

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 019.483/2023-6.

Natureza: Relatório de Acompanhamento.

Órgão/Entidade: Ministério da Cultura.

Interessada: Secretaria-executiva do Ministério da Cultura (03.221.904/0001-35).

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: ACOMPANHAMENTO. PRIMEIRO CICLO DE AVALIAÇÃO DO NÍVEL DE ESTRUTURAÇÃO E GOVERNANÇA DO SISTEMA NACIONAL DE CULTURA (SNC) PARA A EXECUÇÃO DAS LEIS PAULO GUSTAVO E ALDIR BLANC 2. DETERMINAÇÃO. RECOMENDAÇÕES.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a abaixo transcrita manifestação da Unidade de Auditoria Especializada em Educação, Cultura, Esporte e Direitos Humanos – AudEducação (peça 59) nestes autos, que contou com o aval do corpo diretivo daquela unidade especializada (peças 60 e 61).

I. INTRODUÇÃO

1. Trata-se de Acompanhamento, realizado entre 19/6 e 27/3/2024, com o objetivo de mapear e contribuir para o aprimoramento dos componentes do Sistema Nacional de Cultura (SNC), nas esferas federal, estadual e municipal, especialmente com vistas à avaliação da capacidade de condução das políticas públicas estabelecidas por meio das Leis Paulo Gustavo (LPG) e Aldir Blanc 2 (LAB 2), considerando-se as experiências da Lei Aldir Blanc 1 (LAB 1).

Antecedentes

2. Previamente ao presente Acompanhamento, a Ordem de Serviço – AudEducação 12/2023 (peça 1 do TC 008.418/2023-3), alterada pela Ordem de Serviço – AudEducação 15/2023 (peça 2 do referido processo), designou auditores para executar ações preparatórias para a estruturação do trabalho, que consistiram principalmente no levantamento inicial de informações sobre os componentes do SNC dos Estados, do Distrito Federal e das capitais estaduais, e de reuniões com os Ministérios da Cultura (MinC) e da Gestão e Inovação em Serviços Públicos (MGI) e com representantes dos Órgãos Gestores da Cultura nos Estados de Pernambuco e do Pará (peças 3 a 66 do TC 008.418/2023-3).

3. A presente ação de controle decorreu de proposta desta unidade técnica, a qual recebeu autorização do Ministro Relator, conforme despacho à peça 4 do TC 008.595/2023-2, que também determinou a submissão da Matriz de Planejamento ao seu Gabinete, no que foi atendido em reunião realizada em 7/8/2023.

Objetivo, escopo e questões da auditoria

4. O propósito do trabalho consistiu em mapear os componentes do Sistema Nacional de Cultura nas três esferas de governo, especialmente com vistas a avaliar a capacidade de condução das políticas públicas estabelecidas por meio das Leis Paulo Gustavo (LPG) e Aldir Blanc 2 (LAB 2).

5. O trabalho, em âmbito federal, foi realizado junto ao Ministério da Cultura e, em relação aos entes subnacionais, alcançou todos os Estados, o Distrito Federal (DF), todas as capitais estaduais e

alguns Municípios selecionados, a saber: Anápolis-GO, Caruaru-PE, Caxias do Sul-RS, Irlanduba-AM, Guarulhos-SP, Uberaba-MG e Vila Velha-ES. Sempre que possível, o trabalho alcançou os Conselhos de Política Cultural dos Estados e Municípios visitados.

6. Em relação ao Ministério da Cultura, foram realizadas reuniões técnicas e uma requisição de auditoria (peça 11).

7. Já o trabalho nos entes subnacionais consistiu na realização de entrevistas, conforme roteiros às peças 25 a 27, que buscavam, basicamente, obter informações dos Órgãos Gestores da Cultura sobre: a estruturação dos componentes do SNC; a execução da LAB 1; os preparativos e ações relativas à LPG; e eventuais ações relativas à Política Nacional Aldir Blanc (PNAB), instituída pela Lei Aldir Blanc 2 (LAB 2). Buscou-se, ainda, como já informado, obter informações sobre a composição, funcionamento e competência dos Conselhos de Política Cultural locais (peça 28).

8. O trabalho foi norteado pela seguinte questão central de auditoria: “Os componentes do SNC, nas esferas federal, estadual e municipal, estão devidamente estruturados, especialmente para conduzir as políticas públicas estabelecidas por meio da LPG e da LAB 2?”. Esta questão foi subdividida nas seguintes subquestões:

8.1 Subquestão 1 – Estruturação do Sistema Nacional de Cultura na esfera federal: Os componentes do Sistema Nacional de Cultura na esfera federal estão estruturados em conformidade com o previsto no art. 216-A da Constituição Federal? (Capítulo III)

8.2 Subquestão 2 – Estruturação do Sistema Nacional de Cultura em âmbito subnacional: Os componentes do Sistema Nacional de Cultura dos estados, do Distrito Federal e dos municípios estão estruturados em conformidade com o previsto no art. 216-A? (Capítulo III)

8.3 Subquestão 3 – Atuação do Ministério da Cultura para operacionalização das Leis Paulo Gustavo e Aldir Blanc 2: As medidas adotadas, até o momento, pelo Ministério da Cultura são suficientes para garantir a execução e o controle das políticas públicas estabelecidas por meio das Leis Paulo Gustavo e Lei Aldir Blanc 2? (Capítulo IV)

8.4 Subquestão 4 – Estruturação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para operacionalização das Leis Paulo Gustavo e Aldir Blanc 2: As medidas adotadas, até o momento, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios garantem a estrutura necessária para a execução e o controle das políticas públicas estabelecidas por meio das Leis Paulo Gustavo e Lei Aldir Blanc 2, a partir das medidas de operacionalização adotadas para a LAB 1? (Capítulo IV)

9. Considerando que o desenvolvimento do SNC depende da ação articulada dos entes federados, optou-se por tratar, no Capítulo III, de forma conjunta, as duas subquestões relacionadas com a estruturação do SNC (subquestões 1 e 2), o que possibilitou uma visão sistêmica de cada um dos componentes do SNC. Ao longo desse capítulo, em regra, será apresentada, inicialmente, a conceituação do componente do SNC, acompanhada da situação de sua instituição e implementação no âmbito federal; e, na sequência, o quadro da instituição e implementação do componente nos entes subnacionais visitados.

10. Ademais, considerando que a execução da PNAB não havia sido iniciada nos entes subnacionais e que a execução da LPG se limitava, na maior parte dos entes, à etapa de seleção de beneficiários, pois a descentralização de recursos pelos entes perduraria até 31/12/2023 (antes da edição da Lei Complementar 202/2023, que prorrogou o prazo para até 31/12/2024), optou-se também por tratar de forma conjunta as subquestões 3 e 4, no Capítulo IV, que passou a cuidar, de forma ampla, da “Operacionalização da LPG e da PNAB”.

Metodologia, critérios e limitações ao trabalho

11. Esta fiscalização foi conduzida de acordo com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NAT) e com o Manual de Acompanhamento do TCU, os quais estão alinhados às Normas Internacionais das Instituições Superiores de Controle (ISSAI), emitidas pela Organização Internacional de Instituições Superiores de Controle (Intosai).

12.O Acompanhamento, como já dito, foi precedido de levantamento de informações preliminares, conduzido no bojo do TC 008.418/2023-3, que incluiu a realização de entrevistas piloto nos Estados de Pernambuco e do Pará, com o objetivo de aprimorar o formato das entrevistas que seriam aplicadas aos demais entes, e a realização de reuniões com o MinC e com representantes da Diretoria de Transferências e Parcerias da União, do Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos (Detru/MGI), acerca do desenvolvimento dos módulos de fomento cultural da Plataforma Transferegov.

13.Já durante o Acompanhamento, a coleta de informações foi realizada por diferentes meios, a saber: acompanhamento periódico das redes sociais e portais do MinC e dos Órgãos Gestores da Cultura dos Estados, do DF, das capitais estaduais e dos Municípios do interior visitados pela equipe; reuniões técnicas com o MinC; ofícios de requisição dirigidos ao Ministério e aos Órgãos Gestores da Cultura dos Estados, do DF, das capitais estaduais e dos Municípios do interior selecionados pela equipe; entrevistas presenciais e virtuais com os gestores de cultura dos Estados, do DF, das capitais estaduais e dos Municípios do interior selecionados pela equipe; e, quando possível, entrevistas com Conselhos de Política Cultural dos entes federados.

14.Ao todo, foram realizadas 89 entrevistas, envolvendo: os órgãos gestores dos 26 Estados da Federação mais o Distrito Federal; os órgãos gestores das 26 capitais; os órgãos gestores de 7 Municípios do interior selecionados em todas as regiões do país; e os Conselhos de Política Cultural do Distrito Federal, dos Estados de Alagoas, Amazonas, Bahia, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Minas Gerais, Paraíba, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e dos seguintes Municípios: Maceió, Belo Horizonte, Curitiba, Florianópolis, Goiânia, São Luís, Rio de Janeiro, Porto Alegre, Recife, Vitória, Manaus, Anápolis, Caxias do Sul, Uberaba, Guarulhos e Vila Velha.

15.As entrevistas realizadas nos entes situados nos Estados do Acre, Amapá, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Rondônia, Roraima, Sergipe e Tocantins foram realizadas de forma virtual e aquelas efetivadas nos entes situados nos demais Estados e no Distrito Federal foram realizadas presencialmente.

16.A metodologia utilizada consistiu, basicamente, em análise documental, confrontando os documentos obtidos e as previsões da Constituição Federal, da legislação relacionada com o SNC e das Leis Paulo Gustavo e Aldir Blanc 2; e em circularização, por meio da obtenção das informações junto aos gestores e conselheiros dos entes federados. Além disso, foi realizada consolidação das informações obtidas durante as entrevistas, de forma a obter um quadro atualizado sobre a institucionalização do Sistema Nacional de Cultura nos entes federados.

17.Os critérios utilizados foram, basicamente, as previsões da Constituição Federal e dos normativos que regem a cultura. Mas, considerando que a legislação regulamentadora do Sistema Nacional de Cultura ainda não foi aprovada, também foram utilizados como critérios convenções, pactos e recomendações de organismos internacionais – especialmente da Organização das Nações Unidas (ONU) e da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) – relacionadas com a cultura. Também foram utilizadas boas práticas de gestão, identificadas quando da realização das entrevistas nos entes federados.

18.Cabe ressaltar que o período de realização da auditoria foi marcado pela edição de muitos normativos por parte do MinC, especialmente no que se refere à regulamentação das Leis Paulo Gustavo e Aldir Blanc 2, bem como de normativos atinentes a outras políticas culturais com elas relacionadas: Política Nacional de Cultura Viva (Lei 13.018/2014); Programa Nacional dos Comitês de Cultura (Portaria – MinC 64/2023); e Programa Territórios da Cultura (Portaria – MinC 68/2023), assim como o Decreto 11.453/2023, que dispõe sobre os mecanismos de fomento do sistema de financiamento à cultura.

19.Nas oportunidades em que minutas de normativos que regulamentavam a LPG e a LAB 2 (Decretos 11.525/2023 e 11.740/2023, respectivamente) foram disponibilizadas ao TCU pelo Ministério, a equipe de auditoria, por meio de reuniões e/ou documentalmente, apresentou impressões iniciais sobre eventuais riscos existentes, alguns dos quais já ensejaram ajustes por

parte do MinC. Os riscos que remanesceram nesses Decretos e no Decreto 11.453/2023 – este último não apresentado previamente ao TCU – serão aprofundados no presente relatório.

20. As alterações normativas ocorridas também ensejaram a revisão contínua do trabalho, que se encontrava em curso.

21. Feito esse relato, inicia-se a exposição detalhada do objeto de auditoria.

II. VISÃO GERAL DO OBJETO

22. A cultura, no âmbito da Constituição Federal (CF), é tratada em seção específica (Seção III) do Capítulo III, que cuida da educação, da cultura e do esporte, e está inserida no título que trata da ordem social (Título VIII).

23. O texto original da Carta Magna previa apenas:

Art. 215. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.

§ 1º O Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional.

§ 2º A lei disporá sobre a fixação de datas comemorativas de alta significação para os diferentes segmentos étnicos nacionais.

Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

I – as formas de expressão;

II – os modos de criar, fazer e viver;

III – as criações científicas, artísticas e tecnológicas;

IV – as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais;

V – os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.

§ 1º O Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação.

§ 2º Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem.

§ 3º A lei estabelecerá incentivos para a produção e o conhecimento de bens e valores culturais.

§ 4º Os danos e ameaças ao patrimônio cultural serão punidos, na forma da lei.

§ 5º Ficam tombados todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos. (grifos da equipe)

24. Verifica-se que o texto original da Constituição era voltado basicamente à proteção do patrimônio cultural, trazendo apenas no caput do art. 15 e no § 3º do art. 216 dispositivos voltados à garantia dos direitos culturais, ao acesso às fontes de cultura nacional e ao incentivo da produção, valorização e difusão de manifestações culturais.

25. A Emenda Constitucional 42/2003 faz a primeira alteração nos dispositivos constitucionais relacionados à cultura, introduzindo o § 6º ao art. 216, com o seguinte teor:

§ 6º É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular a fundo estadual de fomento à cultura até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida, para o financiamento de programas e projetos culturais, vedada a aplicação desses recursos no pagamento de:

- I – despesas com pessoal e encargos sociais;
- II – serviço da dívida;
- III – qualquer outra despesa corrente não vinculada diretamente aos investimentos ou ações apoiados.

26. Mas foi a Emenda Constitucional 48/2005 que trouxe a primeira alteração mais significativa, passando a prever o Plano Nacional de Cultura, da seguinte forma:

Art. 215.

(...)

§ 3º A lei estabelecerá o Plano Nacional de Cultura, de duração plurianual, visando ao desenvolvimento cultural do País e à integração das ações do poder público que conduzem à:

- I – defesa e valorização do patrimônio cultural brasileiro;
- II – produção, promoção e difusão de bens culturais;
- III – formação de pessoal qualificado para a gestão da cultura em suas múltiplas dimensões;
- IV – democratização do acesso aos bens de cultura;
- V – valorização da diversidade étnica e regional.

27. O Plano Nacional de Cultura (PNC) foi instituído e aprovado pela Lei 12.343/2010, com vigência inicial de dez (10) anos, posteriormente alterada para doze (12) e catorze (14) anos, respectivamente, pelas Leis 14.156/2021 e 14.468/2022. Considerando as alterações realizadas, o atual plano vige até 1/12/2024.

28. Ao mesmo tempo que aprovou o PNC, a Lei 12.343/2010 criou o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais – SNICC, com o objetivo de:

(...) monitorar e avaliar periodicamente o alcance das diretrizes e eficácia das metas do Plano Nacional de Cultura com base em indicadores nacionais, regionais e locais que quantifiquem a oferta e a demanda por bens, serviços e conteúdos, os níveis de trabalho, renda e acesso da cultura, de institucionalização e gestão cultural, de desenvolvimento econômico-cultural e de implantação sustentável de equipamentos culturais. (art. 8º da Lei 12.343/2010)

29. A Lei 12.343/2010 também dispõe que:

(...) o processo de monitoramento e avaliação do PNC contará com a participação do Conselho Nacional de Política Cultural, tendo o apoio de especialistas, técnicos e agentes culturais, de institutos de pesquisa, de universidades, de instituições culturais, de organizações e redes socioculturais, além do apoio de outros órgãos colegiados de caráter consultivo, na forma do regulamento. (art. 8º, § 1º, da Lei 12.343/2010, conforme renumeração dada pela Lei 14.516/2021)

30. Cabe destacar que o Conselho Nacional de Política Cultural, incluído na Lei 12.343/2010 como participante do monitoramento do PNC, já havia sido criado por meio do Decreto 5.520/2005, que também havia instituído o Sistema Federal de Cultura, que pode ser considerado como a primeira tentativa de implementar “políticas culturais democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da federação e a sociedade civil” (art. 1º, II, do Decreto 5.520/2005).

31. Na sequência, a Emenda Constitucional 71/2012 trouxe uma inovação mais profunda em relação à abordagem dada pela Constituição à cultura, instituindo o Sistema Nacional de Cultura (SNC), que consiste em um sistema “organizado em regime de colaboração, de forma descentralizada e participativa”, que “institui um processo de gestão e promoção conjunta de políticas públicas de cultura, democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da Federação e a sociedade, tendo por objetivo promover o desenvolvimento humano, social e econômico com pleno exercício dos direitos culturais” (caput do art. 216-A da CF).

32. Conforme estabelecido no § 1º ao art. 216-A, o SNC fundamenta-se “na política nacional de cultura e nas suas diretrizes, estabelecidas no Plano Nacional de Cultura”, além de ser regido pelos seguintes princípios:

- I – diversidade das expressões culturais;
- II – universalização do acesso aos bens e serviços culturais;
- III – fomento à produção, difusão e circulação de conhecimento e bens culturais;
- IV – cooperação entre os entes federados, os agentes públicos e privados atuantes na área cultural;
- V – integração e interação na execução das políticas, programas, projetos e ações desenvolvidas;
- VI – complementaridade nos papéis dos agentes culturais;
- VII – transversalidade das políticas culturais;
- VIII – autonomia dos entes federados e das instituições da sociedade civil;
- IX – transparência e compartilhamento das informações;
- X – democratização dos processos decisórios com participação e controle social;
- XI – descentralização articulada e pactuada da gestão, dos recursos e das ações;
- XII – ampliação progressiva dos recursos contidos nos orçamentos públicos para a cultura.

33. O § 2º do art. 216-A define a estrutura do SNC, reproduzida na figura abaixo. Consoante mencionado no item 9, as definições de cada um desses componentes são trazidas ao longo do Capítulo III, previamente à análise da situação do respectivo componente. Para fins de consolidação, as mesmas definições são apresentadas no Apêndice 2.1.

Figura 2.1 – Componentes do Sistema Nacional de Cultura



Fonte: Portal do SNC (<http://portalsnc.cultura.gov.br/componentes-do-snc/>)

34. Os §§ 3º e 4º do art. 216-A estabelecem como serão a regulamentação e a organização por parte dos entes subnacionais, da seguinte forma:

Art. 216-A.
 (...)

§ 3º Lei federal disporá sobre a regulamentação do Sistema Nacional de Cultura, bem como de sua articulação com os demais sistemas nacionais ou políticas setoriais de governo.

§ 4º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão seus respectivos sistemas de cultura em leis próprias.

35.A lei federal prevista no § 3º do 216-A da CF ainda não foi sancionada. A matéria foi tratada no bojo do Projeto de Lei 5.206/2023, que, após aprovação pelo Senado Federal em 6/3/2024, aguardava sanção presidencial.

36.O fato de a aprovação da lei específica prevista no § 3º ainda não ter ocorrido não impede a organização dos sistemas de cultura dos entes subnacionais, tendo em vista o previsto no § 4º do art. 216-A, que atribui competência para os entes subnacionais organizarem seus sistemas. No entanto, a falta de regulamentação se constitui em uma lacuna de referência para os entes subnacionais, que poderiam se utilizar de parâmetros estabelecidos pela lei federal, caso ela existisse. A sanção do projeto de lei aprovado no Senado Federal, caso ocorra, preencherá a lacuna existente.

37.Mesmo não havendo a total regulamentação do SNC, seus princípios, componentes e conceitos passaram a orientar o repasse de recursos da cultura por parte da União.

38.Por exemplo, a Lei 13.018/2014, que instituiu a Política Nacional de Cultura Viva (PNCV), tem por base “a parceria da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios com a sociedade civil” e vários de seus objetivos, previstos em seu art. 2º, coadunam-se com princípios do SNC estabelecidos no § 1º do art. 216-A da CF, como se vê no quadro abaixo:

Quadro 2.1 – Correlação entre os objetivos da PNCV e os princípios do SNC

Objetivos da PNCV (art. 2º da Lei 13.018/2014)	Princípios do SNC (art. 216-A, §1º, da CF)
Garantir o pleno exercício dos direitos culturais aos cidadãos brasileiros, dispondo-lhes os meios e insumos necessários para produzir, registrar, gerir e difundir iniciativas culturais. (inciso I do art. 2º)	“Universalização do acesso aos bens e serviços culturais” (inciso II) e “fomento à produção, difusão e circulação de conhecimento e bens culturais” (inciso III).
Estimular o protagonismo social na elaboração e na gestão das políticas públicas da cultura. (inciso II do art. 2º)	“Democratização dos processos decisórios com participação e controle social” (inciso X).
Promover uma gestão pública compartilhada e participativa, amparada em mecanismos democráticos de diálogo com a sociedade civil. (inciso III do art. 2º)	“Cooperação entre os entes federados, os agentes públicos e privados atuantes na área cultural” (inciso IV); “integração e interação na execução das políticas, programas, projetos e ações desenvolvidas” (inciso V); “complementaridade nos papéis dos agentes culturais” (inciso VI); “autonomia dos entes federados e das instituições da sociedade civil” (inciso VIII); “democratização dos processos decisórios com participação e controle social” (inciso X); “descentralização articulada e pactuada da gestão, dos recursos e das ações” (inciso XI).
Consolidar os princípios da participação social nas políticas culturais. (inciso IV do art. 2º)	“Democratização dos processos decisórios com participação e controle social” (inciso X).

Garantir o respeito à cultura como direito de cidadania e à diversidade cultural como expressão simbólica e como atividade econômica. (inciso V do art. 2º)	“Diversidade das expressões culturais” (inciso I) e “universalização do acesso aos bens e serviços culturais” (inciso II).
Estimular iniciativas culturais já existentes, por meio de apoio e fomento da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. (inciso VI do art. 2º)	“Fomento à produção, difusão e circulação de conhecimento e bens culturais” (inciso III); “cooperação entre os entes federados, os agentes públicos e privados atuantes na área cultural” (inciso IV) e “integração e interação na execução das políticas, programas, projetos e ações desenvolvidas” (inciso V).
Promover o acesso aos meios de fruição, produção e difusão cultural. (inciso VII do art. 2º)	“Fomento à produção, difusão e circulação de conhecimento e bens culturais” (inciso III).

Elaborado pela equipe de fiscalização.

39. Posteriormente, em razão do estado de calamidade pública decorrente da pandemia causada pelo coronavírus (covid-19), foi sancionada a Lei 14.017/2020, conhecido como Lei Aldir Blanc 1 (LAB 1), por força da qual a União repassou R\$ 3 bilhões aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, para aplicação em ações emergenciais de apoio ao setor cultural.

40. A LAB 1, além de se alinhar com “o regime de colaboração, de forma descentralizada e participativa” previsto para a organização do SNC (art. 216-A, caput), previu que os recursos deveriam ser transferidos pela União, preferencialmente, por meio dos fundos estaduais, municipais e distritais de cultura, instrumentos que devem integrar o componente “sistema de financiamento à cultura” dos entes federados. Além disso, a LAB 1 previu que o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNICC), os cadastros locais de cultura e o Cadastro Nacional de Pontos e Pontões de Cultura serviriam como requisito para o recebimento de subsídios mensais destinados à manutenção de espaços artísticos e culturais (art. 2º, II, da Lei 14.017/2020). Ou seja, componentes do SNC já foram utilizados para permitir a execução da LAB 1.

41. Na sequência, as Leis Paulo Gustavo (LPG) e Aldir Blanc 2 (LAB 2) foram além, deixando ainda mais clara a importância do SNC para a execução das políticas públicas por elas instituídas.

42. A Lei Complementar 195/2022 (LPG), que dispõe sobre ações emergenciais destinadas ao setor cultural “a serem adotadas em decorrência dos efeitos econômicos e sociais da pandemia do covid-19”, prevê expressamente que:

(...) as ações executadas por meio desta Lei Complementar serão realizadas em consonância com o Sistema Nacional de Cultura, organizado em regime de colaboração, de forma descentralizada e participativa, conforme disposto no art. 216-A da Constituição Federal, notadamente em relação à pactuação entre os entes da Federação e a sociedade civil no processo de gestão dos recursos oriundos desta Lei Complementar. (art. 1º, parágrafo único; grifos da equipe)

43. A LPG prevê ainda que:

Art. 4º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que receberem recursos oriundos desta Lei Complementar deverão comprometer-se a 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, nos termos do art. 216-A da Constituição Federal.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, o plano de cultura de qualquer ente da Federação beneficiário dos recursos oriundos desta Lei Complementar deverá ter caráter plurianual e ser criado contando com a participação da sociedade civil por meio de consultas públicas, fóruns,

conferências ou outros ambientes de consulta, no âmbito dos conselhos estaduais, distrital e municipais de cultura. (grifos da equipe)

44.A Lei 14.3999/2022, conhecida como Lei Aldir Blanc 2, instituiu a Política Nacional Aldir Blanc de Fomento à Cultura (PNAB). A fim de evitar equívocos, neste trabalho, tomou-se o cuidado de diferenciar cada um dos institutos: quando este relatório se referir ao normativo, a designação trazida será LAB 2; quando a análise tratar da política instituída, será utilizada a sigla PNAB.

45.O caput do art. 1º da Lei 14.399/2022 deixa claro o alinhamento da PNAB com o SNC, ao dispor que a política será “baseada na parceria da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios com a sociedade civil no setor da cultura, bem como **no respeito à diversidade, à democratização e à universalização do acesso à cultura no Brasil**” (grifo da equipe).

46.Os princípios da PNAB, estabelecidos no art. 3º da LAB 2, guardam também, em sua maioria, conformidade com os princípios do SNC, como vemos no quadro a seguir:

Quadro 2.2 – Correlação entre os objetivos da PNAB e os princípios do SNC

Princípios da PNAB (art. 3º da Lei 14.399/2022)	Princípios do SNC (art. 216-A, § 1º, da CF)
Universalidade no atendimento às áreas de atuação previstas nesta Lei. (inciso II do art. 3º)	“Universalização do acesso aos bens e serviços culturais” (inciso II).
Descentralização dos recursos de que trata esta Lei. (inciso III do art. 3º)	“Descentralização articulada e pactuada da gestão, dos recursos e das ações” (inciso XI).
Respeito à diversidade cultural. (inciso IV do art. 3º)	“Diversidade das expressões culturais” (inciso I).
Gestão democrática e compartilhada dos poderes públicos entre si e entre eles e a sociedade civil. (inciso V do art. 3º)	“Cooperação entre os entes federados, os agentes públicos e privados atuantes na área cultural” (inciso IV), “integração e interação na execução das políticas, programas, projetos e ações desenvolvidas” (inciso V); “complementaridade nos papéis dos agentes culturais” (inciso VI); “autonomia dos entes federados e das instituições da sociedade civil” (inciso VIII); “democratização dos processos decisórios com participação e controle social” (inciso X); “descentralização articulada e pactuada da gestão, dos recursos e das ações” (inciso XI).
Universalização, padronização e simplificação dos procedimentos e dos mecanismos de repasse, de contrapartidas e de prestação de contas relativos à aplicação dos recursos de que trata esta Lei. (inciso VI do art. 3º)	“Universalização do acesso aos bens e serviços culturais” (inciso II).
Desconcentração por beneficiários na destinação de recursos de que trata esta Lei. (inciso VII do art. 3º)	“Fomento à produção, difusão e circulação de conhecimento e bens culturais” (inciso III); e “descentralização articulada e pactuada da gestão, dos recursos e das ações” (inciso XI).

Estímulo à participação e ao controle social das políticas públicas de cultura, por meio dos órgãos e instâncias competentes dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. (inciso VIII do art. 3º)	“Democratização dos processos decisórios com participação e controle social” (inciso X).
Direito de qualquer pessoa física ou jurídica de candidatar-se a receber benefício oriundo de recursos de que trata esta Lei oferecido por Estados, por Municípios ou pelo Distrito Federal. (inciso IX do art. 3º)	“Universalização do acesso aos bens e serviços culturais” (inciso II) e “fomento à produção, difusão e circulação de conhecimento e bens culturais” (inciso III).

Elaborado pela equipe de fiscalização.

47. Assim, além de alinhadas com os princípios do Sistema Nacional de Cultura, as Leis Aldir Blanc 1, Paulo Gustavo e Aldir Blanc 2 complementam uma das grandes lacunas para sua efetividade, o aporte de recursos. Juntas, as leis preveem a descentralização de recursos da ordem de R\$ 21,86 bilhões, sendo R\$ 3 bilhões relativos à LAB 1; R\$ 3,86 bilhões relativos à LPG e 15 bilhões relativos à LAB 2, que prevê o repasse de R\$ 3 bilhões por ano, em cinco (5) anos.

48. A execução das ações relativas à LAB 1 não faz parte do escopo do presente trabalho, pois está sendo acompanhada por meio do TC 026.157/2020-9, que se encontra em fase de monitoramento. Mesmo assim, foram colhidas informações sobre as experiências vivenciadas pelos entes subnacionais na execução desta lei, uma vez que tal experiência tende a influenciar a execução da LPG e da PNAB.

49. Assim como ocorrido na LAB 1, em que R\$ 2,99 bilhões foram efetivamente descentralizados, a execução na LPG foi bastante elevada: dos R\$ 3,862 bilhões previstos na lei, foram efetivamente descentralizados R\$ 3.861.974.137,00, conforme consta do Painel de Dados <https://www.gov.br/cultura/pt-br/assuntos/lei-paulo-gustavo/aceso-a-informacao/painel-de-dados>.

50. Enquanto o relatório estava sendo redigido, os entes subnacionais estavam elaborando os planos de ação relativos à PNAB, para lançamento na Plataforma Transferegov, cuja abertura, para esse fim, ocorreu em 31/10/2023, e o fechamento, em 11/12/2023. Findo o prazo para submissão dos planos de ação, todos os Estados, o Distrito Federal e 96,98% dos Municípios tiveram seus planos autorizados.

51. A LPG, além de ser executada em consonância com o SNC, trouxe inovações importantes em relação ao fomento cultural, especialmente no que se refere à forma de prestação de contas por parte dos beneficiários, que passou a ter como regra a denominada “prestação de contas por objeto”, também presente na LAB 2, porém com menor detalhamento.

52. O Decreto 11.453/2023, que passou a ser conhecido como “Novo Decreto do Fomento Cultural”, dispõe de forma ampla sobre os mecanismos de fomento à cultura e estabelece “procedimentos padronizados de prestação de contas para instrumentos não previstos em legislação específica [como é o caso da Lei 14.399/2022], na forma do disposto na Lei Complementar nº 195, de 8 de julho de 2022”. Ou seja, o Decreto 11.453/2023 estende para a PNAB o mesmo modelo de prestação de contas estabelecido para a LPG.

53. O Decreto 11.453/2023, no esteio do Marco Regulatório das Organizações Sociais (MROSC, Lei 13.019/2014), introduz, em seu art. 23, o “termo de execução cultural”, definido como o instrumento onde são estabelecidas “as obrigações da administração pública e do agente cultural para o alcance do interesse mútuo de promover a realização de ações culturais ou apoiar espaços culturais”.

54. O Decreto 11.453/2023 também prevê que as modalidades de fomento podem ser executadas por meio de “acordo de cooperação, termo de fomento ou termo de colaboração”, conforme as previsões da Lei 13.019/2014; termo de compromisso cultural, conforme previsto na Lei 13.018/2014; e termo de execução cultural.

55. O modelo de prestação de contas previsto no Decreto 11.453/2023 para a comprovação da aplicação dos recursos da PNAB vai na mesma linha dos modelos de prestação de contas do

MROSC e da LPG, que estabelecem a prestação de contas por objeto como regra e a prestação de contas financeira como exceção.

56. Além do Decreto 11.453/2023, foram editados os Decretos 11.525/2023 e 11.740/2023, que regulamentaram, respectivamente, a LPG e a LAB 2.

57. Considerando que a PNAB será executada durante cinco (5) anos, o Decreto 11.740/2023 previu que, anualmente, o titular da Pasta da Cultura editará norma específica para tratar da execução em cada exercício. Por meio da Portaria – MinC 80/2023, a Ministra de Estado da Cultura estabeleceu as diretrizes complementares para a aplicação dos recursos da PNAB no ano de 2023.

58. A pormenorização de todos os normativos citados será realizada, quando necessária, durante o relato dos achados de auditoria.

59. A execução das políticas públicas objeto deste Acompanhamento é da competência do Ministério da Cultura, que foi recriado em 2023. O Decreto 11.336/2023 aprovou a estrutura regimental da Pasta.

60. As políticas públicas que serão garantidas por meio da LPG e da LAB 2 são marcadas pela transversalidade no seio do Ministério: sua condução envolve diretamente a Secretaria-Executiva, a Secretaria de Cidadania e Diversidade Cultural, a Secretaria dos Comitês de Cultura e a Secretaria de Economia Criativa e Fomento Cultural.

61. Cabe destacar também que a Portaria – MinC 30/2023 criou o Comitê Gestor de Operação da Lei Paulo Gustavo e a Portaria – MinC 49/2023 instituiu Grupo de Trabalho com o objetivo de propor normativos para a regulamentação da Lei Aldir Blanc 2.

62. Por fim, cabe informar que, em 15 de dezembro de 2023, foi editada a Lei Complementar 202/2023, que alterou o prazo de execução dos recursos da LPG, de 31/12/2023 para 31/12/2024.

III. ESTRUTURAÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE CULTURA

63. A parte analítica deste relatório tratará da estrutura do Sistema Nacional de Cultura, tendo em vista a sua importância para a concepção e a execução das leis implementadas com recursos federais, destacadamente as Leis Paulo Gustavo (LPG) e Aldir Blanc 2 (LAB 2).

64. O processo de construção do SNC inicia-se bem antes da promulgação da Emenda Constitucional 71/2012, que acrescentou o art. 216-A à CF, como se depreende, por exemplo, do documento “Estruturação, Institucionalização e Implementação do SNC”, de 2011:

À semelhança de outros sistemas de políticas públicas, o SNC é uma articulação entre Estado e sociedade que pretende dar organicidade, racionalidade e estabilidade às políticas públicas de cultura – definidas como políticas de Estado. A finalidade principal é garantir a todos os brasileiros o efetivo exercício de seus direitos culturais.

65. Como visto, o § 2º do art. 216-A da Constituição Federal estruturou o SNC como o seguinte conjunto de componentes, interligados e que interagem entre si: órgãos gestores da cultura, conselhos de política cultural, conferência de cultura, comissões intergestores, plano de cultura, sistemas de financiamento à cultura, sistemas de informações e indicadores culturais, programas de formação na área da cultura e sistemas setoriais de cultura.

66. Tendo isso em vista, a análise que se segue cuidará de cada um dos componentes do SNC, apresentando a realidade no âmbito federal e nos entes subnacionais, bem como a interrelação existente entre os sistemas federal e locais.

Achado 3.1 – Não regulamentação do SNC

67. Como já informado, a lei federal prevista no § 3º do 216-A da CF ainda carece de sanção. No momento em que o relatório era produzido, a matéria era tratada no bojo do Projeto de Lei (PL) 9.474/2018, o qual, conforme redação final na Câmara dos Deputados, tinha o objetivo de “instituir o marco regulatório do Sistema Nacional de Cultura (SNC), para garantia dos direitos culturais,

organizado em regime de colaboração entre os entes federativos, para gestão conjunta das políticas públicas de cultura”.

68.O PL 9.474/2018 foi apresentado em 6/2/2018 e concluiu sua tramitação na Câmara dos Deputados em 26/9/2023 (peça 29), com a aprovação do texto final na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania daquela casa legislativa, seguindo para o Senado Federal, onde passou a tramitar como Projeto de Lei 5.206/2023.

69.Em reunião realizada com a equipe do Ministério da Cultura em 22/9/2023, o Secretário-Executivo do Ministério ressaltou que o acompanhamento da tramitação do projeto era prioridade para o MinC e que o conteúdo do projeto abordava apenas as diretrizes mínimas para o Sistema Nacional de Cultura, o que importaria, após aprovação, seu detalhamento por meio de normas infralegais.

70.Em março de 2024, referido Projeto foi aprovado pelo Senado, sendo encaminhado para a sanção presidencial, ainda não efetivada.

71.Em que pese a não existência da lei do SNC, o Sistema Federal de Cultura já se encontra parcialmente institucionalizado por meio do Decreto 5.520/2005, porém com características distintas das que viriam a ser incluídas por meio da Emenda Constitucional 71/2012. Apesar das diferenças, o Decreto 5.520/2005 já previa que o Ministério da Cultura era o órgão central do sistema e estabelecia a composição e a forma de funcionamento do Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC), inclusive com a previsão de composição paritária. Após um conjunto significativo de alterações, o Decreto 9.891/2019 revogou as disposições do Decreto 5.520/2005 que tratavam do CNPC e normatizou especificamente sobre a composição e funcionamento daquele colegiado, mitigando a paridade entre o poder público e a sociedade civil, tema que será tratado na sequência, no Achado 3.7, “Fragilidades dos Conselhos de Política Cultural”.

72.O fato de a lei específica prevista no § 3º do art. 216-A ainda não ter sido aprovada não impede a organização dos sistemas de cultura dos entes subnacionais, tendo em vista a competência que lhes foi atribuída no § 4º do art. 216-A da CF. Assim, os sistemas já vêm sendo instituídos em diversos Estados e Municípios, mesmo antes da promulgação da Emenda Constitucional 71/2012, posto que orientações nesse sentido já eram emanadas das Conferências Nacionais de Cultura.

73.Porém, apesar de a implantação dos sistemas locais de cultura não depender necessariamente da regulamentação do sistema federal (assim como alguns dos seus componentes podem ser implementados sem a edição das leis instituidoras dos sistemas em si), é fato que as leis de regulamentação (no caso federal) e de organização (no caso dos entes subnacionais) são importantes para estabelecer as conexões entre os diversos componentes dos sistemas nacional, estaduais, distrital e municipais de cultura, de forma que a edição das referidas leis é crucial para o sucesso do Sistema como um todo e, por isso, será o primeiro tópico a ser abordado.

74.Considerando que a aprovação da lei é matéria da competência do Congresso Nacional e que o Ministério da Cultura vem acompanhando a tramitação do projeto relativo ao tema, conforme manifestado pelo órgão, reputa-se não caber a realização de qualquer encaminhamento em relação a este Achado.

Achado 3.2 – Fragilidade no acompanhamento das adesões ao SNC e das institucionalizações dos sistemas locais de cultura

75.Inicialmente, cabe destacar que a institucionalização do SNC constitui a Meta 1 do Plano Nacional de Cultura (PNC), que prevê: “Sistema Nacional de Cultura institucionalizado e implementado, com 100% das Unidades da Federação (UF’s) e 60% dos Municípios com Sistemas de Cultura institucionalizados e implementados”.

76.O último acompanhamento do PNC foi realizado em 2021. Abaixo, são apresentados os resultados referentes aos indicadores relacionados à Meta 1, conforme informações obtidas no portal do PNC (<http://pnc.cultura.gov.br/category/metasp1/>):

Tabela 3.1 – Situação da Meta 1 do Plano Nacional de Cultura

Indicador	201	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Pont

	0												o da meta 2022
Número total de Estados e DF com Acordo de Cooperação Federativa	-	3,7% 1	11,1% 3	81,5% 22	96,3% 26	96,3% 26	96,3% 26	96,3% 26	96,3% 26	100% 27	100% 27	100% 27	100% 27
Número total de Estados e DF com leis que criaram o Sistema Estadual/Distritual de Cultura	7,4% 2	11,1% 3	14,8% 4	18,5% 5	25,9% 7	33,3% 9	40,7% 11	59,3% 16	66,7% 18	66,7% 18	66,7% 18	66,7% 18	100% 27
Número total de Municípios com Acordo de Cooperação Federativa para desenvolvimento do Sistema Nacional de Cultura publicado	-	-	1,1% 36	38,0% 1.270	57,5% 1.921	65,0% 2.171	66,9% 2.236	76,2% 2.545	79,1% 2.643	79,7% 2.663	81,1% 2.711	85,6% 2.862	60% 3.342
Número total de Municípios com leis que criaram o Sistema Municipal de Cultura	0,9% 30	1,8% 60	3,3% 111	6,9% 229	10,3% 343	13,3% 443	15,2% 508	17,8% 594	19,2% 640	20,2% 674	21,5% 717	23,2% 775	60% 3.342

Obs.: o percentual da coluna “Ponto da meta 2022” se refere ao total de entes subnacionais (Estados e Municípios); já o percentual das demais colunas se refere ao total pretendido em “Ponto da meta 2022”.

Fonte: Portal do PNC

77. O Decreto 11.336/2023 aprovou a estrutura regimental do MinC e, em seu Anexo I, fixou a competência dos seus órgãos, estabelecendo:

Art. 36. À Secretaria dos Comitês de Cultura compete:

(...)

V – promover a articulação federativa por meio do Sistema Nacional de Cultura, coordenando a implementação, o monitoramento e a avaliação periódica das seguintes instâncias de articulação, pactuação e deliberação do Sistema Nacional de Cultura que reúnem as representações do Estado e da sociedade civil:

a) Conselho Nacional de Política Cultural;

b) Conferência Nacional de Cultura; e

c) Comissão Intergestores Tripartite.

(...)

Art. 38. À Diretoria do Sistema Nacional de Cultura compete:

I – coordenar, acompanhar, monitorar e avaliar a implementação e o funcionamento do Sistema Nacional de Cultura;

(...)

III – coordenar a articulação institucional e federativa para a garantir a execução das políticas do Ministério e de suas entidades vinculadas nos Estados e Municípios. (grifos da equipe)

78. Assim, compete ao Ministério da Cultura coordenar e articular a implementação do SNC, além de monitorar a sua implementação. Mais que isso, considerando-se que as políticas públicas estabelecidas pelas Leis Paulo Gustavo e Aldir Blanc devem ser executadas em consonância com o

Sistema, faz-se necessária a adoção de medidas pelo MinC para promover o alcance da Meta 1 do PNC.

