

GUIA DE PRESTAÇÃO DE CONTAS DE PROJETOS CULTURAIS PARA GESTORES PÚBLICOS MUNICIPAIS: CONSTRUÇÃO E VALIDAÇÃO

MARCOS SALMO LIMA BARRETO

Universidade Federal do Ceará

RAPHAEL BARBOSA FERREIRA SILVA

Universidade Federal do Ceará

MAYRA WATANABE KOKETSU

Universidade Federal do Ceará

ALESSANDRA CARVALHO DE VASCONCELOS

Universidade Federal do Ceará

Resumo

Este artigo tecnológico tem como objetivo propor um guia que instrumentaliza os órgãos de cultura na formulação de exigências, análise e julgamento das prestações de contas de projetos culturais financiados com recursos da Política Nacional Aldir Blanc (PNAB) e do Marco Regulatório do Fomento à Cultura (MRFC), com foco na aplicação municipal. Para tanto, foi realizada uma tradução das normas em fluxos operacionais e modelos práticos adaptados às Secretarias da Cultura. Fundamentado em diretrizes e na legislação federal vigente, na literatura sobre controladoria governamental e nos pressupostos da *accountability* aplicada à cultura, o guia busca preencher lacuna existente na produção de referenciais instrucionais sistematizados, promovendo padronização procedimental e segurança na fiscalização de obrigações pactuadas em editais públicos de fomento. A metodologia adotada é qualitativa e aplicada, combinando análise documental e abordagem de pesquisa participante. O guia propõe uma contribuição prática relevante visto que resultou na transposição dos dispositivos legais em diagramas operacionais, modelos técnicos e roteiros práticos, adequados à realidade dos entes municipais, assegurando acessibilidade metodológica e segurança jurídico-administrativa. O guia proposto foi submetido à validação empírica junto a especialistas atuantes em contextos diversos dos estados do Ceará, Paraíba e Distrito Federal, os quais confirmaram sua aderência, aplicabilidade e relevância técnico-institucional.

Palavras-chave: Controladoria governamental, *Accountability* aplicada à cultura, Política Nacional Aldir Blanc, Marco Regulatório de Fomento à Cultura, Gestão municipal.

1. Contextualização

Nos últimos três anos, observa-se um avanço expressivo na alocação de recursos públicos para os municípios brasileiros aplicarem no setor cultural, impulsionado pela promulgação da Lei Federal nº 14.399/2022, que instituiu a Política Nacional Aldir Blanc de Fomento à Cultura (PNAB) como política pública permanente. Com previsão de repasse de R\$ 15 bilhões ao longo de no mínimo cinco anos, a PNAB consolidou-se como um dos maiores programas estruturantes de financiamento cultural descentralizado do país (Brasil, 2022).

Esse cenário foi reforçado com a edição da Lei Federal nº 14.903/2024, que institui o Marco Regulatório do Fomento à Cultura (MRFC), criando um regime jurídico específico para o fomento cultural no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. A nova legislação estabelece distinções claras entre os instrumentos de fomento e os de contratação pública, fundamentando-se em princípios como a valorização da diversidade cultural, a participação social e a gestão responsável dos recursos públicos (Brasil, 2024a).

Pretende-se com este artigo tecnológico, contribuir para preencher uma lacuna nos campos acadêmico e profissional, no tocante a escassez de referenciais instrucionais que

viabilizem a padronização dos procedimentos administrativos e assegurem estabilidade normativa e segurança jurídica na análise, controle e fiscalização das obrigações estabelecidas nos editais de fomento cultural. Tal ausência de diretrizes estruturadas compromete não apenas a efetividade da gestão cultural, mas também fragiliza a conformidade legal no âmbito das políticas públicas culturais e os mecanismos de *accountability*, que impõem a todos que servem ao interesse público (agentes culturais fomentados, servidores, gestores, dirigentes e governantes), a obrigação de atuar dentro da legalidade e de tornar público seus atos mediante prestação de contas clara e transparente. Trata-se de um dever de exposição responsável, essencial à legitimidade e ao controle democrático da gestão pública (Gonçalves, 2011).

A constatação da carência de padronização de critérios técnicos, da inexistência de protocolos metodológicos e da fragilidade das capacidades institucionais no âmbito das administrações municipais suscitou a necessidade de refletir criticamente sobre a construção de instrumentos estruturantes destinados à exigência, análise e julgamento das prestações de contas de projetos culturais financiados com fundamentação legal na PNAB e no MRFC. Tal iniciativa visa não apenas resguardar a eficácia das políticas culturais descentralizadas, mas também assegurar a integridade dos princípios republicanos do controle, da transparência pública e da *accountability* alicerçados na controladoria governamental. Para Buta, Teixeira e Schurgelies (2018), isso é um processo tridimensional e contínuo, composto por transparência, prestação de contas e responsabilização. Esse conceito fundamenta a necessidade de assegurar, nas políticas culturais, a integridade dos princípios do controle, da transparência e da responsabilização como eixos da boa governança no âmbito da gestão cultural pública.

Dessa forma, este artigo tecnológico tem como objetivo propor um guia que instrumentaliza os órgãos da cultura na formulação de exigências, análise e julgamento das prestações de contas de projetos culturais financiados com recursos da PNAB e do MRFC, com foco na aplicação municipal. Para tanto, buscar-se-á: i) sistematizar os normativos que regulam a prestação de contas no âmbito da PNAB e do MRFC, com foco na sua aplicação nos municípios; ii) elucidar os procedimentos legais em fluxos operacionais, modelos práticos e orientações claras, orientadas para o uso dos órgãos municipais da cultura e dos agentes culturais; e iii) promover a cultura do controle, da transparência e da responsabilização compartilhada por meio da estruturação de um instrumento didático que qualifique a atuação dos gestores públicos na prestação de contas de projetos culturais.

Almeja-se, assim, não apenas a exposição dos fundamentos legais, mas a consolidação de uma cultura organizacional, ancorada nos princípios do controle, da transparência e da *accountability*, que “não se limita à premissa da prestação de contas, mas se encarrega também de definir os objetos e fenômenos sobre os quais se devem prestar contas” (Nakagawa, Relvas, & Dias, 2007, p. 93). Sob esse olhar, compreende-se a controladoria como unidade organizacional estratégica incumbida da concepção, estruturação, implementação e permanente aprimoramento de um sistema integrado de informações operacionais, financeiras e contábeis, indispensável à racionalização dos processos decisórios em entidades públicas ou privadas, com ou sem fins lucrativos (Oliveira, Perez Junior, & Silva, 2013).

Neste artigo tecnológico, considera-se que a controladoria governamental deve atuar como orientadora do processo decisório e da governança, assegurando legalidade, efetividade e transparência no uso dos recursos públicos por meio de mecanismos de prestações de contas. Para Silva *et al.* (2017, p. 128), “a controladoria possui responsabilidades bem definidas e distintas das demais áreas operacionais de apoio, pois é de sua incumbência auxiliar a alta gestão no esforço para que as decisões tomadas assegurem a otimização do resultado da organização.” A articulação entre a controladoria governamental e o órgão gestor da cultura, contribui para o avanço da gestão cultural, como setores do processo, evidenciados na propositura do presente guia que integra os princípios da controladoria governamental com os

fundamentos do fomento cultural. Destaca-se ainda que a interação orgânica da controladoria com os demais setores confere-lhe uma visão sistêmica e transversal da organização, permitindo a apreensão ampliada de seu funcionamento operacional (Silva *et al.*, 2017).

A natureza qualitativa deste artigo respalda-se em um tratamento prático dos normativos legais, no recorte da prestação de contas. Trata-se de uma pesquisa documental, ancorada na construção de um produto formativo, o guia, concebido como instrumento de orientação para o uso de gestores municipais. A abordagem alinha-se à pesquisa aplicada, voltada à resolução de problemas enfrentados pelas administrações municipais, no que tange à operacionalização dos mecanismos de prestações de contas no âmbito do fomento cultural.

2. Descrição do guia para gestores municipais

O guia voltado à qualificação da gestão cultural no âmbito municipal foi concebido para prover suporte técnico-operacional aos respectivos entes federativos na condução dos procedimentos de prestação de contas de projetos oriundos de fomento cultural, promovendo a institucionalização dos princípios da *accountability* e da controladoria governamental. Fundamentado nas diretrizes da PNAB e do Marco Regulatório do Fomento à Cultura, o guia propõe um arcabouço técnico-normativo que transcende o formalismo da prestação de contas, compreendendo-a como prática substantiva de responsabilização pública, sustentada pela transparência, eficiência na aplicação dos recursos públicos e legitimidade dos processos de controle na gestão cultural. O artigo tecnológico foi estruturado em três eixos interdependentes.

O primeiro, de levantamento e análise normativa, consistiu na sistematização crítica das normas legais e infralegais que regulam o fomento cultural no Brasil, com destaque para a PNAB, o MRFC, o Decreto nº 11.740/2023 e a Instrução Normativa nº 17/2024 do Ministério da Cultura (MinC), além da análise de pareceres jurídicos e orientações técnicas das instâncias federais. O segundo eixo, de sistematização prática, incorporou a *expertise* dos autores na atuação como consultores técnicos em administrações municipais, na operacionalização de editais nacionais, como o Programa Rumos Itaú Cultural, e na controladoria de instituição privada com atuação em fomento cultural de âmbito nacional. Essa vivência permitiu a identificação dos principais gargalos operacionais enfrentados na prestação de contas, resultando na tradução das exigências legais em procedimentos replicáveis e adaptados às capacidades institucionais locais. Por fim, o eixo de validação compreendeu a apresentação do conteúdo preliminar do guia em entrevistas semiestruturadas com especialistas da gestão cultural municipal, assegurando a aderência do guia às realidades dos entes subnacionais.

