

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 025.939/2024-6.

Natureza: Relatório de Auditoria Operacional.

Unidade Jurisdicionada: Ministério da Cultura.

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: ANOP. ANÁLISE DA MATURIDADE DA FORMULAÇÃO, IMPLEMENTAÇÃO E AVALIAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL ALDIR BLANC DE FOMENTO À CULTURA, CONFORME CRITÉRIOS DO REFERENCIAL DE CONTROLE DE POLÍTICAS PÚBLICAS DO TCU, PARA FINS DE ELABORAÇÃO DO RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÕES EM POLÍTICAS E PROGRAMAS DE GOVERNO DE 2025. IDENTIFICAÇÃO DE OPORTUNIDADES DE MELHORIA. RECOMENDAÇÃO. AUTORIZAÇÃO PARA FUTURO MONITORAMENTO. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Transcrevo a seguir, com ajustes de forma, o relatório elaborado pela equipe de fiscalização da Unidade de Auditoria Especializada em Educação, Cultura, Esporte e Direitos Humanos – AudEducação (peça 82), cujas conclusões e proposta contaram com a anuência do escalão dirigente da unidade técnica (peças 83 e 84):

I. INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de auditoria operacional na Política Nacional Aldir Blanc de Fomento à Cultura (PNAB), com o objetivo de avaliar a maturidade da sua formulação, implementação e avaliação, para fins de composição do Relatório de Fiscalizações em Políticas e Programas de Governo (RePP) 2025.

2. Instituída pela Lei 14.399/2022, a PNAB visa garantir o acesso democrático ao fomento público e o fortalecimento do setor cultural como vetor de desenvolvimento humano, social e econômico, mediante a descentralização de recursos federais a estados, municípios e Distrito Federal, para a promoção de ações de incentivo à produção, difusão, formação, preservação e fruição cultural.

3. Quanto ao RePP, trata-se de produto do Tribunal, sob responsabilidade da Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex), destinado a subsidiar a discussão dos projetos de lei orçamentária. Nos termos da Lei 15.080/2024 (Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO para o exercício de 2025):

Art. 146. Para fins de subsidiar a discussão do Projeto de Lei Orçamentária de 2025, o Tribunal de Contas da União enviará à Comissão Mista a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição, no prazo de trinta dias após o encaminhamento do referido projeto de lei ao Congresso Nacional, quadro-resumo relativo à qualidade da implementação e ao alcance das metas e objetivos dos programas e ações governamentais objetos de auditorias operacionais realizadas.

4. Em agosto de 2024, após indicação desta Unidade de Auditoria Especializada em Educação, Cultura, Esporte e Direitos Humanos (AudEducação), a PNAB foi selecionada pela Segecex para compor o conjunto de políticas e programas governamentais a serem avaliados no RePP 2025, considerando sua importância e materialidade orçamentária.

II. VISÃO GERAL DO OBJETO

5. A Política Nacional Aldir Blanc de Fomento à Cultura é uma política federal criada pela Lei 14.399/2022 e regulamentada pelo Decreto 11.740/2023. É executada pelo Ministério da Cultura (MinC) mediante transferências de recursos a estados, Distrito Federal e municípios e tem como objetivo principal garantir o investimento contínuo no setor cultural brasileiro,

descentralizando recursos e promovendo o acesso à cultura de forma equânime em todas as regiões do país. A PNAB busca garantir que a cultura seja um direito de todos e que o setor cultural tenha condições de se desenvolver de forma sustentável e inclusiva.

Contexto de criação da política

6. Ao longo dos anos, o subfinanciamento, a ausência de prioridade política e a falta de estrutura adequada para a gestão da cultura impactaram negativamente o setor, comprometendo o acesso e a difusão do conhecimento cultural e histórico de comunidades, ampliando a disparidade no desenvolvimento regional artístico e cultural, e dificultando a preservação e a valorização da arte, do patrimônio e das diversas expressões culturais brasileiras.

7. Tal situação foi agravada durante o período da pandemia de Covid-19, no qual foram gestados importantes mecanismos de apoio em caráter emergencial, como a Lei Aldir Blanc (LAB 1) e a Lei Paulo Gustavo (LPG). Contudo, em que pese a relevância desses mecanismos de proteção social e econômica em meio à crise sanitária, a instituição de uma política interfederativa de fomento à cultura, de caráter estruturado e de médio/longo prazo, foi vista como necessária pelo Poder Legislativo. Dessa forma, a PNAB foi criada visando dar continuidade ao apoio emergencial oferecido pela Lei 14.017/2020 (LAB 1), mas de forma mais abrangente e estruturada.

8. Em resumo, a LAB 1 previu o repasse de recursos aos entes federados para que esses realizassem ações de apoio aos trabalhadores da cultura. Na oportunidade, foram repassados R\$ 3 bilhões para o setor, sendo 50% para os estados e 50% para os municípios, com recursos do Fundo Nacional de Cultura (FNC) e do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA). A política contou com a adesão unânime dos entes federados e apresentou resultados significativos, como a criação de cerca de 412 mil novos postos de trabalho no setor cultural (peça 34).

9. Ainda assim, por se tratar de ação emergencial, a LAB 1 não seria suficiente para sanar as vulnerabilidades históricas do setor cultural brasileiro. Nesse sentido, a PNAB foi idealizada como uma política de fomento de médio/longo prazo, com previsão de duração inicial de cinco anos, de 2024 a 2028, mas tornada permanente pela Lei 15.132/2025.

Público-alvo e objetivos

10. O público-alvo da PNAB são os trabalhadores da cultura, as entidades e as pessoas físicas e jurídicas que atuam na produção, difusão, promoção, preservação e aquisição de bens, produtos ou serviços artísticos e culturais.

11. Já os objetivos da política estão previstos no art. 2º da Lei 14.399/2022, quais sejam:

I - estimular ações, iniciativas, atividades e projetos culturais, por meio de apoio e de fomento da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

II - garantir o financiamento e a manutenção de ações, de espaços, de ambientes e de iniciativas artístico-culturais que contribuam para o pleno exercício dos direitos culturais pelos cidadãos brasileiros, dispondo-lhes os meios e os insumos necessários para a produção, o registro, a gestão e a difusão cultural de suas práticas e seus saberes, fazeres, modos de vida, bens, produtos e serviços culturais;

III - democratizar o acesso à fruição e à produção artística e cultural nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios, inclusive em suas áreas periféricas, urbanas e rurais;

IV - garantir o financiamento para as ações, os projetos, as políticas e os programas públicos de cultura previstos nos planos de cultura dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal;

V - estabelecer diretrizes para a prestação de contas de projetos culturais, inclusive audiovisuais, realizados no âmbito das leis federais, estaduais, municipais e distritais de incentivo à cultura.

Recursos e escopo

12. Originalmente, a Lei de instituição da PNAB previu o repasse anual de R\$ 3 bilhões aos entes federados, totalizando R\$ 15 bilhões de investimentos no setor da cultura ao longo da duração original da política. Todavia, a Lei 15.132/2025, antecedida pela Medida Provisória 1.274/2024, embora tenha mantido o volume total de recursos em R\$ 15 bilhões, deixou de prever o

intervalo de cinco anos para o repasse do montante, de modo que, atualmente, os repasses federais anuais podem ser menores do que R\$ 3 bilhões. A questão será comentada ao longo do trabalho, especialmente no capítulo 'VI. Informações Complementares'.

13. Os recursos da Política Nacional Aldir Blanc advêm de fontes diversificadas. De acordo com o art. 13 da Lei 14.399/2022, poderão ser utilizados como fonte de recursos: dotação consignada na Lei Orçamentária Anual (LOA) e nos créditos adicionais, superávit do FNC, recursos provenientes da arrecadação bruta dos concursos de prognóstico e de loterias federais, recursos provenientes da Cide-Jogos destinados à cultura, entre outras fontes elencadas na norma (para uma análise completa, ver Achado 15, relativo à questão 8.1).

14. No que se refere ao escopo de atuação, em comparação à LAB 1, a PNAB apresenta adaptações pertinentes ao contexto presente, retirando a previsão de auxílio emergencial, mas ampliando as ações fomentadas, com destaque para a promoção da capacidade institucional dos entes para a implementação da política em nível local. Essa atenção pode ser identificada tanto na possibilidade da utilização, por parte dos entes, de 5% dos recursos recebidos (observado o teto de R\$ 6 milhões) para a operacionalização das ações, como também na responsabilidade atribuída pelo art. 20 da Lei 14.399/2022 aos estados, Distrito Federal (DF) e municípios, de fortalecer os sistemas estaduais, distrital e municipais de cultura existentes ou, se inexistentes, de implantá-los.

15. Por fim, no que tange aos instrumentos de fomento passíveis de celebração com recursos da política, o Decreto 11.740/2023 prevê que as ações e atividades da PNAB podem ser realizadas por meio de: termo de execução de cultura, recibo ou termo de concessão de bolsa, no caso do Sistema de Financiamento à Cultura (SFC); termo de compromisso cultural, no caso da Política Nacional de Cultura Viva (PNCV); aquisições de bens e serviços (seguindo a Lei 14.133/2021); acordo de cooperação, termo de fomento ou termo de colaboração, no caso de parcerias com organizações da sociedade civil, bem como outros instrumentos jurídicos compatíveis.

Marco legal

16. Como exposto anteriormente, a PNAB foi instituída pela Lei 14.399/2022, posteriormente alterada pela Medida Provisória 1.274/2024, a qual por sua vez foi convertida na Lei 15.132/2025. A política é regulamentada pelo Decreto 11.740/2023, com alterações dadas pelos Decretos 12.257/2024 e 12.409/2025, não obstante o Decreto 11.453/2023 também influir sobre a política, na medida em que dispõe sobre mecanismos de fomento do Sistema de Financiamento à Cultura e estabelece procedimentos padronizados de prestação de contas para instrumentos não previstos em legislação específicas.

17. A nível ministerial, as Portarias – MinC 80/2023 e 200/2025 estabelecem diretrizes complementares para a solicitação e aplicação dos recursos, sendo a primeira relativa ao 1º ciclo da política e a segunda, ao 2º ciclo, podendo se estender a outros ciclos. A Portaria 200/2025 também versa sobre os Planos de Aplicação dos Recursos (PAR), anteriormente disciplinados pelas Portarias 119 e 133/2024, as quais foram revogadas.

18. Por seu turno, a Instrução Normativa (IN) – MinC 10/2023 estipula regras e procedimentos para a implementação das ações afirmativas e medidas de acessibilidade de que trata o Decreto 11.740/2023, e a Instrução Normativa – MinC 19/2024 estabelece procedimentos relativos ao monitoramento e à avaliação de resultados, à possibilidade de alteração do Plano de Aplicação dos Recursos e à coleta de dados e informações no âmbito da execução da PNAB.

Estruturas de governança e gestão

19. A Política Nacional Aldir Blanc tem como principal órgão gestor em nível federal o Ministério da Cultura (MinC), que exerce papel central na coordenação e implementação da política. No âmbito do MinC, a execução das ações vinculadas à PNAB está distribuída entre diferentes setores, com destaque para a Secretaria de Economia Criativa e Fomento Cultural (SEFIC), a Secretaria dos Comitês de Cultura (SCC) e a Secretaria de Cidadania e Diversidade Cultural (SCDC), que desempenham funções operacionais conforme suas competências específicas.

20. A Secretaria de Economia Criativa e Fomento Cultural, por meio de sua Diretoria de Fomento Direto (DFD), é responsável pela operacionalização da transferência de recursos aos entes federativos por meio do módulo 'Fundo a Fundo' da Plataforma Transferegov. Atua na análise técnica dos Planos de Ação (PA) e dos Planos de Aplicação dos Recursos apresentados por estados, municípios e Distrito Federal, autorizando os repasses a partir do cumprimento dos requisitos legais e regulamentares. Também é responsável por supervisionar o uso dos recursos em conformidade com os objetivos da PNAB, mediante análise dos Relatórios de Gestão encaminhados pelos entes federativos, e por analisar os dados coletados para fins de monitoramento e avaliação da política.

21. Por sua vez, a Secretaria dos Comitês de Cultura exerce papel relevante na articulação institucional e no fortalecimento da participação social, atuando como elo entre o Ministério da Cultura e os diversos colegiados vinculados ao Sistema Nacional de Cultura (SNC). Suas atribuições incluem o apoio à organização e ao funcionamento dos conselhos de cultura e das comissões representativas da sociedade civil, bem como a promoção de instâncias de deliberação e controle social sobre a execução da política. A Secretaria também conduz a execução de atividades de orientação técnica aos entes federativos, por meio de sua Diretoria de Assistência Técnica a Estados, Distrito Federal e Municípios (DAST).

22. Já a Secretaria de Cidadania e Diversidade Cultural exerce papel estratégico na condução das ações relativas à Política Nacional de Cultura Viva, à qual está vinculada parte obrigatória dos recursos da PNAB. A SCDC, por meio da Diretoria da Política Nacional de Cultura Viva (DPNCV), coordena a implementação dessa vertente, promovendo a integração com redes de Pontos e Pontões de Cultura, a certificação de entidades culturais da sociedade civil e a celebração de Termos de Compromisso Cultural (TCCs).

23. A governança da PNAB é liderada por um Comitê Gestor (CG), instituído pela Portaria – MinC 170/2025. Coordenado pela Secretaria Executiva da pasta, o CG atua como instância estratégica de articulação intersetorial no Ministério da Cultura, sendo composto por representantes de diversas secretarias e subsecretarias do órgão. Também prevê a participação ocasional de instâncias representativas dos entes federativos. O Comitê Gestor foi criado em substituição ao GT-PNAB, Grupo de Trabalho instituído pela Portaria – MinC 50/2023 e cuja atribuição consistia em assessorar a elaboração de atos normativos para a regulamentação da política. Nesse sentido, o Comitê Gestor possui funções mais amplas e estratégicas, como a interlocução com os entes subnacionais e o acompanhamento e monitoramento da PNAB em prol do alcance dos objetivos da política.

24. No âmbito da execução federativa, a PNAB adota uma lógica de gestão descentralizada, com responsabilidade compartilhada entre União, estados, Distrito Federal e municípios. O modelo também pressupõe a existência de conselhos, fundos e planos de cultura nos entes, componentes-chave para a estruturação dos sistemas de cultura locais. A política serve, portanto, como indutora da criação e do fortalecimento desses componentes.

25. Por fim, a governança da PNAB também conta com instâncias de participação e controle social, previstas como requisito nos processos de elaboração dos PAR e dos editais de seleção de projetos culturais, reforçando o caráter federativo e participativo da política.

Figura 1 – Unidades do Ministério da Cultura integrantes do Comitê Gestor da PNAB
(figura no original)

Fonte: elaboração própria, com base na Portaria – MinC 170/2025 e no organograma do Ministério.

Obs.: o Decreto 12.471/2025 prevê a divisão da Secretaria de Economia Criativa e Fomento Cultural em Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura e Secretaria de Economia Criativa. Assim, é possível que a composição do Comitê Gestor venha a ser alterada no futuro próximo.

Operacionalização da política

26. A PNAB é operacionalizada de forma descentralizada, com repasses diretos da União aos entes federativos, por meio do módulo Fundo a Fundo da Plataforma Transferegov. O processo

inicia-se com a adesão do ente federativo à política, mediante a apresentação de um Plano de Ação, instrumento que define as metas e os objetivos gerais de aplicação dos recursos, bem como os valores pretendidos com a execução em cada uma das metas. Após a submissão, o Plano é analisado pela Secretaria de Economia Criativa e Fomento Cultural, que emite parecer técnico. Se aprovado o PA, o MinC solicita a abertura de conta bancária exclusiva para o recebimento dos recursos e disponibiliza o Termo de Adesão para assinatura na Transferegov.

27. Devido às mudanças normativas ocorridas ao longo do 1º ciclo, o PA passou a ter um caráter plurianual, devendo considerar o valor total até o 4º ciclo. Dessa forma, a partir do 2º ciclo, o envio do PA e a assinatura do Termo de Adesão ocorrerão uma única vez, sendo que, juntamente ao Termo de Adesão, o ente também assinará compromisso de destinação de recursos próprios para a cultura, o que deverá ser comprovado de acordo com os parâmetros e critérios específicos a serem divulgados pelo MinC.

28. Em seguida, o ente deve apresentar o Plano de Aplicação dos Recursos (PAR), que consiste em um documento elaborado mediante realização de escuta pública e que detalha as metas e ações previstas no PA cadastrado. No 1º ciclo, o PAR foi enviado via Transferegov, ao passo que, a partir do 2º ciclo, o documento deverá ser enviado por meio de plataforma eletrônica específica a ser disponibilizada pelo MinC. Após conferência do PAR e dos demais requisitos, o MinC descentraliza os novos recursos para a conta específica ou para o fundo de cultura do ente, se houver.

29. Quanto aos requisitos, no 1º ciclo da PNAB, o ente precisava comprovar que, em 2023, havia destinado à cultura recursos orçamentários próprios em valor igual ou superior à média dos três anos anteriores. Já no 2º ciclo, iniciado em 2025, os entes devem se comprometer a destinar recursos orçamentários próprios para a cultura. Adicionalmente, aqueles que participaram do ciclo anterior devem comprovar a execução, até 1/7/2025, de no mínimo 60% dos recursos recebidos, sob pena de não recebimento da nova parcela.

30. Após o repasse dos recursos, a execução local da política fica a cargo do ente, devendo observar as diretrizes e requisitos estabelecidos pela legislação. Também são responsabilidades do ente estabelecer os prazos para a prestação e a avaliação das contas dos agentes culturais beneficiários da política e dar transparência aos dados gerados.

31. Ao final do ciclo, os entes devem apresentar o relatório de gestão, instrumento que subsidia a prestação de contas da execução física e financeira dos recursos recebidos. Esse relatório é analisado tecnicamente pela Diretoria de Fomento Direto, que avalia a compatibilidade entre o previsto nos planos e o efetivamente realizado, bem como o cumprimento dos requisitos legais e normativos.

Figura 2 – Fluxograma simplificado do 2º ciclo da PNAB (figura no original)

Fonte: elaboração própria, com base na Portaria – MinC 200/2025 e no Guia Prático de Adesão à Política Nacional Aldir Blanc de Fomento à Cultura (peça 45, p. 17).

Transparência

32. A nível federal, a operacionalização da PNAB é feita por meio da Plataforma Transferegov, em seu módulo de Transferências Fundo a Fundo, o que significa que o sistema abarca as seguintes informações principais:

- a) Termos de Adesão ao ciclo da política;*
- b) Planos de Ação e Relatórios de Gestão apresentados pelos entes e respectiva análise do MinC; e*
- c) dados do ente ou fundo recebedor (Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - CNPJ) e da conta bancária respectiva (agência, número e situação da conta).*

33. A consulta pública a essas informações deve ser feita individualmente, por ente, o que dificulta a extração de conjuntos de dados sobre a política. Para consultar, é necessária filtragem dos dados a partir dos seguintes registros:

- a) Órgão repassador: 308821 – MinC – Ministério da Cultura; e*

b) Programa: para o 1º ciclo, 30882120230003 – MinC-PNAB-Estados, 30882120230004 – MinC-PNAB-Municípios-1 (A partir de R\$ 360.000,00) ou 30882120230005 – MinC-PNAB-Municípios-2 (Abaixo de R\$ 360.000,00); para o 2º ciclo, 30882120250001 – MinC – Política Nacional Aldir Blanc 2025 – Estados ou 30882120250002 – MinC – Política Nacional Aldir Blanc 2025 – Municípios.

34. A Plataforma Transferegov não alcança a execução dos recursos confiados a beneficiários da política.

35. Outra fonte de informações importante é o sítio institucional do Ministério da Cultura, que contém a legislação aplicável à PNAB, guias, cartilhas, manuais, minutas e outros documentos de apoio aos entes federativos e aos agentes culturais, bem como serviços de atendimento ao cidadão (<https://www.gov.br/cultura/pt-br/assuntos/politica-nacional-aldir-blanc>).

36. Por fim, merece destaque o Painel de Dados da PNAB, também gerido pelo MinC (<https://www.gov.br/cultura/pt-br/assuntos/politica-nacional-aldir-blanc/painel-de-dados>), que permite a consulta pública, individualizada ou em bloco, sobre a adesão dos entes aos diferentes ciclos da política, agregados e indicadores financeiros atualizados mensalmente como ‘valor recebido’, ‘rendimentos’, ‘saldo em conta’ e ‘valor gasto’, bem como os extratos das contas bancárias dos entes, atualizados diariamente. As consultas podem ser baixadas em formato Excel.

Figura 3 – Captura de tela do Painel de Dados da PNAB

(figura no original)

Fonte: Painel de Dados da PNAB. Acesso em 11/6/2025.

Dados do 1º ciclo

37. De acordo com o Painel de Dados da PNAB, o 1º ciclo da política contou com a adesão de todos os estados, do Distrito Federal e de 5.398 municípios. Todos os estados e o DF tiveram Planos de Ação aprovados, embora, atualmente, três (3) desses planos encontrem-se em aditivação. No caso dos municípios, 5.367 Planos foram aprovados.

38. As ações indicadas nos Planos de Ação sinalizam a seguinte alocação de recursos do 1º ciclo:

Tabela 1 – Distribuição dos recursos do 1º ciclo por tipo de ação – Planos de Ação dos estados e do Distrito Federal

Fomento cultural	R\$ 962.814.089,52	80%	63,
Obras, reformas e aquisição de bens culturais	R\$ 180.567.711,68	97%	11,
Pontos de Cultura	R\$ 159.421.153,10	56%	10,
Subsídio e manutenção de espaços e organizações culturais	R\$ 112.714.590,69	7%	7,4
Custo operacional	R\$ 60.403.343,19	0%	4,0
Pontões de Cultura	R\$ 33.208.836,31	0%	2,2
Total	R\$ 1.509.129.724,49		

Fonte: Painel de Dados da PNAB.

Tabela 2 – Distribuição dos recursos do 1º ciclo por tipo de ação – Planos de Ação dos municípios

Fomento cultural	R\$ 782.018.861,87	81%	63,
Obras, reformas e aquisição de bens culturais	R\$ 211.393.614,43	25%	17,

<i>Subsídio e manutenção de espaços e organizações culturais</i>	R\$	11,
	146.690.469,76	97%
<i>Custo operacional</i>	R\$	4,5
	56.201.244,98	9%
<i>Ações da Política Nacional de Cultura Viva</i>	R\$	2,3
	29.245.494,65	9%
Total	R\$	
	1.225.549.685,69	

Fonte: Painel de Dados da PNAB.

Aspectos orçamentários

39. A Política Nacional Aldir Blanc encontra-se compatibilizada com os instrumentos de planejamento e orçamento do Governo Federal, nos termos do art. 167 da Constituição Federal (CF/88) e dos arts. 7º e 9º da Lei 14.802/2024, que institui o Plano Plurianual (PPA) 2024-2027.

40. No contexto do PPA 2024-2027, observa-se, por exemplo, que a dimensão estratégica está orientada por valores como diversidade e justiça social, com diretrizes que valorizam a diversidade cultural e regional. O eixo 1 do Mapa Estratégico – ‘Desenvolvimento social e garantia de direitos’ – e seus objetivos estratégicos, como o de fortalecer a economia criativa e a diversidade cultural (1.5), bem como promover os direitos das populações tradicionais (1.8), **fornece balizas concretas para o enquadramento das políticas públicas culturais**, inclusive em termos de financiamento, fortalecendo a legitimidade das ações sob esse guarda-chuva temático e financeiro.

41. O Plano Plurianual 2024-2027 contempla a PNAB como parte dos programas táticos e objetivos estratégicos voltados ao fortalecimento da economia criativa, à valorização da diversidade cultural e à garantia de direitos. A inserção no PPA reforça o alinhamento da política às prioridades governamentais e sua viabilidade de execução ao longo do quadriênio.

42. No âmbito das Leis Orçamentárias Anuais, a política está vinculada à **Ação Orçamentária 00UV – Implementação da Política Nacional Aldir Blanc de Fomento à Cultura**, com créditos consignados na unidade orçamentária 73120 – Recursos da Política Nacional Aldir Blanc. A ação é classificada como de **Resultado Primário 1 – Despesas Obrigatórias** e pode apresentar as seguintes modalidades de aplicação: 30 – Transferências a Estados e ao Distrito Federal, 40 – Transferências a Municípios e 90 – Aplicação Direta. Por sua vez, as despesas da ação podem pertencer ao Grupo de Natureza de Despesa (GND) 3 – Outras Despesas Correntes ou ao GND 4 – Investimentos (no caso, por exemplo, de ações do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC) (peças 53 e 55).

43. No exercício de 2023, o primeiro repasse da PNAB foi viabilizado por meio de crédito adicional autorizado pela Lei 14.634/2023, de julho daquele ano, reforçando a adequação orçamentária e financeira da política desde sua implementação inicial. A partir de então, a política passou a contar com alocação orçamentária regular no âmbito federal, conforme evidenciado nas Leis Orçamentárias Anuais subsequentes: Lei 14.822/2024 (LOA 2024), Volume IV, p. 676; e Lei 15.151/2025 (LOA 2025), Volume IV, p. 646.

44. A tabela a seguir evidencia a execução orçamentária na PNAB até abril de 2025:

Tabela 3 – Execução orçamentária da PNAB de 2023 a abril de 2025

Dotação inicial	-	R\$	R\$
		3.000.000.000,00 ⁽¹⁾	478.055.641,00
Dotação atualizada	R\$	R\$	-
	3.000.000.000,00	10.804.000,00 ⁽¹⁾	
Dotação empenhada	R\$	R\$	R\$ 0,00
	3.000.000.000,00	10.804.000,00	
Dotação liquidada	R\$	R\$	R\$ 0,00
	2.257.303.334,31	692.683,10	

Dotação paga	R\$ 2.257.303.334,31	R\$ 692.683,10	R\$ 0,00
Transferências a estados e ao DF	R\$ 1.499.999.999,97	R\$ 0,00	R\$ 0,00
Transferências a municípios	R\$ 757.303.334,34	R\$ 0,00	R\$ 0,00
Aplicação direta	R\$ 0,00	R\$ 692.683,10	R\$ 0,00
Restos a pagar inscritos ao final do exercício	R\$ 742.696.665,69	R\$ 10.112.164,33 ⁽²⁾	-
Transferências a estados e ao DF	R\$ 0,03	R\$ 1.779.700,03 ⁽²⁾	-
Transferências a municípios	R\$ 742.696.665,66	R\$ 847,40 ⁽²⁾	-
Aplicação direta	R\$ 0,00	R\$ 8.331.616,90	-
Restos a pagar pagos	-	R\$ 742.695.818,26	R\$ 0,00
Transferências a estados e ao DF	-	R\$ 0,00	R\$ 0,00
Transferências a municípios	-	R\$ 742.695.818,26	R\$ 0,00
Aplicação direta	-	R\$ 0,00	R\$ 146.341,50

(1) Como o 1º ciclo da política se estendeu até primeiro semestre de 2025 e a dotação deste ano não seria utilizada para novos repasses aos entes federativos, os créditos orçamentários foram remanejados em sua quase integralidade.

(2) Dos restos a pagar inscritos ao final de 2024, R\$ 847,03 se referem a créditos empenhados em 2023, sendo R\$ 0,03 relativos a transferências a estados e ao DF e R\$ 847,00 a transferências a municípios.

Fonte: Tesouro Gerencial (peça 55).

45. Vale ressaltar que a previsão orçamentária de R\$ 3 bilhões para a PNAB na LOA 2024 não foi executada naquele exercício. Isso se deveu à necessidade de alterações normativas e à adaptação da política a um novo marco legal, o que gerou atrasos no cronograma de execução. Outro ponto a ser observado é que o contexto político, fiscal e econômico, juntamente com uma reprogramação necessária da PNAB, resultou na Medida Provisória 1.274/2024, posteriormente convertida na Lei 15.132/2025, a qual manteve o compromisso da União de repassar os R\$ 15 bilhões previstos aos entes federativos, mas estabeleceu que a programação anual poderá ser de **até R\$ 3 bilhões, a depender do saldo não utilizado pelos entes**, e não mais obrigatoriamente no valor de R\$ 3 bilhões a cada ano. Como consequência, a dotação aprovada na LOA 2025 para a PNAB foi de R\$ 478.055.641,00. Como o saldo não utilizado pelos entes terá como referência a data de 1/7/2025 (peça 56), entende-se que a dotação da PNAB será suplementada ao longo do ano, visto que o saldo existente em maio já era inferior a R\$ 2.521.944.359,00 (R\$ 3 bilhões menos dotação de R\$ 478 milhões). Sobre o saldo em maio, ver seção 'Execução financeira', abaixo; para uma explicação pormenorizada sobre a nova lógica de cálculo dos repasses, ver capítulo 'VI. Informações Complementares'.