79. Além da integração entre os componentes de cada um dos sistemas, por se tratar de um sistema nacional, baseado na cooperação entre os entes federados, faz-se necessária a adoção de medidas que garantam a integração entre os sistemas, o que a princípio era efetuado por meio de protocolos de intenções firmados entre a União e os entes subnacionais, e, após 2006, passou a ser realizado por meio do denominado Acordo de Cooperação Federativa, que formaliza a adesão dos entes federados ao SNC. Assim, o segundo ponto a ser tratado será a adesão dos entes nacionais ao Sistema.

80. Conforme informações colhidas em <https://www.gov.br/pt-br/servicos/aderir-ao-sistema-nacional-de-cultura-municipios>:

A adesão é a primeira fase de integração ao Sistema Nacional de Cultura, na qual o ente federado (estado/município) manifesta sua vontade em ser parte integrante e atuante do Sistema Nacional de Cultura. Segundo o art. 216-A da Constituição Federal, o Sistema Nacional de Cultura é um processo de gestão e promoção das políticas públicas de cultura democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da Federação (União, Estados, DF e Municípios) e a sociedade.

81. As adesões ao SNC são acompanhadas pelo MinC por meio de três (3) portais relacionados, dois de acesso aberto, PortalSNC (<http://portalsnc.cultura.gov.br/>) e VerSNC (<http://ver.snc.cultura.gov.br/>); e um de acesso restrito (<http://snc.cultura.gov.br/>).

82. A equipe não logrou êxito em acessar o portal de acesso restrito, em decorrência de dificuldades na recuperação de senha de usuários previamente cadastrados. Assim, foram utilizadas apenas as informações disponíveis nos portais de acesso aberto.

83. Além deles, foi lançado um quarto portal (<http://portalsnc.cultura.gov.br/versnc/>), com design mais amigável, destinado sobretudo a acompanhar a implementação dos sistemas, e que neste relatório será chamado de VerSNC 2.0, para evitar equívocos de compreensão.

84. A existência de mais de um portal/sistema para disponibilizar informações idênticas contraria o 1º princípio do Cobit 5, “atender às necessidades das partes interessadas”, que se busca atender por meio da “continuidade e disponibilidade do serviço de negócio” e “da disponibilidade de informações úteis e confiáveis para tomada de decisão” (Cobit 5: Modelo Corporativo para Governança e Gestão de TI da Organização, ISACA; peça 42).

85. A necessidade de manutenção de informações relativas ao mesmo tema em um mesmo portal/sistema tem sido reiterada pelo Tribunal, como se vê, por exemplo, no Acórdão 3.184/2016-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Bruno Dantas, que determinou ao Ministério da Saúde que apresentasse plano de ação com o objetivo de, entre outras medidas:

9.1.1. promover a efetiva implantação das funcionalidades do sistema e-SUS Hospitalar ou de outro sistema de gestão ERP, de forma que as informações financeiras e de controle de medicamentos e outros insumos hospitalares, sejam integradas em um único sistema que permita a consulta de informações e a geração de relatórios customizados aos tomadores de decisões responsáveis pela gestão das unidades hospitalares, visto que as atuais deficiências desse sistema afetam diretamente a regular gestão dos estoques dessas unidades, evitando, assim, a duplicidade de entradas e de consultas na utilização de vários sistemas de informação. (grifos da equipe)

86. Vale pontuar que o Ministério da Cultura reconhece o problema, tendo destacado que configura objetivo seu consolidar todos os portais em apenas um, o qual “comporte tanto a plataforma com área restrita a gestores, quanto o painel de dados para garantia da possibilidade de monitoramento pelo cidadão” (peça 15, p. 5).

87. Em todo caso, as informações disponibilizadas no PortalSNC e no VerSNC se resumem basicamente a orientações de “como fazer” para aderir ao Sistema Nacional de Cultura e à apresentação dos conceitos relativos ao SNC, por meio de “passo a passo”, tutoriais e manuais.

Afora isso, há apenas a possibilidade de verificar quais entes aderiram ao SNC e, em caso de ter ocorrido a adesão, qual a situação de cada um dos componentes, restando claro que essas informações são estanques (relativos ao momento de seu acolhimento pelo MinC). Além disso, o PortalSNC tem um campo para acesso a “estatísticas ou indicadores”, que, todavia, limita-se a remeter a três publicações em PDF denominadas “quantitativo de adesões dos municípios e estados ao SNC (ranking)”; “municípios integrados ao SNC”; e “estados integrados ao SNC”, todas desatualizadas, a primeira com última atualização em 8/3/2023 e as outras duas atualizadas em 23/1/2023. Há ainda dados gerais do SNC disponíveis no VerSNC 2.0, que, porém, estavam em atualização, podendo conter informações incorretas, conforme observação presente no portal em 24/1/2024.

88.No VerSNC, também há a possibilidade de consultas a partir de filtros; todavia o resultado é insuficiente, pois há informações que parecem contraditórias. Por exemplo, há entes que têm atas de reuniões do Conselho de Cultura acolhidas, mas não têm lei ou decreto instituindo o colegiado, o que não parece razoável.

89.Outro problema é que as informações são estanques: a partir do momento em que o documento é recepcionado, o componente é considerado implementado, o que, obviamente, pode gerar imprecisões. Por exemplo, um Plano de Cultura possui duração pré-definida, mas isso não é monitorado pelo sistema.

90.Em suma, os portais são pouco transparentes; não respeitam o princípio da disponibilidade (garantia de que a informação esteja sempre disponível quando requerida); não garantem a usabilidade (facilidade para lidar com a ferramenta); e têm informações esparsas e desestruturadas, exigindo grande número de pesquisas por parte dos usuários para realização de um mapeamento da situação dos entes.

91.Cabe destacar que, em relação a arquivos considerados incorretos ou com ressalvas, não há qualquer informação no VerSNC sobre os motivos da rejeição ou do acolhimento parcial. Em entrevista, a Fundação de Cultura e Turismo de Caruaru, cujo Plano de Cultura foi acolhido com ressalva, informou que não recebeu qualquer comunicação do MinC sobre o motivo da ressalva.

92.A situação é reconhecida pelo MinC, que, conforme informou na resposta ao Ofício 1-111/2023-TCU/AudEducação (peça 11), já está adotando medidas para solucioná-la, da seguinte forma:

Como um dos itens do Programa de Fortalecimento do Sistema Nacional de Cultura as ferramentas tecnológicas utilizada pelo SNC devem possuir design confortável e intuitivo para o usuário, tanto para gestores que utilizam a plataforma para inserir as informações de seus sistemas locais, quanto para a sociedade civil e órgãos de controle que devem ter o caminho da fiscalização facilitado pela administração pública. Neste sentido a equipe da DSNC realizou um estudo nos portais vinculados ao SNC, além de perguntar a gestores sobre a facilidade de navegação, com o objetivo de entender se o que possuíamos de solução tecnológica era suficiente. Concluímos que as soluções atuais não são satisfatórias.

Hoje 3 portais estão relacionados as SNC, nosso objetivo é reduzir para apenas um portal que comporte tanto a plataforma com área restrita a gestores, quanto o painel de dados para garantia da possibilidade de monitoramento pelo cidadão. Pensando em entregar a melhor solução com o devido apelo pelo recurso público, estamos dialogando com diferentes instituições de ensino, conhecendo experiências que apresentam boas referências de Linguagem Simples, UX (user experience - experiência do usuário) e UI (user interface - interface do usuário). O MinC está com a celebração de um TED em andamento com a Universidade Federal de Santa Catarina que irá abarcar soluções de linguagem simples dentre outras ferramentas importantes para a garantia de uma comunicação assertiva e democrática. A DSNC está em diálogo com a Universidade do Estado do Rio de Janeiro onde um laboratório vinculado ao curso de Engenharia de Produção Cultural pesquisa e desenvolve, junto a outros parceiros, ferramentas tecnológicas para a cultura. No momento estamos na fase do levantamento de custos e prazos para o desenvolvimento da nova plataforma.

Neste período, também foram realizadas atualizações e ajustes no uso da atual plataforma, tais como: a inclusão de informações dos dados da nova gestão; a alteração de nomenclaturas de SECULT para MINC, bem como a atualização de todos os e-mails automáticos emitidos pela Plataforma aos usuários; emissão do Acordo de Cooperação Federativa com o preenchimento automático dos dados do ente federado, evitando o grande número de diligências; a correção de erros constantes na plataforma; o aumento de dados emitidos nos relatórios; e a inclusão de novas opções de situação dos municípios não contempladas anteriormente. Além das modificações citadas, por entender que as medidas responsáveis por garantir a transparência devem ser, sempre que possível, as primeiras a serem adotadas criamos e, estamos em fase de testes, os painéis de monitoramentos das adesões (<http://portalsnc.cultura.gov.br/adesoes>) e institucionalizações (<http://portalsnc.cultura.gov.br/versnc/>). Apesar de ainda estarmos testando, já é possível visualizar as informações que são extraídas diretamente da plataforma utilizada pelos gestores. (peça 15, p. 5-6; grifos da equipe)

93.Faz-se necessária a realização de recomendação para que o Ministério da Cultura dê continuidade às ações que vêm sendo adotadas, todavia estabelecendo um cronograma, com as principais etapas, datas previstas para as entregas e setores responsáveis pela ação, além de buscar integrar as informações relativas ao SNC no Sistema Nacional de Indicadores e Informações Culturais – SNICC, como será tratado na sequência.

94.Ante o exposto, propõe-se a **recomendar** ao Ministério da Cultura que estabeleça um cronograma para as ações sob o seu controle, com as principais etapas, datas previstas para as entregas e setores responsáveis pela ação, com objetivo de integrar em um único sistema as informações relativas ao SNC, buscando, na sequência, a sua integração ao Sistema Nacional de Indicadores e Informações Culturais – SNICC.

Achado 3.3 – Baixos níveis de adesão ao SNC e de institucionalização dos sistemas locais de cultura

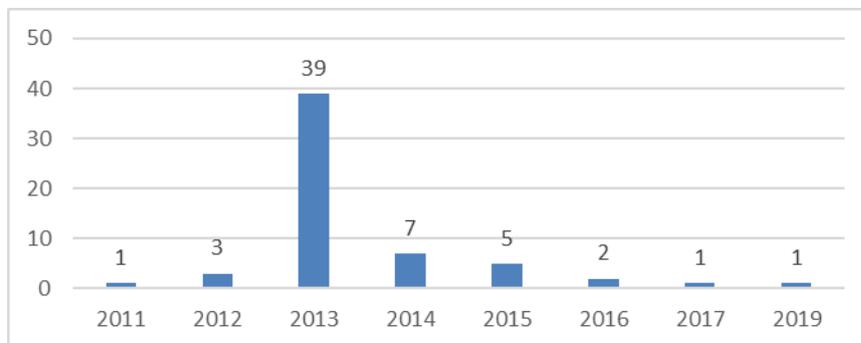
Adesão ao SNC

95.Como já colocado, a adesão ao SNC, na maioria das vezes, é a primeira medida adotada pelos entes subnacionais para a institucionalização de seus sistemas de cultura.

96.Mesmo com os dados estando defasados, foi possível verificar que, dos sessenta (60) entes selecionados para a amostra que compôs o presente trabalho, apenas o município de Belém-PA não havia aderido ao SNC. Tal situação foi confirmada com as visitas de campo.

97.Em relação aos entes entrevistados, as adesões se concentraram majoritariamente no período de 2013 a 2015, como se verifica no gráfico abaixo:

Gráfico 3.1 – Quantidade de adesões por ano – Entes que compuseram a amostra acompanhada



Fonte: elaborado pela equipe, com base em dados do portal VerSNC.

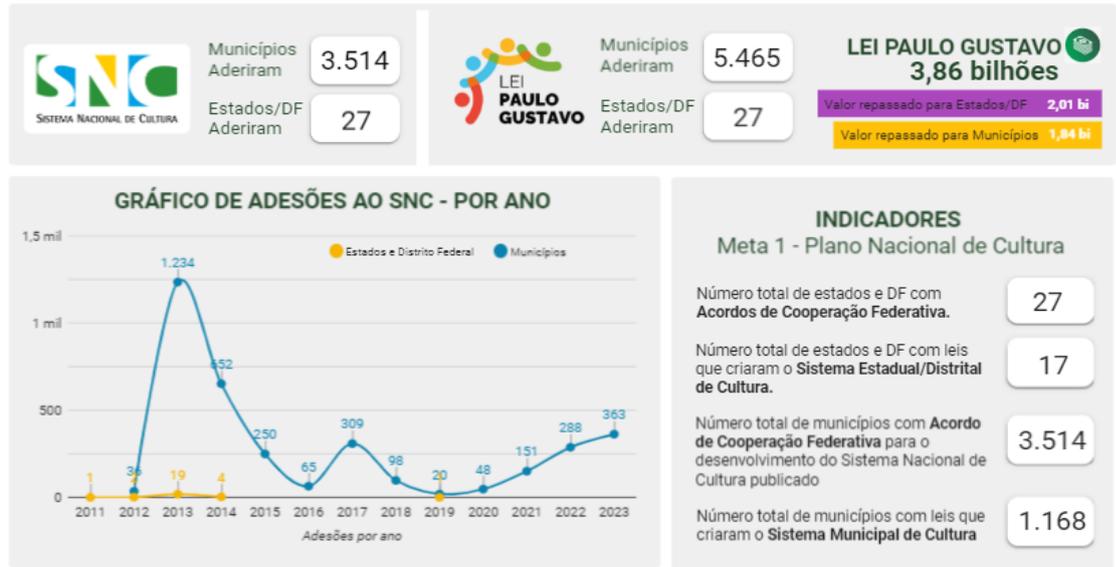
98.Como já colocado, os portais não permitem a obtenção de dados atualizados e tempestivos, mas, segundo as últimas informações presentes no PortalSNC, na publicação “quantitativo de adesões dos municípios e estados ao SNC (ranking)”, até 8/3/2023, o Distrito Federal, os 26 Estados e 3.150 Municípios, totalizando 3.177 entes, já haviam aderido ao SNC. No VerSNC, sem

especificação da data de atualização, consta que já ocorreu a adesão de 3.493 Municípios, além do DF e dos 26 Estados.

99. Mesmo com a ausência da data, considerando a informação presente no VerSNC, 2.391 Municípios brasileiros (42,93%) ainda não teriam aderido ao Sistema.

100. Já as informações disponíveis no VerSNC 2.0 trazem os seguintes dados sobre a adesão ao Sistema Nacional de Cultura:

Figura 3.1 – Situação da adesão ao SNC, em 5/1/2024, conforme dados do portal VerSNC 2.0



Fonte: Ministério da Cultura (<http://portalsnc.cultura.gov.br/versnc/>).

101. Considerando as informações presentes no novo sistema, em 5/1/2024, 2.370 municípios ainda não haviam aderido ao SNC, o que corresponde a 40,27% dos municípios brasileiros.

Institucionalização dos sistemas pelos entes subnacionais

102. Apesar de a adesão formal ao Sistema Nacional de Cultura configurar, muitas vezes, o primeiro passo para a sua efetiva institucionalização, a falta de adesão de um ente não impede que ele tenha constituído componentes do SNC (por exemplo, fundos ou conselhos de cultura), tanto é que foi identificada a implementação de diversos componentes antes mesmo da inclusão do SNC na Constituição Federal.

103. Mesmo com as fragilidades e desatualizações existentes no portal VerSNC do MinC (que serão tratadas na sequência), foi realizada consulta que apontava, em 14/11/2023, que dezesseis (16) Estados e o Distrito Federal (DF) já teriam instituído sistemas de cultura por meio de leis ou decretos (peça 33). Segundo a pesquisa, os estados de Alagoas, Amazonas, Espírito Santo, Goiás, Pará, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, Santa Catarina e São Paulo ainda não teriam suas leis.

104. As entrevistas realizadas nos Estados e no DF (resumo à peça 35) confirmaram as informações em relação a maior parte dos entes, com exceção dos Estados do Pará e de Santa Catarina, que ainda não tinham suas leis registradas pelo MinC no portal, apesar de já terem sido editadas: no caso do Estado do Pará, a Lei Estadual 9.737/2022, por não ter sido encaminhada ao Ministério; e no caso do Estado de Santa Catarina, pelo fato de o arquivo enviado ter sido considerado incorreto, conforme informado no VerSNC.

105. Assim, considerando os Estados do Pará e Santa Catarina, conclui-se que dezoito (18) Estados mais o DF têm seus sistemas instituídos por lei, o que representa 60,67 % do total daqueles entes.

106. Nos trabalhos de campo, o Estado do Amazonas informou ter instituído seu sistema por meio do Decreto 25.930/2006, que, no entanto, não foi recepcionado pelo MinC.

107. A pesquisa no VerSNC apontou que, em 14/11/2023, 1.144 Municípios tinham suas leis acolhidas pelo SNC (peça 34, complementada pela peça 41). A informação constante do VerSNC só contempla Municípios que já aderiram ao Sistema Nacional, mas é possível que entes que não aderiram tenham editado leis instituindo seus sistemas e que existam leis que, apesar de promulgadas, não tenham sido registradas no Portal VerSNC, de forma que o número pode não representar com exatidão a quantidade de entes municipais que já têm seus sistemas instituídos por lei. Ademais, tendo em vista o alcance desta auditoria, este número também não foi confirmado no presente trabalho.

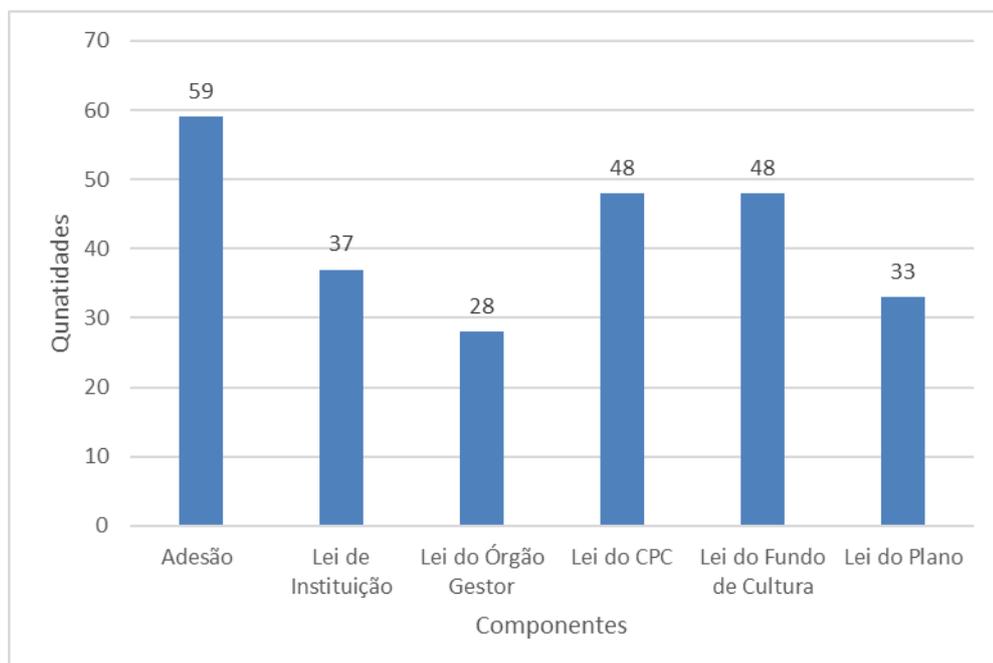
108. Mesmo assim, em que pese a ausência de mais informações, se considerarmos os dados disponíveis, temos que apenas 20,54% dos Municípios teriam cumprido essa etapa do sistema de cultura local, indicando baixo grau de institucionalização.

109. De acordo também com os dados do VerSNC, 21 dos 33 Municípios visitados (63,64%) já tinham suas leis acolhidas no âmbito do Sistema Nacional de Cultura (peça 36). Os Municípios de Campo Grande-MS e São Paulo-SP tinham os sistemas instituídos por decretos, mas, mesmo assim, foram recepcionados no SNC.

110. Durante as entrevistas, verificou-se também que os Municípios de Macapá-AP e Natal-RN já haviam instituído suas leis, em que pese não as terem enviado ao MinC. Verificou-se, ainda, que o Município de Belém-PA, apesar de não ter aderido ao Sistema Nacional, já tinha a lei de instituição local. Considerando essas informações, pode-se considerar que 22 dos 33 Municípios que compuseram a amostra já tinham seus sistemas instituídos por lei, o que representa 66,6%. Denota-se que, apesar de o percentual ser superior ao encontrado na totalidade dos municípios, o nível de institucionalização nesses Municípios (que contemplam todas as capitais e, em regra, municípios de médio ou grande porte) é apenas mediano, como também ocorreu no caso dos Estados.

111. Cabe destacar que o fato de existir a lei instituidora não implica que o normativo preveja todos os componentes do sistema e, menos ainda, que tais componentes estejam implementados e em funcionamento. Considerando apenas as informações do VerSNC, a previsão dos componentes nos entes visitados era a seguinte (peça 36):

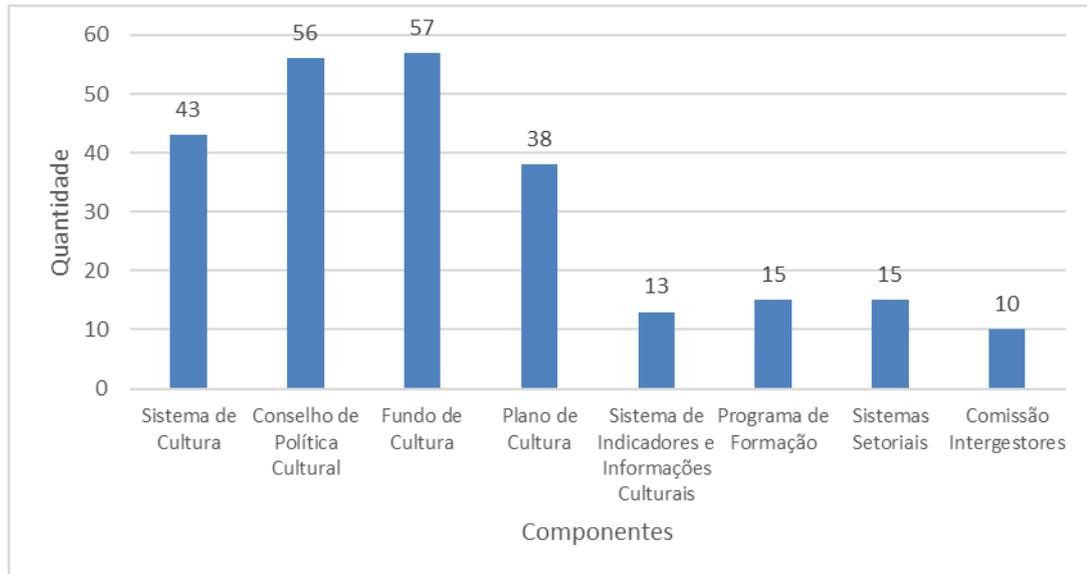
Gráfico 3.2 – Componentes do Sistema Nacional de Cultura previstos nos entes visitados, de acordo com o portal VerSNC



Fonte: equipe de fiscalização, com base em dados do VerSNC. Total de entes visitados: 60.

112. As informações presentes no VerSNC não alcançam todos os componentes do Sistema. As entrevistas realizadas permitiram a obtenção de informações relativas aos demais componentes, inclusive de forma atualizada e não levando em conta apenas a mera formalização do componente. A situação encontrada encontra-se no Gráfico 3.3, a seguir, onde não foram apresentadas as informações em relação às leis dos órgãos gestores, tendo em vista que todos os entes visitados tinham um órgão/entidade responsável pela cultura, embora com grau de institucionalização distinto, especialmente no que se refere ao objetivo de que o órgão seja específico para a cultura.

Gráfico 3.3 – Componentes do Sistema Nacional de Cultura nos entes visitados, de acordo com as entrevistas



Fonte: equipe de fiscalização, com base nas informações colhidas durante as entrevistas. Total de entes visitados: 60.

Observação: as Comissões Intergestores só se referem aos Estados. Total de Estados visitados: 26.

113. Durante o curso da auditoria, verificou-se que o MinC vem adotando medidas com vistas a estimular a implantação do SNC pelos entes federados, inclusive com plantões para tirar dúvidas sobre o Sistema, como o iniciado em 5/10/2023 (<https://www.gov.br/cultura/pt-br/assuntos/noticias/minc-promove-plantoes-tira-duvidas-sobre-o-sistema-nacional-de-cultura>).

114. A medida reveste-se de importância, tendo em vista que as últimas ações que puderam ser identificadas eram anteriores a 2018, como as seguintes publicações: “Estruturação, Institucionalização e Implementação do SNC” (BRASIL, MinC, 2011), “Guia de Orientações para os Municípios – Sistema Nacional de Cultura – Perguntas e Respostas” (BRASIL, MinC, 2011) e “Planos Municipais de Cultura – Guia de Elaboração” (BRITO, UFBC, 2017), disponibilizadas pelo Ministério anteriormente.

115. Além de constituir meta do Plano Nacional de Cultura, o fortalecimento dos componentes do SNC, especialmente em relação ao denominado CPF da Cultura (denominação dada à implantação dos componentes Conselho, Fundo e Plano), tornou-se obrigatório para os entes subnacionais que receberam recursos da LPG e, em razão disso, assinaram termo de compromisso para cumprir o previsto no art. 4º, caput, da Lei Complementar 195/2022:

Art. 4º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que receberem recursos oriundos desta Lei Complementar deverão comprometer-se a 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, nos termos do art. 216-A da Constituição Federal.

116. Perguntado acerca das medidas adotadas para o acompanhamento das ações de fortalecimento ou de implantação do CPF da Cultura pelos entes subnacionais, o MinC respondeu

que a Secretaria dos Comitês de Cultura implantou o Programa de Fortalecimento do SNC, que “abarca ações diversas de formação, aproximação e suporte ao ente federado” (peça 15, p. 11), dentre as quais destacou:

- a) envolvimento do Fórum dos Secretários Estaduais, do Fórum dos Secretários das Capitais e Municípios Associados e da Rede de Gestores Municipais no esforço para a ampliação da institucionalização do Sistema;
- b) construção de parcerias, por meio de Acordos de Cooperação Técnica com Associações Municipalistas, buscando “conscientizar os prefeitos da importância dos sistemas municipais de cultura”;
- c) realização de Termo de Execução Descentralizada com Universidade Federal para auxiliar o monitoramento e fortalecimento dos sistemas de cultura locais;
- d) elaboração de minuta de manual com o objetivo de facilitar a criação de planos locais de cultura, considerando a realidade de cada município, que se encontra em fase de análise e pretende disponibilizar modelo básico para elaboração de planos municipal/estadual/distrital de cultura para inserção no Portal SNC;
- e) atuação dos Escritórios Estaduais do Ministério da Cultura, que “em sua atuação como representação do MinC nos respectivos Estados, possuem a atribuição de participar da implementação e do acompanhamento dos Sistemas de Cultura locais e suas equipes estão passando por um conjunto de encontros de formação sobre o SNC”;
- f) “implementação de painéis de monitoramentos das adesões (<http://portalsnc.cultura.gov.br/adesoes>) e institucionalizações (<http://portalsnc.cultura.gov.br/versnc/>) dos Sistemas locais, visando acompanhar com mais detalhamento sua implementação, podendo atuar diretamente junto aos estados, Distrito Federal e municípios”.

117. De fato, verifica-se que o Ministério, após a sua recriação em 1/1/2023, passou a adotar medidas com vistas ao fortalecimento do SNC, assumindo o papel de coordenação previsto no Decreto 11.336/2023. A própria criação da Secretaria dos Comitês de Cultura, com suas diretorias do Sistema Nacional de Cultura; de Articulação e Governança e de Assistência Técnica a Estados, Distrito Federal e Municípios, já é um indicativo nesse sentido.

118. Considerando que a instituição dos componentes depende, também, da participação dos poderes legislativos estaduais, distrital e municipais, é importante que as ações de articulação em curso também os alcancem, por exemplo, por meio das associações que os aglutinam, tais como, União Nacional dos Legisladores e Legislativos Estaduais (Unale), União dos Vereadores do Brasil (UVB) e Associação Brasileira de Câmaras Municipais (Abracam).

119. A pesquisa no novo portal que trata da institucionalização (VerSNC 2.0), indicado pelo Ministério em sua resposta, demonstra que o desafio para a implementação do CPF em todos os entes é significativo, especialmente porque eles se comprometeram a realizar a implementação até 11/7/2024, conforme os termos de adesão por eles assinados e disponibilizados na Plataforma Transferegov. Segundo a pesquisa realizada pelo MinC junto aos entes federados, a situação, em 23/11/2023, era a seguinte:

Figura 3.2 – Situação do CPF da Cultura nos entes subnacionais



Fonte: Ministério da Cultura. Disponível em: <http://portalsnc.cultura.gov.br/versnc/>.

120. Pelo que se depreende das informações levantadas, inclusive nos portais atinentes ao SNC, o foco da atuação do MinC tem sido o CPF da Cultura. Mesmo sendo importante focar nesses três componentes principais, o Ministério e a sociedade não podem prescindir de informações relativas a outros componentes, que, como veremos na sequência, mostrar-se-ão vitais para a condução da PNAB, especialmente para o programa de formação e o Sistema de Indicadores e Informações Culturais. Por isso, será proposta recomendação para que o MinC acompanhe, também, a estruturação dos demais componentes previstos no art. 216-A da CF.

121. Assim, dado que o nível de implementação ainda é muito baixo (ver Figura 3.2), faz-se necessário que o Ministério de fato realize uma ampla mobilização buscando garantir a implantação do CPF da cultura por todos os entes que aderiram à LPG, no mesmo sentido em que mobilizaram tais entes para o recebimento dos recursos da LPG e da PNAB, obtendo a apresentação de planos de ação por todos os Estados, pelo DF e por 5.465 Municípios (98,13%) na LPG e 5.397 (96,91%) na PNAB.

122. Além disso, considerando que a PNAB é uma política de duração inicial de cinco (5) anos e que o recebimento dos recursos dependeria da implementação do CPF da Cultura, faz-se necessário que as informações relacionadas com o CPF sejam constantemente atualizadas e verificadas pelo Ministério. Nesse sentido, propõe-se a realização de recomendação para que o Ministério da Cultura obtenha declaração anual sobre a manutenção do CPF da Cultura dos entes subnacionais, acompanhada, quando necessário, do envio de documentos que promoveram alterações em relação ao exercício anterior.

123. Cabe ressaltar, que, para além das informações presentes nos portais do SNC, as entrevistas comprovaram que apenas 43 dos sessenta (60) entes visitados tinham sistemas de cultura implementados, o que representa apenas 71,66% da amostra.

124. Ante o exposto, considerando a necessidade premente de fortalecimento do SNC no âmbito dos entes subnacionais para condução da LPG e da LAB 1, cabe **recomendar** ao Ministério da Cultura que, considerando as competências previstas no Decreto 11.336/2023:

- a) intensifique as iniciativas direcionadas a estimular a institucionalização e a implementação do SNC pelos entes subnacionais;
- b) atualize periodicamente os materiais de formação relacionados com o Sistema Nacional de Cultura, enfatizando, em seus conteúdos, a importância dos componentes que integram o CPF da Cultura;

- c) busque firmar termos de cooperação com entidades que congregam legisladores e casas legislativas dos entes subnacionais, tais como, União Nacional dos Legisladores e Legislativos Estaduais, União dos Vereadores do Brasil e Associação Brasileira de Câmaras Municipais, para conscientizar acerca da importância da institucionalização do SNC;
- d) amplie a disponibilização das informações relativas ao SNC, de forma a contemplar, além do CPF da Cultura, os demais componentes previstos para o Sistema no art. 216-A da Constituição Federal; e
- e) viabilize a obtenção de declaração anual sobre a manutenção do CPF da Cultura pelos entes subnacionais, acompanhada, quando necessário, do envio de documentos que promoveram alterações em relação ao exercício anterior.

Achado 3.4 – Fragilidades nos Planos de Cultura nacional e dos entes subnacionais

125. Em que pese a previsão constitucional de que lei estabelecerá o Plano Nacional de Cultura, de duração plurianual, visando ao desenvolvimento cultural do País e à integração das ações do poder público (art. 215, § 3º), o percentual de implantação ou de atualização dos Planos de Cultura nas esferas estadual e municipal é bastante reduzido. A seguir, são apresentadas as fragilidades encontradas pelo presente trabalho no que tange aos planos de cultura, tanto no âmbito nacional, quanto nos entes subnacionais.

Esfera federal

126. Como já colocado, o Plano Nacional de Cultura (PNC) foi instituído pela Lei 12.343/2010, e tem vigência até 1/12/2024, após duas (2) prorrogações consecutivas, realizadas pelas Leis 14.156/2021 e 14.468/2022.

127. Além de aprovar o PNC, a Lei 12.343/2010 criou o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais – SNICC, com o objetivo de suportar o exercício da competência do Ministério da Cultura de “monitorar e avaliar periodicamente o alcance das diretrizes e eficácia das metas do Plano Nacional de Cultura” (art. 8º).

128. No que tange às medidas adotadas ou previstas pelo MinC com vistas à aprovação de um novo Plano Nacional de Cultura, o Ofício 503/2023/AECI/GM/Minc, de 17/10/2023 (peça 15, p. 1-2), em resposta ao Ofício de Requisição 1-111/2023-TCU/AudEducação (peça 11), informa que para a atualização do PNC, caberia a instituição das instâncias de governança pertinentes; a elaboração de diagnósticos, em parceria com universidades e consultores; a elaboração de uma proposta de PNC, abrangendo o texto da lei e suas metas, a ser submetida a consulta pública, com vistas à elaboração de uma versão final que refletisse as propostas emanadas da 4ª Conferência Nacional de Cultural (CNC), realizada em março de 2024. E, após acompanhar a aprovação deste novo Plano pelo Congresso Nacional, se faria necessário:

- 7. Incorporar o PNC aos instrumentos de planejamento: planejar, coordenar e supervisionar, em articulação com as demais unidades do Ministério, a sistematização e a padronização de instrumentos de gestão e da governança do PNC;
- 8. Elaborar Metodologia de Monitoramento: planejar junto ao Sistema MinC a metodologia de monitoramento das atividades realizadas para o cumprimento das metas do PNC;
- 9. Plano de Difusão do PNC: elaborar plano de comunicação sobre o PNC e supervisionar as ações de comunicação social do Ministério sobre o tema (...).

129. Em relação às medidas descritas acima, o Ministério informou que a Portaria 52/2023 havia instituído a Coordenação Executiva do PNC, a qual estava em processo de nomeação; que, em 4/10/2023, havia finalizado a seleção de consultor junto à Organização dos Estados Ibero-Americanos (OEI), o qual estava em processo de contratação; e que estava

realizando reuniões com IPEA, IBGE e UFBA para elaboração de subsídios para a 4ª CNC.

130. Considerando que o PNC atual está vigente até 1/12/2024, torna-se imperioso dar celeridade a seu processo de atualização, o que impõe a realização de recomendação ao MinC para que, tendo em vista o rol de ações listadas acima, estabeleça um cronograma, com as datas previstas para início e conclusão de cada etapa e os setores responsáveis por cada ação.

131. Ademais, destaca-se que não foram identificadas medidas para regulamentar o previsto no § 2º do art. 3º da Lei 12.343/2010, que prevê que “a vinculação dos Estados, Distrito Federal e Municípios às diretrizes e metas do Plano Nacional de Cultura far-se-á por meio de termo de adesão voluntária, na forma de regulamento”. Dessa forma, também restaria prejudicada a previsão do § 3º do art. 3º da Lei do PNC, que prevê que “os entes da Federação que aderirem ao Plano Nacional de Cultura deverão elaborar os seus planos decenais até 1 (um) ano após a assinatura do termo de adesão voluntária”. Porém, a preocupação restou mitigada após a resposta trazida pelos gestores, em sede de comentário, que esclareceu que os entes, logo após a adesão ao SNC, firmam o compromisso de elaborar seu plano de cultura, tendo em conta as diretrizes do PNC.

132. Conforme o Portal do PNC (<http://pnc.cultura.gov.br/planos-territoriais/>):

Os Planos dos Entes Federados são os Planos de Cultura dos estados, do Distrito Federal ou dos municípios. Eles possuem um diagnóstico da cultura naquele local e um conjunto de objetivos, estratégias, meta e ações que direcionam as políticas culturais de acordo com as especificidades de cada região. **O sucesso do Plano Nacional de Cultura depende do envolvimento de todos os entes federados e da sociedade. Portanto, os planos devem buscar um alinhamento com as metas do PNC. Esse alinhamento se dá por meio da adesão ao Sistema Nacional de Cultura (SNC) e da apropriação das metas do PNC em seus Planos de Cultura.**

Conforme previsto no parágrafo 4º do artigo 3º da Lei nº 12.343/2010, que instituiu o PNC, o MinC poderá oferecer assistência técnica e financeira aos entes da federação que aderirem ao Sistema Nacional de Cultura. Desta forma, na seção de “capacitações” desta plataforma estão disponíveis as oportunidades de assessoria técnica aos entes federados para a elaboração dos seus planos de cultura. (grifo da equipe)

Esfera estadual

133. No Apêndice 3.1, encontram-se detalhadas as situações dos planos de cultura estaduais, juntamente com informações sobre os demais componentes. Por agora, destaca-se que, no âmbito estadual, as fragilidades relacionadas aos planos de cultura se iniciam com o fato de que apenas 70% dos Estados instituíram plano de cultura (peça 37). Assim, não existem planos de cultura atualizados em oito (8) Estados brasileiros, quais sejam: Acre, Amapá, Amazonas, Goiás, Pará, Roraima, Sergipe e São Paulo.

134. No Estado do Acre, o Plano de Cultura foi formalizado pela Lei Estadual 2.312/2010, mas não foi posteriormente efetivado. Conforme entrevista com os gestores estaduais, o Plano de Cultura do Acre havia sido aprovado, com vigência decenal de 2013 a 2022, na 3ª Conferência, realizada em 2013, após ampla discussão com a comunidade cultural, mas não chegou a ser publicado. Havia previsão de que o plano fosse revisado trienalmente.

135. Apesar de sua expiração, os gestores informaram que as ações de Plano continuavam sendo aplicadas de forma tácita, pois a revisão/alteração do Plano estava prevista para ocorrer na próxima Conferência de Cultura.

136. Ademais, o monitoramento das metas ocorria com base no sistema de monitoramento e governança do Estado (o mesmo utilizado para acompanhar o Plano Plurianual e o orçamento anual).

137. No Estado do Amapá, o plano não está formalizado em lei. A elaboração de um plano foi contratada em 2013 junto a uma consultoria, mas foi conduzido posteriormente pelo Conselho Estadual de Cultura. Mais recentemente, previa-se sua elaboração para 2023. O Conselho estava ouvindo as setoriais para posterior debate, a ser realizado durante a Conferência Estadual. Após a

consolidação das propostas e sugestões, o projeto deveria ser encaminhado ao legislativo para aprovação de lei.

138. No Estado do Amazonas, o Plano de Cultura aprovado na 2ª Conferência Estadual, em 2009, foi encaminhado à Assembleia Legislativa do Estado, porém sem movimentação e publicação legal. Com a reativação do Conselho em 2021, e diante da 4ª CNC, seria estabelecido um novo Plano Estadual de Cultura.

139. No Estado de Goiás, o Plano Estadual de Cultura também não havia sido publicado. Encontrava-se em fase de elaboração, com expectativa de publicação no segundo semestre de 2023, conforme acordado em Termo de Adesão para execução dos recursos da LPG. No entendimento dos gestores, a minuta de Plano já estava suficientemente madura, pois foi objeto de intenso debate e passou por revisões e atualizações relativamente recentes, refletindo suficientemente bem as necessidades do setor cultural de Goiás.

140. No Estado do Pará, há previsão do Plano de Cultura Estadual no art. 4º da Lei Estadual 9.737/2022, mas o Plano existe apenas formalmente, pois não chegou a ser implementado. Sua implantação seria discutida na próxima Conferência de Cultura estadual.

141. Em Roraima, o Plano Estadual de Cultura não foi formalmente instituído por lei. Os dirigentes informaram à equipe de auditoria que receberam assessoramento do Ministério da Cultura, visando à elaboração do referido Plano, mas suas atividades, na prática, não são orientadas por um Plano de Cultura.

142. O Estado de São Paulo não tem previsão de criação de Plano de Cultura local, nem mesmo no Projeto de Lei 175/2022, que autoriza o Poder Executivo a criar o Sistema Estadual de Cultura de São Paulo. Por outro lado, os gestores alegaram que o prazo previsto no momento de adesão à LPG era exíguo para permitir a implantação de Conselho, Plano e Fundo, em razão da necessidade de desenvolver-se um Plano suficientemente maduro e debatido com o setor cultural.

143. Quanto ao Estado de Sergipe, embora exista a Lei 9.117/2022, que aprovou formalmente o Plano Estadual de Cultura, ele ainda não havia sido regulamentado, processo este que se encontrava em trâmite. Os gestores informaram que existia um plano estratégico concernente ao orçamento estadual, onde era realizado o acompanhamento projeto a projeto.

144. No Estado de Alagoas, o Plano Estadual de Cultura foi instituído por meio do Decreto 27.736/2013, com vigência até 2017. Até então não houve atualização e não há acompanhamento de sua execução.

145. No Estado do Rio de Janeiro, o Plano foi elaborado junto com a Lei do Sistema Estadual, (Lei Estadual 7.035/2015) e publicado como anexo da Lei, com vigência de dez (10) anos. A Secretaria de Cultura do Estado (Secult/RJ) informou estar em diálogo com o Conselho Estadual para a elaboração do planejamento das atividades visando o estabelecimento de ações e metas e o início do processo de revisão do Plano para 2025.