O guia está organizado em seções temáticas progressivas, acompanhando o ciclo de vida da prestação de contas. Sua estrutura textual contempla uma fundamentação teórico-normativa, incorporando os princípios previstos no art. 37 da Constituição Federal, dos conceitos da *accountability* e da controladoria governamental enquanto função de apoio ao desempenho institucional (Silva *et al.*, 2017).

Evidenciou-se a capacidade de reprodutibilidade técnica e adaptabilidade institucional do guia, possibilitando sua aplicação em municípios com diferentes níveis de maturidade administrativa e capacidade operacional. O guia apresenta instruções operacionais, expressas em tabelas e figuras, assim como delimita as atribuições funcionais dos órgãos e agentes envolvidos, prevenindo sobreposições de competências e lacunas de responsabilização no ciclo de execução e fiscalização de projetos culturais.

3. Revisão normativa e da literatura

3.1 Complexidade, desafios e marcos regulatórios da gestão cultural municipal

A gestão cultural, em âmbito municipal, revela-se como um campo de alta complexidade e transversalidade situado na interseção entre o simbólico, o econômico e o institucional. Rubim, Vilutis e Oliveira (2021) apontam que a gestão cultural reconhece a

necessidade de integrar-se a diversas áreas para ampliar o impacto das políticas públicas. Rubim (2019, p. 11) afirma que “a gestão da cultura lida com a administração financeira, de pessoal, de espaços, de infraestruturas, de recursos materiais, como qualquer gestão. Mas ela trata, especialmente, da programação das atividades culturais”. Assim, tornam-se preeminentes competências técnicas, sensibilidade política e conhecimento das especificidades territoriais.

Em outras palavras, a gestão cultural não pode ser compreendida como uma prática simples ou singular. Ao contrário, ela envolve uma complexa articulação entre políticas públicas, processos sociais, diversos agentes, expressões artísticas e culturais, sociedade, heterogeneidades institucionais e marcos regulatórios, conforme destaca Rubim (2019). Calabre (2009, p. 90) menciona que a cultura “é um campo da administração pública como os outros e requer planejamento, avaliação, integração das ações com as políticas propostas”. Nesse sentido, Rubim (2019) adverte que em muitos contextos da gestão cultural, ainda há uma carência de procedimentos bem estruturados e sistemáticos. Um dos grandes desafios da gestão cultural, à luz do que propõe Gautier (2003), está na dificuldade que o Estado enfrenta para adaptar suas estruturas organizacionais às transformações sociais em curso.

Nesse cenário, as Leis nº 14.399/2022, que institui a PNAB, (Brasil, 2022), e nº 14.903/2024, que estabelece o MRFC (Brasil, 2024a), consolidam um novo paradigma jurídico-institucional, que reconfiguram o financiamento público à cultura, voltadas à descentralização federativa, ao controle social e à padronização dos mecanismos de repasse e de prestação de contas, vinculando o fomento cultural a critérios de eficiência, transparência e racionalidade administrativa (Brasil, 2022), ratificando a centralidade da *accountability* como princípio transversal à gestão cultural.

Os dispositivos legais supracitados estabelecem novos arranjos de governança que exigem dos entes municipais uma robustez de suas capacidades técnico-operacionais, sobretudo, na regulação da prestação de contas, que passa a ser tratada como instrumento pedagógico e democrático de aferição da eficácia cultural das ações realizadas, mas de forma desburocratizada, conforme a Instrução Normativa MinC nº 17/2024 (Brasil, 2024b). É de competência de uma autoridade designada, exigir, analisar e deliberar sobre a regularidade do uso dos recursos públicos (Brasil, 2024a). A prestação de contas poderá ser aprovada com ou sem ressalvas, ou rejeitada total ou parcialmente (Brasil, 2024a). Nakagawa, Relvas e Dias (2007) definem prestação de contas como uma ferramenta que propicia ao agente demonstrar a quitação de suas obrigações junto ao principal com relação ao gerenciamento dos recursos que lhe foram confiados, o que se faz importante diante das relações construídas para que seja possível garantir a sobrevivência das instituições.

3.2 Controladoria governamental e *accountability* no âmbito da gestão cultural

Esse cenário de complexidade da gestão cultural sugere a necessidade de mecanismos de controle que assegurem legalidade, eficiência, transparência e legitimidade das ações implementadas (Brasil, 1988). Nesse cenário, a controladoria assume papel estratégico na consolidação de uma governança orientada por resultados e pela *accountability* na gestão de órgãos municipais da cultura.

Segundo Chaves (2011), a controladoria configura-se como um setor estratégico inserido no núcleo do sistema de controle interno, cuja função central é assessorar diretamente o dirigente máximo da entidade à qual está vinculada na administração pública. Sua atuação abrange a integração de diversas atividades, tais como auditoria, correição, prevenção e combate a desvios, com o propósito de promover a eficiência e a otimização dos resultados. Já Peleias (2002) define a controladoria como uma área da organização à qual é atribuída autoridade para tomar decisões relativas a eventos, transações e atividades, com vistas a oferecer suporte adequado ao processo de gestão. Essa autonomia decisória permite que a controladoria atue de forma preventiva, orientadora e propositiva, contribuindo para a

racionalidade administrativa e para a governança institucional.

Assim, no campo da gestão cultural, a atuação da controladoria governamental não deve restringir-se ao controle repressivo, mas assumir também uma dimensão propositiva e educativa. Isso implica fomentar a institucionalização de práticas administrativas padronizadas, garantir a correta aplicação dos recursos públicos e contribuir para a consolidação de instrumentos eficazes de planejamento, execução e prestação de contas, em consonância com os princípios constitucionais da administração pública (Ceará, 2017). Nesse sentido, tanto na gestão pública, quanto no campo da gestão cultural, a controladoria deve ser uma instância de articulação e tomada de decisões entre planejamento, execução, monitoramento e avaliação, sendo essencial para garantir a efetividade das políticas públicas e a responsabilização dos agentes no uso dos recursos públicos (Pinho, 2017).

Com a descentralização do financiamento cultural, evidenciou-se nos municípios uma lacuna no tocante a internalização das práticas e princípios da gestão cultural eficiente, sobretudo quanto à execução e fiscalização das políticas culturais. Calabre (2009, p. 90) menciona que: “a visão da cultura como um campo autônomo da administração pública, de igual importância à de outros, é muito recente e ainda não está consolidada”, o que pode ser incrementado pela ausência de padronização, fragmentação normativa ou a baixa capacitação técnica de profissionais, o que dificulta o monitoramento dos recursos repassados aos projetos culturais. Para reduzir lacunas como as supracitadas, torna-se necessário que os órgãos municipais da cultura compreendam a relevância de *accountability*.

Nessa seara, Falconer (1999), aponta que *accountability* pode se manifestar de forma restrita, limitando-se à divulgação de relatórios com dados contábeis e indicadores de desempenho. Em sua acepção mais robusta, configura-se como uma prática contínua de responsabilização ativa, incorporada ao cotidiano da gestão pública e voltada à satisfação dos *stakeholders*. Gonçalves (2011) considera que a responsabilidade objetiva do sujeito, implica também na responsabilização pelos seus atos e pela existência de responsabilidades do cargo ocupado, que devem ser reconhecidas como forma de minimizar erros e melhorar a gestão. Já Mota *et al.* (2021) indicaram em seus estudos diversas conceituações do termo, como: método de responsabilização do gestor; ferramenta de controle da sociedade e dos órgãos institucionais; prestação de contas à sociedade e aos órgãos fiscalizadores; e forma de exigir participação e transparência nos atos praticados pelas entidades. Porém, são derivações que se acentuam nas entidades públicas e de modo amplo. Mota *et al.* (2021) ponderam que a *accountability*, como princípio da gestão pública, apresenta natureza dinâmica e historicamente condicionada, sendo influenciada pelos contextos políticos e institucionais nos quais se insere.

4. Metodologia e procedimentos adotados

Para a elaboração do guia foram utilizados os procedimentos de análise documental e pesquisa participante, complementados por entrevistas semiestruturadas aplicadas a especialistas atuantes na gestão cultural, com o intuito de validá-lo empiricamente. O objetivo central da pesquisa foi desenvolver um Guia para Prestação de Contas de Projetos Culturais voltado para Gestores Públicos Municipais, concebido como instrumento técnico de orientação normativa e operacional para Secretarias Municipais de Cultura, com base nas diretrizes da Lei nº 14.399/2022 - PNAB e da Lei nº 14.903/2024 - MRFC.