46. Por fim, o Decreto 11.740/2023, que regulamenta a execução da política, estipula em seu art. 20º que é competência dos entes federativos promover a adequação orçamentária dos recursos recebidos, assegurando a incorporação das transferências nos seus respectivos orçamentos. Tal exigência normatiza a regularidade fiscal e contribui para a rastreabilidade e execução eficiente

dos recursos, consolidando a comprovação de que a política possui fontes de financiamento identificadas, autorizadas e adequadamente operacionalizadas.

Execução financeira

47. Os recursos do 1º ciclo da PNAB foram repassados a estados e municípios entre novembro de 2023 e março de 2024, totalizando R\$ 3 bilhões, consoante dados extraídos do Painel de Dados da política (peças 24 e 25).

48. Segundo o mesmo Painel, em 1/5/2025, havia sido utilizado pelos entes federados R\$ 1.506.885.741,98, incluindo rendimentos da aplicação financeira dos recursos recebidos. Os saldos em conta perfaziam R\$ 1.787.445.827,47, correspondendo a 50,2% dos recursos repassados pelo MinC (ou a 45,7% se somados os rendimentos) (peça 26).

49. Observa-se, assim, um grau intermediário de execução do 1º ciclo pelos entes federados, mesmo transcorrido mais de um ano do repasse dos recursos. Os possíveis motivos para tanto serão abordados no Achado 16, relativo à questão ‘9.1 Os recursos necessários para a implementação da política têm sido disponibilizados e utilizados de forma satisfatória?’.

50. As figuras a seguir evidenciam, para estados e municípios, o grau de execução dos recursos ao final de 2024:

Gráfico 1 – Grau de execução dos recursos financeiros da PNAB ao final de 2024, por estado e Distrito Federal
(figura no original)

Fonte: Painel de Dados da PNAB (peça 79). Mapa elaborado por meio do QGIS.

Gráfico 2 – Grau de execução dos recursos financeiros da PNAB ao final de 2024, por município
(figura no original)

Fonte: Painel de Dados da PNAB (peça 79). Mapa elaborado por meio do QGIS.

51. Finalmente, vale assinalar que o art. 13 da Instrução Normativa – MinC 19/2024 dispunha que, se os recursos repassados aos entes não fossem integralmente utilizados até o fim do prazo de execução, os saldos remanescentes, incluindo rendimentos de aplicações financeiras, deveriam ser devolvidos à União, conforme orientações constantes no anexo da própria IN. O normativo não especificava, porém, qual seria o prazo final de execução (por exemplo, se do ciclo ou da política). Tal lacuna se tornou ainda mais assente com a revogação do dispositivo pela Portaria – MinC 200/2025, a qual não traz diretrizes para a devolução de recursos não utilizados. O Achado 13, relativo à questão de auditoria 7.2, abordará a matéria.

III. OBJETIVO E QUESTÕES DE AUDITORIA

52. O objetivo desta auditoria consiste em avaliar a maturidade da formulação, da implementação e da avaliação da PNAB. Trata-se, portanto, de fiscalização de natureza operacional, nos termos do art. 239, inciso II, do Regimento Interno do TCU (RI/TCU).

53. Os pontos avaliados – formulação, implementação e avaliação – correspondem aos três estágios de desenvolvimento das políticas públicas citados no Referencial de Controle de Políticas Públicas (RC-PP), elaborado por este Tribunal e definido pela Segecex como principal marco teórico (critério de avaliação) para as auditorias do RePP 2025.

54. O RC-PP visa ‘estabelecer uma estrutura de critérios comuns que possam compor um modelo para avaliar o nível de maturidade de políticas públicas’ (p. 18 do Referencial). Para tanto, os anexos do documento elencam possíveis questões de auditoria, das quais 21 foram escolhidas pela Segecex para integrar o escopo de todas as fiscalizações do RePP 2025. As questões são as seguintes:

Quadro 1 – Questões de auditoria

Formulação	Diagnóstico do problema e formação da agenda	1.1 Os problemas públicos tratados pela política pública estão identificados e evidenciados?
		1.2 As prováveis causas e consequências dos problemas públicos estão identificadas e foram levantadas com base em evidências?

	<i>Análise de alternativas e tomada de decisão</i>	<i>3.2 A política pública selecionada era a alternativa mais vantajosa para tratar o problema, frente a opções viáveis de intervenção?</i>
	<i>Desenho e institucionalização</i>	<i>5.3 A política tem uma teoria clara que expressa, de forma objetiva, como esta incide sobre as causas do problema, projetando seus resultados e impactos de longo prazo?</i>
		<i>5.5 A política tem objetivos claros, logicamente coerentes, específicos, mensuráveis, apropriados (relevantes), realistas (alcançáveis) e delimitados em um recorte temporal?</i>
		<i>5.6 A política tem indicadores de efetividade, eficácia e eficiência definidos?</i>
		<i>5.7 A política tem uma linha de base estabelecida?</i>
		<i>5.8 A política tem metas objetivas de entrega de produtos e de alcance de resultado?</i>
		<i>5.9 O público-alvo que será alcançado pela política pública está bem delimitado e caracterizado?</i>
<i>Implementação</i>	<i>Estruturação da governança e gestão</i>	<i>6.1 As estruturas de coordenação estão institucionalizadas?</i>
		<i>6.3 As estruturas de gestão de riscos e controles internos estão institucionalizadas?</i>
		<i>6.4 As estruturas de monitoramento e avaliação estão institucionalizadas?</i>
		<i>7.2 Os recursos (financeiros, físicos, tecnológicos e humanos), necessários à implementação da política, são gerenciados?</i>
		<i>7.5 Os riscos e controles internos da política são gerenciados?</i>
	<i>Alocação e gestão de recursos</i>	<i>8.1 As fontes de financiamento da política pública estão adequadamente identificadas?</i>
	<i>Operação e monitoramento</i>	<i>9.1 Os recursos (p. ex. humanos, materiais, orçamentários, financeiros) necessários para a implementação da política têm sido disponibilizados e utilizados de forma satisfatória?</i>
		<i>9.2 A eficiência (alocativa, operacional e econômica) da política pública é sistematicamente avaliada e apresenta desempenho satisfatório?</i>
		<i>9.4 Os objetivos e resultados de curto prazo da política pública estão sendo alcançados?</i>
		<i>9.5 Os resultados das avaliações de desempenho são reportados e utilizados?</i>
<i>Avaliação</i>	<i>Avaliação da política pública</i>	<i>10.3 Os objetivos e metas da ação governamental foram alcançados? (eficácia)</i>
		<i>10.4 A política produziu os resultados esperados? (efetividade/impacto)</i>

Fonte: RC-PP (TCU).

55. O escopo traçado pela Segecex poderia ser complementado por outras questões, inclusive formuladas pela própria equipe de auditoria. Nesse sentido, após receber do Ministério da Cultura as respostas ao questionário de autoavaliação (ver procedimentos de auditoria no capítulo 'IV. Metodologia'), e em razão de possíveis alterações na Lei da PNAB decorrentes da então Medida Provisória (MP) 1.274/2024, a equipe cogitou a incorporação da seguinte questão de auditoria: 'A mudança do art. 6º da Lei 14.399/2022 proposta pela MP 1.274/2024 acarreta risco ao financiamento contínuo da cultura por meio da PNAB?'

56. Contudo, no decorrer dos trabalhos, a questão foi considerada impertinente e, assim, retirada do escopo da fiscalização. Os motivos para tal exclusão serão desenvolvidos no capítulo 'VI. Informações Complementares'.

57. Finalmente, além dos capítulos passados ('I. Introdução' e 'II. Visão Geral do Objeto') e daqueles mencionados nos parágrafos anteriores ('IV. Metodologia' e 'VI. Informações Complementares'), este relatório apresenta a seguinte organização:

a) no capítulo 'V. Achados de Auditoria', são relatados os 21 achados desta fiscalização, um para cada questão do escopo. Embora a ordem do relato seja a mesma das questões de auditoria, por orientação da Segecex, a numeração dos achados é própria, começando em '1' e terminando em '21'. Buscou-se observar, em cada relato, a estrutura sugerida no Manual de Auditoria Operacional do TCU, iniciando com a exposição da situação encontrada, seguida do critério de avaliação e das evidências e análises da equipe. Depois, no caso de situações encontradas divergentes dos critérios (achado negativo), são expressas as possíveis causas e efeitos da situação encontrada, bem como propostas medidas visando solucionar os riscos ou problemas identificados ou aproveitar oportunidades de melhoria para a política;

b) essas propostas de encaminhamento encontram-se consolidadas no capítulo VIII, após o capítulo de conclusão (VII).

58. Finalmente, nos apêndices, constam os seguintes conteúdos:

a) 'Apêndice I – Análise dos comentários dos gestores': análise pormenorizada dos comentários apresentados pelos gestores ao relatório preliminar de auditoria, nos termos do art. 14 da Resolução – TCU 315/2022. No caso do relatório final, o texto do corpo do relatório (capítulos I a VIII) já incorpora as informações tidas pela equipe de auditoria como pertinentes e oportunas;

b) 'Apêndice II – Autoavaliação da política pelos gestores responsáveis': avaliação da PNAB, feita pelo MinC, para cada uma das 21 questões do escopo. As informações deste apêndice são extraídas das respostas ao questionário de autoavaliação encaminhado ao Ministério ainda na fase de planejamento da auditoria;

c) 'Apêndice III – Avaliação da qualidade da formulação e implementação da política': consolidação da avaliação feita pela equipe de auditoria para as questões relativas aos estágios de formulação (questões 1.1 a 5.9) e de implementação (questões 6.1 a 9.5) da PNAB;

d) 'Apêndice IV – Avaliação dos resultados e impactos da política': consolidação da avaliação feita pela equipe de auditoria para as questões relativas ao estágio de avaliação da PNAB (questões 10.3 e 10.4); e

e) 'Apêndice V – Quadro-Resumo', conforme modelo constante dos anexos do RC-PP.

IV. METODOLOGIA

59. Esta auditoria, autorizada por meio de despacho do Relator à peça 4 do TC 024.342/2024-6, foi conduzida de acordo com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NAT) e com o Manual de Auditoria Operacional do Tribunal, que está alinhado às Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI), emitidas pela Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai). Nenhuma restrição significativa foi imposta aos exames.

60. Assim como o marco teórico principal e as questões de auditoria, a metodologia do trabalho, entendida aqui como o conjunto de processos a serem observados, foi definida pela Segecex. Nesse sentido, após reunião de abertura com os gestores, ocorrida em 2/12/2024 e na qual foram apresentados o objetivo do trabalho e a equipe de fiscalização, foi encaminhado ao Ministério da Cultura, em 3/12/2024, questionário eletrônico contendo as 21 questões de auditoria, para a autoavaliação da PNAB. Conjuntamente, foi enviado glossário produzido pela equipe de auditoria para o esclarecimento de termos técnicos presentes nas questões do RC-PP.

61. A íntegra das respostas do MinC encontra-se no Apêndice II.

62. No mesmo questionário, foi oportunizado o encaminhamento de arquivos comprobatórios.

63. Munida dessas respostas e documentos, a equipe identificou a necessidade de levantar informações complementares, as quais foram sistematizadas em Matriz de Planejamento própria (em complemento à Matriz padrão do RC-PP) e demandadas por meio de ofício de requisição enviado ao

Ministério em 11/2/2025. Em 14/2/2025, foi realizada reunião com os gestores a fim de esclarecer eventuais dúvidas sobre o teor do ofício.

64. Vale comentar que o procedimento adicional descrito acima era opcional, dependente da avaliação feita pela equipe de auditoria quanto à suficiência das respostas e evidências obtidas com o questionário de autoavaliação.

65. No tocante às técnicas de auditoria, este trabalho empregou sobretudo a requisição e análise documentais, embora tenha se valido também de consultas à internet e a fontes bibliográficas, bem como a sistemas de informação de acesso público como o Siga Brasil do Senado Federal (SF), a Plataforma Transferegov e o Painel de Dados da PNAB.

66. Analisadas as evidências, a equipe elaborou Matriz de Achados, a qual foi apresentada e discutida com os gestores do MinC em painel realizado em 9/5/2025. A Matriz serviu de base para a redação do relatório preliminar, o qual foi disponibilizado ao Ministério em 21/5/2025 para comentários finais.

67. O relatório definitivo já internaliza os apontamentos dos gestores considerados pertinentes. A análise completa dos comentários dos gestores é feita no Apêndice I.

V. ACHADOS DE AUDITORIA

V.1. Achados relativos à qualidade da formulação da política pública

68. De acordo com o Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU, documento balizador deste trabalho, o ciclo de políticas públicas é composto por diferentes estágios e fases. Os estágios compreendem a formulação, a implementação e a avaliação, que são parcialmente sequenciais, mas também parcialmente concomitantes (ver figura abaixo).

Figura 4 – Estágios de desenvolvimento da política pública (figura no original)

Fonte: RC-PP (TCU).

69. O estágio de formulação de uma política pública se desdobra nas seguintes fases:

- a) **diagnóstico do problema**, com identificação, delimitação e caracterização do problema, incluindo causas, efeitos, alvo público e possíveis formas de tratamento;
- b) **formação da agenda pública**, que consiste na seleção dos problemas considerados prioritários para a ação governamental;
- c) **desenho da política pública**, que estrutura a intervenção com base em modelo lógico contendo objetivos, produtos, atividades, resultados e impactos esperados;
- d) **análise de alternativas**, com avaliação comparativa de soluções possíveis, considerando critérios como custo-benefício, custo-efetividade e opções; e
- e) **tomada de decisão**, momento em que se consolida a escolha da alternativa a ser rompida, equacionando os interesses dos atores envolvidos.

70. Diversos agentes podem estar envolvidos nesse estágio, incluindo representantes do governo, técnicos e gestores públicos, parlamentares, especialistas, organizações da sociedade civil, setor privado e, em alguns casos, organismos internacionais.

71. Para a avaliação da maturidade da formulação da PNAB, foram consideradas duas questões relativas ao diagnóstico do problema, uma questão sobre análise de alternativas e tomada de decisão e seis questões relacionadas ao desenho e institucionalização da política pública. As questões e respectivas análises são apresentadas a seguir.

Questão 1.1 – Os problemas públicos tratados pela política pública estão identificados e evidenciados?

Achado 1: Os problemas públicos tratados pela política pública estão identificados e evidenciados

72. A Política Nacional Aldir Blanc trata de **problemas públicos identificados e evidenciados**, com respaldo em diferentes documentos técnicos e normativos. No entanto, essas informações não foram consolidadas e sistematizadas.

73. O estágio da formulação é crucial para a construção de soluções eficazes e embasadas. Um dos principais elementos dessa fase é a identificação dos problemas públicos, que deve ser fundamentada em evidências. Isso pode envolver a análise de dados, estudos técnicos, consultas a especialistas e até mesmo a percepção da sociedade.

74. Para ser considerado um problema público, é necessário que ele esteja identificado e delimitado, que a sociedade o reconheça como tal e que seja possível tratá-lo. A identificação e delimitação é importante para que haja um melhor direcionamento das ações, para que essas estejam alinhadas com a realidade, reduzindo o risco de sobreposição e ineficiência. O problema deve ser legítimo e reconhecido pela sociedade para que tenha a atenção política, social e institucional necessária, aumentando o comprometimento e a continuidade a longo prazo. E por fim, deve ser possível de saneamento para que a política seja executável.

75. Nessa perspectiva, o Guia Prático de Análise Ex Ante – Avaliação de Políticas Públicas – Volume 1, do Governo Federal, dedica um capítulo inteiro ao diagnóstico do problema durante o estágio da formulação de uma política pública. O documento enfatiza que:

*Um passo importante para a proposição de uma nova política ou para a **reformulação ou o aperfeiçoamento de política já existente** é o diagnóstico do problema que se pretende combater. Deve-se identificar claramente o problema que enseja a proposta, associado a uma população ou a um grupo em particular. Isso garante que a política pública tenha uma concepção sólida e que a análise entre esse problema e as ações e os resultados propostos possa ser desenvolvida de forma consistente. A problematização que enseja a ação governamental precisa ser bem feita para que a solução proposta seja adequada e a melhor opção possível.*

Além disso, a identificação do problema é fundamental para que, ao longo da execução da política, ele seja monitorado, pois este pode, por exemplo, ter deixado de existir, ou as suas causas podem ser completamente diferentes. Se o problema que embasa a política não for bem identificado, o seu monitoramento posterior fica comprometido. (p. x; grifo nosso)

76. No entanto, mesmo quando os problemas são devidamente identificados e evidenciados, nem sempre há uma sistematização unificada dessas informações. Isso ocorre porque essa fase do ciclo, além de ser um processo dinâmico, ainda está voltada para a identificação e compreensão dos desafios, sendo natural que as informações estejam dispersas em diferentes fontes e formatos.

77. Nesse sentido, o Volume 2 do mesmo Guia Prático destaca que o diagnóstico do problema deverá ser formulado no momento da criação da política, preferencialmente por meio de uma nota técnica ou estudo específico elaborado ou contratado pelo órgão responsável. Caso essa sistematização não ocorra na época de sua criação, o ideal é buscar mapear as informações nos documentos que fundamentaram a formulação da política. O Guia ressalta ainda que, quando os fundamentos teóricos da análise ex ante do problema não estão explicitamente descritos nos documentos de planejamento ou constituição da política, a responsabilidade de reconstruir esse diagnóstico recai sobre o avaliador, que deve basear-se no testemunho da equipe gestora da política.

78. A relevância desse tema é reforçada pelo fato de que ele está em discussão no cenário legislativo brasileiro. Atualmente, tramita na Câmara dos Deputados (CD) o Projeto de Lei Complementar PLP 494/2018, que visa aprimorar a governança das políticas públicas, estabelecendo diretrizes claras para sua formulação, implementação e avaliação. Em especial, o art. 17-B, inciso VIII, destaca a necessidade da formalização de processos decisórios correlatos, incluindo o registro da motivação e do conjunto de evidências que embasam a escolha das políticas públicas.

79. Quando perguntado ao MinC, no questionário de autoavaliação (peça 18, pergunta 1.1), se ‘os problemas públicos tratados pela política pública estão identificados e evidenciados?’, esse respondeu que a PNAB teve como base os problemas públicos identificados na justificativa do projeto de lei, entre eles: i) os efeitos da pandemia de Covid-19 no setor da Cultura (paralisação das atividades culturais e redução dos postos de trabalho); ii) instabilidade do setor cultural; e iii) o acesso diferenciado à cultura entre as regiões do país.

80. Vale destacar que a PNAB, instituída pela Lei 14.399/2022, é uma lei de iniciativa do Congresso Nacional (CN), por meio do Projeto de Lei PL 1.518/2021. Dessa forma, a etapa de formulação da política, abrangendo o diagnóstico do problema, a formação da agenda, o desenho da política, a análise de alternativas e a tomada de decisão, ocorreu no âmbito do Poder Legislativo, sem a participação direta do Ministério nesse processo.

81. A equipe de auditoria, após análise das evidências encaminhadas, bem como de documentos adicionais, constatou que, embora o setor da cultura seja sensível e apresente diversas fragilidades, os problemas específicos a serem tratados diretamente pela Política Nacional Aldir Blanc foram identificados e evidenciados no momento da sua formulação.

82. Se, por um lado, a justificativa do projeto de lei documenta apenas os argumentos voltados aos desafios gerados pela pandemia de Covid-19 (peça 34), por outro, durante o processo de elaboração da política, ocorreram duas audiências públicas realizadas na Câmara dos Deputados, datadas dos dias 29/6/2021 e 31/8/2021, que discutiram os desafios estruturais e permanentes enfrentados pelo setor e que foram agravados pela crise sanitária (peça 28).

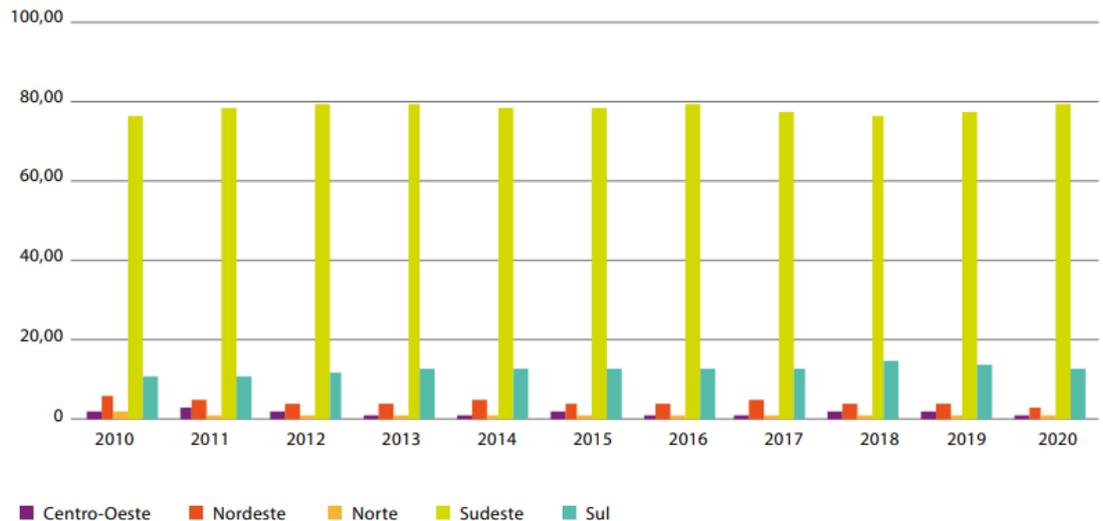
83. Essas audiências contaram com a participação de representantes de diversas associações culturais, gestores públicos e artistas, que na ocasião contribuíram para o diagnóstico e sugeriram aprimoramentos ao projeto inicial. A conclusão foi a identificação dos desafios estruturais e perenes que a política busca enfrentar, bem como aqueles que foram agudizados pela pandemia de Covid-19, quais sejam:

- a) concentração de recursos em regiões, segmentos culturais e da sociedade;
- b) instabilidade no setor cultural;
- c) fragilidade do mercado de trabalho;
- d) dificuldade de acesso a financiamento;
- e) fragilidade na gestão e preservação do patrimônio cultural; e
- f) falta de reconhecimento e valorização da diversidade cultural.

84. O diagnóstico realizado pôde ser evidenciado em estudos, relatórios e políticas públicas voltadas para a cultura já existentes e que são complementares à PNAB. Entre eles está o Sistema de Informação e Indicadores Culturais (SIIC) 2011-2022, estudo realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), e que faz um cruzamento de diversas bases de dados como o Cadastro Central de Empresas (Cempre), as Pesquisas de Informações Básicas Municipais (Munic) e a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) (peça 29).

85. O SIIC 2011-2021, corroborado pelos relatórios da Lei Rouanet (dados da Confederação Nacional dos Municípios) e do Observatório Itaú Cultural (peças 30 e 31), demonstra que os estados do Sudeste concentram a maior parte dos recursos da cultura, enquanto as regiões Norte e Nordeste recebem menos investimentos para esse setor, evidenciando uma maior concentração de recursos a depender da região (ver gráfico abaixo).

Gráfico 3 – Captação – Distribuição regional 2010-2020 (% de recursos sobre o total de captação)



Valores atualizados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA.

Os dados de 2020 referem-se ao período de 1º de janeiro a 31 de agosto.

Fonte: Itaú Cultural – Relatório ‘Dez Anos de Economia da Cultura no Brasil e os Impactos da Covid-19’, p. 55. Gráfico elaborado a partir de dados do Sistema de Apoio às Leis de Incentivo à Cultura – Salic.

86. Paralelamente, a instabilidade do setor cultural, bem como a fragilidade do mercado de trabalho, também é exposta na PNAD Contínua (peça 32). Tais documentos demonstram que a cultura, além da alta taxa de informalidade, baixa estabilidade profissional e dificuldades de acesso a direitos trabalhistas e previdenciários, sofre frequentemente com a falta de financiamento contínuo, de prioridade estatal e de políticas de longo prazo, o que torna o setor mais vulnerável a crises econômicas, políticas e sanitárias.

87. Além disso, ficou evidenciada a dificuldade de acesso ao financiamento, decorrente tanto da burocratização de processos quanto da falta de estrutura administrativa adequada para viabilizar a obtenção de recursos (peça 31). Esses fatores limitam a capacidade dos agentes culturais de acesso aos mecanismos de fomento disponíveis, comprometendo a sustentabilidade das iniciativas e restringindo o alcance das políticas públicas para o setor.

88. Todos os estudos e relatórios citados acima evidenciam ainda outros problemas que estão no foco da PNAB, a exemplo do baixo reconhecimento da cultura como uma política pública prioritária, em sua dimensão simbólica e econômica. Essa ausência de valorização impacta diretamente na diversidade cultural, colaborando para uma concentração de recursos em determinados setores, bem como reforça a fragilidade na gestão e na preservação do patrimônio cultural.

89. Ante o exposto, conclui-se que os problemas públicos tratados pela PNAB estão identificados e evidenciados. Ressalte-se que, embora o diagnóstico desses problemas não esteja consolidado em um único documento, ele foi realizado de maneira transparente, com participação social e embasado em evidências. Assim sendo, a equipe técnica não tem recomendações a propor.

Questão 1.2 – As prováveis causas e consequências dos problemas públicos estão identificados e foram levantados com base em evidências?

Achado 2: As prováveis causas e consequências dos problemas públicos estão identificados e foram levantados com base em evidências

90. A política pública possui diagnóstico dos problemas que busca resolver, baseado em dados e **com a identificação das prováveis causas e consequências**.

91. Ainda na fase de formulação da política pública, além da necessidade de se delimitar o problema a ser tratado, recomenda-se que as causas e consequências sejam mapeadas. Isso porque, muitas das vezes, as intervenções estatais mais efetivas miram as causas dos problemas. Já a identificação das consequências permite a construção de indicadores para avaliar a efetividade da

intervenção pública. Sem essa compreensão aprofundada, há o risco de se desenvolver medidas superficiais ou ineficazes, que não resolvem o problema de forma estruturada.

92. A análise das causas e consequências de um problema, assim como seu diagnóstico, é um processo dinâmico e contínuo, que nem sempre está consolidado em um único documento. Segundo o Guia Prático de Análise Ex Ante – Avaliação de Políticas Públicas – Volume 1, do Governo Federal, após a identificação dos problemas, são levantadas hipóteses sobre suas possíveis causas e as consequências caso a situação persista.

93. Ainda conforme o Guia, as causas selecionadas nesse levantamento passam por um processo de validação e análise, visando verificar sua associação com a política pública em formulação.

94. Já o PLP 494/2018, que trata do encaminhamento de proposições legislativas que instituem políticas públicas, determina que a avaliação prévia de impacto legislativo deve conter a situação qualitativa e quantitativa do problema que requer providências, bem como o objetivo da proposição e sua vinculação com esse problema. Essa vinculação pode ser estabelecida a partir da análise de suas causas levantadas durante a formulação.

95. Esse levantamento de causas e consequências deve ser baseado em evidências, conforme disciplina o art. 4º, inciso VIII, do Decreto 9.203/2017. Todo esse processo é fundamental para estabelecer uma vinculação sólida entre o problema identificado e a política proposta, assegurando que as medidas adotadas sejam direcionadas às causas reais da questão e não somente a seus efeitos.

96. Questionado sobre ‘se as causas e as consequências dos problemas públicos estão identificados e foram levantados com base em evidências’, o MinC respondeu da seguinte maneira:

A falta de investimento público regular, a falta de um sistema federativo de financiamento para a cultura e a fragilidade do mercado de trabalho foram indicadas como as causas do problema da instabilidade do setor cultural frente às crises, na justificativa do Projeto de Lei.

Estudo do IPEA (2023) apontou que falta de capacitação e estrutura operacional e institucional de estados e municípios, sobretudo os de menor porte, igualmente configuram causas da desigualdade regional no acesso à cultura. O mesmo estudo, baseado na pesquisa Munic Cultural 2021, apontou a importância do desenvolvimento de instrumentos de gestão para a execução do orçamento cultural.

A PNAB, enquanto política estratégica para a conformação de um sistema nacional de cultura, promove melhoria da gestão pública da cultura nos estados e municípios que recebem os recursos. A política reduz os gargalos observados ao estabelecer mecanismos de coordenação e formação para que os entes aprimorem suas políticas culturais, para além do repasse de recursos.

Quanto às consequências do problema, conforme identificado na justificativa do Projeto de Lei, a paralização das atividades culturais e o impacto da pandemia sobre os postos de trabalho do setor obstaculizaram a garantia de condições mínimas para os trabalhadores e trabalhadoras da arte e cultura desenvolverem seus ofícios, produzindo impactos econômicos negativos e limitando o acesso a bens e serviços culturais. A consequência da ausência de investimento público regular, da baixa estruturação das políticas de cultura e da inobservada das especificidades do mercado de trabalho da cultura é, portanto, a restrição do acesso à produção artística e cultural e redução do setor econômico em questão. (peça 18, pergunta 1.2)

97. Além do exposto, o MinC evidenciou suas colocações com o boletim do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA Cultura 2023 (Políticas Sociais: acompanhamento e análise) e com a justificativa do projeto de lei da PNAB encaminhado pelos deputados Jandira Feghali, Alice Portugal e Renildo Calheiros (peças 33 e 34 respectivamente).