146. Em Minas Gerais, a Lei Estadual 22.627/2017 instituiu o Plano Estadual de Cultura, com vigência de 2017 a 2026, cujo monitoramento das ações deveria visar a garantia do exercício dos direitos culturais pela população, conforme arts. 1º e 6º da referida Lei.

Esfera municipal

147. Apenas cerca de 50% das capitais estaduais instituíram o Plano de Cultura, pois em treze (13) capitais os Planos de Cultura ou não existem ou não foram atualizados, quais sejam: Maceió, Macapá, Goiânia, Cuiabá, Belém, João Pessoa, Recife, Teresina, Curitiba, Rio de Janeiro, Boa Vista, Aracaju e São Paulo (peça 38). Como já informado, o Apêndice 3.1 apresenta os detalhes das situações dos planos de cultura, juntamente com informações sobre os demais componentes.

148. Entre os demais Municípios visitados, havia Planos de Cultura em seis (6) deles: Anápolis, Caruaru, Caxias do Sul, Guarulhos, Uberaba e Vila Velha; e não havia Plano no Município de Iranduba-AM.

149. Totalizando, dos 33 entes municipais visitados, apenas dezenove (19) tinham Planos de Cultura vigentes, o que representa 57,58%.
150. Se considerarmos os dados disponíveis nos Portais do MinC, a situação é precária em grande parte dos Municípios brasileiros: conforme já apresentado no Gráfico 3.2, apenas 460 Municípios tinham Planos de Cultura recepcionados pelo MinC, o que representa 8,2% do total dos 5.569 Municípios brasileiros. Entre os Municípios visitados, destacam-se as situações que se seguem.
151. A Lei do Plano Municipal de Cultura (PMC) de Anápolis-GO (Lei 3.752/2014) está com a vigência expirada e demanda revisão, que deve ser realizada com base na próxima Conferência Municipal. A proposta para a Conferência Municipal vai além da mera atualização do Plano, pois visa também instituir a Lei do Sistema de Cultura, ampliando, assim, os alicerces legais e estruturais para o desenvolvimento cultural no município.
152. O Município de Vila Velha-ES possui um plano formalizado por meio da Lei Municipal 5.650/2015. Este Plano, com vigência decenal, foi fruto da primeira Conferência Municipal de Cultura. No Anexo Único da Lei 5.650/2015, especificamente em seu artigo 6º, estão detalhadas as ações, metas e indicadores do Plano.
153. Em Caruaru-PE, a Lei 6.167/2018 estabeleceu o Plano, que deveria ser revisado em 2024. Como já destacado, no Portal do SNC, a Lei do Plano foi aprovada com ressalvas, mas o Município desconhecia os motivos de tais ressalvas.
154. No contexto de Caxias do Sul-RS, a Lei 8746/2021 foi aprovada para um período de dez (10) anos, com revisões programadas a cada dois (2) anos, a serem conduzidas por um processo colaborativo envolvendo a sociedade civil, o governo e o Conselho Municipal de Política Cultural.
155. O compromisso com a revisão periódica do Plano estava sendo evidenciado pelas ações de 2023, com vistas à primeira revisão bienal durante a Conferência Municipal. A revisão bienal busca garantir que o Plano permaneça alinhado às necessidades e dinâmicas da comunidade ao longo do tempo.
156. Em Maceió-AL, havia plano de cultura estabelecido por meio da Lei Municipal 6.474, de 18 de setembro de 2015, que estabelecia metas, mas não apresentava prazo de vigência. Mesmo não havendo prazo de vigência, os gestores informaram que o plano estava desatualizado e que havia previsão de revisão após a realização da Conferência Municipal prevista para 2023.
157. Em Macapá-AP, não existe Plano de Cultura. Situação similar foi observada no Município de Teresina-PI, que também não tem Plano de Cultura, mas havia previsão de apresentação da minuta de Plano na próxima Conferência Municipal de Cultura.
158. Nos Municípios visitados no Estado do Amazonas, a situação identificada foi a seguinte: o Município de Iranduba-AM, por meio da Lei 168/2010, instituiu o Conselho Municipal de Cultura de Iranduba – CMCI e o Fundo Municipal de Cultura – FMCI. A referida Lei dispôs, no art. 13, que o gerenciamento do Fundo Municipal de Cultura compreende as seguintes competências: estabelecer diretrizes e fixar critérios para a priorização de linhas de ação, alocação de recursos do FMCI e atendimento dos beneficiários dos programas culturais, observado o disposto nesta Lei, a política e o plano municipal de cultura. Embora a referida Lei mencione o plano, este não foi formalmente criado.
159. Já a capital Manaus-AM instituiu, por meio da Lei 3.058/2023, o Plano Municipal de Cultura – PMC 2023-2033, que é o primeiro Plano de Cultura vigente na cidade. Anteriormente já houve a elaboração de projetos que não chegaram a ser convertidos em lei. A lei atual foi fruto de longa construção da qual decorreram quatro (4) eixos estruturantes, organizados em metas e ações. A criação do Sistema Municipal de Indicadores e Informações Culturais (SMIIC) e de relatórios de monitoramento e avaliação apresentados e validados pelo pleno do Conselho Municipal são algumas das metas do PMC 2023-2033.
160. No Município de Goiânia-GO, atualmente, não existe lei do Plano de Cultura, mas a Lei Municipal 9.954/2016 (Lei do Sistema Municipal de Cultura – SMC) define o Plano como

“instrumento de gestão” integrante do Sistema (art. 4º). Havia uma lei, mas seu prazo foi expirado e o plano anterior não foi prorrogado. A proposta do novo Plano está em discussão há três (3) anos, mas com pouco consenso para avançar.

161. No Município de Cuiabá-MT não há um plano instituído, mas há Projeto de Lei em tramitação na Câmara Municipal (264/2023) com o objetivo de instituir e regulamentá-lo.

162. No Município de Belém-PA, embora o Plano de Cultura tenha sido previsto pela Lei Municipal 9.880/2023, que criou o SMC, esse componente do sistema não foi elaborado até o momento.

163. No Município de João Pessoa-PB, há um plano não formalizado e em processo de atualização. Conforme informado pelos gestores da Fundação Cultural de João Pessoa (Funjope), todo o procedimento de elaboração recomendado pelo MinC à época foi realizado e a proposta foi aprovada pelo Conselho e seguiu para o Gabinete do Prefeito e Procuradoria (Progen) e voltou para o Conselho (pois houve proposta de alterações). Mas, depois disso, a formalização do Plano ficou paralisada, pois o Conselho sofreu descontinuidade entre 2017 e 2020.

164. Em Recife-PE, o prazo do Plano instituído em 2009 expirou em 2019, não houve prorrogação e não foi instituído novo Plano. A Conferência realizada em 2019 teve como tema “Plano Municipal de Cultura em Debate”, tendo como objetivo iniciar a revisão do Plano vigente à época, avaliar avanços e novas demandas da cultura recifense. Foi informado que o Conselho Municipal de Política Cultural (CMPC) iniciaria, na 8ª Conferência Municipal de Cultura, a nova fase de debates para a elaboração do Plano. Assim, pretendia-se finalizar as formulações para novas propostas das políticas públicas culturais para a próxima década (2024-2034), em dezembro de 2023. Em seguida, a proposta seria remetida para aprovação da Câmara Municipal.

165. O Município de Curitiba-PR não possui Plano de Cultura implementado. O Plano foi elaborado e aprovado pela classe cultural durante a 5ª Conferência Municipal de Cultura, em 2015, mas ainda não foi aprovado pela Câmara Municipal de Curitiba e, portanto, ainda não transformado em lei. Foi informado que a revisão ou estabelecimento de novo Plano estava em fase final de elaboração, e que suas diretrizes estavam contidas no Plano Diretor municipal, com vigência de dez (10) anos. Assim, as metas e as ações haviam sido definidas na 6ª Conferência Municipal de Cultura e seriam acompanhadas periodicamente.

166. O Plano de Cultura ainda não foi formalizado no Município do Rio de Janeiro-RJ, a despeito de haver uma minuta e um Projeto de Lei para ser encaminhado ao legislativo. Ademais, há menção ao Plano Municipal de Cultura no art. 17 da Lei 6.708/2020, que dispõe sobre o Sistema Municipal de Cultura.

167. O Município de Aracaju-SE também não possui Plano Municipal de Cultura. A elaboração de uma minuta de anteprojeto de lei estava prevista para depois da 4ª Conferência Municipal de Cultura, realizada em outubro de 2023. Na sequência, o documento seria encaminhado à apreciação do Chefe do Poder Executivo, e posteriormente, ao Legislativo Municipal, de acordo com informações fornecidas pela Fundação Cultural Cidade de Aracaju.

168. O Município de Boa Vista-RR não possui Plano de Cultura instituído por lei, entretanto, existe um plano de diretrizes para a Fundação de Educação, Turismo, Esportes e Cultura que orienta as ações do órgão gestor da cultura. Conforme informações dos gestores, o Plano de Cultura seria elaborado após a aprovação da lei do sistema municipal.

169. No Município de São Paulo-SP, o Anexo I do Decreto Municipal 57.484/2016 estabelece as diretrizes e metas do Plano. No entanto, o Plano previsto no Decreto não chegou a ser implementado. Atualmente, a Casa Civil do Município faz um acompanhamento do Plano de Metas do Município, relativo aos quatro (4) anos de governo, e este plano geral também inclui a Cultura, de forma que ele também orienta a atuação da Secretaria de Cultura.

170. Quanto ao Município de Rio Branco-AC, o Plano de Cultura foi elaborado em 2012, conforme a Lei 1953/2012, para o decênio de 2013-2022, sendo detalhado pelo Anexo Único da

referida Lei. O parágrafo único do art. 4º estabelece que o Plano Municipal de Cultura será objeto de revisão a cada dois (2) anos. Entretanto, essa periodicidade de revisão não foi observada.

171. No Município de Belo Horizonte-MG, o Plano de Cultura foi instituído pela Lei Municipal 10.854/2015, como resultado das discussões de duas (2) Conferências Municipais de Cultura e do trabalho do Conselho Municipal. A sua estrutura é composta por desafios, diretrizes, objetivos gerais e específicos, metas e 184 ações, com vigência até 2025. Na 5ª Conferência Municipal de Cultura, realizada em 2018/2019, o Plano passou por uma revisão, atualizando as metas, as ações e os prazos.

172. No Município de Uberaba-MG, a Lei 13.639/2022 instituiu um novo Plano Municipal de Cultura para o período 2022-2030, em substituição à Lei 11.522/2012, que havia instituído o Plano para o período 2013-2020. O Plano anterior teve baixa execução, havia expirado e não foi prorrogado, de forma que se optou pela elaboração de novo Plano. Conforme informado pelos gestores, foi realizado um diagnóstico que foi submetido à Conferência realizada em 2021 e esse trabalho deu origem ao Plano atual.

173. As situações descritas demonstram o baixo nível de estruturação da atividade de planejamento das políticas públicas culturais, situação essa que pode se refletir na qualidade do planejamento das ações previstas para a LPG e para a PNAB.

174. Ante o exposto, propõe-se **recomendar** ao Ministério da Cultura que:

a) estabeleça um cronograma, para as ações sob o seu controle, com as principais etapas, datas previstas para as entregas e setores responsáveis por cada uma das ações, para a atualização do Plano Nacional de Cultura;

b) exerça em sua plenitude a função de coordenação prevista no § 6º do art. 3º da Lei 12.343/2010 no que se refere à recepção dos termos de adesão ao PNC, bem como na verificação do alinhamento dos planos dos entes subnacionais ao Plano Nacional.

Achado 3.5 – Deficiência no acompanhamento do Plano Nacional de Cultura

175. Com vistas a averiguar a adequação do processo de atualização e de acompanhamento do Plano Nacional de Cultura (PNC), foram solicitadas informações ao Ministério da Cultura (MinC), por meio do Ofício de Requisição 1-111/2023-TCU/AudEducação (peça 11).

176. A resposta foi apresentada por meio do Ofício 503/2023/AECI/GM/Minc (peça 15, p. 12-14), no qual o Minc informou que o processo de revisão do Plano, previsto no art. 11 da Lei 12.343/2010, foi conduzido entre 2014 e 2015 pela Coordenação Executiva e Grupo de Trabalho do PNC, por meio da elaboração de sugestões decorrentes de diversas reuniões, as quais foram submetidas ao Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC) e que serviram de base para o documento “Relatório com as propostas de revisão das metas do PNC com contribuições do CNPC”, o qual foi posteriormente submetido à consulta pública e debates com fóruns setoriais e regionais (peça 45).

177. O resultado deste trabalho foi apresentado na primeira reunião do ano de 2016 do CNPC, mas o processo de revisão das metas do PNC, conforme informado pelo MinC, foi interrompido no início daquele ano (peça 15, p. 12).

178. Ademais, o MinC apresentou de que maneira realiza o monitoramento permanente do PNC:

(...) foi construída uma metodologia de monitoramento, que é aplicada anualmente e sempre no ano subsequente ao exercício monitorado, e está centrada em duas frentes: monitoramento de atividades e monitoramento de indicadores.

O monitoramento de atividades visa a aferir ações que são executadas ao longo do ano pelo MinC essas instituições vinculadas, que têm relação direta ou indireta com a execução das metas do PNC.

Para tanto, são aplicados questionários para as unidades (secretarias, diretorias e vinculadas), nos quais se identificam as principais ações e atividades que contribuem para o alcance das metas do PNC.

A fim de realizar o monitoramento de indicadores, são consultadas plataformas e pesquisas que servem como fontes de dados, exemplo disso é GEOCaps – Sistema de Informações Georreferenciadas da CAPES, Retratos da Leitura no Brasil (Instituto Pró-livro – IPL), Pesquisa de Informações Básicas Estaduais e Municipais – IBGE, dentre outros, bem como informações das unidades da SECULT e vinculadas que, quando possível, permitem aferir a evolução da meta desde 2010 (data de referência da maioria das metas no momento de sua publicação). Essas diferentes fontes têm como objetivo aferir o resultado do indicador de cada meta.

Ao final do ciclo de monitoramento, é realizado um relatório consolidado com as informações, as quais são disponibilizadas neste sítio institucional, conforme relação a seguir.

Assim, o resultado do monitoramento tem como principal finalidade prestar contas à sociedade, poder público, órgãos de controle, dentre outros, sobre a implementação das 53 metas do PNC, bem como reunir uma série de dados e informações relevantes para os processos de tomada de decisão.

Destaca-se que ao final do ciclo de monitoramento, é realizado um relatório consolidado com as informações.

Os relatórios de monitoramento do PNC estão disponíveis em <http://pnc.cultura.gov.br/biblioteca-de-documentos/>; (...)

Neste ano de 2023, será divulgado o monitoramento do exercício de 2022.

Em relação às avaliações do PNC, foram realizados pelo Ministério da Cultura duas importantes publicações sendo elas: Análise e avaliação qualitativa das metas e o monitoramento do Plano Nacional de Cultura (2018), em parceria com a Universidade Federal da Bahia e em 2022 foi realizada uma *avaliação ex post* do Plano Nacional de Cultura – Relatório Final junto à Enap e UFMG.

Também foram realizadas as seguintes avaliações em parceria com o Evidência Express – Enap: Avaliação Evidência Express – Integração municipal ao SNC uma análise exploratória do período de 2012 a 2021; Avaliação Evidência Express – Financiamento Público da Cultura no Brasil; e Avaliação Evidência Express – PNC Fatores de influência para as metas de emprego equipamentos culturais.

179. A Lei 12.343/2010, que estabeleceu o Plano Nacional de Cultura, previu que:

(...) o processo de monitoramento e avaliação do PNC contará com a participação do Conselho Nacional de Política Cultural, tendo o apoio de especialistas, técnicos e agentes culturais, de institutos de pesquisa, de universidades, de instituições culturais, de organizações e redes socioculturais, além do apoio de outros órgãos colegiados de caráter consultivo, na forma do regulamento. (art. 8º, § 1º, da Lei 12.343/2010, conforme renumeração dada pela Lei 14.516/2021)

180. Na resposta à requisição da equipe, o MinC relacionou os Relatórios Anuais de Acompanhamento do PNC (peça 15, p: 13-14, disponíveis em <http://pnc.cultura.gov.br/monitoramento-do-pnc/>). A maior parte dos relatórios não faz menção à participação do CNPC no acompanhamento das metas, tendo sido identificados apenas agradecimentos sobre a participação do Conselho em alguns relatórios (2014 – 2ª Edição; 2015 – 2ª Edição; 2016 – 2ª Edição; e 2017 – 1ª Edição) e noticiado o lançamento, em reunião do CNPC, de publicação relacionada à Meta 28 do PNC (2014 – 2ª Edição).

181. No tocante aos documentos produzidos pelo CNPC com o objetivo de monitorar e avaliar o PNC, o MinC limitou-se a informar que o Conselho participou da revisão do PNC realizada em 2015, tecendo sugestões ao documento elaborado pela Coordenação Executiva do PNC e pelo Grupo de Trabalho MinC/PNS, elaborado a partir de onze (11) reuniões realizadas em

2014 e 2015 (peça 15, p. 12). O MinC enfatizou que, após a participação do CNPC, a proposta de revisão foi submetida à consulta pública, realizada em 2015. Por fim, destacou-se que o processo de revisão de metas foi interrompido no início de 2016.

182. No portal do CNPC, também não foram identificados relatórios específicos sobre o acompanhamento do PNC realizados pelo Conselho Nacional.

183. Denota-se que a participação do CNPC na avaliação do PNC foi limitada, deixando de ocorrer após 2016, o que torna prejudicada sua participação no processo de monitoramento, em inobservância do previsto no § 1º do art. 8º da Lei do PNC (Lei 12.343/2010).

184. Assim sendo, cabe recomendar ao MinC que garanta a participação efetiva do CNPC no processo de monitoramento do Plano Nacional de Cultura e ao Conselho Nacional de Política Cultural que acompanhe e avalie a execução do PNC, em conformidade com o previsto no art. 2º, VI, do Decreto 9.891/2019.

185. Além disso, como houve pouca participação do Conselho Nacional de Política Cultural no acompanhamento, percebe-se a necessidade de capacitação dos membros do Conselho Nacional de Política Cultural, com ampla compreensão das metas, do processo de revisão e do impacto das ações culturais previstas no PNC. Deve ser buscada a transparência na divulgação e o aprimoramento de canais digitais, assim como a exploração de ferramentas inovadoras de comunicação.

186. Deste modo, é importante implementar medidas buscando conferir eficácia ao processo de revisão das metas do PNC, tais como: a inserção de inovação tecnológica no monitoramento, o fomento à avaliação participativa, o fortalecimento da articulação institucional e o estímulo a avaliações mais abrangentes, baseadas em indicadores claros e bem construídos, de modo a promover uma gestão mais eficiente, transparente e participativa do Plano Nacional de Cultura.

187. Ante o exposto, propõe-se **recomendar**:

a) ao Ministério da Cultura que:

a.1) garanta a participação efetiva do CNPC no processo de monitoramento do Plano Nacional de Cultura;

a.2) desenvolva estratégias para capacitar os membros do Conselho Nacional de Política Cultural acerca dos temas atinentes ao PNC, tais como compreensão das metas e indicadores, do processo de revisão e do impacto das ações culturais previstas no Plano; e

a.3) avalie a oportunidade de adotar inovação tecnológica no monitoramento do PNC, com o fomento à avaliação participativa, o fortalecimento da articulação institucional e o estímulo a avaliações abrangentes, baseadas em indicadores claros e bem construídos; e

b) ao Conselho Nacional de Política Cultural que acompanhe e avalie a execução do PNC, em conformidade com o previsto no art. 8º da Lei 12.343/2010 e no art. 2º, VI, do Decreto 9.891/2019.

Achado 3.6 – Fragilidades nos Sistemas de Indicadores e Informações Culturais federal e dos entes subnacionais

188. O documento “Estruturação, Institucionalização e Implementação do SNC” (BRASIL, 2011, p. 49) destaca a importância dos Sistemas de Informações e Indicadores Culturais (SIIC) e qual era a perspectiva de sua implementação, da seguinte forma:

Informações claras, confiáveis e atualizadas sobre o campo da Cultura são fundamentais para subsidiar o planejamento e a tomada de decisão referentes às políticas públicas culturais. Por isso, o Ministério da Cultura, por meio da Secretaria de Políticas Culturais, está desenvolvendo o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SIIC), que tem por finalidade integrar os cadastros culturais e os indicadores a serem coletados pelos municípios, os estados e o Governo Federal, para gerar informações e estatísticas da realidade cultural brasileira.

O sistema de informações é constituído de bancos de dados referentes a bens, serviços, infraestrutura, investimentos, produção, acesso, consumo, agentes, programas, instituições e

gestão cultural, entre outros, e estará disponível ao público. Além disso, o SNIIC possibilitará zoneamentos culturais para conhecimento da diversidade cultural brasileira e transparência dos investimentos públicos no setor cultural.

Esse processo de construção de estatísticas do setor cultural foi impulsionado, em 2003, pelo Ministério da Cultura, que celebrou parcerias com o IBGE e com o IPEA para desenvolver uma base consistente e contínua de informações relacionadas ao setor cultural. Elaborar indicadores culturais que contribuam tanto para a gestão das políticas culturais da área quanto para fomentar estudos e pesquisas nesse campo.

Vários estados e municípios também já criaram seus sistemas de informações, sem entretanto estabelecerem uma base de dados comum e uma estruturação da sua arquitetura que possibilitasse a comunicação entre eles. Cabe ao Ministério da Cultura, no processo de implementação do SNC, coordenar um processo de reestruturação desses sistemas locais a partir de um modelo nacional, construído conjuntamente com os estados e municípios que já constituíram seus sistemas. E, em seguida, disseminar esse sistema para os demais estados e municípios.

189. Essa expectativa de institucionalização, todavia, está longe de ser alcançada, como será visto a seguir.

Esfera federal

190. Por meio do Ofício de Requisição 1-111/2023-TCU/AudEducação, foi solicitado ao Ministério da Cultura que apresentasse informações sobre medidas adotadas ou previstas para a efetiva implementação do SNIIC e indicadores e informações atualmente gerados pelo Sistema.

191. A resposta foi apresentada por meio do Ofício 503/2023/AECI/GM/Minc (peça 15, p. 2-4), no qual o Minc informou que:

(...) destaca-se que o Mapa da Cultura é um espaço para integrar e dar visibilidade a projetos, artistas, espaços, eventos culturais e seus produtores. Ele é a principal base de informações e indicadores do Ministério da Cultura, constituindo o pilar principal do Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais – SNIIC. A plataforma está no ar desde 2016, e é construída a partir do software livre, fruto de parceria entre o Instituto TIM e a prefeitura de São Paulo, mas já adotado em muitas outras regiões do país.

O Mapa da Cultura é um sistema desenvolvido em software livre com o foco na gestão cultural, criado para fortalecer o Plano Nacional da Cultura, a Política Nacional de Museus e seu Cadastro Nacional de Museus, a Política Nacional de Leitura e Escrita (PNLE) e o Sistema Nacional de Bibliotecas Públicas. Alguns estados e municípios brasileiros também adotaram a ferramenta de gestão, o que contribui para fortalecer os Planos Estaduais e Municipais da Cultura. As plataformas exemplificadas abaixo, embora ainda não integradas à plataforma nacional, possuem base de dados robusta a respeito dos Agentes, Espaços, Eventos, Projetos e Oportunidades nos Estados e Municípios:

- Mapa Cultural ES, disponível em <https://mapa.cultura.es.gov.br/#all>. Acesso em 09/10/2023;
- Mapa Cultural do Ceará, disponível em <https://mapacultural.secult.ce.gov.br/>. Acesso em 09/10/2023;
- Mapa Goiano, disponível em <https://mapagoiano.cultura.go.gov.br/>. Acesso em 09/10/2023;
- Mapa Cultural BH, disponível em <https://mapaculturalbh.pbh.gov.br/>. Acesso em 09/10/2023;
- Mapa Cultural do Pará, disponível em <https://mapacultural.pa.gov.br/#all>. Acesso em 09/10/2023;
- Mapa Cultural de Pernambuco, disponível em <https://www.mapacultural.pe.gov.br/>. Acesso em 09/10/2023.

Os Estados e Municípios brasileiros que adotaram a ferramenta puderam gerenciar a distribuição de recursos da Lei Aldir Blanc I (Lei 14.017, de 29 de junho de 2020), por meio do

cadastro de agentes, trabalhadores e trabalhadoras da cultura, espaços artísticos e culturais, e pela execução de editais e chamadas públicas. É importante frisar que o Decreto 11.525, de 11 de maio de 2023, que regulamenta a Lei Paulo Gustavo (nº 195/2022) prevê, em seu art. 10, § 2º que: “Para fins de fortalecimento do Sistema Nacional de Cultura por meio do subsídio à construção de sistema de indicadores culturais, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, observados os prazos e as diretrizes estabelecidas pelo Ministério da Cultura, compartilharão com esse Ministério, nos formatos solicitados, as informações relativas a cadastros de projetos, concorrentes e destinatários locais utilizados na execução da Lei Complementar nº 195, de 2022, e da Lei nº 14.017, de 29 de junho de 2020”. Isso significa que um grande volume de informações, que potencialmente subsidiarão indicadores, ingressará no SNIIC.

Os próximos desafios incluem a sistematização das bases de dados geradas na ferramenta, com alinhamento dos agentes, espaços, eventos, projetos e editais cadastrados em âmbito público municipal, estadual, federal, e por meio de iniciativas privadas. A plataforma necessita constantemente de suporte tecnológico e aprimoramentos, pois não tem, até o momento, uma moderação das informações autodeclaradas, incumbindo ao Ministério a ‘limpeza’ de dados incorretos, imprecisos ou repetidos. O desenvolvimento de novas aplicações, como o aperfeiçoamento do georreferenciamento, é um grande desafio, que recai, ainda, sobre a governança do SNIIC. De acordo com a estrutura regimental do Ministério da Cultura, Anexo I do Decreto 11.336, de 1º de janeiro de 2023, compete à Diretoria de Desenvolvimento Econômico da Cultura coordenar, implementar e gerenciar, em articulação com a Fundação Casa de Rui Barbosa, o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais.

Considerando que nos últimos anos o SNIIC não esteve previsto na estrutura regimental da então Secretaria Especial da Cultura do Ministério do Turismo, e tendo em vista a necessidade de sua reestruturação, aplicação e governança, a Secretaria-Executiva do Ministério da Cultura propôs a realização de um diagnóstico dos dados e indicadores produzidos e consultados pelo Sistema MinC na formulação, acompanhamento e avaliação das políticas públicas de cultura. Para tanto, a SE/MinC lançou questionário para mapeamento de informações e dados coletados pelas unidades do ministério e entidades vinculadas do MinC. O instrumento, respondido no corrente mês de outubro de 2023, em nível de Coordenação-Geral pelas áreas, não tem caráter avaliativo e servirá apenas para definir estratégias de produção e utilização de estatísticas para os gestores públicos do setor cultural. A partir da coleta dos dados e indicadores que compõem o rol de consulta e necessidade deste MinC.

(...) Em relação à plataforma Mapas Culturais, diante da necessidade de atualização da solução digital, informamos que está em trâmite no âmbito da Subsecretaria de Gestão Estratégica - SGE um Termo de Execução Descentralizada - TED com a Universidade Federal do Paraná - UFPR para viabilização de projeto de pesquisa e inovação em gestão de ativos culturais que abordará a plataforma.

A capacidade institucional do Ministério da Cultura foi drasticamente afetada pela extinção do órgão entre 2019 a 2022. No que tange a plataforma Mapas Culturais, foram anos de desinvestimento e de obscuridade institucional. Com o projeto a ser realizado por meio do TED acima citado, o MinC pretende fortalecer e atualizar a solução digital para promover a execução eficiente do fomento à cultura pelos entes federados e fortalecer o Sistema Nacional de Informações e Indicador esculturais – SNIIC.

A solução tecnológica "Mapas Culturais", um software de código aberto, é uma ferramenta adequada para apoiar a gestão dos ativos culturais em todo o país, permitindo uma interface eficaz entre a gestão pública estadual, distrital e municipal e agentes culturais. O intuito é que a plataforma Mapas Culturais apoie a execução da Política Nacional Aldir Blanc de Fomento à Cultura (PNAB) – Lei Federal nº 14.399/2022, oferecendo tecnologia que suporte todo o ciclo do fomento à cultura, desde o lançamento de editais, inscrições, avaliação e prestação de informações.

Com a adesão de estados e municípios à plataforma Mapas Culturais, reformulada e atualizada, pretende-se que a solução digital viabilize a coleta de dados parametrizadas das ações e agentes

culturais envolvidos na execução federativa da PNAB. Tais informações, juntamente a outras, poderão alimentar o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais – SNIIC.

Adicionalmente, em relação aos dados provenientes da execução da Lei Paulo Gustavo, Lei Complementar nº 195, de 2022, o Minc elaborou e publicou a Instrução Normativa Nº 6, que regulamenta os parâmetros para a coleta de dados pelos entes federados, acerca da execução da Lei.

As informações a serem coletadas se dividem em três grandes grupos: instrumentos públicos de seleção; agentes culturais; e ações culturais. Com base no conjunto de dados será possível responder, por exemplo, quais áreas e funções os agentes envolvidos na aplicação da Lei ocupam no campo artístico-cultural. Ou ainda, quais as modalidades de fomento mais usadas nesse processo de execução federativa dos recursos da LPG.

A participação massiva de agentes culturais, artistas, coletivos e organizações da cultura em 100% das unidades federativas e em 98% das cidades do país irá viabilizar a coleta de dados atualizados do setor cultural brasileiro. O intuito é que as informações sejam futuramente adicionadas à base de dados do Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC), guiando as próximas ações voltadas ao segmento.

192. Quanto aos indicadores atualmente gerados pelo SNIIC, o Minc informou que:

(...) no Mapas da Cultura, as informações são organizadas em torno de cinco entidades: Agentes, Espaços, Eventos, Projetos e Oportunidades Editais. O cadastro é sempre realizado a partir de um Agente, que pode incluir, editar ou excluir informações sem necessidade de moderação – garantindo a aplicação da autodeclaração como paradigma e conseqüentemente, a agilidade e viabilidade de manutenção dos dados atualizados. A plataforma está em consonância com a legislação brasileira, em especial com a LAI – Lei de Acesso à Informação e com a LGPD – Lei Geral de Proteção de Dados, respeitando os critérios de segurança e privacidade.

As informações públicas podem ser visualizadas em formato de lista ou no mapa do território, com a possibilidade de aplicação de diversas camadas de filtros.

- 29 Eventos agendados: a plataforma permite busca por data, linguagem, e classificação etária;
- 28.395 Espaços cadastrados: a plataforma permite busca por nome do espaço, Estado, área (linguagem), tipo de espaço, além de filtrar existência de acessibilidade;
- 125.580 Agentes cadastrados: a plataforma permite busca por nome do agente, Estado, área (linguagem), e característica individual, coletivo ou todos;
- 3.489 Projetos cadastrados: a plataforma permite busca por nome do projeto, tipo, além de filtrar os que estão com inscrições abertas;
- 172 editais cadastrados: a plataforma permite busca por nome do edital, tipo, além de filtrar os que estão com inscrições abertas;

Por meio do menu ‘Oportunidades’, qualquer usuário cadastrado na plataforma pode criar e gerenciar editais (desde coletivos independentes até as próprias Secretarias de Cultura Estaduais ou Municipais). No âmbito Federal, no ano corrente, já foram executados até o momento cerca de 15 editais para apoio e premiação cultural, realizados pelo Ministério da Cultura. Para facilitar o acesso dos usuários, a Assessoria de Comunicação do MinC, em conjunto com esta DESEC/SEFIC, disponibilizou três vídeos com tutoriais para uso da ferramenta, a saber:

- Conhecendo o Mapa da Cultura e criando um cadastro, disponível em <https://youtu.be/00m6rn5xwj0?si=dAmRknqaPK8xD3W1>. Acesso em 09/10/2023;
- Como entrar no Mapa da cultura, disponível em <https://youtu.be/183jcSuR-TE?si=ol6z3poBRJZIUvwO>. Acesso em 09/10/2023; e
- Como se inscrever no edital do MICBR 2023, disponível em https://youtu.be/iT_frewgJBQ?si=NKD4evg2Z4oC8NER. Acesso em 09/10/2023.

É um desafio futuro a criação e manutenção de um painel / dashboard que proporcione aos Gestores Públicos informações claras e indicadores sistematizados para subsidiar a tomada de decisão no âmbito das políticas culturais. Tecnicamente, também convém incorporar ao Mapa/SNIIC a possibilidade de exportação de dados, levando em consideração as vedações da LGPD; e a interoperabilidade com outras plataformas, por exemplo, o cadastro *once only*, como se está buscando com o gov.br. (peça 15, p. 4-5),

Esfera estadual

193. Identificou-se que não existem Sistemas de Indicadores e Informações Culturais em vinte (20) Estados, correspondendo a 75% dos Estados brasileiros: Acre, Alagoas, Amazonas, Ceará, Distrito Federal, Goiás, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Pará, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rondônia, Roraima, Rio Grande do Sul, Sergipe, São Paulo e Tocantins (peça 39).

194. No Estado do Acre, a Lei 2.312/2010 prevê no seu art. 30 que o referido sistema será composto “pela base de dados do cadastro estadual e dos cadastros municipais de cultura, dos sistemas corporativos internos de administração e gestão da Fundação Elias Mansour – FEM e pela base de dados relativa aos programas e projetos culturais dos sistemas de monitoramento e avaliação de programas e projetos do Estado”. No entanto, o sistema previsto não foi efetivamente implementado.

195. No Estado do Amazonas, conquanto não exista um sistema de indicadores e informações culturais instituído nos moldes previstos no art. 216-A da CF, o SIIC se encontra viabilizado por meio do Cadastro Estadual da Cultura, com o objetivo de monitoramento e levantamento de dados. Além disso, há o Sistema de Informações Governamentais do Estado do Amazonas (e-SIGA), onde são disponibilizados indicadores, inclusive culturais.

196. Nos Estados do Ceará, Goiás, Maranhão, Rondônia e Rio Grande do Norte, não há sistemas de indicadores e informações culturais instituídos. No Estado do Rio Grande do Norte, no entanto, há um cadastro da assistência social (Sethas), para pagamento de auxílios, que é utilizado para apoiar a condução das políticas culturais.

197. Por seu turno, os gestores do Estado de Goiás relataram que houve dificuldades na utilização do Mapa de Cultura do MinC, o que ensejou a adoção de medidas para criação do Mapa Goiano de Cultura.

198. No Estado do Pará, não há um sistema específico de indicadores culturais, mas há informações inseridas em um módulo do Mapa Cultural. Informou-se que há um módulo de cadastramento facultativo aos Municípios para adesão e lançamento de editais.

199. No Estado de São Paulo, não há um sistema de indicadores e informações culturais instituído nos moldes previsto no art. 216-A da CF. Porém, existe uma Unidade de Monitoramento (UM) da Secretaria de Cultura e Economia Criativa (SEC-SP), com o objetivo de monitorar e avaliar as parcerias firmadas entre o Estado e as Organizações Sociais, além de promover capacitação interna e apoiar o desenvolvimento de indicadores culturais.

200. O Estado do Rio de Janeiro também não instituiu o Sistema de Informações e Indicadores Culturais (SIIC). Além disso, por restrições tecnológicas, seu Mapa Cultural encontra-se desativado e sem vínculo com o mapa cultural do MinC.

201. O Estado de Sergipe não dispõe de sistema de indicadores e informações culturais. Entretanto, os gestores da Secretaria informaram que já há iniciativas nesse sentido. Por enquanto, trabalham com foco num sistema de cadastros. Quanto aos indicadores, foi informado que o órgão não dispõe de profissionais com capacidade técnica para sua geração e acompanhamento.

202. No Estado de Alagoas, apesar de não haver sistema em funcionamento, o Decreto 27.736/2013, que trata do Plano Estadual de Cultura, ensejou o desenvolvimento do Cadastro da Cultura Alagoana – CUCA, que, conforme informado pelo órgão gestor, constitui-se em “um sistema autônomo, que promove o desenvolvimento e a participação ativa dos artistas e das organizações culturais e fornece uma plataforma centralizada para inscrição em editais

culturais, com o objetivo de tornar os processos mais transparentes e para iniciar o processo com emendas parlamentares”.

Esfera municipal

203. Quanto às capitais, 89% não possuem sistema de informações e indicadores culturais instituído (peça 40). As capitais estaduais que dispõem do referido sistema são: Salvador-BA, Campo Grande-MS e Curitiba-PR.

204. Além das capitais, a equipe de auditoria visitou os Municípios de Anápolis-GO, Caruaru-PE, Caxias do Sul-RS, Guarulhos-SP, Iranduba-AM, Uberaba-MG e Vila Velha-ES, os quais apresentaram as informações elencadas a seguir.

205. O Município de Anápolis-GO não possui Sistema Municipal de Informações e Indicadores Culturais (SMIIC) implementado. Durante a execução da LAB 1, houve a utilização do Mapa Goiano, apenas para fins cadastrais, mas o uso foi descontinuado.

206. No Município de Caxias do Sul-RS, o Sistema de Informação e Indicadores Culturais será implementado por meio da elaboração do Mapeamento Cultural, com o objetivo de coletar, mapear, organizar e difundir informações sobre a cultura local, assim como dar visibilidade à produção da cultura no município. Espera-se que os dados levantados possibilitem a produção de indicadores, auxiliando na formulação de políticas culturais adequadas à realidade local. A primeira etapa do mapeamento será realizada em parceria com o Sebrae, por meio dos seguintes formulários: Grupos e Coletivos; Espaços/Equipamentos Culturais; Projetos, Ações e Eventos; Agentes Culturais e Trabalhadores da Cultura.

207. Os Municípios de Caruaru-PE e de Iranduba-AM não possuem Sistema Municipal de Informações e Indicadores Culturais.

208. Já em Guarulhos-SP, o SMIIC não está totalmente implementado, mas há algumas iniciativas dispersas de levantamento e disponibilização de indicadores. O Mapa de Cultura local existe, mas está inativo. A manutenção do Mapa no Município era feita pelo MinC. Com a descontinuidade no Ministério (transformado em Secretaria entre 2019 e 2022) e a ausência de suporte técnico para a ferramenta, o Município deixou de utilizá-la.

209. Em Uberaba-MG, o SMIIC está previsto em lei (art. 64 da Lei 11.364/2011), mas, na prática, não está implementado. O Município inclusive vivenciou uma grande perda de dados em 2019: a base de dados de titularidade da Fundação de Cultura foi invadida e apagada, levando o Município a perder até o cadastro de artistas existente à época.

210. De maneira similar, no Município de Vila Velha-ES, embora esteja previsto no art. 54 da Lei 5.655/2015, que estabeleceu o Sistema Municipal de Cultura, o Sistema de Informações e Indicadores Culturais ainda não foi constituído. Por não dispor de um mapa cultural próprio, o ente utiliza o Mapa Cultural do Estado do Espírito Santo, cuja plataforma lhe foi franqueada mediante assinatura de termo de cooperação. Em paralelo, o Município criou o Cadastro Municipal de Cultura para a concessão dos subsídios e utilizou uma plataforma contratada para a seleção e o acompanhamento dos projetos (editais) durante a operacionalização da LAB 1.

211. No Município de Rio Branco-AC, não há Sistema de Informações e Indicadores Culturais. Como a lei de criação do Sistema Municipal de Cultura – SMC antecede a mudança constitucional que acrescentou o art. 216-A à CF, não há previsão do Sistema, embora exista um cadastro cultural, operacionalizado por meio do Mapa.

212. Na capital do Estado do Amapá, Macapá-AP, também não foi instituído o Sistema de Informações e Indicadores Culturais, entretanto o Município se utiliza de um cadastro cultural.

213. Na cidade de Manaus-AM, o Sistema Estadual de Informações e Indicadores Culturais não está implantado, apesar de sua criação constituir uma das metas do Plano Municipal de Cultura, conforme previsto nos itens “1.1.9 – criar o Sistema Municipal de Informação e Indicadores (SMII)” e “1.4.3 – criar relatório de execução de acompanhamento, monitoramento e

avaliação das Metas e Ações do Plano Municipal de Cultura, apresentado e validado pelo pleno do Conselho vigente”. Há que se ressaltar que o mapa cultural não está atualizado, mas está ativo.

214. No Município de Belém-PA, não há Sistema de Informações e Indicadores Culturais, embora ele esteja previsto na Lei 9.880/2023.

215. O Município de Boa Vista-RR também não instituiu o Sistema. Não há nada formalizado quanto a esse componente e, provavelmente, não constará do plano de cultura em elaboração, segundo informação dos gestores. O Município não usa o mapa cultural, e adota um sistema de credenciamento local, que possui limitações.

216. O Município de João Pessoa-PB não instituiu o Sistema de Informações e Indicadores Culturais. Os gestores externaram em entrevista a preocupação com a ausência de indicadores e as limitações que essa situação impõe para a gestão da política pública. A cidade se utiliza do mapa cultural, mas os gestores entendem que os dados disponíveis não são suficientes.

217. Em Teresina-PI, não há Sistema implementado, mas foi contratada uma empresa para elaborar um sistema local, que está em fase de implementação, junto com empresa de Processamento de Dados da Prefeitura Municipal de Teresina – PRODATER.

218. O Município de Recife-PE ainda não instituiu o Sistema de Informações e Indicadores Culturais e não se utiliza de Mapa Cultural, embora pretenda implementar um mapa próprio. O Município tem um Sistema de Cadastro Cultural, que ajuda, por exemplo, na operacionalização das eleições do Conselho Municipal, além da Plataforma Cultura Recife, a qual suporta a participação dos fazedores e fazedoras de cultura que participam dos editais do Carnaval, São João, Natal, Festivais, Sistema de Incentivo à Cultura, entre outros. Os gestores informaram que estão trabalhando para a unificação dos cadastros utilizados, de forma a implementar um sistema de indicadores culturais.