O guia proposto tem natureza aplicada, evidenciada por dois aspectos principais: (i) ausência de instrumentos sistematizados para a exigência, análise e julgamento das prestações de contas dos projetos culturais financiados com recursos da PNAB e do MRFC e (ii) orientação para a solução prática e socialmente relevante a um problema enfrentado por gestores públicos da cultura. Nesse sentido, a opção metodológica adotada segue o raciocínio dedutivo, estruturando-se sobre bases normativas e teóricas consolidadas, com o propósito de construir um artefato técnico orientador voltado ao contexto da gestão cultural municipal. De

um lado, busca-se descrever e sistematizar os aspectos formais e procedimentais exigidos pelas normas legais e regulamentares federais; e, de outro, explorar, sob perspectiva empírica, as práticas institucionais adotadas por órgãos municipais da cultura, identificando lacunas, disfunções, boas práticas e elementos normativos ausentes que comprometem a efetividade da prestação de contas no campo cultural.

Dito isso, este artigo tecnológico está embasado em práticas sociais, interpretações normativas e processos institucionais, cuja compreensão demanda análise objetiva e contextualizada da realidade. A compreensão das experiências dos gestores públicos e especialistas da cultura requer sensibilidade metodológica às nuances do campo, o papel das normativas e a interação entre atores institucionais.

4.1 Dos procedimentos técnicos, documental e conceitual

Esta etapa ancorou-se na análise documental, estruturada a partir da coleta, sistematização e exame de um amplo repertório de documentos normativos e institucionais, com vistas à identificação de diretrizes legais, padrões operacionais e eventuais disfunções nos processos de prestação de contas de projetos culturais no âmbito municipal.

Foram analisados os normativos federais de maior relevância que compõem a base do fomento cultural: a Lei Federal nº 14.399/2022, que institui a PNAB; a Lei Federal nº 14.903/2024, que institui o MRFC; bem como os respectivos atos infralegais que lhes dão eficácia, de maior relevância como a Instrução Normativa do MinC nº 17/2024, somado aos modelos de editais públicos de fomento, decretos, portarias, notas técnicas, orientações ministeriais e comunicados oficiais do MinC.

A partir da análise desses documentos, construiu-se uma matriz normativa de exigências e boas práticas, composta por quatro eixos: (1) requisitos formais obrigatórios à prestação de contas, conforme os instrumentos convocatórios e normas federais aplicáveis; (2) critérios de análise documental e de julgamento das contas apresentadas; (3) parâmetros de padronização dos procedimentos administrativos internos no âmbito dos órgãos da cultura; e (4) boas práticas de controle e transparência adotadas por entes subnacionais que demonstraram maior eficácia na condução do fomento cultural. A matriz (Figura 1) serviu como arcabouço estruturante para a construção do guia instrucional alinhado tanto às normas vigentes quanto às demandas concretas da gestão cultural municipal.

Eixo	Descrição	Boas práticas recomendadas
1. Requisitos formais obrigatórios à prestação de contas	Documentação para análise e julgamento das contas, conforme editais e legislação vigente.	a) apresentação de relatório de execução financeira; b) relatório de execução do objeto; c) comprovação por documentos fiscais válidos, legíveis e compatíveis com o objeto do projeto.
2. Critérios de análise documental e de julgamento das contas apresentadas	Critérios técnicos e jurídicos na análise da conformidade da execução.	a) adoção de comissões técnicas intersetoriais; b) avaliação da correspondência entre metas e despesas; c) motivação formal e escrita de decisões; d) inclusão de pontos de controle ao longo da execução, acompanhamento técnico contínuo dos projetos.
3. Parâmetros de padronização dos procedimentos administrativos internos	Procedimentos internos que devem ser normatizados pelas Secretarias de Cultura.	a) capacitação de equipe técnica com publicação de orientações aos proponentes; b) elaboração de normativas infralegais municipais que regulamentem o fomento e a prestação de contas; c) publicação de guia de acesso contínuo com fluxos operacionais e orientações didáticas; d) definição de prazos, cronogramas e fases padronizadas; e) adaptação das rotinas às capacidades institucionais locais (inclusive municípios com estrutura reduzida).
4. Boas práticas de controle e transparência	Medidas que asseguram o controle social e a integridade da política pública.	a) atuação integrada e cooperativa entre: órgão gestor da cultura, controladoria geral do município, procuradoria jurídica e conselho de política cultural; b) publicização ativa de resultados dos projetos e pareceres conclusivos; c)

		visitas técnicas <i>in loco</i> , com emissão de atestados técnicos confirmando a execução do objeto; d) criação de canais de comunicação com os proponentes; e) fortalecimento da cultura de responsabilização e transparência participativa.
--	--	--

Fonte: Elaborada pelos autores.

Figura 1. **Matriz normativa de exigências e boas práticas**

Na revisão da literatura, o guia articula os campos da gestão cultural, da controladoria governamental e da *accountability*, como categorias analíticas centrais para a construção de um modelo técnico de exigência, análise e julgamento de prestações de contas no âmbito do fomento cultural municipal. Quanto à gestão cultural, considera-se as contribuições de Rubim (2019), que indica a complexidade e a singularidade da cultura como campo de política pública, exigindo a articulação entre múltiplos agentes, linguagens e práticas institucionais, e Calabre (2009), que reforça a necessidade de planejamento, avaliação e integração das ações culturais à administração pública. Gautier (2003) contribui ao enfatizar o desafio da superação de modelos burocráticos por estruturas flexíveis e responsivas à diversidade cultural. Em relação à controladoria governamental, são centrais os estudos de Chaves (2011), que define a controladoria como núcleo estratégico do controle interno e Peleias (2002), que aponta seu papel propositivo no processo decisório, promovendo a racionalidade administrativa. Assim, a controladoria é compreendida como vetor de fortalecimento da governança pública, especialmente no campo da cultura (Ceará, 2017; Pinho, 2017). O conceito de *accountability* estrutura-se a partir de Falconer (1999), que distingue sua acepção mínima, centrada em relatórios formais da sua forma substantiva, enquanto prática ética e política de responsabilização contínua. Gonçalves (2011) amplia essa perspectiva ao enfatizar a responsabilidade objetiva dos gestores públicos. Nakagawa, Relva e Dias (2017) e Mota *et al.* (2021) contribuem ao indicar a *accountability* como instrumento contemporâneo de controle social, participação e transparência, cuja aplicação na gestão cultural requer institucionalização normativa e fortalecimento técnico dos entes subnacionais.

A observação participante, por sua vez, decorreu da inserção dos autores no cotidiano da gestão pública e cultural, permitindo a captação de elementos contextuais e práticos essenciais ao entendimento das fragilidades e potencialidades do processo de prestação de contas no âmbito municipal. A etapa de validação do guia foi realizada por meio de entrevistas semiestruturadas junto a profissionais especialistas na gestão cultural e possibilitou aferir a aderência, aplicabilidade e robustez da proposta desenvolvida. Dessa forma, os dados obtidos foram fundamentais para a consolidação de um instrumento orientador eficaz às demandas do campo cultural em termos de exigência, análise e julgamento de prestações de contas.

4.2 Do processo de validação por especialistas

A validação de um documento, especialmente em contextos técnicos, consiste em um processo metodológico destinado a aferir sua qualidade, coerência e adequação aos objetivos propostos. Para tanto, é comum que o instrumento seja submetido à apreciação de especialistas na área temática, os quais podem propor alterações, exclusões ou inclusões de itens, a fim de assegurar sua adequação ao objeto investigado (Herminda & Araújo, 2006). Para assegurar a validação, adotou-se a entrevista semiestruturada, visando obter informações contextualmente situadas e epistemologicamente relevantes para o processo de validação do guia instrucional. Essa abordagem, ao combinar uma estrutura orientadora com a flexibilidade da escuta aberta, mostrou-se adequada para acessar percepções e captar contribuições críticas dos entrevistados. As entrevistas foram realizadas entre os dias 21 a 28 de julho de 2025 buscando identificar a aderência do conteúdo e as limitações percebidas pelos sete especialistas participantes. A composição desse grupo assegurou a análise crítica do guia sob diferentes perspectivas administrativas e operacionais, assegurando a consistência do processo de validação.

O guia foi disponibilizado aos especialistas por e-mail, acompanhado de um formulário semiestruturado baseado nos objetivos de validação técnica e contextual do conteúdo. Foi sugerida a leitura integral do material para o preenchimento do referido instrumento, contribuindo com análises críticas e sugestões de aprimoramento fundamentadas em sua experiência prática na gestão cultural. Ao privilegiar a perspectiva dos entrevistados com a aplicação do guia, a entrevista semiestruturada revelou-se essencial para verificar a aderência técnica, a clareza do impacto e a aplicabilidade operativa do guia, fortalecendo sua legitimidade científica e sua potencialidade de inovação na gestão municipal.

O desenvolvimento do guia contou com a participação de sete especialistas na fase de validação, cuja composição revela um perfil técnico qualificado, todos com nível superior e a maioria com especialização, e alinhado à realidade da gestão cultural municipal. Dentre os participantes, cinco possuem entre quatro e mais de dez anos de experiência na área, o que evidencia uma notória *expertise* na condução de políticas culturais locais. Os outros dois especialistas atuam entre um e três anos em órgãos municipais da cultura, contribuindo com uma perspectiva recente da gestão pública da cultura.

Os participantes foram selecionados intencionalmente em municípios de três diferentes unidades federativas — Ceará, Paraíba e Distrito Federal — com o objetivo de garantir diversidade territorial e institucional. A seleção considerou a diversidade populacional dos municípios de origem e sua representatividade territorial nos Estados mencionados, visando assegurar a análise da aplicabilidade do guia em contextos municipais heterogêneos, conforme os dados populacionais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2022). Os municípios representados foram: Tarrafas/CE (7.529 habitantes), Catolé do Rocha/PB (30.661 habitantes), Itapajé/CE (46.426 habitantes), Eusébio/CE (74.170 habitantes), Itapipoca/CE (131.123 habitantes) e Brasília/DF (2.817.381 habitantes). A contribuição dos participantes ancorou-se em vivências relacionadas à formulação, implementação, monitoramento e prestação de contas de projetos culturais com recursos públicos, conferindo ao guia uma dimensão aderente à realidade dos entes subnacionais. A legitimidade de suas contribuições decorre da atuação contínua e especializada no setor, com engajamento técnico nas etapas que compõem o ciclo de gestão do fomento à cultura.

A diversidade regional desses profissionais, provenientes de distintas realidades institucionais, socioculturais e administrativas, reforça o caráter plural do guia e assegura a sua adequação às múltiplas configurações dos sistemas locais de cultura. Sua condição de participantes e, simultaneamente, potenciais beneficiários do produto, conferiu densidade prática ao processo de elaboração, garantindo que o guia seja sensível às demandas concretas da gestão cultural subnacional, tecnicamente aplicável e alinhado às exigências legais vigentes.

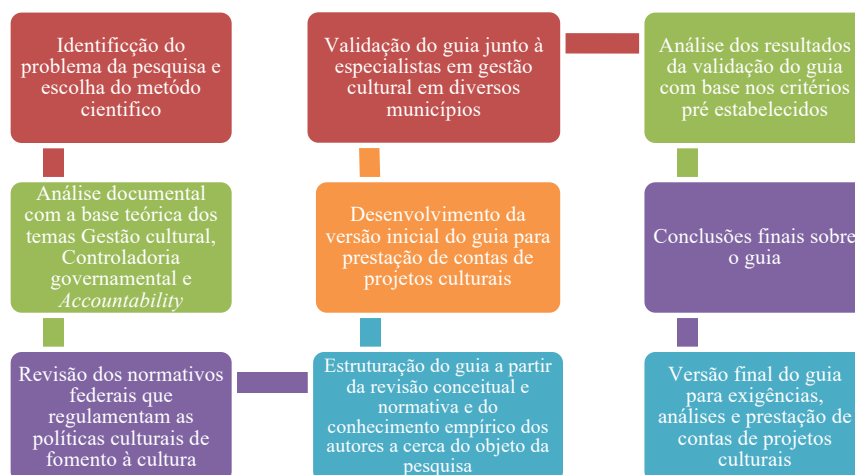
4.3 Dos critérios para validação do guia

A validação do guia foi estruturada para mensurar as demandas dos entes municipais, considerando a viabilidade prática nas rotinas administrativas, a clareza conceitual e adequação da linguagem, de modo a assegurar uma comunicação acessível e operacional para os gestores culturais. Para tanto, foram analisadas: (i) as conformidades do guia em relação aos marcos legais, (ii) a padronização de critérios objetivos para reduzir a subjetividade e a insegurança na análise das prestações de contas e (iii) a segurança jurídica, o impacto na eficiência das políticas culturais e a contribuição do guia para o aprimoramento dos fluxos, governança e a integração entre o órgão de ações finalísticas, de controle e assessoramento.

As questões quantitativas foram elaboradas com uso da escala Likert de cinco pontos. Os dados quantitativos foram analisados por meio de médias e desvio padrão, mensurando o grau de concordância dos especialistas, enquanto que os qualitativos foram submetidos à análise de conteúdo visando obter contribuições relevantes e sugestões de aprimoramento do guia. Essa composição permitiu uma validação aplicada do guia, de modo a aferir a consistência



técnica inerente aos critérios de complexidade e aderência, inovação, aplicabilidade e impacto potencial do guia. A Figura 2 ilustra o fluxo de desenvolvimento do guia.



Fonte: Elaborada pelos autores.

Figura 2. **Processo de desenvolvimento do guia**

5. Validação do guia pelos especialistas

5.1 Validação quantitativa

A validação do guia permitiu captar percepções variadas dos especialistas quanto a sua aplicabilidade em diferentes realidades administrativas. A triangulação metodológica entre a análise normativa, a sistematização empírica e a validação qualificada possibilitou aferir a clareza, a consistência técnica e a aderência prática do conteúdo do guia proposto. Na sequência, a Tabela 1 sintetiza os resultados quantitativos da validação do guia pelos especialistas quanto as questões objetivas.

Tabela 1

Análise dos resultados da validação do guia segundo os critérios avaliados

Critério avaliado	Média Likert	Desvio padrão	Análise dos resultados
Adequação do guia às necessidades da gestão cultural municipal	4,71	0,48	Elevado grau de concordância quanto à compatibilidade do conteúdo com as demandas operacionais e estratégicas dos órgãos gestores. A baixa dispersão indica consenso quanto à eficácia do instrumento em atender prestações de contas.
Aplicabilidade prática nas rotinas administrativas	4,43	0,97	Avaliação favorável à utilidade prática do guia, com variações atribuídas a diferenças estruturais e de maturidade institucional entre municípios.
Clareza, objetividade e adequação da linguagem técnica	4,57	0,79	O guia foi considerado tecnicamente rigoroso e comunicacionalmente acessível, conciliando precisão normativa e clareza didática.
Conformidade normativa quanto aos marcos legais (PNAB, MRFC e normas correlatas)	4,57	0,53	Forte reconhecimento da aderência jurídica e regulamentar do conteúdo, evidenciando confiabilidade institucional. A baixa dispersão indica uma homogeneidade sobre a fidedignidade do conteúdo frente à legislação vigente, conferindo maior legitimidade e confiabilidade institucional.
Padronização dos critérios de julgamento	4,86	0,38	Maior média obtida, indicando ampla concordância sobre a capacidade do guia de estruturar processos uniformes e garantir isonomia administrativa. A baixa dispersão das respostas indica que o guia supre lacunas normativas e serve como referência prática para diversas realidades municipais.
Complexidade técnica com acessibilidade	3,86	1,07	Avaliação positiva, mas com maior dispersão; o conteúdo é denso, exigindo estratégias complementares de acessibilidade e formação continuada.



Padronização das exigências e análises das prestações de contas	4,71	0,49	Reconhecimento do guia como instrumento normativo indutor da uniformização de práticas e procedimentos nos entes subnacionais.
Segurança jurídica e confiança institucional	4,71	0,49	Elevada percepção de respaldo técnico-legal, reforçando o guia como referência segura para decisões administrativas.
Eficiência e impacto na gestão cultural municipal	4,86	0,38	Uma das maiores médias; indica potencial efetivo do guia em aprimorar fluxos, governança e racionalidade administrativa.

Fonte: Elaborada pelos autores.

Em linhas gerais, os resultados da Tabela 1 demonstram níveis de concordância elevados em todos os critérios avaliados, revelando aceitação técnica e institucional do guia. A média geral foi de 4,59 e o coeficiente de variação global demonstra uma variabilidade de 13,5% indicando consistência metodológica e estabilidade nas percepções dos especialistas consultados, o que indica que o guia atende às demandas de clareza, aplicabilidade e conformidade normativa. A baixa dispersão na maioria dos critérios reforça a homogeneidade, sobretudo nos critérios de padronização de procedimentos e eficiência da gestão, ambos com média 4,86 e coeficiente de variação de 7,8%, ratificando a relevância do guia como instrumento de governança. Por outro lado, a maior variabilidade observada foi a complexidade e acessibilidade com média 3,86 e coeficiente de variação de 27,7%, o que sugere a necessidade de ajustes comunicacionais e inserção de recursos didáticos e pedagógicos, a fim de ampliar a compreensão sem comprometer o rigor conceitual. O conjunto dos resultados quantitativos confirmam que o guia é tecnicamente aderente e aplicável, se firmando como um instrumento que contribui para padronização, segurança e eficiência nas prestações de contas de projetos culturais de fomento.

5.2 Validação qualitativa

A análise qualitativa contribuiu para o aperfeiçoamento de validação, fornecendo dados relevantes sobre a experiência dos especialistas com o conteúdo proposto. Quanto as sugestões de melhoria, eles indicaram a necessidade de reforçar aspectos didáticos e visuais do guia. O especialista 3 sugeriu “adotar uma linguagem clara, objetiva e com exemplos práticos” aplicáveis às rotinas dos municípios, enquanto o especialista 4 indicou a inclusão de esquemas visuais ao afirmar: “a cartilha pode ser mais intuitiva, ter gráficos, fluxogramas que melhorem o entendimento e que tornem menos densa, facilitando o entendimento, pensando no gestor que é alvo dela”. Quanto às eventuais lacunas, o especialista 2 identificou a ausência de explicações mais detalhadas sobre “as consequências, limitações e sanções jurídicas que o proponente venha a ter nos casos da não execução total do projeto e como os técnicos da Secretaria de Cultura poderiam introduzir essa abordagem”. Já o especialista 3 destacou que o guia, embora técnico, poderia “adotar uma linguagem mais acessível, especialmente considerando que muitos proponentes culturais não têm formação jurídica ou contábil”.