98. Entretanto, deve-se ressaltar que o boletim IPEA, em que pese conter dados de anos anteriores, foi publicado em 2023 e, dessa forma, não pôde ter sido evidência utilizada na formulação da política. Já na justificativa do projeto de lei original, constam alguns dos problemas a serem

enfrentados pela política, mas não há uma referência explícita às suas causas e possíveis consequências.

99. Por sua vez, o voto do relator no substitutivo aprovado (PL 1518/2021) tangencia algumas das causas, por exemplo: burocracias na prestação de contas, falta de capacidade técnica dos municípios menores para executar políticas de fomento à cultura, necessidade de estímulo a desconcentração, entre outros.

100. O fato de os documentos citados serem intempestivos ou não discorrerem sobre as causas dos problemas não significa que elas não foram expostas e debatidas durante o processo legislativo de aprovação da PNAB. Com efeito, durante as audiências públicas anteriormente mencionadas (82 e 83), discutiram-se não só os problemas a serem tratados pela política, mas as suas causas e possíveis consequências.

101. A partir das discussões travadas nessas audiências (peça 28), a equipe técnica identificou as seguintes causas principais para os problemas enfrentados pela PNAB:

- a) ausência de um sistema federativo de financiamento da cultura;*
- b) desigualdade no acesso a recursos e exigências burocráticas incompatíveis com a realidade de parte do setor cultural;*
- c) baixa representatividade da diversidade cultural em políticas públicas;*
- d) desvalorização dos trabalhos da cultura e economia criativa;*
- e) subfinanciamento e descontinuidade das ações estatais de fomento; e*
- f) fragilidade das estruturas administrativas para operacionalização das políticas culturais.*

102. Já as consequências identificadas foram:

- a) aumento da desigualdade na distribuição de recursos, com investimentos tendentes à concentração;*
- b) perpetuação da marginalização de segmentos culturais e enfraquecimento da identidade cultural brasileira;*
- c) impacto econômico negativo (postos de trabalho, interrupção de projetos culturais);*
- d) comprometimento do acesso e difusão; e*
- e) restrição do acesso à produção artística e cultural e redução do setor econômico em questão.*

103. Além disso, nos relatórios e pesquisas mencionados no Achado 1 (itens 84 a 87), resta evidenciado que a inexistência de um sistema federativo estruturado para o financiamento da cultura dificulta uma distribuição mais equânime dos recursos, bem como o acesso à produção artística e o fortalecimento da identidade cultural brasileira. No tocante à distribuição de recursos, o cenário mapeado é de concentração em determinados centros urbanos e regiões economicamente mais desenvolvidas, o que aprofunda as disparidades e limita o fomento à cultura em localidades com menor capacidade arrecadatória. Essa concentração resulta na marginalização de segmentos culturais historicamente desfavorecidos, dificultando a preservação e a valorização da diversidade.

104. Além disso, estudos como os realizados pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), pelo Observatório Itaú Cultural e pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) jogam luz sobre a importância social e econômica da cultura para o país. Em 2020, o Produto Interno Bruto (PIB) da Economia da Cultura e das Indústrias Criativas (ECIC) do Brasil atingiu a marca de R\$ 230,1 bilhões, o que representou 3,1% do PIB total do país. A magnitude econômica do setor cultural e criativo pode ser ainda mais compreendida ao compará-la com outros segmentos da economia. Por exemplo, em 2020, o já citado PIB da ECIC superou o da indústria automobilística, que registrou 2,1% no mesmo período.

105. No que tange à representatividade do setor no mercado de trabalho, segundo dados da PNAB Contínua para o primeiro trimestre de 2024, entre todas as pessoas ocupadas no país, 11,1% atuavam no segmento criativo (peça 80, p. 5). Trata-se de um contingente de aproximadamente

11 milhões de pessoas, com expectativa de geração de 1 milhão de novos empregos até 2030, segundo o Observatório Nacional da Indústria (peça 81).

106. Tais dados demonstram que a cultura é um setor estratégico para o país, que movimenta cadeias produtivas, gera empregos e impulsiona o turismo e a economia. Sem financiamento adequado, há a interrupção de projetos culturais, o fechamento de espaços artísticos e a precarização do trabalho dos profissionais do setor.

107. Ante o exposto, considerando as discussões realizadas em audiência pública e toda a documentação utilizada para fundamentar a proposição da PNAB, a equipe técnica entende que se trata de um achado positivo e não tem recomendações a propor.

Questão 3.2 – A política pública selecionada era a alternativa mais vantajosa para tratar o problema, frente a opções viáveis de intervenção?

Achado 3: A política pública selecionada era a alternativa mais vantajosa para tratar o problema, frente a opções viáveis de intervenção

108. A PNAB era a alternativa mais vantajosa para tratar o problema, tendo em vista que representa a continuidade de uma ação emergencial anterior e exitosa, porém mais estruturada e de caráter permanente.

109. De acordo com o RC-PP, após a fase de diagnóstico dos problemas, com a identificação das suas causas e consequências, o próximo passo é a formulação ou identificação de possíveis alternativas de tratamento. Esse estudo de alternativas contribui para a otimização das ações, evitando mau uso do dinheiro público e prevenindo risco de fragmentação, duplicidade e sobreposição de iniciativas.

110. Vale destacar que, bem como nas demais fases da etapa de formulação, a identificação de alternativas possíveis também se trata de um processo dinâmico. Dessa forma, sua análise, em que pese deva estar evidenciada em estudos e pesquisas, nem sempre está consolidada em um único documento.

111. Ao ser questionado se a política pública selecionada era a alternativa mais vantajosa, no formulário de autoavaliação, o Ministério da Cultura afirmou que a Política Nacional Aldir Blanc se configura como uma solução estratégica para conferir estabilidade ao setor cultural e reduzir desigualdades regionais no acesso à cultura. Complementarmente, o órgão afirma que: 'além de mitigar a instabilidade do setor cultural, acentuada pela pandemia, a PNAB busca consolidar um sistema de financiamento permanente e fortalecer o Sistema Nacional de Cultura, previsto na Constituição Federal. Fazendo dessa uma política pública que melhor visa estruturar um modelo de governança cultural, promovendo uma universalização do acesso à cultura e garantindo a estabilidade do setor no longo prazo' (peça 18, pergunta 3.2).

112. Somado a isso, a equipe técnica pôde verificar que, durante as audiências públicas supramencionadas (itens 82 e 83), de forma geral, foi debatido que, embora alternativas e políticas complementares estivessem sendo analisadas à época (como a regulamentação do Sistema Nacional de Cultura, a Lei Paulo Gustavo e a loteria da cultura), a Lei Aldir Blanc (Lei 14.017/2020) se destacava por ter sido uma resposta emergencial efetiva à pandemia. A LAB 1 alcançou uma ampla diversidade de agentes e territórios culturais, de forma descentralizada, e foi vista como a melhor base para a construção de uma política cultural mais perene e robusta (peça 28).

113. Vale destacar que, posteriormente, em Nota Informativa nº 504/2025 (peça 23, itens 2.17 a 2.21), o Ministério relata que foi celebrado um Termo de Execução Descentralizada – TED com o Observatório da Economia Criativa – OBEC, para a elaboração do estudo 'LAB nos Estados e Municípios: Pesquisa Nacional de Implementação e Resultados da Lei Aldir Blanc'. Esse estudo analisa os impactos da implementação da Lei Aldir Blanc a partir de dados de cadastros, relatórios e prestações de contas de estados e municípios. Com base nesses elementos, a pesquisa enfatiza os efeitos do LAB 1 na retomada da produção cultural em diversas linguagens artísticas, incluindo audiovisual, dança e música, além de abordar questões temáticas para comunidades quilombolas, indígenas e afrodescendentes (peça 36).

114. Tal informação corrobora o fato de que aproveitar o conhecimento gerado pela implementação da LAB 1 (lições aprendidas e legado institucionalizado) foi a melhor alternativa encontrada pelo Poder Legislativo para elaborar uma política pública de fomento à cultura com foco na parceria interfederativa, na gestão democrática e colaborativa entre os poderes públicos e a sociedade civil, e distribuição equânime e regular dos recursos.

115. Por todo o exposto, considerando que a lógica por trás do processo de análise das alternativas foi respeitada de forma transparente e com participação social, a equipe técnica entende que se trata de um achado positivo e não tem recomendações a propor.

Questão 5.3 – A política tem uma teoria clara que expressa, de forma objetiva, como esta incide sobre as causas do problema, projetando seus resultados e impactos de longo prazo?

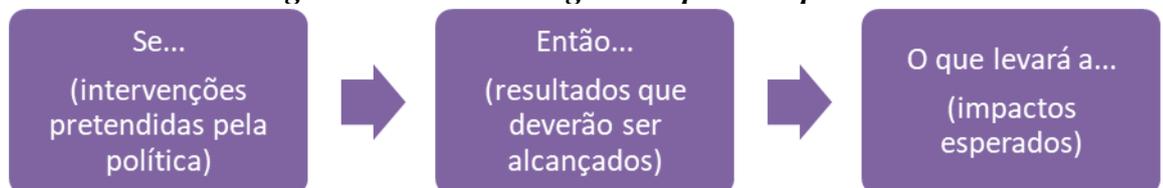
Achado 4: Embora haja coerência entre as ações desenvolvidas pela política e as causas do problema que ela visa enfrentar, não há uma teoria formal que expresse, de modo claro e objetivo, como a política incide sobre as causas do problema

116. A PNAB possui coerência entre suas ações e as causas do problema que visa enfrentar, apresentando uma lógica de intervenção. No entanto, não há uma estruturação formal da teoria, e a projeção dos resultados e impactos de longo prazo é genérica, em nível estratégico.

117. A fase de elaboração da teoria da mudança ainda integra a etapa de formulação da política pública, porém está relacionada ao desenho e à institucionalização da política. De acordo com o Guia Prático de Análise Ex Ante – Avaliação de Políticas Públicas, do Governo Federal, reiterado no RC-PP, esse momento corresponde à fase de planejamento, antecedendo sua implementação, buscando-se esclarecer em que medida os recursos alocados e os processos adotados são diretamente responsáveis pela geração dos resultados e impactos esperados.

118. O Guia traz ainda que uma teoria clara é aquela que consegue ser expressa, de forma objetiva, em resumo narrativo, que demonstre como o programa incide sobre as causas do problema, projetando seus resultados e impactos de longo prazo. Em resumo, deve haver uma estrutura lógica de:

Figura 5 – Estrutura lógica das políticas públicas



Fonte: Ipea – ‘Avaliação de Políticas Públicas: Guia Prático de Análise Ex-Ante’, p. 94.

119. A projeção de resultados e impactos de longo prazo também é um aspecto fundamental da estruturação da política pública. Os resultados de curto e médio prazo exprimem as mudanças esperadas no comportamento dos beneficiários e nos processos institucionais; já os impactos de longo prazo buscam os efeitos duradouros na sociedade, na economia ou no meio ambiente. Todavia, essas projeções precisam ser mensuráveis e verificáveis, com indicadores que permitam avaliar o progresso ao longo do tempo.

120. Em resposta ao questionário de autoavaliação (peça 18, pergunta 5.3), o MinC manifesta que a PNAB atende parcialmente a esses critérios. Em seus argumentos, o órgão afirma que ‘a política baseia-se na ideia de que o repasse regular, coordenado e equanimemente distribuído, de recursos aos entes subnacionais, pelo governo federal, garante estabilidade e desenvolvimento do setor cultural e conduz para a estruturação de um sistema federativo de financiamento à cultura’. Dessa forma, espera-se, como resultado da política proposta, que os estados, municípios e o Distrito Federal tenham recursos disponíveis para investir, de forma continuada, em ações, projetos e programas culturais, em parceria com os agentes culturais que atuam ‘na ponta’.

121. O MinC acrescenta ainda que o fortalecimento ou implantação (conforme o caso) dos sistemas estaduais, distritais e municipais de cultura (exigência imposta pela regulamentação da Lei), com a instituição de conselhos, planos e fundos, é a forma de se alcançar os resultados de médio

prazo para a institucionalização das políticas culturais. Já o impacto esperado para o longo prazo é a estabilidade do setor cultural em todas as regiões, com garantia de aporte contínuo e equânime, visando à redução das desigualdades regionais no âmbito da cultura.

122. Indo no mesmo sentido das informações prestadas pelo Ministério, a equipe técnica, ao analisar os documentos públicos da fase de formulação e confrontá-los com as ações previstas na Lei, conclui que há nexos de causalidade entre as intervenções propostas e as causas identificadas. Abaixo segue um quadro resumo que expressa melhor a ligação do ‘se’ e ‘então’:

Quadro 2 – Estrutura lógica da PNAB

<ul style="list-style-type: none"> • Ausência de um sistema federativo de financiamento da cultura. 	<ul style="list-style-type: none"> • Parte dos recursos (20%) serão distribuídos de acordo com o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE), e com o Fundo de Participação dos Municípios (FPM). E parte (80%) será distribuída proporcionalmente à população. <p>(Lei 14.399/2022, art. 8º)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Estruturação de um sistema federativo de financiamento à cultura.
<ul style="list-style-type: none"> • Desigualdade no acesso a recursos, exigências burocráticas incompatíveis com a realidade de parte do setor cultural. 	<ul style="list-style-type: none"> • A comprovação de endereço para fins de habilitação poderá ser dispensada nos casos de agente cultural que pertencer a comunidade indígena, quilombola, cigana ou circense ou a população nômade, itinerante ou que se encontra em situação de rua. <p>(Decreto 11.740/2023, art. 2º, § 5º)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Acesso ampliado a financiamento e apoio cultura; • Redução de barreiras burocráticas.
<ul style="list-style-type: none"> • Baixa representatividade da diversidade cultural em políticas públicas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Os entes federativos destinarão, no mínimo, 20% dos recursos para ações de incentivo direto a programas, projetos e ações de democratização do acesso à fruição e à produção artística e cultural em áreas periféricas, urbanas e rurais, e em áreas de povos e comunidades tradicionais; • Serão asseguradas medidas de democratização, desconcentração, descentralização, regionalização, diversificação e ampliação quantitativa de destinatários, linguagens 	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento da diversidade cultural; • Desenvolvimento econômico local; • Fortalecimento da promoção da equidade.

	<p><i>culturais e regiões geográficas, com a implementação de ações afirmativas e de acessibilidade.</i></p> <p><i>(Decreto 11.740/2023, art. 9º, § 1º e art. 11)</i></p>	
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Desvalorização dos trabalhos da cultura e economia criativa.</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Os recursos oriundos do Fundo Nacional da Cultura, serão executados, mediante instrumentos destinados ao desenvolvimento de atividade de economia criativa e economia solidária, dentre outros.</i> <p><i>(Decreto 11.740/2023, art. 2º, § 1º, inciso II)</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Ampliação do acesso ao financiamento de Projetos e iniciativas culturais ligados à economia criativa e solidária.</i>
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Subfinanciamento e descontinuidade das ações estatais de fomento.</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>A União entregará aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios o valor total de R\$ 15.000.000.000,00 (quinze bilhões de reais);</i> • <i>A cada ano, a programação orçamentária será de até R\$ 3.000.000.000,00 (três bilhões de reais), constituindo-se como diretriz o saldo total remanescente nas contas específicas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.</i> <p><i>(Decreto 11.740/2023, art. 3º, § 1º)</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Garantir um financiamento contínuo e compatível com a necessidade de cada Ente subnacional, respeitando a descentralização equânime e o limite da programação orçamentária.</i>
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Fragilidade das estruturas administrativas para operacionalização das políticas culturais.</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Fortalecer os sistemas estaduais, distrital e municipais de cultura existentes ou, se inexistentes, implantá-los, com a instituição dos conselhos, dos planos e dos fundos estaduais, distrital e municipais de cultura.</i> <p><i>(Decreto 11.740/2023, art. 20, inciso II)</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Fortalecer a governança da cultura em nível subnacional, ampliando a institucionalização da cultura.</i>

Fonte: elaboração própria.

123. *Constata-se, assim, que as ações previstas para a PNAB estão alinhadas às causas estruturais dos problemas identificados. No entanto, durante a execução desta auditoria, não foi identificado nenhum documento que estabelecesse de maneira clara e integrada os vínculos causais entre os insumos, as atividades, os resultados esperados e os objetivos pretendidos, tampouco que apresentasse metas quantitativas ou linhas de base que permitam aferir a evolução e a efetividade da implementação ao longo do tempo.*

124. *Vale destacar ainda que, ao contrário das fases anteriores de formulação, esta, apesar de também ser uma atividade dinâmica, deve ser formalmente estruturada e registrada. A ausência dessa formalização compromete a transparência, dificulta o monitoramento sistemático e a*

avaliação dos resultados, além de fragilizar a orientação da equipe gestora aos objetivos de longo prazo da política. Em última instância, manter essa etapa restrita ao nível discursivo, sem o devido desdobramento técnico-operacional, representa um risco à coerência e à efetividade da ação pública.

125. Ante o exposto, propõe-se **recomendar** ao Ministério da Cultura que elabore e formalize um instrumento de planejamento estratégico para a Política Nacional Aldir Blanc, o qual explicita a teoria da mudança ou modelo lógico de intervenção, documentando a relação entre os problemas identificados, os objetivos da política, as ações planejadas, e os resultados e impactos esperados.

Questão 5.5 – A política tem objetivos claros, logicamente coerentes, específicos, mensuráveis, apropriados (relevantes), realistas (alcançáveis) e delimitados em um recorte temporal?

Achado 5: A política tem objetivos claros, logicamente coerentes, apropriados (relevantes) e realistas (alcançáveis), mas não específicos, mensuráveis e delimitados em um recorte temporal

126. Entende-se que a PNAB atende parcialmente aos critérios avaliados na questão, uma vez que seus objetivos são claros, logicamente coerentes, apropriados (relevantes) e realistas (alcançáveis), mas carecem de especificidade, forma de mensuração e delimitação em um recorte temporal.

127. Inicialmente, tem-se que os objetivos da PNAB são **claramente definidos** pelo art. 2º da Lei 14.399/2022, sendo possível identificar uma **coerência lógica** entre eles, visando promover a democratização do acesso à cultura, descentralização do financiamento e estruturação de mecanismos permanentes de apoio ao setor cultural. Tais objetivos se fazem **relevantes** uma vez que respondem a necessidades históricas de fortalecimento e estruturação do setor cultural brasileiro, buscam estabilizar o financiamento de forma estruturada e promovem a difusão nacional do fazer cultural.

128. Ainda, considerando os resultados da LAB 1 e os instrumentos previstos para a execução da PNAB, identifica-se que os objetivos elencados no art. 2º se mostram **realistas** para o cenário cultural do Brasil. Contudo, apesar desses objetivos serem claros, logicamente coerentes, apropriados (relevantes) e realistas (alcançáveis), verifica-se que ainda estão desenhados apenas no nível estratégico, de concepção da política pública, não sendo possível identificar um conjunto abrangente de metas, indicadores e prazos a partir dos objetivos, o que compromete as características de especificidade, mensurabilidade e definição temporal.

129. No que diz respeito à relevância das características de especificidade, mensurabilidade e delimitação temporal dos objetivos, tem-se que, sem a especificidade não é possível definir indicadores, índices e métricas, o que afeta diretamente a mensurabilidade do objetivo, além de haver uma indefinição concreta do que se espera com o seu alcance. Já sem a mensurabilidade, não há como afirmar ou negar o cumprimento do objetivo, uma vez que não é possível verificar em que medida ele foi alcançado. Por fim, sem delimitação temporal, não há como definir o nível de mobilização de esforços e/ou de priorização de ações, uma vez que não há um limite de tempo em que se espera o alcance do objetivo (TC 016.327/2017-9, relatório do Ministro Relator, itens 62 a 71).

130. A título de esclarecimento, vale destacar que não se procura induzir que a letra da lei traga necessariamente a especificação de seus objetivos e a definição de seus prazos e indicadores, já que a lei, de fato, traz o desenho da política em seu nível estratégico. Porém, espera-se que, a partir desse plano estratégico trazido pela lei, o órgão responsável por sua operacionalização traduza os objetivos em metas específicas para o direcionamento das ações a serem executadas, bem como estabeleça o marco temporal em que se espera o seu alcance e como o atingimento dessas metas será mensurado.

131. Especificamente sobre a delimitação temporal, há de se considerar que o desenho inicial da política por si só delimitava implicitamente um período de cinco anos para o cumprimento dos objetivos, posto que a Lei definia uma vigência de cinco anos para a PNAB. No entanto, devido às prorrogações de prazo observadas no 1º ciclo e considerando as novas publicações do MinC

referentes ao 2º ciclo da PNAB, pode-se deduzir um novo marco temporal referente à execução dos R\$ 15 bilhões destinados à política.

132. O Guia Prático de Adesão à Política Nacional Aldir Blanc de Fomento à Cultura menciona o dia 31/12/2029 como a data limite para que os entes indiquem a execução dos recursos referentes aos próximos quatro ciclos (peça 45, p. 11), o que também tornaria, implicitamente, um novo prazo para alcance dos resultados. Contudo, nota-se que, devido as atualizações normativas, não há uma formalização dos prazos para execução dos recursos de cada ciclo.

133. Por outro lado, a Lei 15.132/2025 alterou a Lei 14.399/2022, que instituiu a PNAB, retirando a menção ao período de vigência, o que traz a característica de permanência para a política. Sendo assim, em que pese haja informalmente uma certa delimitação temporal de forma geral (dezembro de 2029) e tendo em vista o novo caráter permanente da política, preconiza-se que haja uma estruturação de ações planejadas para o alcance dos objetivos da política e, assim, que sejam estabelecidos prazos específicos para o cumprimento desses objetivos e ações ao longo dos ciclos de execução da Lei.

134. Nesse sentido, o Ministério da Cultura apontou o número de adesão dos entes e o repasse financeiro do 1º ciclo de execução da política como objetivos de curto prazo que foram cumpridos (peça 18, p. 9). No entanto, reservada a relevância desses resultados, não foi possível identificar um desenho prévio dessas metas ou um plano de objetivos a serem cumpridos para o número de adesão dos entes e repasse financeiro dos próximos ciclos, reforçando uma deficiência na especificação, mensuração e delimitação temporal dos objetivos.

135. Adicionalmente, apesar dos fatos apresentados acima, é possível destacar alguns fatores que demonstram certo direcionamento do objetivo estratégico de democratizar o acesso à fruição e à produção artística e cultural nos estados, no Distrito Federal e nos municípios, inclusive em suas áreas periféricas, urbanas e rurais (Lei 14.399, art. 2º, III). Sobre essa matéria, o MinC indicou metas e ações de coordenação específicas junto à Política Nacional de Cultura Viva e ao Programa Territórios da Cultura, executados com recursos da PNAB.

136. Em relação à PNCV, esta política visa reconhecer e fortalecer as culturas tradicionais e populares, tendo como metas: i) aumentar em 30% anualmente a quantidade de Pontos e Pontões de Cultura no Cadastro Nacional de Pontos e Pontões de Cultura; e ii) atender e capacitar gestores de cultura dos 26 estados e DF; mínimo de quatrocentos municípios; e mínimo de 150 pessoas da sociedade civil, envolvendo grupos/coletivos, instituições, fazedores e produtores culturais (peça, 23, p. 13). Assim, a Portaria – MinC 80/2023 estabelece um percentual mínimo dos recursos da PNAB a ser aplicado pelos entes federativos na implementação da PNCV.

137. Sobre o Programa Territórios da Cultura, instituído pela Portaria – MinC 68/2023, este visa reduzir desigualdades no acesso à infraestrutura cultural em territórios periféricos por meio da implementação de espaços e equipamentos culturais. À vista disso, a Portaria – MinC 74/2023 estabeleceu critérios para a seleção de municípios elegíveis de forma a orientar a apresentação de propostas para a implantação desses equipamentos em áreas periféricas tanto urbanas quanto regionais (peças 23, p. 13; 57, p. 23-32).

138. Destaque-se, ainda, que o financiamento do Territórios da Cultura provém da PNAB, no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (Novo PAC), sendo que até 10% dos recursos da PNAB podem ser aplicados em obras vinculadas ao PAC (peça 23, p. 13; Lei 14.719/2023, art. 18, § 2º). Em suma, sobre a especificação, mensurabilidade e prazo dos objetivos, o programa prevê a contratação de trezentos equipamentos culturais entre 2024 e 2025, sendo que, alegadamente, 195 foram concretizados em 2024 e 105 estão previstos para 2025 (peça 23, p. 14).

139. Em análise técnica das iniciativas referentes à PNCV e ao Programa Territórios da Cultura, entende-se que são ações que atendem à demanda de direcionamento do objetivo estratégico do art. 2º, III, da Lei 14.399/2022, trazendo as características de especificidade, mensurabilidade e delimitação temporal. Adicionalmente, considera-se desejável que houvesse um plano previamente

estruturado contemplando a implementação dessas ações de forma sistematizada ao longo da execução da política.

140. Nesse sentido, embora os objetivos estratégicos da política sejam logicamente coerentes entre si, espera-se que haja tal planejamento direcionado para o atingimento de cada objetivo. Assim, de acordo com a situação encontrada, observa-se que as ações apresentadas não são suficientes para caracterizar a especificação, mensurabilidade e delimitação dos demais objetivos da PNAB.

141. Finalmente, cabe pontuar sobre a característica interfederativa da PNAB, onde as responsabilidades de planejamento, estruturação e execução não são exclusivas da União, sendo, então, compartilhadas com os demais entes federativos. Assim, não há de se esperar que o MinC esgote os níveis de planejamento e detalhamento dos objetivos da política. Porém, faz-se necessário que haja, sim, uma estruturação desses objetivos a nível ministerial, para além do âmbito da governança, trazendo também os fatores de especificação, mensurabilidade e delimitação temporal, com vistas a promover o devido direcionamento das ações dos estados e municípios e o processo de monitoramento e avaliação.

142. Nessa perspectiva, o MinC informou que a estruturação de metas complementares esperadas pelo Ministério, que sejam quantificáveis e delimitadas para o curto, médio e longo prazo, serão definidas no âmbito do Comitê Gestor da PNAB (peça 23, p. 12-14). Assim, apesar de ainda haver lacunas na estruturação de um planejamento detalhado a nível ministerial para o atingimento dos objetivos da política, observa-se que as ações identificadas e informações analisadas revelam que o órgão tem apresentado comprometimento com o alcance dos resultados PNAB.

143. Em conclusão, propõe-se **recomendar** ao Ministério da Cultura que estabeleça metas de curto, médio e longo prazo para a política e seus ciclos, segundo os critérios SMART, indo além das metas de caráter gerencial ou de governança, considerando que o conjunto de metas a serem definidas deve orientar a implementação das ações necessárias ao cumprimento dos objetivos estratégicos da PNAB.

Questão 5.6 – A política tem indicadores de efetividade, eficácia e eficiência definidos?

Achado 6: A política tem alguns indicadores, mas insuficientes para contemplar adequadamente as dimensões de eficiência, eficácia e efetividade da política

144. De acordo com as informações analisadas, verifica-se que a política atende parcialmente à questão, uma vez que, em que pese o MinC ter indicado dois indicadores, ela ainda não possui um conjunto sólido de indicadores de efetividade, eficácia e eficiência definidos, embora haja dados e recursos para a construção de tais indicadores.

145. De início, tem-se que a definição de indicadores de desempenho para políticas públicas é essencial para assegurar a efetividade, eficácia, eficiência e transparência das ações governamentais, possibilitando o monitoramento contínuo, a avaliação de resultados e a realimentação do processo decisório. Além disso, a existência de indicadores contribui para o processo de prestação de contas à sociedade e fortalece os mecanismos de controle social. Dessa forma, indicadores são instrumentos estratégicos na mensuração do alcance dos objetivos públicos e devem estar alinhados às metas previamente estabelecidas nos planos e programas governamentais, como as políticas públicas. Por fim, esses instrumentos se fazem relevantes na promoção de políticas baseadas em evidências, com foco em resultados concretos para a população.

146. Considerando, então, a relação entre definição de indicadores e definição de objetivos, entende-se que a análise técnica dessa questão está relacionada à avaliação da questão 5.5, que constatou deficiências na especificidade, mensuração e delimitação temporal dos objetivos da PNAB (Achado 5). Nesse contexto, verifica-se que tais deficiências afetam negativamente a construção de indicadores, uma vez que, na falta de especificidade, mensuração e delimitação temporal dos objetivos, não é possível obter clareza do que se avalia, como abordado ao longo do Achado 5 (questão 5.5).

147. Isto posto, o Ministério da Cultura apresentou alguns indicadores que estão sendo utilizados no âmbito da PNAB atualmente. Tendo como base principalmente as informações disponibilizadas no Painel de Dados da PNAB, o MinC apontou a taxa de adesão dos entes como um indicador de eficácia e a taxa de utilização de recursos como um indicador de eficiência (peça 18, p. 4).