219. Por sua vez, no Município de Curitiba-PR, há Sistema de Informações e Indicadores Culturais, operacionalizado por meio do SISPROFICE – Sistema de Informação da Cultura, conveniado com a Secretaria de Estado da Cultura do Paraná (<https://www.sic.cultura.pr.gov.br/>).

220. No Município do Rio de Janeiro-RJ, o SMIIC não foi implantado formalmente, de acordo com as informações apresentadas pelos gestores da Secretaria Municipal de Cultura. Segundo eles, o órgão tem trabalhado para a elaboração de indicadores, com vistas a avaliar a lógica de distribuição territorial dos editais lançados, de forma a promover a democratização do acesso.

221. Também informaram haver a pretensão de retomar o mapa cultural, que atualmente está desatualizado, e que pretendem se utilizar do mapa da Lei Aldir Blanc 1 para o estabelecimento de metas internas. Por exemplo, se o mapeamento da LAB 1 houver identificado 60% dos produtores em áreas específicas da cidade, será elaborada meta interna de alcançar 60% no mínimo de produtores dessas áreas específicas, haja vista que o mapa deve servir para orientar as metas internas e para gerar transparência com a divulgação de informações no portal da Secretaria.

222. O Município de Aracaju-SE não instituiu formalmente o Sistema de Informações e Indicadores Culturais, entretanto desenvolveu e operacionaliza um mapa cultural próprio disponível no link <http://mapa.cultura.aracaju.se.gov.br/>. Tal ferramenta armazena o portfólio dos agentes culturais e serve para subsidiar mecanismos de busca ativa pela gestão pública. O Mapa Cultural do Estado de Sergipe foi utilizado pelo Município de Aracaju durante a execução da LAB 1, por força da indisponibilidade do Mapa Cultural Federal, ocorrida durante a extinção do MinC.

223. Diante de todas as situações sumarizadas acima, pode-se perceber que a institucionalização do SIIC, mesmo que de forma inicial, é quase uma exceção nos diversos níveis federativos. Mais ainda, destaca-se que é quase inexistente a integração entre os sistemas nos diversos níveis, com exceção de algumas situações pontuais em que Municípios e seus respectivos Estados compartilham de ferramentas e informações entre si. Cabe ressaltar que o desenvolvimento de um sistema nacional de informações e indicadores é essencial para o acompanhamento dos

planos de cultura nos diversos níveis e sua implementação contribuiria sobremaneira para a retroalimentação das políticas culturais, incluindo a LPG e PNAB.

224. Como já destacado no presente relatório, o MinC tem atualmente como foco a implantação do CPF da Cultura, mas a implantação do SIIC é quase que indissociável da efetiva implementação dos planos culturais, pois se o nível de evolução das metas e ações contidas nesses planos não for permanentemente auferido, pouca utilidade terá o instrumento de planejamento em termos de direcionamento e aperfeiçoamento das políticas culturais.

225. O MinC, apesar de deixar claro a importância do SNIIC e a necessidade de estruturar o Mapa Cultural para assumir esse papel, reconhece as fragilidades existentes, que, inclusive, acabam por impor esforços adicionais ao próprio Ministério, como, por exemplo, a necessidade de coleta de dados relativos à LPG por meio de planilhas em Excel (IN – MinC 6/2023). O Ministério aponta ainda a baixa integração de informações existente a nível federativo, em que pese destacar que alguns entes apresentam Mapas Culturais bem estruturados.

226. Tudo isso, por óbvio, impõe a elaboração de uma estratégia que, além de garantir a manutenção e contínua atualização do SNIIC – seja por meio do Mapa Cultural ou outra solução a ser adotada –, forneça uma solução tecnológica robusta que garanta suporte à execução e ao acompanhamento de todas as políticas culturais, e destacadamente à PNAB, cuja execução financeira por parte dos entes subnacionais terá início em 2024.

227. Ante o exposto, propõe-se **recomendar** ao Ministério da Cultura que estabeleça uma estratégia coordenada para a implementação do Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais:

- a) com a participação dos entes subnacionais, objetivando garantir a integração dos sistemas estaduais, distrital e municipais ao Sistema Nacional, prevendo as principais etapas, datas previstas para as entregas e setores responsáveis por cada uma das ações necessárias; e
- b) dialogando com a equipe do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos responsável pela Plataforma Transferegov, bem como com órgãos e institutos de pesquisa e estatística, buscando garantir o intercâmbio das informações orçamentário-financeiras da LPG e da PNAB constantes daquela Plataforma para o SNIIC.

Achado 3.7 – Fragilidades nos Conselhos de Política Cultural

228. A implantação de uma política pública de forma democrática e tendo como princípio a universalização impõe, necessariamente, a participação popular, especialmente na formulação e no controle.

229. Nesse aspecto, cabe destacar que a participação cidadã no processo decisório é princípio que deve reger as políticas culturais, como afirmado na Declaração do México sobre as Políticas Culturais (1982) – da qual o Brasil é signatário –, da seguinte forma:

A cultura procede da comunidade inteira e a ela deve retornar. Não pode ser privilégio da elite nem quanto a sua produção, nem quanto a seus benefícios. **Democracia cultural supõe a mais ampla participação do indivíduo e da sociedade** no processo de criação de bens culturais, **na tomada de decisões que concernem à vida cultural e na sua difusão e fruição.** (grifos da equipe)

230. Entre os componentes previstos no SNC, dois se sobressaem com os mais importantes em relação à participação social: os Conselhos de Política Cultural e as Conferências de Cultura.

231. As Conferências de Cultura, conforme o documento “Estruturação, Institucionalização e Implementação do SNC” (BRASIL, 2011):

(...) são espaços de participação social onde ocorre a articulação entre Estado e sociedade civil para analisar a conjuntura da área cultural e propor diretrizes para a formulação de políticas públicas de Cultura, que conformarão os planos de cultura, nos seus respectivos âmbitos. A representação da sociedade civil será, no mínimo, paritária em relação ao poder público e seus delegados serão eleitos:

- Conferência Nacional – em conferências estaduais e distrital;
- Conferências Estaduais e Distrital – em conferências municipais e intermunicipais;
- Conferências Municipais ou Intermunicipais – em pré-conferências municipais ou através da inscrição aberta aos municípios que tenham interesse pela área;
- Pré-Conferências Setoriais – em colegiados e fóruns setoriais.

232. As Conferências, por terem o objetivo de analisar a conjuntura e propor diretrizes e planos, são espaços não permanentes, sendo realizadas mediante convocações dos poderes executivo federal, estaduais, distrital e municipais.

233. Por meio da Portaria – MinC 45/2023, a Ministra da Cultura convocou a 4ª Conferência Nacional de Cultura (4ª CNC), homologando o seu Regimento Interno, estabelecido pelo Conselho Nacional de Política Cultural.

234. A 4ª CNC tem como tema central “Democracia e Direito à Cultura” e tem como objetivos: ampliar o debate com a sociedade sobre o conceito de cultura como política; promover a avaliação do PNC; propor diretrizes para a criação de um novo PNC; definir diretrizes prioritárias para garantir transversalidades nas políticas públicas de cultura; potencializar a adesão dos entes subnacionais ao SNC; debater sobre a divisão de atribuições entre os entes federado; e construir uma política sociocultural que fortaleça a democracia participativa (Portaria – MinC 45/2023).

235. As discussões da conferência serão realizadas a partir dos seguintes eixos:

Eixo 1 - Institucionalização, Marcos Legais e Sistema Nacional de Cultura;

Eixo 2 - Democratização do acesso à cultura e Participação Social;

Eixo 3 - Identidade, Patrimônio e Memória;

Eixo 4 - Diversidade Cultural e Transversalidades de Gênero, Raça e Acessibilidade na Política Cultural;

Eixo 5 - Economia Criativa, Trabalho, Renda e Sustentabilidade; e

Eixo 6 - Direito às Artes e às Linguagens Digitais.

236. A Portaria – MinC 45/2023 também estabeleceu as etapas da Conferência Nacional, que, após as modificações realizadas por meio da Portaria – MinC 63/2023, passaram a obedecer ao seguinte calendário:

I – Etapas Municipais ou Intermunicipais: até 30 de outubro de 2023;

II – Etapas Estaduais, Regionais/Territoriais e do Distrito Federal, Conferências Temáticas e Livres: até 8 de dezembro de 2023; e

III – Etapa Nacional: de 4 a 8 de março de 2024.

237. O outro componente essencial para a participação social é o Conselho de Política Cultural. Conforme o documento “Estruturação, Institucionalização e Implementação do SNC” (BRASIL, 2011):

Os Conselhos de Política Cultural são instâncias colegiadas permanentes, de caráter consultivo e deliberativo, integrantes da estrutura básica do órgão da Administração Pública responsável pela política cultural, em cada esfera de governo, tendo na sua composição, no mínimo, 50% de representantes da Sociedade Civil, eleitos democraticamente, conforme deliberado na I Conferência Nacional de Cultura e no Plenário do Conselho Nacional de Política Cultural, relativo à proposta do Plano Nacional de Cultura. **Sua principal finalidade é atuar na formulação de estratégias e no controle da execução das políticas públicas de Cultura.** (grifos da equipe)

238. O Conselho Nacional de Política Cultural foi criado por meio do Decreto 5.520 2005, que também instituiu o Sistema Federal de Cultura, com as seguintes finalidades (art. 1º do Decreto):

I – integrar os órgãos, programas e ações culturais do Governo Federal;

II – contribuir para a implementação de políticas culturais democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da federação e sociedade civil;

III – articular ações com vistas a estabelecer e efetivar, no âmbito federal, o Plano Nacional de Cultura; e

IV – promover iniciativas para apoiar o desenvolvimento social com pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional.

239. Em que pese anteceder a criação do SNC, o Decreto 5.520/2005 já previa que o Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC) teria composição paritária, o que perdurou até a edição do Decreto 9.891/2019, que revogou as disposições do Decreto 5.520 que tratavam do CNPC e normatizou especificamente sobre a composição e o funcionamento daquele colegiado, mitigando substancialmente a paridade entre o poder público e a sociedade civil, ao prever que, entre os dezoito (18) representantes da sociedade, dez (10) representantes seriam de conselhos estaduais e distrital de cultura (sem expressar a sua vinculação com a sociedade civil), além de prever a participação de “uma personalidade com comprovado notório saber na área cultural, que seria escolhido pelo Ministro do Estado da Cidadania” (pasta responsável pela Secretária Especial de Cultura à época de edição do Decreto, o que, por conseguinte, implicava uma representação atrelada ao poder público).

240. Após a escolha dos representantes da sociedade civil por meio do Edital 4/2022, retificado pelo Edital 5 do mesmo ano (peça 32), a Ministra de Estado da Cultura, por meio da Portaria – MinC 529/2023, designou os representantes do poder público e da sociedade civil que irão compor o Plenário do CNPC até 2025.

Situação dos Conselhos de Cultura nos entes subnacionais

241. A verificação da estruturação dos Conselhos no âmbito dos entes subnacionais também integrou o escopo da presente auditoria, de forma que foram analisadas as regras presentes na legislação correlata, as quais foram confirmadas no conjunto de entrevistas realizadas nos Estados, do DF, nos Municípios das capitais e na amostra de Municípios selecionados, inclusive com a realização de entrevistas com conselheiros em algumas localidades ou com a presença de conselheiros nas reuniões realizadas com os gestores da cultura.

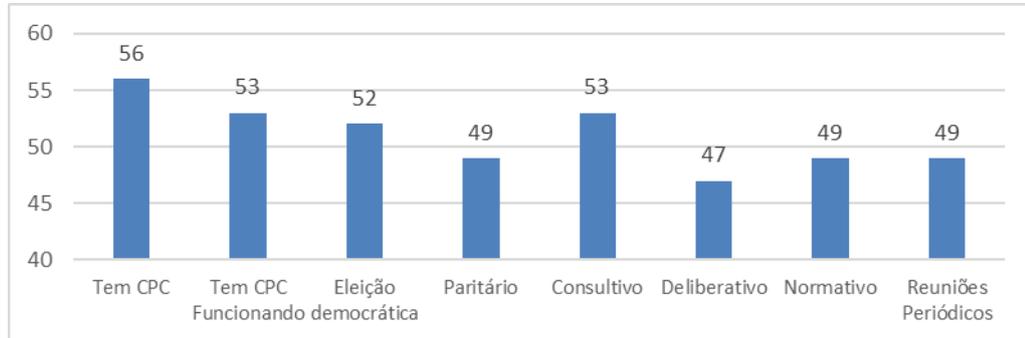
242. Entre os entes visitados, 56 já tinham Conselho instituído por lei, não havendo previsão do componente apenas nos Estados do Rio Grande do Norte e de São Paulo e nos Municípios de Boa Vista-RR e de São Paulo-SP. No entanto, isso não implica que todos os Conselhos são constituídos como Conselhos de Política Cultural, ou seja, que apresentam todos os elementos destacados no item 237 do presente relatório, quais sejam: caráter consultivo e deliberativo; integrantes da estrutura básica da Administração Pública; composição paritária, com no mínimo 50% de representantes da sociedade civil, eleitos democraticamente.

243. No Estado de São Paulo, a Secretaria de Cultura informou que o Conselho Estadual de Cultura e Economia Criativa é um órgão de caráter consultivo e que os membros representantes do setor cultural e da sociedade civil são indicados e designados pelo Governador.

244. Informou-se, ainda, que os mandatos do Conselho anterior haviam expirado e não haviam sido renovados, pois não haveria representatividade no Conselho, tendo o colegiado sido capturado por setores específicos. Uma eventual recomposição do Conselho não vinha sendo discutida na Assembleia e nem era considerado um tema prioritário. Como alternativa, criaram câmaras setoriais, divididas com base nas linguagens culturais, as quais têm reuniões abertas ao público.

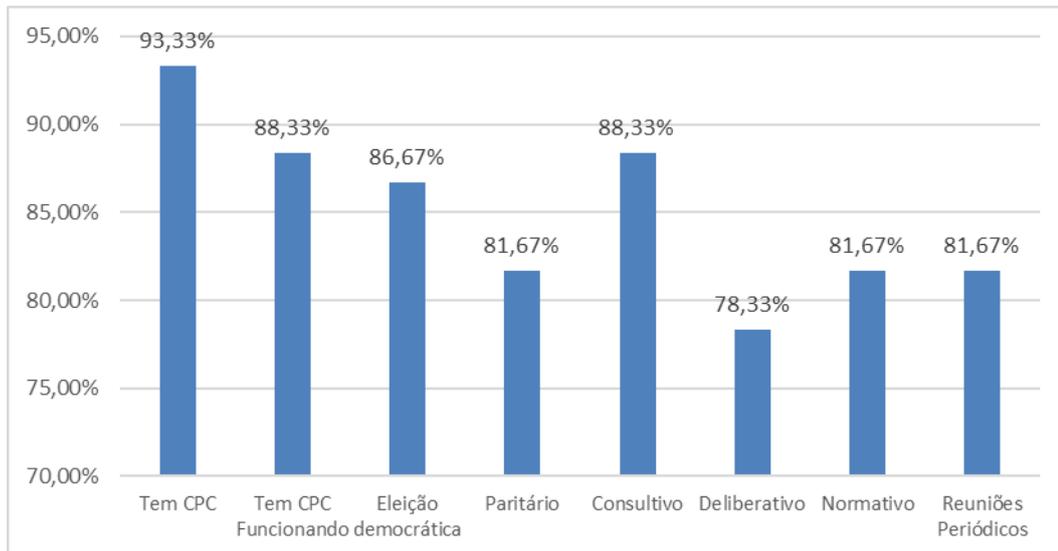
245. Após a realização das entrevistas, encontrou-se o seguinte quadro na amostra de entes subnacionais visitados:

Gráfico 3.4 – Instituição dos Conselhos de Política Cultural nos entes visitados – Quantitativo absoluto



Fonte: legislação correlata; órgãos gestores e conselhos de cultura visitados. Elaboração: equipe de fiscalização.

Gráfico 3.5 – Instituição dos Conselhos de Política Cultural nos entes visitados – Percentual da amostra visitada



Fonte: legislação correlata; órgãos gestores e conselhos de cultura visitados. Elaboração: equipe de fiscalização.

246. As visitas permitiram verificar a adequação da realidade ao previsto nas leis que instituíram os Conselhos, bem como identificar eventuais diferenças entre o modelo de paridade e a composição da representação da sociedade civil.

247. Os Conselhos do Estado de Alagoas e do Município de Aracaju-SE estão instituídos formalmente, mas não estão em funcionamento. Em Alagoas, além do Conselho estar inoperante, a composição prevista na norma (Decreto 3.711/2007) não é paritária, prevendo apenas um (1) representante da sociedade civil.

248. O Conselho do Estado do Pará, apesar de estar formalmente ativo, não tinha reuniões periódicas. Segundo as informações obtidas, havia eleições em curso, com vistas à reestruturação do colegiado.

249. Já o Conselho do Estado do Amazonas ficou inativo até março de 2021, mas atualmente está operante.

250. Por seu turno, o Conselho do Município de Manaus-AM possui estrutura atípica, constituindo-se em um órgão componente da estrutura administrativa da prefeitura, que executa diretamente determinadas políticas públicas e cujo Presidente é indicado pelo prefeito, com status de Secretário Municipal. Apesar de sua composição com dezesseis (16) membros estar dividida

igualmente entre representantes do poder público e da sociedade civil), a paridade está sujeita a desequilíbrio, visto que o Presidente, que não integra o Conselho – isto é, não é conselheiro –, detém o direito ao voto de desempate. Além disso, o Conselho de Manaus possui uma estrutura peculiar, pois, além de órgão consultivo da prefeitura, é propriamente uma unidade gestora, com atribuições para gerir os recursos pertencentes ao Fundo de Cultura municipal.

251. No Piauí, em que pese o órgão estadual gestor da cultura ter informado que o Conselho era atuante e tinha composição paritária, a norma que o instituiu (Decreto 631/1965) estabelece um conselho de notáveis.

252. Outras localidades em que os Conselhos de Cultura têm a composição paritária prejudicada são os seguintes:

- a) Sergipe, no qual, apesar de a lei prever dez (10) representantes do poder público e dez (10) representantes da sociedade civil, destina-se uma vaga da sociedade civil para Instituição de Ensino Superior situada no Estado, o que, obviamente, agrega mais um representante do poder público;
- b) Fortaleza-CE, que tem na representação da sociedade civil membros que não têm relação com áreas artísticas e culturais, indicados pela Ordem dos Advogados do Brasil e pela Federação do Comércio de Bens, Serviços e Turismo do Estado do Ceará;
- c) Goiânia-GO e Anápolis-GO, nos quais os Conselhos, embora atualmente sejam presididos por representantes da sociedade civil, estes também são servidores dos Municípios;
- d) Cuiabá-MT, que tem nove (9) representantes do poder público e oito (8) da sociedade civil;
- e) Natal-RN, que, além de cinco (5) representantes da sociedade civil e cinco (5) do poder público, tem o presidente da Fundação Municipal de Cultura como membro nato;
- f) Aracaju-SE (que não está em funcionamento), em que, apesar de a lei prever sete (7) representantes do poder público e sete (7) representantes da sociedade civil, tem na representação da sociedade civil uma vaga para Instituição de Ensino Superior situada no Município, o que, obviamente, agrega mais um representante do poder público.

253. Há entes que têm em seus Conselhos mais representantes da sociedade civil do que da administração pública (o que respeita a paridade), como:

- a) Bahia e Salvador, onde a sociedade civil ocupa 2/3 das vagas, das quais metade é eleita pelos territórios e metade pelos segmentos culturais;
- b) Espírito Santo, onde 2/3 das vagas são da sociedade civil;
- c) Rio Grande do Sul, onde 2/3 das vagas são ocupadas pela sociedade civil, sendo 1/3 por representantes dos segmentos e 1/3 de cada região funcional;
- d) São Luís-MA, que tem treze (13) membros da sociedade civil e onze (11) do poder público;
- e) Belém-PA, onde 26 conselheiros são do poder público e 28 da sociedade civil, sendo vinte (20) dos segmentos e oito (8) de territórios; e
- f) Porto Alegre-RS, onde, dos 38 membros, cinco (5) são indicados pelo poder executivo municipal, um (1) é funcionário do município que trabalhe com cultura; dezessete (17) são escolhidos pela população organizada, a partir das Regiões do Orçamento Participativo; treze (13) são representantes dos segmentos culturais; um (1) é representante do Conselho Estadual de Cultura e um (1) de instituições ou fundações privadas que tenham atividade cultural.

254. A maior parte dos Conselhos tem a representação baseada nos segmentos da cultura, mas há Conselhos que, além dos segmentos, contemplam representantes de bases territoriais, como os da Bahia, Mato Grosso, Rio Grande do Sul, Tocantins, Salvador-BA, Belém-PA, Recife-PE e Porto Alegre-RS.

255. No Acre, a particularidade é que o Conselho é centralizado nos segmentos, mas a questão da territorialidade é tratada no âmbito da Comissão Intergestores Bipartite (CIB) do Estado.

256. Alguns entes, como Maranhão, Florianópolis-SC, São Luís-MA e Uberaba-MG, informaram que há baixa participação da representação governamental nos Conselhos, tendo o Estado do Maranhão destacado que, além da baixa participação, havia vagas sem representantes indicados. O Município de Uberaba-MG destacou, também, a grande rotatividade entre os representantes da gestão pública.

257. Houve também queixas sobre a estrutura disponibilizada ao Conselho, como, por exemplo, no Estado do Maranhão, que relatou a falta de estrutura e apoio para dar suporte às atividades e à guarda de documentos. No Estado do Amazonas, foi relatado o atraso por parte da Secretaria nas publicações das atas das reuniões do Conselho. Florianópolis relatou dificuldade em obtenção de informações e de compreensão das leis orçamentárias. Caruaru-PE destacou que o Conselho participa mais quando há discussão sobre editais e destinação de recursos, não havendo interesse em participar das discussões mais estruturadoras da cultura.

258. Por outro lado, alguns entes destacaram a existência de um corpo administrativo de apoio ao Conselho (Amapá e Goiás); outros, a propriedade do prédio onde se situam (Amapá e Piauí); outros, ainda, informaram que há pagamento de jetons: Amapá, Amazonas, Distrito Federal, Goiás e Manaus-AM.

259. As informações foram no sentido de que as eleições, em regra, têm sido democráticas, realizadas em fóruns dos segmentos e territórios de cultura ou durante as conferências de cultura. Porém, há situações em que a democracia na escolha fica prejudicada ou tem risco de não ser respeitada, como em Goiás, onde os nomes escolhidos pela sociedade civil são submetidos ao Governador (apesar do risco de a escolha não ser respeitada, até o momento, foi informado que todas as indicações foram acolhidas); e em Sergipe, onde a eleição é realizada no âmbito de associações previamente escolhidas, que elaboram listas tríplexes, as quais, na sequência, são submetidas ao Chefe do Executivo.

260. Em alguns Conselhos, como os de Goiânia-GO e Belém-PA, o cargo de Presidente é exclusivo do Secretário de Cultura. Em outros, como os do Amapá, Amazonas, Distrito Federal, Campo Grande-MS, João Pessoa-PB e São Luís-MA, a presidência é ocupada alternadamente pelo poder público e pela sociedade civil.

261. O Conselho de Rio Branco-AC, ao invés de presidência, tem uma diretoria colegiada, que, no momento, é coordenada por representante da sociedade civil.

262. Em que pese as leis apontarem números positivos em relação à previsão das competências consultiva (88,33%), deliberativa (78,33%) e normativa (81,67%), as entrevistas (especialmente as realizadas com os próprios conselheiros) apontaram que o exercício dessas competências, na realidade, é bastante limitado. Em boa parte dos entes, a função normativa basicamente se restringe ao estabelecimento do regimento interno. A função deliberativa, quando exercida, se limita basicamente à aprovação do plano de cultura. A função consultiva é exercida mais plenamente, em que pese muitos alegarem que necessitam de aprovação dos órgãos gestores.

263. Por exemplo, o Conselho do Recife-PE enfatizou que “na prática, a função consultiva é exercida na plenitude; a função deliberativa se sobressai em relação à aprovação do plano e a função normativa se limita à elaboração do regimento interno”.

264. Ademais, diversos Conselhos relataram dificuldades em receber informações suficientes para o pleno exercício de suas competências, mesmo quando solicitadas ativamente aos órgãos públicos. Nesses casos, a função consultiva acaba ficando restrita aos temas que partem do Poder Público, pois quando é o Conselho que ativamente busca receber informações sobre um determinado tema que não lhe tenha sido previamente submetido, muitas vezes o acesso às informações é bastante dificultado.

265. Em alguns Estados, porém, restou claro que a atuação do Conselho é significativa para a definição das políticas culturais do ente, tais como:

a) Ceará, onde o Conselho Estadual de Política Cultural (CEPC), além das funções consultiva, deliberativa e normativa, exerce o papel de formulação, monitoramento e fiscalização das políticas

públicas. Ademais, há câmaras e comissões que assessoram as decisões do Pleno nos mais diversos assuntos ligados à política pública cultural do Estado. As deliberações a respeito das diretrizes da política cultural englobam planos de ação das leis de fomento da Secretaria de Cultura, definição dos editais, inclusive da Lei Aldir Blanc (LAB 1) e da Lei Paulo Gustavo;

b) Espírito Santo, em que, além das funções consultiva, deliberativa e normativa, o Conselho exerce efetivamente o papel de formulação, monitoramento, e fiscalização das políticas públicas. Destacou-se que o Plenário do Conselho não analisa projetos culturais passíveis de serem financiados com recursos públicos e mencionou-se como exemplos de deliberação sobre as diretrizes de política cultural a participação do Conselho em todas as alterações realizadas no fundo estadual, na Comissão de Monitoramento da LAB 1 e na criação da lei de incentivo à cultura;

c) Rio Branco-AC, onde o Conselho tem grande influência nas decisões relativas à cultura, inclusive sobre a alocação de recursos.

266. Alguns entes apontaram que há dificuldades ou limitações ao exercício das competências, tais como:

a) Maranhão, onde foi destacado que competências consultivas, decisórias e fiscalizatórias do Conselho não têm sido consideradas pelos gestores;

b) Vila Velha-ES, que informou que o Conselho perdeu a função normativa;

c) Paraíba, que informou que só faz a função consultiva;

d) Natal-RN, que destacou que o “papel fiscalizador fica prejudicado algumas vezes, porque os ofícios enviados à Secretaria nem sempre são respondidos a contento” e que “a comunicação é falha, tanto com o poder público como entre os próprios membros do Conselho”, havendo necessidade de maior engajamento, pois “há membros que só aparecem na primeira reunião e depois não comparecem mais”.

267. Em Goiás, foi informado que os conselheiros analisam todas as propostas submetidas ao Fundo de Arte e Cultura, além de atuarem como pareceristas e analisarem, em conjunto com a Secretaria, as prestações de contas.

268. Em Natal-RN, destacou-se que um dos critérios para participar do Conselho é não ser proponente, “o que afasta muitos interessados”. Essa preocupação também ocorre em outros Conselhos, como Guarulhos-SP, que transfere a atribuição de examinar projetos para o Conselho Diretor do Fundo de Cultura, para poder viabilizar a participação dos membros do Conselho de Cultura em editais, tendo em vista que muitos são fazedores de cultura.

269. Não foram identificadas boas práticas de transparência e comunicação com a sociedade civil, com exceção do Conselho do Município de Fortaleza-CE, que proporciona canais permanentes de comunicação com as diversas entidades culturais, funcionando como mediador entre a sociedade e o Município, por meio de suas reuniões mensais.

270. Conforme destacado na Figura 3.2 (item 119 do relatório), segundo o novo portal do SNC (VerSNC 2.0), 1.055 Municípios teriam leis instituindo os Conselhos de Cultura, o que representa apenas 18,9% dos 5.569 Municípios brasileiros. A proposta de recomendação no sentido de que o MinC “intensifique as iniciativas direcionadas a estimular a institucionalização e a implementação do SNC”, sugerida no item 124, “a”, alcança em parte a implementação dos Conselhos de Cultura.

271. Dada a importância desse componente, por ser a principal instância de participação social com caráter permanente do SNC, faz-se necessário recomendar ao MinC que tenha especial atenção com a institucionalização e o fortalecimento dos Conselhos de Política Cultural, adotando medidas para garantir a sua institucionalização, como, por exemplo, mobilizações similares às adotadas para a adesão à LPG e à PNAB, até que ações mais estruturantes sejam implementadas. Propõe-se, também, que o Ministério informe aos entes subnacionais sobre as práticas negativas identificadas neste relatório e que vão de encontro ao modelo previsto para os Conselhos de Política Cultural, fragilizando o exercício da participação e do controle social.

272. Tendo em vista que foram identificadas várias fragilidades nos Conselhos já implementados, como relatado acerca dos entes visitados, faz-se necessário recomendar ao MinC que informe aos entes subnacionais que as seguintes práticas fragilizam o exercício da participação e controle social: ausência de renovação de mandatos de conselheiros até que nova composição tenha sido constituída; indicação de representantes do poder público incompleta ou desengajada; não exercício pleno das funções consultiva, deliberativa e normativa; adoção de critérios não democráticos nas eleições de conselheiros; fornecimento insuficiente da estrutura e dos meios necessários para o funcionamento dos conselhos e para a devida transparência sobre sua atuação; participação popular mitigada, por falhas na paridade, tais como: pelo fato de a presidência e/ou o voto de minerva serem privativos da gestão pública e por haver participação de representantes de entidades estranhas ao setor cultural dentre a representação da sociedade civil.

273. Cabe destacar que o MinC informou que está em andamento, junto à Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), a implementação do primeiro curso da série “Institucionalização e Implementação do Sistema Nacional de Cultura”, dividido em três módulos (Módulo 1 – Cultura e Políticas Culturais: O SNC via de garantia dos direitos culturais; Módulo 2 – SNC: modelo de gestão e institucionalização para as políticas públicas de cultura; Módulo 3 – Institucionalizando e implementação um Sistema de Cultura” (peça 15, p. 4-5). Informou-se ainda que a Diretoria do Sistema Nacional de Cultura “está estruturando a celebração de um novo Termo de Execução Descentralizada para viabilizar outros 3 cursos planejados, este específicos sobre o CPF”.

274. Ante o exposto, considerando a necessidade premente de fortalecimento do SNC no âmbito dos entes subnacionais para a condução da LPG e da PNAB, cabe:

a) **recomendar** ao Ministério da Cultura que, considerando as competências previstas no Decreto 11.336/2023:

a.1) intensifique as iniciativas direcionadas a estimular a institucionalização e a implementação do SNC pelos entes subnacionais, priorizando, nessa ação, a institucionalização e o fortalecimento dos Conselhos de Política Cultural;

a.2) atualize, com prioridade, os materiais de formação voltados para os Conselhos de Política Cultural, promovendo sua ampla divulgação, se possível em articulação com os entes estaduais;

a.3) busque firmar termos de cooperação com entidades que congregam legisladores e casas legislativas dos entes subnacionais, tais como, União Nacional dos Legisladores e Legislativos Estaduais, União dos Vereadores do Brasil e Associação Brasileira de Câmaras Municipais, conscientizando acerca da importância da institucionalização do SNC e, especialmente, da institucionalização de Conselhos de Políticas Culturais, com a participação no mínimo paritária de representantes da sociedade civil;

a.4) adote, até que ações mais estruturantes sejam implementadas, medidas mitigadoras de forma a garantir a institucionalização dos Conselhos, como, por exemplo, mobilizações similares às adotadas para promover a adesão à LPG e à PNAB;

a.5) informe aos entes subnacionais que a institucionalização dos Conselhos de Política Cultural independe da aprovação da lei que trata do Sistema Nacional de Cultura, tendo em vista o disposto no § 4º do art. 216-A da Constituição Federal e a Declaração do México, da qual o Brasil é signatário, que prevê a participação da sociedade na tomada de decisões concernentes à atividade cultural, e da importância de adotar os seguintes cuidados em relação aos seus Conselhos de Política Cultural:

a.5.1) atentar para os prazos de vigência dos mandatos dos conselheiros, de modo a evitar que ocorram interregnos no funcionamento dos Conselhos;

a.5.2) atentar para o preenchimento completo das representações da sociedade civil e do poder público nos Conselhos, inclusive das vagas previstas para suplentes;

a.5.3) garantir o pleno exercício das funções consultiva, deliberativa e normativa pelo Conselho, especialmente no que se refere à sua participação na elaboração dos planos de cultura;

a.5.4) adotar critérios democráticos para indicação dos representantes da sociedade civil, evitando prever a submissão dos nomes escolhidos à anuência do poder público; e

a.5.5) garantir, no mínimo, representação paritária entre a sociedade civil e o poder público, evitando quaisquer medidas que mitiguem a participação popular ou a paridade no âmbito do Conselho, tais como: considerar o dirigente do órgão gestor da cultura como presidente nato e/ou lhe atribuir o voto de minerva; permitir a participação de representantes de entidades estranhas ao setor cultural na representação da sociedade civil; não incluir o dirigente do órgão gestor entre os representantes do poder público, mas lhe garantir assento no Conselho, desequilibrando a divisão paritária dos participantes do Conselho, em detrimento da sociedade civil; e

b) **dar ciência** ao Ministério da Cultura que a composição do Conselho Nacional de Política Cultural prevista no art. 4º do Decreto 9.891/2019 vai de encontro à composição paritária esperada para os conselhos de política cultural, especialmente em razão da previsão da escolha pelo poder público de “uma personalidade com comprovado notório saber na área cultural” (art. 4º, VIII, “a”, do referido Decreto).

Achado 3.8 – Não estruturação dos Fundos de Cultura pelos entes subnacionais

275. De acordo com o art. 216-A, § 2º, VI, da Constituição Federal, os sistemas de financiamento à cultura compõem a estrutura do Sistema Nacional de Cultura nas respectivas esferas da federação.

276. Conforme disposto no Portal do SNC, os sistemas de financiamento à cultura são conceituados da seguinte forma:

Conjunto de instrumentos, políticas de incentivo e apoio financeiro público à cultura, para garantir a todos, o acesso aos meios de criação, produção, difusão, distribuição e utilização de bens e serviços culturais. Seus principais mecanismos são:

1. Orçamento Público: recursos de planejamento e execução das políticas públicas (PPA, LDO, LOA);
2. Incentivo Fiscal: renúncia fiscal, percentual estabelecido por lei (ISS/IPTU – ICMS/IPVA);
3. FICART: investimentos operados por instituições financeiras, capitalizados pela venda de cotas no mercado de valores mobiliários (CVM); e
4. Fundos De Cultura: sua criação é por lei e necessita de uma regulamentação. Deve ter CNPJ próprio (matriz), vinculado ao órgão gestor e ter unidade orçamentária.

277. No âmbito federal, a Lei 8.313/1991 (Lei Rouanet), em seu art. 4º, criou o Fundo Nacional de Cultura, prevendo como um de seus principais objetivos estimular a distribuição regional equitativa dos recursos a serem aplicados na execução de projetos culturais e artísticos.

278. No âmbito estadual, todos os Estados e o Distrito Federal, com exceção do Piauí, possuem fundo de cultura instituído por lei. Em alguns desses Estados, apesar de existir, o fundo de cultura não tem sido utilizado de fato, ou teve uma utilização apenas parcial, com o auxílio de contas específicas não vinculadas ao fundo para a gestão de parte dos recursos, por exemplo, como ocorreu, em alguns casos, na gestão da LAB 1. A utilização apenas parcial do fundo foi relatada pelos Estados do Acre, Mato Grosso, Rondônia e Santa Catarina.

279. No Distrito Federal, foi criado recentemente o Fundo de Políticas Culturais, que deverá estar apto a receber recursos de transferências interfederativas e doações de pessoas físicas e jurídicas, mas ainda precisa ser regulamentado. O Fundo de Apoio à Cultura (FAC) foi criado em 1991 e alterado pela Lei Complementar 267/1997 e constituiu-se no

principal instrumento de fomento às atividades culturais do DF, com fonte de recursos vinculada de 0,3% da receita corrente líquida do ente.

280. Os recursos da LAB 1 e da LPG foram repassados para a conta única do Governo do Distrito Federal (GDF), não tendo sido operacionalizados via FAC, mediante transferência fundo-a-fundo, porque o FAC só operacionaliza recursos orçamentários próprios, com vistas à manutenção do fomento regular à cultura do GDF. Assim, o Fundo dispõe de receita própria, embora esteja sujeito a liberações financeiras com base em duodécimos e possa ser objeto de contingenciamento. Espera-se que o novo Fundo de Políticas Culturais possa vir a operar a LAB 2, pois não apresentará a necessidade de transitar pela conta única do Distrito Federal.

281. Com relação ao incentivo fiscal, 22 Estados e o Distrito Federal possuem o mecanismo instituído em lei própria, sendo que, desses, Amapá, Amazonas, Rondônia e Tocantins afirmaram que o benefício é pouco utilizado ou não foi operacionalizado de fato. Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Santa Catarina reportaram não ter instituído, até o momento, um sistema de incentivo fiscal para a cultura.

282. No âmbito das capitais e demais Municípios entrevistados, apenas Maceió-AL e Boa Vista-RR reportaram não ter instituído fundo de cultura. Das capitais que possuem fundo de cultura, Macapá-AP, Salvador-BA, São Luís-MA, Teresina-PI, Porto Velho-RO e Aracaju-SE afirmaram que o fundo não é utilizado ou não está regulamentado. Já Manaus-AM, Fortaleza-CE e Vitória-ES reportaram que o fundo de cultura só passou a ser utilizado após o advento da LAB 1.

283. No tocante ao incentivo fiscal, doze (12) capitais e três (3) Municípios do interior não instituíram o mecanismo. As capitais que não o instituíram foram: Rio Branco-AC, Maceió-AL, Macapá-AP, São Luís-MA, Campo Grande-MS, Cuiabá-MT, João Pessoa-PB, Teresina-PI, Porto Velho-RO, Boa Vista-RR, Porto Alegre-RS e São Paulo-SP. Os demais municípios entrevistados que não instituíram o benefício foram: Anápolis-GO, Caruaru-PE e Iranduba-AM. Dos que possuem incentivo fiscal formalizado em lei, Aracaju-SE, Manaus-AM e Vila Velha-ES relataram que este não é utilizado de fato.

284. Cabe ressaltar que, apesar da eventual não implementação do incentivo fiscal propriamente dito, a grande maioria dos Estados e Municípios entrevistados possui sistema de fomento à cultura baseado no financiamento de projetos diretamente pelo poder público, normalmente por meio de editais, após aprovação por comissão e com posterior prestação de contas.

285. Conforme destacado no item 119 do relatório, segundo o portal VerSNC 2.0, 1.033 Municípios teriam Leis do Fundo de Cultura, o que representa apenas 18,5% dos 5.569 Municípios brasileiros. A proposta de recomendação no sentido de que o MinC “intensifique as iniciativas direcionada a estimular a institucionalização e a implementação do SNC”, sugerida no item 124, “a”, do presente relatório, alcança a questão do financiamento à cultura.

Achado 3.9 – Fragilidades na constituição dos Programas de Formação Cultural e das Comissões Intergestores dos entes subnacionais

286. Além dos componentes priorizados pelo MinC para a adesão à LPG e à PNAB, já examinados neste relatório, o § 2º do art. 216-A da Constituição Federal prevê, respectivamente, nos incisos IV, VIII e IX, que os sistemas de cultura devem ter comissões intergestores (o que não se aplica aos entes municipais e ao Distrito Federal), programas de formação na área de cultura e sistemas setoriais de cultura.

287. De acordo com o documento “Estruturação, Institucionalização e Implementação do SNC” (BRASIL, 2011), os referidos componentes são assim definidos:

Comissões Intergestores Tripartite e Bipartites

As comissões intergestores tripartite – CIT (organizada no âmbito nacional) e intergestores bipartite – CIB (organizada no âmbito de cada estado) são instâncias de negociação e pactuação para implementação do SNC e para acordos relativos aos aspectos operacionais de sua gestão. A CIT e as CIB, de caráter permanente devem funcionar como órgãos de assessoramento técnico ao Conselho Nacional de Política Cultural e aos conselhos estaduais de Política Cultural, respectivamente.

Programa Nacional de Formação na Área da Cultura

A formação de pessoal em política e gestão culturais é estratégica para implementação e gestão do Sistema Nacional de Cultura, pois trata-se de uma área que se resente de profissionais com conhecimento e capacitação no campo da gestão de políticas públicas. O Programa Nacional de Formação na Área da Cultura visa exatamente estimular e fomentar a qualificação nas áreas consideradas vitais para o funcionamento do Sistema, capacitando gestores públicos e do setor privado e conselheiros de cultura, que são os responsáveis por sua implementação.

Sistemas Setoriais de Cultura

A configuração em sistemas setoriais busca atender a complexidade da área cultural, que demanda diversos formatos de organização compatíveis com as especificações de seus objetos/conteúdos. Os sistemas setoriais existentes (...) e os que venham a ser criados devem fazer parte do SNC, conformando subsistemas que deverão se “conectar” à arquitetura federativa, à medida que os sistemas Estaduais, Distrital e municipais de Cultura (subsistema federativo) forem sendo instituídos.

Essas interconexões precisam ser estabelecidas principalmente por meio de instâncias colegiadas desses subsistemas, que têm participação da sociedade civil.