O especialista 5 mencionou que seria importante “incluir glossários, exemplos ilustrativos e uma versão simplificada voltada ao público geral”. Na aplicação prática, os entrevistados apontaram sugestões de uso do guia: “efetivação e padronização do ponto de controle, visita técnica *in loco*” (especialista 1), “elaborar editais de fomento, premiação ou apoio financeiro, o setor jurídico e técnico pode consultar o guia para definir exigências claras sobre documentação comprobatória, planilhas orçamentárias, itens financiáveis e critérios de prestação de conta” (especialista 2) e “usar o guia para treinar os servidores e colaboradores da secretaria que atuam na análise técnica e financeira dos projetos” (especialista 4). Já o especialista 6 afirmou que o guia precisa “primeiramente fazer uma formação e/ou capacitação tanto com os conselhos de cultura como com os fazedores de cultura de cada Município para que todos possam conhecer e aprender como utilizar o guia com eficiência”.

Em relação à utilidade do guia, todos os respondentes reconheceram sua relevância. O especialista 2 pontuou: “fornece diretrizes claras sobre exigências legais e administrativas na

análise das prestações de contas”, enquanto o especialista 3 reforçou seu uso por secretarias de cultura, controladorias e procuradorias. O especialista 6 ressaltou que o guia é aplicável “tanto para municípios de pequeno porte quanto para municípios de grande porte, porque traz a informação pertinente de forma organizada e com embasamento”.

Por fim, os especialistas identificaram a necessidade de aprofundar temas como participação e controle social, tipologia e aceitação de documentos comprobatórios, aplicabilidade prática de algumas etapas e a fase preparatória dos editais. Essas observações indicam que, embora o conteúdo técnico esteja estruturado, há espaço para maior detalhamento em áreas operacionais específicas.

6. Versão validada do Guia Orientador das Prestações de Contas de Projetos Culturais

6.1 Fundamentos, responsabilidades e metodologia de prestação de contas

O guia validado constitui um instrumento metodologicamente estruturado e cientificamente fundamentado para orientar gestores públicos na análise das prestações de contas de projetos culturais financiados com recursos públicos, em conformidade com a Lei nº 14.399/2022 (PNAB) e a Lei nº 14.903/2024 (MRFC). A prestação de contas, neste contexto, transcende o cumprimento formal, assumindo papel estratégico na governança, ao assegurar que os recursos destinados ao fomento cultural sejam aplicados com legalidade, eficiência e impacto social, conforme os princípios constitucionais da administração pública. Sob a ótica da *accountability*, ela reafirma o dever ético e institucional do gestor cultural de agir com transparência, responsabilidade e controle social.

O modelo metodológico proposto pelo guia integra-se às práticas de controladoria governamental e estrutura-se em cinco formas complementares de verificação e acompanhamento, promovendo uma visão sistêmica da *accountability* na gestão cultural. Para assegurar legitimidade e efetividade às políticas públicas, recomenda-se que os editais de fomento cultural prevejam expressamente os critérios, instrumentos e prazos de prestação de contas, detalhando os procedimentos de entrega, análise e julgamento.

Além disso, cabe-lhe implementar rotinas de monitoramento e controle preventivo, assegurando o acompanhamento tempestivo das execuções, garantir o cumprimento de prazos e exigências formais e avaliar com critérios técnicos e responsabilidade institucional os resultados apresentados, aprovando, solicitando ajustes ou determinando, quando necessário, a restituição de valores. Assim, o guia consolida-se como ferramenta essencial para padronizar práticas, prevenir irregularidades e fortalecer a governança, a transparência e a responsabilidade na gestão dos recursos culturais municipais. A Figura 3 mostra a matriz analítica com os cinco instrumentos de prestação de contas que podem ser aplicados isoladamente ou de forma conjunta.

Instrumento	Natureza e função estrutural	Componentes e elementos de análise
1. Relatório de execução de cumprimento do objeto	Constitui o eixo central da avaliação de mérito cultural, traduzindo a relação entre o investimento público e os impactos sociais, simbólicos e econômicos gerados. Funciona como expressão da <i>accountability</i> substantiva e da transparência da ação cultural.	Descrição minuciosa das ações executadas; Verificação do cumprimento das metas pactuadas; Identificação e quantificação do público beneficiado; Apresentação dos produtos e resultados culturais gerados; Evidências de divulgação e democratização do acesso; Inclusão de anexos comprobatórios e registros audiovisuais.
2. Relatório financeiro de execução cultural	Representa a dimensão contábil, fiscal e documental da <i>accountability</i> , assegurando a rastreabilidade, integridade e legitimidade do uso dos recursos públicos. Tem função pedagógica e preventiva, distinta da auditoria sancionatória.	Comprovação de despesas por meio de notas fiscais, recibos, comprovantes bancários e guias de recolhimento de tributos; Planilhas comparativas entre valores previstos e executados; Justificativas técnicas de variação; Verificação da coerência entre despesas e



		resultados culturais; Análise de regularidade tributária e fiscal.
3. Prestação de contas jurídica	Expressa a dimensão normativa e institucional do controle, voltada à proteção jurídica e à conformidade legal da execução cultural. Atua como mecanismo de salvaguarda institucional do ente público.	Análise de contratos, autorizações e licenças; Cessões de direitos autorais e de imagem; Certidões e comprovantes de regularidade jurídica e fiscal; Dossiê de conformidade legal da execução; Parecer jurídico ou manifestação da Procuradoria.
4. Relatório de visita técnica <i>in loco</i>	Instrumento de verificação direta, empírica e pedagógica, que aproxima o controle da realidade territorial e humaniza o acompanhamento da execução cultural de projetos de até R\$ 200.000,00.	Observação presencial do cumprimento do objeto; Registro fotográfico, audiovisual e técnico; Parecer conclusivo com informações sobre o quê, onde, quando e como foi realizado; Escuta ativa dos beneficiários e avaliação contextualizada.
5. Pontos de controle de projetos culturais	Configuram a tradução operacional da controladoria governamental aplicada, funcionando como marcos estratégicos de verificação distribuídos ao longo de todo o ciclo do projeto.	Verificação documental prévia ao repasse; Monitoramento técnico durante a execução; Avaliação financeira e jurídica integradas; Deliberação sobre a aprovação final das contas; Emissão de parecer conclusivo e plano de melhoria.

Fonte: Elaborada pelos autores.

Figura 3. **Matriz analítica de instrumentos de prestação de contas**

Os cinco instrumentos de prestação de contas culturais apresentados na Figura 3 oferecem um controle em formato de processo formativo e colaborativo, e não meramente fiscalizatório. Essa estrutura metodológica promove uma maior governança pública e demonstra a importância das evidências, articuladas com informações técnicas, financeiras, jurídicas, empíricas e institucionais. Os instrumentos aliam transparência, eficiência e responsabilidade social e são detalhados a seguir.

6.2 Instrumentos e seus respectivos critérios técnicos para analisar a prestação de contas

6.2.1 Relatório de execução do objeto (1º instrumento da Matriz analítica – Figura 3)

Concluído a execução do projeto, a entrega da prestação de contas, os critérios de avaliação poderão considerar aspectos técnicos, financeiros e administrativos, observando a conformidade da execução do objeto cultural, a correta aplicação dos recursos públicos, a coerência entre metas e resultados alcançados, bem como a qualidade dos documentos comprobatórios apresentados. A análise técnica do Relatório de execução do objeto é o principal verificador do cumprimento do projeto no fomento cultural (PNAB/MRFC), devendo adotar critérios claros, objetivos e proporcionais à natureza do fomento, sem replicar a lógica contratual clássica. A comissão/secretaria deve decidir de forma técnica, justa, transparente e orientadora, priorizando o interesse público e reconhecendo a complexidade dos territórios. Recomenda-se utilizar a matriz de avaliação apresentada na Figura 4 para garantir a segurança decisória.

Critério técnico	Descrição do critério	Nível de atendimento
Coerência entre plano de trabalho e execução.	Avalia se as ações realizadas correspondem ao plano aprovado, respeitando o escopo proposto.	0 - Não atendido 1 - Parcialmente 2 - Totalmente
Cumprimento das metas pactuadas.	Verifica se as metas foram cumpridas integral ou parcialmente, com justificativas, quando necessário.	0 - Não atendido 1 - Parcialmente 2 - Totalmente
Existência de evidências comprobatórias.	Confirma se há fotos, vídeos, <i>links</i> , registros ou outros documentos que comprovem a realização.	0 - Ausente 1 - Insuficiente 2 - Suficiente



Alcance do público e impacto cultural.	Analisa o número e o perfil do público atingido, bem como o impacto cultural percebido.	0 - Inexistente 1 - Baixo 2 - Alcance conforme
Compatibilidade entre ações realizadas e produtos entregues.	Verifica se os produtos previstos foram entregues com qualidade e acesso ao público garantido.	0 - Não entregue 1 - Parcialmente 2 - Entregue conforme
Clareza, organização e consistência do relatório.	Examina a estrutura textual do relatório, as evidências em vídeos e imagens e a clareza das informações prestadas.	0 - Confuso 1 - Razoável 2 - Claro e coerente
Justificativas para alterações ou ajustes.	Considera se as alterações realizadas foram justificadas e se mantiveram a integridade do projeto.	0 - Injustificada 1 - Parcialmente 2 - Justificada e adequada

Fonte: Elaborada pelos autores.

Figura 4. **Matriz técnica de avaliação de Relatório de objeto cultural**

6.2.2 Relatório financeiro de execução cultural (2º instrumento da Matriz analítica – Figura 3)

A prestação de contas financeira constitui um eixo relevante da *accountability* pública e deve ser conduzida sob uma perspectiva com os princípios da legalidade, economicidade, razoabilidade e responsabilidade fiscal. A análise financeira no âmbito do fomento cultural deve contemplar também a verificação da regularidade fiscal e tributária, incluindo a correta emissão, retenção e recolhimento de tributos e contribuições. Nesse contexto, os documentos comprobatórios como notas fiscais, recibos, contratos, comprovantes de pagamento, extratos bancários e guias de recolhimento assumem papel essencial para atestar a lisura e a transparência das despesas realizadas. O uso de matrizes padronizadas de avaliação financeira reduz subjetividades e assegura que os recursos públicos cumpram sua função social com responsabilidade e impacto, conforme exibe a Figura 5.

Critério técnico	Descrição do critério	Nível de atendimento
Compatibilidade entre despesas realizadas e plano aprovado.	Verifica se os gastos realizados correspondem às rubricas previstas no orçamento aprovado.	0 - Incompatível 1 - Parcialmente compatível 2 - Totalmente compatível
Existência de documentação fiscal hábil e válida.	Confirma se cada despesa foi comprovada com nota fiscal, recibo ou outro documento válido e legal.	0 - Ausente 1 - Parcial 2 - Completa e válida
Veracidade e coerência das informações apresentadas.	Avalia se as informações declaradas são consistentes e não apresentam contradições ou duplicidades.	0 - Incoerente 1 - Parcialmente coerente 2 - Totalmente coerente
Adequação das formas de pagamento.	Examina se os pagamentos foram realizados por meios rastreáveis e dentro das boas práticas financeiras e a conformidade com extratos bancários.	0 - Inadequada 1 - Parcialmente adequada 2 - Adequada e rastreável
Razoabilidade e economicidade dos gastos.	Compara os valores pagos com os preços de mercado, verificando a economicidade do gasto público.	0 - Preços abusivos 1 - Razoável 2 - Econômico e justificável
Regularidade da documentação apresentada.	Verifica se a documentação foi emitida no prazo do projeto, em nome do proponente e sem erros.	0 - Irregular 1 - Parcialmente regular 2 - Regular e dentro do prazo
Proporcionalidade entre valor recebido e resultado obtido.	Analisa se os recursos foram aplicados em proporção aos resultados entregues no projeto cultural.	0 - Desproporcional 1 - Parcialmente proporcional 2 - Proporcional
Ausência de despesas vedadas ou incompatíveis com o edital.	Identifica se houve despesas indevidas, vedadas no edital ou que não guardam relação com o projeto.	0 - Sim 1 - Sim, mas irrelevante 2 - Não

Fonte: Elaborada pelos autores.

Figura 5. **Matriz técnica de avaliação financeira de projetos culturais**

6.2.3 Prestação de contas jurídica (3º instrumento da Matriz analítica – Figura 3)

A prestação de contas jurídica, no contexto desse guia, apresenta-se como uma prevenção de risco, um componente essencial da gestão pública para assegurar que toda execução cultural ocorra dentro dos limites da legalidade, da ética e da conformidade institucional. Sua correta realização protege o ente municipal contra riscos de responsabilidade solidária, evitando que o município seja demandado em processos judiciais decorrentes de uso indevido de obras autorais, violações de imagem, descumprimento contratual ou indenizações por danos materiais e morais. A Figura 6 exibe a matriz técnica para avaliação jurídica.

Critério técnico	Descrição do critério	Nível de atendimento
Licenças, autorizações e alvarás.	Avalia o cumprimento das exigências legais para realização das atividades culturais (uso de espaços, eventos, licenças ambientais, autorizações).	0 - Não atendido: Falta total de licenças exigidas. 1 - Parcialmente atendido: Ausência de um documento complementar ou pendente. 2 - Atendido: Todos os documentos emitidos e válidos.
Cessão de direitos autorais e de imagem.	Garante que o uso de obras, imagens, músicas ou <i>performances</i> esteja devidamente autorizado pelos titulares dos direitos.	0 - Não atendido: Ausência de cessão ou autorização formal. 1 - Parcialmente atendido: Termos incompletos ou sem assinatura de todos os envolvidos. 2 - Atendido: Termos de cessão assinados e arquivados.
Integridade institucional e ética pública.	Examina a existência de possíveis conflitos de interesse, impedimentos legais ou violações aos princípios éticos e administrativos.	0 - Não atendido: Comprovação de favorecimento, impedimento ou irregularidade ética. 1 - Parcialmente atendido: Situação de potencial conflito sanada administrativamente. 2 - Atendido: Nenhum conflito ou vínculo indevido identificado.

Fonte: Elaborada pelos autores.

Figura 6. Matriz técnica de prestação de contas jurídica

6.2.4 Relatório de visita técnica *in loco* (4º instrumento da Matriz analítica – Figura 3)

A visita técnica *in loco* é um instrumento de verificação direta e empírica previsto no art. 18, §§ 1º e 2º da Lei nº 14.903/2024 (Marco Regulatório do Fomento à Cultura – MRFC), aplicável especialmente aos instrumentos culturais cujo valor global seja de até R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais). Pode ser feita por um servidor designado para realizar a verificação. Esse procedimento humaniza o controle público, permitindo que o acompanhamento da execução cultural ocorra de forma mais próxima da realidade social e comunitária em que o projeto foi desenvolvido.

Nesses casos, a prestação de contas pode ser realizada pela administração pública se esta considerar suficiente a realização de visita técnica de verificação para aferir o cumprimento integral do objeto. O agente público designado deverá, portanto, realizar uma análise presencial no local de execução, observando o cumprimento do plano de trabalho, a coerência entre o que foi pactuado e o que está sendo executado, bem como os impactos socioculturais gerados pela ação. Durante a visita, recomenda-se proceder à observação direta das atividades realizadas, ao registro fotográfico, audiovisual e técnico das evidências e à escuta ativa dos impactados e participantes, garantindo que o relatório reflita uma avaliação contextualizada, pedagógica e qualitativa da execução.

Ao término da visita, o responsável deverá elaborar o Relatório de Verificação Presencial da Execução Cultural, documento que servirá como comprovação formal do cumprimento do objeto, devendo conter informações claras sobre o quê, onde, quando e como o projeto foi executado, bem como sua adequação aos objetivos pactuados. A visita técnica *in loco* se consolida como um instrumento de controle humanizado e formativo, que fortalece a transparência, a eficiência e a confiança pública na gestão dos recursos culturais, ao mesmo

tempo em que reconhece as especificidades territoriais e simbólicas das ações apoiadas pelo poder público.

6.3.5 Pontos de controle de projetos culturais (5º instrumento da Matriz analítica – Figura 3)

Os pontos de controle de projetos culturais representam a tradução prática e operacional da controladoria governamental aplicada ao campo da cultura, funcionando como marcos estratégicos de verificação e orientação distribuídos ao longo de todo o ciclo de vida do projeto. Esses pontos de controle não se limitam a uma função fiscalizatória, mas configuram um sistema contínuo de acompanhamento e de aprendizagem institucional, que aproxima a gestão pública dos agentes culturais e fortalece a eficiência na execução das políticas de fomento.

A implementação desses pontos permite à administração pública acompanhar e orientar pedagogicamente os proponentes em cada etapa da execução, promovendo a correção antecipada de falhas, o esclarecimento de dúvidas e a construção de uma cultura de *accountability* participativa e educativa.

Na prática, os pontos de controle englobam: a) verificação documental prévia ao repasse dos recursos, assegurando regularidade jurídica e técnica; b) acompanhamento técnico durante a execução, com observação das ações e registro de evidências; c) avaliação financeira e jurídica integradas, promovendo coerência entre o uso dos recursos e os objetivos culturais; d) deliberação colegiada sobre a aprovação final das contas, garantindo julgamento justo e fundamentado e emissão de parecer conclusivo acompanhado de plano de melhoria, que retroalimenta o sistema de gestão e fomenta o aprendizado institucional. Esse modelo de controle progressivo tem eficiência comprovada em experiências de referência nacional, como o Programa Rumos — edital de projetos culturais do Itaú Cultural — demonstrando que o acompanhamento técnico orientativo é capaz de elevar substancialmente os índices de conformidade e a qualidade dos resultados culturais.

Em suma, os pontos de controle de projetos culturais se consolidam como um instrumento de governança inteligente, que combina acompanhamento, pedagogia e eficiência administrativa, garantindo não apenas a boa aplicação dos recursos públicos, mas também o fortalecimento das capacidades locais e da sustentabilidade das ações culturais.

6.4 Critérios e orientações para classificação do julgamento das prestações de contas

A classificação do julgamento das prestações de contas é etapa conclusiva e essencial na gestão do fomento cultural, consolidando a avaliação técnica, financeira e jurídica dos projetos apoiados. Seu objetivo é garantir transparência, segurança jurídica e coerência administrativa, valorizando o princípio da legalidade e o caráter pedagógico do controle público.

A Secretaria Municipal de Cultura pode classificar as prestações de contas em três categorias:

a) Prestação de contas Aprovada: aplica-se quando o objeto foi executado integralmente, os recursos utilizados conforme o plano de trabalho e as evidências apresentadas são idôneas. Indica conformidade plena, impacto cultural comprovado e inexistência de irregularidades ou devoluções. Deve ser acompanhada de parecer técnico conclusivo e ato formal de aprovação pela autoridade competente.

b) Prestação de contas Aprovada com Ressalvas: utiliza-se quando há pequenas falhas formais, lapsos documentais ou metas parcialmente atingidas, desde que a boa-fé, o interesse público e o impacto cultural estejam evidentes. Não implica devolução de valores, mas requer registro das inconsistências e orientação ao proponente, contribuindo para o aprendizado institucional e o aperfeiçoamento da política cultural.

c) Prestação de contas Rejeitada: deve ocorrer apenas em casos de não execução do objeto, desvio de finalidade, fraude ou ausência de comprovações mínimas. A decisão deve ser fundamentada, com encaminhamento para medidas legais cabíveis como a tomada de contas, restituição ou notificação aos órgãos de controle.

A classificação deve observar os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade e eficiência, evitando punições desproporcionais e fortalecendo a *accountability*. Para tanto, recomenda-se o uso das matrizes técnicas, pareceres fundamentados que assegurem governança e credibilidade aos julgamentos de projetos oriundo de fomento cultural.

6.5 O papel dos órgãos e instâncias envolvidas

A *accountability* na gestão cultural requer processos de prestação de contas transparentes, técnicos e participativos, baseados na segregação de funções e no controle interno, jurídico e social. Quatro instâncias devem atuar de forma articulada e complementar nesse ciclo:

a) Secretaria da Cultura: É o núcleo operativo do fomento, responsável por analisar tecnicamente os relatórios e documentos dos proponentes, verificar a execução dos objetos culturais e emitir pareceres fundamentados para aprovação, aprovação com ressalvas ou rejeição. Atua com caráter pedagógico e orientador, utilizando matrizes de análise e *checklists*, e deve manter capacitação contínua e domínio da legislação vigente.

b) Controladoria Geral: Órgão de controle interno e auditoria, assegura a legalidade, eficiência e transparência dos processos de fomento, sem reavaliar mérito cultural. Emite pareceres preventivos e corretivos, verificando padronização, documentação e motivação dos atos, fortalecendo a governança e a integridade administrativa.

c) Procuradoria Geral: Responsável pela assessoria jurídica e defesa do interesse público, é acionada em casos de irregularidades graves, necessidade de ressarcimento ou medidas judiciais. Emite pareceres sobre reprovações com devolução de recursos e orienta processos de cobrança ou tomada de contas especial, atuando de modo preventivo e não punitivo.

d) Conselho Municipal de Política Cultural: Instância máxima de controle social e participação cidadã, atua como órgão recursal e consultivo, deliberando sobre recursos de proponentes e emitindo pareceres fundamentados com base em mérito cultural e razoabilidade. Fortalece a democracia cultural e a legitimidade das decisões.

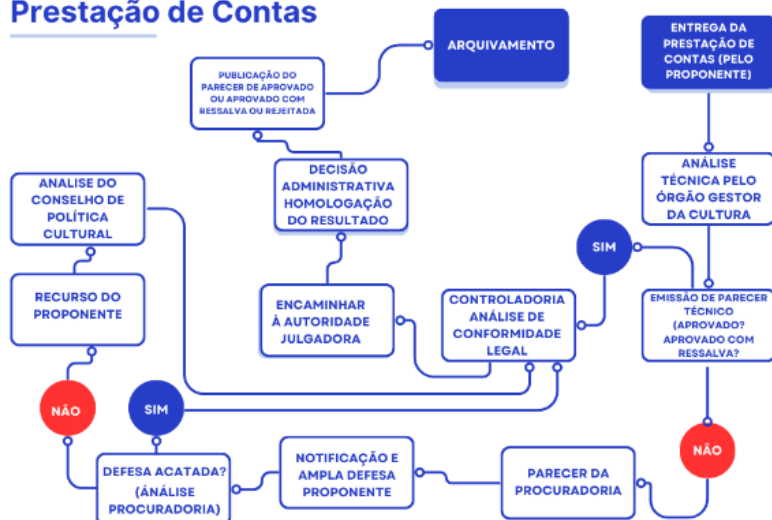
Em conjunto, essas instâncias estruturam um modelo de governança na gestão cultural relevante, combinando avaliação técnica, legalidade e participação social, garantindo transparência, justiça e responsabilidade na aplicação dos recursos públicos destinados à cultura.

6.6 Fluxo do processo de prestação de contas

O processo de prestação de contas inicia-se com a entrega dos relatórios pelo proponente e encerra-se com a decisão homologada pela autoridade competente, integrando análise técnica, controle interno, parecer jurídico e controle social. Esse fluxo assegura transparência, legalidade e coerência administrativa no uso dos recursos públicos destinados ao fomento cultural, conforme detalhado na Figura 7.



Diagrama do fluxo da Prestação de Contas



Fonte: Elaborada pelos autores.

Figura 7. **Diagrama do fluxo de prestação de contas**

Quanto às atribuições, cabe mencionar:

a) Secretaria da Cultura: a equipe técnica avalia a execução, conformidade documental e aplicação dos recursos, classificando as prestações em aprovadas, aprovadas com ressalvas ou rejeitadas. As aprovadas seguem para a Controladoria; as rejeitadas, para a Procuradoria.

b) Controladoria Geral: verifica a regularidade processual e a aderência normativa, podendo ratificar decisões, solicitar diligências ou recomendar ajustes.

c) Procuradoria Geral: atua em casos de rejeição com devolução de recursos ou indícios de irregularidades, orientando sobre Tomada de Contas Especial, cobrança ou comunicação ao Tribunal de Contas.

d) Defesa e Recurso: assegura o contraditório e a ampla defesa ao proponente, com possibilidade de recurso à Secretaria ou ao Conselho Municipal de Política Cultural, conforme o edital.

e) Conselho de Política Cultural: pode atuar como instância final, apreciando o mérito cultural e a proporcionalidade das decisões.

f) Homologação e Encerramento: a autoridade competente homologa o julgamento, pela aprovação, aprovação com ressalva ou rejeição, por ato administrativo, encerrando o processo, que deve ser arquivado, registrado com recomendações ou encaminhado às medidas legais cabíveis.

6.7 Procedimentos em caso de irregularidades

Quando a prestação de contas for rejeitada, deve ser instaurado um processo administrativo formal, cujo rito esteja previamente definido em ato normativo, como lei, decreto ou instrução normativa, assegurando o contraditório e a ampla defesa. O procedimento deve observar padrões técnicos e jurídicos objetivos, conforme detalha a Tabela 2.

Tabela 2

Detalhamento do processo de contas rejeitadas

Etapa	Ação	Detalhamento
1ª	Notificação formal	A Secretaria da Cultura emite ofício de notificação ao proponente informando os motivos da reprovação, fundamentos legais e prazo para defesa. O documento deve ser claro, protocolado e acompanhado do parecer técnico completo, garantindo transparência e ciência inequívoca ao interessado.



2ª	Prazo de defesa prévia	O tempo razoável para o proponente se manifestar deve ser de no mínimo 15 dias úteis, onde ele poderá apresentar as alegações em sua defesa, complementações ou retificações. Pelo princípio da razoabilidade, recomenda-se que em casos devidamente justificado, o prazo possa ser prorrogado. A Secretaria deve registrar formalmente o recebimento e encaminhar o processo à Procuradoria Municipal.
3ª	Tomada de Contas Especial - TCE	Persistindo as irregularidades graves ou indícios de danos ao erário, fraude ou desvio de finalidade, instaura-se a Tomada de Contas Especial - TCE. A Secretaria deve elaborar relatório circunstanciado, de apoio à Controladoria e/ou à Procuradoria solicitando a abertura do processo administrativo de TCE.
4ª	Defesa do processo legal	Após abertura do processo, o proponente pode apresentar defesa ampliada, com provas documentais, justificativas técnicas ou legais, com pedido de reavaliação. Essa etapa visa demonstrar boa-fé, execução parcial, relevância social ou interesse público do projeto, podendo ser acompanhada de assessoria jurídica.
5ª	Julgamento processo de TCE	Após as defesas, a Procuradoria emite parecer conclusivo da TCE, sobre a legalidade, responsabilidade e medidas cabíveis, como inadimplência, devolução de recursos, impedimento de participar de novos editais ou arquivamento; sempre à luz da legalidade, razoabilidade e interesse público.
6ª	Apelação	O Conselho de Cultura, pode ser inserido nesse processo, em que sugere-se que o proponente possa recorrer ao Conselho de Cultura, com o objetivo do mesmo reavaliar o mérito cultural, impactos sociais e proporcionalidade da decisão, emitindo parecer opinativo final a ser homologado pela autoridade máxima do Órgão financiador.

Fonte: Elaborada pelos autores.

7. Relevância do guia

Os critérios de complexidade, aderência, inovação, aplicabilidade e impacto, que estrutura a proposição do guia neste artigo tecnológico permitiram ratificar a validação do guia de forma qualificada pela sua capacidade de responder aos desafios da gestão cultural no tocante a prestação de contas, conforme destaca-se a seguir:

a) Complexidade: O guia, elaborado pelos autores e validado por sete especialistas, apresenta média complexidade técnica compatível com as demandas operacionais, normativas e institucionais das administrações municipais, articulando rigor jurídico-administrativo e clareza comunicacional. Sua construção textual demonstra a conciliação entre densidade normativa e acessibilidade, assegurando aplicabilidade prática sem perda de precisão conceitual, o que o torna um instrumento robusto e didático no campo do fomento cultural.

b) Aderência: A validação empírica pelos especialistas confirmou a aderência do guia às rotinas de prestação de contas nos municípios e sua coerência com os marcos legais vigentes, notadamente a PNAB e o MRFC. Essa sintonia normativa confere ao produto legitimidade institucional e o consolida como referência metodológica para análise e julgamento de prestações de contas culturais. O guia é aderente à área de Contabilidade Pública e Governamental, mais especificamente ao tema Controladoria Governamental.

c) Inovação: A inovação metodológica, contribuiu para reduzir lacunas na área, ao propor a sistematização de critérios objetivos e padronizados para as prestações de contas de projetos de fomento cultural. Ao romper com a lógica empírica predominante e introduzir uma cultura de planejamento, controle e uniformização institucional, promovendo *accountability*, governança e inovação organizacional na gestão cultural no âmbito dos municípios, o guia apresenta médio teor inovativo.

d) Aplicabilidade: Apresenta potencial de uso prático na gestão cultural, em âmbito municipal, demonstrado na validação e em seu desenho funcional, que permite aplicação transversal em Secretarias de Cultura, Controladorias Gerais e Procuradorias. Sua estrutura operacional e linguagem acessível favorecem a adoção do guia em diferentes níveis de institucionalização e maturidade administrativa.

e) Impacto: O impacto estrutural evidencia-se ao promover padronização de procedimentos, possibilitando eficiência administrativa. Sua implementação fortalece fluxos

de trabalho, reduz riscos, amplia a confiança institucional e induz uma cultura de governança, conformidade e transparência, consolidando-o como ferramenta de transformação na prestação de contas de fomento à cultura.

8. Considerações finais

O desenvolvimento deste guia teve como objetivo oferecer uma resposta prática, normativa e pedagógica à fragilidade institucional que ainda marca os processos de prestações de contas de projetos culturais no âmbito municipal. Para tanto, buscou-se não apenas sistematizar os dispositivos legais vigentes, mas também convertê-los em orientações claras e operacionais que pudessem ser efetivamente incorporadas pelos Órgãos Municipais de Cultura e demais instâncias envolvidas na gestão do fomento.

O objetivo de sistematizar os dispositivos legais e normativos que regulam a prestação de contas no âmbito da PNAB, do MRFC e das normativas complementares foi alcançado com a construção do guia orientador. O documento compila e interpreta, de forma técnica, os principais fundamentos legais que balizam as obrigações dos proponentes e dos entes públicos, oferecendo um referencial de consulta confiável e atualizado para o poder público municipal. Além disso, buscou-se traduzir os procedimentos legais em fluxos operacionais e modelos práticos por meio da estruturação de tabelas explicativas, diretrizes objetivas, organizados a partir da lógica processual que rege os ciclos de fomento. Essa tradução normativa-operacional teve como premissa a adequação do conteúdo às realidades diversas dos municípios, observando-se os limites técnicos e institucionais, o que torna o guia um instrumento aplicável.

A busca por promover uma cultura de controle, transparência e responsabilização compartilhada revela-se no próprio caráter do guia como artefato público voltado à qualificação da atuação estatal. Ao padronizar procedimentos e estabelecer parâmetros objetivos para a avaliação das prestações de contas, o guia contribui para a prevenção de falhas, a mitigação de riscos e o fortalecimento da legalidade nas decisões dos gestores. A validação com os especialistas indicou importantes elementos de aperfeiçoamento, tais como: aprimoramento da linguagem e a ampliação de recursos didáticos, como exemplos práticos e ilustrações.

As sugestões evidenciam que, ainda que o conteúdo normativo seja tecnicamente adequado, sua acessibilidade comunicativa pode ser aprimorada para garantir maior efetividade. No processo de validação, chamou a atenção o fato de os especialistas com experiência em gestão cultural revelarem dificuldades com a linguagem e documentos técnicos de prestação de contas. Esse dado suscita uma reflexão no campo da gestão cultural acerca da escassez de produções científicas, documentos sistematizados e materiais orientadores voltados à área, especialmente no que se refere à prestação de contas. Tal constatação reforça a originalidade e contribuição deste produto, ao mesmo tempo que evidencia a urgência de ampliar os investimentos em pesquisas aplicadas à gestão cultural na esfera pública.

Assim, o guia desenvolvido neste artigo tecnológico cumpre dupla função: de um lado, responde às lacunas procedimentais que fragilizam os processos de prestação de contas culturais; de outro, inaugura um caminho de normatização e qualificação técnica das práticas administrativas da gestão cultural, com potencial de provocar reflexões na forma como os entes executam e controlam as políticas de fomento. Dessa forma, o guia projeta-se não apenas sobre os instrumentos de controle, mas sobre o próprio *ethos* da gestão cultural, em direção a uma gestão eficiente, transparente e comprometida com o interesse coletivo.

Referências

- Buta, B. O., Teixeira, M. A. C., & Schurgelies, V. (2018). Accountability nos atos da administração pública federal brasileira. *Pretexto*, 19(4), 46-62.
- Brasil. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em:

- <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 17 jul. 2025.
- Brasil. (2022). *Lei nº 14.399, de 8 de julho de 2022*. Institui a Política Nacional Aldir Blanc de Fomento à Cultura. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 11 jul. 2022.
- Brasil. (2024a). *Lei nº 14.903, de 27 de junho de 2024*. Estabelece normas gerais do fomento à cultura e regulamenta dispositivos da Lei nº 14.399/2022. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 28 jun. 2024.
- Brasil. (2024b). Ministério da Cultura - MinC. *Instrução Normativa nº 17, de 17 de dezembro de 2024*. Dispõe sobre a prestação de contas de projetos culturais financiados com recursos da PNAB. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 18 dez. 2024.
- Calabre, L. (2009). *Gestão cultural municipal na contemporaneidade*. Políticas culturais: reflexões e ações. Rio de Janeiro: Itaú Cultural; Fundação Casa de Rui Barbosa.
- Ceará. (2017). Tribunal de Contas dos Municípios. *Instrução Normativa no 01/2017, de 27 de abril de 2017*. Fortaleza, CE. Disponível em: <<https://www.tce.ce.gov.br/downloads/municipios/Instruo-Normativa-2017-01-verso-abril-de-2017.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2025.
- Chaves, R. S. (2011). *Auditoria e controladoria no setor público*. (2. ed.). Curitiba: Juruá.
- Falconer, A. P. (1999). *A promessa do terceiro setor: um estudo sobre a construção do papel das organizações sem fins lucrativos e do seu campo de gestão*. Centro de Estudos em Administração do Terceiro Setor, Universidade de São Paulo, São Paulo-SP.
- Gautier, A. M. O. (2003). *Entre deseos y los derechos: un ensayo crítico sobre políticas culturales*. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e História.
- Gonçalves, C. M. J. (2011). *A accountability nos serviços e fundos autónomos*. 48 f. Dissertação (Mestrado em Contabilidade) - Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa, Lisboa, Portugal.
- Herminda, P. M. V., & Araújo, I. E. M. (2006). Elaboração e validação do instrumento de enfermagem. *Revista Brasileira de Enfermagem*, 59(3), 314-320.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. (2022). *Censo Brasileiro de 2022*. Rio de Janeiro: IBGE.
- Mota, R. K. B., Soares, E. C., Lima, N. C., & Queiroz, L. M. (2021). Concepções teóricas sobre accountability. In: Congresso UFU de Contabilidade. *Anais* Uberlândia-MG.
- Nakagawa, M., Relvas, T. R. S., & Dias, J. M., Filho. (2007). Accountability: a razão de ser da contabilidade. *Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade*, 1(3), 83-100.
- Oliveira, L. M., Perez Junior, J. H., & Silva, C. A. (2013). *Controladoria estratégica: textos e casos práticos com solução*. (9. ed.). São Paulo: Atlas.
- Peleias, I. R. (2002). *Controladoria: gestão eficaz utilizando padrões*. São Paulo: Saraiva.
- Pinho, J. G. S. (2017). *Controladoria governamental nos Municípios da Região Metropolitana de Fortaleza*. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade, Mestrado Profissional em Administração e Controladoria, Fortaleza-CE.
- Rubim, A. A. C., Vilutis, L., & Oliveira, G. C. F. (2021). *Gestão cultural nos próximos dez anos*. *Extraprensa*, 14(2), 9-26.
- Rubim, A. A. C. (2019). Desafios e dilemas da gestão cultural. In: Rubim, A. A. C. (Org.). *Gestão cultural*. Salvador: EDUFBA. p. 11-31.
- Silva, R. C. F., Liberalesso, T. S., Souza, L. M., & Seibert, R. M. (2017). A controladoria organizacional: uma aliada das boas práticas de governança. *Revista de Contabilidade Dom Alberto*, 2(1), 27-125.