148. Assim, em que pese esses indicadores serem relevantes para a política pública, eles não contemplam a totalidade e a complexidade necessária para mensuração do alcance dos objetivos propostos pela PNAB. Além disso, tais indicadores parecem se relacionar mais diretamente à gestão e operacionalização da política e não necessariamente ao seu impacto na produção e no consumo cultural direcionados pelos objetivos da política.

149. Nesse sentido, destaca-se a importância de o Ministério desenvolver um plano de direcionamento, especificação, mensuração e delimitação temporal dos objetivos estratégicos elencados na Lei da PNAB, para que, assim, sejam definidos indicadores concretos, diversos e objetivos para o acompanhamento do desempenho da política. Adicionalmente, apesar dessa demanda ser um requisito para qualquer política pública, ela se torna ainda mais relevante no contexto da PNAB, devido à sua característica nacional e interfederativa e à expressividade dos recursos envolvidos.

150. Nesse contexto, o Ministério informou que o Comitê Gestor da PNAB está desenvolvendo uma estratégia de definição de uma base mais ampla de indicadores. Além disso, foram apontadas algumas ações que o órgão tem executado no sentido de estruturar a formulação de indicadores, como, por exemplo, iniciativa de padronização de dados e desenvolvimento de soluções tecnológicas para sistematização e unificação de informações relacionadas à implementação da política (peça 18, p. 4).

151. Essas ações são pertinentes e relevantes para a maturidade da PNAB, mas também revelam o fato de que, atualmente, a política ainda se encontra sem um conjunto de indicadores consolidados para o seu monitoramento e avaliação. Nessa perspectiva, destaca-se que, embora o processo de criação de novos indicadores ao longo da execução da política seja um fenômeno natural, espera-se que os objetivos da política sejam traduzidos em metas e indicadores monitoráveis, consolidando uma concepção e implementação baseadas em evidências.

152. Especificamente no contexto da PNAB, esse processo se revela viável uma vez que a política teve como base os resultados da LAB 1, assim como resultados de pesquisas e estudos envolvendo a matéria, a exemplo do estudo do IBGE citado no item 84. Dessa forma, observa-se que existem dados e recursos aplicáveis para que o MinC defina e utilize, desde já, indicadores voltados ao acompanhamento do desempenho da política, sem depender exclusivamente do processo de estruturação e desenvolvimento de novos indicadores ao longo da execução da PNAB.

153. Deste modo, propõe-se **recomendar** ao Ministério da Cultura que defina indicadores para a PNAB, que tenham dados disponíveis, prazos e responsáveis para a sua coleta e aferição, observando os critérios SMART, contemplando as dimensões de eficiência, eficácia, efetividade, equidade e outras que se mostrarem pertinentes, a fim de possibilitar o monitoramento da política, de suas metas e resultados, sem prejuízo da continuidade das ações de coleta e tratamento de dados para o desenvolvimento de novos indicadores ao longo da execução da política.

Questão 5.7 – A política tem uma linha de base estabelecida?

Achado 7: A política não tem uma linha de base estabelecida

154. A política **não** atende à questão 5.7, uma vez que, apesar de haver dados sobre a situação do setor cultural, os quais poderiam, em tese, ser utilizados para o estabelecimento de linhas de base para a PNAB, esses dados não possuem padronização nem foram consolidados e apropriados pelo Ministério da Cultura para a definição de linhas de base para a política.

155. Para iniciar a análise técnica dessa questão, há que se destacar que a PNAB foi concebida por iniciativa do Poder Legislativo, logo em seguida à execução da LAB 1, num momento em que não havia um ministério específico para a Cultura.

156. Tal fator pode ter representado uma barreira para a gestão e o tratamento dos dados referentes à LAB 1 quando da formulação da PNAB. Dessa forma, verifica-se que a concepção da Política Nacional Aldir Blanc não contou com um estudo específico para definição de uma linha de base estruturada, mas se deu prioritariamente com base nas demandas históricas do setor cultural, bem como pelos impactos percebidos por meio da execução da LAB 1.

157. Adicionalmente, o MinC apontou outros fatores que prejudicaram a produção e sistematização de dados e informações sobre a LAB 1, como, por exemplo: i) falta de integração dos sistemas de gestão da cultura dos entes federativos; ii) falta de padronização das nomenclaturas utilizadas na gestão do fomento cultural; e iii) descontinuidade do Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC), devido à extinção do Ministério da Cultura entre 2019 e 2022, ocasionando dispersão dos dados em sistemas diversos e dificultando a geração de relatórios unificados e a implementação de ferramentas analíticas mais avançadas (peça 23, p. 15).

158. O Ministério ainda informou que foi constatado que as informações presentes nos Relatórios de Gestão da LAB 1 eram insuficientes para subsidiar uma análise mais qualitativa da política. De acordo com o MinC, tal conclusão se deu a partir do estudo 'LAB nos Estados e Municípios: Pesquisa Nacional de Implementação e Resultados da Lei Aldir Blanc', fruto de Termo de Execução Descentralizada celebrado com o Observatório da Economia Criativa – OBEC, da Universidade Federal da Bahia (UFBA), com o objetivo de analisar os resultados da implementação da LAB 1 a partir de dados de cadastros, relatórios e prestações de contas dos estados e municípios (peça 23, p. 15).

159. Considerando, então, os fatores apresentados acima referentes às condições enfrentadas à época da formulação da PNAB, verifica-se que, desde a execução da LAB 1, foram publicados alguns estudos que apresentam tanto dados e resultados relativos à referida política emergencial quanto análises sobre o setor cultural em geral. Como exemplos desses estudos, além do relatório elaborado pelo OBEC, podem-se citar: i) Sistema de Informação e Indicadores Culturais – 2011-2021, estudo realizado pelo IBGE (peça 29); ii) Pesquisa Panorama Nacional da Lei Aldir Blanc, também realizada pelo OBEC (<https://obec.ufba.br/lab/> e peças 58 a 60); e iii) Boletim IPEA Cultura 2023 – Políticas Sociais: acompanhamento e análise (peça 33).

160. Sendo assim, observa-se que existem dados que podem ser utilizados para a definição de uma linha de base para as metas da PNAB. Tendo em vista, então, que desde 2023 a Cultura voltou a ter um Ministério próprio, destaque-se a relevância de haver um trabalho de tratamento dos dados disponíveis com vistas a estruturação de uma linha de base na qual as metas, indicadores e ações referentes à PNAB devem se fundamentar.

161. Adicionalmente, ressalte-se a relação entre definição da linha base e o estabelecimento de objetivos, metas e indicadores, tratado nas questões 5.5 e 5.6. Considerando a necessidade apontada de se estabelecer objetivos claros, coerentes, específicos, mensuráveis, apropriados, realistas e delimitados no tempo, assim como de se definir indicadores de desempenho para a PNAB, a demanda de se estabelecer uma linha de base se faz ainda mais assente, uma vez que norteará a definição dos objetivos e indicadores da política. Em relação a esse tema, o MinC informou que 'tem se debruçado sobre o aprimoramento da capacidade institucional de coletar e sistematizar informações e dados sobre a Política Nacional Aldir Blanc, entendendo esta como uma prioridade para o planejamento estratégico da política' (peça 23, p. 16, item 6.6).

162. Sendo assim, propõe-se **recomendar** ao Ministério da Cultura que defina e formalize uma linha de base para as metas e indicadores da política, a partir da coleta, sistematização, tratamento e análise de dados da PNAB e do setor cultural, assim como que dê a devida transparência do processo e do produto final.

Questão 5.8 – A política tem metas objetivas de entrega de produto e de alcance de resultados?

Achado 8: A política **tem algumas metas estabelecidas, as quais não abrangem todos os objetivos estratégicos**

163. A partir das informações analisadas, verifica-se que a PNAB atende parcialmente à questão 5.8, tendo em vista que, apesar de existirem algumas metas estabelecidas, não é possível identificar um conjunto sólido de metas que abranjam os resultados esperados pela política como um todo, sendo que o planejamento em sua grande parte ainda se limita ao nível estratégico dos objetivos propostos na Lei 14.399/2022.

164. Assim como discutido ao longo da análise da questão 5.5, de acordo com as informações prestadas pelo MinC e aquelas identificadas pela equipe de auditoria, observa-se que o Ministério ainda não realizou um trabalho estruturado para definição de metas específicas, mensuráveis, apropriadas, realistas e com prazo determinado (conceito SMART) a partir dos objetivos estratégicos da política, ainda que se pondere que o MinC não é o único responsável pela definição de metas, dado que a PNAB possui um caráter interfederativo.

165. Isso posto, tem-se que a responsabilidade dos estados e municípios no desenvolvimento de metas se revela na elaboração do Plano de Ação e do Plano de Aplicação dos Recursos, como exposto pelo MinC no trecho transcrito abaixo (peça 18, p. 5):

Na dimensão específica, as metas de produtos entregues à sociedade são pactuadas com os entes federativos e expressamente especificadas nos Planos de Aplicação de Recursos, preenchidos pelos entes para aferição do recurso. Cada Plano de Aplicação de Recursos apresenta uma lista de 'produtos/entregas' resultantes da atividade desenvolvida.

O Plano de Aplicação dos Recursos apresenta detalhamento do Plano de Ação cadastrado pelo ente federativo na Plataforma Transfere.gov no momento da adesão à Política Nacional Aldir Blanc. A partir das metas e ações já definidas no Plano de Ação, o documento descreve as atividades, respectivos valores, resultados esperados, dentre outras informações que nortearão a execução dos recursos.

166. Considerando, então, que o Plano de Ação e o Plano de Aplicação dos Recursos são instrumentos que devem ser entregues pelo ente mediante adesão à PNAB, percebe-se que as metas contempladas nos documentos em questão apresentam um caráter pontual, não representando necessariamente um planejamento integral da política. Assim, apesar da relevância dessas metas, que representam, de fato, a concretização da política, fica evidente a necessidade da estruturação de metas objetivas (SMART) para a política como um todo, a nível ministerial, de forma a contemplar e direcionar a entrega de produtos e o alcance dos resultados propostos pelos objetivos estratégicos da PNAB.

167. Nesse contexto, uma das metas apontadas pelo MinC foi a de repasse financeiro aos entes federativos estabelecida originalmente pela Lei 14.399/2022: R\$ 15 bilhões em cinco anos, sendo R\$ 3 bilhões a cada ano (peça 18, p. 5; sobre as alterações no montante a ser repassado promovidas pela Lei 15.132/2025, ver capítulo 'VI. Informações Complementares'). Além dessa meta, o Ministério indicou as diretrizes obrigatórias estabelecidas pela União de percentual mínimo de destinação de recursos da PNAB às ações da Política Nacional de Cultura Viva (25%) e ao incentivo direto a programas, projetos e ações de democratização do acesso à fruição e à produção artística e cultural em áreas periféricas, urbanas e rurais, bem como em áreas de povos e comunidades tradicionais (20%) – peça 18, p. 5.

168. Em que pese serem exemplos de metas SMART relacionadas a objetivos da PNAB, sobretudo o de democratizar o acesso à fruição e à produção artística e cultural (art. 2º, inciso III, da Lei 14.399/2022), elas não compreendem a totalidade e a complexidade dos objetivos estratégicos da política, destacando a carência de desenvolvimento de um conjunto sólido e detalhado de metas objetivas para a PNAB. Nesse sentido, assim como mencionado nas análises das questões anteriores, o MinC informou que executará um processo de estruturação de planejamento, no âmbito do Comitê Gestor da PNAB, para estabelecimento de novas metas de curto, médio e longo prazo para a política (peça 23, p. 12, 14 e 16).

169. Por fim, registre-se que a proposta de recomendação feita na questão 5.5 já contempla as oportunidades de melhoria descritas neste Achado.

Questão 5.9 – O público-alvo que será alcançado pela política pública está bem delimitado e caracterizado?

Achado 9: O público-alvo da Política Nacional Aldir Blanc encontra-se devidamente delimitado e caracterizado

170. Conforme disposto no art. 4º da Lei 14.399/2022, a PNAB tem como beneficiários os trabalhadores da cultura e as entidades e pessoas físicas e jurídicas que atuem na produção, na difusão, na promoção, na preservação e na aquisição de bens, produtos ou serviços artísticos e culturais, inclusive o patrimônio cultural material e imaterial. A legislação contempla uma ampla gama de agentes culturais, incluindo artistas, grupos, coletivos, técnicos, produtores e gestores, bem como organizações da sociedade civil, pontos e pontões de cultura, entidades privadas com e sem fins lucrativos, fundações e cooperativas culturais.

171. Além disso, normativos infralegais, como o Decreto 11.740/2023, e outros artigos da Lei preveem critérios de elegibilidade e contribuem com a delimitação e caracterização do público-alvo da política, tal como o art. 10º e seus incisos, que trazem requisitos e exemplos de 'espaços, ambientes e iniciativas artístico-culturais' passíveis de subsídio com recursos da política. Todas essas previsões normativas direcionam a promoção da inclusão e a equidade no acesso aos recursos públicos destinados por meio da PNAB, reforçando a caracterização do público beneficiário.

172. Nesse sentido, observa-se que a delimitação do público-alvo também se manifesta por meio da explicitação dos objetivos e diretrizes da política, conforme previsto no art. 2º da Lei 14.399/2022, que orientam a atuação dos entes federativos na execução das ações culturais de forma democrática, descentralizada, transparente e com critérios de equidade territorial e social. Tais diretrizes reforçam o foco no público beneficiário da política.

173. Sendo assim, verifica-se que a PNAB contempla um público-alvo bem definido, com critérios legais que permitem a identificação dos beneficiários, ao passo que assegura a inclusão de segmentos culturais diversos. Isso posto, observa-se que tal delimitação e caracterização contribui para a maturidade e, conseqüentemente, para a efetividade da política pública.

V.2. Achados relativos à qualidade da implementação da política pública

174. O estágio de implementação de uma política pública consiste na execução prática das decisões formuladas, por meio da mobilização de recursos, arranjos institucionais e instrumentos de gestão. Essa fase é determinante para o alcance dos resultados previstos e se estrutura em três fases principais:

a) **estruturação da governança e da gestão**, que envolve a definição de estruturas de governança de gestão de riscos e controles internos, de monitoramento e de avaliação da política pública, bem como do plano de implementação da política (business case), dos processos e operações necessárias ao seu funcionamento;

b) **alocação e gestão de recursos orçamentários e financeiros**, que envolve, entre outras coisas, a identificação das fontes de financiamento e a disponibilização tempestiva de créditos orçamentários e recursos financeiros necessários à implementação da política pública; e

c) **operação e monitoramento**, que é o momento em que regras, rotinas e processos são convertidos de intenções em ações e no qual se produzem os resultados concretos da política pública.

175. Os trâmites formais dessa etapa envolvem, entre outros, a descentralização de recursos, a celebração de convênios, contratos ou termos de execução descentralizada, definição de protocolos operacionais, além da implementação de sistemas de informação e monitoramento. Os atores envolvidos variam de acordo com a política, podendo incluir órgãos e entidades de administração pública direta e indireta, governos subnacionais, organizações da sociedade civil, operadores privados e instâncias de controle social. A atuação integrada entre esses agentes é essencial para garantir a aderência entre o planejado e o executado, bem como para garantir a transparência, a eficiência e a responsabilização no uso dos recursos públicos. Dessa forma, a

implementação não se limita à execução mecânica de ações, mas constitui uma etapa estratégica que condiciona os resultados e impactos da política pública.

176. Dentro do bloco de implementação, para subsidiar a análise da maturidade da PNAB, foram consideradas cinco questões a respeito da estruturação da governança e gestão, uma questão sobre alocação e gestão de recursos, e quatro questões sobre operações e monitoramento.

Questão 6.1 – As estruturas de coordenação estão institucionalizadas?

Achado 10: A política conta com uma estrutura de coordenação parcialmente institucionalizada

177. A Política Nacional Aldir Blanc encontra-se em fase de construção de sua estrutura de coordenação. Embora os normativos vigentes estabeleçam competências gerais para a União e os entes federativos, ainda há a necessidade de uma definição mais precisa dos papéis institucionais, dos fluxos de informação e de um modelo estruturado de comunicação e cooperação intergovernamental, que possibilite uma implementação transparente e eficiente da política pública.

178. De acordo com o RC-PP, uma estrutura de coordenação deve garantir uma articulação eficiente entre os diferentes atores envolvidos na implementação da política pública, promover coerência entre as ações e alinhamento estratégico. Ela deve ser formalmente definida em normas, instrumentos de governança ou arranjos interinstitucionais que estabeleçam claramente os papéis, responsabilidades, fluxos de informação e mecanismos de tomada de decisão. A cooperação não deve se limitar a interações pontuais ou informais, mas funcionar de forma contínua, com instâncias de diálogo regulares, pactuação de metas, gestão de conflitos e monitoramento conjunto dos resultados.

179. Além disso, espera-se que uma estrutura de coordenação disponha de mecanismos que visem a garantia da representação dos diferentes níveis federativos e setores envolvidos e o apoio à implementação integrada das ações. Também é visto como uma boa prática a existência de um suporte técnico-administrativo, com indicadores que permitam avaliar a efetividade da governança. A ausência dessa cooperação institucionalizada pode resultar em sobreposição de esforços, lacunas na execução, baixa eficiência e perda de foco nos objetivos estratégicos.

180. Ainda sobre o tema, vale destacar o Projeto de Lei Complementar 494/2018, em tramitação na Câmara dos Deputados e que visa estabelecer requisitos técnicos para o encaminhamento de proposições legislativas que instituem políticas públicas. Em seu art. 17-B, o Projeto dispõe o seguinte:

Art. 17-B. Na concepção das políticas públicas, de forma a incrementar a capacidade de governança e gestão da Administração Pública, devem ser definidos:

I – os responsáveis pela coordenação e articulação das ações concernentes à política;

II – a atuação dos diversos órgãos, instituições e esferas de governo envolvidos, garantindo a coerência e a sinergia da ação estatal nas dimensões econômica, social e ambiental e incentivando a participação social no processo decisório das políticas públicas;

III – as competências das principais partes envolvidas na política pública, incluindo os respectivos objetivos, papéis, responsabilidades, recursos e obrigações;

VIII – a formalização dos processos decisórios correlatos, incluindo o registro da motivação e do conjunto de evidências que embasam a escolha política;

Parágrafo único. O órgão responsável pela condução da política deverá publicar, para conhecimento de todas as partes interessadas, a estrutura de governança vigente na política pública.

181. No tocante especificamente à Política Nacional Aldir Blanc, o Decreto 11.740/2023 estabelece que a implementação da PNAB deve ocorrer com base em mecanismos de governança participativa e gestão coordenada, sob a supervisão e apoio técnico do Ministério da Cultura. Cabe ao órgão federal a responsabilidade de articular os entes federativos, oferecer apoio institucional, promover capacitação técnica, e estimular a implantação e o funcionamento regular do Sistema Nacional de Cultura em âmbito local (art. 19, incisos II e III).

182. Considerando então os referenciais de governança pública e gestão federativa e as diretrizes da própria política, entende-se que a estrutura de coordenação da PNAB só pode ser considerada institucionalizada quando observar os seguintes elementos:

- a) **plataforma de gestão integrada**, transparente e atualizada, com capacidade de gerar dados confiáveis, apoiar o monitoramento dos indicadores da política e promover a troca de informações e boas práticas entre os entes federativos;
- b) **Sistema Nacional de Cultura** regulamentado e implantado nos entes subnacionais; e
- c) **instância de coordenação federativa**, preferencialmente sob a forma de comissão intergovernamental, com participação dos entes federados, conselhos de cultura e sociedade civil, que atue de forma articulada na deliberação, monitoramento e avaliação da política.

183. Questionado se 'as estruturas de coordenação da política estão institucionalizadas', o MinC afirma que, desde 2023, vem estruturando instâncias formais para regulamentação e coordenação da PNAB. Destaca a criação de Grupo de Trabalho para elaboração de normativos (Portaria – MinC 50/2023) e, mais recentemente, do Comitê Gestor da PNAB (Portaria – MinC 170/2025), instância colegiada interna, com função consultiva, responsável por acompanhar a implementação, orientar estados e municípios, propor aprimoramentos normativos e garantir o alinhamento da política aos seus objetivos legais (peças 37 e 38).

184. Em resposta aos procedimentos adicionais, o MinC informa que a coordenação do Comitê Gestor está a cargo da Secretaria Executiva do Ministério da Cultura (peça 23, item 8.1). Essa assume a responsabilidade pela organização de pauta e chamamento das reuniões (com divulgação interna dos pontos de pauta), planejamento, consolidação e transparência das discussões realizadas no âmbito do Comitê Gestor. Entretanto, o CG ainda não possui um regimento interno normatizado e vigente, que regulamente seu exercício com competências, responsabilidades e transparência.

185. Outro ponto importante na coordenação de uma política interfederativa é a articulação e comunicação entre os entes envolvidos. Nesse aspecto, como a Portaria – MinC 170/2025, de institucionalização do CG, não prevê a representação permanente dos entes, o Ministério esclarece que, no âmbito do Comitê, estados, Distrito Federal e municípios participam por meio de eventual convite a entidades representativas, consoante art. 4º, § 2º, da Portaria:

§ 2º Poderão ser convidados a participar das reuniões do Comitê Gestor da PNAB, sem direito a voto, representantes do Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes Estaduais de Cultura ou outras entidades e representantes de estados, municípios e Distrito Federal, sempre que a pauta guardar relação com as competências desses; poderão também ser convidados representantes do Ministério da Cultura ou de outros órgãos e entidades, públicos e privados, para participar de suas reuniões, com propósito de contribuir em temas específicos de competência do Comitê Gestor da PNAB.

186. Nesse contexto, vale comentar que a Lei 14.835/2024, que institui o Marco Regulatório do Sistema Nacional de Cultura, estabelece regime de colaboração federativa e prevê a criação da Comissão Intergestores Tripartite do SNC. Tal Comissão constituirá instância competente de articulação entre os entes federativos na elaboração de diretrizes para as políticas de âmbito nacional, a exemplo da PNAB, subsidiando e mantendo interlocução sistemática com o CG da PNAB.

187. De acordo com o MinC, a referida Lei está em processo de regulamentação e minuta do Decreto com vistas à instalação da Comissão Intergestores está em processo de pactuação junto à Presidência da República (peça 69, item 38).

188. A Diretoria do SNC, vinculada à Secretaria dos Comitês de Cultura, é responsável pelo acompanhamento da implementação dos sistemas locais de cultura. Para tanto, a referida Diretoria faz a análise da documentação enviada pelos entes na Plataforma SNC, realiza a verificação da legalidade dos atos normativos, emite notificações para ajustes e aprova as legislações compatíveis do Sistema.

189. Adicionalmente, o Ministério presta apoio técnico aos entes subnacionais, por meio de orientações, cursos e conteúdos voltados para a formação de gestores e agentes culturais, como o curso 'Como institucionalizar e implementar um sistema de cultura local', disponibilizado em parceria com a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP).

190. Até junho de 2025, 3.663 municípios haviam aderido ao SNC. Apesar da adesão e das ações de apoio, a ausência de regulamentação da Lei 14.835/2024 limita a operacionalização das instâncias da pactuação previstas.

191. No tocante especificamente à PNAB, o MinC esclarece que as Secretarias do Ministério vêm prestando apoio e assistência técnica, seja por meio de material escrito e audiovisual, seja por meio do atendimento direto. Nesse contexto, a Diretoria de Assistência Técnica da Secretaria dos Comitês de Cultura tem competência específica para apoiar tecnicamente estados, DF e municípios quanto à formulação, execução e monitoramento das políticas culturais, em conformidade com o previsto nos arts. 36 e 39 do Decreto 11.336/2023 (peça 23, item 12.3).

192. A referida Diretoria realiza ações de formação e capacitação presenciais e virtuais, denominadas 'Circula Minc', em todas as unidades da federação. O apoio também se dá por meio dos canais de atendimento, que somam 4.600 e-mails respondidos até 25/2/2025, segundo o Ministério (peças 23 e 39).

193. Embora se reconheça que o MinC vem envidando esforços para cumprir com suas responsabilidades institucionais, mediante iniciativas voltadas ao acompanhamento da implementação da PNAB, orientação aos entes federados, proposição de aprimoramentos normativos e busca de alinhamento da política aos seus objetivos legais, ainda se observam limitações relevantes na articulação intergovernamental. Essas limitações comprometem a efetividade da coordenação federativa e se manifestam, entre outros aspectos, nos seguintes pontos:

a) não foi observado canal de comunicação institucional exclusivo para a política, tampouco um protocolo formal de articulação que o substitua. Espera-se que tais instrumentos possam configurar uma estrutura transversal, com capacidade de gerar dados estratégicos, sistematizar boas práticas e lições aprendidas de aproveitamento mútuo, apoiar o monitoramento da política e viabilizar respostas ágeis e integradas entre os entes federativos;

b) o Sistema Nacional de Cultura está em processo de regulamentação; e

c) a participação dos entes subnacionais no Comitê Gestor ocorre de forma indireta, por meio do Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes Estaduais de Cultura ou outra instância similar, mediante convite e sem direito a voto, o que restringe o caráter deliberativo e a corresponsabilidade no processo decisório.

152. Ante o exposto, conclui-se que, até o momento, a PNAB conta com uma estrutura de coordenação parcialmente institucionalizada. Além disso, considerando que a fragilidade da estrutura de coordenação pode comprometer a eficácia da execução descentralizada da política, dificultar o controle social, limitar o alcance dos objetivos da PNAB e enfraquecer a institucionalização das políticas culturais em nível subnacional, propõe-se **recomendar** ao Ministério da Cultura que:

a) em articulação com os entes federativos, considerando as experiências e dificuldades já vivenciadas na implementação da política, avalie a criação de mecanismos mais efetivos de comunicação e cooperação intergovernamental, com vistas a promover a integração entre os entes, viabilizar a troca sistemática de informações estratégicas e fortalecer a implementação da PNAB em todo o território nacional;

b) reavalie a composição e o funcionamento do Comitê Gestor, com especial atenção à ampliação da participação e do poder deliberativo dos entes federativos nesse espaço de governança;

c) promova a regulamentação dos trabalhos do Comitê Gestor, de modo a explicitar os papéis institucionais de seus membros, os fluxos de informação e deliberação, bem como os mecanismos de transparência e publicidade das decisões adotadas.

Questão 6.3 – As estruturas de gestão de riscos e controles internos estão institucionalizadas?

Achado 11: As estruturas de gestão de riscos e controles internos *não* estão institucionalizadas

194. Atualmente, a Política Nacional Aldir Blanc não conta com uma estrutura de gestão de riscos e controle interno institucionalizada.

195. A institucionalização de uma estrutura de gestão de riscos e controle interno constitui um elemento essencial para assegurar a boa governança, a eficiência administrativa e a integridade da atuação estatal no âmbito de políticas públicas. Ao serem institucionalizadas, aumentam a capacidade de resposta em eventual materialização do risco e permitem decisões mais bem fundamentadas por parte dos agentes públicos, contribuindo para a estabilidade e para o alcance dos resultados da política.

196. Segundo o Decreto 9.203/2017, fazem parte das diretrizes da boa governança pública a implementação de controles internos fundamentados na gestão de riscos, bem como a definição formal das funções, competências e responsabilidades das estruturas e dos arranjos institucionais.

197. Ainda de acordo com o Decreto 9.203/2017, os sistemas de gestão de riscos e de controles internos devem ser orientados à **identificação, avaliação, tratamento, monitoramento e análise crítica dos riscos que possam comprometer a implementação da estratégia e o alcance dos objetivos institucionais**. O dispositivo ainda define princípios fundamentais para essa gestão, como a implementação sistemática, estruturada e documentada, sempre subordinada ao interesse público; e a adoção de controles internos proporcionais aos riscos identificados, com base na análise de causas, impactos e relação custo-benefício.

198. Questionado ‘se a estrutura de gestão de riscos e controle interno está institucionalizada no âmbito da PNAB’, o MinC responde que ‘parcialmente’ e destaca que:

Em 2023, a Portaria MINC nº 50 instituiu Grupo de Trabalho (GT) com competência para propor normativos necessários à regulamentação da Lei nº 14.399, de 2022. Recentemente, a Portaria MINC nº 170, de 10 de janeiro de 2025 instituiu o Comitê Gestor no MinC com o objetivo de coordenar e orientar a execução da Política Nacional Aldir Blanc.

O debate e deliberações feitos nessas instâncias consideram as situações entendidas como críticas e com potencial de riscos para a operacionalização da política, de acordo com os problemas reportados pelas áreas do Ministério envolvidas na política. Participam do Comitê Gestor, além das diversas Secretarias e Subsecretarias envolvidas com a operacionalização da política, a Assessoria Especial de Controle Interno e a Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Cultura. (peça 18, pergunta 6.3)

199. A equipe de auditoria avaliou a justificativa fornecida, bem como as evidências anexadas (Portaria – MinC 50/2023 e Portaria – MinC 170/2025), e as considerou insuficientes para esclarecer integralmente a questão 6.3. Diante disso, optou-se por incluir, nos procedimentos adicionais, as seguintes perguntas complementares, com o objetivo de aprofundar a análise e obter os esclarecimentos necessários à adequada compreensão da matéria:

a) De acordo com as respostas apresentadas, a gestão de riscos e controles internos acontece no âmbito do Comitê Gestor. No entanto, a portaria de criação do CG não prevê tal competência. Existe expectativa de institucionalização dessa responsabilidade? Se sim, por que meio?

b) A gestão de riscos envolve um processo estruturado para identificar, avaliar, tratar e monitorar riscos que podem impactar os objetivos de uma organização ou atividade (no caso, uma política pública). O CG será a instância responsável por todas as etapas do processo (identificação, análise da probabilidade e impacto, definição da tolerância ao risco e priorização, levantamento e definição de estratégias para lidar com os riscos, monitoramento, revisão e comunicação)? Outras instâncias do MinC atuarão em partes do processo ou prestarão apoio ao CG? Como se dará a interlocução entre essas instâncias e o Comitê Gestor?

200. Em resposta, o MinC afirma que:

A Política Nacional Aldir Blanc é uma política de fomento direto que surgiu no contexto pandêmico, para atender ao setor cultural em um contexto societal bastante crítico. Por isso, muitos dos controles internos e procedimentos como a gestão de riscos foram realizados de forma inicialmente setorializada e concomitante com a própria execução (vide documento SEI nº 2149769).

Desse modo, alguns procedimentos estão atualmente em processo de planejamento no âmbito da Secretaria Executiva do MinC, em um contexto de reestruturação e reconstrução da pasta da cultura na atual gestão do governo.

Um dos pontos que está sendo alvo do planejamento é a instalação da gestão de riscos no âmbito do Comitê Gestor da Política Nacional Aldir Blanc. A recente Portaria MinC nº 170, de 10 de janeiro de 2025, que institui o Comitê Gestor da Política Nacional Aldir Blanc de Fomento à Cultura, surge a partir de um esforço da atual gestão do ministério de institucionalização do planejamento, do acompanhamento e do monitoramento da política pública. Sua instalação representa também o fortalecimento dos mecanismos de controle para gerar resultados positivos para a política pública.

A formalização da competência de gestão de riscos, bem como a discussão ampliada de competências a ela relacionadas, constará na pauta de reunião futura do Colegiado, conforme definido pela Secretaria Executiva do MinC, que coordena os trabalhos do Comitê Gestor.

Cabe destacar, ainda, que, no contexto de reestruturação do MinC, a Assessoria Especial de Controle Interno AECI elaborou um documento denominado 'Metodologia de Gestão de Riscos' (2024, vide documento SEI nº 2149796), aprovado e publicizado por meio da Portaria MinC nº 168, de 10 de dezembro de 2024 (2149511), cujo objetivo é oferecer um padrão metodológico para o gerenciamento de riscos e para os controles internos no âmbito do Ministério da Cultura. A discussão sobre a aplicação desta metodologia para a gestão da Política Nacional Aldir Blanc constará, portanto, na pauta de reunião futura do Comitê Gestor. A AECI prestará apoio ao Comitê Gestor na gestão de riscos e controles internos.

Há ainda outras instâncias do MinC que poderão prestar auxílio no controle interno, como, por exemplo, o Comitê de apoio à Gestão, Governança, Riscos e Controle – CGRC, que opera como instância interna de apoio à governança de temas transversais no âmbito do Ministério da Cultura, conforme Portaria MinC nº 121, de 9 de abril de 2024 (2149505). Dessa forma, o CGRC é um colegiado interno ao MinC que também terá interlocução com o CG da Política Nacional Aldir Blanc para prestar apoio à gestão de riscos desta política pública, quando necessário. (peça 23, itens 19.1 a 19.6)

201. Ressalte-se que, para uma estrutura ser considerada institucionalizada, ela precisa ser formalmente estabelecida em normativos internos, ter responsáveis designados (com papéis e responsabilidades definidas), estar integrada ao processo decisório e operacional da gestão, fazer parte de um processo contínuo e sistemático e ser monitorada e aprimorada regularmente.

202. Além disso, é esperado que haja processos estruturados de identificação, análise, tratamento e monitoramento de riscos, com foco não apenas em aspectos administrativos, mas também nos riscos que possam comprometer os resultados esperados e o atendimento ao público-alvo.

203. Os controles internos, por sua vez, devem ser definidos com base nos riscos identificados, considerando causas, consequências e impacto, de forma proporcional e eficiente. A existência de registros documentados (tais como matrizes de risco, planos de ação, matrizes de controle, relatórios de acompanhamento), a designação de responsáveis e a integração dessas práticas ao processo decisório são sinais claros de institucionalização. Contudo, no caso da PNAB, não foram identificados:

a) previsão expressa, em instrumentos formais (plano de ação, programa, normativos), da adoção de práticas de gestão de riscos e controles;

b) processo estruturado de identificação, análise, tratamento e monitoramento de riscos;

c) mapeamento dos riscos, com responsáveis designados para tratá-los;

d) controles internos definidos em função dos riscos identificados, com medidas de mitigação, prevenção de irregularidades e melhoria de processos; e

e) documentação formal dessas práticas (mapas de riscos, relatórios, planos de resposta, registros de monitoramento).

204. Ademais, embora a formalização da competência da gestão de riscos para o Comitê Gestor e a ampliação das discussões sobre as atribuições correlatas constem como pautas futuras do Ministério, indicando a intenção de aprimoramento, isso não configura, por si só, o cumprimento dos critérios que caracterizam uma estrutura institucionalizada de gestão de riscos e controles internos no âmbito da PNAB.

205. Por conseguinte, a equipe de auditoria discorda da manifestação do MinC no sentido de que a política cumpriria parcialmente o requisito avaliado nesta questão. Considerando as evidências levantadas, entende-se que não há indícios suficientes que caracterizem o atendimento parcial ao critério, uma vez que as práticas atualmente existentes não estão formalmente integradas à governança da política, tampouco aplicadas de forma sistemática e permanente.

206. Dessa maneira, propõe-se **recomendar** ao Ministério da Cultura que proceda à efetiva gestão de riscos da política, com a institucionalização de práticas que compreendam a identificação, a análise, a avaliação, o tratamento e o monitoramento dos riscos, bem como à definição formal dos atores responsáveis pela condução dessas atividades e dos respectivos processos de trabalho.

Questão 6.4 – As estruturas de monitoramento e avaliação estão institucionalizadas?

Achado 12: As estruturas de monitoramento e avaliação estão parcialmente institucionalizadas

207. A Política Nacional Aldir Blanc conta com uma estrutura de monitoramento e avaliação parcialmente institucionalizada.

208. A institucionalização de estruturas de monitoramento e avaliação constitui elemento essencial para a efetividade e a governança de políticas públicas, na medida em que viabiliza a gestão orientada por resultados, fundamentada em evidências empíricas. Tais estruturas contribuem para o aprimoramento contínuo das ações governamentais, a transparência na alocação de recursos e a accountability perante a sociedade e os órgãos de controle. Além disso, promovem o fortalecimento da capacidade institucional e a sustentabilidade das políticas, mesmo diante de mudanças administrativas.

209. Por outro lado, a inexistência de mecanismos sistemáticos de monitoramento e avaliação compromete a eficiência e a eficácia das intervenções estatais, limita a possibilidade de correção de rumos e impede a mensuração de impactos, o que pode resultar em baixa efetividade, uso ineficiente de recursos públicos e fragilidade na prestação de contas.

210. De acordo com o Decreto 9.203/2017, são diretrizes da governança pública monitorar o desempenho e avaliar a concepção, a implementação e os resultados das políticas e das ações prioritárias para assegurar que as diretrizes estratégicas sejam observadas.

211. Já o Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU conceitua esses requisitos como:

Monitoramento é um processo que envolve a coleta de informação sobre insumos, produtos, atividades e circunstâncias que são relevantes para a efetiva implementação da política. Através dessas informações, o monitoramento analisa e verifica, num processo contínuo, se os recursos e as atividades se estão implementando segundo o programado e se as metas sobre os resultados estão sendo alcançadas ou não, indicando, ao mesmo tempo, as razões de insucesso. O monitoramento fornece a informação e as sugestões necessárias para que a gerência da política verifique o progresso da implementação, a fim de tomar as decisões cabíveis, no sentido de que as metas programadas sejam alcançadas e/ou ajustadas (BUNIVICH, 1999).

A avaliação é um processo conduzido antes, durante e/ou depois da implementação da política, onde se efetua um juízo sobre seu valor ou mérito considerando: a relevância dos objetivos e estratégias, a eficácia (ou efetividade) no alcance dos objetivos e metas esperados, a eficiência no uso de recursos, o impacto e a sustentabilidade da intervenção. (grifo nosso)

212. No âmbito da PNAB, a Instrução Normativa – MinC 19/2024 estabelecia procedimentos para o monitoramento, a avaliação de resultados e a coleta de dados no âmbito da execução da Política, incluindo diretrizes para a apresentação do Relatório de Gestão pelos entes federativos (peça 40).

213. De acordo com o art. 7º da referida IN, os entes federativos deveriam preencher um relatório de gestão parcial na Plataforma Transferegov até 31/12/2024, incluindo informações sobre a execução financeira, atividades realizadas, alterações no PAR e documentos comprobatórios, como cópias de editais e atos de adequação orçamentária.

214. Todavia, o artigo em comento foi revogado pela IN – MinC 21/2024, sem que fosse definida outra data limite para tal preenchimento. Vale ressaltar que mesmo sem uma nova data para a apresentação do relatório de gestão parcial, esse já está sendo entregue pela maioria dos entes participantes da política (peça 41).

215. Adicionalmente, o Decreto 12.409/2025, ao alterar o Decreto 11.740/2023, revogou os dispositivos que tratavam da obrigatoriedade de apresentação do relatório de gestão e dos prazos para seu envio, além de modificar a redação dos incisos que disciplinavam as responsabilidades dos entes federativos quanto ao referido relatório. A nova redação do art. 20, inciso XI, passou a estabelecer que os entes devem encaminhar ao Ministério da Cultura os documentos solicitados pela União ‘dentro das condições e prazos estabelecidos’, deixando de prever, de forma expressa, a obrigatoriedade de envio de um relatório de gestão padronizado por ciclo.

216. Diante das alterações promovidas pelos normativos supracitados, observa-se a ausência de um instrumento formalmente definido, com prazos e diretrizes específicas, para fins de monitoramento e avaliação da política, como anteriormente previsto no caso do relatório de gestão. Embora o Decreto atribua à União a competência para solicitar documentos que comprovem a execução do Plano de Ação e do Plano de Aplicação dos Recursos, não há, até o momento, regulamentação que discipline esse procedimento ou que estabeleça parâmetros uniformes para a sistematização e análise das informações recebidas.

217. Importa destacar que permanece vigente na IN 19/2024 a previsão relativa à obrigatoriedade de coleta e compartilhamento de dados pelos entes federativos, referentes aos instrumentos de fomento utilizados, agentes culturais contemplados e ações culturais realizadas. Esses dados não integram a prestação de contas, mas são fundamentais para a avaliação da PNAB e sua integração ao Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais.

218. Além das diretrizes vigentes, estabelecidas na Instrução Normativa supramencionada, a PNAB conta com um modelo específico de monitoramento institucional, coordenado pela Secretaria de Economia Criativa e Fomento Cultural. Para operacionalizar esse processo, a SEFIC estruturou doze (12) células de trabalho, cada uma composta por um ‘técnico de complexidade’ e um ‘técnico de suporte’. As doze células também contam com o apoio de 28 servidores temporários ao todo. A distribuição das células contempla um (1) núcleo dedicado exclusivamente ao monitoramento de estados e capitais, enquanto as demais onze (11) são responsáveis, em média, pelo acompanhamento de quinhentos (500) municípios cada. A atuação dessas células se dá por meio da análise dos relatórios de gestão, de outros instrumentos de captação de informações, além da comunicação direta e permanente com os entes federativos (peça 23, item 15.1, e peça 42).

219. O processo de acompanhamento baseia-se no cruzamento de dados extraídos da Plataforma Transferegov e do Banco do Brasil, o que permite tanto a verificação do envio dos relatórios de gestão quanto o controle das movimentações financeiras. As informações obtidas alimentam planilhas gerenciais (ver figura abaixo), que viabilizam um controle de cada etapa da execução. Segundo o MinC, sempre que é identificada alguma inconsistência ou descumprimento de requisitos, é emitida uma notificação ao ente federativo, solicitando manifestação ou esclarecimentos (peça 23, itens 15.1 e 15.2).

Figura 6 – Captura de tela da planilha gerencial utilizada pela SEFIC para sistematização dos dados do monitoramento

A	B	C	D	E	F	G	H	I	J
Código IBGE	Tipo	UF	Nome Ente	CNPJ Ente	Situação Plano de Ação	Nº Plano de Ação	Valor Plano	PAAR preenchido (Formulário)	Relatório de Gestão (TransfereGov)
130000	Estado	AM	Amazonas	04.312.369/0001-90	Autorizado	30882120230003-015706	R\$ 38,498,834.00	7/18/2024	APROVADO
130002	Município	AM	Alvarães	04.628.335/0001-00	Autorizado	30882120230005-020820	R\$ 137,424.44	8/7/2024	EM COMPLEMENTAÇÃO
130006	Município	AM	Amaturá	04.628.723/0001-90	Autorizado	30882120230005-021414	R\$ 88,656.60	NÃO ENVIADO	APROVADO
130008	Município	AM	Anamá	04.628.020/0001-62	Autorizado	30882120230005-021121	R\$ 89,807.35	NÃO ENVIADO	NÃO ENVIADO
130010	Município	AM	Anori	04.262.762/0001-17	Autorizado	30882120230005-015069	R\$ 138,681.08	5/28/2024	APROVADO
130014	Município	AM	Aguá	22.812.960/0001-99	Autorizado	30882120230005-021034	R\$ 159,052.86	NÃO ENVIADO	NÃO ENVIADO
130020	Município	AM	Atalaia do Norte	04.530.713/0001-18	Autorizado	30882120230005-020677	R\$ 127,589.58	7/23/2024	NÃO ENVIADO
130030	Município	AM	Autazes	04.477.642/0001-37	Autorizado	30882120230005-019915	R\$ 301,184.32	7/26/2024	NÃO ENVIADO
130040	Município	AM	Barcelos	04.271.037/0001-05	Autorizado	30882120230005-016018	R\$ 276,257.94	7/24/2024	APROVADO
130050	Município	AM	Barreirinha	04.283.040/0001-49	Autorizado	30882120230005-016510	R\$ 232,930.00	7/30/2024	APROVADO
130060	Município	AM	Benjamin Constant	04.243.978/0001-35	Autorizado	30882120230005-018330	R\$ 322,535.79	5/14/2024	APROVADO
130063	Município	AM	Beruri	04.628.111/0001-06	Autorizado	30882120230005-015067	R\$ 159,471.74	7/31/2024	NÃO ENVIADO
130068	Município	AM	Boa Vista do Ramos	04.629.283/0001-96	Autorizado	30882120230005-017904	R\$ 183,773.08	5/24/2024	APROVADO
130070	Município	AM	Boca do Acre	15.811.318/0001-20	Autorizado	30882120230005-015564	R\$ 264,989.45	4/4/2024	APROVADO
130080	Município	AM	Borba	04.477.568/0001-59	Autorizado	30882120230005-014982	R\$ 322,535.79	NÃO ENVIADO	NÃO ENVIADO
130083	Município	AM	Caapiranga	04.628.046/0001-00	Autorizado	30882120230005-018681	R\$ 143,631.30	7/25/2024	APROVADO
130090	Município	AM	Canutama	04.247.441/0001-43	Autorizado	30882120230005-019796	R\$ 130,556.81	5/29/2024	APROVADO
130100	Município	AM	Carauari	04.530.044/0001-84	Autorizado	30882120230005-021118	R\$ 219,224.91	5/21/2024	APROVADO
130110	Município	AM	Careiro	04.332.995/0001-49	Autorizado	30882120230005-015161	R\$ 237,526.19	5/27/2024	APROVADO
130115	Município	AM	Careiro da Várzea	23.006.331/0001-34	Autorizado	30882120230005-019962	R\$ 165,513.74	5/24/2024	APROVADO

Fonte: peça 23, item 11.1, subitem ‘g’.

220. A planilha gerencial utilizada pela SEFIC consolida as seguintes informações sobre os entes federativos habilitados: tipo (estado ou município), nome do ente, CNPJ, situação do plano de ação, número e valor do plano, preenchimento do PAR (data de envio do plano pelo respectivo ente) e situação do relatório de gestão na Plataforma Transferegov. Observa-se que os campos relacionados à situação do relatório de gestão trazem, de forma padronizada, o status ‘APROVADO’, ‘NÃO ENVIADO’ ou ‘EM COMPLEMENTAÇÃO’, sem detalhamento sobre o conteúdo ou qualidade das entregas. Ademais, vale ressaltar que, apesar da nomenclatura da coluna Relatório de Gestão, o conteúdo refere-se na verdade à análise do PAR.

221. A equipe de auditoria examinou ainda as informações registradas na Plataforma Transferegov, com ênfase nos relatórios de gestão parciais disponibilizados pelos entes federativos. Constatou-se que os pareceres emitidos nesses registros seguem, de modo geral, o seguinte padrão:

Relatório de Gestão Parcial aprovado, tendo em vista que foram atendidos os requisitos da Portaria MinC nº 119, de 28 de março de 2024, e do Comunicado GTPNAB/MinC nº 1, de 1º de agosto de 2024. Ressalta-se que **a presente análise se restringe à conformidade do envio dos documentos solicitados nos referidos dispositivos legais**. Se necessário, o Ministério da Cultura poderá solicitar esclarecimentos e/ou retificação em relação à análise do conteúdo dos documentos anexados. (grifo nosso)

222. Embora o Ministério informe que o monitoramento é realizado com base na análise dos relatórios de gestão, em outros instrumentos de captação de informações e na comunicação direta com os entes federativos, as evidências disponibilizadas – incluindo a tabela de controle gerencial encaminhada pelo órgão e as verificações realizadas na Plataforma Transferegov – indicam que as análises atualmente empreendidas concentram-se na verificação da conformidade documental, especialmente quanto ao envio de relatórios e planos exigidos. Não foi evidenciado, contudo, que essas análises envolvam apreciação qualitativa sobre o conteúdo dos documentos ou sobre o andamento efetivo da política em cada ente federativo.

223. Diante do exposto, observa-se que, não obstante existam estruturas e rotinas de monitoramento formalmente instituídas, com organização por meio de células regionais e utilização de instrumentos como a Plataforma Transferegov e planilhas gerenciais, o modelo atualmente adotado está centrado na verificação da conformidade documental das entregas exigidas. A ausência de critérios definidos para apreciação dos resultados, bem como de diretrizes para sua análise ao longo do ciclo da política, limita o potencial do monitoramento como ferramenta de gestão pública orientada a resultados.

224. Assim, com vistas ao aprimoramento da função de monitoramento e avaliação da PNAB, propõe-se **recomendar** ao Ministério da Cultura que:

a) realize periodicamente a análise qualitativa (impacto) da execução da PNAB em nível nacional, considerando os dados enviados pelos entes federativos e outros, incluindo critérios e indicadores que permitam avaliar a aderência das ações executadas pelos entes aos objetivos estratégicos da política e sua abrangência, incorporando tal análise qualitativa no processo regular de monitoramento e avaliação da PNAB;

b) estabeleça diretrizes que orientem a análise (qualitativa e quantitativa) de resultados parciais e impactos durante os ciclos da política, e não apenas ao seu final.

Questão 7.2 – Os recursos (financeiros, físicos, tecnológicos e humanos), necessários à implementação da política, são gerenciados?

Achado 13: Os recursos (financeiros, físicos, tecnológicos e humanos), necessários à implementação da política, são **parcialmente gerenciados**

225. Os recursos (financeiros, físicos, tecnológicos e humanos) necessários à implementação da Política Nacional Aldir Blanc são parcialmente gerenciados, pois apesar de avanços na estruturação institucional e na operacionalização da política, a PNAB apresenta lacuna normativa quanto aos recursos não utilizados, bem como fragilidades na gestão integrada junto aos entes federativos.

226. Entende-se que os recursos necessários à implementação de uma política devem não apenas ser fornecidos, mas também gerenciados. Segundo o Guia Prático de Análise Ex Ante de Políticas Públicas, do Governo Federal, espera-se que o gerenciamento dos recursos financeiros, físicos, tecnológicos e humanos necessários à implementação da política pública seja conduzido de forma **planejada, eficiente e integrada**. Ainda de acordo com o mesmo Guia, o planejamento deve considerar as necessidades da política, os objetivos a serem realizados e as capacidades previamente entregues, garantindo que a alocação de recursos ocorra de maneira tempestiva, equitativa e compatível com a complexidade das ações previstas.

227. Outros marcos teóricos como o Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública, deste TCU, o Guia do Conhecimento em Gerenciamento de Projetos (PMBOK, 5ª ed.) e o Referencial de Avaliação de Políticas Públicas, do Senado Federal, destacam que a gestão de recursos humanos deve garantir a disponibilidade de pessoal qualificado e em número suficiente em todas as etapas do ciclo da política, enquanto os recursos financeiros e tecnológicos devem ser adequados, acessíveis e em condições de uso.

228. A gestão adequada da política deve estabelecer critérios técnicos, claros e transparentes para o repasse e distribuição de recursos entre os entes federativos. Esse gerenciamento deve ocorrer de forma coordenada entre os diferentes níveis de governo e setores envolvidos, promovendo sinergia, evitando sobreposições e assegurando a efetividade da política pública.

229. Ao responder ‘se os recursos necessários à implementação da política são gerenciados’, o MinC afirma que sim e argumenta com os seguintes pontos: i) a Secretaria Executiva do Ministério da Cultura gerencia os recursos necessários à implementação da política; ii) foram contratados cerca de noventa (90) servidores temporários com a finalidade específica de atuarem na implementação da PNAB; iii) o MinC fez solicitações ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI) para adequar a Plataforma Transferegov à política; iv) o órgão estabeleceu parceria com o Banco do Brasil para a utilização da ferramenta BBÁgil; e v) encontra-se em desenvolvimento um sistema integrado de fomento direto da cultura, por meio de parceria com a Universidade Federal de Alagoas – Ufal (peça 18, pergunta 7.2).

230. Para além da resposta do MinC, verificou-se que algumas ações relacionadas ao gerenciamento de recursos (físicos, financeiros, tecnológicos e humanos) já foram estipuladas em normativos específicos e se encontram em fase de aplicação.

231. No que se refere ao planejamento necessário para garantir a alocação efetiva de recursos e a compatibilidade entre os recursos disponibilizados e o escopo das ações planejadas, verifica-se que tanto a Lei da PNAB (Lei 14.399/2022) quanto o Decreto que a regulamenta (Decreto 11.740/2023) estabelecem a obrigatoriedade de que os entes beneficiários elaborem e

encaminhem, por meio de sistema específico, um Plano de Ação contendo as metas e ações previstas para o ciclo de referência da política.

232. Além disso, exige-se a apresentação do Plano de Aplicação dos Recursos, que deve conter, de forma detalhada, as ações que serão executadas com os recursos transferidos. Tais documentos são submetidos à análise do Ministério da Cultura, que deverá verificar sua coerência com os objetivos e diretrizes da política pública em questão. O monitoramento da execução ocorre por meio do envio de documentos solicitados pela União, que permitirá avaliar o grau de execução das metas pré-estabelecidas.

233. Cabe ao Ministério da Cultura o gerenciamento técnico e normativo desse processo, incluindo a orientação do conteúdo e das diretrizes para a elaboração do Plano de Ação, a orientação aos entes federativos quanto à formulação do PAR, e a verificação quanto ao correto encaminhamento dos documentos exigidos (peça 44). Compete ainda ao MinC a análise dos Relatórios de Gestão (referentes ao 1º ciclo da política), parcial e final, com vistas a verificar a execução das ações planejadas e tomar as providências cabíveis em caso de descumprimento das obrigações pactuadas, falhas na execução ou inconsistências nos documentos apresentados.

234. Adicionalmente, os arts. 13 e 14 do Decreto 11.740/2023 estipulam um limite de 5% dos recursos recebidos pelos entes para a operacionalização da política, não podendo ultrapassar o teto de R\$ 6.000.000,00. Tal custo operacional já está pré-definido como a ação 1.3 – Custo Operacional (até 5%), dentro da meta 1 – Ações Gerais, constantes da Plataforma Transferegov quando do preenchimento dos planos de ação.

235. Verificou-se que o Ministério da Cultura vem desempenhando as funções que lhe competem no âmbito do planejamento. No 1º ciclo de execução da PNAB, todos os Planos de Ação submetidos foram analisados pela pasta (peça 43). Quanto aos PAR, a avaliação, no que tange ao cumprimento das obrigações, tem ocorrido de forma contínua, à medida que os documentos são entregues e/ou complementados pelos entes (peça 43). Ambos os instrumentos — Plano de Ação e PAR — estão disponíveis de forma transparente na Plataforma Transferegov.

236. De acordo com o Ministério, a Diretoria de Fomento Direto da Secretaria de Economia Criativa e Fomento Cultural é responsável pelo acompanhamento, monitoramento e avaliação técnica dos Planos de Ação e dos PAR submetidos no 1º ciclo da política, e pela garantia do cumprimento das diretrizes da política pública e das obrigações pactuadas pelos entes beneficiários (peça 23, item 11.1, subitem i).

237. A legislação vigente também estabelece critérios mínimos para a obtenção dos recursos pelos entes, que vão desde a apresentação do já comentado plano de ação, até o cumprimento de prazos e a observância de diretrizes específicas. Adicionalmente, prevê-se a exigência de regulamentação complementar por parte do MinC, no que se refere à definição de prazos e condições para a redistribuição, aos demais entes, de recursos não destinados.

238. Conforme informado pela pasta, a redistribuição dos valores remanescentes, realizada no 1º ciclo da política, está em conformidade com os parâmetros definidos no comunicado GT PNAB/MinC nº 2, de 6 de setembro de 2024, que disciplina os procedimentos e critérios a serem adotados, em consonância com o previsto no arcabouço legal vigente (peça 46).

*239. Em contrapartida, foi identificada lacuna normativa relevante no gerenciamento dos recursos financeiros da política, especificamente quanto à **ausência de prazos e critérios para a devolução de recursos não executados pelos entes subnacionais**. O art. 13 da IN – MinC 19/2024 estabelecia a obrigatoriedade de devolução à União dos recursos não utilizados até o término do prazo de execução, incluindo eventuais rendimentos. Contudo, o dispositivo não esclarecia se o prazo final de execução se referia ao ciclo específico ou à vigência total da política. Essa indefinição foi agravada pela revogação do artigo pela Portaria – MinC 200/2025, que suprimiu a exigência sem apresentar diretrizes alternativas para a devolução dos saldos remanescentes. Como resultado, observa-se um vácuo normativo que fragiliza o gerenciamento financeiro da política e compromete a*

segurança jurídica das ações de encerramento de execução, além de limitar a capacidade de monitoramento e de responsabilização por parte da União.

240. Portanto, propõe-se **recomendar** ao Ministério da Cultura que defina e formalize prazos e procedimentos para a devolução de saldos não utilizados, bem como dê publicidade, com antecedência, ao marco final de execução a ser considerado para cada ciclo, de modo a evitar dúvidas quanto ao encerramento dos ciclos e das obrigações referentes a eles.

241. Vale lembrar também que, conforme o art. 3º, § 4º, do Decreto 11.740/2023, para receberem os recursos anuais da política, os entes devem comprovar a destinação, para a cultura, de recursos orçamentários próprios, nos termos do disposto em ato da Ministra de Estado da Cultura. No caso específico do 2º ciclo da PNAB, esse compromisso deve ser formalizado no momento da assinatura do Termo de Adesão na Plataforma Transferegov, com o objetivo de evitar o desinvestimento local em cultura. Entretanto, até o momento desta auditoria, o MinC não divulgou os parâmetros específicos para a aferição dos recursos próprios dos entes ou critérios de mensuração do desinvestimento, o que pode gerar incertezas quanto à operacionalização e à fiscalização dessa exigência.

242. Assim, com vistas a conferir maior segurança jurídica e operacional aos entes federativos e assegurar condições para uma fiscalização efetiva da aplicação de recursos próprios dos entes federativos, propõe-se **recomendar** ao Ministério da Cultura que regulamente os critérios, prazos e instrumentos válidos para a comprovação da destinação de recursos próprios à cultura, bem como as consequências administrativas em caso de descumprimento das exigências previstas no art. 3º, § 4º, inciso I, do Decreto 11.740/2023.

243. No que se refere à capacidade de gestão dos recursos humanos e físicos, observa-se que o Ministério reforçou seu quadro de servidores com a contratação de novos servidores temporários e desenvolveu ações de capacitação de pessoal no âmbito da PNAB, por meio da iniciativa Circula Minc, projeto que visa capacitar e orientar os gestores culturais locais sobre temas como a execução da PNAB (peça 23 item 12.3 e peça 39).

244. Ante o exposto, constatou-se que os recursos físicos, tecnológicos e humanos necessários à implementação da PNAB vêm sendo gerenciados pelo Ministério da Cultura. Do ponto de vista dos recursos humanos, destaca-se a atuação da equipe da Secretaria de Economia Criativa e Fomento Cultural, responsável pela coordenação do processo de monitoramento, contando com o reforço de servidores temporários. No tocante aos recursos tecnológicos, a operacionalização da PNAB envolve plataformas como a Transferegov e o BBÁgil do Banco do Brasil.

245. Em relação aos recursos financeiros, a política conta com fontes de financiamento legalmente definidas e mecanismos operacionais estabelecidos para sua transferência e execução, conforme abordado nos itens 231 e 232 deste relatório. No entanto, fragilidades normativas identificadas comprometem a completude do gerenciamento, especialmente no que se refere à ausência de regras claras sobre a devolução de saldos não utilizados.

246. Diante desse contexto, conclui-se que, embora existam avanços institucionais na gestão dos recursos necessários à política, a indefinição quanto às regras de devolução dos recursos não utilizados impede a avaliação da gestão como plenamente adequada. A situação observada demanda o aperfeiçoamento do arcabouço infralegal da PNAB, especialmente no que tange ao encerramento dos ciclos de execução, à destinação dos saldos, e ao comprometimento e responsabilização dos entes.

247. Adicionalmente, fragilidades relacionadas à articulação intergovernamental e à definição clara de fluxos entre os entes federativos, já tratadas no Achado 10, também impactam a efetividade da gestão integrada da política. Assim, entende-se que o gerenciamento dos recursos no âmbito federal ocorre de forma parcialmente adequada, à luz da complexidade da política, de seu estágio atual de implementação e das lacunas identificadas.

Questão 7.5 – Os riscos e controles internos da política são gerenciados?

Achado 14: Os riscos e controles internos da política não são gerenciados

248. A Política Nacional Aldir Blanc não conta com um adequado gerenciamento de riscos e controles internos.

249. A esse respeito, o Decreto 9.203/2017 considera que a gestão de riscos é um processo permanente, estabelecido, direcionado e monitorado, que contempla as atividades de identificar, avaliar e gerenciar potenciais eventos que possam afetar a organização, destinado a fornecer segurança razoável quanto à realização de seus objetivos.

250. De forma complementar, o controle interno, conforme definido pela Instrução Normativa – TCU 63/2010, abrange um conjunto integrado de atividades, planos, métodos e procedimentos voltados à conformidade das ações e ao alcance dos objetivos estabelecidos, sendo de responsabilidade das instituições executoras da política. Ambos os elementos – gestão de riscos e controle interno – constituem componentes essenciais da governança e devem estar presentes de forma estruturada e permanente no âmbito das políticas públicas.

251. De acordo com a Metodologia da Gestão de Risco da Controladoria Geral da União – CGU, bem como com o Manual de Gestão de riscos do TCU, são consideradas boas práticas de gerenciamento de riscos e controle interno, entre outras: identificação dos riscos, análise, avaliação, tratamento e monitoramento do controle interno necessário para mitigar os riscos identificados; e elaboração de planos de contingência, incluindo estratégias de saída para iniciativas de alto risco (peças 48 e 47).

252. Em resumo, conforme estabelecido nos instrumentos supracitados, corroborado pela Metodologia de Gestão de Riscos do Ministério da Cultura (peça 27), o processo de gestão de riscos, no contexto da política pública, deve ser sistematicamente aplicado desde o planejamento até a implementação, monitoramento e avaliação da política.

253. Além disso, políticas públicas de caráter federativo ou descentralizado, como é o caso da PNAB, demandam atenção especial à gestão de riscos, uma vez que os entes subnacionais podem apresentar diferentes níveis de capacidade institucional, financeira e técnica. A ausência de uma análise contextual adequada, associada a uma matriz de riscos pouco ou nada operacionalizada, pode comprometer a efetividade da política e gerar assimetrias na implementação.

254. Em resposta à questão 7.5, ‘os riscos e controles internos da política são gerenciados?’, o Ministério da Cultura responde que parcialmente e justifica da seguinte maneira:

O gerenciamento atualmente é feito no Comitê Gestor da Política Nacional Aldir Blanc. A partir das discussões colegiadas, são estabelecidos os controles para os riscos identificados. Como exemplos de controles já instituídos, podemos citar as orientações emanadas pelo MinC (disponíveis em: <https://www.gov.br/cultura/pt-br/assuntos/pnab/legislacao/resolucoes-e-comunicados>) no âmbito do GT PNAB, incluindo a iniciativa de padronização dos dados da política (Comunicado nº 04, de 16 de outubro de 2024) - realização da coleta de dados e informações pelos entes e envio para o MinC, para consolidação das informações que produzirá insumos para a avaliação da política pública. (peça 18, pergunta 7.5)

255. Na oportunidade, o órgão encaminhou quatro documentos que evidenciariam sua justificativa; são eles:

a) Comunicado GT PNAB/MINC nº 4, de 16 de outubro de 2024, que traz diretrizes para a coleta e o compartilhamento dos dados e informações com o MinC, bem como sua padronização (peça 49);

b) Comunicado GT PNAB/MINC nº 1, de 16 de outubro de 2024, que orienta os entes federativos sobre os prazos e procedimentos relativos ao Plano de Aplicação dos Recursos – PAR (peça 50);

c) Comunicado GT-PNAB/MINC nº 2, de 6 de setembro de 2024, que trata da redistribuição de saldo remanescente (peça 51); e

d) Comunicado GT-PNAB/MINC nº 3, de 17 de setembro de 2024, que orienta sobre a obrigatoriedade da adequação orçamentária dos municípios (peça 52).

256. Posteriormente, nos procedimentos adicionais, a equipe de auditoria questionou ao órgão 'quais riscos foram diagnosticados no gerenciamento de riscos indicado na resposta enviada para a questão 7.5 do questionário de autoavaliação?'.
257. Em resposta, o MinC menciona que:

(...) o risco para a avaliação de resultados da política a partir da obtenção de dados e informações pelos entes e agentes sem uma padronização, padronização esta extremamente necessária para o tratamento e sistematização dos dados e informações recebidos. Importante dizer que o risco foi inicialmente discutido no âmbito do Grupo de Trabalho da Política Nacional Aldir Blanc de Fomento à Cultura (PNAB), instituído pela Portaria MinC nº 50, de 25 de julho de 2023 (2156534), que antecedeu a instituição do Comitê Gestor. Para atuar no controle do risco foi desenvolvida e divulgada uma padronização (Comunicado GT PNAB/MinC nº 4, de 16 de outubro de 2024 (2149526), conforme Instrução Normativa MinC nº 19, de 15 de outubro de 2024 (2149483), modelo de monitoramento e avaliação de resultados) a ser seguida pelos entes quando da coleta e envio das informações. (peça 23, item 19.7)

258. Observa-se que os documentos encaminhados como evidência de tais práticas consistem, majoritariamente, no cumprimento de exigências normativas de caráter geral, não estando articulados a um planejamento formal e estruturado de mitigação de riscos no âmbito da política pública analisada. Abaixo, quadro demonstrativo:

Quadro 3 – Cotejamento entre exigências normativas da PNAB e práticas de gestão de risco alegadas pelo MinC

<i>Art. 9º, § 7º: O Ministério da Cultura estabelecerá os parâmetros, os prazos e a forma de compartilhamento das informações relativas aos processos públicos de fomento cultural e ao perfil social, econômico e territorial dos destinatários dos instrumentos de fomento e das iniciativas culturais contempladas;</i>	<i>GT PNAB/MINC nº 4, de 16 de outubro de 2024, que traz diretrizes para a coleta e o compartilhamento dos dados e informações com o MinC, bem como sua padronização;</i>
<i>Art. 19, inciso V: compete ao MinC estabelecer critérios e prazos para submissão de plano de ação e PARs e seus respectivos documentos;</i>	<i>GT PNAB/MINC nº 1, de 16 de outubro de 2024, que orienta os entes federativos sobre os prazos e procedimentos relativos ao Plano de Aplicação dos Recursos – PAR;</i>
<i>Art. 19, inciso X: compete ao MinC realizar a redistribuição de eventuais recursos;</i>	<i>GT PNAB/MINC nº 2, de 6 de setembro de 2024, que trata da redistribuição de saldo remanescente;</i>
<i>Art. 8º: Os recursos recebidos que não tenham sido objeto de programação publicada pelos Municípios no prazo de cento e oitenta dias serão revertidos para a conta bancária específica criada automaticamente pela plataforma oficial de transferências da União, vinculada ao fundo estadual de cultura do Estado onde o Município se localiza, ou ao órgão ou à entidade estadual pública responsável pela gestão desses recursos, até dez dias após o encerramento do prazo previsto neste artigo. (artigo ora revogado)</i>	<i>GT PNAB/MINC nº 3, de 17 de setembro de 2024, que orienta sobre a obrigatoriedade da adequação orçamentária dos municípios.</i>

259. O órgão declara ainda que a padronização necessária para o tratamento e sistematização dos dados e informações recebidas configura um mecanismo de mitigação do risco de que a política não seja devidamente avaliada quanto aos seus resultados. No entanto, a equipe de auditoria considera que tal medida, embora relevante, configura apenas um indicador ou insumo para a análise de risco, e não, por si só, uma ação de mitigação efetiva.

260. Para que essa medida se caracterize como estratégia de mitigação de risco, seria necessário o estabelecimento de ações concretas decorrentes dos resultados da análise dos dados. Por exemplo, caso as informações prestadas pelos entes federativos revelem que a política não está alcançando a diversidade cultural desejada, caberia ao Ministério, enquanto órgão gestor, definir e executar medidas corretivas específicas, voltadas à reorientação da política de forma a ampliar seu alcance e assegurar resultados positivos. A simples coleta e padronização dos dados, sem vínculo direto com decisões e ações gerenciais, não caracteriza, portanto, uma resposta estruturada a um risco identificado.

261. Observa-se, portanto, que as ações atualmente adotadas pelo Ministério, embora possam contribuir para o acompanhamento da execução da política, não estão inseridas em um processo estruturado de gestão de riscos. Não há evidências de que os riscos tenham sido formalmente identificados, classificados ou priorizados, tampouco que exista um plano de tratamento articulado com a governança da política. A ausência de procedimentos normatizados e de definição clara de responsabilidades institucionais (Achado 11) reforça a constatação de que os mecanismos existentes não atendem aos requisitos mínimos de uma abordagem sistêmica e contínua de gestão de riscos.

262. Diante do exposto, reforça-se a proposta de **recomendação** feita no Achado 11 deste relatório, que trata da institucionalização da estrutura de gestão de riscos e controle interno, a qual aplica-se integralmente ao presente Achado.

Questão 8.1 – As fontes de financiamento da política pública estão adequadamente identificadas?

Achado 15: As fontes de financiamentos da política pública estão adequadamente identificadas

263. As fontes de financiamento da PNAB encontram-se adequadamente identificadas no art. 13 da Lei 14.399/2022, a ver:

Art. 13. Para as medidas de que trata esta Lei, poderão ser utilizados como fontes de recursos:

I - dotações consignadas na lei orçamentária anual e nos seus créditos adicionais;

II - o superávit do FNC apurado em 31 de dezembro do exercício anterior;

III - doações e legados nos termos da legislação vigente;

IV - subvenções e auxílios de entidades de qualquer natureza, inclusive de organismos internacionais;

V - 3% (três por cento) da arrecadação bruta dos concursos de prognósticos e de loterias federais e similares cuja realização esteja sujeita a autorização federal, deduzido esse valor dos montantes destinados aos prêmios;

VI - recursos provenientes da arrecadação da Loteria Federal da Cultura, a ser criada por lei específica;

VII - reembolso das operações de empréstimo realizadas por meio do FNC, a título de financiamento reembolsável, observados critérios de remuneração que, no mínimo, lhes preservem o valor real e que contribuam para gerar o superávit referido no inciso II do caput;

VIII - retorno dos resultados econômicos provenientes dos investimentos em empresas e em projetos culturais feitos com recursos do FNC;

IX - resultado das aplicações em títulos públicos federais, obedecida a legislação vigente sobre a matéria;

X - recursos provenientes da Cide-Jogos destinados à cultura;

XI - outras receitas que lhes vierem a ser destinadas.

264. No tocante às fontes efetivamente utilizadas em 2023, 2024 e 2025, tem-se que:

a) os R\$ 2.257.303.334,31 repassados a estados, DF e municípios em 2023 foram financiados pela fonte 444, 'Demais Aplicações Autorizadas para Recursos Oriundos de Títulos do Tesouro Nacional, Excetuado o Refinanciamento da Dívida Pública', relativa a recursos obtidos através da emissão de títulos do Tesouro Nacional, exceto aqueles destinados ao refinanciamento da

dívida pública. Nesse sentido, correspondem à fonte prevista no inciso I do art. 13. Vale lembrar que a dotação orçamentária de 2023 foi consignada por crédito adicional, o que explica o fato de não ter sido utilizada a fonte 000, 'Recursos livres da União', decorrente da arrecadação de impostos, e que também corresponde à fonte do art. 13, inciso I;

b) em 2024, o pagamento de restos a pagar dos créditos empenhados em 2023 foi feito na mesma fonte 444 (R\$ 742.695.818,26). Já o pagamento de empenhos do exercício, no montante de R\$ 692.683,10, foi feito sob a fonte 000;

c) finalmente, os pagamentos feitos em 2025, até abril, todos referentes a restos a pagar de empenhos de 2024 (R\$ 146.341,50), tiveram por fonte a 000 (peça 54).

265. Assim sendo, até o momento, a PNAB se valeu apenas da fonte descrita no art. 13, inciso I, decorrente de 'dotações consignadas na lei orçamentária anual e nos seus créditos adicionais'.

266. Pelo exposto, conclui-se que as fontes de financiamento da Política Nacional Aldir Blanc encontram-se adequadamente identificadas.

Questão 9.1 – Os recursos (p. ex. humanos, materiais, orçamentários, financeiros) necessários para a implementação da política têm sido disponibilizados de forma satisfatória?

Achado 16: Os recursos necessários para a implementação da política têm sido parcialmente disponibilizados e utilizados de forma satisfatória.

267. Para embasamento da análise técnica sobre os aspectos orçamentários e financeiros, há que se destacar o desenho inicial em que a PNAB foi concebida. Dessa forma, tem-se que, considerados os trâmites processuais, legais e jurídicos até o início da operacionalização da Lei 14.399/2022, a expectativa era que, no período dos anos 2023 a 2027, houvesse, anualmente, uma disponibilização orçamentária e um repasse financeiro da União para os entes subnacionais no valor de R\$ 3 bilhões, totalizando R\$ 15 bilhões ao final dos cinco (5) anos.

268. Assim, como abordado na seção 'Aspectos orçamentários' do capítulo 'II. Visão Geral do Objeto', verifica-se que a dotação de R\$ 3 bilhões foi devidamente disponibilizada no ano de 2023, apesar de ter se concretizado ao final do segundo semestre, o que representara um comprometimento da viabilidade para que os recursos financeiros fossem executados pelos entes naquele ano, considerando, inclusive, a necessidade de adequação orçamentária dos entes. Já para o ano de 2024, a dotação orçamentária foi autorizada no mesmo montante que a do ano anterior. Contudo, os recursos orçamentários não foram utilizados em 2024, como será abordado abaixo.

269. Por fim, em 2025, o recurso orçamentário foi disponibilizado no valor de R\$ 478.055.641,00, devido às alterações normativas que culminaram na não obrigatoriedade da dotação anual de R\$ 3 bilhões, sendo que a diretriz para a programação orçamentária passou a ser o saldo total remanescente nas contas específicas dos entes (Lei 14.399/2022, art. 6º, § 5º – incluído pela Lei 15.132/2025).

270. No que diz respeito aos recursos financeiros, verifica-se que os repasses referentes ao 1º ciclo se iniciaram em dezembro de 2023 e perduraram até março de 2024 – com o pagamento de restos a pagar (peça 55), o que é coerente com o período de disponibilização dos recursos orçamentários no ano de 2023 apontado acima. No entanto, tal ocorrência revela uma alteração no cronograma de disponibilização dos primeiros R\$ 3 bilhões frente à expectativa inicial de que o repasse ocorresse integralmente em 2023.

271. Nesse contexto, observa-se que, devido a uma série de publicações e alterações normativas, houve uma prorrogação dos prazos do 1º ciclo, que perdurou até o primeiro semestre de 2025. Dessa forma, tem-se que não houve repasse financeiro em 2024 referente à segunda parcela de R\$ 3 bilhões, que está prevista para ser repassada no segundo semestre de 2025, de acordo com o cronograma do 2º ciclo publicado no portal do Ministério.

272. Sendo assim, em que pese o 2º ciclo contar com um cronograma já divulgado (peça 63), observa-se que o repasse dos recursos financeiros não ocorreu anualmente, como inicialmente planejado. Adicionalmente, vale pontuar que constantes alterações normativas e de cronograma

podem afetar negativamente a capacidade de planejamento dos entes subnacionais para a execução da política.

273. Por outro lado, deve-se ponderar que as prorrogações e alterações normativas ocorridas no 1º ciclo apresentam certa razoabilidade, considerando o contexto em que o MinC se encontrou para estruturação e início de operacionalização da política. Contudo, a partir do exposto acima, verifica-se que ainda não é possível afirmar que existe um padrão consolidado para disponibilização orçamentária e financeira em que os entes possam se apoiar.

274. Além disso, em que pese as novas disposições legais e normativas definirem uma nova realidade para frequência e montante orçamentário e financeiro a serem disponibilizados, há que se destacar a relevância de se garantir a regularidade do fomento, que é um dos principais objetivos a que a PNAB se propõe.

*275. Ante o exposto, verifica-se que a **disponibilização e utilização** dos recursos **orçamentários** e a **disponibilização** dos recursos **financeiros** têm sido parcialmente satisfatórias até o momento. Assim, tendo em visto o objetivo da PNAB de promover o fomento regular da cultura em todo o país, propõe-se **recomendar** ao Ministério da Cultura que defina e divulgue com antecedência o cronograma de disponibilização de recursos financeiros para todos os ciclos e/ou para cada exercício financeiro.*

*276. No tocante à **utilização** dos recursos **financeiros**, vale pontuar que a análise se detém aos dados de execução financeira disponíveis no Painel de Dados da PNAB, atualizados até 1/5/2025. Isto posto, observa-se que a maioria dos estados, incluindo o Distrito Federal, ainda não atingiu 60% de utilização dos recursos (dezoito de 27), sendo que a porcentagem geral de utilização dos recursos repassados aos estados e ao DF é de 41,79% (37,7% se considerados os rendimentos), totalizando R\$ 631.108.419,09 (peça 26).*

277. Já em relação aos municípios, verifica-se que 58,8% dos recursos foram executados (54,1% se considerados os rendimentos), totalizando R\$ 875.777.322,89, sendo que 61,2% dos municípios já executaram 60% ou mais dos recursos – 3.304 de 5.398 (peça 26). Adicionalmente, há que se ressaltar que três (3) estados e 1.356 municípios ainda não utilizaram nenhuma parcela do recurso recebido. Considerando, então, que os dados refletem a execução financeira até 1/5/2025 e que faltam dois (2) meses para a aferição da utilização de 60% dos recursos recebidos (desconsiderados os rendimentos), que é condicionante para o ente receber os recursos do próximo ciclo (peça 56), pode-se afirmar que também os recursos financeiros estão sendo parcialmente utilizados de forma satisfatória. Frise-se ainda a possibilidade de que um número expressivo de entes não venha a receber novo repasse de recursos em 2025, por descumprimento da condicionante.

278. No que diz respeito a esse desempenho na utilização dos recursos financeiros pelos entes, não foi possível identificar de forma efetiva as causas de não ter sido alcançado um nível maior de execução, uma vez que o escopo do presente trabalho se ateve às informações prestadas e disponíveis a nível ministerial e federal. Contudo, é possível formular algumas hipóteses, como por exemplo, a precariedade da estruturação dos entes para a execução da política e a concomitância e/ou proximidade do período de recebimento e execução dos recursos da PNAB e da Lei Paulo Gustavo (Lei Complementar – LC 195/2022).

279. Nesse contexto, pode-se observar que, nos últimos três anos, a utilização efetiva de recursos públicos pelo setor cultural atingiu recordes históricos. De acordo com o Painel de Dados da LPG (<https://www.gov.br/cultura/pt-br/assuntos/lei-paulo-gustavo/acesso-a-informacao/painel-de-dados>), até dezembro de 2024, foram utilizados R\$ 3.934.281.148,00 dos recursos repassados pela Lei Paulo Gustavo. Assim, tendo em vista os gastos referentes à LPG em conjunto com os da PNAB, verifica-se uma execução financeira de cerca de R\$ 4,54 bilhões em um período de aproximadamente dois (2) anos, o que reflete um investimento e um desempenho, no que tange à execução financeira, superior a qualquer período anterior e fortalece a relevância da aplicação de recursos públicos no âmbito da cultura.

280. *Em todo caso, reitera-se que as recomendações propostas no Achado 13 contemplam a possibilidades de melhoria aqui abordadas referentes à utilização dos recursos, de forma a destacar e fortalecer a necessidade de o MinC efetivar sua função de acompanhar, avaliar e fomentar a boa e regular utilização dos recursos da PNAB pelos entes federativos, bem como sua devolução em caso de não utilização tempestiva.*

281. *Acerca dos recursos humanos, verifica-se que o MinC reforçou o quadro de pessoal dedicado à implementação da PNAB por meio da contratação de 88 servidores temporários, sendo que 28 foram alocados para atuar em atividades de monitoramento da política (peça 23, p. 10 e 20; e peças 61 e 62). Sendo assim, observa-se que os recursos humanos vêm sendo disponibilizados e utilizados de forma satisfatória.*

282. *Por fim, não foram identificadas informações e evidências para uma avaliação quanto à disponibilização e utilização dos recursos materiais necessários à implementação da política.*

Questão 9.2 – A eficiência (alocativa, operacional e econômica) da política pública é sistematicamente avaliada e apresenta desempenho satisfatório?

Achado 17: A eficiência (alocativa, operacional e econômica) da política pública não é sistematicamente avaliada

283. *Em que pese a política encontrar-se em seu 1º ciclo de execução, limitando uma avaliação completa da sua eficiência, não há formalização da estrutura e dos parâmetros de avaliação e nem previsão efetiva para o seu início, mesmo havendo dados e recursos disponíveis, evidenciando que ainda não há uma avaliação sistemática.*

284. *Inicialmente, tem-se que a avaliação de políticas públicas com base em critérios de eficiência é essencial para entender como os recursos públicos estão sendo utilizados e os resultados, alcançados. Em relação às categorias da avaliação abordadas nesta questão, tem-se que a eficiência alocativa avalia se os recursos estão sendo utilizados nos programas, ações ou locais que mais contribuem para os objetivos estratégicos da política. Já a eficiência operacional está ligada à capacidade de entregar bens e serviços públicos de forma produtiva, com minimização de custos e maximização de entregas. Por fim, a eficiência econômica integra a análise alocativa e operacional, considerando se a política gera mais benefícios do que custos totais.*

285. *No que diz respeito às informações prestadas pelo MinC, o órgão se pronunciou informando que a eficiência da política poderá ser avaliada ao final de cada ciclo e que estão sendo implementadas ações para melhorias do acompanhamento e gestão da PNAB, que acontecerá no âmbito do Comitê Gestor da política (peça 18, p. 9). Além disso, em resposta à questão 6.4 do questionário de autoavaliação, o Ministério pontuou que as estruturas de monitoramento e avaliação da política estão sendo aprimoradas, contando, inclusive, com o desenvolvimento de sistema com funcionalidade específica para essa demanda (peça 18, p. 7).*

286. *Assim, observa-se que, embora já exista uma base normativa que estabeleça procedimentos de monitoramento e avaliação (IN – MinC 19/2024) e uma certa institucionalização das estruturas competentes no âmbito do MinC, a concretização da avaliação vem sendo projetada para o futuro. Nesse sentido, há que se destacar a relevância de haver uma avaliação não só ao final dos processos, mas também durante, para que seja possível realizar eventuais ajustes com vistas a garantir um desempenho satisfatório (Referencial para avaliação de governança em políticas públicas – TCU).*

287. *Adicionalmente, identifica-se que o MinC já possui dados que permitem uma avaliação simultânea e constante da eficiência da política, como, por exemplo, os extratos bancários de execução financeira pelos entes, os Planos de Aplicação de Recursos e os relatórios de gestão que os entes estão encaminhando. Contudo, com exceção da adesão dos entes e da taxa de execução financeira, não é possível detectar evidências de uma análise ampla e estruturada dos dados, indicando que ainda não há uma avaliação sistemática não só da eficiência, mas da política como um todo.*

288. Isso posto, propõe-se **recomendar** ao Ministério da Cultura que:

- a) *estrukture desde já a coleta e o tratamento dos dados necessários à avaliação da política, baseada em fontes confiáveis e informações fidedignas; e*
- b) *formalize e divulgue os responsáveis, o cronograma e a metodologia de acompanhamento, monitoramento e avaliação da eficiência, eficácia e efetividade da PNAB, bem como promova a efetiva realização desses processos e a divulgação tempestiva dos respectivos processos e resultados.*

Questão 9.4 – Os objetivos e resultados de curto prazo da política pública estão sendo alcançados?

Achado 18: A PNAB não possui objetivos de curto prazo formalmente estabelecidos e, embora o MinC tenha indicado resultados já alcançados pela política, esses não contemplam as diferentes dimensões dos objetivos estratégicos da PNAB

289. A política atende **parcialmente** à questão 9.4, uma vez que, apesar de ter atingido um objetivo específico, a PNAB não conta com um conjunto estruturado de objetivos de curto, médio e longo prazo, claramente definidos e mensuráveis.

290. Inicialmente, tem-se que, assim como discorrido na análise das questões 5.5 a 5.8 (Achados 5 a 8), **ainda não houve a concretização de um planejamento estruturado com objetivos e metas de curto, médio e longo prazo a partir dos objetivos estratégicos elencados na Lei 14.399/2022**, o que limita o exame técnico dessa questão.

291. Além disso, a falta de especificação dos objetivos da política impacta negativamente o processo de monitoramento e avaliação, uma vez que, sem parâmetros pré-estabelecidos não há como saber o que e como monitorar ou avaliar, não sendo possível identificar em que medida os objetivos estão sendo alcançados ou não. Nesse sentido, o MinC informou que serão estabelecidas novas metas de curto médio e longo prazo no âmbito do Comitê Gestor da PNAB (peça 23, p. 12, 14 e 16).

292. Por outro lado, no que diz respeito aos resultados de curto prazo da política, o MinC indicou a adesão de mais de 90% dos municípios e de 100% dos estados no 1º ciclo da política como um objetivo alcançado. O Ministério ainda apontou que a porcentagem de adesão dos municípios representou um avanço em relação à LAB 1 (peça 18, p. 9).

293. Dessa forma, considerando uma análise técnica da maturidade da PNAB, observa-se que, apesar de representar um parâmetro relevante, tal objetivo isolado não contempla as demandas de curto prazo da política como um todo. Além disso, não foi possível identificar um conjunto de critérios para alcance, monitoramento e avaliação desse objetivo.

294. A título de exemplo, a partir das informações disponíveis no Painel de Dados da PNAB referente ao 1º ciclo, observa-se que os critérios utilizados para medir a adesão dos entes foram o envio do Plano de Ação inicial e a assinatura do Termo de Adesão. Contudo, para além desses critérios, a realização de escuta à sociedade civil para elaboração do Plano de Aplicação de Recursos e o próprio envio do PAR também poderiam compor a lista de parâmetros, uma vez que essas ações integram os requisitos previstos na legislação para o recebimento e aplicação de recursos.

295. Tal conjunto de critérios representaria uma estrutura mais sólida para o levantamento de dados e o monitoramento dos resultados da política. Por fim, há de se pontuar que, embora seja um processo chave para o início da operacionalização da PNAB, a adesão dos entes representa uma pequena fração dos resultados de curto prazo que se poderiam esperar para a política.

296. Nesse contexto, a título de estruturação da política, podem-se vislumbrar algumas possibilidades de objetivos de curto prazo para a PNAB que sejam relacionados a, por exemplo, repasse financeiro, taxa de aplicação de recursos financeiros, regulamentação, estruturação dos entes, entre outros.

297. No tocante ao estabelecimento de objetivos de curto prazo relacionados ao repasse financeiro, com delimitação temporal, esses poderiam induzir a previsibilidade e regularidade dos repasses, evitando atrasos que podem comprometer cronogramas e desmobilizar o setor cultural.

298. Quanto à taxa de aplicação de recursos financeiros, tem-se que o estabelecimento de metas de execução em prazos pré-definidos contribuiria, por exemplo, para identificar gargalos operacionais ou normativos que estivessem comprometendo sua execução plena.

299. No que se refere à regulamentação, considerando a complexidade e abrangência da PNAB, observa-se que a edição tempestiva e direcionada de normativos legais e infralegais, tanto em nível federal quanto subnacional, é fundamental para a operacionalização da política, pois esclarece competências, define procedimentos, uniformiza entendimentos e evita inseguranças jurídicas que possam comprometer a execução da política.

300. Nesse sentido, tendo em vista que o período de regulamentação ainda está em curso (peça 23, p. 16), reputa-se que o estabelecimento de objetivos de curto, médio e longo prazo específicos para a regulamentação favoreceria, por exemplo, a transparência quanto à priorização de ações e uma melhor alocação dos esforços.

301. Por fim, a estruturação dos entes com vistas à execução dos recursos constitui um desafio central para a efetividade da PNAB. A implementação de políticas culturais exige capacidade administrativa, técnica e operacional dos entes subnacionais, que muitas vezes apresentam desigualdades significativas nesse quesito. Sendo assim, seria relevante que houvesse objetivos de curto prazo relacionados a esse tema para tentar assegurar, ou ao menos induzir, um nível mínimo de estruturação das instâncias administrativas locais no 1º ciclo da política e possibilitar um monitoramento e avaliação desse quesito.

302. Tendo em vista as considerações feitas até aqui, destaca-se que, para o estabelecimento dos objetivos de curto, médio e longo prazo, faz-se necessário que haja definição e transparência sobre a delimitação temporal que determinará até quando cada período será considerado. Isso posto, tendo em vista que a PNAB se encontra em seu terceiro ano de execução, tem-se que a política já deveria contar com um grupo de objetivos de curto, médio e longo prazo definidos, para além da taxa de adesão dos entes, de forma a proporcionar um monitoramento adequado e orientar as ações ao longo dos ciclos.

303. Em todo caso, a proposta de recomendação feita no Achado 5 (questão 5.5) já contempla as oportunidades de melhoria descritas neste Achado.

Questão 9.5 – Os resultados das avaliações de desempenho são reportados e utilizados?

Achado 19: Os resultados das avaliações de desempenho são parcialmente reportados e utilizados

304. Os resultados das avaliações de desempenho são parcialmente reportados e utilizados, uma vez que os parâmetros atualmente divulgados não atingem a totalidade dos objetivos da PNAB. Contudo, deve-se ponderar que a questão 9.5 se aplica apenas parcialmente ao contexto atual da política, tendo em vista que o 1º ciclo ainda está em curso, sendo que a completude das avaliações de desempenho apenas poderá ser realizada a partir do final deste ciclo, o que carece de formalização, como será abordado abaixo.

305. Inicialmente, destaque-se que, como apresentado nas análises de outras questões, o Painel de Dados da PNAB mantido pelo MinC é atualmente o local em que se encontram informações mais estruturadas e consolidadas sobre o acompanhamento da política. Contudo, observa-se que tais informações estão atualmente restritas à adesão dos entes e à execução financeira.

306. Em relação à adesão dos entes, é possível obter informações sobre, por exemplo, situação do Plano de Ação e do Termo de Adesão, data de assinatura, envio do Plano de Aplicação de Recursos, realização de consulta pública etc. No que diz respeito à execução financeira, identificam-se dados sobre valor e data de pagamento, saldo e rendimento em conta, total e porcentagem utilizados, assim como dados comparativos e indicadores.

307. Pontue-se, ainda, que é possível aplicar filtros de visualização, como, por exemplo, selecionar estados ou municípios específicos, bem como obter informações sobre a execução financeira por regiões e acessar os extratos bancários dos entes. Assim, observa-se que os resultados têm sido reportados no que diz respeito à adesão dos entes e à execução financeira. Todavia, essas informações não contemplam a abrangência dos resultados esperados da PNAB, como, por exemplo, àqueles referentes à democratização do acesso e à fruição e produção artística e cultural em áreas periféricas, urbanas e rurais (art. 2º, inciso III, da Lei 14.399/2022).

308. Há de se considerar, porém, que, como o período de execução dos recursos do 1º ciclo ainda está em curso, os resultados completos do desempenho nesse período só poderiam ser reportados a partir da finalização do ciclo. Nesse contexto, observa-se uma lacuna referente à delimitação temporal dos ciclos de execução da PNAB, uma vez que o art. 2º do Decreto 12.257/2024, que estabelecia que os entes tinham até junho de 2025 para executar os recursos do 1º ciclo, foi revogado pelo Decreto 12.409/2025, que não estabeleceu novo prazo.

309. Sendo assim, a única referência de prazo atualmente disponível diz respeito à utilização de 60% dos recursos financeiros recebidos no 1º ciclo, que será aferido no dia 1/7/2025 e é uma das condicionantes para que o ente receba os recursos do 2º ciclo, nos termos do art. 9º § 1º, da Portaria – MinC 200/2025. Verifica-se também que ainda não há prazo definido para tal aferição para os próximos ciclos e que a porcentagem de 60% de utilização ainda é a única referência que se mantém para os demais ciclos, indicando que não há uma delimitação temporal para que os recursos financeiros de um ciclo específico sejam utilizados.

310. Transcreve-se abaixo excerto extraído do ‘Guia Prático de Adesão à Política Nacional Aldir Blanc de Fomento à Cultura (2º Ciclo)’ (peça 45), que evidencia o entendimento atualmente vigente relativo à exigência de utilização dos 60% dos recursos para recebimento de repasse nos ciclos seguintes:

O ente federativo que FIZER A ADESÃO na Plataforma Transferegov, mas NÃO COMPROVAR o cumprimento de qualquer dos requisitos obrigatórios para recebimento dos recursos até a data de aferição estabelecida pelo MinC, não receberá o respectivo valor no segundo ciclo da Política Nacional Aldir Blanc de Fomento à Cultura, mas poderá solicitar e receber a integralidade das parcelas a partir do ciclo seguinte, sendo uma parcela por ciclo.

Exemplo: O município de ‘Aldirlândia’ fez a adesão na Plataforma Transferegov, nos termos e prazos estabelecidos, mas, na aferição realizada pelo MinC, não comprovou a execução de, no mínimo, 60% dos recursos recebidos no primeiro ciclo da Política Nacional Aldir Blanc de Fomento à Cultura em 2025. Dessa forma, o município não receberá os recursos do segundo ciclo da Política Nacional Aldir Blanc de Fomento à Cultura em 2025. No entanto, no terceiro ciclo, ‘Aldirlândia’ comprovou a execução de mais de 60% dos recursos do primeiro ciclo, destinou recursos próprios para a cultura nos termos estabelecidos em Lei e apresentou o seu Plano de Aplicação dos Recursos (PAR) na plataforma eletrônica específica disponibilizada pelo MinC. Assim, o município terá direito a receber o recurso correspondente ao segundo ciclo da Política Nacional Aldir Blanc de Fomento à Cultura integralmente. Da mesma forma, no quarto ciclo, se cumprir todos os requisitos legais, ‘Aldirlândia’ receberá a integralidade do recurso referente ao terceiro ciclo, e assim por diante.

311. A partir desse entendimento, identifica-se que a avaliação dos resultados fica, de certa forma, comprometida, já que não há um parâmetro temporal definido para o encerramento dos ciclos e para a utilização dos recursos repassados. Assim, corroborando a proposta de encaminhamento feita no Achado 13, resta assente a necessidade de haver uma definição desses parâmetros, com vistas a possibilitar a fiscalização adequada da utilização desses recursos financeiros, assim como a oportunizar a avaliação e a divulgação tempestiva dos resultados.

312. Em resposta ao questionário de autoavaliação, o Ministério da Cultura informou que o desempenho da política poderá ser acompanhado quando os relatórios de gestão do 1º ciclo forem encaminhados pelos entes, o que acontecerá após o período de execução (peça 18, p. 10). Além disso,

em resposta aos procedimentos adicionais, o Ministério apontou que o Plano de Aplicação de Recursos dos entes já estão sendo analisados, subsidiando, inclusive, verificações quanto a segmentos culturais e ações afirmativas (peça 23, p. 24).

313. Nesse sentido, observa-se que, em alguma medida, já seria possível que houvesse outros resultados reportados para além da adesão dos entes e execução financeira, a partir das informações levantadas nos PAR. A título de exemplo, o documento que compila as análises dos PAR 2023 contém informações como para quais segmentos e públicos as ações foram direcionadas, quanto dos recursos estão sendo direcionados para ações afirmativas, operacionalização de ações de acordo com o percentual permitido pelo art. 13 do Decreto 11.740/2023 e pelo inciso II do parágrafo único do art. 5º da Lei 14.399/2022. (peça 64).

314. Adicionalmente, em relação aos PAR, há que se destacar que não é possível encontrá-los de forma intuitiva e acessível na Plataforma Transferegov, nem em portais eletrônicos das secretarias de cultura dos entes federativos. Sendo assim, identifica-se um gargalo na transparência desses documentos, que representam a concretização do planejamento em ações a serem implementadas.

315. Por fim, no tocante à utilização dos resultados reportados, não foi possível identificar ações específicas adotadas pelo MinC a partir das informações disponíveis sobre adesão dos entes e execução financeira. Complementarmente, no que tange ao PAR, o MinC alegou o seguinte (peça 23, p. 24):

O tratamento dessas informações tem servido como instrumento de diagnóstico, possibilitando uma visão detalhada do planejamento de cada ente federativo e orientando tanto o acompanhamento da execução quanto a adoção de medidas corretivas, quando necessário, para garantir a conformidade e a efetividade das ações previstas

316. Contudo, também não foi possível identificar evidências das ações alegadas.

317. Por todo o exposto, propõe-se **recomendar** ao Ministério da Cultura que:

a) promova a ampliação dos resultados reportados no Painel de Dados da PNAB para além da adesão dos entes e da execução financeira, de forma a contemplar os resultados esperados para os objetivos da política, expandindo também as funcionalidades do Painel, como a previsão de filtros de visualização intuitivos e abrangentes; e

b) disponibilize, de forma acessível e centralizada, os Termos de Adesão, Planos de Ação, Planos de Aplicação de Recursos (PAR), evidências de realização de escuta pública para elaboração do PAR, comprovação de destinação de recursos próprios para a cultura, ou documentos que venham a substituí-los, relacionados à adesão dos entes e à operacionalização da PNAB, assim como avalie a possibilidade de disponibilizar funcionalidade de extração desses documentos por meio do Painel de Dados da PNAB ou outro sistema a ser implementado.

V.3. Achados relativos ao alcance de metas e objetivos da política pública

318. O estágio de avaliação pode ocorrer antes, durante ou após os demais estágios do ciclo de políticas públicas, consistindo na análise sistemática dos resultados, efeitos e impactos da política, com base em critérios como eficácia, eficiência, efetividade, equidade e sustentabilidade. Essa fase subsidia a tomada de decisão quanto à manutenção, reconfiguração, expansão ou encerramento da política.

319. Os trâmites da avaliação incluem coleta e análise de dados, elaboração de relatórios técnicos, processos administrativos e comunicação dos resultados. Os principais atores envolvidos são gestores públicos, órgãos de controle, unidades de monitoramento e avaliação, sociedade civil e, eventualmente, beneficiários. Trata-se de estágio fundamental para garantir a responsabilização, promover o aprendizado institucional e orientar o aprimoramento de futuras políticas públicas.

320. Para a análise da maturidade da PNAB, foram consideradas duas questões sobre a avaliação da política.

Questão 10.3 – Os objetivos e metas da ação governamental foram alcançados? (eficácia)

Achado 20: A avaliação da eficácia da política ainda **não se aplica** ao contexto da PNAB, embora ainda não tenha sido definida uma estrutura operacional para a realização dos processos de avaliação

321. A questão não se aplica ao atual contexto da PNAB, uma vez que a política se encontra em estágio inicial de execução, estando em fase de conclusão do 1º ciclo.

322. Como aventado anteriormente, a política foi inicialmente definida para cinco ciclos de execução, sendo que o primeiro teve início em 2023, com a primeira descentralização de recursos, e ainda se encontra em andamento. O fato de o 1º ciclo ainda não ter se encerrado se dá pelas alterações normativas ocorridas durante o ano de 2024, que, por fim, prorrogaram até 1/7/2025 o prazo para os entes executarem o mínimo de 60% dos recursos do 1º ciclo a fim de estarem aptos a receber os repasses do 2º ciclo (Portaria – MinC 200/2025, art. 9º, § 1º).

323. Nesse contexto, o Ministério respondeu ao questionário de autoavaliação indicando que a eficácia da política poderá ser avaliada por meio dos relatórios de gestão parciais enviados pelos entes a cada ciclo, assim como pelos relatórios de gestão finais (peça 18, p. 10). Sobre o referido relatório de gestão, há que se destacar a lacuna existente sobre esse instrumento de monitoramento e avaliação (abordada no Achado 12), uma vez que, devido às atualizações normativas, não mais existe uma definição sobre a elaboração e envio desse documento pelos entes ao longo dos ciclos de execução da política. A IN – MINC 19/2024 estabelece que os entes devem enviar o relatório até 31/12/2025 e se refere ao documento como relatório de gestão **final**, evidenciando a falta de definição para os demais ciclos.

324. No que diz respeito a mecanismos de monitoramento e avaliação, vale lembrar ainda que, na resposta à questão 5.6 (peça 18, p. 4), o órgão também apontou a taxa de adesão dos entes como um indicador de eficácia da política, bem como informou sobre o desenvolvimento de um sistema de gestão de dados e informações. Dessa forma, espera-se que esses instrumentos também venham a ser utilizados para contribuir com a avaliação de objetivos e metas da PNAB.

325. Adicionalmente, destaca-se a relevância de o MinC estruturar desde já a coleta e o tratamento dos dados necessários à avaliação da eficácia da política, viabilizando um processo de avaliação tempestivo e baseado em informações seguras. Para tanto, fica assente a necessidade de haver metas e objetivos estabelecidos para o curto, médio e longo prazo e a efetivação dos processos de monitoramento e avaliação ao longo da execução da política. Finalmente, os dados coletados e tratados devem ser efetivamente avaliados e considerados na tomada de decisão dos gestores, de forma a possibilitar eventuais ajustes de estratégias, caso necessário, visando garantir a eficácia e efetividade da PNAB. Tais necessidades encontram-se contempladas nas propostas de encaminhamento feitas nos Achados 5, 12 e 17.

Questão 10.4 – A política produziu os resultados esperados? (efetividade/impacto)

Achado 21: A avaliação dos resultados esperados ainda **não se aplica** ao contexto da PNAB, pois a política se encontra em fase inicial de execução

326. Assim como no Achado 20 (questão 10.3), essa questão não se aplica ao atual contexto da Política Nacional Aldir Blanc, uma vez que ela se encontra em fase inicial de execução, situando-se no final do seu 1º ciclo.

327. Acerca da matéria, o MinC respondeu, ainda, que o alcance dos resultados e da efetividade da política poderá ser avaliado por meio dos relatórios de gestão enviados pelos entes, dos instrumentos de monitoramento e prestação de contas, assim como a partir de estudos realizados por órgãos de pesquisa como, por exemplo, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (peça 18, p. 11).

328. À vista disso, saliente-se novamente a relevância de haver uma definição do nível de alcance dos resultados esperados ao longo do período de execução da política, assim como a realização de avaliação periódica do atingimento desses resultados. Para tanto, o MinC deve se guarnecer o quanto antes das ferramentas adequadas para coletar e tratar os dados necessários para as devidas avaliações, assim como para produzir estudos de iniciativa própria. As propostas de encaminhamento feitas nos Achados 5, 12 e 17 já contemplam essas questões.

VI. INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES

329. Conforme exposto no capítulo 'III. Objetivo e Questões de Auditoria' (itens 55 e 56), após receber as respostas ao questionário de autoavaliação, e em razão de possíveis alterações na Lei 14.399/2022, a equipe de auditoria cogitou adicionar a seguinte questão ao escopo do trabalho: 'A mudança do art. 6º da Lei 14.399/2022 proposta pela MP 1.274/2024 acarreta risco ao financiamento regular e contínuo da cultura por meio da PNAB?'. No entanto, no decorrer dos exames, a questão foi considerada impertinente e, assim, retirada do escopo. Neste capítulo, explicam-se os motivos para tal exclusão, bem como se fazem considerações adicionais sobre o futuro da Política Nacional Aldir Blanc de Fomento à Cultura.

330. Primeiramente, tem-se que a redação original da Lei 14.399/2022 assim dispunha: 'Art. 6º A União entregará aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, **a cada ano, em parcela única, o valor correspondente a R\$ 3.000.000.000,00 (três bilhões de reais), no primeiro exercício subsequente ao da entrada em vigor desta Lei e nos 4 (quatro) anos seguintes**' (grifo nosso). Percebe-se que o normativo previa uma duração quinquenal para a política, dividida em cinco ciclos coincidentes com os exercícios fiscais.

331. Ainda em 2022, o dispositivo foi alterado pela Medida Provisória 1.135/2022, e passou a ter a seguinte redação:

Art. 6º Fica a União autorizada a destinar aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, a cada ano, os seguintes valores máximos, para a consecução das ações elencadas no art. 7º, observada a disponibilidade orçamentária e financeira de cada exercício:

- I - em 2024, até R\$ 3.000.000.000,00 (três bilhões de reais);
- II - em 2025, até R\$ 3.000.000.000,00 (três bilhões de reais);
- III - em 2026, até R\$ 3.000.000.000,00 (três bilhões de reais);
- IV - em 2027, até R\$ 3.000.000.000,00 (três bilhões de reais); e
- V - em 2028, até R\$ 3.000.000.000,00 (três bilhões de reais).

332. O novo texto manteve a duração de vigência da PNAB e dos seus cinco ciclos, mas trouxe um comando menos peremptório para o repasse de recursos – de 'entregará' para 'autorizada a destinar' –, abrindo margem para a interpretação de que os repasses configurariam discricionariedade da União. No entanto, a MP expirou sem ser convertida em lei, e desde 2023, a ação orçamentária atinente à PNAB (00UV) é classificada como despesa obrigatória (Resultado Primário – RP 1).

333. Já em 2024, a Medida Provisória 1.274 alterou o caput do art. 6º da Lei 14.399/2022 para o que segue: 'A partir de 2023, a União entregará aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios o valor total de R\$ 15.000.000.000,00 (quinze bilhões de reais)'.

334. À primeira vista, a nova redação não apenas deixou de prever um prazo final para o repasse do montante de R\$ 15 bilhões (antes até 2028), como deixou de assegurar o repasse anual de R\$ 3 bilhões aos entes, o que, em tese, acarretaria a possibilidade de repasses menores ou mesmo a de não repasse, o que comprometeria o objetivo estratégico da política de assegurar o financiamento contínuo da cultura. Essa impressão, embora equivocada, foi influenciada pelo fato de ter sido a MP editada em cenário de ajuste fiscal promovido pelo governo.

335. Contudo, uma análise detida de outros dispositivos inseridos pela MP levou à conclusão de que o risco aventado não se justificava, ocasionando a retirada da questão do escopo do trabalho. O principal desses dispositivos é o § 5º do art. 6º, in verbis: 'A cada ano, a programação orçamentária será de até R\$ 3.000.000.000,00 (três bilhões de reais), constituindo-se como diretriz o saldo total remanescente nas contas específicas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios'.

336. A nova sistemática funciona da seguinte maneira: cada ente tem 'direito' a receber um determinado valor **tendo como referência o teto de repasse de R\$ 3 bilhões**. O cálculo consta do art. 8º da Lei 14.399/2022:

Art. 8º Os recursos previstos no art. 6º desta Lei serão repassados aos Estados, aos Municípios e ao Distrito Federal, da seguinte forma:

I - 50% (cinquenta por cento) aos Estados e ao Distrito Federal, dos quais 20% (vinte por cento) de acordo com os critérios de rateio do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) e 80% (oitenta por cento) proporcionalmente à população;

II – 50% (cinquenta por cento) aos Municípios e ao Distrito Federal, dos quais 20% (vinte por cento) de acordo com os critérios de rateio do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e 80% (oitenta por cento) proporcionalmente à população.

337. O repasse efetivo, porém, depende da execução, pelo ente, de ao menos 60% dos recursos recebidos anteriormente. Por exemplo, um ente que tenha direito a R\$ 100 mil, calculado a partir do teto de R\$ 3 bilhões e segundo o rateio discriminado em Lei, irá receber o montante, no 2º ciclo da política, caso tenha executado, até 1/7/2025, ao menos R\$ 60 mil dos valores recebidos no 1º ciclo.

338. Assim, o repasse anual da União pode chegar a R\$ 3 bilhões, caso todos os entes atendam à condicionante de execução parcial dos recursos entregues anteriormente.

339. Ressalte-se, ainda, que, tratando-se de despesa obrigatória, após a aferição do percentual de execução por cada ente, no caso de programação orçamentária a menor, a União deverá suplementar os créditos necessários para assegurar os repasses devidos aos entes que fizerem jus.

340. Pelo exposto, o ajuste normativo se mostra razoável, pois induz a execução da PNAB pelos entes federativos.

341. Outro ponto a ser destacado é que, com as alterações da MP, a vigência da PNAB foi implicitamente prorrogada, pois duraria até que se esgotasse o montante de R\$ 15 bilhões a ser repassado pela União. Todas essas mudanças foram mantidas pela Lei 15.132/2025, com a diferença de que esta tornou a PNAB uma política permanente, a partir da inclusão do § 9º ao art. 6º da Lei 14.399/2022, nesses termos: ‘Esgotado o valor estabelecido no caput deste artigo, a Política Nacional Aldir Blanc de Fomento à Cultura terá sua execução continuada, observadas as disponibilidades orçamentárias e financeiras’.

342. Não obstante a consolidação da PNAB representar uma vitória para o setor cultural, e ainda que a classificação da ação orçamentária em RP 1 seja mantida, cumpre observar que os repasses futuros da União estarão sujeitos às ‘disponibilidades orçamentárias e financeiras’ do ente, sujeitos, portanto, a contingências fiscais e políticas.

*343. Para mitigar a exposição a essas contingências, é vital que um sistema **nacional** de financiamento da cultura seja implementado. Portanto, reputa-se adequada a inclusão, já prevista na MP 1.274/2024 e efetivada pela Lei 15.132/2025, do § 8º ao art. 6º da Lei da PNAB, que torna obrigatória a existência de fundo local de cultura para que o ente federativo receba recursos da política a partir de 2027. Contudo, a regra ainda precisa ser regulamentada pelo Ministério da Cultura.*

344. Com o mesmo fito de assegurar o financiamento regular da cultura, é essencial que o MinC aprimore os critérios e o método de aferição do cumprimento da aplicação de recursos próprios dos entes em cultura (art. 6º, § 4º), conforme analisado no Achado 13.

*345. Por fim, outra medida crucial consiste na **promoção da transparência e da accountability** da Política Nacional Aldir Blanc, como forma de consolidar sua legitimidade social e política e, assim, garantir seu espaço dentro do orçamento federal. Para tanto, o MinC deve traduzir os objetivos da política em metas específicas, mensuráveis e relevantes, monitorar e avaliar os resultados ao longo da execução, promover ajustes e intervenções que se mostrarem necessários a partir das avaliações, com vistas ao alcance dos resultados e, por fim, apresentar à sociedade os impactos da política. Várias recomendações feitas ao longo deste relatório tem o intuito de fortalecer as estruturas e os procedimentos do Ministério nesse sentido.*

VII. CONCLUSÃO

346. Os exames realizados no âmbito desta auditoria revelaram um conjunto de fragilidades institucionais e operacionais, bem como oportunidades de aprimoramento da Política

Nacional Aldir Blanc de Fomento à Cultura, que tem como órgão central o Ministério da Cultura. Ao mesmo tempo, foram identificados elementos positivos que reforçam a legitimidade, a relevância e o potencial transformador da política para o setor cultural brasileiro.

347. De início, constatou-se que, embora a política conte com base legal específica, dotação orçamentária e mecanismos de descentralização de recursos, ainda não foi formalizada uma teoria da mudança ou modelo lógico estruturado que estabeleça, de forma articulada, os vínculos entre os problemas públicos identificados, os objetivos estratégicos da política, as ações previstas e os resultados esperados. Também se verificou a ausência de metas específicas, indicadores estruturados e linha de base, o que compromete a possibilidade de mensuração da eficiência, eficácia e efetividade da política. Apesar de tais elementos estarem relacionados à fase de formulação – etapa anterior ao atual estágio de desenvolvimento da política –, sua ausência impacta a apropriação estratégica da política e a consolidação de práticas institucionais orientadas a resultados.

348. No eixo de governança, constatou-se a ausência de um processo sistemático de gestão de riscos e controle interno, além da incipiência da estrutura de monitoramento e avaliação, com metas e indicadores ainda em desenvolvimento. Também se identificou que a estrutura de coordenação da política encontra-se em fase inicial de institucionalização, sem definição clara de papéis e fluxos entre os atores envolvidos, o que fragiliza os processos de articulação interfederativa.

349. Em relação à execução, destacam-se a ausência de regulamentação de etapas operacionais relevantes, como os procedimentos para devolução de saldos não utilizados e os marcos formais de encerramento dos ciclos de execução, gerando incertezas quanto às obrigações dos entes federativos.

350. Apesar das fragilidades identificadas, a equipe de auditoria reconhece os avanços na formulação e implementação da política. Merece destaque a legitimidade conferida pelo processo participativo na construção e execução da PNAB, que inclui consultas à sociedade civil para a formulação dos Planos de Aplicação de Recursos. Além disso, a PNAB apresenta alinhamento conceitual com os problemas históricos do setor cultural, como o seu subfinanciamento, a concentração regional de recursos e a baixa institucionalização das políticas culturais nos municípios e estados.

351. Do ponto de vista operacional, observam-se esforços do Ministério da Cultura para viabilizar a execução da política, incluindo a criação do Comitê Gestor, a contratação de equipe temporária de apoio e a oferta de orientações técnicas aos entes federativos. A adoção de ferramentas como a Plataforma Transferegov e o Painel de Dados – ainda que com a possibilidade de aprimoramentos – representa uma boa prática de promoção da transparência. A PNAB também reflete avanços institucionais em relação às ações emergenciais anteriores, a exemplo da Lei Aldir Blanc (LAB 1), ao propor um modelo permanente, estruturado e voltado à sustentabilidade do setor cultural.

352. Em síntese, os achados indicam que a PNAB representa um marco no financiamento público à cultura, mas requer o fortalecimento de sua estrutura institucional, o aprimoramento da governança e da coordenação federativa, bem como a consolidação de mecanismos de monitoramento, avaliação e gestão de riscos. A adoção das recomendações propostas contribuirá para ganhos de efetividade, transparência e capacidade de entrega da política, assegurando que os recursos públicos investidos contribuam para o desenvolvimento cultural de forma contínua e articulada em todo o território nacional.

Gráfico 4 – Gráfico ilustrativo da maturidade da PNAB
(figura no original)

Fonte: elaboração própria.