288. Cabe ressaltar, também, que além da previsão constitucional, a Lei 14.618/2023, que institui o Dia Nacional dos Trabalhadores da Cultura, estabelece que:

Art. 2º Compete aos entes federativos e às demais instituições públicas, em atenção ao Dia Nacional de Luta dos Trabalhadores e Trabalhadoras da Cultura:

I – promover eventos, atos, divulgação de conteúdos e medidas educativas que estimulem a consciência de que a cultura é um importante campo de preservação de nossa memória, de fortalecimento de identidades, de respeito à diversidade, de trabalho, de geração de emprego e renda e de desenvolvimento social, econômico e de cidadania;

II – publicizar dados estatísticos e informações que colaborem com a construção do setor profissional da cultura no Brasil;

III – promover programas de apoio à formação técnico-profissional no setor cultural;

IV – promover ações que ampliem o acesso aos direitos culturais, em consonância com os preceitos previstos nos arts. 215, 216 e 216-A da Constituição Federal; e

V – promover ações que ampliem as possibilidades do trabalho de profissionais de cultura juntamente com os demais setores da sociedade.

289. Em resposta à equipe de fiscalização, o MinC informou que a Diretoria do Sistema Nacional de Cultura (DSNC) vem “realizando esforços no sentido de estabelecer diálogos para aproximação dos sistemas (que estão ligados às instituições setoriais vinculadas ao MinC), visto que elas também fazem parte do Sistema Nacional de Cultura” (peça 15, p. 5). E em relação à CIT, o MinC informou que:

A DSNC vem realizando pesquisas e escutas para a constituição da Comissão Tripartite. Além de se debruçar sobre as experiências do Ministério da Saúde, do Ministério do Desenvolvimento

e Assistência Social, Família e Combate à Fome, do Ministério do Trabalho e Emprego e a do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, também buscamos compreender a dinâmica adotada nas Comissões Bipartites de cultura existentes em alguns estados.

Considerando o resultado das escutas e pesquisas realizadas pela equipe da DSNC, foi elaborada uma minuta de portaria para constituir a Comissão Tripartite que está em fase de análise interna, após validação do MinC, iniciaremos as rodadas de discussão da minuta junto ao Fórum dos Secretários Estaduais, do Fórum dos Secretários das Capitais e Municípios Associados e da Rede de Gestores Municipais. Nossa expectativa é ter a Comissão em funcionamento até o primeiro semestre de 2024.

290. No que se refere aos programas de formação cultural, o MinC destacou que Secretaria dos Comitês de Cultura (SCC), através da DSNC, está desenvolvendo iniciativas para a formação de gestores culturais, como parte do “Programa de Fortalecimento do Sistema Nacional de Cultura (PFSNC), que se encontra em fase de debate e validação interna” e buscará abarcar “conhecimentos gerais sobre o campo cultural, conhecimentos e ferramentas para a criação, implantação e bom funcionamento do CPF da cultura”. Ademais, destacou que já está em andamento junto à ENAP o curso “Institucionalização e Implementação dos Sistemas de Cultura” (peça 15, p. 4).

291. Em que pese o largo tempo transcorrido desde a inserção do art. 216-A da Constituição Federal, resta claro que ainda está em estágio inicial a estruturação, em âmbito federal, dos componentes “comissões intergestores”, “programas de formação cultural” e “sistemas setoriais de cultura”. Sem dúvida, a instabilidade institucional que marcou a história do Ministério da Cultura no passado recente contribuiu para essa situação, comprometendo o nível de estruturação do SNC como um todo, haja vista que tais componentes são voltados para robustecer e dar coerência às relações intersetoriais e interfederativas que devem compor o sistema nacional.

292. Compulsadas as leis que instituíram os sistemas de cultura dos entes visitados, verificou-se que as Comissões Intergestores Bipartite estão previstas em catorze (14) estados (53,85%) (peça 44). Durante as entrevistas, verificou-se que apenas dez (10) Comissões Intergestores estão de fato em funcionamento (Gráfico 3.3).

293. Identificou-se, também, a previsão de programas de formação em 32 dos entes visitados, o que corresponde a 53,3% do total da amostra.

294. Quanto aos programas de formação, as entrevistas realizadas junto aos entes mostraram, no entanto, que na maioria deles a previsão legal não está implementada, identificando-se que só há programas de formação em quinze (15) entes (Gráfico 3.3). Conforme as informações obtidas, verificou-se que apenas oito (8) Estados possuem programas de formação cultural em operação, correspondendo a 29,6% do total, incluindo o DF. Quanto às capitais, sete (7) possuem programas de formação em funcionamento, correspondendo a 26,9% do total (peça 43).

295. Quanto aos demais sete (7) municípios visitados pela equipe de auditoria, não há programas de formação implantados em Anápolis-GO, Caruaru-PE, Guarulhos-SP, Iraduba-AM e Uberaba-MG. Tais programas estão implementados apenas no município de Caxias do Sul-RS e parcialmente implementados em Vila Velha-ES.

296. A seguir, apesentam-se algumas iniciativas exitosas quanto aos componentes em questão, no âmbito estadual.

297. Um dos pilares do sistema estadual do Rio de Janeiro é a presença das Comissões Intergestores, estabelecidas pelo art. 4º, X, da Lei Estadual 7.035/2015. Consoante os gestores entrevistados, essas Comissões desempenham um papel essencial na coordenação e integração das ações culturais entre diferentes instâncias de governo, contribuindo para o melhor atendimento das necessidades locais.

298. Além disso, existe o Programa de Formação e Qualificação Cultural (PFQ), regulamentado pelo art. 44 da mesma Lei, e os Fóruns Setoriais e Regionais, cuja instituição é prevista pelo art. 4º, IX, da aludida norma.

299. Quanto à interação entre o governo do Município do Rio de Janeiro e o governo estadual, ressalta-se ainda a representação da Secretaria de Estado no Conselho Municipal da cidade do Rio de Janeiro-RJ, demonstrando um esforço de articulação e cooperação entre as esferas de governo e estabelecendo um canal formal de diálogo e compartilhamento de informações.

300. Já no Estado de Minas Gerais, os gestores destacam a existência das Instâncias de Governança Regional (IGR) e da rede de gestores como elementos fundamentais da estrutura do Sistema Estadual de Cultura. Nesse sentido, há 45 IGRs, distribuídas pelo território estadual, com o objetivo de buscar a descentralização das ações, alinhado ao princípio da gestão democrática da cultura.

301. Tal estrutura está calcada no art. 5º da Lei Estadual 22.944/2018. Essa normativa delinea a criação e as atribuições das IGRs, estabelecendo uma relação direta entre cultura e turismo no contexto estadual.

302. No âmbito do Município de Belo Horizonte-MG, destaca-se, enquanto estrutura de formação cultural e setorial, a Escola Livre de Artes Arena da Cultura (ELA-Arena), criada em 2014, bem como ações educativas em museus e patrimônio. De acordo com os gestores do Município de Uberaba-MG, está em curso um momento de fortalecimento da articulação entre os gestores do interior e o governo estadual, por meio da Rede de Gestores de Cultura e Turismo, que já havia se reunido em quatro (4) oportunidades quando da realização das entrevistas desta auditoria, inclusive com a presença de gestores e técnicos do governo estadual. Segundo os gestores do Município, a criação desta rede teria decorrido da necessidade de buscar a desconcentração dos investimentos estaduais, aumentando a destinação desses recursos para o interior, visto que historicamente eles têm se concentrado na região metropolitana de Belo Horizonte. A partir da LAB 1, teria ficado mais evidente a necessidade de atuar junto ao governo estadual, com o objetivo de diversificar as fontes de investimento no interior, o que estaria sendo realizado, de forma promissora, por meio da Rede.

303. Conforme as informações obtidas, no Sistema Estadual de Cultura no Rio Grande do Sul, a Comissão Intergestores Bipartite do Estado desempenha um papel crucial ao propor acordos e medidas operacionais para a implementação, organização e aprimoramento dos sistemas de cultura, buscando, inclusive, estabelecer interlocução a nível nacional.

304. O Programa Estadual de Formação e Qualificação na Área Cultural tem como missão qualificar os gestores, os serviços, as profissões e os profissionais culturais, bem como a sociedade civil.

305. Também foi identificada a existência do Programa de Formação e Qualificação Cultural em Caxias do Sul-RS, com uma série de cursos direcionados a profissionais que atuam na área cultural, formuladores, gestores culturais e ao público em geral. Conforme os gestores, este programa tem buscado estabelecer parcerias com órgãos governamentais em nível federal e estadual, bem como com instituições privadas.

306. Conforme os gestores do Município de Vitória-ES, o Programa Municipal de Formação na Área da Cultura está previsto no art. 33, III, alínea “d”, da Lei Municipal 8.748/2014, e teve recursos previstos no Plano Plurianual (PPA) 2022-2025, sob o Programa “Vitória Mais Cultura É Paz”. Informou-se, também, que, no ano de 2023, o gasto no referido programa foi superior a R\$ 700.000,00.

307. Destacou-se também a existência da Escola Técnica Municipal de Teatro, Dança e Música (FAFI), que oferece ensino de teatro, dança e música e complementa as iniciativas de formação cultural no Município.

308. Entretanto, os gestores reconhecem falhas na instituição dos Sistemas Setoriais de Cultura, previstos no art. 33, IV, da Lei Municipal, o que representaria uma lacuna da gestão local.

309. Quanto à relação com o Estado do Espírito Santo, foram relatados repasses do fundo estadual para o fundo municipal em 2021, o que teria fortalecido a cooperação intergovernamental, especialmente durante a execução da LAB1. Nesse contexto, informou-se sobre o oferecimento de capacitações fornecidas pelo Estado e sobre diálogos com o ente estadual, de modo a evitar a sobreposição na alocação de recursos. O Fórum de Gestão Cultural no Estado (FORCULT-ES) foi apresentado como uma iniciativa positiva para promover o diálogo entre gestores e dirigentes estaduais e municipais.

310. Situação similar foi identificada em Vila Velha-ES, onde a Lei 5.655/2015, atinente ao Sistema Municipal de Cultura, prevê em seu art. 58 a criação do Programa Municipal de Formação da Cultura – PRONFAC para gestores públicos, setor privado e conselheiros de cultura. No entanto, até o momento, esse programa não foi efetivamente implementado.

311. Por outro lado, em março de 2023, a Prefeitura de Vila Velha-ES implementou o Programa de Oficinas Culturais, Artes e Cidadania, aberto para todas as idades, com foco em crianças e adolescentes, para fomentar a cultura na base. Quanto aos sistemas setoriais previstos no art. 60 da Lei 5.655/2015, apenas o Conselho Municipal de Patrimônio Cultural de Vila Velha, o Setor de Museus (Museu Homero Massena e Museu Casa da Memória) e o Setor de Bibliotecas (Biblioteca Municipal com acervo acessível e atualizado) teriam sido implementados até o momento.

312. Cabe destacar, no que se refere à promoção da interrelação entre os Estados e seus Municípios, que alguns Estados, tais como Bahia, Ceará, Paraíba e Pernambuco, estabelecem outras medidas para além das CIB, por exemplo, diretorias ou coordenações de articulação regional ou comitês com esta finalidade.

313. A adoção de tais medidas pelos Estados, especialmente naqueles em que não existem CIBs instituídas, contribui para a melhor articulação entre os entes estaduais e seus municípios.

314. Ante o exposto, propõe-se **recomendar** ao Ministério da Cultura que:

a) estabeleça, para as ações sob o seu controle, um cronograma para a conclusão da constituição da Comissão Intergestores Tripartite e para, junto com suas unidades vinculadas, garantir a efetiva integração dos sistemas setoriais existentes no âmbito federal;

b) oriente os órgãos gestores de cultura dos Estados e Municípios a implantarem ou atualizarem os respectivos Programas de Formação Cultural, Sistemas Setoriais de Cultura e Comissões Intergestores, em conformidade com os incisos IV, VIII e IX do § 2º do art. 216-A da CF;

c) adote, em articulação com os órgãos gestores da cultura dos demais entes federados, as medidas necessárias para a promoção de programas de apoio à formação técnico-profissional no setor cultural, priorizando as principais necessidades identificadas para a execução da LPG e do PNAB;

d) oriente os órgãos gestores da cultura dos governos estaduais para que busquem estabelecer, em suas estruturas, setores especialmente voltados para a articulação com os entes municipais, priorizando, inicialmente, a articulação para a execução da LPG e da PNAB, buscando a desconcentração territorial dos investimentos estaduais, nos termos, respectivamente, do art. 6º, § 1º, da Lei Complementar 195/2022 e do art. 8º, § 3º, da Lei 14.399/2022.

IV. OPERACIONALIZAÇÃO DA LPG E DA PNAB

315. O Sistema Nacional de Cultura, conforme concebido pelo art. 216-A da Carta Magna, incluído na CF pela EC 71/2012, deve ser “organizado em regime de colaboração, de forma descentralizada e participativa” e tem como princípios, entre outros, a “descentralização articulada e pactuada da gestão dos recursos e das ações” e a “ampliação progressiva dos recursos contidos nos orçamentos públicos para a cultura”.

316. Assim, em que pese a alteração constitucional ter ocorrido em 2012, foi apenas em 2020, em decorrência da pandemia do covid-19, que, pela primeira vez, houve uma descentralização significativa de recursos da União para os entes subnacionais, por meio da LAB 1. Em 2022, ainda em razão da emergência, foram editadas a Lei Complementar 195/2022, conhecida como Lei Paulo Gustavo, e a Lei 14.399/2022, que instituiu a Política Nacional Aldir Blanc da Fomento à Cultura (PNAB), com duração quinquenal.

Achado 4.1 – Fragilidades do modelo de prestação de contas estabelecido pela LPG e pelo Decreto 11.453/2023

317. A Lei Complementar 195/2022 trouxe inovações importantes em relação ao fomento cultural, especialmente no que se refere à forma de prestação de contas por parte dos beneficiários, passando a adotar, como regra, a prestação de contas por objeto.

318. Cabe destacar que, no âmbito do fomento cultural, o uso da prestação de contas com base em resultados já fora previsto para a Política Nacional de Cultura Viva, instituída pela Lei 13.018/2014, que estabeleceu:

Art. 8º A Política Nacional de Cultura Viva é de responsabilidade do Ministério da Cultura, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios integrantes do Sistema Nacional de Cultura.

(...)

§ 2º O Ministério da Cultura disporá sobre os critérios gerais de distribuição e destinação dos recursos, com atenção especial aos custos diferenciados das regiões do País, e **os procedimentos operacionais para elaboração e divulgação das prestações de contas, que serão simplificadas e essencialmente fundamentadas nos resultados previstos nos editais.**

§ 3º Poderão ser beneficiadas entidades integrantes do Cadastro Nacional de Pontos e Pontões de Cultura, nos termos dos planos de trabalho por elas apresentados, que se enquadrem nos critérios gerais de distribuição e destinação dos recursos de que trata o § 2º deste artigo.

Art. 9º (...)

(...)

§ 3º Sem prejuízo da fiscalização de competência dos órgãos de controle interno e externo, o **Ministério da Cultura regulamentará as regras de cumprimento do Termo de Compromisso Cultural de que trata este artigo e de prestação de contas simplificada conforme estabelecido no § 2º do art. 8º desta Lei.** (grifos da equipe)

319. A regulamentação da PNCV foi realizada por meio de Instruções Normativas (INs) do Ministério da Cultura. A Instrução Normativa em vigor (IN – MinC 8/2016), em relação à prestação de contas do Termo de Compromisso Cultural, estabelece:

CAPÍTULO VII

PRESTAÇÃO DE CONTAS DO TERMO DE COMPROMISSO CULTURAL

Seção I

Documentação para prestação de contas

Art. 44. A prestação de contas será apresentada por meio do Relatório de Execução do Objeto, assinado pelo representante legal da entidade cultural, no prazo de noventa dias após o fim da vigência do TCC, contendo:

I – relato das atividades realizadas para o cumprimento do objeto;

II – comparativo de metas propostas com os resultados alcançados, a partir do cronograma físico constante do plano de trabalho, podendo a comprovação sobre os produtos e serviços relativos às metas se dar pela apresentação de fotos, listas de presença, vídeos, entre outros; e

III – indicação dos bens e serviços oferecidos como contrapartida, quando houver.

§ 1º Os documentos originais de comprovação do cumprimento do objeto deverão ser guardados pela entidade cultural pelo prazo de dez anos após a entrega da prestação de contas.

§ 2º Os saldos financeiros remanescentes, inclusive os provenientes das receitas de aplicações financeiras, não utilizados no objeto pactuado durante a vigência da parceria, deverão ser devolvidos à administração pública no prazo referido no caput, devendo ser proporcional ao montante repassado por cada ente federado nos casos de parcerias federativas.

§ 3º O prazo de apresentação do Relatório de Execução do Objeto poderá ser prorrogado por até trinta dias, mediante solicitação fundamentada da entidade cultural. (grifos da equipe)

320. A IN 8/2016 também prevê que, caso a Administração Pública verifique “inadequação na execução do objeto, a entidade cultural será notificada para apresentar Relatório de Execução Financeira, no prazo de trinta dias, contendo: I – relação de pagamentos; II – extrato bancário da conta do TCC; e III – comprovante de recolhimento do saldo remanescente de recursos, quando houver” (art. 45).

321. Conforme o § 1º do art. 45 da IN, a Administração considerará que houve inadequação em duas hipóteses: “quando for identificado o descumprimento injustificado do alcance das metas” ou “quando for aceita denúncia de irregularidade, mediante juízo de admissibilidade realizado pela administração pública”.

322. Prevê-se, ainda, a possibilidade de prorrogação do “prazo de apresentação do Relatório de Execução Financeira, por até 30 dias, mediante solicitação fundamentada da entidade cultural” (§ 2º do art. 45) e que “a desnecessidade de apresentação de notas fiscais e recibos no Relatório de Execução Financeira não afasta a relevância de a entidade cultural guardar tais documentos para fins de demonstração de cumprimento de obrigações perante outras autoridades estatais, tais como os órgãos de fiscalização tributária, previdenciária e trabalhista” (§ 3º).

323. Após elencar um conjunto de impropriedades ou falhas formais que apenas ensejarão ressalvas nas contas, a IN prevê que a prestação de contas pode ser julgada como:

Art. 51. (...):

I – aprovada, quando:

- a) verificada a integral execução do objeto ou a execução parcial com aceitação de justificativa para o descumprimento de parte das metas; e
- b) nas hipóteses de que trata o art. 45, quando verificada a adequada execução financeira;

II – aprovada com ressalva, quando for constatada a existência de irregularidade que não configure hipótese de rejeição, nos termos do art. 49; ou

III – rejeitada, nas hipóteses de:

- a) **omissão no dever de prestar contas;**
- b) **desvio de finalidade;**
- c) **descumprimento injustificado do objeto pactuado;** ou
- d) infração na execução financeira que resulte em **dano ao erário.** (grifos da equipe)

324. A norma ainda prevê que, após a notificação do julgamento, a entidade pode “apresentar recurso, no prazo de trinta dias, à autoridade que a proferiu, a qual, se não reconsiderar a decisão no prazo de trinta dias, encaminhará o recurso ao Ministro de Estado, para decisão final no prazo de trinta dias” (art. 52, I) ou “sanar a irregularidade, no prazo de quarenta e cinco dias, prorrogável, no máximo, por igual período” (art. 52, II).

325. A LPG, por sua vez, não necessitou de regulamentação em relação às prestações de contas, pois já previu em seu próprio texto as espécies de prestações de contas e sua forma de aplicação, conforme dispositivos abaixo:

Art. 23. O beneficiário de recursos públicos oriundos desta Lei Complementar deve prestar contas à administração pública por meio das seguintes categorias:

- I – categoria de prestação de informações in loco;
- II – categoria de prestação de informações em relatório de execução do objeto; ou
- III – categoria de prestação de informações em relatório de execução financeira.

§ 1º A definição da categoria de prestação de informações aplicável ao caso concreto deve observar as condições objetivas previstas nos arts. 24 e 25 desta Lei Complementar.

§ 2º A adoção da categoria de prestação de informações in loco, prevista no inciso I do caput deste artigo, está condicionada à avaliação de que há capacidade operacional da administração pública do ente da Federação para realizar a visita de verificação obrigatória.

§ 3º A documentação relativa à execução do objeto e financeira deve ser mantida pelo beneficiário pelo prazo de 5 (cinco) anos, contado do fim da vigência do instrumento.

Art. 24. A prestação de informações in loco, prevista no inciso I do caput do art. 23 desta Lei Complementar, pode ser realizada quando o apoio recebido tiver **valor inferior a R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais)**, nos casos em que o ente da Federação considerar que uma visita de verificação pode ser suficiente para aferir se houve o cumprimento integral do objeto.

§ 1º A utilização da categoria referida no caput deste artigo está condicionada ao juízo de conveniência e oportunidade realizado pela administração pública, considerada a viabilidade operacional da realização das visitas.

§ 2º O agente público responsável deve elaborar relatório de visita de verificação e pode adotar os seguintes procedimentos, de acordo com o caso concreto:

- I – encaminhar o processo à autoridade responsável pelo julgamento da prestação de informações, caso conclua que houve o cumprimento integral do objeto ou cumprimento parcial justificado;
- II – solicitar a apresentação pelo beneficiário de relatório de execução do objeto, caso considere que não foi possível aferir na visita de verificação que houve o cumprimento integral do objeto ou cumprimento parcial justificado; ou
- III – solicitar a apresentação pelo beneficiário de relatório de execução financeira, caso considere que não foi possível aferir o cumprimento integral do objeto no relatório de execução do objeto ou que foram insuficientes as justificativas apresentadas sobre o cumprimento parcial de metas.

(...)

Art. 26. O **relatório de execução financeira será exigido excepcionalmente**, nas seguintes hipóteses:

- I – quando não estiver comprovado o cumprimento do objeto, conforme os procedimentos previstos nos arts. 24 e 25 desta Lei Complementar; ou
- II – quando for recebida pela administração pública denúncia de irregularidade sobre a execução da ação cultural, mediante juízo de admissibilidade que deve avaliar os elementos fáticos apresentados.

Art. 27. O julgamento da prestação de informações realizado pela autoridade do ente da Federação avaliará o parecer técnico de análise de prestação de informações, podendo concluir pela:

- I – aprovação da prestação de informações, com ou sem ressalvas; ou
- II – reprovação da prestação de informações, parcial ou total.

Parágrafo único. Nos casos em que for verificado que a ação cultural ocorreu, mas houve inadequação na execução do objeto ou na execução financeira sem má-fé, a autoridade pode concluir pela aprovação da prestação de informações com ressalvas e aplicar sanção de advertência ou multa.

Art. 28. Nos casos em que o **juízo da prestação de informações for pela reprovação**, o beneficiário será notificado para:

I – devolver recursos ao erário; ou

II – apresentar plano de ações compensatórias.

§ 1º A ocorrência de caso fortuito ou força maior impeditiva da execução do instrumento afasta a reprovação da prestação de informações, desde que regularmente comprovada.

§ 2º Nos casos de reprovação parcial, o ressarcimento ao erário previsto no inciso I do caput deste artigo somente será possível se estiver caracterizada má-fé do beneficiário.

§ 3º O prazo de execução do plano de ações compensatórias deve ser o menor possível, conforme o caso concreto, limitado à metade do prazo originalmente previsto de vigência do instrumento. (grifos da equipe)

326. A LAB 2, em que pese não apresentar o mesmo detalhamento, também vai na mesma linha, estabelecendo:

Art. 15. No que se refere à prestação de contas de projetos culturais, inclusive audiovisuais, realizados no âmbito das leis federais, estaduais, municipais e distritais de incentivo à cultura, deve ser observado o seguinte:

I – o cumprimento do objeto consiste na entrega do produto cultural, conforme descrito na proposta aprovada, mediante entrega e aprovação de relatório de execução do objeto cultural, admitidos todos os meios que comprovem sua efetiva realização;

II – fica vedado ao poder público condicionar autorização para captação de recursos incentivados referentes a novos projetos culturais e audiovisuais à conclusão de quaisquer análises de prestações de contas de outros projetos;

III – reaberturas, reanálises e quaisquer outros procedimentos administrativos de desarquivamento referentes a prestações de contas já concluídas e consideradas regulares, aprovadas ou outras manifestações equivalentes, por parte do poder público competente, somente poderão ser efetuados, uma única vez, em até 2 (dois) anos após o encerramento da referida prestação de contas;

IV – fica vedada a aplicação de normas regulamentares posteriores à data de encerramento definitivo de prestação de contas de projetos culturais e audiovisuais, mesmo quando haja eventual reabertura, reanálise ou quaisquer procedimentos administrativos de desarquivamento de prestação de contas;

V – ato ou omissão de gestor do Poder Executivo que caracterize desídia ou descaso em relação à análise de prestação de contas de projeto cultural ou audiovisual isenta os proponentes de vedações, de inhabilitações ou de quaisquer outras sanções decorrentes da prestação de contas desses projetos específicos. (grifos da equipe)

327. A regulamentação da PNAB, instituída pela LAB 2, foi dada por meio do Decreto 11.453/2023, que dispõe de forma ampla sobre os mecanismos de fomento à cultura e estabelece “procedimentos padronizados de prestação de contas para instrumentos não previstos em legislação específica, na forma do disposto da Lei Complementar nº 195, de 8 de julho de 2022”. Ou seja, o Decreto 11.453/2023 estendeu para a PNAB – e para quaisquer outros instrumentos de fomento público à Cultura – o mesmo modelo de prestação de contas estabelecido para a LPG.

328. Tal modelo é regulamentado nos seguintes dispositivos do Decreto 11.453/2023:

Art. 29. O agente cultural que celebrou o termo de execução cultural prestará contas à administração pública por meio das seguintes categorias:

- I – prestação de informações *in loco*;
- II – prestação de informações em relatório de execução do objeto; ou
- III – prestação de informações em relatório de execução financeira.

§ 1º A definição da categoria de prestação de informações aplicável ao caso concreto observará os procedimentos previstos neste Decreto.

§ 2º Na hipótese de a administração pública não dispor de capacidade operacional para realizar a visita de verificação obrigatória, será exigida a prestação de informações em relatório de execução do objeto.

§ 3º A documentação relativa à execução do objeto e à execução financeira será mantida pelo beneficiário pelo prazo de cinco anos, contado do fim da vigência do instrumento.

Art. 30. A prestação de informações *in loco* poderá ser realizada quando o apoio recebido tiver valor inferior a R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais), nos casos em que a administração pública considerar que uma visita de verificação será suficiente para aferir o cumprimento integral do objeto.

§ 1º A utilização da categoria a que se refere o caput condiciona-se ao juízo de conveniência e oportunidade da administração pública, considerada a viabilidade operacional da realização das visitas.

§ 2º O agente público responsável elaborará relatório de visita de verificação e poderá adotar os seguintes procedimentos, de acordo com o caso concreto:

- I – encaminhar o processo à autoridade responsável pelo julgamento da prestação de informações, caso conclua que houve o cumprimento integral do objeto ou o cumprimento parcial justificado;
- II – recomendar que seja solicitada a apresentação, pelo beneficiário, de relatório de execução do objeto, caso considere que não foi possível aferir na visita de verificação que houve o cumprimento integral do objeto ou o cumprimento parcial justificado; ou
- III – recomendar que seja solicitada a apresentação, pelo beneficiário, de relatório de execução financeira, caso considere que não foi possível aferir o cumprimento integral do objeto no relatório de execução do objeto ou que as justificativas apresentadas sobre o cumprimento parcial do objeto foram insuficientes.

(...)

Art. 31. A prestação de informações em relatório de execução do objeto comprovará que foram alcançados os resultados da ação cultural, por meio dos seguintes procedimentos:

- I – apresentação de relatório de execução do objeto pelo beneficiário no prazo estabelecido pelo ente federativo no regulamento ou no instrumento de seleção; e
- II – análise do relatório de execução do objeto por agente público designado.

§ 1º O agente público competente elaborará parecer técnico de análise do relatório de execução do objeto e poderá adotar os seguintes procedimentos, de acordo com o caso concreto:

- I – encaminhar o processo à autoridade responsável pelo julgamento da prestação de informações, caso conclua que houve o cumprimento integral do objeto; ou
- II – recomendar que seja solicitada a apresentação, pelo beneficiário, de relatório de execução financeira, caso considere que não foi possível aferir o cumprimento integral do objeto no relatório de execução do objeto ou que as justificativas apresentadas sobre o cumprimento parcial do objeto foram insuficientes.

§ 2º A autoridade responsável pelo julgamento da prestação de informações poderá:

I – determinar o arquivamento, caso considere que houve o cumprimento integral do objeto ou o cumprimento parcial justificado;

II – solicitar a apresentação, pelo beneficiário, de relatório de execução financeira, caso considere que não foi possível aferir o cumprimento integral do objeto no relatório de execução do objeto ou que as justificativas apresentadas sobre o cumprimento parcial do objeto foram insuficientes; ou

III – aplicar sanções ou decidir pela rejeição da prestação de informações, caso verifique que não houve o cumprimento integral do objeto ou o cumprimento parcial justificado, ou caso identifique irregularidades no relatório de execução financeira.

Art. 32. O relatório de execução financeira será exigido somente nas seguintes hipóteses:

I – quando não estiver comprovado o cumprimento do objeto, observados os procedimentos previstos nos art. 30 e art. 31; ou

II – quando for recebida, pela administração pública, denúncia de irregularidade na execução da ação cultural, mediante juízo de admissibilidade que avaliará os elementos fáticos apresentados.

Parágrafo único. O prazo para apresentação do relatório de execução financeira será de, no mínimo, trinta dias, contado do recebimento da notificação.

Art. 33. O julgamento da prestação de informações realizado pela autoridade do ente federativo que celebrou o termo de execução cultural avaliará o parecer técnico de análise de prestação de informações e poderá concluir pela:

I – aprovação da prestação de informações, com ou sem ressalvas; ou

II – reprovação da prestação de informações, parcial ou total.

Art. 34. Na hipótese de o julgamento da prestação de informações apontar a necessidade de devolução de recursos, o agente cultural será notificado para que exerça a opção por:

I – devolução parcial ou integral dos recursos ao erário;

II – apresentação de plano de ações compensatórias; ou

III – devolução parcial dos recursos ao erário juntamente com a apresentação de plano de ações compensatórias.

§ 1º A ocorrência de caso fortuito ou força maior impeditiva da execução do instrumento afasta a reprovação da prestação de informações, desde que comprovada.

§ 2º Nos casos em que estiver caracterizada má-fé do agente cultural, será imediatamente exigida a devolução de recursos ao erário, vedada a aceitação de plano de ações compensatórias.

§ 3º Nos casos em que houver exigência de devolução de recursos ao erário, o agente cultural poderá solicitar o parcelamento do débito, na forma e nas condições previstas na legislação.

§ 4º O prazo de execução do plano de ações compensatórias será o menor possível, conforme o caso concreto, limitado à metade do prazo originalmente previsto de vigência do instrumento. (grifos da equipe)

329. Pelo exposto, resta clara a opção do legislador e do poder regulamentar subsequente pela adoção da prestação de contas por objeto. Em relação à LPG, não se pode deixar de considerar que a política foi estabelecida de forma emergencial, tendo em vista os impactos ainda trazidos pela pandemia do covid-19, o que, certamente, acarretou a necessidade de soluções mais flexíveis.

330. Nesse contexto, deve-se enfatizar que o presente trabalho não adentra a questão da validade do modelo. Contudo, compete ao Tribunal identificar as fragilidades existentes, a fim de garantir o pleno cumprimento do previsto na legislação e, principalmente, para que haja a observância ao princípio da obrigatoriedade de prestar contas, de forma harmoniosa com os demais princípios da administração pública, especialmente o princípio da eficiência. Ou seja, não se trata de questionamento quanto à validade da norma, apenas de uma discussão que busca contribuir para

diminuir os riscos na sua implementação, bem como para dar sustentabilidade à PNAB, política prevista para um quinquênio.

331. Em reuniões promovidas pelo MinC e pelo Fórum dos Secretários Estaduais de Cultura, a equipe técnica do TCU apresentou preliminarmente, em relação ao Decreto 11.453/2023, algumas preocupações sobre as categorias de prestação de informações *in loco* e de prestação de informações em relatório de execução do objeto, notadamente sobre a **dificuldade de asseguuração do nexo de causalidade entre o recursos público gasto e o produto executado**, bem como sobre a possibilidade de variações de custos significativas dos objetos culturais, dificultando a verificação da adequabilidade dos preços praticados. Pontuou-se também o risco de a prestação de contas de informação *in loco* ser utilizada sem o devido zelo, ocasionando aprovações de contas de objetos não plenamente executados.

332. No seminário promovido pelo MinC e pela Advocacia-Geral da União (AGU) em 28 e 29/11/2023, assim como na audiência pública ocorrida na Comissão de Cultura da Câmara dos Deputados em 30/8/2023 (disponíveis em <https://www.youtube.com/watch?v=oZ2FYnqGtf4> e em <https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/69003>, respectivamente), foram debatidas as diversas dificuldades trazidas à implementação das políticas públicas culturais pelo modelo de prestações de contas tradicional.

333. As principais dificuldades apontadas são:

- a) a incapacidade de as análises realizadas com objetivo de controle apreenderem a multiplicidade de realidades que abarcam o fomento cultural, aplicando de forma indistinta regras de contratação próprias da Administração Pública;
- b) a excessiva demora na análise das prestações de contas de projetos culturais, levando diversos proponentes a terem suas contas questionadas muitos anos depois de terem concluído seus projetos, dificultando sua capacidade de defesa e a recuperação de documentos antigos;
- c) a multiplicidade de entendimentos entre os Tribunais de Contas e Ministérios Públicos nos diferentes níveis federativos, levando a decisões conflitantes entre si e, muitas vezes, baseadas meramente em interpretações subjetivas de princípios;
- d) a inadequação de grande parte das glosas realizadas por análises financeiras de prestações de contas, vez que o analista prefere com frequência se eximir e imputar um débito ao beneficiário pela simples dificuldade de ter completa certeza de que o gasto foi de fato executado, em função do receio de ser responsabilizado pelos Tribunais de Contas;
- e) a incapacidade da análise financeira das contas de projetos executados por meio de parcerias de coibir fraudes e gastos irregulares, uma vez que pessoas de fato mal-intencionadas conhecem os meandros de como tais análises são realizadas e sabem como ludibriá-las, inclusive por meio de documentos fraudulentos;
- f) o desincentivo à inovação em políticas públicas, fazendo com que bons servidores optem por não assumir papéis de decisão e de ordenação de despesa, especialmente quando ações inovadoras precisam ser adotadas, deixando vagos esses espaços, para serem ocupados por indivíduos sem o devido compromisso republicano.

334. Com efeito, as críticas expostas acima são pertinentes, devendo-se reconhecer a necessidade de 1) aprimorar os regulamentos que regem os modelos de prestações de contas e 2) racionalizar as rotinas de análise de prestações de contas adotadas pela Administração Pública, de forma que sejam compatíveis com a finalidade e com o porte dos diversos tipos de projetos fomentados.

335. É nesse contexto que devem ser compreendidos os modelos propostos pela LPG, pelo Decreto 11.453/2023, pelo Projeto de Lei 3.905/2021, e por legislações anteriores como o MROSC (Lei 13.019/2014) e a Política Nacional Cultura Viva (Lei 13.018/2014).

336. Tudo isto considerado, porém, também se torna imperioso reconhecer os diversos riscos trazidos pelo modelo em apreço, destacadamente em relação à LPG e ao Decreto 11.453/2023, pela relevância material e pela atualidade destes normativos.

337. O Decreto 11.453/2023 avança em enfrentar o primeiro ponto apresentado no item 333, qual seja, a dificuldade das instâncias de controle de apreenderem a multiplicidade de realidades que abarcam o fomento cultural, aplicando de forma indistinta regras de contratação próprias da Administração Pública, ou normas de contratação artística. Nesse sentido, o Decreto conceitua as diversas formas de fomento cultural, suas finalidades e características, as quais influenciam diretamente na maneira como suas contas devem ser prestadas e analisadas – isso se o instituto de prestação de contas couber ao tipo de fomento em questão.

338. Nesse contexto, o Decreto prevê que as modalidades de fomento podem ser executadas por meio de três instrumentos, a saber: a) acordo de cooperação, termo de fomento ou termo de colaboração, conforme as previsões da Lei 13.019/2014 (MROSC); b) termo de compromisso cultural, conforme previsto na Lei 13.018/2014 (PNCV); e c) termo de execução cultural, aplicável à execução dos recursos de que tratam a LPG e a PNAB. O termo de execução cultural é definido, no art. 23 do Decreto, como o instrumento no qual são estabelecidas as “obrigações da administração pública e do agente cultural para o alcance do interesse mútuo de promover a realização de ações culturais ou apoiar espaços culturais”.

339. O Decreto 11.453/2023 também reconhece a diversidade de agentes culturais que podem ser sujeitos do fomento estatal à cultura e, considerando que são tais agentes que “fazem a cultura acontecer”, estabelece mecanismos simplificados de prestação de contas para os agentes culturais, de forma a não onerar excessivamente a sua estrutura administrativa, muitas vezes diminuta, com o obediência de regras que a própria Administração Pública com frequência não tem condições de acompanhar.

340. No entanto, os mecanismos de salvaguarda previstos no Decreto podem não ser suficientes para garantir o acompanhamento do bom uso dos recursos públicos disponibilizados por força da LPG e da PNAB.

341. Além disso, cabe destacar que, mesmo com todas as fragilidades, a prestação de contas financeira **não se configura como um controle meramente formalista, pois permite verificar se os recursos destinados por toda a sociedade para a consecução do projeto cultural foram de fato empregados no projeto**. A prestação de contas pelo objeto tem o condão de verificar o atingimento dos resultados pactuados, mas não consegue garantir que os resultados tenham sido alcançados sem desvio de recursos.

342. Tendo isso em conta, apresentam-se abaixo alguns pontos trazidos pelo modelo da LPG e do Decreto 11.453/2023 que aumentam o risco de controle da execução das políticas públicas pertinentes.

Adoção dos mesmos níveis de controle para projetos de portes diferentes

343. Primeiramente, cabe destacar que, no âmbito das políticas públicas objeto de análise deste acompanhamento – LPG e PNAB – a LC 195/2022 e o Decreto 11.453/2023 não trazem nenhum controle adicional/diferenciado em razão do porte do agente cultural e do tipo de termo de execução cultural firmado, diversamente do que fazem em relação aos projetos incentivados pelo fomento indireto (renúncia fiscal), medida acertadamente adotada, pois o critério de materialidade deve nortear as estratégias de controle.

344. Cabe destacar, no que tange ao fomento direto, que a única diferenciação por porte de projeto que a LPG e o Decreto 11.453/2023 apresentam diz respeito à possibilidade de prestação de contas mediante “prestação de informações *in loco*” (LC 195/2022, arts. 23, I, e 24; Decreto 11.453/2023, arts. 29, I, e 30). Esses dispositivos estabelecem que a referida modalidade de prestação de contas é possível para termos de execução cultural que tenham recebido recursos de até R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais).

345. Na modalidade de prestação de informações *in loco*, a responsabilidade pelas prestações de contas é transferida do beneficiário para o ente repassador, visto que cabe à Administração Pública avaliar se dispõe de capacidade operacional para viabilizar as visitas (art. 30, § 1º) e se “uma visita de verificação será suficiente para aferir o cumprimento integral do objeto” (art. 30, caput).

346. Porém, caso não se aplique a modalidade de prestação de informações *in loco*, projetos de quaisquer portes deverão apenas apresentar o relatório de execução do objeto (art. 29, II), restando a apresentação de relatório de execução financeira (art. 29, III) restrita aos casos previstos no art. 32 (ausência de comprovação do objeto e denúncias conhecidas pela Administração), independentemente do porte do projeto ou do agente cultural beneficiado.

347. Dessa forma, o modelo prevê que, em regra, os relatórios de execução financeira não precisam ser apresentados por nenhum projeto, quaisquer que sejam os portes dos agentes culturais executores. E, como se analisará na próxima seção, nem mesmo as documentações financeiras pertinentes estarão resguardadas em sistemas públicos, na medida em que cabe ao beneficiário guardá-las por seus próprios meios.

348. Também por isso, a salvaguarda adequada da documentação correlata e o acesso facilitado aos extratos bancários das correspondentes contas correntes poderiam permitir à Administração Pública a realização periódica de uma análise financeira simplificada ao menos em uma amostra desses projetos, com o objetivo de verificação da conformidade financeira dos gastos – o que se reputa suficiente para manter a expectativa de controle por parte de todos os beneficiários dos recursos públicos.

349. Dessa forma, se racionalizaria o emprego da força de trabalho da Administração Pública e se simplificaria os procedimentos exigidos dos agentes culturais, apenas na medida em que tais simplificações fossem condizentes com as suas necessidades e relevantes para viabilizar o fomento à cultura.

350. Além disso, ainda poderia ser considerado, ao menos como uma visão de longo prazo, o uso de ferramentas tecnológicas que permitissem a verificação automatizada da conformidade financeira dos gastos, de forma a restringir a análise humana apenas aos gastos e projetos mais materiais e/ou identificados como de maior risco.

351. Nas entrevistas realizadas, diversos entes informaram que adotariam ou tinham intenção de adotar, sem colidir com as normas estabelecidas, cautelas adicionais em razão dos portes dos projetos (por exemplo, Acre, Pernambuco, Paraíba, Manaus, João Pessoa, Salvador e Paraíba, conforme resumo constante do Apêndice 3.1).

352. Em razão do princípio da materialidade e tendo em conta as boas práticas identificadas em alguns entes entrevistados, cabe a realização de recomendação ao MinC para que oriente os entes subnacionais acerca da importância de adotarem cautelas adicionais em relação à seleção dos projetos, ao acompanhamento das ações e ao julgamento das prestações de contas dos projetos, especialmente os de valores mais expressivos.

Guarda da documentação

353. As documentações originais relativas à execução dos projetos culturais, tanto no que diz respeito ao cumprimento do objeto quanto no que diz respeito aos aspectos financeiros, devem ser mantidas pelo próprio agente cultural, pelo prazo de cinco (5) anos, contados do final da vigência do termo de execução cultural (art. 29, § 3º, do Decreto 11.453/2023).

354. A guarda da documentação correlata é tema relevante para resguardar a segurança do próprio agente cultural, de forma que seria prudente haver a disponibilização de uma plataforma eletrônica governamental em que o agente cultural pudesse fazer o registro digitalizado de toda a documentação pertinente ao seu projeto, de forma a preservar esta documentação ao longo do tempo.

355. Porém, considerando que as políticas públicas culturais atualmente mais materiais e relevantes serão executadas de forma descentralizada por todos os Estados e Municípios

brasileiros, e que a grande maioria dos Municípios não dispõe de uma plataforma que possa servir a tal finalidade, os modelos atualmente previstos desobrigam que a guarda documental seja feita por meio de plataforma eletrônica pública e exigem que o agente cultural providencie essa guarda por seus próprios meios.

356. Outro argumento que sustenta a ausência de exigência para a subida de documentos em plataforma eletrônica é o entendimento de que tal demanda seria por demais onerosa aos agentes culturais, que muitas das vezes são indivíduos ou grupos sem estrutura administrativa para providenciar essa juntada. Assim, da mesma forma como o faz para o modelo de prestação de contas por objeto, a LPG e o Decreto desobrigam agentes culturais de quaisquer portes de realizar essa subida de documentos eletrônicos, mesmo para agentes de grande porte e com estrutura administrativa robusta.

357. No entanto, não é possível desconsiderar o risco de perda de documentos pelos beneficiários e que esse risco muitas vezes prejudica agentes culturais que buscam executar corretamente os seus projetos. Por exemplo, os agentes culturais podem ter dificuldade em atender demandas realizadas com base nos arts. 24, § 2º, III, 25, § 1º, II, e 26, II, da LPG e no art. 32 do Decreto 11.453/2023, que preveem a possibilidade de pedidos de disponibilização da documentação financeira em casos de denúncias ou de incapacidade do analista de contas em conseguir atestar o cumprimento integral do objeto pactuado.

358. Considerando o tempo razoavelmente longo que a Administração Pública costuma levar para proceder a todas as análises atinentes à execução de uma política, esse eventual pedido por documentação financeira pode ocorrer depois de transcorrido um longo período após o encerramento do projeto. Caso o projeto tenha sido bem executado, mas o agente cultural responsável tenha perdido parte dos documentos financeiros correlatos, ele vai ter dificuldade de comprovar o bom uso dos recursos e poderá vir a ser responsabilizado.

359. Atualmente, com o uso de tecnologias simples, como fotografias de celulares, a maioria dos agentes e projetos conseguiriam fazer um registro suficiente da documentação correlata e, dessa forma, se resguardariam de possíveis questionamentos futuros. Sendo assim, a disponibilização de plataformas com essa finalidade é percebida como vantajosa e como uma medida que poderia robustecer os modelos atuais.

360. Durante as entrevistas, 38 dos entes visitados informaram que pretendiam utilizar plataformas eletrônicas para viabilizar a guarda documental referente aos projetos fomentados, permitindo, assim, o acompanhamento e a avaliação dos projetos a seu cargo. Mas, para os entes que não dispuserem das condições institucionais para disponibilizar essa ferramenta, o MinC poderia atuar no sentido de apoiá-los com ferramentas federais, sempre que tais entes demonstrassem interesse para tanto.

361. Em se tratando de políticas públicas federais executadas pelos diversos entes subnacionais, espera-se que o Ministério envie esforços para oferecer esse suporte técnico, com o objetivo de permitir a boa execução das políticas públicas a seu cargo. Importante também que o MinC oriente e estimule os entes subnacionais a apoiarem os seus beneficiários a utilizarem tecnologias simples, como, por exemplo, uso de nuvens e registros por meio de fotografias e vídeos de celulares, para se resguardarem em relação a demandas futuras sobre a comprovação fática e documental da realização dos projetos.

Possibilidade de abertura de contas bancárias em instituições financeiras privadas

362. O art. 7º, § 2º, e o art. 25, § 1º, II, do Decreto 11.453/2023 preveem a possibilidade de que os projetos culturais fomentados sejam executados a partir de contas bancárias abertas em instituições financeiras privadas, desde que tais contas sejam isentas de tarifas bancárias e que tais instituições sejam credenciadas pelo ente subnacional ou que o edital de chamamento público faculte ao agente cultural a possibilidade de escolher a instituição financeira com que gostaria de operar (art. 25, § 2º).

363. Essa previsão de operacionalização dos termos de execução cultural por meio de instituições bancárias privadas pode ter considerado o fato de que diversos entes subnacionais já

trabalham com instituições financeiras privadas em outras áreas, inclusive para pagamento de seu pessoal, de forma que tal prerrogativa poderia implicar em ganhos de escala ao respectivo ente.

364. Porém, tal situação traz o risco de que tais contas, mesmo operando exclusivamente recursos públicos, estejam sujeitas a sigilo bancário, o que quase sempre implica na impossibilidade de o órgão repassador e o órgão de controle terem acesso aos extratos bancários das referidas contas.

365. Por outro lado, no âmbito do MROSC, cujo modelo de prestação de contas por objeto foi usado como paradigma para as Leis Paulo Gustavo e Aldir Blanc 2, o art. 51 da Lei 13.019/2014 define que “os recursos recebidos em decorrência da parceria serão depositados em conta corrente específica isenta de tarifa bancária na instituição financeira **pública** determinada pela administração pública” (grifo da equipe). O dispositivo decorre da necessidade de garantir a natureza pública das contas afetas à parceria, não visando apenas conferir vantagem de isenção tarifária ao beneficiário. Em verdade, a regra também visa garantir transparência aos gastos correlatos, visto que contas de natureza pública não estão sujeitas a sigilo bancário e seu extrato é público.

366. Para mitigar esse cenário, entende-se que o MinC deve orientar os entes que optem por utilizar o previsto nos arts. 7º, § 2º, e 25, § 1º, II, do Decreto 11.453/2023, para a necessidade de adoção, respectivamente, das seguintes medidas: quando do credenciamento de instituição privada pela Administração Pública, que reste clara a obrigatoriedade de categorização da conta corrente em apreço como conta de natureza pública, garantindo o acesso ao seu conteúdo ao órgão repassador, ao MinC e aos órgãos de controle, sem qualquer possibilidade de alegação de sigilo bancário; e quando facultada em edital de chamamento a escolha pelo agente cultural de instituição financeira, da necessidade de o agente informar à instituição bancária de que se trata de conta aberta para uso de recursos públicos, o que impõe a sua categorização como conta de natureza pública, cujo acesso ao seu conteúdo por parte do ente repassador, do MinC e dos órgãos de controle é garantido, sem qualquer possibilidade de alegação de sigilo bancário.

Fragilidades no detalhamento dos orçamentos aprovados

367. O art. 24, § 1º, do Decreto 11.453/2023 estabelece que “a estimativa de custos do plano de trabalho será prevista por categorias, sem a necessidade de detalhamento por item de despesa”. Novamente, acredita-se que a norma tenha buscado simplificar procedimentos de orçamentação, de forma que o fomento consiga democratizar o acesso à cultura, alcançando os mais diversos tipos de agentes culturais.

368. No entanto, o menor detalhamento do plano trabalho também implica em maior dificuldade na verificação da compatibilidade das estimativas de custos do plano de trabalho com os preços praticados no mercado, nos termos previstos pelo próprio art. 24, § 2º, do referido Decreto.

369. Todos esses aspectos trazem riscos para a análise de economicidade dos orçamentos apresentados.

370. Compulsado o material disponibilizado pelo MinC no Portal da Lei Paulo Gustavo, identificou-se que, no “Guia Prático da Lei Paulo Gustavo – Editais de Fomento à Cultura” (peça 46), constam informações mínimas sobre a necessidade de orçamento detalhado, orientando, basicamente: que o agente cultural deve apresentar no momento de sua proposta uma planilha com estimativa dos custos; que os valores praticados pelo agente cultural devem corresponder ao valor do mercado; e que a compatibilidades entre a estimativa de custos do plano de trabalho e os preços de mercado será avaliado de acordo com tabelas referenciais de valores.

371. Dada a importância da etapa de orçamento, faz-se necessário que o MinC, além de orientar os entes federados para terem especial atenção na análise dos orçamentos apresentados, sobretudo os de maior porte, providencie e disponibilize, aos entes federados, material orientativo específico sobre o tema.

Regras do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC)

372. Considerando que o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) é utilizado como paradigma para a utilização da prestação de contas por objeto, realiza-se a seguir uma comparação entre as previsões da LPG e do Decreto 11.453/2023 com as previsões da Lei 13.019/2014, que estabeleceu o MROSC, destacando que este Marco contém um conjunto de instrumentos que, caso previstos na LC 195/2022 e no Decreto 11.453/2023, poderiam mitigar parte das fragilidades do modelo por eles previsto, tais como:

a) previsão de comissão de monitoramento e avaliação, órgão colegiado destinado a monitorar e avaliar as parcerias, constituído por ato publicado em meio oficial de comunicação, assegurada a participação de pelo menos um servidor ocupante de cargo efetivo ou emprego permanente do quadro de pessoal da administração pública (art. 2º da Lei 13.019/2014);

b) possibilidade de instituição pela União, em coordenação com os entes subnacionais e organizações da sociedade civil (OSC), de programas de formação voltados para administradores, representantes das OSC, membros de conselhos de políticas públicas, membros de comissões de seleção, membros de comissões de monitoramento e avaliação, e demais agentes públicos e privados envolvidos na celebração e execução das parcerias (art. 7º);

c) previsão de que a Administração Pública deverá considerar sua capacidade operacional para celebrar a parceria, cumprir as obrigações dela decorrentes e assumir as respectivas responsabilidades; designar gestores habilitados a controlar e fiscalizar a execução em tempo hábil e de modo eficaz; e adotar as medidas necessárias, tanto na capacitação de pessoal, quanto no provimento dos recursos materiais e tecnológicos, para assegurar a capacidade operacional mencionada (art. 8º);

d) obrigatoriedade de a “administração pública manter em seu sítio oficial na internet, a relação das parcerias celebradas e dos respectivos planos de trabalho, até cento e oitenta dias após o respectivo encerramento” e da “organização da sociedade civil divulgar na internet e em locais visíveis de suas sedes sociais e dos estabelecimentos em que exerça suas ações todas as parcerias celebradas com a administração pública” (arts. 10 e 11), incluindo, no mínimo, data de assinatura e identificação do instrumento de parceria e do órgão da administração pública; nome da OSC; descrição do objeto da parceria, valor total da parceria e valores liberados; situação da prestação de contas; “quando vinculados à execução do objeto e pagos com recursos da parceria, o valor total da remuneração da equipe de trabalho, as funções que seus integrantes desempenham e a remuneração prevista para o respectivo exercício” (incisos I a VI do art. 12);

e) obrigatoriedade, para celebração e formalização da parceria, da aprovação do plano de trabalho (art. 35, IV) e da emissão de parecer pelo órgão técnico da Administração Pública, pronunciando-se sobre: “descrição dos meios a serem utilizados para a fiscalização da execução da parceria, assim como dos procedimentos que deverão ser adotados para avaliação da execução física e financeira, no cumprimento das metas e objetivos”; designação do gestor da parceria; e designação da comissão de monitoramento e avaliação da parceria (art. 35, V, alíneas “e”, “g” e “h”);

f) realização da prestação de contas de todos os atos que dela decorram em plataforma eletrônica, permitindo a visualização por qualquer interessado (art. 65), sendo garantido que “os documentos incluídos na plataforma, desde que possuam garantia de origem e de seu signatário por certificação digital, serão considerados originais para os efeitos de prestação de contas” (art. 68); e

g) previsão de prestações de contas parciais, para parcerias que excedam o período de um ano (art. 67, § 2º).

373. Por oportuno, é importante destacar que a Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA) desenvolveu, em 2016, a Ação 12, que tinha o objetivo de “acompanhar a implementação do novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil e seus efeitos sobre o desvio de finalidade” (peça 47). Do trabalho, resultou um conjunto de boas práticas para coibir eventuais condutas irregulares ou impróprias, mapeadas a partir de “tipologias de irregularidades ou de risco de irregularidade”. O mapeamento realizado é apontado no Apêndice 4.1.

374. Cabe destacar, ainda, que pode haver uma diferença significativa entre os graus de estruturação e os ambientes de atuação das Organizações da Sociedade Civil, tratadas no âmbito do MROSC, e a realidade dos agentes e espaços culturais que vierem a ser selecionados no bojo dos editais, chamamentos públicos, premiações e outras formas de seleção que venham a ser realizadas pelos entes subnacionais, destinatários primários dos recursos transferidos pela União para as ações culturais previstas na LPG e na PNAB. Nesse sentido, cumpre observar que o simples espelhamento dos preceitos do MROSC à LPG e à PNAB não é logicamente preciso, visto que aquele se destina a entidades sem finalidade lucrativa, ao contrário das duas últimas políticas; além de outras diferenças, a serem detalhadas mais à frente.

375. A celebração das parcerias com a Administração Pública e as OSC é realizada em regime de mútua cooperação “para consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação”, termos esses que, em regra, são precedidos de chamamento público voltado a selecionar organizações da sociedade civil sem fins lucrativos, “que tornem mais eficaz a execução do objeto”.

376. As seleções a serem realizadas no âmbito do setor cultural não necessariamente têm a perspectiva de identificar os agentes mais eficazes; pelo contrário, considerando que a cultura é feita pela sociedade, o objetivo da seleção é democratizar o máximo possível, em consonância com o estabelecido na CF, a chegada de recursos aos fazedores de cultura (o que não afasta, obviamente, a chegada dos recursos às expressões culturais como mestres, mestras, virtuosos, grãos, etc., inclusive com a premiação desses fazedores).

377. Considerando que, dado o modelo do MROSC, mesmo havendo a perspectiva de realização de um objeto de interesse recíproco, surge a possibilidade de um ambiente competitivo entre as OSC (o que não é esperado em programas que têm como princípio a democratização, como os da cultura), e que a demonstração de eficácia é uma exigência para celebração das parcerias do Marco, essas organizações tendem a ter uma estruturação bem melhor do que a da maior parte dos agentes e espaços culturais, o que possibilita, certamente, mais facilidade para executar os recursos públicos e cumprir com a obrigação de prestar contas.

378. Além da estruturação e do caráter diverso entre os atores de cada política, resta claro que o MROSC, ao optar pelo modelo de prestação de contas por objeto, agregou elementos importantes para garantir a boa e regular aplicação dos recursos, como transparência das informações; possibilidade de controle social e uso de tecnologia de informação, garantindo informações em tempo real.

379. Como visto, o MROSC prevê que a execução deve ser realizada por meio de plataforma eletrônica, onde é realizada a prestação de contas e que também serve de repositório para os documentos. Além disso, a plataforma pode ser visualizada por qualquer interessado, garantindo transparência às informações.

380. A transparência também é garantida a partir da obrigatoriedade da Administração Pública e da organização da sociedade civil manterem e divulgarem as informações sobre a parceria na internet.

381. O MROSC também agrega importante instrumento de *accountability* ao definir com clareza os papéis da comissão de monitoramento e avaliação e a necessidade de sua designação por ato publicado em meio oficial, o que permite não só a responsabilização futura, mas, principalmente, a ciência por parte dos envolvidos da relevância do papel que desempenharão.

382. Por óbvio, para que os integrantes das comissões cumpram bem sua missão, faz-se necessária a adequada formação dos envolvidos, o que também é previsto no MROSC, de forma ampla, prevendo programas de formação para gestores, representantes das OSC, membros de conselhos e membro das comissões de seleção e de monitoramento e avaliação.

383. Resta claro que esses mecanismos fortaleceram a implementação do MROSC. O desafio colocado é como garantir a boa execução das políticas públicas estabelecidas pelas Leis Paulo Gustavo e Aldir Blanc 2 **sem a presença de mecanismos similares**, principalmente tendo em vista

que os componentes do SNC que cumpririam esse papel não estão, como visto, plenamente implementados.

384. Como evidenciado no capítulo anterior (Figura 3.2), apenas catorze (14) Estados, o Distrito Federal e 334 Municípios têm leis do CPF da Cultura completas; apenas quinze (15) Estados, o DF e 460 Municípios têm planos de cultura; apenas 1.033 têm fundos de cultura; e apenas 1.055 Municípios tem conselhos de cultura. As entrevistas realizadas nos Estados, no DF, nas capitais e nos demais Municípios visitados mostraram que a situação real é ainda mais precária do que pode indicar a mera formalização das leis.

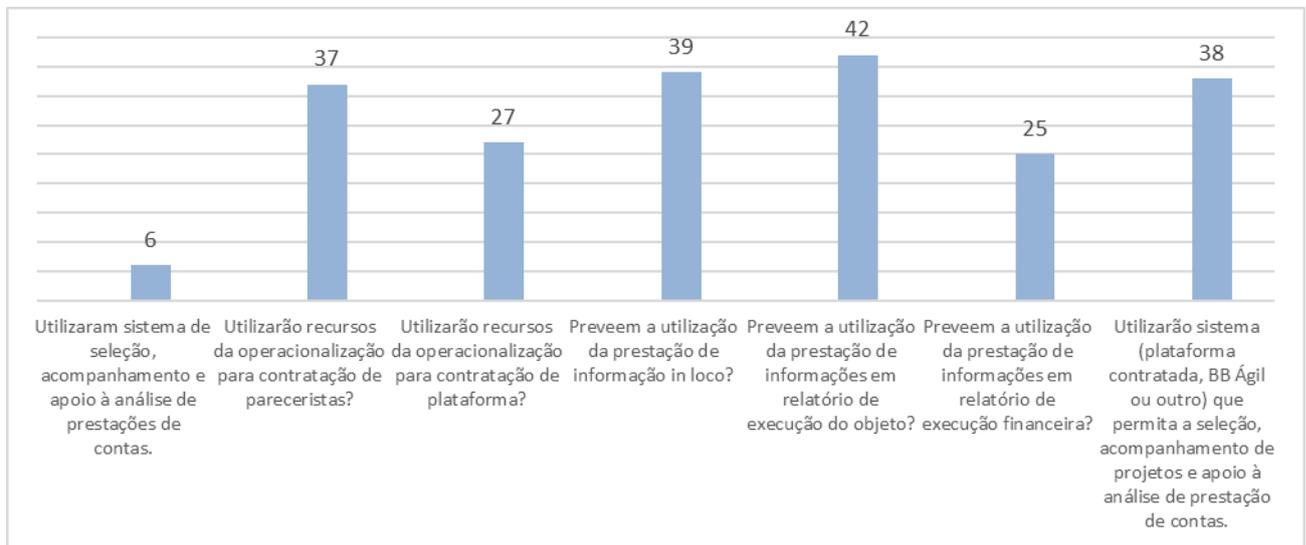
385. Como já colocado, praticamente inexistem sistemas de indicadores e informações culturais e programas de formação, identificando-se, basicamente, ações eventuais de capacitação. Sem os sistemas de indicadores e informações culturais, a capacidade estatal de avaliar a adequação do rumo das políticas adotadas fica bastante limitada e ocorre de maneira predominantemente empírica, baseada nas percepções dos grupos de pessoas que assumem as gestões e os cargos políticos em um determinado momento.

386. E, para agravar a situação das políticas atuais, nem a LPG, nem a LAB 2, nem o Decreto de fomento trazem a previsão do uso obrigatório de plataformas que acompanhem a execução dos projetos a nível subnacional, exigindo apenas que a guarda de documentos ocorra no âmbito do agente ou entidade beneficiário, o que, inclusive, traz riscos para o próprio agente/entidade.

387. Nesse contexto, dadas as fragilidades apontadas, torna-se importante o fortalecimento dos instrumentos disponíveis à Administração e aos fazedores de cultura para a boa execução das políticas públicas culturais estabelecidas e para o cumprimento do dever de prestar contas.

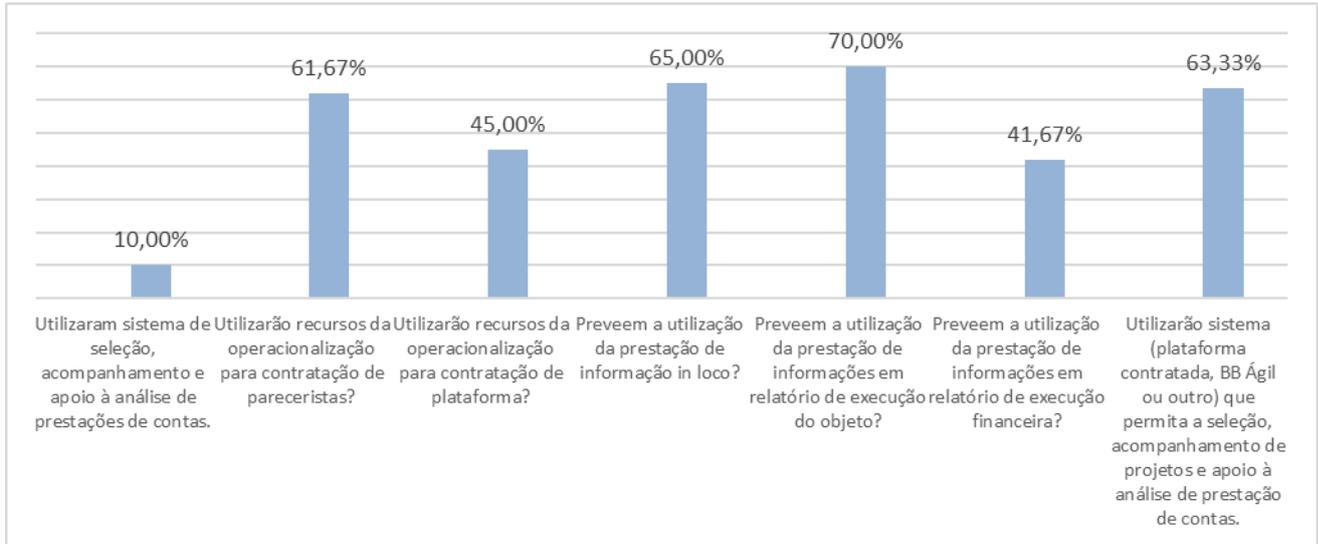
388. As entrevistas realizadas nos entes subnacionais colheram a seguinte realidade e as seguintes expectativas em relação ao uso do novo modelo de prestação de contas:

Gráfico 4.1 – Perspectivas de uso de sistemas e aplicação das modalidades de prestações de contas – Número absoluto



Fonte: entes subnacionais entrevistados (60). Elaboração: equipe de fiscalização.

Gráfico 4.2 – Perspectivas de uso de sistemas e aplicação das modalidades de prestações de contas – Percentual



Fonte: entes subnacionais entrevistados (60). Elaboração: equipe de fiscalização.

389. Verifica-se que, apesar das fragilidades do modelo e da mudança de paradigma ter sido recente, a maior parte dos entes visitados (70%) prevê utilizar a prestação de contas por objeto como regra, em observância aos novos dispositivos legais.

390. Importante destacar que vários entes (63%) destacaram que utilizarão plataforma ou sistemas para executar a LPG, sendo que oito (8) informaram que haviam contratado a Plataforma Prosas (<https://prosas.com.br/inicio>) e três (3) que celebrariam acordos de cooperação com o Banco do Brasil, para que pudessem utilizar o BB Ágil, sistema este que permite o acompanhamento sistemático da execução financeira dos projetos.

391. O grande número de contratações da plataforma Prosas demonstra que o mercado que está fornecendo a tecnologia é reduzido, o que preocupa por ensejar contratações diretas, sem concorrência licitatória, principalmente considerando a forma como as leis de repasses interfederativos de recursos na cultura têm sido executadas: sempre premidas pelo tempo – apesar de seguidas prorrogações legais, sempre posteriores às definições dos formatos de operacionalização.

392. Por outro lado, a possibilidade de celebração de acordo de parceria para que se possa utilizar o BB Ágil traz uma possibilidade positiva de uso de uma ferramenta que garante o acompanhamento do uso dos recursos públicos, uma vez que ela permite o acesso ao extrato das contas correntes dos projetos, identificando pagamentos e seus destinatários. Por isso, será proposta recomendação ao MinC para que avalie a oportunidade de realizar tratativas junto ao Banco do Brasil com o objetivo de viabilizar acordos de cooperação entre aquela instituição e os Estados e os Municípios, para uso da plataforma BB Ágil pelos beneficiários das Leis Paulo Gustavo e Aldir Blanc 2 que firmarem termos de execução cultural.

393. Considerando que a prestação de contas por objeto é a regra, o exame detalhado das propostas apresentadas pelos beneficiários é essencial, especialmente em relação às medidas de acessibilidade, contrapartidas e planilhas orçamentárias dos projetos, que devem ser compatíveis com os valores praticados no mercado, tendo em vista que o relatório de execução financeira só será usado excepcionalmente.

394. Além disso, cabe firmar que a guarda da documentação é indispensável, sendo benfazejo que outras alternativas e modelos sejam efetivados para além da própria guarda pelo beneficiário. Por essa razão, é importante orientar os entes sobre a essencialidade da guarda dos documentos, estimulando que, além das medidas constantes dos referidos normativos, sejam utilizados arquivos e/ou sistemas/plataformas digitais, preferencialmente compartilhados com a administração federal. Importante também orientar os entes que, sempre que possível, obtenham dos beneficiários outros elementos que ajudem a comprovar a execução do objeto, tais como fotos, vídeos e pesquisas de satisfação com o público atendido.

395. Quanto ao monitoramento das ações, independentemente da modalidade de prestação de contas que venha a ser utilizada, faz-se necessário que as comissões ou servidores que serão responsáveis pela fiscalização sejam designados formalmente, com especificação de suas competências e responsabilidades. Dada a relevância de sua função, é necessária também a realização de ações de capacitação voltadas especificamente para esses agentes.

396. Nesse diapasão, pesquisa realizada no portal do MinC (<https://www.gov.br/cultura/pt-br/assuntos/lei-paulo-gustavo/central-de-conteudo/modelos-de-editais/modelo-de-editais>) identificou que o Ministério disponibilizou, no espaço destinado à LPG, minutas de relatórios de execução de objeto. Todavia, não foram identificadas minutas dos relatórios de informações *in loco* e de execução financeira; minutas dos atos de designação de comissões ou fiscais; e minutas de pareceres sobre os relatórios de execução do objeto e os relatórios de execução financeira.

397. Ainda sobre a matéria, impende informar que, por meio da Instrução Normativa 6/2023, que regulamenta os parâmetros para a coleta de dados pelos entes federados acerca da execução da Lei Paulo Gustavo, o MinC estabeleceu como mecanismo de obtenção de dados o preenchimento de planilhas Excel. Conquanto a coleta, análise e sistematização das informações sobre a execução da política sejam indispensáveis, o meio empregado não se adequa plenamente ao atual nível tecnológico, que permite a obtenção de informações em tempo real e/ou por ferramentas mais seguras.

398. Em resposta à requisição da equipe, o MinC informou as medidas que está adotando para implementar soluções tecnológicas de forma a fortalecer o acompanhamento:

A solução tecnológica “Mapas Culturais”, um software de código aberto, é uma ferramenta adequada para apoiar a gestão dos ativos culturais em todo o país, permitindo uma interface eficaz entre a gestão pública estadual, distrital e municipal e agentes culturais. O intuito é que a plataforma Mapas Culturais apoie a execução da Política Nacional Aldir Blanc de Fomento à Cultura (PNAB) - Lei Federal nº 14.399/2022, oferecendo tecnologia que suporte todo o ciclo do fomento à cultura, desde o lançamento de editais, inscrições, avaliação e prestação de informações.

Com a adesão de estados e municípios à plataforma Mapas Culturais, reformulada e atualizada, pretende-se que a solução digital viabilize a coleta de dados parametrizadas das ações e agentes culturais envolvidos na execução federativa da PNAB. Tais informações, juntamente a outras, poderão alimentar o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais – SNIIC. (peça 15, p. 4)

399. Como já abordado anteriormente, a plataforma Mapas Culturais apresentou diversos problemas técnicos nas suas tentativas anteriores de implementação, tendo diversos entes subnacionais relatado que possuem restrição a seu uso, em decorrência de experiências anteriores negativas. Caso o MinC mantenha a decisão pela sua adoção, deve envidar esforços para garantir que tais dificuldades técnicas estejam superadas, de forma a permitir uma operacionalização de fácil usabilidade e a produção de dados confiáveis e seguros.

400. Por todo o exposto, destaca-se que o novo modelo de prestação de contas previsto na LPG e no Decreto 11.453/2023, para ser bem aplicado, carece de medidas de salvaguarda que promovam o uso responsável dos recursos públicos confiados aos agentes culturais. Tais medidas devem ser buscadas no sentido de fortalecer o modelo e fazer com que sua aplicação não resulte em casos de desvio de recursos que, por mais que possam estar restritos a uma minoria de agentes, venham a ser tomados como casos emblemáticos, os quais têm o poder de desvirtuar toda uma política pública aos olhos da sociedade.

401. Dessa forma, propõe-se **recomendar** ao Ministério da Cultura que:

a) oriente os entes subnacionais, em relação à execução da LPG e da PNAB, para:

a.1) ao examinarem as propostas culturais, terem especial cuidado com o exame das medidas de acessibilidade, das contrapartidas e das planilhas orçamentárias, observando, em relação às

últimas, se os valores orçados são compatíveis com os valores de mercado, em observância ao princípio da economicidade;

a.2) designarem formalmente as comissões ou fiscais responsáveis pela fiscalização das ações culturais, especificando suas competências e responsabilidades;

a.3) orientarem os beneficiários de recursos da necessidade da guarda da documentação comprobatória da execução dos termos de execução cultural, oferecendo-lhes apoio para que utilizem tecnologias simples, como, por exemplo, uso de nuvens e registros por meio de fotografias e vídeos de celulares, para se resguardarem em relação a demandas futuras sobre a comprovação fática e documental da realização dos projetos;

a.4) sempre que possível, obterem dos beneficiários elementos que ajudem a comprovar a execução do objeto, tais como fotos e vídeos;

a.5) adotarem cautelas adicionais em relação à seleção dos projetos, ao acompanhamento das ações e ao julgamento das prestações de contas dos projetos de valores mais expressivos;

a.6) preverem a possibilidade de realizar, a qualquer tempo e de ofício, acompanhamento da execução do projeto, por meio de vistoria *in loco*, com o objetivo de esclarecer dúvidas acerca da sua evolução física e, quando for o caso, financeira, por atuação definida a partir de amostragem ou, ainda, para apuração de eventuais denúncias;

b) disponibilize, aos entes subnacionais, minutas de relatórios de informação *in loco* e de execução financeira; minutas de atos de designação das comissões ou fiscais; minutas de pareceres sobre os relatórios de execução do objeto e os relatórios de execução financeira; e material orientativo sobre a análise de orçamentos;

c) promova ampla ação de capacitação voltada para comissões e fiscais dos termos de execução cultural;

d) ante a boa prática relatada por entes subnacionais no sentido da celebração de acordos de cooperação com o Banco do Brasil para uso da plataforma BB Ágil, avalie a oportunidade de realizar tratativas junto à referida instituição bancária com o objetivo de auxiliar na viabilização de acordos entre o banco e os Estados e Municípios que receberem recursos da LPG e da PNAB, para uso da plataforma BB Ágil pelos beneficiários que firmarem termos de execução cultural, quando os entes assim desejarem;

e) oriente os entes que optarem por utilizar o previsto no art. 25, § 1º, II, e § 2º, do Decreto 11.453/2023, para a necessidade de adoção das seguintes medidas: quando do credenciamento de instituição privada pela administração pública, que reste clara a obrigatoriedade de categorização da conta corrente em apreço como conta de natureza pública, garantindo o acesso ao seu conteúdo ao órgão repassador, ao MinC e aos órgãos de controle, sem qualquer possibilidade de alegação de sigilo bancário; e quando facultada em edital de chamamento a escolha pelo agente cultural de instituição financeira, da necessidade de o agente informar à instituição bancária de que se trata de conta aberta para uso de recursos públicos, o que impõe a sua categorização como conta de natureza pública, cujo acesso ao seu conteúdo por parte do ente repassador, do MinC e dos órgãos de controle é garantido, sem qualquer possibilidade de alegação de sigilo bancário.

Achado 4.2 – Risco de contratação de entidades sem expertise e estrutura adequadas para prestar apoio à operacionalização da LPG e da PNAB

402. Tendo em vista a opção legislativa por fortalecer a democratização do acesso à fruição cultural, as políticas previstas na LPG e na PNAB estão sendo operacionalizadas mediante o repasse de recursos a todos os Estados e Municípios da federação que tenham aderido a essas políticas públicas. Sendo assim, e considerando os diferentes níveis de capacidade institucional dos referidos entes e de seus Órgãos Gestores da Cultura, foi prevista a possibilidade de utilização de parte dos recursos recebidos para viabilizar a operacionalização das políticas em apreço.

403. Nos termos do Decreto 11.525/2023, que regulamentou a LPG:

CAPÍTULO X

DOS PERCENTUAIS PARA OPERACIONALIZAÇÃO DOS RECURSOS RECEBIDOS PELOS ENTES FEDERATIVOS

Art. 17. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios **poderão utilizar até cinco por cento dos recursos recebidos para a operacionalização das ações de que trata este Decreto**, observado o teto de R\$ 6.000.000,00 (seis milhões de reais).

Art. 18. O percentual a que se refere o art. 17 será **utilizado exclusivamente com o objetivo de garantir mais qualificação, eficiência, eficácia e efetividade na execução dos recursos** recebidos pelos entes federativos, por meio da **celebração de parcerias com universidades e entidades sem fins lucrativos ou da contratação de serviços**, como:

- I – ferramentas digitais de mapeamento, monitoramento, cadastro e inscrição de propostas;
- II – oficinas, minicursos, atividades para sensibilização de novos públicos e realização de busca ativa para inscrição de propostas;
- III – análise de propostas, incluída a remuneração de pareceristas e os custos relativos ao processo seletivo realizado por comissões de seleção, inclusive bancas de heteroidentificação;
- IV – suporte ao acompanhamento e ao monitoramento dos processos e das propostas apoiadas; e
- V – consultorias, auditorias externas e estudos técnicos, incluídas as avaliações de impacto e de resultados.

§ 1º Na contratação de serviços de que trata este artigo é **vedada a delegação de competências exclusivas do Poder Público**.

§ 2º Na celebração de parcerias, será **garantida a titularidade do Poder Público em relação aos dados de execução, com acesso permanente aos sistemas, inclusive após o término da parceria** (grifos da equipe).

404. Em relação à PNAB, os arts. 13 e 14 do Decreto 11.740/2023 trazem dispositivos similares, agregando às possibilidades previstas na LPG a necessidade de fortalecimento do SNC e do SNIIC, nos seguintes termos:

Art. 13. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão utilizar até cinco por cento dos recursos recebidos para a operacionalização das ações de que trata este Decreto, observado o teto de R\$6.000.000,00 (seis milhões de reais).

Art. 14. O percentual a que se refere o art. 13 **poderá ser utilizado para o fortalecimento do Sistema Nacional de Cultura, de seus sistemas setoriais e de suas instâncias locais, com o objetivo de qualificar a implementação e o funcionamento territorial da Política Nacional Aldir Blanc** de Fomento à Cultura e garantir mais abrangência, transparência, eficiência, eficácia e efetividade na execução dos recursos recebidos pelos entes federativos, para viabilizar ações como:

I – **implementação e fortalecimento dos componentes** do Sistema Nacional de Cultura e de seus sistemas setoriais;

(...)

VII – ferramentas, sistemas, serviços e plataformas digitais de mapeamento, monitoramento, cadastro e inscrição de propostas, transparência, integração e **compartilhamento de dados de gestão da política de fomento no âmbito do Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais – Sniic**. (grifos da equipe)

405. Quanto à matéria, relevante perceber que a contratação de serviços e celebrações de parcerias previstas devem ter como objetivos promover “mais qualificação, eficiência, eficácia e efetividade na execução dos recursos” (art. 18 do Decreto 11.525/2023) e o fortalecimento do SNC, seus “sistemas setoriais e de suas instâncias locais, com o objetivo de qualificar a implementação e

o funcionamento territorial” da PNAB, inclusive com o compartilhamento de dados que alimentem o SNIIC (art. 14, VII, do Decreto 11.740/2023).

406. Ou seja, a legislação permitiu essas hipóteses excepcionais de aplicação dos recursos destinados à cultura desde que tais recursos se prestem ao fortalecimento da capacidade institucional e da estruturação dos Órgãos Gestores da Cultura nos entes subnacionais, no que tange à implementação das políticas públicas de cultura.

407. Nesse sentido, há uma preocupação com a permanência e com a estabilidade dos produtos resultantes das referidas parcerias ou contratações. Tanto é assim que o § 2º do art. 18 do Decreto 11.525/2023 e o parágrafo único do art. 14 do Decreto 11.740/2023 enfatizam que deve ser “garantida a titularidade do Poder Público em relação aos dados de execução, com acesso permanente aos sistemas, inclusive após o término da parceria”.

408. Cabe destacar que, no decorrer dos trabalhos do presente Acompanhamento, alguns gestores locais relataram que foram abordados por representantes de empresas que estariam oferecendo esse serviço, e que, muitas vezes, tais empresas não pareciam ter expertise ou tempo de atuação suficientes para prestar serviços de qualidade.

409. No entanto, em razão do fato de a execução desta fiscalização ter precedido a formalização das referidas parcerias ou contratações, não foi avaliado se as eventuais parceiras ou contratadas de fato teriam ou não experiência e estrutura adequadas para a prestação de tão relevante serviço.

410. De toda forma, deixa-se consignado o risco de que a existência de recursos à disposição para esse tipo de contratação leve ao desenvolvimento de um mercado próprio, do qual prolifere uma série de entidades novas e sem a devida experiência, com vistas a prestar serviços e fornecer produtos à Administração sem a qualidade esperada.

411. Tal situação, além de poder prejudicar a qualidade da execução e do acompanhamento de LPG e PNAB, não contribuiria para o efetivo desenvolvimento das capacidades estatais tão necessárias no âmbito das políticas públicas de cultura, perdendo-se a oportunidade de robustecer as ferramentas e rotinas empregadas, capacitando pessoas e construindo expertise para políticas futuras.

412. Dessa forma, entende-se que os diversos entes subnacionais devem adotar o devido zelo na celebração das parcerias e/ou na contratação de produtos e serviços com os recursos destinados pelos arts. 17 e 18 do Decreto 11.525/2023 e arts. 13 e 14 do Decreto 11.740/2023, de forma a garantir que as finalidades legais dessas parcerias e contratações sejam atendidas, tanto no fornecimento de produtos e serviços de qualidade para a LPG e a PNAB, quanto no desenvolvimento de capacidades institucionais permanentes, que fortaleçam a estruturação dos órgãos gestores de cultura e do SNC como um todo.

413. No que tange à contratação de plataformas informatizadas de seleção, execução e acompanhamento de projetos, faz-se necessária, ainda, a adoção de medidas de verificação do nível de segurança da informação fornecido por essas plataformas, pois é preciso que os sistemas contratados garantam a integridade e a segurança dos dados que armazenam.

414. Ante o exposto, cabe **recomendar** ao MinC que oriente os entes subnacionais a adotar:

a) o devido zelo na celebração das parcerias e/ou na contratação de produtos e serviços com os recursos destinados pelos arts. 17 e 18 do Decreto 11.525/2023 e arts. 13 e 14 do Decreto 11.740/2023, de forma a garantir que as finalidades legais dessas parcerias e contratações sejam atendidas, tanto no fornecimento de produtos e serviços de qualidade para a LPG e a PNAB, quanto no desenvolvimento de capacidades institucionais permanentes, que fortaleçam a estruturação dos órgãos gestores de cultura e do SNC como um todo; e

b) as medidas necessárias para a verificação do nível de segurança da informação fornecido por plataformas informatizadas eventualmente contratadas para a operacionalização de projetos da LPG e da PNAB, de forma a garantir a integridade e a segurança dos dados que tais sistemas armazenarão.

Achado 4.3 – Atraso e incompletude na regulamentação da PNAB

415. Como já destacado, a Lei Aldir Blanc 2 não trouxe, em seu texto, o mesmo detalhamento que a Lei Paulo Gustavo previu para as formas de prestação de contas, em que pese já estabelecer que adotará o modelo de cumprimento do objeto.

416. A definição mais precisa dos procedimentos de prestação de contas, no caso da PNAB, só veio a ser realizada pelo Decreto 11.453/2023, que trata das políticas federais de cultura como um todo.

417. Na sequência, foi editado o Decreto 11.740/2023, que regulamentou especificamente a PNAB. No entanto, considerando que a Política Nacional Aldir Blanc será executada durante cinco (5) anos, o Decreto previu que, anualmente, o titular da Pasta da Cultura editará norma específica para tratar da execução em cada exercício, o que ensejou a edição da Portaria – MinC 80/2023, que estabeleceu as diretrizes complementares para a aplicação dos recursos da PNAB no ano de 2023.

418. A Portaria – MinC 80/2023 definiu que os entes subnacionais deveriam cadastrar os seus planos de ação para solicitação dos recursos no período de 31/10 a 11/12/2023. Verifica-se que a Portaria relativa ao ano de 2023 foi editada tardiamente, em 27/10/2023, quase no final do exercício, o que certamente dificulta o bom planejamento das ações a serem executadas.

419. Porém, o Decreto 11.740/2023 já previu que os planos de ação apresentados pelos entes subnacionais deveriam conter “as metas e as ações previstas, que servirão de base para o seu Plano de Anual de Aplicação dos Recursos – PAAR”, documento que “conterá o detalhamento do planejamento referente às ações para a execução dos recursos (...) e será solicitado nas condições e nos prazos estabelecidos pelo Ministério da Cultura em ato normativo” (art. 3º, § 3º, do Decreto 11.740/2023). Ou seja, o PAAR traria as ações planejadas de forma mais detalhada.

420. O referido ato normativo é justamente a Portaria – MinC 80/2023, que, no entanto, não trouxe a regulamentação precisa do PAAR, limitando-se a estabelecer que:

Art. 14. O Plano Anual de Aplicação dos Recursos (PAAR) será elaborado pelo ente federativo, em conformidade com o modelo disponibilizado pelo Ministério da Cultura, mediante participação da sociedade civil, preferencialmente por intermédio de seus representantes nos conselhos de cultura ou, na ausência destes, em assembleias gerais junto aos agentes e fazedores de cultura do território.

§ 1º O PAAR deve ser publicado no diário oficial do ente federativo ou, caso inexistente, em outro meio oficial de comunicação.

§ 2º Os processos de participação social de que trata o caput serão registrados em ata que deve ser apresentada juntamente com o PAAR na plataforma oficial de transferências da União, nos prazos e condições definidos em ato normativo do Ministério da Cultura. (grifo da equipe)

421. Todavia, o modelo do PAAR citado na Portaria – MinC 80/2023 ainda não foi disponibilizado. Ou seja, além da regulamentação tardia, há pontos que ainda não foram regulamentados. O atraso na regulamentação foi assinalado em quase todas as entrevistas realizadas com os gestores locais, sendo motivo de incerteza e inquietação na maior parte dos entes, que, em razão disso, até o término das entrevistas, não estavam adotando medidas voltadas à execução da PNAB.

422. Outras pendências se referem à aplicação de recursos que serão utilizados tendo por base a Política Nacional de Cultura Viva (PNCV), tendo em vista que a Portaria prevê a disponibilização futura de editais, da seguinte forma:

Art. 16. Os editais de chamamento público de que trata este Capítulo **seguirão os modelos disponibilizados** pelo Ministério da Cultura, garantindo os objetivos, princípios e diretrizes da Política Nacional de Cultura Viva.

Parágrafo único. **O Ministério da Cultura definirá nos modelos de editais, as diretrizes e os limites para que os entes federativos possam estabelecer critérios de regionalização,**

priorização de temáticas e linguagens alinhados às suas políticas, sem necessidade de aprovação prévia do edital pelo Ministério da Cultura. (grifos da equipe)

423. Por óbvio, o Ministério poderá complementar as lacunas ainda existentes, cujo atraso pode ser justificado pelo conjunto significativo de ações que a Pasta teve que adotar em curto espaço de tempo após a sua recriação. Porém, urge que a complementação ocorra em curto espaço de tempo, pois a definição de critérios de regionalização e de priorização de temáticas e linguagens, além de impactar nos editais de chamamento, são importantes para o desenho do próprio PAAR. Importante, também, que sejam realizadas ações formativas específicas sobre a elaboração do PAAR, dada a importância desse instrumento para o planejamento das ações relacionadas à PNAB.

424. Cabe destacar, também, que a Portaria prevê que:

Art. 18. Os valores mínimo e máximo para celebração de Termo de Compromisso Cultural, premiações e concessão de bolsas, bem como prazos de vigência, regras para execução, acompanhamento, monitoramento e prestação de contas dos Termos de Compromisso Cultural observarão o disposto na Instrução Normativa MinC nº 8, de 2016, que regulamenta a Lei nº 13.018, de 2014, ou em ato normativo correspondente em vigor.

425. Mesmo estabelecendo que os Termos de Compromisso Cultural observarão o regramento da PNCV, a Portaria deixa claro que “é vedado ao ente federativo impedir a participação em seus editais de entidades e coletivos que ainda não sejam certificados como Pontos ou Pontões de Cultura”. Ou seja, pretende-se que as ações alcancem entidades e coletivos de forma mais ampla. É inconteste que tal medida vai ao encontro do objetivo da PNAB de democratizar o acesso à cultura. Porém, faz-se necessário orientar os entes federados para, ao selecionarem as entidades e coletivos para recebimento dos recursos voltados ao fortalecimento da PNCV, realizarem análise cuidadosa da capacidade para utilização dos recursos; definição precisa dos valores que serão repassados; e para o acompanhamento periódico das entidades e coletivos, inclusive com ações pedagógicas, de forma a garantir a boa aplicação dos recursos.

426. Ante o exposto, considerando a incompletude na regulamentação da PNAB, propõe-se **recomendar** ao Ministério da Cultura que, em relação à PNAB:

- a) complemente, com a brevidade necessária, a regulamentação da política, solucionando lacunas que remanesceram mesmo após a edição da Portaria – MinC 80/2023, especialmente no que se refere à disponibilização do modelo do PAAR e dos editais de chamamento público tratados no capítulo relativo à PNCV;
- b) realize ações formativas específicas sobre a elaboração do PAAR;
- c) oriente os entes federados para, ao selecionarem as entidades e coletivos para recebimento dos recursos voltados ao fortalecimento da PNCV, realizarem análise cuidadosa i) da capacidade técnico-operacional de tais entidades e coletivos para utilização dos recursos; ii) para a definição precisa dos valores que serão repassados; e iii) da capacidade do órgão/ente de realizar o acompanhamento periódico das entidades e coletivos, inclusive com ações pedagógicas, de forma a garantir a boa aplicação dos recursos; e
- d) edite, de forma mais célere, os atos específicos previstos no inciso I do caput do art. 19 do Decreto 11.740/2023, se possível já estabelecendo um cronograma para os próximos exercícios da PNAB, ao menos das ações sob a sua responsabilidade direta.

V. ACHADO COMPLEMENTAR

Achado 5.1 – Execução dos recursos da LPG e da PNAB em ano eleitoral e possibilidade de que as prestações de contas sejam realizadas por prefeitos sucessores

427. A Lei Complementar 202/2023 alterou o prazo de execução dos recursos da LPG de 31/12/2023 para 31/12/2024, trazendo a possibilidade de os recursos serem aplicados em ano de eleição municipal, o que reavivou as previsões presentes no § 1º do art. 22 da LPG:

Art. 22. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios estão autorizados a executar os recursos oriundos desta Lei Complementar até 31 de dezembro de 2024.

§ 1º Caso haja algum impedimento para a execução dos recursos oriundos desta Lei Complementar em função da legislação eleitoral, o prazo previsto no caput deste artigo fica automaticamente prorrogado por prazo equivalente ao do período em que não foi possível executar os recursos.

§ 2º Encerrado o prazo para a execução dos recursos, observado o disposto no § 1º deste artigo, o saldo remanescente das contas específicas que foram criadas para receber as transferências e gerir os recursos será restituído em até 10 (dez) dias úteis pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios à conta única do Tesouro Nacional por meio da emissão e do pagamento de Guia de Recolhimento da União eletrônica. (grifo da equipe)

428. A alteração traz, de imediato, a possibilidade de paralisações na execução das políticas públicas, caso a legislação eleitoral preveja impedimentos nesse sentido.

429. Em que pese a LAB 2 não conter previsão similar, nada impede que a legislação eleitoral contenha comandos que interrompam a execução da PNAB.

430. A possibilidade de paralisações na execução das políticas torna provável a ocorrência de alterações nos prazos para a apresentação das prestações de contas pelos entes subnacionais ao MinC.

431. Em relação às prestações de contas dos recursos da LPG, a Lei Complementar 195 estabelece o seguinte:

Art. 29. As prestações de contas das ações emergenciais de que trata esta Lei Complementar deverão ser encerradas 24 (vinte e quatro) meses após o repasse ao ente da Federação, no que se refere aos deveres dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios em relação à União.

§ 1º No caso de prorrogação de prazos de execução nos termos do § 1º do art. 22 desta Lei Complementar, os prazos de prestação de contas deverão ser prorrogados pelo mesmo prazo.

§ 2º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão, quando necessário, os prazos para prestação de contas dos beneficiários das ações emergenciais previstas no art. 6º e no § 1º do art. 8º desta Lei Complementar. (grifos da equipe)

432. O Decreto 11.525/2023, complementando os deveres previstos para os entes subnacionais, prevê que:

Art. 24. Encerrado o prazo de execução dos recursos, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios apresentarão, por meio da plataforma Transferegov.br, o relatório final de gestão, conforme modelo fornecido pelo Ministério da Cultura, com informações sobre a execução dos recursos recebidos, inclusive os relativos ao percentual de operacionalização de que trata o Capítulo X, acompanhado dos seguintes documentos:

I – lista dos editais lançados pelo ente federativo, com os respectivos links de publicação em diário oficial;

II – publicação da lista dos contemplados em diário oficial, com nome ou razão social, número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas - CPF ou no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica - CNPJ, nome do projeto e valor do projeto;

III – comprovante de devolução do saldo remanescente; e

IV – outros documentos solicitados pelo Ministério da Cultura relativos à execução dos recursos.

§ 1º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios terão o prazo de vinte e quatro meses, contado da data da transferência do recurso pela União, para o envio das informações relativas ao relatório final de gestão.

§ 2º A responsabilidade pelo envio do relatório final de gestão no prazo estabelecido é do gestor competente, garantida a fidedignidade das informações.

§ 3º O Ministério da Cultura poderá dispensar, integral ou parcialmente, a apresentação, pelos entes federativos, de documentos já apresentados ou mapeados durante o processo de execução.

§ 4º O Ministério da Cultura poderá, a qualquer tempo, requerer e estabelecer prazo para o envio de relatórios parciais para averiguação de possíveis irregularidades e avaliação qualitativa das ações.

§ 5º Os parâmetros estabelecidos pelo gestor local, conforme o disposto no § 2º do art. 4º da Lei Complementar nº 195, de 2022, serão informados no relatório final de gestão.

§ 6º O Ministério da Cultura editará comunicados com orientações para o preenchimento do relatório de gestão final.

§ 7º Compete aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios o estabelecimento de prazos para a execução e a avaliação das prestações de contas dos agentes culturais destinatários finais dos recursos, inclusive quanto à aplicação de eventuais ressarcimentos, penalidades e medidas compensatórias, observado o disposto no Decreto nº 11.453, de 2023.

§ 8º Os recursos provenientes de ressarcimentos, multas ou devoluções realizadas pelos agentes culturais destinatários finais dos recursos serão recolhidos pelo ente responsável pela realização do chamamento público. (grifos da equipe)

433. Como o prazo para a apresentação das prestações de contas era de 24 meses, a possibilidade da responsabilidade de prestar contas recair sobre prefeitos sucessores já era bastante provável. Com a prorrogação do prazo para execução dos recursos e com a possibilidade de eventual paralisação em razão de impedimentos decorrentes da legislação eleitoral, a prestação de contas pelos prefeitos sucessores tende a ser regra.

434. No que se refere à PNAB, a LAB 2 remete a definição sobre os prazos da prestação de contas para o regulamento, que foi realizado por meio do Decreto 11.740/2023, o qual estabeleceu:

Art. 17. Encerrado o prazo de execução dos recursos, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios apresentarão, por meio de plataforma oficial de transferências da União, os relatórios de gestão, conforme modelo fornecido pelo Ministério da Cultura, com informações sobre a execução do PAAR, acompanhado dos seguintes documentos:

I – lista dos editais lançados pelo ente federativo, com os respectivos links de publicação em diário oficial;

II – publicação da lista dos contemplados em diário oficial, com nome ou razão social, número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas - CPF ou no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica - CNPJ, nome do projeto e valor do projeto; e

III – outros documentos solicitados pelo Ministério da Cultura relativos à execução dos recursos.

§ 1º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios terão o prazo até 31 de dezembro do ano subsequente ao da aprovação dos seus respectivos planos de ação para a execução dos recursos de que trata este Decreto.

§ 2º Compreende-se como execução de recursos de que trata o § 1º a liquidação e o pagamento ou o empenho e a inscrição em restos a pagar de compromissos orçamentários assumidos no ano de execução, nos termos do disposto no Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986.

§ 3º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios terão o prazo de doze meses, contado da data final de execução dos recursos de que trata o § 1º, para o envio das informações relativas ao relatório de gestão.

§ 4º O Ministério da Cultura poderá dispensar, integral ou parcialmente, a apresentação, pelos entes federativos, de documentos já apresentados ou mapeados durante o processo de execução.

§ 5º O Ministério da Cultura poderá, a qualquer tempo, requerer e estabelecer prazo para o envio de documentos e informações para averiguação de eventuais irregularidades e avaliação qualitativa das ações.

§ 6º O Ministério da Cultura editará comunicados e atos normativos com orientações para o monitoramento, o acompanhamento e a avaliação de resultados.

§ 7º Compete aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios o estabelecimento de prazos para a execução e a avaliação das prestações de contas dos agentes culturais destinatários finais dos recursos, inclusive quanto à aplicação de eventuais ressarcimentos, penalidades e medidas compensatórias, observado o disposto no Decreto nº 11.453, de 2023. (grifos da equipe)

435. De acordo com o previsto, os recursos relativos aos planos de ação aprovados em 2023, primeiro ano de execução da PNAB, podem ser utilizados até o final de 2024, e as informações relativas aos relatórios de gestão, enviadas até o final de 2025. Ou seja, a prestação de contas será da responsabilidade do prefeito sucessor.

436. Além disso, caso o período de abertura da Plataforma Transferegov para cadastramento dos planos de ação da PNAB relativos ao exercício de 2024 ocorra no final do exercício, como ocorreu em 2023, remanescerão para o prefeito sucessor as responsabilidades de realizar a adequação orçamentária e de elaborar o Plano Anual de Aplicação de Recursos (PAAR) relativos ao plano de ação apresentado por seu antecessor.

437. Da mesma forma que podem impactar nos prazos de execução e prestação de contas estabelecidos para os entes subnacionais, eventuais prorrogações decorrentes da legislação eleitoral podem impactar nos prazos de apresentação das prestações de contas por parte dos beneficiários, que são determinados pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, em conformidade, no caso da LPG, com o § 2º do art. 29 da Lei Complementar 195/2022, e, no caso da PNAB, com o § 7º do art. 17 da LAB 2, com exceção dos subsídios aos espaços culturais, que têm 180 dias após o final do exercício financeiro que se encerrou a aplicação dos recursos para prestar contas (§ 6º do art. 15 da LAB 2).

438. Ante o exposto, considerando a possibilidade de paralisações na execução da LPG e da PNAB por força de impedimentos decorrentes da legislação eleitoral; e considerando os riscos habitualmente identificados nas transições de gestões municipais, cabe **recomendar** ao MinC que:

a) estabeleça critérios para solicitar relatórios parciais para a avaliação qualitativa das ações da Lei Paulo Gustavo executadas por parte dos entes municipais, especialmente nos municípios que receberam mais recursos, em conformidade com o previsto na parte final do § 4º do art. 24 do Decreto 11.525/2023, e tendo em vista o encerramento dos mandatos dos gestores municipais em 31/12/2024;

b) oriente aos entes municipais para, durante a transição dos mandatos dos atuais prefeitos para seus sucessores, observar a importância de disponibilizar:

b.1) os dados parciais da execução da Lei Paulo Gustavo, viabilizando a execução de relatório parcial com avaliação qualitativa das ações executadas;

b.2) a informação sobre o saldo existente em 31/12/2024 nas contas específicas criadas para receber as transferências e gerir os recursos da Lei Paulo Gustavo;

b.3) a relação dos projetos beneficiados por recursos da Lei Paulo Gustavo, destacando seu estágio, os valores descentralizados e a receber, e a situação das prestações de contas;

b.4) as informações sobre a situação da execução orçamentária e financeira dos recursos recebidos por força da PNAB em 2023, destacando os valores liquidados, pagos, empenhados e inscritos em restos a pagar;

b.5) a relação dos projetos beneficiados por recursos da PNAB em 2023, destacando seu estágio, os valores descentralizados e a receber, e a situação das prestações de contas;

b.6) a relação dos beneficiários dos subsídios para manutenção de espaços artísticos e de ambientes culturais previstos alínea “b” do inciso I do caput do art. 7º da Lei nº 14.399, de 2022, informando sobre a situação de suas prestações de contas e das contrapartidas por ventura realizadas;

b.7) as informações necessárias à promoção das adequações orçamentárias e dos PAAR relativos aos planos de ação que venham a ser submetidos em 2024, no caso que não tenham sido concluídos até 31/12/2023; e

b.8) a lista dos contemplados em editais e chamamentos realizados para execução de recursos relativos da PNAB recebidos em 2024.

VI. ANÁLISE DOS COMENTÁRIOS DOS GESTORES

439. Com fundamento no art. 14 da Resolução – TCU 315/2020, o relatório preliminar de auditoria (peça 48) foi encaminhado ao Ministério da Cultura para comentários (peça 50). A manifestação do Ministério encontra-se à peça 56.

440. Esta versão final do relatório já internaliza os comentários que, no julgamento da equipe de fiscalização, se mostraram aptos a aprimorar/revisar o entendimento consignado preliminarmente. Em todo caso, o conjunto das manifestações é analisado sucintamente nesta seção, que indica os motivos para a não internalização dos comentários, quando for o caso.

441. No que se refere ao Achado 3.1 (regulamentação do SNC), para o qual não foi proposto encaminhamento, o MinC apenas destacou que o PL 5.206/2023 aguardava sanção presidencial, informação já atualizada no bojo do relatório.

442. Em relação ao Achado 3.2, que tratou das fragilidades no acompanhamento das adesões ao SNC e das institucionalizações dos sistemas locais de cultura, para o qual consta recomendação no sentido de que seja estabelecido um “cronograma, com as principais etapas, datas previstas para as entregas e setores responsáveis pela ação, com objetivo de integrar em um único sistema as informações relativas ao SNC, buscando, na sequência, a sua integração ao Sistema Nacional de Indicadores e Informações Culturais – SNICC”, o MinC apresentou o seguinte comentário:

A participação social é um pilar fundamental na instituição do SNC. A efetiva implementação do sistema requer a construção de canais de diálogo e colaboração entre o governo, a sociedade civil e os agentes culturais. Esse envolvimento coletivo contribui para a formulação de políticas culturais mais representativas e alinhadas às necessidades locais. Contudo, fomentar essa participação e manter um engajamento ativo das diferentes partes interessadas é um processo que demanda esforços contínuos, estratégias específicas e tempo.

443. Não resta dúvida que a implementação de um sistema mais amplo, tal qual o SNICC, impõe a participação social. Porém, a recomendação proposta nesse ponto se refere ao estabelecimento de um único sistema para acompanhamento da institucionalização do SNC, medida que, inclusive, já teve o início noticiado pelo MinC. Assim, sem deixar de reconhecer a importância da participação popular na implementação do SNC, e considerando que algumas ações podem extrapolar a alçada do Ministério, foi mantida a recomendação, com alteração da redação, de forma a limitá-la às ações sob o controle do MinC.

444. No que concerne às recomendações relacionadas com o Achado 3.3, que cuida dos baixos níveis de adesão ao SNC e de institucionalização dos sistemas locais de cultura e para o qual foram propostos encaminhamentos no sentido de intensificar as iniciativas voltadas à institucionalização e à implementação do sistema, “buscando garantir níveis de adesão similares aos obtidos quando da adesão à LPG”, o Ministério, além de informar que “o esforço empenhado pelo MinC em 2023 resultou na adesão de 382 novos municípios ao SNC”, comentou:

A adesão dos municípios à Lei Paulo Gustavo representou um marco significativo no apoio e fomento à cultura no Brasil, alcançando altas porcentagens de adesão em um período relativamente curto. Essa rápida expansão, contudo, não se traduz de maneira direta quando se trata da adesão, institucionalização e implementação do Sistema Nacional de Cultura (SNC) nos estados e municípios. A diferença fundamental reside na complexidade e na amplitude das

ações requeridas para a efetivação do SNC, que vai além da adesão a uma legislação específica. Ademais, a adesão ao SNC requer uma maior habilidade do gestor de cultura local na conscientização do poder executivo devido à complexidade das ações que o gestor se compromete em implantar com a assinatura do Acordo de Cooperação Federativa.

445. As ponderações apresentadas pelo MinC são totalmente pertinentes, pois a implantação do sistema requer conscientização, mobilização e vontade política. Porém, é necessário que o MinC busque intensificar os níveis de adesão ao Sistema, motivo por que se manteve parcialmente a recomendação, excluindo-se a referência às adesões à LPG como o padrão a ser alcançado.

446. Quanto ao Achado 3.4, que tratou das fragilidades nos Planos de Cultura nacional e dos entes subnacionais, o Ministério limitou-se a comentar o encaminhamento proposto de que a Pasta enviasse esforços para editar o regulamento previsto no art. 3º, § 2º, da Lei 12.343/2010. O órgão informou que, “apesar do § 2º do art. 3º da Lei 12.343/2010 tratar de forma explícita sobre os termos de adesão dos entes subnacionais ao Plano Nacional de Cultura, a adesão ao Plano Nacional de Cultura 2021/2024 ocorre via adesão ao Sistema Nacional de Cultura e institucionalização dos sistemas de cultura locais”. Na sequência, explicitou que a adesão é a primeira fase de integração ao SNC e ressaltou:

Após a fase de adesão, ocorre a fase de institucionalização. A Institucionalização é a segunda fase de integração do ente federado ao SNC. O ente federado deve iniciar o processo de institucionalização do seu próprio sistema de cultura (Plano de Trabalho), logo após a conclusão da adesão com a publicação do Acordo no DOU. Essa fase consiste na elaboração da Lei do Sistema Municipal/Estadual de Cultura e das demais normativas referentes aos seus componentes (conselho de política cultural, plano de cultura, fundo de cultura etc.).

Portanto, o mecanismo de adesão ao PNC acontece via Sistema Nacional de Cultura uma vez que ao aderir ao SNC o ente federado tem o compromisso de elaborar seu plano de cultura levando em consideração as diretrizes e metas do Plano Nacional. Nesse sentido, entendemos que não cabe edição do regulamento mencionado, tendo em vista que o processo de adesão ao plano vigente já foi modelado e vem sendo implementado nos últimos anos por meio da centralização deste procedimento no âmbito do Sistema Nacional de Cultura.

447. Conforme as informações prestadas, o fato de o regulamento previsto no § 2º do art. 3º da Lei 12.343/2010 não ter sido editado não representa óbice à adesão dos entes subnacionais ao PNC, tendo em vista que a adesão ao SNC traz a obrigação de o ente elaborar seu plano de cultura, tendo como norte o PNC. Por isso, a recomendação foi excluída.

448. No que se refere aos Achados 3.5 a 3.9, o MinC não questiona qualquer dos encaminhamentos propostos, limitando-se a realizar os seguintes registros:

Achado 3.5 - Deficiência no acompanhamento do Plano Nacional de Cultura

O Plano Nacional de Cultura é um documento que acompanha o amadurecimento das práticas de gestão, e o dinamismo de construção das políticas públicas de cultura como um lugar de memória de nossas políticas da cultura. O Plano Nacional de Cultura vigente é primeiro na história da política cultural nacional, e tem sido acompanhado de forma contínua pelo MinC.

Um dos maiores desafios é possibilitar que efetivamente todas as pessoas do Brasil se sintam parte das políticas nacionais de cultura. Por isso, o monitoramento do PNC tem se dado de maneira contínua, o que demonstra o compromisso do ministério com as políticas públicas da cultura do país.

Achado 3.6 - Fragilidades nos Sistemas de Indicadores e Informações Culturais federal e dos entes subnacionais

Trata-se de um componente do SNC que se encontra em fase de revisão de sua plataforma.

Achado 3.7 – Fragilidades nos Conselhos de Política Cultural

No que tange as etapas de implementação e institucionalização dos sistemas locais de cultura se exige um conjunto mais amplo de ações, envolvendo processos que necessitam de uma

articulação meticulosa e participativa entre o poder público executivo, legislativo e sociedade civil para implementação dos componentes pertencentes a estrutura dos sistemas de culturas locais elencados na Constituição Federal, que são: órgão gestor de cultura; plano de cultura; conselho de política cultural; sistemas de financiamento à cultura; conferência de cultura; sistemas de informações e indicadores culturais; programa de formação na área da cultura; sistemas setoriais de cultura e comissões intergestores (nas esferas federal e estaduais).

A retomada do diálogo e das instâncias de participação social, iniciadas com a Posse do Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC), em 2023, possibilitou a realização da 4ª Conferência Nacional de Cultura, após um intervalo de 10 anos. Destaca-se que essas ações possibilitarão um modelo de participação mais próximo com os conselhos de cultura no país.

Achado 3.8 - Não estruturação dos fundos de cultura pelos entes subnacionais

A realização de uma 4ª Conferência Nacional de Cultura, em 2024, representa um marco fundamental para a consolidação do Sistema Nacional de Cultura.

A Conferência Nacional de Cultura é um instrumento vital para a consolidação do Sistema Nacional de Cultura, e fortalecimento dos seus componentes, incluindo os fundos de cultura, pois oferece uma plataforma para a formulação de políticas culturais inclusivas e integradas que respondam às necessidades e aspirações da sociedade brasileira.

Achado 3.9 - Fragilidades na constituição dos Programas de Formação Cultural e das Comissões Intergestores dos entes subnacionais

Em 2023 foi criada uma estrutura específica para tratar da formação e a qualificação técnica e profissionalizante no campo da cultura, com programa em planejamento.

449. Considerando que não houve argumentos contrários aos encaminhamentos relativos aos Achados 3.5 a 3.9, foram mantidas, na integralidade, as recomendações propostas.

450. No que se refere ao Achado 4.3, que tratou das fragilidades do modelo de prestação de contas estabelecido pela LPG e pelo Decreto 11.453/2023, o MinC comentou que “a LPG, por ser uma lei emergencial e de execução única, possui características diferenciadas daquelas que pressupõem transferência regulares, não sendo adequado tratá-las da mesma forma”. Em razão disso, o órgão entende que “não há como atribuir fragilidade ao modelo”.

451. Em relação ao Decreto 11.453/2023, os gestores colocaram:

Quanto às possíveis fragilidades dos procedimentos de prestação de contas definidos no Decreto 11.453/2023, cabe reiterar que o intento do regulamento foi de simplificação de processos de concessão e de prestação de contas no âmbito de parcerias entre o poder público e agentes e instituições culturais, a fim ajustar a regra às condições e peculiaridades do fazer cultural, em todas as suas matizes, conforme a natureza dos destinatários da política. Isto posto, é importante assinalar que o regulamento mais recente induz o gestor a focar mais no acompanhamento, avaliação da consecução do objeto e da entrega que é feita à sociedade do que nos aspectos financeiros, estes passíveis de aferição automatizada.

452. Inicialmente, cabe destacar que, mesmo se tratando de uma lei emergencial, a execução da LPG já ocorre em um ambiente diverso do vivenciado durante a pandemia, inclusive tendo em vista que o prazo para a aplicação dos recursos foi estendido para 31/12/2024, por força da Lei Complementar 202/2023. Assim, o fato de impactos econômicos da pandemia ainda tingirem o setor cultural não impede que sejam adotadas as medidas sugeridas nas recomendações relativas ao Achado 4.1, especialmente por se tratar de orientações que buscam contribuir para a melhoria do controle e monitoramento das ações relacionadas com a LPG. Se as orientações são cabíveis para a lei emergencial, mais ainda o são em relação à PNAB, que tem duração quinquenal.

453. Quanto ao Achado 4.2, que tratou do risco de contratação de entidades sem a devida estruturação para a operacionalização da LPG e da PNAB e no qual consta encaminhamento para que o MinC oriente os entes subnacionais no sentido de adotarem “as medidas necessárias para a verificação do nível de segurança da informação fornecido por essas plataformas, de forma a

garantir a integridade e a segurança dos dados que os sistemas contratados venham a armazenar”, o MinC comentou o seguinte:

Sobre a guarda de documentos, o próprio Decreto já menciona necessidade de guarda pelo agente cultural pelo prazo mínimo de 5 anos, nos termos do § 3º do art. 29 do Decreto nº 11.453/2023.

Destaca-se que atualmente, pela dinâmica da própria Administração Pública e dos princípios do Governo Eletrônico, inúmeros entes federativos já dispõem de sistemas processuais eletrônicos, e alguns possuem plataforma própria para recebimento de vídeos, fotos e demais documentos necessários à comprovação do objeto, razão pela qual tradicionalmente os agentes culturais já armazenam conteúdo em formato digital, não obstante, o Ministério da Cultura pode reforçar a referida recomendação.

Ressalta-se que o eventual armazenamento prévio de documentos não pode contrariar a própria legislação que dispõe acerca da priorização da prestação de contas via relatório de execução do objeto, de modo que, documentos financeiros devem ser solicitados apenas nas hipóteses de não comprovação da execução pelo relatório de execução do objeto ou de indícios de irregularidades.

Neste ponto, a solicitação prévia de armazenamento em plataforma governamental de notas fiscais e demais documentos contábeis contraria as premissas de prestação de contas com foco no cumprimento do objeto, razão pela qual entende-se como inaplicável a guarda de documentos financeiros do agente cultural pelo próprio ente federativo.

Os entes aderentes da PNAB e da LPG estão sendo orientados pelo MinC com estrita observância ao arcabouço legal e normativo em vigor, observando-se o Pacto Federativo. (grifos da equipe)

454. Os comentários dos gestores são pertinentes e não se contrapõem ao encaminhamento sugerido. Contudo, no que tange à manifestação de que “a solicitação prévia de armazenamento em plataforma governamental de notas fiscais de demais documentos contábeis contraria as premissas de prestação com foco no cumprimento do objeto”, importa ressaltar que a proposta de orientação para que os entes enfatizem junto aos beneficiários a necessidade da guarda de documentos, oferecendo-lhes apoio técnico para tanto, alinha-se às previsões da LPG e do Decreto 11.453/2023 que estabelecem a excepcionalidade da solicitação da prestação de contas financeira, quando a prestação de contas por objeto não se mostrar suficiente para atestar a regularidade da aplicação dos recursos. A medida proposta representa uma garantia adicional aos beneficiários, motivo pelo qual a recomendação foi mantida.

455. No que se refere à recomendação para que o MinC realizasse tratativas junto ao Banco do Brasil com o objetivo de viabilizar acordos de cooperação entre aquela instituição e os entes federados para uso da plataforma BB Ágil, cabe informar que o encaminhamento decorre de boas práticas identificadas em entes federados, que, se adotada pelos demais, propiciaria a guarda de documentos de movimentação financeira sem necessidade de contratação de plataformas com recursos destinados à operacionalização, que acabam tendo o mesmo fim.

456. Ressalte-se, por oportuno, que as informações financeiras não se prestam apenas para fins de prestações de contas, mas também para a identificação dos agentes econômicos que integram a cadeia econômica da cultura, podendo, inclusive, contribuir para o fortalecimento dos sistemas de informações e indicadores culturais e para o monitoramento e a reavaliação estratégica das políticas públicas.

457. Em que pese a pertinência da recomendação, considerando as ponderações apresentadas pelo MinC, a recomendação foi alterada para “ante a boa prática relatada por entes subnacionais no sentido da celebração de acordos de cooperação com o Banco do Brasil para uso da plataforma BB Ágil, avalie a oportunidade de realizar tratativas junto à referida instituição bancária com o objetivo de auxiliar na viabilização de acordos entre o banco e os Estados e Municípios que receberem recursos da LPG e da PNAB, para uso da plataforma BB Ágil pelos beneficiários que firmarem termos de execução cultural, quando os entes assim desejarem”.

458. Sobre o Achado 4.3, relativo ao atraso e à incompletude da regulamentação da Política Nacional Aldir Blanc, o MinC limitou-se a informar que se encontra em fase de elaboração a proposta para regulamentação da PNAB, o que vai ao encontro das recomendações sugeridas.

459. Por fim, no que concerne ao Achado 5.1, que tratou da execução dos recursos da LPG e da PNAB em ano eleitoral e para o qual são sugeridas recomendações para a adoção de cautelas adicionais de controle durante o período eleitoral e a transição dos mandatos municipais, especialmente por meio de orientações aos Municípios, o MinC limitou-se a ressaltar que “ambas as leis pressupõem transferência obrigatória dos recursos. O gestor público de todas as instâncias deve adotar procedimentos de registro da execução, mantendo-os atualizados”, não fazendo qualquer contraponto às recomendações apresentadas, as quais, por isso, foram mantidas.

VI. CONCLUSÃO

460. O objetivo deste primeiro ciclo de Acompanhamento foi mapear e contribuir para o aprimoramento dos componentes do Sistema Nacional de Cultura (SNC), nas esferas federal, estadual e municipal, especialmente quanto à capacidade de condução das políticas públicas estabelecidas por meio das Leis Paulo Gustavo (LPG) e Aldir Blanc 2 (LAB 2 ou PNAB), baseando-se nas experiências e dificuldades da Lei Aldir Blanc 1 (LAB 1).

461. Considerando que o desenvolvimento do SNC depende da ação articulada dos entes federados, optou-se por tratar, de forma conjunta, ao longo do Capítulo III, da estruturação do SNC nos diversos níveis federativos, o que proporcionou uma visão sistêmica de cada um dos componentes do Sistema.

462. Da mesma forma, considerando que, durante a execução do trabalho, a execução da PNAB ainda não havia sido iniciada nos entes subnacionais e que a execução da LPG se limitava, na maior parte dos entes, à etapa de seleção de beneficiários, optou-se também por tratar a operacionalização dessas políticas de forma conjunta, abarcando os diversos níveis federativos.

463. A nível federal, identificou-se que a lei prevista para a regulamentação do SNC ainda não foi sancionada e que os componentes Conselho Nacional de Política Cultural, Sistema Nacional de Indicadores e Informações Culturais e Programa de Formação Cultural apresentam fragilidades em sua institucionalização.

464. Verificou-se que muitos dos Estados, capitais e demais Municípios selecionados para pesquisas de campo ainda não têm leis instituindo seus sistemas de cultura e, mesmo os que têm apresentam fragilidades na organização e implementação dos seus componentes.

465. Levantou-se que, no âmbito municipal, é muito baixo o nível de adesão ao Sistema Nacional de Cultura e que apenas 34,2% dos municípios possuem leis instituindo seus sistemas de cultura, percentual muito aquém dos 60% previstos para a Meta 1 do Plano Nacional de Cultura. Ademais, constatou-se que os sistemas do MinC que acompanham as adesões e os processos de institucionalização não são unificados e apresentam baixa usabilidade.

466. Observou-se que apenas 14 Estados, o DF e 334 Municípios têm o denominado CPF da Cultura completo (Conselho, Plano e Fundo).

467. Foram constatadas fragilidades na condução e no acompanhamento do Plano Nacional de Cultura pelo MinC, especialmente no que se refere à adoção de medidas para que Estados e Municípios se vinculem às diretrizes e metas do PNC e à participação do Conselho Nacional de Política Cultural no processo de acompanhamento.

468. No âmbito dos entes subnacionais, identificou-se um baixo nível de implementação dos planos de cultura, demonstrando que é bastante incipiente o planejamento da cultura nesses entes.

469. Restou patente que a implementação do Sistema Nacional de Indicadores e Informações não avançou, especialmente no que se refere à integração dos sistemas de indicadores dos entes subnacionais, os quais, de fato, praticamente inexistem.

470. Identificou-se que o Decreto 9.891/2019 fragilizou a participação da sociedade no Conselho Nacional de Política Cultural.

471. Comprovou-se que, além de ser baixo o número de entes com Conselhos instituídos (18,9% dos Municípios), em muitos deles, a composição, as competências e o funcionamento não se adequavam ao desenho estabelecido para os conselhos de política cultural, tendo sido identificados os seguintes problemas: não renovação de mandatos de conselheiros; não indicação de representantes do poder público; não exercício pleno das funções consultiva, deliberativa e normativa; adoção de critérios não democráticos nas eleições; não fornecimento de estrutura e dos meios necessários para o funcionamento dos conselhos; e participação da sociedade civil mitigada, por não estar garantida a paridade.
472. Constatou-se que a Comissão Intergestores Tripartite ainda não foi constituída e que apenas catorze (14) Estados tinham Comissões Intergestores Bipartite previstas em suas leis.
473. No que se refere aos programas de formação, observou-se que o MinC está estruturando o Programa de Fortalecimento do Sistema Nacional de Cultura e que a formação no âmbito dos entes subnacionais, além de incipiente, não é realizada por meio de programas estruturados. Por outro lado, restou claro que houve um esforço significativo pela maior parte dos entes entrevistados para garantir capacitações voltadas para a execução da LAB 1 e da LPG.
474. O quadro identificado demonstra que o MinC precisa atuar com empenho e zelo a fim de garantir a efetiva implementação do SNC e de seus componentes na União e nos demais entes federados, especialmente porque a LPG e a PNAB devem ser executadas em consonância com o Sistema.
475. No que se refere à LPG e à PNAB, identificou-se que todos os Estados e o DF e a quase totalidade dos Municípios aderiram a ambas as leis/políticas.
476. As entrevistas evidenciaram que a maior parte dos entes subnacionais deve utilizar as categorias de prestação de informações *in loco* e de relatório de execução do objeto, mesmo apresentando fragilidades quanto à estruturação dos componentes do SNC, as quais, se sanadas, possibilitariam melhor planejamento e controle social das políticas.
477. Por outro lado, constatou-se que vários entes estão buscando alternativas para que a execução pelos beneficiários seja realizada em plataformas/sistemas informatizados, tais como o BB Ágil, sistemas próprios ou plataformas contratadas, de modo a aumentar a segurança do acompanhamento dos projetos fomentados.
478. Foram abordados os riscos e as fragilidades do modelo de prestação de contas previsto pela LPG e pelo Decreto 11.453/2023, e assinaladas medidas que poderiam ser adotadas pelo MinC, pelos órgãos gestores subnacionais e pelos beneficiários finais das políticas, de forma a robustecer o modelo.
479. Em relação à PNAB, verificou-se atraso em sua regulamentação e na edição dos atos específicos ao exercício de 2023, especialmente devido a não disponibilização do modelo do PAAR e do não estabelecimento de cuidados necessários para a descentralização de recursos para entidades e coletivos culturais.
480. Destacou-se ainda que a edição da Lei Complementar 202/2023 trouxe a possibilidade de que a execução dos recursos da Lei Paulo Gustavo ocorra em ano eleitoral, o que pode trazer impedimentos temporais para o seguimento de sua execução, além de acarretar riscos associados à realização de prestações de contas por gestores diferentes dos que executaram os recursos.
481. Todas essas constatações apontam para a necessidade da adoção de medidas para o fortalecimento do Sistema Nacional de Cultura e, especialmente, para garantir o acompanhamento da boa e regular aplicação dos recursos da LPG e da PNAB, de maneira transparente e com atuação efetiva do controle social. Vislumbra-se que este trabalho pode contribuir para a consecução de tais objetivos, mediante a expectativa de controle gerada e a adoção dos encaminhamentos propostos.
482. Por fim, cabe ressaltar o esforço realizado pelo Ministério da Cultura após a sua recriação, destacando-se as boas práticas de mobilização, integração e diálogo com os entes subnacionais e com a sociedade, com o objetivo de avançar na construção do SNC e, especialmente, de estimular a adesão dos entes à LPG e à PNAB.

VII. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

483. 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 12.343/2010, na Lei Complementar 195/2022, na Lei 14.399/2022, no Decreto 11.336/2023, no Decreto 11.453/2023 e no Decreto 11.740/2023, que:

a.1) estabeleça, para as ações sob o seu controle, cronogramas com as principais etapas, datas previstas para as entregas e setores responsáveis pelas ações:

a.1.1) com objetivo de integrar em um único sistema as informações relativas ao SNC, buscando, na sequência, a sua integração ao Sistema Nacional de Indicadores e Informações Culturais – SNICC (item 94);

a.1.2) para a atualização do Plano Nacional de Cultura (item 174, “a”);

a.1.3) para a conclusão da constituição da Comissão Intergestores Tripartite e para, junto com suas unidades vinculadas, garantir a efetiva integração dos sistemas setoriais existentes no âmbito federal (item 314, “a”);

a.2) intensifique as iniciativas direcionadas a estimular a institucionalização e a implementação do SNC pelos entes subnacionais, priorizando, nessa ação, a institucionalização e o fortalecimento dos Conselhos de Política Cultural (item 124, “a”, e item 274, “a.1”);

a.3) busque firmar termos de cooperação com entidades que congregam legisladores e casas legislativas dos entes subnacionais, tais como, União Nacional dos Legisladores e Legislativos Estaduais, União dos Vereadores do Brasil e Associação Brasileira de Câmaras Municipais, para conscientizar acerca da importância da institucionalização do SNC e, especialmente, da institucionalização dos Conselhos de Políticas Culturais, com a participação no mínimo paritária de representantes da sociedade civil (item 124, “c”, e item 274, “a.3”);

a.4) adote, até que ações mais estruturantes sejam implementadas, medidas mitigadoras de forma a garantir a institucionalização dos Conselhos de Política Cultural, como, por exemplo, mobilizações similares às adotadas para promover a adesão à LPG e à PNAB (item 274, “a.4”);

a.5) atualize periodicamente os materiais de formação relacionados com o Sistema Nacional de Cultura, com prioridade aos materiais de formação voltados para os Conselhos de Política Cultural, enfatizando, em todos os materiais, a importância dos componentes que integram o CPF da Cultura, promovendo sua ampla divulgação, se possível em articulação com os entes estaduais (item 124, “b”, e item 274, “a.2”);

a.6) desenvolva estratégias para capacitar os membros do Conselho Nacional de Política Cultural acerca dos temas atinentes ao PNC, tais como compreensão das metas e indicadores, do processo de revisão e do impacto das ações culturais previstas no Plano (item 187, “a.2”);

a.7) adote, em articulação com os órgãos gestores da cultura dos demais entes federados, as medidas necessárias para a promoção de programas de apoio à formação técnico-profissional no setor cultural, priorizando as principais necessidades identificadas para a execução da LPG e do PNAB (item 314, “c”);

a.8) promova ampla ação de capacitação voltada para comissões e fiscais dos termos de execução cultural (item 401, “c”);

a.9) realize ações formativas específicas sobre a elaboração do PAAR (item 426, “b”);

a.10) amplie a disponibilização das informações relativas ao SNC, de forma a contemplar, além do CPF da Cultura, os demais componentes previstos para o Sistema no art. 216-A da Constituição Federal (item 124, “d”);

- a.11) viabilize a obtenção de declaração anual sobre a manutenção do CPF da Cultura pelos entes subnacionais, acompanhada, quando necessário, do envio de documentos que promoveram alterações em relação ao exercício anterior (item 124, “e”);
- a.12) exerça em sua plenitude a função de coordenação prevista no § 6º do art. 3º da Lei 12.343/2010 no que se refere à recepção dos termos de adesão ao PNC, bem como na verificação do alinhamento dos planos dos entes subnacionais ao Plano Nacional (item 174, “b”);
- a.13) garanta a participação efetiva do CNPC no processo de monitoramento do Plano Nacional de Cultura (item 187, “a.1”);
- a.14) avalie a oportunidade de adotar inovação tecnológica no monitoramento do PNC, com o fomento à avaliação participativa, o fortalecimento da articulação institucional e o estímulo a avaliações abrangentes, baseadas em indicadores claros e bem construídos (item 187, “a.3”);
- a.15) estabeleça uma estratégia coordenada para a implementação do Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais:
- a.15.1) com a participação dos entes subnacionais, objetivando garantir a integração dos sistemas estaduais, distrital e municipais ao Sistema Nacional, prevendo as principais etapas, datas previstas para as entregas e setores responsáveis por cada uma das ações necessárias (item 227, “a”); e
- a.15.2) dialogando com a equipe do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos responsável pela Plataforma Transferegov, bem como órgãos e institutos de pesquisa e estatística, buscando garantir o intercâmbio das informações orçamentário-financeiras da LPG e da PNAB constantes daquela Plataforma para o SNIIC (item 227, “b”);
- a.16) disponibilize, aos entes subnacionais, minutas de relatórios de informação *in loco* e de execução financeira; minutas de atos de designação das comissões ou fiscais; minutas de pareceres sobre os relatórios de execução do objeto e os relatórios de execução financeira; e material orientativo sobre a análise de orçamentos (item 401, “b”);
- a.17) ante a boa prática relatada por entes subnacionais no sentido da celebração de acordos de cooperação com o Banco do Brasil para uso da plataforma BB Ágil, avalie a oportunidade de realizar tratativas junto à referida instituição bancária com o objetivo de auxiliar na viabilização de acordos entre o banco e os Estados e Municípios que receberem recursos da LPG e da PNAB, para uso da plataforma BB Ágil pelos beneficiários que firmarem termos de execução cultural, quando os entes assim desejarem (item 401, “d”);
- a.18) complemente, com a brevidade necessária, a regulamentação da PNAB, solucionando lacunas que remanesceram mesmo após a edição da Portaria – MinC 80/2023, especialmente no que se refere à disponibilização do modelo do PAAR e dos editais de chamamento público tratados no capítulo relativo à PNCV (item 426, “a”);
- a.19) edite, de forma mais célere, os atos específicos previstos no inciso I do caput do art. 19 do Decreto 11.740/2023, se possível já estabelecendo um cronograma para os próximos exercícios da PNAB, ao menos das ações sob a sua responsabilidade direta (item 426, “d”).
- a.20) considerando i) a possibilidade de paralisações na execução da LPG e da PNAB por força da legislação eleitoral; e ii) os riscos habitualmente identificados nas transições de gestões municipais, estabeleça critérios para solicitar relatórios parciais para a avaliação qualitativa das ações da Lei Paulo Gustavo executadas por parte dos entes municipais, especialmente nos municípios que receberam mais recursos, em conformidade com o previsto na parte final do § 4º do art. 24 do Decreto 11.525/2023, e tendo em vista o encerramento dos mandatos dos gestores municipais em 31/12/2024 (item 438, “a”);
- a.21) informe aos entes subnacionais que a institucionalização dos Conselhos de Política Cultural independe da aprovação da lei que trata do Sistema Nacional de Cultura, tendo em vista o disposto no § 4º do art. 216-A da Constituição Federal e a Declaração do México, da qual o Brasil é signatário, que prevê a participação da sociedade na tomada de decisões concernentes à atividade

cultural (item 274, “a.5”), e da importância de adotar os seguintes cuidados em relação aos seus Conselhos de Política Cultural:

- a.21.1) atentar para os prazos de vigência dos mandatos dos conselheiros, de modo a evitar que ocorram interregnos no funcionamento dos Conselhos (item 274, “a.5.1”);
- a.21.2) atentar para o preenchimento completo das representações da sociedade civil e do poder público nos Conselhos, inclusive das vagas previstas para suplentes (item 274, “a.5.2”);
- a.21.3) garantir o pleno exercício das funções consultiva, deliberativa e normativa pelo Conselho, especialmente no que se refere à sua participação na elaboração dos planos de cultura (item 274, “a.5.3”);
- a.21.4) adotar critérios democráticos para indicação dos representantes da sociedade civil, evitando prever a submissão dos nomes escolhidos à anuência do poder público (item 274, “a.5.4”);
e
- a.21.5) garantir, no mínimo, representação paritária entre a sociedade civil e o poder público, evitando quaisquer medidas que mitiguem a participação popular ou a paridade no âmbito do Conselho, tais como: considerar o dirigente do órgão gestor da cultura como presidente nato e/ou lhe atribuir o voto de minerva; permitir a participação de representantes de entidades estranhas ao setor cultural na representação da sociedade civil; não incluir o dirigente do órgão gestor entre os representantes do poder público, mas lhe garantir assento no Conselho, desequilibrando a divisão paritária dos participantes do Conselho, em detrimento da sociedade civil (item 274, “a.5.5”);
- a.22) oriente Estados, Distrito Federal e Municípios, sobretudo seus órgãos gestores da Cultura:
 - a.22.1) a implantarem ou atualizarem os respectivos Programas de Formação Cultural, Sistemas Setoriais de Cultura e Comissões Intergestores, em conformidade com os incisos IV, VIII e IX do § 2º do art. 216-A da CF (item 314, “b”);
 - a.22.2) ao examinarem as propostas culturais atinentes à LPG e à PNAB, a terem especial cuidado com o exame das medidas de acessibilidade, das contrapartidas e das planilhas orçamentárias, observando, em relação às últimas, se os valores orçados são compatíveis com os valores de mercado, em observância ao princípio da economicidade (item 401, “a.1”);
 - a.22.3) a designarem formalmente as comissões ou fiscais responsáveis pela fiscalização das ações culturais promovidas pela LPG e PNAB, especificando suas competências e responsabilidades (item 401, “a.2”);
 - a.22.4) a orientarem os beneficiários de recursos da LPG e da PNAB da necessidade da guarda da documentação comprobatória da execução dos termos de execução cultural, oferecendo-lhes apoio para que utilizem tecnologias simples, como, por exemplo, uso de nuvens e registros por meio de fotografias e vídeos de celulares, para se resguardarem em relação a demandas futuras sobre a comprovação fática e documental da realização dos projetos (item 401, “a.3”);
 - a.22.5) sempre que possível, a obterem dos beneficiários da LPG e da PNAB elementos que ajudem a comprovar a execução do objeto, tais como fotos e vídeos (item 401, “a.4”);
 - a.22.6) no âmbito da LPG e da PNAB, a adotarem cautelas adicionais em relação à seleção dos projetos, ao acompanhamento das ações e ao julgamento das prestações de contas dos projetos de valores mais expressivos (item 401, “a.5”);
 - a.22.7) a preverem a possibilidade de realizar, a qualquer tempo e de ofício, no âmbito da LPG e da PNAB, acompanhamento da execução do projeto, por meio de vistoria in loco, com o objetivo de esclarecer dúvidas acerca da sua evolução física e, quando for o caso, financeira, por atuação definida a partir de amostragem ou, ainda, para apuração de eventuais denúncias (item 401, “a.6”);
 - a.22.8) a adotarem as seguintes medidas, caso optem por se valer do previsto no art. 25, § 1º, II, e § 2º, do Decreto 11.453/2023: quando do credenciamento de instituição privada pela administração pública, que reste clara a obrigatoriedade de categorização da conta corrente em

apreço como conta de natureza pública, garantindo o acesso ao seu conteúdo ao órgão repassador, ao MinC e aos órgãos de controle, sem qualquer possibilidade de alegação de sigilo bancário; e quando facultada em edital de chamamento a escolha pelo agente cultural de instituição financeira, da necessidade de o agente informar à instituição bancária de que se trata de conta aberta para uso de recursos públicos, o que impõe a sua categorização como conta de natureza pública, cujo acesso ao seu conteúdo por parte do ente repassador, do MinC e dos órgãos de controle é garantido, sem qualquer possibilidade de alegação de sigilo bancário (item 401, “e”);

a.22.9) a adotarem o devido zelo na celebração das parcerias e/ou na contratação de produtos e serviços com os recursos destinados pelos arts. 17 e 18 do Decreto 11.525/2023 e arts. 13 e 14 do Decreto 11.740/2023, de forma a garantir que as finalidades legais dessas parcerias e contratações sejam atendidas, tanto no fornecimento de produtos e serviços de qualidade para a LPG e a PNAB, quanto no desenvolvimento de capacidades institucionais permanentes, que fortaleçam a estruturação dos órgãos gestores de cultura e do SNC como um todo (item 414, “a”);

a.22.10) a adotarem as medidas necessárias para a verificação do nível de segurança da informação fornecido por plataformas informatizadas eventualmente contratadas para a operacionalização de projetos da LPG e da PNAB, de forma a garantir a integridade e a segurança dos dados que tais sistemas armazenarão (item 414, “b”); e

a.22.11) ao selecionarem, no âmbito da PNAB, entidades e coletivos para recebimento dos recursos voltados ao fortalecimento da PNCV, a realizarem análise cuidadosa i) da capacidade técnico-operacional de tais entidades e coletivos para utilização dos recursos; ii) para a definição precisa dos valores que serão repassados; e iii) da capacidade do órgão/ente de realizar o acompanhamento periódico das entidades e coletivos, inclusive com ações pedagógicas, de forma a garantir a boa aplicação dos recursos (item 426, “c”);

a.23) oriente os órgãos gestores da Cultura dos governos estaduais para que busquem estabelecer, em suas estruturas, setores especialmente voltados para a articulação com os entes municipais, priorizando, inicialmente, a articulação para a execução da LPG e da PNAB, buscando a desconcentração territorial dos investimentos estaduais, nos termos, respectivamente, do art. 6º, § 1º, da Lei Complementar 195/2022 e do art. 8º, § 3º, da Lei 14.399/2022 (item 314, “d”); e

a.24) oriente os entes municipais para, durante a transição dos mandatos dos atuais prefeitos para seus sucessores, observar a importância de disponibilizar:

a.24.1) os dados parciais da execução da Lei Paulo Gustavo, viabilizando a execução de relatório parcial com avaliação qualitativa das ações executadas (item 438, “b.1”);

a.24.2) a informação sobre o saldo existente em 31/12/2024 nas contas específicas criadas para receber as transferências e gerir os recursos da Lei Paulo Gustavo (item 438, “b.2”);

a.24.3) a relação dos projetos beneficiados por recursos da Lei Paulo Gustavo, destacando seu estágio, os valores descentralizados e a receber, e a situação das prestações de contas (item 438, “b.3”);

a.24.4) as informações sobre a situação da execução orçamentária e financeira dos recursos recebidos por força da PNAB em 2023, destacando os valores liquidados, pagos, empenhados e inscritos em restos a pagar (item 438, “b.4”);

a.24.5) a relação dos projetos beneficiados por recursos da PNAB em 2023, destacando seu estágio, os valores descentralizados e a receber, e a situação das prestações de contas (item 438, “b.5”);

a.24.6) a relação dos beneficiários dos subsídios para manutenção de espaços artísticos e de ambientes culturais previstos alínea “b” do inciso I do caput do art. 7º da Lei nº 14.399, de 2022, informando sobre a situação de suas prestações de contas e das contrapartidas por ventura realizadas (item 438, “b.6”);

a.24.7) as informações necessárias à promoção das adequações orçamentárias e dos PAAR relativos aos planos de ação que venham a ser submetidos em 2024, no caso que não tenham sido concluídos até 31/12/2023 (item 438, “b.7”); e

a.24.8) a lista dos contemplados em editais e chamamentos realizados para execução de recursos relativos da PNAB recebidos em 2024 (item 438, “b.8”);

b) com fundamento no art. 250, III, do Regimento Interno do TCU e no art. 11 da Resolução – TCU 315/2020, **recomendar ao Conselho Nacional de Política Cultural**, tendo em vista as atribuições previstas no art. 8º da Lei 12.343/2010 e no art. 2º, VI, do Decreto 9.891/2019, que acompanhe e avalie efetivamente a execução do Plano Nacional de Cultura (item 187, “b”);

c) com fundamento no art. 9º da Resolução – TCU 315/2020, **dar ciência ao Ministério da Cultura** que a composição do Conselho Nacional de Política Cultural prevista no art. 4º do Decreto 9.891/2019 vai de encontro à composição paritária esperada para os conselhos de política cultural, especialmente em razão da previsão da escolha pelo poder público de uma personalidade com comprovado notório saber na área cultural (item 274, “b”);

d) **encaminhar** cópia do Relatório, do Voto e do Acórdão que vierem a ser proferidos aos seguintes órgãos e entidades: Ministério da Cultura, Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, Comissão de Educação e Cultura do Senado Federal, Comissão de Cultura da Câmara dos Deputados, Fórum Nacional dos Secretários e Dirigentes Estaduais de Cultura, Fórum Nacional dos Secretários e Dirigentes de Cultura das Capitais e Municípios Associados e Rede Nacional de Gestores Municipais de Cultura;

472.5. **determinar** à Unidade de Auditoria Especializada em Educação, Cultura, Esporte e Direitos Humanos que monitore o cumprimento das recomendações dirigidas ao Ministério da Cultura, e que defina o momento oportuno para a realização do 2º Ciclo deste Acompanhamento.

É o relatório.

VOTO

Em apreciação, relatório referente ao 1º ciclo do acompanhamento do Sistema Nacional de Cultura (SNC), realizado do dia 19/6/2023 a 27/3/2024, com o objetivo de mapear e contribuir para o aprimoramento dos componentes do SNC, nas esferas federal, estadual e municipal, em especial no tocante à avaliação da capacidade de condução das políticas públicas estabelecidas por meio das Leis Paulo Gustavo (LPG) e Aldir Blanc 2 (LAB 2), considerando-se as experiências da Lei Aldir Blanc 1 (LAB 1).

2. O trabalho, no âmbito federal, foi realizado junto ao Ministério da Cultura (MinC) e, em relação aos entes subnacionais, alcançou todos os Estados, o Distrito Federal, todas as capitais estaduais e alguns municípios selecionados, a saber: Anápolis/GO, Caruaru/PE, Caxias do Sul/RS, Iranduba/AM, Guarulhos/SP, Uberaba/MG e Vila Velha/ES.

II – Da Legislação Aplicável

3. A cultura, no âmbito da Constituição Federal (CF), é tratada em seção específica (Seção II) do Capítulo III, que cuida da educação, da cultura e do desporto, e está inserida no título que trata da ordem social (Título VIII). O texto constitucional (art. 215, § 3º) remete à lei do estabelecimento do Plano Nacional de Cultura (PNC) de duração plurianual e institui (*caput* do art. 216-A da CF) o Sistema Nacional de Cultura (SNC).

4. O PNC foi instituído e aprovado pela Lei 12.343/2010 e prorrogado pela Lei 14.468/2022 cuja vigência se encerra em 1º/12/2024. A Lei 12.343/2010 também criou o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC) e definiu o Conselho Nacional de Política Cultural, criado pelo Decreto 5.520/2005, como partícipe do processo de monitoramento e avaliação do PNC.

5. Por sua vez, o SNC consiste em um sistema “organizado em regime de colaboração, de forma descentralizada e participativa”, que “institui um processo de gestão e promoção conjunta de políticas públicas de cultura, democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da Federação e a sociedade, tendo por objetivo promover o desenvolvimento humano, social e econômico com pleno exercício dos direitos culturais” (*caput* do art. 216-A da CF).

6. Os princípios, componentes e conceitos estabelecidos, na Constituição Federal de 1988, para o SNC passaram a orientar o repasse federal de recursos para a cultura, a exemplo do disposto na Lei 13.018/2014 que instituiu a Política Nacional de Cultura Viva (PNCV).

7. Importante registrar que, em razão do estado de calamidade pública decorrente da pandemia causada pela covid-19, foi sancionada a Lei 14.017/2020, conhecida como Lei Aldir Blanc 1 (LAB 1), por força da qual a União repassou R\$ 3 bilhões aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, para aplicação em ações emergenciais de apoio ao setor cultural.

8. Ainda que aprovada num momento especial, a LAB 1 se alinha com “o regime de colaboração, de forma descentralizada e participativa”, previsto para a organização do SNC (art. 216-A, *caput*), e previu que os recursos deveriam ser transferidos pela União, preferencialmente, por meio dos fundos estaduais, municipais e distritais de cultura, instrumentos que devem integrar o componente “sistema de financiamento à cultura” dos entes federados.

9. Na sequência, a Lei Complementar 195/2022, Lei Paulo Gustavo (LPG), e a Lei 14.399/2022, Aldir Blanc 2 (LAB 2), foram além, deixando ainda mais clara a importância do SNC para a execução das políticas públicas por elas instituídas.

III – Da Visão Geral do Objeto

10. Permito-me, após essa breve retrospectiva da legislação, mencionar a visão geral do objeto deste acompanhamento bem definida no relatório que antecede este voto.

11. Nesse trabalho a equipe de auditoria definiu a questão central, qual seja; “Os componentes do SNC, nas esferas federal, estadual e municipal, estão devidamente estruturados, especialmente para conduzir as políticas públicas estabelecidas por meio da LPG e da LAB 2?” Tal questão foi subdividida em quatro subquestões, a saber:

8.1 Subquestão 1 – Estruturação do Sistema Nacional de Cultura na esfera federal: Os componentes do Sistema Nacional de Cultura na esfera federal estão estruturados em conformidade com o previsto no art. 216-A da Constituição Federal? (Capítulo III)

8.2 Subquestão 2 – Estruturação do Sistema Nacional de Cultura em âmbito subnacional: Os componentes do Sistema Nacional de Cultura dos estados, do Distrito Federal e dos municípios estão estruturados em conformidade com o previsto no art. 216-A? (Capítulo III)

8.3 Subquestão 3 – Atuação do Ministério da Cultura para operacionalização das Leis Paulo Gustavo e Aldir Blanc 2: As medidas adotadas, até o momento, pelo Ministério da Cultura são suficientes para garantir a execução e o controle das políticas públicas estabelecidas por meio das Leis Paulo Gustavo e Lei Aldir Blanc 2? (Capítulo IV)

8.4 Subquestão 4 – Estruturação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para operacionalização das Leis Paulo Gustavo e Aldir Blanc 2: As medidas adotadas, até o momento, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios garantem a estrutura necessária para a execução e o controle das políticas públicas estabelecidas por meio das Leis Paulo Gustavo e Lei Aldir Blanc 2, a partir das medidas de operacionalização adotadas para a LAB 1? (Capítulo IV)

12. Definidas a questão e as subquestões de auditoria, os achados encontrados se referem à Estruturação do SNC e à operacionalização da LPG (Lei Complementar 195/2022) e da PNAB (Política instituída pela Lei 14.399/2022 – LAB 2).

13. Após a análise dos comentários do gestor, a equipe responsável pelo presente trabalho elaborou um conjunto de 49 recomendações (itens e subitens), bem como propôs:

dar ciência ao Ministério da Cultura que a composição do Conselho Nacional de Política Cultural prevista no art. 4º do Decreto 9.891/2019 vai de encontro à composição paritária esperada para os conselhos de política cultural, especialmente em razão da previsão da escolha pelo poder público de uma personalidade com comprovado notório saber na área cultural.

14. Discuto, de maneira prévia, o encaminhamento, não por discordar na essência do proposto, mas por entender que as recomendações constantes da avaliação da equipe técnica devem compor um plano de ação a ser elaborado e desenvolvido pelo Ministério da Cultura e, por isso, observo que deve o órgão desenvolver um plano de ação que contemple as recomendações discutidas neste voto, sem prejuízo de que tal planejamento também englobe questões julgadas relevantes pelo MinC na implementação do Sistema Nacional de Cultura e seus componentes.

15. Uma vez exposto que as recomendações propostas deverão compor um plano de ação a ser elaborado pelo MinC, avalio o exposto pela unidade instrutiva.

IV – Da Estruturação do SNC

16. No tocante à Estruturação do SNC, capítulo III do relatório de auditoria, observo que as recomendações foram direcionadas ao Ministério da Cultura e, portanto, por entender necessária a elaboração de um plano de ação para contemplar as medidas, me permito ser sucinto no exame. Foram listados os seguintes achados, com a numeração original do relatório precedente:

(a) Achado 3.1 – Não regulamentação do SNC;

(b) Achado 3.2 – Fragilidade no acompanhamento das adesões ao SNC e das institucionalizações dos sistemas locais de cultura;

(c) Achado 3.3 – Baixos níveis de adesão ao SNC e de institucionalização dos sistemas locais de cultura;

- (d) Achado 3.4 – Fragilidades nos Planos de Cultura nacional e dos entes subnacionais;
- (e) Achado 3.5 – Deficiência no acompanhamento do Plano Nacional de Cultura;
- (f) Achado 3.6 – Fragilidades nos Sistemas de Indicadores e Informações Culturais federal e dos entes subnacionais;
- (g) Achado 3.7 – Fragilidades nos Conselhos de Política Cultural;
- (h) Achado 3.8 – Não estruturação dos Fundos de Cultura pelos entes subnacionais; e
- (i) Achado 3.9 – Fragilidades na constituição dos Programas de Formação Cultural e das Comissões Intergestores dos entes subnacionais.

17. Registro a minha concordância com o encaminhamento proposto para os achados “3.1” e “3.2”, também acolho com ajustes as propostas dos achados “3.3”, “3.5”, “3.6” e 3.8” e adiro, ainda, com pequenos ajustes ao sugerido nos achados 3.7 e 3.9.

18. Em relação às fragilidades nos conselhos de política cultural (achado 3.7) e na constituição dos programas de formação cultural e das comissões intergestores dos entes subnacionais (achado 3.9), registro que a determinação para a elaboração do plano de ação proposto contempla, na essência, as recomendações expostas pela equipe de auditoria, contudo, destaco, que o desenvolvimento da estratégia coordenada e as próprias orientações do Ministério da Cultura encontram limitações na efetiva participação e adesão dos entes subnacionais às diretrizes legais e normativas. Por isso, me preocupei em registrar a necessidade de integração com os entes subnacionais, mas, naquilo que couber.

19. As recomendações propostas e que, eventualmente, não constam na determinação do plano de ação da parte dispositiva deste acórdão, foram entendidas como já em execução pelo Ministério da Cultura e que já compõem a rotina do órgão, logo, dispensáveis, o que não impede que continuem a ser verificadas nos próximos ciclos de acompanhamento.

20. No tocante à ciência proposta ao Ministério da Cultura do achado “3.7”, deixo de acolhê-la, pois não constatei os fundamentos da conclusão no sentido de que a composição do Conselho Nacional de Política Cultural, prevista no art. 4º do Decreto 9.891/2019, vai de encontro à composição paritária esperada para os conselhos de política cultural, especialmente em razão da previsão da escolha pelo poder público de “uma personalidade com comprovado notório saber na área cultural” (art. 4º, inciso VIII, alínea “a”, do referido Decreto).

V – Da Operacionalização da LPG e da Política Nacional Aldir Blanc

21. Por sua vez, em relação à operacionalização da LPG e da Política Nacional Aldir Blanc (PNAB), foram listados três achados:

(i) Achado 4.1 – Fragilidades do modelo de prestação de contas estabelecido pela LPG e pelo Decreto 11.453/2023;

(iii) Achado 4.2 – Risco de contratação de entidades sem expertise e estrutura adequadas para prestar apoio à operacionalização da LPG e da PNAB; e

(iii) Achado 4.3 – Atraso e incompletude na regulamentação da PNAB.

22. No Capítulo IV do relatório de auditoria, a equipe avaliou diversos aspectos, em especial, aqueles relacionados à boa e regular aplicação dos recursos, abordou desde as dificuldades em relação à guarda de documentos até atraso na regulamentação da PNAB.

23. Da atenta leitura do capítulo, percebi a existência de diversas fragilidades apontadas para as quais não foram propostas recomendações ao MinC. A maior parte dos encaminhamentos relaciona-

se à função e à atuação orientativa do Ministério da Cultura junto aos outros entes federados e, de fato, as ações estariam a cargo e sob a incumbência dos entes subnacionais.

24. Louvo o esforço e o detalhado quadro apresentado acerca da operacionalização da LPG e da PNAB, em especial, em relação às fragilidades identificadas que precisam ser devidamente consideradas e merecem reflexão do MinC.

25. Como bem lembrado pela unidade instrutiva, o art. 216-A da Carta Magna, incluído na CF pela EC 71/2012, dispõe que o SNC deve ser “organizado em regime de colaboração, de forma descentralizada e participativa” e tem como princípios, entre outros, a “descentralização articulada e pactuada da gestão dos recursos e das ações” e a “ampliação progressiva dos recursos contidos nos orçamentos públicos para a cultura”.

26. Dessa forma, a implementação da política e a garantia de que os recursos destinados sejam, efetivamente, aplicados nas ações culturais não dispensam mecanismos de controle que, embora devam ser sempre simplificados e de fácil acesso e uso, sejam efetivos e inibitórios da malversação dos valores destinados.

27. A meu ver, a definição de indicadores, informações e meios de mensurar a adequação do desenvolvimento da política e, por consequência, do acesso à cultura por todos os brasileiros, perpassa pela garantia de que os recursos, efetivamente, estejam sendo apropriados adequadamente e não desvirtuados, desperdiçados ou mesmo dolosamente desviados.

28. Nesse sentido, em que pese entender, alinhado à equipe de auditoria, a necessidade constante de orientação do MinC aos entes subnacionais, reputo imprescindível que o Ministério considere alguns pontos aprofundados no relatório e reflita sobre a necessidade de fazer constar os apontamentos constantes deste relatório nos seus instrumentos destinados ao apoio realizado por meio das transferências de recursos federais.

29. O primeiro achado do capítulo IV, “Fragilidades do modelo de prestação de contas estabelecido pela LPG e pelo Decreto 11.453/2023”, listou quatro fragilidades que não podem ser ignoradas pelo MinC e merecem estudo aprofundado e reflexão a constar do plano de ação a ser desenvolvido.

30. Conforme bem tratado no relatório, a prestação de contas é um mecanismo fundamental na gestão dos recursos públicos, serve como um instrumento de transparência e responsabilidade na administração financeira. A sua face financeira não se reveste de mera formalidade ou de formalismo excessivo a dificultar o desenvolvimento da política, trata-se de um dos mecanismos que auxiliam o controle na fiscalização dos recursos.

31. Entendo pertinente que os projetos culturais a serem apoiados com recursos federais contenham salvaguardas para mitigar as fragilidades encontradas pela equipe de auditoria. Nesse sentido, verifico que no plano de ação a ser desenvolvido pelo MinC há que se discutir e propor medidas em relação ao modelo de prestação de contas instituído para mitigar ou eliminar as seguintes fragilidades:

- a) inexistência de níveis de controle diferenciados para projetos de portes diferentes;
- b) dificuldades relativas à guarda da documentação;
- c) possibilidade de abertura de contas bancárias em instituições privadas; e
- d) ausência de detalhamento dos orçamentos aprovados.

32. Entendo, também, necessário que os estudos a serem realizados pelo MinC para a elaboração do plano de ação considerem e avaliem a possibilidade de o órgão desenvolver, implementar e disponibilizar aos entes subnacionais uma plataforma ou sistemas para executar a LPG,

de modo, inclusive, a integrar as informações ao SNC e ao Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC).

33. Quanto ao segundo achado do capítulo, “Risco de contratação de entidades sem expertise e estruturas adequadas para prestar apoio à operacionalização da LPG e da PNAB”, consignou-se no relatório que, em razão da possibilidade da destinação dos recursos prevista nos arts. 17 e 18 do Decreto 11.525/2023 e arts. 13 e 14 do Decreto 11.740/2023 (contratação de universidades e entidades sem fins lucrativos para determinados serviços), há risco de que esse tipo de contratação leve ao desenvolvimento de um mercado próprio, do qual prolifere uma série de entidades novas e sem a devida experiência, com vistas a prestar serviços e fornecer produtos à Administração sem a qualidade esperada.

34. A unidade instrutiva também fez uma reflexão em seu relatório, ainda que no tópico antecedente a este, acerca das regras do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) estabelecidas pela Lei 13.019/2014.

35. Observo que os pontos ali tratados devem ser considerados pelo MinC, em conjunto com os aqui discutidos. Entendo existir a oportunidade para, com a parcimônia que o caso requer, propor alterações legislativas ou mesmo regulamentares. De toda forma, nada impede que, por meio de legislação infralegal, o MinC, além das proposições já estabelecidas e que constarão da proposta de acórdão, discipline comandos normativos a serem obedecidos pelos entes subnacionais nos projetos que envolvam as transferências voluntárias do Ministério.

36. No tocante ao achado “4.3 – Atraso e incompletude na regulamentação da PNAB”, a equipe de auditoria recomenda ao MinC a complementação acerca da regulamentação da PNAB, bem como a edição de atos específicos previstos no inc. I, *caput*, do art. 19 do Decreto 11.740/2023, em especial das ações sob a sua responsabilidade.

37. A informação prestada pelo MinC, no sentido de que se encontra em fase de elaboração a proposta para a regulamentação da PNAB vai ao encontro das recomendações sugeridas, conforme admitido pela equipe, e, portanto, ante a amplitude e complexidade do plano de ação proposto, entendo dispensável item específico sobre esta questão, sem prejuízo de que nos ciclos de acompanhamento subsequentes seja o ponto avaliado.

38. Por fim, em relação a este capítulo, proponho, para não ser prolixo neste voto, que o MinC, ao discutir e refletir sobre as medidas a serem adotadas para mitigar os riscos de desvios dos recursos federais aportados, utilize além do abordado neste voto, as considerações, avaliações e propostas de recomendações do relatório direcionadas aos entes subnacionais, que são minudentes no diagnóstico, mas que, a meu ver, dispensáveis constar na parte dispositiva deste acórdão.

VI – Do Achado complementar

39. A equipe de auditoria ainda registrou um achado complementar, qual seja; “Achado 5.1 – Execução dos recursos da LPG e da PNAB em ano eleitoral e possibilidade de que as prestações de contas sejam realizadas por prefeitos sucessores”.

40. Adiro ao que foi proposto em relação a este achado e acato a proposta de recomendação.

Com essas considerações, voto pela aprovação da minuta de acórdão que submeto à apreciação do Plenário.

TCU, Sala das Sessões, em 28 de agosto de 2024.

Ministro VITAL DO RÊGO



Relator

ACÓRDÃO Nº 1772/2024 – TCU – Plenário

1. Processo TC 019.483/2023-6.
2. Grupo I – Classe de Assunto VII – Acompanhamento
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Interessada: Secretaria-executiva do Ministério da Cultura (03.221.904/0001-35).
4. Órgão/Entidade: Ministério da Cultura.
5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: 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 referentes ao 1º Ciclo do acompanhamento do Sistema Nacional de Cultura (SNC), que visa mapear e contribuir para o aprimoramento dos componentes do SNC, nas esferas federal, estadual e municipal, em especial no tocante à avaliação da capacidade de condução das políticas públicas estabelecidas por meio das Leis Paulo Gustavo (LPG) e Aldir Blanc 2 (LAB 2), considerando-se as experiências da Lei Aldir Blanc 1 (LAB 1);

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. determinar ao Ministério da Cultura (MinC) que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, elabore plano de ação que contenha cronograma com as principais etapas, datas previstas para as entregas e setores responsáveis para as ações sob o seu controle, sem prejuízo de que, caso entenda cabível, inicie, desde já, sua implementação, e que considere:

9.1.1. a integração em um único sistema das informações relativas ao SNC, buscando, na sequência, a sua integração ao Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC), bem como avaliar a conveniência e oportunidade de, neste sistema ou plataforma, disponibilizar ferramental adequado para que os entes federativos e executores das políticas de cultura utilizem para guarda de dados e documentação referentes às prestações de contas;

9.1.2. a atualização periódica dos materiais de formação relacionados com o Sistema Nacional de Cultura, com prioridade aos materiais de formação voltados para os Conselhos de Política Cultural, bem como amplie a disponibilização das informações relativas ao SNC, de forma a contemplar, além do CPF da Cultura, os demais componentes previstos para o sistema no art. 216-A da Constituição Federal;

9.1.3. o desenvolvimento de uma estratégia coordenada, no que for possível, com a participação dos entes subnacionais, para a implementação do Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais que:

9.1.3.1. contemple a integração dos sistemas estaduais, distrital e municipais ao Sistema Nacional;

9.1.3.2. envolva, se possível, a equipe do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos responsável pela plataforma Transferegov, bem como os órgãos e institutos de pesquisa e estatística, com o intuito de garantir o intercâmbio das informações orçamentário-financeiras da LPG e da Política Nacional Aldir Blanc de Fomento à Cultura (PNAB) constantes daquela Plataforma para o SNIIC.

9.1.4. a adoção de medidas necessárias, em articulação com os órgãos gestores da cultura dos demais entes federados, para a promoção de programas de apoio à formação técnico-profissional no setor cultural, priorizando as medidas identificadas para a execução da LPG e do PNAB;

9.1.5. a conclusão da constituição da Comissão Intergestores Tripartite de forma a garantir a efetiva integração dos sistemas setoriais existentes no âmbito federal;

9.1.6. estratégias para capacitar os membros do Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC) acerca dos temas atinentes ao PNC, tais como compreensão das metas e indicadores, do processo de revisão e do impacto das ações culturais previstas no Plano, bem como a oportunidade de adotar inovação tecnológica no monitoramento do PNC, com o fomento à avaliação participativa, o fortalecimento da articulação institucional e o estímulo a avaliações abrangentes, baseadas em indicadores claros e bem construídos;

9.1.7. formas de garantir a participação efetiva do CNPC no processo de monitoramento do Plano Nacional de Cultura;

9.1.8. nos projetos culturais a serem apoiados com recursos federais, a previsão e implementação de salvaguardas para mitigar ou eliminar as fragilidades encontradas neste acompanhamento (descritas nos subitens a seguir), de forma a adequar o modelo de prestação de contas atualmente instituído:

9.1.8.1. inexistência de níveis de controle diferenciados para projetos de portes diferentes;

9.1.8.2. dificuldades relativas à guarda da documentação;

9.1.8.3. possibilidade de abertura de contas bancárias em instituições privadas;

9.1.8.4. ausência de detalhamento dos orçamentos aprovados;

9.1.9. a possibilidade de o órgão desenvolver, implementar e disponibilizar aos entes subnacionais uma plataforma ou sistemas para executar a LPG, associando-a, naquilo que couber, ao disposto no item 9.1.1 acima;

9.1.10. a possibilidade de se fixar comandos normativos, alinhados à Lei 13.019/2014 (Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil), a serem obedecidos pelos entes subnacionais nos instrumentos que viabilizem transferências voluntárias dos recursos federais que tenham por objetivo reduzir ou eliminar o risco de contratação de entidades sem expertise e estrutura adequadas para prestar apoio à operacionalização da LPG e da PNAB.

9.2. recomendar ao Ministério da Cultura, naquilo que envolva a participação, a interação e a existência de atribuições concorrentes com os entes subnacionais, que promova o desenvolvimento de mecanismos e estratégias para que:

9.2.1. viabilize a obtenção de declaração anual sobre a manutenção do CPF da Cultura pelos entes subnacionais, acompanhada, quando necessário, do envio de documentos que promoveram alterações em relação ao exercício anterior;

9.2.2. conscientize os Estados, Municípios e o Distrito Federal de que a institucionalização dos Conselhos de Política Cultural independe da aprovação da lei que trata do Sistema Nacional de Cultura, tendo em vista o disposto no § 4º do art. 216-A da Constituição Federal e a Declaração do México, da qual o Brasil é signatário, que prevê a participação da sociedade na tomada de decisões concernentes à atividade cultural (item 274, “a.5”), e da importância de adotar os seguintes cuidados em relação aos seus Conselhos de Política Cultural:

9.2.2.1. atentar-se para os prazos de vigência dos mandatos dos conselheiros, de modo a evitar que ocorram interregnos no funcionamento dos Conselhos;

9.2.2.2. atentar-se para o preenchimento completo das representações da sociedade civil e do poder público nos Conselhos, inclusive das vagas previstas para suplentes;

9.2.2.3. garantir o pleno exercício das funções consultiva, deliberativa e normativa pelo Conselho, especialmente no que se refere à sua participação na elaboração dos planos de cultura;

9.2.2.4. adotar critérios democráticos para indicação dos representantes da sociedade civil, evitando prever a submissão dos nomes escolhidos à anuência do poder público; e

9.2.2.5. garantir, no mínimo, representação paritária entre a sociedade civil e o poder público, evitando quaisquer medidas que mitiguem a participação popular ou a paridade no âmbito do Conselho, tais como: considerar o dirigente do órgão gestor da cultura como presidente nato e/ou lhe atribuir o voto de minerva; permitir a participação de representantes de entidades estranhas ao setor

cultural na representação da sociedade civil; não incluir o dirigente do órgão gestor entre os representantes do poder público, mas lhe garantir assento no Conselho, desequilibrando a divisão paritária dos participantes do Conselho, em detrimento da sociedade civil;

9.2.3. esclareça-se aos órgãos gestores de cultura dos Estados e Municípios a necessidade de implantarem ou atualizarem os respectivos Programas de Formação Cultural, Sistemas Setoriais de Cultura e Comissões Intergestores, em conformidade com os incisos IV, VIII e IX do § 2º do art. 216-A da CF;

9.2.4. reflita e avalie a possibilidade de implementar as considerações, avaliações e propostas de recomendações do relatório dispostas no Cap. IV. Operacionalização da LPG e da PNAB direcionadas aos entes subnacionais;

9.3. recomendar ao MinC, considerando a possibilidade de paralisações na execução da LPG e da PNAB por força de impedimentos decorrentes da legislação eleitoral e os riscos habitualmente identificados nas transições de gestões municipais, que:

9.3.1. estabeleça critérios para solicitar relatórios parciais para a avaliação qualitativa das ações da Lei Paulo Gustavo executadas por parte dos entes municipais, especialmente nos municípios que receberam mais recursos, em conformidade com o previsto na parte final do § 4º do art. 24 do Decreto 11.525/2023, e tendo em vista o encerramento dos mandatos dos gestores municipais em 31/12/2024;

9.3.2. oriente aos entes municipais para, durante a transição dos mandatos dos atuais prefeitos para seus sucessores, observar a importância de disponibilizar:

9.3.2.1. os dados parciais da execução da Lei Paulo Gustavo, viabilizando a execução de relatório parcial com avaliação qualitativa das ações executadas;

9.3.2.2. a informação sobre o saldo existente em 31/12/2024 nas contas específicas criadas para receber as transferências e gerir os recursos da Lei Paulo Gustavo;

9.3.2.3. a relação dos projetos beneficiados por recursos da Lei Paulo Gustavo, destacando seu estágio, os valores descentralizados e a receber, e a situação das prestações de contas;

9.3.2.4. as informações sobre a situação da execução orçamentária e financeira dos recursos recebidos por força da PNAB em 2023, destacando os valores liquidados, pagos, empenhados e inscritos em restos a pagar;

9.3.2.5. a relação dos projetos beneficiados por recursos da PNAB em 2023, destacando seu estágio, os valores descentralizados e a receber, e a situação das prestações de contas;

9.3.2.6. a relação dos beneficiários dos subsídios para manutenção de espaços artísticos e de ambientes culturais previstos na alínea “b” do inciso I do *caput* do art. 7º da Lei 14.399, de 2022, informando sobre a situação de suas prestações de contas e das contrapartidas por ventura realizadas;

9.3.2.7. as informações necessárias à promoção das adequações orçamentárias e dos PAAR relativos aos planos de ação que venham a ser submetidos em 2024, no caso que não tenham sido concluídos até 31/12/2023; e

9.3.2.8. a lista dos contemplados em editais e chamamentos, realizados para execução de recursos relativos à PNAB e recebidos em 2024.

9.4. recomendar ao Conselho Nacional de Política Cultural que acompanhe e avalie a execução do PNC, em conformidade com o previsto no art. 8º da Lei 12.343/2010 e no art. 2º, inciso VI, do Decreto 9.891/2019;

9.5. retornar os autos à Unidade de Auditoria Especializada em Educação, Cultura, Esporte e Direitos Humanos para que monitore o cumprimento das recomendações dirigidas ao Ministério da Cultura e que defina o momento oportuno para a realização do 2º ciclo deste acompanhamento.

10. Ata nº 35/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 28/8/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1772-35/24-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (na Presidência), Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Vital do Rêgo (Relator), Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministro-Substituto presente: Marcos Bemquerer Costa.

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral