais de Contas articulem ações de capacitação com os gestores públicos em prol da utilização das metodologias e plataformas eletrônicas disponibilizadas pelo UNICEF”*.

¹⁶ Vide página 11 da instrução de 19/08/2025: *“Considerada boa prática pelo Programa Qualidade e Agilidade dos Tribunais de Contas, o Gabinete de Articulação para Efetividade da Política da Educação em Rondônia (Gaepe-RO) é “um organismo multi-institucional, sob a coordenação do Instituto Articule e do Comitê Técnico de Educação do Instituto Rui Barbosa (CTE-IRB), que tem a participação de órgãos de controle e do Sistema de Justiça, como o Tribunal de Contas (TCE-RO), os Ministérios Públicos de Contas (MPC-RO) e do Estado (MP-RO), o Tribunal de Justiça (TJ-RO) e a Defensoria Pública (DPE-RO), em constante diálogo com representantes da Secretaria de*

Na forma que concluiu a CAD-EDUCAÇÃO: *“Os esforços do Estado e Municípios do RJ no combate à evasão, ao abandono e à exclusão escolares de crianças e adolescentes são potencializados e fortalecidos pela atuação interinstitucional e intersetorial, além da articulação e parcerias com outros órgãos e entidades, públicas e privadas”*¹⁷.

– IV –

AUDITORIAS DO TCE-RJ ACERCA DO TEMA EDUCAÇÃO

Pelo exposto, destaca-se a importância da contribuição dos Tribunais de Contas na implementação de soluções estruturadas com foco no retorno das crianças e adolescentes às salas de aula, mormente por meio dos seus trabalhos de auditoria.

A esse propósito, faz-se mister assinalar que a presente Nota Técnica possui supedâneo em auditorias que visaram ao aprimoramento das ações públicas voltadas ao acesso e à permanência de alunos no ambiente escolar. Confira-se:

- **Processo TCE-RJ nº 210.153-7/2020:** Auditoria na modalidade Acompanhamento, com o objetivo de realizar o controle das atividades executadas pelos municípios de Maricá, Nova Iguaçu, Teresópolis e Volta Redonda, no período entre 03 e 08/2020, destinadas ao acesso à educação dos estudantes da rede pública de ensino, no contexto de suspensão das aulas presenciais em decorrência da pandemia da Covid-19;
- **Processo TCE-RJ nº 202.006-2/2021:** Auditoria na modalidade Levantamento, com o objetivo de realizar o controle das atividades executadas pelos municípios de Angra Dos Reis, Cabo Frio, Campos dos Goytacazes, Duque de Caxias, Miracema e Três Rios, no período entre 02 e 08/2021, destinadas às práticas adotadas pelas redes municipais de ensino para mitigar o abandono e a evasão escolar;

Educação do Estado (Seduc), da União dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), do Conselho Estadual de Educação (CEE) e da União dos Conselhos Municipais de Educação (Uncme).” Os Gaepes já foram instituídos nos Estados de Goiás, Mato Grosso do Sul e Rondônia e no Município de Mogi das Cruzes (SP). Disponível em: <https://gadc.atricon.org.br/boas-praticas/tce-ro-gabinete-de-articulacao-para-efetividade-da-politica-da-educacao-em-rondonia-gaepe-ro/>”.

¹⁷ Página 11 da instrução de 19/08/2025.

Como resultado, foram constatadas fragilidades nas ações gerenciais voltadas ao enfrentamento do abandono e evasão escolares, como a inexistência de coordenação intersetorial.

- **Processo TCE-RJ nº 224.513-3/2021:** Auditoria modalidade Levantamento, no âmbito do Projeto “Permanência Escolar na Pandemia – PEP”, projeto realizado pelo Comitê de Educação do IRB, em parceria com o IEDE, em diversos municípios, no cenário de ensino remoto/híbrido, em razão da COVID-19;

Como resultado, foi possível conhecer uma amostra de 45 (quarenta e cinco) redes de ensino jurisdicionadas, que realizaram algum tipo de ação direcionada a reduzir o risco de perda do vínculo aluno-escola. Ainda teve destaque a constatação da ausência de sistematização dos dados dos alunos em situação de infrequência escolar.

- **Processo TCE-RJ nº 222.962-6/2022:** Auditoria na modalidade Conformidade, com o objetivo de realizar o controle das atividades executadas pelos municípios de Macaé, Nova Iguaçu, São Gonçalo e Volta Redonda, no período entre 07 e 10/2022, destinadas às práticas adotadas pelas redes municipais de ensino para mitigar o abandono e a evasão escolar.

Como resultado, foram constatadas fragilidades nas ações estruturais, voltadas ao enfrentamento do abandono e evasão escolares, como no controle da frequência escolar e nas estratégias voltadas ao retorno do aluno ausente.

- **Processo TCE-RJ nº 101.602-4/22:** Auditoria na modalidade Operacional, realizada na Secretaria de Estado de Educação, no período entre 05 e 12/2022, com o objetivo de observar as práticas adotadas pela rede estadual para garantir o acesso e a permanência dos jovens no ensino médio, com foco nas políticas de incentivo financeiro voltadas aos estudantes socioeconomicamente vulneráveis.

Como resultado, foi possível conhecer as dificuldades na estruturação da aludida política pública, no âmbito da SEEDUC, voltada ao acesso e

à permanência dos alunos do ensino médio de nível socioeconômico mais baixo.

– V –

DADOS DA PLATAFORMA DO UNICEF E OS OS MUNICÍPIOS QUE ADERIRAM AO PROGRAMA DE BUSCA ATIVA ESCOLAR

Diante das fragilidades identificadas nas auditorias realizadas por este Tribunal, notadamente, no que concerne à estruturação das ações voltadas à permanência do aluno na escola, a equipe da CAD-EDUCAÇÃO passou a coletar dados atualizados acerca das matrículas realizadas por cada ente jurisdicionado, com o fito de dimensionar as circunstâncias que carecem da atuação conjunta em prol dos melhores resultados.

Iniciando pela responsabilidade quanto às vagas de ensino, os dados levantados demonstram que, no cenário fluminense, incumbe à rede municipal a quase totalidade percentual das matrículas nos anos iniciais do ensino fundamental da rede pública (99%). Para os anos finais do ensino fundamental, a rede estadual já assume 24,3% das vagas nas escolas públicas¹⁸.

Diante dos números de matrículas disponíveis, é possível traçar a regularidade da sua efetivação no ERJ, que apresentou queda no ano de 2024, conforme demonstra o seguinte excerto da instrução¹⁹, a saber: *“No Rio de Janeiro, a queda no número de matrículas na educação básica em 2024 foi mais acentuada do que no total do Brasil (- 0,8%): foram 3,421 milhões em 2024, cerca de 27 mil a menos do que em 2023, quando foram registradas 3,448 milhões de matrículas. A maior queda foi no número de matrículas na rede pública (30 mil menos que em 2023, correspondente a -1,2%).”*

¹⁸ Página 01 da instrução da CAD-EDUCAÇÃO de 19/08/2025.

¹⁹ Ibid., p. 02.

Relativamente à taxa de abandono da escola pública²⁰, na forma desenvolvida pela plataforma de Busca Ativa Escolar do UNICEF, que utiliza dados da PNAD Contínua e do IBGE, *“no RJ, 26.827 estudantes das redes municipais e da rede estadual abandonaram a escola em 2021 (dados da plataforma), registrando-se taxa de abandono de 1,5%”*²¹. Dentro do mesmo cenário de observação, é percebido que a taxa de abandono é maior nos anos finais do ensino fundamental e apresenta piora no ensino médio²².

Aprofundando a análise de dados, a plataforma do UNICEF elenca os principais motivos, apresentados pelos estudantes, para não realizarem a rematrícula no Rio de Janeiro²³, *“destacando-se entre os principais motivos dos casos (correspondentes a quase 70% do total): i) Evasão porque sente a escola desinteressante (estudos, escola): 48%; ii) Falta de infraestrutura escolar (vagas, escolas): 11%; e Falta de transporte escolar: 8%”*.

Não obstante os números acima e a ampla divulgação da plataforma de Busca Ativa Escolar do UNICEF, **apenas 24 (vinte e quatro) dos 92 (noventa e dois) municípios do ERJ** aderiram à ferramenta (finalizando o ciclo completo de adesão, dividido em duas etapas, de ingresso e de configuração da ferramenta²⁴) até a data observada pela equipe da CAD-EDUCAÇÃO (15/08/2025). Em especial, o Governo

²⁰ Na forma de página 07 da instrução da CAD-EDUCAÇÃO de 19/08/2025. *“a plataforma apresenta uma seção acerca da Não Frequência Escolar, com objetivo de informar como a exclusão escolar ocorre no Brasil, utilizando dados da Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílio Contínua (PNAD Contínua), realizada de maneira amostral, anualmente, pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) desde 2015. Segundo a BAE, estes dados colaboram para a realização de diagnósticos mais consistentes sobre o fenômeno da exclusão escolar, e visam apoiar o planejamento de estratégias para enfrentá-lo, a exemplo da Busca Ativa Escolar.”*

²¹ Página 04 da instrução da CAD-EDUCAÇÃO de 19/08/2025. Ainda de acordo com a instrução, existe uma defasagem temporal dos dados: *“Cabe esclarecer que, apesar da relevância, os indicadores oficiais apresentam significativa defasagem temporal para divulgação. A plataforma BAE informa que as matrículas de estudantes que deixam de frequentar a escola durante o ano letivo, caracterizando o abandono escolar, são informadas anualmente pelas escolas ao Inep, por meio do Censo Escolar. O Instituto utiliza esse dado para calcular as taxas de abandono escolar, divulgadas como “Taxas de Rendimento” no site daquela instituição. Os dados referentes ao abandono escolar, apresentados na plataforma BAE e indicados na tabela acima, são calculados multiplicando a taxa de abandono (do Inep) pelo número de matrículas das redes.”*

²² À fl. 04 da instrução da CAD-EDUCAÇÃO de 19/08/2025: *“Os dados ilustram a realidade mencionada – na rede pública municipal a taxa de abandono nos anos finais do ensino fundamental em 2024 (0,8%) foi o dobro da taxa observada nos anos iniciais (0,4%). E embora a taxa no ensino médio seja elevada, a oferta de matrículas nessa etapa pela rede pública municipal é baixa comparativamente à oferta da rede estadual.”*

²³ Página 07 da instrução da CAD-EDUCAÇÃO de 19/08/2025.

²⁴ A configuração significa personalizar a plataforma para que atenda às necessidades de cada usuário, criando perfis, acessos, fluxo de trabalho, integração de equipes e etc.

do Estado do Rio de Janeiro, ainda que tenha feito o registro de adesão à plataforma, não chegou a efetivar as ações da BAE do UNICEF.

Brevemente detalhando o conteúdo da ferramenta BAE do UNICEF, cabe consignar que a plataforma, online, organiza a identificação dos alunos em situação de abandono escolar, que passam a receber apoio em suas individuais situações de vulnerabilidade, contribuindo para que haja uma coordenação das ações de busca ativa pelos estudantes por meio da atuação de equipes intersetoriais previamente cadastradas (profissionais da educação, saúde e assistência social), além de possibilitar o engajamento da sociedade. Trabalhando de forma ampla e lastreada na legislação em vigor, a plataforma propõe o acompanhamento do retorno do aluno, de forma que o seu vínculo com a escola possa se tornar mais forte.

Ademais, a referida ferramenta fornece, ainda, dados de qualidade acerca da frequência escolar e diagnósticos das situações de vulnerabilidade encontradas, de forma gratuita, se tornando uma importante contribuição para a garantia dos direitos de aprendizagem dos alunos do ensino fundamental²⁵.

- VI - DA REDAÇÃO DA NOTA TÉCNICA

Adentrando no cerne da proposta de Nota Técnica, tem-se que os itens propostos orientam os jurisdicionados deste Tribunal acerca dos benefícios da adoção e comprometimento com a utilização da plataforma BAE, do UNICEF, que se inicia com a inscrição e organização de suas duas etapas de adesão, sendo obrigatória a readesão a cada novo ciclo de mandato eletivo, em razão da identificação dos responsáveis das equipes intersetoriais, destacando a necessária organização das equipes locais e o papel exercido, de forma mais ampla, pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro.

Sob esse prisma, o monitoramento que será exercido pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, no tocante ao progresso dos indicadores relacionados ao estágio de adesão ou readesão do Estado e dos municípios

²⁵ Sobre a Busca Ativa Escolar. Disponível em: <https://buscaativaescolar.org.br/>.

fluminenses à plataforma BAE, poderá ensejar novas ações de orientação e disseminação de conhecimento na temática da exclusão escolar.

Portanto, objetiva-se, dessa forma, que a ferramenta BAE se torne um subsídio hábil na erradicação das desigualdades sociais abissais, derivadas do ineficiente acesso à educação de qualidade.

- VII - CONCLUSÃO

Considerando que o trabalho desenvolvido pela CAD-Educação assume o expressivo predicado de colaborar no enfrentamento de celeumas prioritárias da sociedade, cujos direitos pela educação de qualidade, de fundamental promoção pelo Estado, em razão de sua previsão na Carta Magna (art. 6º c/c art. 205 da CRFB), buscam o pleno desenvolvimento da pessoa, o seu preparo para o exercício da cidadania e a sua qualificação para o trabalho, constituindo-se em meio eficaz para a mobilidade social; e

Considerando que o foco da Nota Técnica – a necessidade de os jurisdicionados realizarem a adesão ou readesão à plataforma BAE do UNICEF – concretiza aprendizados obtidos pelas equipes deste Tribunal ao longo das auditorias com o tema da universalização da educação;

Posiciono-me **DE ACORDO** com a proposta do Corpo Instrutivo e com o parecer do Ministério Público de Contas e,

VOTO:

I - Pela **APROVAÇÃO** da proposta de Nota Técnica transcrita em Anexo, com a consequente adoção das providências de estilo necessárias à sua publicização no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro e no sítio eletrônico do TCE-RJ;

II - Pela EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO aos Chefes dos Poderes Legislativo e Executivo dos municípios sujeitos à jurisdição do TCE-RJ e do Estado do Rio de Janeiro, para que tomem ciência desta decisão e do inteiro teor desta Nota Técnica;

III- Pela CIÊNCIA à Secretaria-Geral de Controle Externo (SGE) para que tome conhecimento desta Nota Técnica, replicando a informação às suas Coordenadorias Especializadas, em especial, à Coordenadoria de Coordenadoria de Auditoria de Políticas em Educação, Cultura, Ciência e Tecnologia – CAD-EDUCAÇÃO;

IV - Pelo posterior ARQUIVAMENTO do presente processo.

GCS-2,

ANDREA SIQUEIRA MARTINS
Conselheira Substituta

ANEXO 1 – MINUTA

NOTA TÉCNICA Nº.

xx de xxxxxxxx de 2026.

Dispõe sobre a orientação aos jurisdicionados do TCE-RJ acerca da necessidade de o estado e os municípios fluminenses priorizarem a efetiva implantação da estratégia Busca Ativa Escolar (UNICEF).

O **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**, com base no artigo 294, inciso VII, do Regimento Interno;

CONSIDERANDO o seu papel de orientador da gestão pública eficiente e em prol da sociedade, cujas responsabilidades, efetivadas por meio de suas ações de controle externo, alcançam os direitos sociais;

CONSIDERANDO que a educação universal e de qualidade está inserida no rol de direitos sociais do cidadão, por meio da qual se alcança o efetivo exercício da cidadania e a qualificação para o trabalho, constituindo-se em eficaz caminho para a mobilidade social;

CONSIDERANDO que os dados obtidos pelas equipes de auditoria deste tribunal apresentam um cenário de infrequência escolar nas instituições públicas do Estado do Rio de Janeiro e municípios, seja apelo abandono ou pela evasão, que demandam atenção dos entes públicos responsáveis e sociedade em geral;

CONSIDERANDO que a busca ativa escolar é uma forma de alcançar os estudantes que, por desconhecimento, dificuldade ou outros impedimentos, não têm acesso à escola (ou precisaram abandoná-la), e que induz o Estado a procurar os indivíduos proativamente, em vez de esperar passivamente que os mais necessitados o acionem, sendo uma das principais formas de se reverter o cenário de agravamento dos indicadores de evasão e abandono escolares;

CONSIDERANDO a importância para estados e municípios da adesão à estratégia do UNICEF como medida de apoio ao enfrentamento dos problemas

relacionados à evasão, ao abandono e à exclusão escolares em seus territórios, já que o objetivo da estratégia, disponibilizada gratuitamente, é apoiar os governos na identificação, registro, controle e acompanhamento de crianças e adolescentes que estão fora da escola ou em risco de evasão;

Aprova e torna pública a presente Nota Técnica com o propósito de orientar os entes jurisdicionados sobre a importância da adesão à Plataforma de Busca Ativa Escolar (BAE), do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), para:

– CAPÍTULO I –
DA RECOMENDAÇÃO PELA UTILIZAÇÃO DA FERRAMENTA INFORMATIZADA DE BUSCA ATIVA ESCOLAR. PAPÉIS DE RESPONSABILIDADE.

1. Recomendar aos(às) gestores(as) estaduais e municipais do Estado do Rio de Janeiro, em especial àqueles(as) que ainda não o fizeram, que promovam a adesão ou a renovação da adesão à Busca Ativa Escolar, estratégia planejada e criada pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), e desenvolvida por meio de parcerias entre as Secretarias de Estado da Educação, Municípios, União dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (CONGEMAS), em um processo colaborativo, que apoia os municípios na identificação, registro, controle e acompanhamento de crianças e adolescentes que estão fora da escola ou em risco de evasão;

2. Manifestar a importância da referida adesão ou readesão estadual e municipal para o fortalecimento do regime de colaboração entre o Estado e os municípios do Rio de Janeiro;

3. Manifestar a importância de o Governo do Estado do Rio de Janeiro designar equipe, no âmbito da Secretaria de Estado de Educação, para desenvolver um trabalho colaborativo e integrado com as prefeituras e secretarias municipais de educação na busca de crianças e adolescentes em situação de exclusão, abandono e/ou evasão e para fazer o acompanhamento sobre a adesão ou renovação da adesão municipal à plataforma BAE;

4. Orientar aos(às) gestores(as) estaduais e municipais fluminenses que, ao priorizar o processo de adesão ou renovação da adesão à plataforma BAE, adotem medidas para garantir que os(as) agentes designados(as) para desempenhar quaisquer papéis no desenvolvimento da aludida estratégia possuam os perfis adequados para tanto - seguindo, sempre que possível, as orientações do UNICEF que dispõem sobre o assunto;

5. Destacar a importância de as equipes do Estado e municípios do Rio de Janeiro utilizarem os canais de atendimento disponibilizados pelo UNICEF, como os meios oficiais e recomendados para o esclarecimento de dúvidas na metodologia e/ou acesso à plataforma da estratégia BAE;

6. Informar, por fim, que o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro poderá promover o monitoramento do progresso dos indicadores relacionados ao estágio de adesão ou readesão do Estado e dos municípios fluminenses à plataforma BAE, realizar ações de orientação e disseminação de conhecimento e executar ações de controle relativas às temáticas de evasão, abandono e exclusão escolar.