VIII. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

353. Por todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) com fundamento no art. 250, III, do Regimento Interno do TCU e no art. 11 da Resolução – TCU 315/2020, recomendar ao Ministério da Cultura, tendo em vista as competências

previstas na Lei 14.399/2022, na Lei 14.835/2024, na Lei 13.018/2014, no Decreto 11.740/2023 e no Decreto 11.336/2023, que:

a.1) *elabore e formalize um instrumento de planejamento estratégico para a Política Nacional Aldir Blanc, o qual explicita a teoria da mudança ou modelo lógico de intervenção, documentando a relação entre os problemas identificados, os objetivos da política, as ações planejadas, e os resultados e impactos esperados; (Achado 4)*

a.2) *estabeleça metas de curto, médio e longo prazo para a política e seus ciclos, segundo os critérios SMART, indo além das metas de caráter gerencial ou de governança, considerando que o conjunto de metas a serem definidas deve orientar a implementação das ações necessárias ao cumprimento dos objetivos estratégicos da PNAB; (Achados 5, 8 e 18)*

a.3) *defina indicadores para a PNAB, que tenham dados disponíveis, prazos e responsáveis para a sua coleta e aferição, observando os critérios SMART, contemplando as dimensões de eficiência, eficácia, efetividade, equidade e outras que se mostrarem pertinentes, a fim de possibilitar o monitoramento da política, de suas metas e resultados, sem prejuízo da continuidade das ações de coleta e tratamento de dados para o desenvolvimento de novos indicadores ao longo da execução da política; (Achado 6)*

a.4) *defina e formalize uma linha de base para as metas e indicadores da política, a partir da coleta, sistematização, tratamento e análise de dados da PNAB e do setor cultural, assim como que dê a devida transparência do processo e do produto final; (Achado 7)*

a.5) *em articulação com os entes federativos, considerando as experiências e dificuldades já vivenciadas na implementação da política, avalie a criação de mecanismos mais efetivos de comunicação e cooperação intergovernamental, com vistas a promover a integração entre os entes, viabilizar a troca sistemática de informações estratégicas e fortalecer a implementação da PNAB em todo o território nacional; (Achado 10)*

a.6) *reavalie a composição e o funcionamento do Comitê Gestor, com especial atenção à ampliação da participação e do poder deliberativo dos entes federativos nesse espaço de governança; (Achado 10)*

a.7) *promova a regulamentação dos trabalhos do Comitê Gestor, de modo a explicitar os papéis institucionais de seus membros, os fluxos de informação e deliberação, bem como os mecanismos de transparência e publicidade das decisões adotadas; (Achado 10)*

a.8) *proceda à efetiva gestão de riscos da política, com a institucionalização de práticas que compreendam a identificação, a análise, a avaliação, o tratamento e o monitoramento dos riscos, bem como à definição formal dos atores responsáveis pela condução dessas atividades e dos respectivos processos de trabalho; (Achado 11 e 14)*

a.9) *realize periodicamente a análise qualitativa (impacto) da execução da PNAB em nível nacional, considerando os dados enviados pelos entes federativos e outros pertinentes, incluindo critério e indicadores que permitam avaliar a aderência das ações executadas pelos entes aos objetivos estratégicos da política e sua abrangência, incorporando tal análise qualitativa no processo regular de monitoramento e avaliação da PNAB; (Achado 12)*

a.10) *estabeleça diretrizes que orientem a análise (qualitativa e quantitativa) dos resultados parciais e impactos durante os ciclos da política, e não apenas ao seu final; (Achado 12)*

a.11) *defina e formalize prazos e procedimentos para a devolução de saldos não utilizados, bem como dê publicidade, com antecedência, ao marco final de execução a ser considerado para cada ciclo, de modo a evitar dúvidas quanto ao encerramento dos ciclos e das obrigações referentes a eles; (Achado 13)*

a.12) *regulamente os critérios, prazos e instrumentos válidos para a comprovação da destinação de recursos próprios à cultura bem como as consequências administrativas em caso de descumprimento das exigências previstas no art. 3º, § 4º, inciso I, do Decreto 11.740/2023; (Achado 13)*

a.13) *defina e divulgue com antecedência o cronograma de disponibilização de recursos financeiros para todos os ciclos e/ou para cada exercício financeiro; (Achado 16)*

a.14) *estruture desde já a coleta e o tratamento dos dados necessários à avaliação da política, baseada em fontes confiáveis e informações fidedignas; (Achado 17)*

a.15) *formalize e divulgue os responsáveis, o cronograma e a metodologia de acompanhamento, monitoramento e avaliação da eficiência, eficácia e efetividade da PNAB, bem como promova a efetiva realização desses processos e a divulgação tempestiva dos respectivos processos e resultados; (Achado 17)*

a.16) *promova a ampliação dos resultados reportados no Painel de Dados da PNAB para além da adesão dos entes e da execução financeira, de forma a contemplar os resultados esperados para os objetivos da política, expandindo também as funcionalidades do Painel, como a previsão de filtros de visualização intuitivos e abrangentes; (Achado 19)*

a.17) *disponibilize, de forma acessível e centralizada, os Termos de Adesão, Planos de Ação, Planos de Aplicação de Recursos (PAR), evidências de realização de escuta pública para elaboração do PAR, comprovação de destinação de recursos próprios para a cultura, ou documentos que venham a substituí-los, relacionados à adesão dos entes e à operacionalização da PNAB, assim como avalie a possibilidade de disponibilizar funcionalidade de extração desses documentos por meio do Painel de Dados da PNAB ou outro sistema a ser implementado; (Achado 19)*

b) **encaminhar ao Ministério da Cultura** cópia do relatório, voto e acórdão que vierem a ser proferidos;

c) **autorizar o monitoramento** das deliberações que vierem a ser proferidas.”

É o Relatório.

VOTO

Trata-se do relatório da auditoria operacional realizada pela Unidade de Auditoria Especializada em Educação, Cultura, Esporte e Direitos Humanos (AudEducação), com o objetivo de analisar a maturidade da formulação, implementação e avaliação da Política Nacional Aldir Blanc de Fomento à Cultura (PNAB), conforme critérios estabelecidos no Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU.

2. Os resultados dessa fiscalização integrarão o Relatório de Fiscalizações em Políticas e Programas de Governo de 2025, a ser enviado por este Tribunal à Comissão Mista a que se refere o art. 166, § 1º, da Constituição Federal, para subsidiar a discussão do projeto de lei orçamentária do próximo exercício.

3. Instituída pela Lei 14.399/2022 (posteriormente alterada pela Medida Provisória 1.274/2024, a qual, por sua vez, foi convertida na Lei 15.132/2025) e regulamentada pelo Decreto 11.740/2023, a PNAB visa promover o fortalecimento, a valorização e a democratização da cultura no Brasil, mediante a descentralização de recursos federais a estados, municípios e Distrito Federal para a realização de ações de incentivo à produção, difusão, formação, preservação e fruição cultural.

4. Essa política foi criada para dar continuidade, de forma mais abrangente e estruturada, ao apoio emergencial oferecido pela Lei 14.017/2020 (Lei Aldir Blanc 1), que instituiu mecanismos emergenciais de proteção social e econômica ao setor cultural brasileiro durante o período da pandemia de Covid-19.

5. O público-alvo da PNAB são os trabalhadores da cultura, as entidades e as pessoas físicas e jurídicas que atuam na produção, difusão, promoção, preservação e aquisição de bens, produtos ou serviços artísticos e culturais.

6. Tendo como órgão gestor em nível federal o Ministério da Cultura – MinC, que exerce papel central na coordenação e implementação da política, a PNAB objetiva, principalmente, garantir investimentos no setor cultural brasileiro, prevendo o repasse aos entes federados de R\$ 15 bilhões de recursos federais (até R\$ 3 bilhões/ano), os quais poderão advir de dotação consignada na Lei Orçamentária Anual e em créditos adicionais, superávit do Fundo Nacional da Cultura, recursos provenientes da arrecadação bruta dos concursos de prognóstico e de loterias federais e recursos provenientes da Cide-Jogos destinados à cultura, dentre outras fontes.

7. Tais recursos devem ser executados pelos entes federados por meio do Fundo Nacional da Cultura mediante editais, chamadas públicas, prêmios, aquisição de bens e serviços vinculados ao setor cultural e outros instrumentos destinados à manutenção de agentes, espaços, iniciativas, cursos, produções, desenvolvimento de atividades de economia criativa e de economia solidária, produções audiovisuais e manifestações culturais, bem como à realização de atividades artísticas e culturais que possam ser transmitidas por meios telemáticos e digitais.

8. As ações e atividades da PNAB podem ser realizadas por meio de: termo de execução de cultura, recibo ou termo de concessão de bolsa, no caso do Sistema de Financiamento à Cultura; termo de compromisso cultural, no caso da Política Nacional de Cultura Viva; aquisições de bens e serviços; acordo de cooperação, termo de fomento ou termo de colaboração, no caso de parcerias com organizações da sociedade civil; outros instrumentos jurídicos compatíveis.

9. A governança da PNAB é liderada por um Comitê Gestor composto por representantes do MinC e, ocasionalmente, dos entes federativos, que atua como instância estratégica de articulação intersetorial no ministério e tem como funções, dentre outras, a interlocução com os entes subnacionais e o acompanhamento e monitoramento da política em prol do alcance dos seus objetivos. Conta, ainda, com os sistemas de cultura estruturados nos entes federativos (conselhos, fundos e planos de cultura), além das instâncias de participação e controle social, que atuam nos processos de elaboração dos planos de cultura e seleção de projetos culturais.

10. A operacionalização da PNAB se inicia com a adesão do ente federativo à política, mediante a apresentação de um Plano de Ação – PA contendo as metas e os objetivos gerais de

aplicação dos recursos, bem como os valores pretendidos para cada uma das metas propostas. Uma vez aprovado o plano de ação e assinado um Termo de Adesão, o ente federativo deve apresentar o Plano de Aplicação dos Recursos – PAR, elaborado mediante realização de escuta pública e detalhando as metas e ações previstas no plano de ação aprovado. Atendidas as condicionantes legais, os recursos federais são então repassados para a conta bancária exclusiva para o recebimento dos recursos ou, se houver, para o fundo de cultura do ente federativo. Após a descentralização dos recursos, a execução local da política fica a cargo do ente federativo, a quem compete estabelecer os prazos para a prestação de contas pelos agentes culturais beneficiários, bem como avaliar tais contas e dar transparência aos dados gerados. Ao final, o ente federativo deve apresentar o relatório de gestão, instrumento que subsidia a prestação de contas da execução física e financeira dos recursos recebidos e mediante o qual é avaliada a compatibilidade entre o previsto nos planos e o efetivamente realizado, bem como o cumprimento dos requisitos legais e normativos.

11. No caso, relativamente ao 1º ciclo de execução da PNAB (2023-2024), o ente federativo precisava comprovar a destinação à cultura, em 2023, de recursos orçamentários próprios em valor igual ou superior à média dos três anos anteriores. Já no 2º ciclo, iniciado em 2025, os entes devem se comprometer a destinar recursos orçamentários próprios para a cultura. Adicionalmente, aqueles que participaram do ciclo anterior devem comprovar a execução, até 1º/7/2025, de, no mínimo, 60% dos recursos recebidos, sob pena de não recebimento da nova parcela,

12. Cabe ressaltar que, devido às mudanças normativas ocorridas ao longo do 1º ciclo de execução da PNAD, o PA passou a ter caráter plurianual, abarcando os próximos quatro ciclos, de forma que, a partir do 2º ciclo, o envio do Plano de Ação e a assinatura do Termo de Adesão se darão uma única vez, ocasião em que o ente federativo também assinará compromisso de destinação de recursos próprios para a cultura, o que deverá ser comprovado de acordo com os parâmetros e critérios específicos a serem divulgados pelo MinC.

13. Cabe ressaltar, ainda, que, caso os recursos federais repassados aos entes federados não forem integralmente utilizados até o fim do prazo de execução, os saldos remanescentes, incluindo rendimentos de aplicações financeiras, devem ser devolvidos à União.

14. Conforme informado nos autos, o 1º ciclo de execução da PNAD, cujos recursos, no total de R\$ 3 bilhões, foram descentralizados entre novembro de 2023 e março de 2024, contou com a adesão de todos os entes federados, tendo havido a aprovação dos planos de ação apresentados por todos os estados e o DF e por 5.367 municípios.

15. Desse valor, foi utilizado, até 1º/5/2025, o montante de R\$ 1.506.885.741,98, incluindo rendimentos da aplicação financeira dos recursos, remanescendo o saldo em conta de R\$ 1.787.445.827,47, correspondente a 50,2% dos recursos repassados pelo MinC (ou a 45,7% se somados os rendimentos financeiros).

16. Feita essa breve contextualização, passo à apreciação do feito.

17. A ação de controle em tela, realizada entre novembro de 2024 e junho de 2025, focou o exame das ações do MinC como órgão central da PNAD.

18. Os pontos avaliados (formulação, implementação e avaliação) correspondem aos três estágios de desenvolvimento das políticas públicas citados no Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU – definido como principal marco teórico (critério de avaliação) para as auditorias do Relatório de Fiscalizações em Políticas e Programas de Governo de 2025 –, o qual estabeleceu as seguintes questões a serem investigadas nessas fiscalizações:

Formulação	Diagnóstico do problema e formação da agenda	1.1 Os problemas públicos tratados pela política pública estão identificados e evidenciados?
	Análise de alternativas e tomada de decisão	1.2 As prováveis causas e consequências dos problemas públicos estão identificadas e foram levantadas com base em evidências?
	Desenho e	3.2 A política pública selecionada era a alternativa mais vantajosa para tratar o problema, frente a opções viáveis de intervenção?
		5.3 A política tem uma teoria clara que expressa, de forma objetiva,

	institucionalização	como esta incide sobre as causas do problema, projetando seus resultados e impactos de longo prazo? 5.5 A política tem objetivos claros, logicamente coerentes, específicos, mensuráveis, apropriados (relevantes), realistas (alcançáveis) e delimitados em um recorte temporal? 5.6 A política tem indicadores de efetividade, eficácia e eficiência definidos? 5.7 A política tem uma linha de base estabelecida? 5.8 A política tem metas objetivas de entrega de produtos e de alcance de resultado? 5.9 O público-alvo que será alcançado pela política pública está bem delimitado e caracterizado?
	Estruturação da governança e gestão	6.1 As estruturas de coordenação estão institucionalizadas? 6.3 As estruturas de gestão de riscos e controles internos estão institucionalizadas? 6.4 As estruturas de monitoramento e avaliação estão institucionalizadas? 7.2 Os recursos (financeiros, físicos, tecnológicos e humanos), necessários à implementação da política, são gerenciados? 7.5 Os riscos e controles internos da política são gerenciados?
Implementação	Alocação e gestão de recursos	8.1 As fontes de financiamento da política pública estão adequadamente identificadas? 9.1 Os recursos (p. ex. humanos, materiais, orçamentários, financeiros) necessários para a implementação da política têm sido disponibilizados e utilizados de forma satisfatória?
	Operação e monitoramento	9.2 A eficiência (alocativa, operacional e econômica) da política pública é sistematicamente avaliada e apresenta desempenho satisfatório? 9.4 Os objetivos e resultados de curto prazo da política pública estão sendo alcançados? 9.5 Os resultados das avaliações de desempenho são reportados e utilizados?
Avaliação	Avaliação da política pública	10.3 Os objetivos e metas da ação governamental foram alcançados? (eficácia) 10.4 A política produziu os resultados esperados? (efetividade/impacto)

19. Como resultado dos trabalhos, a equipe de fiscalização da AudEducação apurou 21 achados, um para cada questão examinada, a seguir resumidos:

- Achado 1 (relativo à Questão 1.1): os problemas públicos tratados pela política pública estão identificados e evidenciados;
- Achado 2 (relativo à Questão 1.2): as prováveis causas e consequências dos problemas públicos estão identificados e foram levantados com base em evidências;
- Achado 3 (relativo à Questão 3.2): a política pública selecionada era a alternativa mais vantajosa para tratar o problema, frente a opções viáveis de intervenção;
- Achado 4 (relativo à Questão 5.3): embora haja coerência entre as ações desenvolvidas pela política e as causas do problema que ela visa enfrentar, não há uma teoria formal que expresse, de modo claro e objetivo, como a política incide sobre as causas do problema;
- Achado 5 (relativo à Questão 5.5): a política tem objetivos claros, logicamente coerentes, apropriados (relevantes) e realistas (alcançáveis), mas não específicos, mensuráveis e delimitados em um recorte temporal;
- Achado 6 (relativo à Questão 5.6): a política tem alguns indicadores, mas insuficientes para contemplar adequadamente as dimensões de eficiência, eficácia e efetividade da política;
- Achado 7 (relativo à Questão 5.7): a política não tem uma linha de base estabelecida;
- Achado 8 (relativo à Questão 5.8): a política tem algumas metas estabelecidas, as quais não abrangem todos os objetivos estratégicos;

- Achado 9 (relativo à Questão 5.9): o público-alvo da PNAB encontra-se devidamente delimitado e caracterizado;
- Achado 10 (relativo à Questão 6.1): A política conta com uma estrutura de coordenação parcialmente institucionalizada;
- Achado 11 (relativo à Questão 6.3): as estruturas de gestão de riscos e controles internos não estão institucionalizadas;
- Achado 12 (relativo à Questão 6.4): as estruturas de monitoramento e avaliação estão parcialmente institucionalizadas;
- Achado 13 (relativo à Questão 7.2): Os recursos (financeiros, físicos, tecnológicos e humanos), necessários à implementação da política, são parcialmente gerenciados;
- Achado 14 (relativo à Questão 7.5): os riscos e controles internos da política não são gerenciados;
- Achado 15 (relativo à Questão 8.1): as fontes de financiamentos da política pública estão adequadamente identificadas;
- Achado 16 (relativo à Questão 9.1): os recursos necessários para a implementação da política têm sido parcialmente disponibilizados e utilizados de forma satisfatória;
- Achado 17 (relativo à Questão 9.2): a eficiência (alocativa, operacional e econômica) da política pública não é sistematicamente avaliada;
- Achado 18 (relativo à Questão 9.4): a PNAB não possui objetivos de curto prazo formalmente estabelecidos e, embora o MinC tenha indicado resultados já alcançados pela política, esses não contemplam as diferentes dimensões dos objetivos estratégicos da política;
- Achado 19 (relativo à Questão 9.5): os resultados das avaliações de desempenho são parcialmente reportados e utilizados;
- Achado 20 (relativo à Questão 10.3): a avaliação da eficácia da política ainda não se aplica ao contexto da PNAB, embora ainda não tenha sido definida uma estrutura operacional para a realização dos processos de avaliação; e
- Achado 21 (relativo à Questão 10.4): a avaliação dos resultados esperados ainda não se aplica ao contexto da PNAB, pois a política se encontra em fase inicial de execução.

20. Segundo a equipe de fiscalização, os achados acima indicam a necessidade de fortalecimento da estrutura institucional da PNAB, de aprimoramento de sua governança e coordenação federativa e de consolidação de mecanismos de monitoramento, avaliação e gestão de riscos.

21. Para os achados relativos à formulação da política, a equipe de auditoria identificou que, embora as ações da PNAB possuam alinhamento com os problemas históricos do setor cultural, como o subfinanciamento, a concentração regional de recursos e a baixa capacidade operacional de entes federativos, esse alinhamento não está expresso, de forma estruturada, em modelo lógico formalizado que induza a apropriação estratégica da política por parte dos gestores. Além disso, a PNAB carece de metas, indicadores de desempenho e linha de base norteando a sua execução, o que compromete a orientação a resultados.

22. Quanto aos achados sobre a implementação da política, a equipe de auditoria apurou, como pontos positivos, que a PNAB conta com fontes de recursos bem identificadas, o que contribui para a regularidade do seu financiamento, e com instrumentos de participação social na elaboração dos planos culturais e seleção de projetos, o que lhe confere maior legitimidade. Reconheceu, ainda, que o MinC tem atuado para estruturar e operacionalizar a política, a partir, por exemplo, da criação de Comitê Gestor, da contratação de equipe temporária de apoio e da oferta de orientações técnicas aos entes federativos. Não obstante, identificou fragilidades relacionadas à coordenação interfederativa, à regulamentação de etapas operacionais relevantes – como os procedimentos para devolução de saldos não utilizados – e à gestão de riscos, que carece de estruturas e processos definidos. Identificou, ademais, oportunidades de melhoria nas práticas e ferramentas de transparência.

23. Relativamente aos achados envolvendo a avaliação da PNAB, a equipe de auditoria constatou a incipiência das estruturas e processos de monitoramento, não obstante o MinC já possuir dados que permitam iniciar a implementação dessa etapa, o que, aliado à falta de metas e indicadores de desempenho, contribui para a fragilidade desse estágio da política.

24. Como conclusão dos trabalhos, a equipe de fiscalização propôs (peça 82) o endereçamento de recomendações ao MinC voltadas ao aprimoramento da governança da PNAB e, por conseguinte, ao aumento da capacidade de entrega e da efetividade da política, com vistas a assegurar que os recursos públicos investidos contribuam para o desenvolvimento cultural, de forma contínua e articulada, em todo o território nacional.

25. Em síntese, as medidas sugeridas consistem em: elaboração de planejamento estratégico com o estabelecimento de metas e definição de indicadores de desempenho; criação de mecanismos de articulação interfederativa; regulamentação dos processos de trabalho do Comitê Gestor; institucionalização da gestão de riscos; regulamentação dos procedimentos para a devolução de saldos e do encerramento dos ciclos de execução da política; aprimoramento do Painel de Dados da PNAB, visando maior abrangência de informações e funcionalidades de consulta; e, adoção de análises qualitativas de resultados ao longo dos ciclos de execução da política, com definição de cronogramas e responsáveis.

26. De pronto, manifesto minha concordância com a proposta apresentada nos autos, cujas análises e conclusões incorporo às minhas razões de decidir.

27. Como visto, desenhada como uma política interfederativa de médio/longo prazo, estruturada e voltada à sustentabilidade do setor cultural, a PNAB representa um marco no financiamento público à cultura, que visa consolidá-la como um direito fundamental e um elemento essencial para o desenvolvimento humano, social e econômico do país. Por meio dessa política, buscase não apenas apoiar o setor cultural, mas, também, fortalecer a cidadania e promover o bem-estar da população.

28. Em se tratando de uma iniciativa de grande relevância para a valorização da cultura no Brasil, baseada em um modelo de descentralização e cooperação entre os entes federativos, a aplicação eficiente dos recursos públicos destinados à PNAB e a obtenção dos resultados pretendidos com essa política impescindem do fortalecimento de sua estrutura institucional e da consolidação de mecanismos de transparência e controle social.

29. Reforça esse entendimento a evidenciação, segundo dados extraídos do relatório de auditoria, da importância econômica e social do setor cultural para o país. Em 2020, o Produto Interno Bruto – PIB da Economia da Cultura e das Indústrias Criativas – ECIC do Brasil atingiu a marca de R\$ 230,1 bilhões, o que representou 3,1% do PIB total do país, tendo superado o da indústria automobilística, que registrou 2,1% no mesmo período. Em relação ao mercado de trabalho, no primeiro trimestre de 2024, 11,1% de todas as pessoas ocupadas no país (aproximadamente 11 milhões) atuavam no segmento criativo, havendo, ademais, a expectativa de geração de 1 milhão de novos empregos até 2030.

30. Como asseverado, a cultura é um setor estratégico para o país, que movimenta cadeias produtivas, gera empregos e impulsiona o turismo e a economia. Deve, pois, contar com financiamento adequado, com gestão democrática e colaborativa entre os poderes públicos e a sociedade civil, para garantir a estabilidade e o desenvolvimento do setor no longo prazo.

31. Nesse sentido, considero relevante endereçar ao MinC as recomendações sugeridas no relatório de auditoria, bem como acompanhar, posteriormente, as providências adotadas por esse órgão.

32. Vale destacar o reconhecimento, pela equipe de fiscalização, dos avanços na formulação e implementação da PNAB, bem como dos esforços do MinC no cumprimento de suas responsabilidades institucionais relativamente à execução dessa política, mediante iniciativas voltadas ao acompanhamento da sua implementação, à orientação aos entes federados, à proposição de

aprimoramentos normativos e à busca de alinhamento aos seus objetivos legais, aliadas à adoção de ferramentas de promoção da transparência – como a Plataforma Transferegov e o Painel de Dados.

33. Para finalizar, parabenizo a equipe de fiscalização da AudEducação pela excelência do relatório produzido, deixando registrado aqui meus elogios a todos os servidores que participaram dos trabalhos.

Ante o exposto, VOTO por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Egrégio Plenário.

TCU, Sala das Sessões, em 30 de julho de 2025.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Relator

ACÓRDÃO Nº 1709/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 025.939/2024-6.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria Operacional.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Unidade Jurisdicionada: Ministério da Cultura.
5. Relator: Ministro Augusto Nardes.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Educação, Cultura, Esporte e Direitos Humanos (AudEducação).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos em que se aprecia o relatório da auditoria operacional realizada com o objetivo de analisar a maturidade da formulação, da implementação e da avaliação da Política Nacional Aldir Blanc de Fomento à Cultura (PNAB), conforme critérios do Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU, para fins de elaboração do Relatório de Fiscalizações em Políticas e Programas de Governo de 2025,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU c/c os arts. 2º, inciso III, e 11 da Resolução TCU 315/2020, em:

9.1. recomendar ao Ministério da Cultura, tendo em vista as competências previstas na Lei 14.399/2022, na Lei 14.835/2024, na Lei 13.018/2014, no Decreto 11.740/2023 e no Decreto 11.336/2023, que:

9.1.1. elabore e formalize um instrumento de planejamento estratégico para a PNAB, o qual explicita a teoria da mudança ou modelo lógico de intervenção, documentando a relação entre os problemas identificados, os objetivos da política, as ações planejadas e os resultados e impactos esperados;

9.1.2. estabeleça metas de curto, médio e longo prazo para a política e seus ciclos, segundo os critérios SMART, indo além das metas de caráter gerencial ou de governança, considerando que o conjunto de metas a serem definidas deve orientar a implementação das ações necessárias ao cumprimento dos objetivos estratégicos da PNAB;

9.1.3. defina indicadores para a PNAB, que tenham dados disponíveis, prazos e responsáveis para a sua coleta e aferição, observando os critérios SMART, contemplando as dimensões de eficiência, eficácia, efetividade, equidade e outras que se mostrarem pertinentes, a fim de possibilitar o monitoramento da política, de suas metas e resultados, sem prejuízo da continuidade das ações de coleta e tratamento de dados para o desenvolvimento de novos indicadores ao longo da execução da política;

9.1.4. defina e formalize uma linha de base para as metas e indicadores da política, a partir da coleta, sistematização, tratamento e análise de dados da PNAB e do setor cultural, assim como dê a devida transparência ao processo e ao produto;

9.1.5. em articulação com os entes federativos, considerando as experiências e dificuldades já vivenciadas na implementação da política, avalie a criação de mecanismos mais efetivos de comunicação e cooperação intergovernamental, com vistas a promover a integração entre os entes, viabilizar a troca sistemática de informações estratégicas e fortalecer a implementação da PNAB em todo o território nacional;

9.1.6. reavalie a composição e o funcionamento do Comitê Gestor, com especial atenção à ampliação da participação e do poder deliberativo dos entes federativos nesse espaço de governança;

9.1.7. promova a regulamentação dos trabalhos do Comitê Gestor, de modo a explicitar os papéis institucionais de seus membros, os fluxos de informação e deliberação e os mecanismos de transparência e publicidade das decisões adotadas;

9.1.8. proceda à efetiva gestão de riscos da política, com a institucionalização de práticas que compreendam a identificação, a análise, a avaliação, o tratamento e o monitoramento dos riscos, bem como à definição formal dos atores responsáveis pela condução dessas atividades e dos respectivos processos de trabalho;

9.1.9. realize periodicamente a análise qualitativa (impacto) da execução da PNAB em nível nacional, considerando os dados enviados pelos entes federativos e outros pertinentes, incluindo critério e indicadores que permitam avaliar a aderência das ações executadas pelos entes aos objetivos estratégicos da política e sua abrangência, incorporando tal análise qualitativa no processo regular de monitoramento e avaliação da PNAB;

9.1.10. estabeleça diretrizes que orientem a análise (qualitativa e quantitativa) dos resultados parciais e impactos durante os ciclos da política, e não apenas ao seu final;

9.1.11. defina e formalize prazos e procedimentos para a devolução de saldos não utilizados, bem como dê publicidade, com antecedência, ao marco final de execução a ser considerado para cada ciclo, de modo a evitar dúvidas quanto ao encerramento dos ciclos e das obrigações referentes a eles;

9.1.12. regulamente os critérios, prazos e instrumentos válidos para a comprovação da destinação de recursos próprios à cultura, bem como as consequências administrativas em caso de descumprimento das exigências previstas no art. 3º, § 4º, inciso I, do Decreto 11.740/2023;

9.1.13. defina e divulgue com antecedência o cronograma de disponibilização de recursos financeiros para todos os ciclos e/ou para cada exercício financeiro;

9.1.14. estruture desde já a coleta e o tratamento dos dados necessários à avaliação da política, baseada em fontes confiáveis e informações fidedignas;

9.1.15. formalize e divulgue os responsáveis, o cronograma e a metodologia de acompanhamento, monitoramento e avaliação da eficiência, eficácia e efetividade da PNAB, bem como promova a efetiva realização desses processos e a divulgação tempestiva dos respectivos processos e resultados;

9.1.16. promova a ampliação dos resultados reportados no Painel de Dados da PNAB para além da adesão dos entes e da execução financeira, de forma a contemplar os resultados esperados para os objetivos da política, expandindo também as funcionalidades do painel, como a previsão de filtros de visualização intuitivos e abrangentes;

9.1.17. disponibilize, de forma acessível e centralizada, os Termos de Adesão, Planos de Ação, Planos de Aplicação de Recursos (PAR), evidências de realização de escuta pública para elaboração do PAR, comprovação de destinação de recursos próprios para a cultura, ou documentos que venham a substituí-los, relacionados à adesão dos entes e à operacionalização da PNAB, assim como avalie a possibilidade de disponibilizar funcionalidade de extração desses documentos por meio do Painel de Dados da PNAB ou outro sistema a ser implementado;

9.2. autorizar, com fulcro no art. 17, § 2º, da Resolução TCU 315/2020, o monitoramento pela unidade técnica competente das recomendações prolatadas nesta decisão;

9.3. dar ciência ao Ministério da Cultura da presente decisão;

9.4. arquivar o presente processo, com fundamento nos arts. 169, incisos III e V, e 250, inciso I, do Regimento Interno do Tribunal.

10. Ata nº 29/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 30/7/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1709-29/25-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes (Relator), Bruno Dantas, Jorge Oliveira e Antonio Anastasia.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

AUGUSTO NARDES

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral