



**INSTITUTO DE CIENCIAS SOCIAIS APLICADAS  
BACHARELADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**SAFIATO INJAI**

**ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA GUINÉ-BISSAU: DESAFIOS DE  
CONTROLE EXTERNO E ACCOUNTABILITY (2000-2020)**

**ACARAPE\_CE**

**2021**

# **ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA GUINÉ-BISSAU: DESAFIOS DE CONTROLE EXTERNO E ACCOUNTABILITY (2000-2020)**

Trabalho de Conclusão do Curso de Administração Pública da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira, como requisito parcial à obtenção de título de bacharel em Administração Pública.

**ORIENTADOR: PROF. DR. RICARDO  
OSSAGÔ DE CARVALHO**

**Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-  
Brasileira Sistema de Bibliotecas da UNILAB  
Catalogação de Publicação na Fonte.**

---

Injai, Safiato.

I56a

Administração pública na Guiné-Bissau: desafios de controle externo e accountability 2000-2020 / Safiato Injai. - Redenção, 2021.

64f: il.

Monografia - Curso de Administração Pública - Semestral, Instituto de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira, Redenção, 2021.

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Ossagô de Carvalho.

1. Administração Pública. 2. Controle Externo. 3. Tribunal de Contas. 4. Guiné-Bissau. I. Título

CE/UF/BSCA

CDD 658

---

## **SAFIATO INJAI**

### **BANCA EXAMINADORA**

---

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Ossagô de Carvalho  
Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira - UNILAB

---

Examinador externo Prof. Ms Genésio Justino Gomes de Sá - UFRGS  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS)

---

Examinador Externo Prof. Dr. Fela Armando Pereira  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS

---

Examinador interno Profa<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Eliane Barbosa da Conceição  
Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira - UNILAB

“Sábio é o ser humano que tem coragem de ir diante do espelho da sua alma para reconhecer seus erros e fracassos e utilizá-los para plantar as mais belas sementes no terreno de sua inteligência” (AUGUSTO CURY, 2002).

Aos meus pais, Braima Injai e Roquiato Seidi, endereço minha especial gratidão, pelo fato de estarem sempre presentes na minha vida. Espero um dia ser muito bom para meus filhos o quanto vocês foram por mim. Muito obrigado por tudo! À minha irmã Aminata pelo apoio diretamente nos meus estudos.

## AGRADECIMENTOS

Registro meu sincero agradecimento, primeiramente, a Deus pela vida, força, coragem e pela oportunidade de realizar o meu sonho.

Em especial endereço minha gratidão ao meu pai, amigo e confidente (Braima Injai), que sempre esteve ao meu lado, me ensinou tanto e me deu todo apoio, e sempre procurou me fazer uma mulher do bem e formada; e pela força, dedicação, confiança, que desde sempre depositou em mim. À minha mãe (Roquiato Seidi), pelo apoio, dedicação, carinho e amor incondicional.

Às minhas irmãs, Aminata Injai e Wilhermina Alfama, pelo amor, carinho e apoio que sempre me deram.

De uma forma particular, ao governo brasileiro pela oportunidade de formar e viajar pelos países da CPLP sem precisar sair mesmo do Brasil, foi uma experiência fantástica e única.

À Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira e a toda a comunidade acadêmica, reitoria, pró-reitorias, direções, coordenações, corpo docente, técnicos e terceirizados, pela existência e colaboração de tornar realidade um sonho.

Ao meu Instituto de Ciências Sociais Aplicadas (ICSA), a todos os funcionários e, em especial, aos professores da Administração Pública, que contribuíram para a minha formação, por toda dedicação, paciência e experiência transmitidas.

Ao meu orientador, por todo auxílio, apoio e direcionamento para a realização deste trabalho.

A todas as pessoas que me apoiaram direta e indiretamente; ainda deixo registrada os meus profundos agradecimentos, de uma forma especial, aos meus amigos e irmãos, à minha irmã da outra mãe Lúcia, à pessoa com quem compartilho a minha vida e casa nos últimos 4 anos e que me apoia sempre, ao meu amigo Zico, Adenauer e Saliu, por todo apoio que eles me deram. E por último a todos os meus colegas de curso e da entrada 2016.1.

## RESUMO

Os desafios do controle externo e accountability continuam presentes no século XXI. Desse modo, tornaram-se uma preocupação dentro da estrutura da Administração Pública, dada as suas relevâncias políticas, econômicas, sociais e, acima de tudo, a sua eficiência para uma boa prestação de serviços públicos. Esta investigação tem como objetivo analisar as estratégias do controle externo na Administração Pública da Guiné-Bissau, especificamente no Tribunal de Contas. Ele é uma instituição responsável pelo controle financeiro, controle orçamentário, controle contábil, controle patrimonial e controle operacional no âmbito da fiscalização, bem como pelo auxílio à Assembleia Nacional Popular (ANP) no exercício e controle externo por meio de todas as entidades do poder executivo, assim como dos órgãos estatais por vias jurídicas. A metodologia aqui adotada é de caráter qualitativo, e os procedimentos utilizados para realização deste trabalho são: revisão bibliográfica e análise documental, para maior percepção do assunto. O estudo conduzido detectou deficiência no sistema de controle da Administração Pública Guineense, o que torna mais difícil o desempenho eficiente das atividades administrativas que estimulam desvios de finalidade, fraudes e corrupção; assim, mostrando que o país carece de um sistema de controle adequado, e que ainda existem muitas lacunas dentro do seu sistema Administrativo.

**Palavras-chave:** Guiné-Bissau; Administração Pública; Controle Externo; Accountability; Tribunal de Contas.

## **ABSTRACT**

The challenge of external control and accountability remains present in the 21<sup>st</sup> century. Therefore, the external control and accountability have become concerns within the structure of public administration, given its political, economic, social, and mainly, its efficiency for the outstanding of public services. This investigation aims to analyze the external control strategies in Guinea-Bissau's public administration, specifically in the court of auditors. A responsible institution for financial control, budget control, accounting control, asset control and operational control in the scope of supervision, as well as assisting the deputy house to exercise external control through all entities of the executive power, as well as the state agencies by legal means. The methodology used in it was the method of qualitative character, on the other hand, the procedures used to carry out this work are: Bibliographic revision and documental analysis, for better understanding of the issue. The study carried out detected a handicap in the control system of Guinean public administration, which makes it difficult to perform the administrative activities efficiently that stimulate deviations of purpose, fraud and corruption, which shows that the country lacks the proper control system, and it still presents many gaps within its administrative system.

**Keywords:** Guinea-Bissau; Public Administration; External Control; Accountability; Court of Auditors.

## LISTA DE SIGLAS

<b>ACI</b>	Antecipação da Contribuição Industrial
<b>ADB</b>	Asian Development Bank
<b>ADF</b>	African Development Fund
<b>ANP</b>	Assembleia Nacional Popular
<b>APGB</b>	Agência Portuária da Guiné-Bissau
<b>BAD</b>	Banco Africano de Desenvolvimento
<b>BADEAA</b>	Arab Bank for Economic Development in Africa
<b>BAO</b>	Banco da África Ocidental
<b>BCEAO</b>	Banco Central dos Estados da África Ocidental
<b>BCG</b>	Banco Central da Guiné
<b>BCN</b>	Banco Nacional Crédito
<b>BDU</b>	Banco da União
<b>BO</b>	Boletim Oficial
<b>BOAD</b>	Banco Oeste Africano de Desenvolvimento
<b>CEDEAO</b>	Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental
<b>CGE</b>	Conta Geral do Estado
<b>CRGB</b>	Constituição da República da Guiné Bissau
<b>DAF's</b>	Diretores Administrativos e Financeiros
<b>DGA</b>	Direção Geral das Alfandegas
<b>DENARP I</b>	Documento de Estratégia Nacional para a Redução da Pobreza I
<b>DGCI</b>	Direção Geral das Contribuições e Impostos
<b>FMI</b>	Fundo Monetário Internacional
<b>FIDA</b>	Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola
<b>FCFA</b>	Franco da Comunidade Financeira Africana
<b>GN</b>	Guarda Nacional
<b>IEC</b>	Imposto Especial de Consumo
<b>IGV</b>	Imposto Geral sobre Vendas
<b>INSPS</b>	Instituto Nacional de Seguros e Previdência Social
<b>INSS</b>	Instituto Nacional de Segurança Social
<b>INTOSAI</b>	Organização Internacional das Instituições Supremas de Controlo Financeiro
<b>MF</b>	Ministério das Finanças
<b>MEF</b>	Ministério de Economia e Finanças

**MVCIL** Missão de Verificação e Certificação in Loco

**NIF** Número de Identificação Fiscal

**OGE** Orçamento Geral do Estado

**ONG** Organização Não Governamental

**PIB** Produto Interno Bruto

**RGF** Repartições Regionais de Finanças

**TC** Tribunal de Contas

**TG** Tesouraria Geral do Estado

**TP** Tesouraria Pública

**UEMOA** União Económica e Monetária do Oeste Africano

**USD** Dólar dos Estados Unidos da América

## SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO .....	13
2	DEBATE TEÓRICO SOBRE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: PRESPECTIVAS E ANÁLISES DA CIENCIA ADMINISTRATIVA.....	15
2.1	ORIGEM E CONCEITO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	17
2.2	PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	19
2.2.1	Princípio de legalidade.....	19
2.2.2	Princípio da moralidade .....	20
2.2.3	Princípio da impessoalidade.....	20
2.2.4	Princípio da publicidade.....	21
2.2.5	Princípio da eficiência.....	19
2.3	CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....	20
2.3.1	Conceito .....	20
2.3.2	Classificação.....	24
3	GOVERNANÇA E <i>ACCOUNTABILITY</i> : UMA PERSPECTIVA MULTITEÓRICA DOS CONCEITOS.....	26
3.1	CONCEITO DA GOVERNANÇA .....	26
3.1.1	Governança no setor público.....	28
3.2	<i>ACCOUNTABILITY</i> .....	29
4	ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA GUINÉ-BISSAU .....	29
4.1	CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA.....	30
4.1.1	Administração Pública da Guiné-Bissau: contextualização .....	33
4.1.2	Práticas do controle interno e <i>accountability</i> .....	34
4.1.3	Desafios do controle externo e <i>accountability</i> .....	38
4.2	TRIBUNAL DE CONTAS DA GUINÉ-BISSUA: NATUREZA ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO.....	37
4.2.1	Lei orgânica do tribunal de contas (lotc) de Guiné-Bissau.....	42
4.3	ATRIBUIÇÃO E COMPETÊNCIA .....	44
4.3.1	Demora, Dificuldades e Incertezas: análise de documento.....	46
	CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	55
	REFERÊNCIAS .....	60

## 1. INTRODUÇÃO

O controle externo e a *accountability* tornaram-se uma preocupação dentro da estrutura da Administração Pública, pela sua relevância política, econômica, social e, acima de tudo, pela sua eficiência para uma boa prestação de serviços públicos. O debate concentra-se no campo acadêmico, nas organizações públicas e privadas, sendo essencial para o planejamento estratégico, tático e operacional.

No entanto, atualmente, a transparência é um dos mecanismos para uma boa governança, pois o gerenciamento dos recursos públicos exige a prestação das contas por parte dos servidores públicos (funcionários), por uma questão do direito e dever, para que a sociedade fique ciente do que está a passar.

A Administração Pública se auxilia do controle que lhe permite fiscalizar melhor os seus atos e dos seus agentes, cumprindo com as normas legais, os princípios básicos, as suas finalidades institucionais e sempre com base na sua competência e eficiência. Sendo assim, o controle da administração pode ser entendido como aquele instrumento que permite a própria administração, através dos seus poderes, o legislativo, o judiciário e o popular, a fiscalizar a forma como a administração vai atuar.

Diante do exposto, entende-se que o controle é imprescindível para o funcionamento da Administração Pública, porque não só ajuda na fiscalização dos atos do administrador, como também orienta e faz correção sobre a conduta funcional do outro.

O controle externo é aquele efetuado por um poder ou organismo distinto, ou seja, por um órgão estranho da estrutura do órgão controlado. Entende-se que esse controle é exercitado pelo Poder Legislativo, com auxílio técnico do tribunal de contas da União dos Estados e dos Municípios. O Poder Legislativo exerce o controle político, e o Tribunal de Contas tem autonomia e também independência para atuar nos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, exercendo o controle técnico-jurídico sobre os três Poderes do Estado. (FINK, 2008). No caso da Guiné-Bissau, o controle externo é exercido com a ajuda do Tribunal de Contas, visto que existe apenas um em nível nacional. (CÁ, 2019).

A nossa monografia tem como objetivo analisar a estratégia para o controle externo na Administração Pública da Guiné-Bissau, concretamente no tribunal de contas a fim de se identificar os conceitos da administração pública, do controle externo e *accountability*, bem como da governança, do funcionamento da Administração Pública na Guiné-Bissau, das práticas do controle externo, nomeadamente no tribunal de contas da Guiné-Bissau.

A hipótese inicial é que as estratégias do controle externo e *accountability* apresentam-se como uma forma de contribuir para melhorar o bom desempenho na Administração Pública; e a ineficiência da administração pública guineense coincide com a falta da implementação do controle externo e *accountability*.

O presente trabalho tentará responder os seguintes questionamentos. Em que medida as estratégias do controle externo e *accountability* contribuem para uma administração pública eficiente? De que forma a prestação de contas pode contribuir para uma boa gestão pública? De que maneira o controle externo e *accountability* podem influenciar para uma boa Administração Pública?

Para o desenvolvimento desta pesquisa, foi adotado método qualitativo. Entretanto, os procedimentos utilizados para a realização do trabalho são: revisão bibliográfica e análise documental. De acordo com Creswell (2007), a investigação qualitativa utiliza diferentes menções de conhecimento, estratégias de investigação e métodos de coleta e análise de dados. Apesar de os processos serem parecidos, os procedimentos qualitativos se baseiam em dados de texto e imagem, têm passos únicos na análise de dados e usam estratégias diversas de investigação.

Conforme Gerhardt e Silveira (2009), a pesquisa de natureza qualitativa é aquela com enfoque na análise e compreensão dos fatos. Essa abordagem busca um entendimento melhor do problema, explicando os essenciais conceitos à assimilação do assunto.

Na opinião de Creswell (2007), a pesquisa qualitativa é fundamentalmente interpretativa, que permite o pesquisador fazer uma interpretação dos dados. Isso inclui o desenvolvimento da descrição de uma pessoa ou de um cenário, análise de dados para identificar temas ou categorias e, finalmente, interpretação ou conclusões sobre seu significado pessoal e, teoricamente, mencionando as lições aprendidas e oferecendo mais perguntas a serem feitas.

De acordo com Marconi e Lakatos (2003), o propósito da pesquisa documental é colocar o pesquisador em contato direto com o que já foi dito, escrito, ou seja, filmado sobre determinado assunto, permitindo o exame do tema sob outra perspectiva, proporcionando atingir novos fins. Segundo Gil (2010), a pesquisa documental se caracteriza pela busca de informações que não tiveram nenhum tratamento científico. Assim, essa pesquisa permite o acesso às informações documentadas, tais como: documentos oficiais, relatórios, ofícios, editais, planos de gestão, fotografias, entre outros.

Lakatos e Marconi (2003) enfatizam que as características da análise documental estão associadas à fonte de coleta de dados de documentos, escritos ou não, constituindo, dessa forma, o que pode ser chamado de fontes primárias. Assim, baseando na visão desses autores, percebe-se que a pesquisa de natureza documental pode considerar tanto fontes escritas como orais. Especificamente, as fontes escritas podem ser os livros, artigos científicos, relatórios, revistas, ensaios e outros; enquanto que as fontes orais podem basear-se nas entrevistas, no audiovisual etc.

O trabalho está dividido em duas partes. Na primeira parte, realizou-se uma revisão literária, ou seja, um levantamento bibliográfico a partir de livros, textos e revistas que abordam temas sobre a Administração Pública e os seus desafios de controle e *accountability* no âmbito teórico. No que se refere à segunda parte, fez-se uma análise documental, sendo analisados documento oficial emitido pelo Tribunal de Contas e parecer sobre a Conta Geral do Estado (PCGE) do ano 2009/2010, cuja análise só foi concluída no ano 2015. E está dividido em três capítulos, além da introdução e conclusão.

No primeiro capítulo, debruça-se sobre o debate teórico dos conceitos e princípios que regem a Administração pública; no segundo, trata-se da governança, do controle externo e *accountability* dentro da administração pública; e, por último, no terceiro capítulo, aborda-se a administração pública na Guiné-Bissau face ao desafio de controle externo pelo Tribunal de contas, sua natureza, sua organização e seu funcionamento.

Portanto, espere-se que este trabalho e/ou o trabalho desse tipo possa atingir um número grande do público, e que sirva como uma forma de conscientizar a sociedade, mostrando às pessoas a importância da participação na construção de uma sociedade mais justa e transparente. Isto é, exigir do governo o esclarecimento de uso dos recursos - conscientizando as pessoas de que a participação desses atos é uma questão do direito -, e impulsionando os governantes a agirem a partir da divulgação de suas ações, publicização política de seus resultados, deixando transparecer sua ética profissional, elaborando códigos de conduta e esclarecendo a todos seus objetivos e a transformação social que querem promover.

## **2 DEBATE TEÓRICO SOBRE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: PRESPECTIVAS E ANÁLISES DA CIÊNCIA ADMINISTRATIVA**

A evolução da história da administração contou com grande influência da igreja católica romana e das organizações militares. A igreja católica, que era considerada uma

organização formal mais eficiente da civilização ocidental, através dos séculos vem mostrando a força de atração de seus objetivos e a eficácia de suas técnicas organizacionais e administrativas, espalhando-se por todo mundo e exercendo a influência inclusive sobre o comportamento das pessoas que são seus fiéis.

Segundo Peludo (2013, p. 35), “o termo administração é utilizado tanto para designar funções de planejamento e direção, como para designar as atividades de execução”. Isso leva a entender que administrar não é apenas indicar como algo deve ser feito, mas também implica indicar como serão conduzidas essas realizações. Embora tenha se firmado como uma ciência apenas no início do século XX, a evolução da administração se confundiu com a evolução da própria sociedade. “A administração é a ação humana cooperativa com alto grau de racionalidade” (PELUDO, 2013, p.35).

Percebe-se que todo o povo em todos os tempos, de acordo com a sua necessidade, principalmente suas capacidades, fez de alguma forma o uso da administração para realizar as suas atividades; como vimos na pré-história, por exemplo, o homem precisou desenvolver técnicas e estratégias de caça, se organizar como grupo e fabricar ferramentas a fim de garantir a sua sobrevivência.

Na sua primeira classificação dessa área de saber, encontram-se os conceitos relacionados à ciência administrativa e à ciência jurídica. A ciência da Administração refere-se à Administração Pública como um ramo da Administração aplicada nas Administrações direta e indireta dos três níveis de Governo, que são: Federal, Estadual e Municipal. Por seu lado, a ciência jurídica faz referência às atividades que são feitas pelos entes públicos, dentro dos limites legais, com a finalidade de prestar serviços ao Estado e à sociedade para um fim comum. Razão pela qual só são considerados administração pública os órgãos e as entidades que a lei considera como tal, num sentido formal-jurídico (PELUDO, 2013).

Todavia, a Administração Pública está cada dia mais presente em nossas vidas, isto é, em todos os países, em qualquer que seja organização política existe uma Administração Pública, que auxilia os governantes no cumprimento das suas funções básicas num governo e na forma como podem lidar melhor com os recursos públicos.

Bächtold (2012, p. 15) entende que “a administração pública passou por transformações significativas, sempre se adaptando as mais diversas correntes de pensamentos e formas de governo, respeitando a vontade e a cultura dos povos”. Desse modo, compreende-se que a Administração Pública envolve os conceitos importantes sobre o universo complexo e dinâmico, mas, antes de entrar no tema, é imprescindível

começar com alguns conceitos e princípios sobre aquilo que se pode entender como Administração Pública e histórica social da temática da administração.

Não obstante Meirelles, Burle Filho e Burle (2016) terem uma boa compreensão sobre o estudo da Administração Pública, a sua estrutura e as suas atividades, no geral, deve-se partir do conceito de Estado, sobre o qual se assenta toda a concepção moderna de organização e funcionamento dos serviços públicos a serem prestados aos administrados, embora o seu conceito variar segundo o ângulo em que é considerado. “O Estado é o conjunto de regras, pessoas e organizações que se separam da sociedade para organizá-la” (COSTIN, 2010, p. 12).

Ainda, o Estado pode ser compreendido em três elementos, que são: Povo, que é o elemento humano de Estado; o Território, a sua parte física; e o Governo soberano, que é a parte chave que conduz o Estado na determinação e no exercício do poder absoluto de autodeterminação e auto-organização emanada do Povo. De acordo Segundo Meirelles, Burle Filho e Burle (2016), afirmam que não existe e nem pode existir um Estado independente que não tem a Soberania, ou seja, que não tenha um poder absoluto, indivisível e incontestável de se organizar e de satisfazer a vontade de seu Povo e de fazer com que estes cumpram com os seus direitos de respeitar as suas decisões de uma forma coerciva, se necessário for, a vontade do Estado ela é feita através dos seus poderes.

Diante disso, com apresentação dos conceitos básicos do Estado, seus elementos, seus poderes e suas organizações, seguimos então para abordar a estrutura das atividades da Administração Pública, suas teorias, seus princípios e principalmente seu conceito.

## **2.1 ORIGEM E CONCEITO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

A palavra administração vem do latim *ad* (direção) e *minister* (obediência), “ou seja, o administrador dirige obedecendo à vontade de quem o contratou. Assim, o administrador público vai conduzir o seu trabalho procurando atender a necessidade da população que o elegeu” (BÄCHTOLD, 2012, p.31). Portanto, em sua origem, a palavra administração significa desenvolver uma função sob o comando do outro, prestar um serviço a outro. Em outras palavras, administrar significa estabelecer metas e operacionalizar o seu alcance, fazer um planejamento, organizar e dirigir para poder ter o controle das pessoas e serviços a fim de atingir os resultados esperados.

Vários conceitos são utilizados para definir a Administração Pública. A Administração é uso de recursos e pessoas para o alcance dos resultados, ou seja, é

prestação de serviço para outros fazendo sempre um exercício de subordinação, uma relação de obediência; e isso não é diferente quando se fala de uma Administração Pública, que é nada mais que uma atividade que o Estado desenvolve sob o regime de direito público, destinado para atender de uma forma direta e rápida as necessidades da coletividade.

Entretanto, “a Administração Pública é a ocupação de todos aqueles que atuam em nome do povo em nome da sociedade, que delega de forma legal e cujas ações têm consequências para os indivíduos e os grupos sociais” (HARMON e MAYER 1999, p. 34). Isso mostra realmente que a Administração Pública é a forma que o Estado encontrou para resolver os problemas coletivos, e poupar o esforço de resolvê-los de uma forma individual.

Numa visão clássica, a “Administração Pública é o planejamento, organização, direção e controle dos serviços públicos, segundo as normas do direito e da moral, visando ao bem comum” (BÄCHTOLD, 2012, p. 32). Com isso, percebe-se que administrar exige definições das metas que lhe permitem desdobrar os resultados pretendidos e também exige um esforço para esse alcance que só é possível quando ela faz o planejamento adequado, uma boa organização, dirige bem as pessoas e recursos e tem um controle constante de si mesma. Seguindo a lógica de Meirelles, Burle Filho e Burle (2016, p. 67),

numa visão global, a Administração é, pois, todo o aparelhamento do Estado preordenado à realização e serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas. A Administração não pratica atos de governo; pratica, tão somente, atos de execução, com maior ou menor autonomia funcional, segundo a competência do órgão e de seus agentes.

Por outro lado, podemos assim dizer que a Administração Pública é uma forma que o Estado encontrou para gerir, regulamentar, fiscalizar e controlar todas as suas atividades, que visam atender às necessidades da sociedade. Segundo Bachtod (2010, p.32), “entende-se por aparelho do Estado a Administração Pública em sentido amplo, ou seja, a estrutura organizacional do Estado, em seus três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e três níveis (União, Estados-membros e Municípios) ”.

Na visão de Di Pietro (2018), a Administração Pública está dividida em dois sentidos: o formal, ligado às instituições que auxiliam o governo no cumprimento dos seus objetivos, e o material, que está ligado aos serviços públicos essenciais, permanentes e legais que o Estado presta pelo benefício da coletividade, ou seja, do bem público.

Portanto, a Administração Pública atua com base na legalidade de acordo com o que está previsto na lei, não para ela mesma, mas para o bem comum de toda a sociedade

de uma forma justa e transparente; sendo assim, os seus princípios são extremamente importantes, porque servem como modeladores e limitadores da atuação administração.

## **2.2 PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Os princípios são o começo de tudo, uma estrutura basilar de qualquer organização e são muito importantes, uma vez que servem de guias da Administração Pública, e responsáveis por organizar toda a estrutura organizacional, isto é, identificar os requisitos básicos de uma boa administração, que visa garantir uma segurança aos cidadãos no que diz respeito à questão de transparência e cumprimento das leis.

### **2.2.1 Princípio de legalidade**

Em virtude do cumprimento da lei e de uma boa conduta de governança, no que diz respeito à proteção, à igualdade e à transparência nos serviços públicos, o princípio da legalidade vem garantir e proteger os cidadãos contra o próprio Estado, para que este não cresça de mais sobre as liberdades individuais dos cidadãos.

Esse princípio é extremamente importante porque garante os direitos individuais que mostram que a Administração Pública é diferente das outras, ela não pode fazer o que não está na lei. Quer dizer que o administrador público não pode fazer o que ele quiser, ou seja, o que tem vontade de fazer, ele está restringido a cumprir com o que a lei determina, obriga ou especifica que ele faça, portanto, compete a ele a agir dessa forma.

Nas palavras de Meirelles (2000), na Administração Pública não existe a liberdade nem a vontade pessoal, diferente da administração particular, que permite fazer tudo desde que não é proibido pela lei. Para o administrador particular, a lei significa a forma como ele pode agir; enquanto, para o servidor público, significa o que deve feito,

a legalidade como princípio de administração (CF, art. 37, caput), significa que o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob a pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso (MEIRELLES *ET AL*, 1990, p. 89).

No entanto, mesmo se atender a legalidade, o ato do administrador público deve estar em conformidade com a moralidade e a finalidade para poder manter a legitimidade plena à sua atuação. Portanto, percebe-se que a legalidade é um dos requisitos necessários na Administração Pública, e como já proferido, ela é um princípio que limita o poder dos agentes da Administração Pública, e gera segurança jurídica aos cidadãos, para que não

haja o abuso do poder dos agentes públicos sobre os cidadãos. Meirelles *et al* (1990) afirmam que Administração legítima e que se reveste de legalidade e probidade administrativas, na medida em que atende tanto as exigências da lei, como conciliar os preceitos da instituição pública.

### 2.2.2 Princípio da moralidade

Este princípio garante que a Administração Pública age não só de acordo com o que a lei determina que deva ser feito, como também pela boa fé, lealdade e probidade, porque a Administração Pública caminha sempre com a moral, que se conquista quando existe um equilíbrio entre a legalidade e impessoalidade, porque a partir do momento em que um administrador público consiga agir, agrega esse procedimento na base da lei e com o interesse público.

Age-se com a moralidade administrativa, visto que se pode até agir dentro da lei mas, se o interesse privado estiver prevalecendo no seu ato, estará agindo com a imoralidade administrativa. Vale ressaltar que “é certo que a *moralidade* do ato administrativo juntamente com a sua *legalidade e finalidade*, além de sua adequação aos *demais princípios* constituem pressupostos de validade sem os quais toda atividade pública será ilegítima” (MEIRELLES, 2000, p. 84).

Pode-se, assim, dizer que é importante que o administrador público consiga juntar esses dois pontos, um equilíbrio entre a legalidade e impessoalidade, para poder agir dentro dos preceitos da lei de uma forma impessoal a fim de poder ter moral. Se conseguir conciliar estes princípios, contribuiria no cumprimento da lei, abdicando da improbidade administrativa.

### 2.2.3 Princípio da impessoalidade

A impessoalidade é aquela que determina uma das coisas que mais importa na Administração Pública, a ação mais relevante, quando o administrador se encontra numa situação de confronto entre interesse público e privado, é que ele sempre tem que adotar medidas que o interesse público aguarda dele, o interesse sempre é/será público. A Administração Pública deve tratar de atos administrativos, sem discriminação ou tendências privadas, sejam benéficas ou negativas, a fim de que não aconteça o favoritismo. “Se traduz a ideia de que a Administração tem que tratar a todos os administrados sem discriminações, benéficas ou detrimientos” (MELLO, 1994, p. 58).

Por outro lado, esse princípio está relacionado à finalidade. Em outros termos, impõe ao administrador público a prática de atos somente na base de impessoalidade, isto é, trabalhar além de seus próprios interesses. Este fim é aquele exclusivamente indicado pela norma de Direito como objetivo do ato, de forma impessoal. De acordo com Meirelles *et al* (1990), esse princípio também deve ser compreendido como aquele que não permite a promoção pessoal de autoridade ou dos servidores sobre atuações administrativas; e o que fere a moralidade administrativa é o comportamento das pessoas que gozam do privilégio da publicidade oficial para fazer a sua promoção pessoal.

#### **2.2.4 Princípio da publicidade**

Este princípio frisa muito na questão da transparência dos atos administrativos, ou seja, deve-se informar e expor ao conhecimento público os atos que estão sendo praticados pela administração pública. Requer que se dá importância à transparência e ao acesso à informação, porque se o interesse da Administração Pública é voltado para o público, não há necessidade de não deixar claro os assuntos e os trabalhos que estão sendo feitos pelos cidadãos, desde que essas informações não coloquem em risco a segurança da própria sociedade.

Diante do exposto, torna-se evidente que não adianta um ato administrativo ser produzido sem a formalidade de sua divulgação conforme estabelecida na lei. Mas, como toda a lei tem a sua exceção, não é diferente para esse princípio, nem todas as informações devem ser publicadas para não colocar em risco a segurança nacional. “A publicidade, como princípio da administração pública, abrange toda atuação estatal, não só sob o aspecto de divulgação oficial de seus atos como, também, de propiciação de conhecimento da conduta interna de seus agentes” (MEIRELLES, 2000, p. 89).

#### **2.2.5 Princípio da eficiência**

A eficiência determina que o gestor público deve ser eficiente ao executar os atos administrativos, o serviço público tem que ser eficiente, ou seja, deverão ocorrer os rendimentos predeterminados além da presteza, de modo que seja feito o que tem que ser feito a fim de não prejudicar os interesses coletivos de cada cidadão. A eficiência traz a ideia de que o servidor tem que oferecer, da forma mais eficiente, o trabalho; o custo e o

benefício têm que ser atendidos numa qualidade de tempo boa e com uma qualidade de prestação válida.

O princípio da eficiência exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em desempenhar apenas com uma legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento as necessidades da comunidade e de seus membros (MEIRELLES, 2000, p. 90).

O princípio de eficiência vela por um serviço público de qualidade e por uma boa administração pública, que consiga atender às necessidades dos cidadãos a fim de lhes garantir de forma efetiva os propósitos necessários.

## **2.3 CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

A preocupação com o controle na Administração Pública é um dos temas mais debatidos entre os gestores públicos e não só, como também pela sociedade em geral, tudo por causa da sua relevância na sociedade, sendo essencial para qualquer forma da organização. Administrar exige um planejamento adequado, uma boa organização, uma direção e um controle constante dos recursos organizacionais para poder alcançar os objetivos traçados pela própria organização. Hoje em dia, a sociedade exige do Estado a transparência sobre os gerenciamentos dos recursos que lhes pertencem por uma questão de direito, ela cobra a prestação de contas dos administradores públicos sobre os seus serviços e recursos.

### **2.3.1 Conceito**

A Administração Pública no desempenho das suas funções submete-se ao controle por parte dos seus poderes legislativo e judiciário; e, por outro lado, ela mesma exerce o controle sobre os seus próprios atos. Este controle abrange todos os órgãos do poder executivo e não só, como também inclui a administração direta e indireta e os demais poderes, quando estes exercem função administrativa, ou seja, abrange a Administração Pública no sentido amplo (DI PIETRO, 2018).

No entanto, a Administração Pública se auxilia do controle que lhe permite fiscalizar melhor os seus atos e dos seus agentes, cumprindo com as normas legais, os princípios básicos, as suas finalidades institucionais e sempre com base na sua competência e eficiência. De acordo com Silva (2017), a palavra “controle” deriva da expressão “*contrôle*”, de origem francesa, adotada por volta do século XVII, significando

o poder ou ato de controlar, averiguar, verificar, entre outros; verificando o termo “rôle” de forma separada, percebe-se que significava um registro de nomes. A união dos termos “contre-rôle” ganhava o significado de novo registro, que quando comparado ao primeiro, tornava provável uma ação de controle.

Para Meirelles, Burle Filho e Burle (2016, p.794), o “controle é um tema de administração pública, é a faculdade de vigilância, orientação e correção que um poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro”. Sendo assim, controle da administração pode ser entendido, como aquele instrumento que permite a própria administração, através dos seus poderes, o legislativo, judiciário e o povo a fiscalizar a forma como a administração vai atuar.

Na opinião de Di Pietro (2018), o controle estabelece o poder-dever dos órgãos que a lei concede essa função, justamente pela sua finalidade controladora, ele não pode ser recusado e muito menos lento, sob pena de responsabilidade de quem o encobriu. Isto é, ele abrange a fiscalização e a correção dos atos ilegais, em certa medida, dos inconvenientes.

O controle da Administração Pública como o poder de fiscalização e correção que sobre ela exercem os órgãos dos Poderes Judiciário, Legislativo e Executivo, com o objetivo de garantir a conformidade de sua atuação com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico (DI PIETRO, 2018, p. 994).

Diante do exposto, entende-se que o controle é imprescindível para o funcionamento da Administração Pública, porque não só ajuda na fiscalização dos atos do administrador como também orienta e faz correção sobre a conduta funcional do outro. Segundo Meirelles, Burle Filho e Burle (2016), o controle pode ser visto em duas partes da administração: **direta ou centralizada e indireta descentralizada**. O primeiro decorre da subordinação hierárquica; e a esfera da administração indireta ou descentralizada resulta da vinculação administrativa, nos termos da lei instituidora das entidades que a compõem. Por esse motivo, o controle hierárquico é ilimitado. Segundo Meirelles, Burle Filho e Burle (2016, p. 795),

[...] o controle hierárquico é pleno e ilimitado e o controle das autarquias e das empresas estatais em geral, sendo apenas um *controle finalístico*, é sempre restrito e limitado aos termos da lei que o estabelece. E justifica-se essa diferença, porque os órgãos centralizados são *subordinados* aos superiores, ao passo que os entes descentralizados são administrativamente *autônomos* e simplesmente *vinculados* a um órgão da entidade estatal que os criou

Nota-se que o órgão superior controla o inferior em todas as funções, o que ele faz diferente em relação à autarquia ou empresa estatal vinculada, que só é controlado naquilo

que a lei determina. O controle limita-se no ajustamento do comportamento das pessoas no plano geral do governo e no alcance de suas finalidades organizacionais, nos termos da supervisão ministerial. Por outro lado, como sendo uma faculdade que abrange todas as atividades e agentes administrativos, o controle é feito em todos e por todos os poderes de Estado, razão pela qual é variado em diferentes tipos e formas para alcance dos seus objetivos (MEIRELLES, BURLE FILHO e BURLE, 2016).

### 2.3.2 Classificação

A Administração Pública, como a controladora de si mesma, tem o poder de rever e anular os próprios atos. Esses poderes podem ser classificados como forma de controle que vão ser feitos através dos instrumentos dados pelos os três poderes estatais: **o Executivo, o Legislativo e o Judiciário.**

Entretanto, existem diferentes formas de classificar o controle de acordo com os seus fundamentos: hierárquicos ou finalísticos; consoante a localização do órgão que o exerce, o controle pode ser interno ou externo; conforme o momento em que é aplicado, pode ser prévio ou preventivo, concomitante e subsequente, ou, por outras palavras, preventivo, sucessivo ou corretivo; enquanto isso o aspecto controlado pode ser de legalidade ou de mérito (MEIRELLES, BURLE FILHO e BURLE, 2016).

**O controle hierárquico** – é, como o próprio nome disse, realizado hierarquicamente, diz respeito ao controle do superior em relação ao seu subordinado em uma relação de verticalidade. É uma forma de controle pleno, de superior para o inferior, independentemente da norma que o estabelece.

Para Meirelles, Burle Filho e Burle (2016), este controle prevê uma supervisão e coordenação sobre os subordinados, para melhor orientar, o que vai facilitar na fiscalização, na aprovação, na revisão e na avocação das atividades controladas, bem como nos meios corretivos dos agentes responsáveis.

**O Controle Finalístico** - é feito pelas entidades da administração direta em relação às entidades da administração indireta. Nos dizeres de Meirelles, Burle Filho e Burle (2016), o controle finalístico diz respeito ao que a norma legal determina para as entidades autônomas indicarem a autoridade controladora, a liberdade do que deve ser exercitado deixando claras as finalidades. Razão pela qual é sempre um controle limitado e externo, não tem fundamento hierárquico, porque não existe uma subordinação entre a

entidade controlada e a autoridade controladora. Portanto, ele é a fiscalização de um ministério em relação a uma autarquia.

**Controle Interno** - é feito dentro de um mesmo poder com ou sem nenhuma relação hierárquica. De acordo com Meirelles, Burle Filho e Burle (2016), é aquele realizado pelo órgão responsável pela entidade controladora, na esfera da própria administração; desse modo, qualquer controle efetivado pelo Executivo para com serviços dos seus agentes é chamado controle interno, o mesmo acontece quando o Legislativo ou Judiciário controla os serviços dos seus agentes.

**Controle externo** - é aquele realizado por um órgão constitucional autônomo que controla o outro, ou seja, é um controle que ocorre quando um poder controla os atos administrativos do outro poder. Meirelles, Burle Filho e Burle (2016) afirmam que este controle é exercitado pelo Poder Legislativo, com auxílio técnico do tribunal de contas da União dos Estados e dos Municípios.

**Prévios ou preventivos** - é feito antes da realização do ato ou ainda antes da sua conclusão. Esse controle funciona como uma condição de validade ou eficiência para aquele ato. O “*Controle prévio ou preventivo “a priori”* é o que antecede a conclusão ou operatividade do ato, como requisito para sua eficácia” (MEIRELLES, BURLE FILHO e BURLE, 2016, p. 798). Assim, percebe-se que este é um controle que vem antes da execução e da conclusão de um ato administrativo.

**Controle Concomitante** - é todo aquele que acompanha a realização do ato para ver a regularidade de sua formação, como, por exemplo, a fiscalização da execução de um contrato administrativo (MEIRELLES, BURLE FILHO e BURLE, 2016).

Este controle ocorre durante a execução daquele ato, por exemplo, a fiscalização de um contrato administrativo. Nas palavras de Di Pietro (2018, p.994),

o controle concomitante, como o próprio nome diz, acompanha a atuação administrativa no momento mesmo em que ela se verifica; é o que acontece com o acompanhamento da execução orçamentária pelo sistema de auditoria; ainda, com a fiscalização que se exerce sobre as escolas, hospitais e outros órgãos públicos prestadores de serviços à coletividade

**Controle Subsequente** - pode ser chamado de preventivos, é aquele que permanece depois da conclusão do ato controlado, com vista a corrigir os possíveis defeitos, assegurar a sua nulidade ou garantir a sua validade. Pode-se perceber que o controle judicial dos atos administrativos é, normalmente, subsequente ou corretivo, salvo no caso do mandado de segurança preventiva, em ação civil pública e popular, que, em

alguns casos, vem antes da conclusão do ato negado (MEIRELLES, BURLE FILHO e BURLE, 2016).

Conforme se pode notar, este controle ocorre depois que o ato já foi praticado, ele serve para corrigir, anular, revogar ou ainda caçar este ato praticado; isso é visto no caso da homologação de procedimento licitatório.

**O Controle de legalidade ou legitimidade** - é aquele que observa o ato que segue a lei, pode ser um controle interno feito pela própria administração, pode ser um controle feito pelo judiciário, como também pode ser de ofício quando provocado. Ainda, de acordo com Meirelles, Burle Filho e Burle (2016, p.798), o “controle de legalidade ou legitimidade é o que objetiva verificar unicamente a conformação do ato ou do procedimento administrativo com as normas legais que o regem”.

Diante disso, pode-se dizer que a própria administração pode exercer o controle de legalidade ou da legitimidade, e o judiciário quando provocado assim como o legislativo. Entretanto, a única diferença do executivo é que ele o exerce através do ofício mediante uma provocação ou representação administrativa, enquanto que legislativo só o efetiva nos casos expressos na constituição e o judiciário por meio de ação adequada (MEIRELLES, BURLE FILHO e BURLE, 2016).

**Controle de mérito** - é todo aquele que visa à comprovação da eficiência, do resultado, da conveniência ou oportunidade do ato controlado. Sobre conveniência e oportunidade, segundo Meirelles, Burle Filho e Burle (2016, p. 798), o “seu juízo é fundamentalmente político-administrativo e discricionário”. Portanto, esse tipo de controle é feito pela própria administração ele não tem nada a ver com a legalidade, o que ele avalia é a conveniência e a oportunidade.

### **3 GOVERNANÇA E ACCOUNTABILITY: UMA PERSPECTIVA MULTITEÓRICA DOS CONCEITOS**

Essa sessão irá tratar da Governança e Accountability, seus conceitos e suas teorias, ou seja, seus surgimentos, a forma como são interpretadas, as suas ideias, a posição que hoje em dia cada uma delas ocupa nos debates das instituições públicas e privadas e não só, como também os autores que já debruçaram sobre os mesmos.

#### **3.1 CONCEITO DA GOVERNANÇA**

A preocupação dos servidores públicos é gerir os recursos públicos de uma forma justa e transparente. Isso lhes permite trabalhar com certo padrão e comunicar bem aos

seus colegas para que estes também trabalhem em conjunto com o mesmo padrão. “Num paralelo com a Nova Gestão Pública, a Nova Governança Pública aparece como um termo que tende a incluir múltiplos sentidos e significados” (SILVESTRE, 2019, p. 49).

Nesse sentido, pode-se perceber que a ideia da governança é de facilitar a comunicação entre os administradores, no que diz respeito à questão da implementação das políticas públicas necessárias que atendam às necessidades dos cidadãos, ou seja, ela é uma resposta para a sociedade.

Para Gonçalves (2005), a governança é a forma como é exercido o poder na gestão de recursos sociais e econômicos de um país que visa o desenvolvimento, isto é, resulta da habilidade dos governos em fazer um planejamento, formular e implementar políticas e exercer as suas obrigações. Entretanto, a governança não passa de um mecanismo de liderança, de estratégias e controle que, postos em prática, permitem que os administradores executem as políticas públicas e prestem serviços ao cidadão. Segundo Brito,

diante desse contexto, define-se a governança como a inter-relação entre a gestão, o controle e a *accountability*, visando à realização dos objetivos da política pública de forma econômica, eficiente, eficaz e efetiva bem como à comunicação aberta entre todos os atores sociais. Só a perfeita ligação entre esses elementos pode proporcionar a concretização dos objetivos da política pública e a desejada transparência administrativa (BRITO, 2014, p.56).

Continuando com a ideia de que o conceito da governança tem vários significados e é interpretado de diferentes maneiras, Silvestre (2019) enfatiza que essas interpretações e significados são: **coordenação, participação, coprodução, ênfase nos efeitos dos serviços prestados aos cidadãos**, entre outros.

A cooperação engloba a tomada de decisão conjunta que envolve um conjunto de normas, valores e crenças que devem ser prosseguidas pelos executores na prestação dos serviços, esses agentes não se limitam apenas nas organizações públicas do único local, mas sim abrange os entes governativos em todos os níveis (federal, estadual e municipal/local), até as organizações do setor privado e a sociedade civil.

Diante disto, percebe-se que a governança exige um planejamento, uma coordenação, um trabalho conjunto, uma boa comunicação entre os agentes que faz com que cada um se sinta envolvido para dar melhores respostas aos serviços que lhes são incumbidos. Por outro lado, uma boa colaboração implica que cada um entenda a sua função e os valores que serão entregues com a prestação dos seus serviços.

Segundo Gonçalves (2005), a governança tem a ver não só com as instituições e regimes formais conceituados a determinar a obediência, mas também com os acordos

informais que respondem aos interesses das pessoas e instituições. De uma maneira geral, a governança envolve as organizações públicas e as não governamentais, os movimentos civis, as empresas multinacionais, bem como os mercados de capitais globais. Portanto, percebe-se que a governança engloba todas as formas de organizações tanto governamentais como não-governamentais e ela não é feita só de uma maneira formal, mas também informal.

### **3.1.1 Governança no setor público**

A discussão acerca de governança atualmente é um dos temas de destaque na agenda dos gestores, pois ocupa uma das mais importantes posições nos debates das instituições públicas, bem como das entidades privadas. Hoje em dia, a necessidade de se criar uma boa forma de governança que visa garantir um aperfeiçoamento da entrega segura é uma das maiores preocupações dos gestores públicos.

De acordo com Szwako, Moura e D'Avila Filho (2016), a expressão “*governance*” surge, com base numa reflexão conduzida principalmente pelo Banco Mundial, o entendimento das condições que garantem um Estado eficiente. Esta preocupação levou o foco da atenção das inferências estreitamente econômicas da atuação estatal para um olhar mais abrangente, que envolve uma proporção social e política da gestão pública.

Todavia, a governança é diferente da gestão, que é muito mais direcionada para planejar, agir e ter o controle específico das suas atividades. A governança, por sua vez, envolve um planejamento abrangente que possibilita cada instituição a trabalhar de uma forma cooperada, permitindo o compartilhamento das informações.

Seguindo a linha do raciocínio de Szwako, Moura e D'Avila Filho (2016), a capacidade governativa não seria mais avaliada apenas através dos resultados das políticas governamentais, mas através da forma pela qual o governo exerce seu poder. Ou seja, essa avaliação não se restringe apenas às políticas estatais ou governamentais, mas também é voltada à forma como é exercido o poder.

De acordo com Zorzal e Rodrigues (2015), a expressão governança pública apresenta vários sentidos, quer dizer que o seu significado varia conforme o campo de estudo e as áreas específicas do conhecimento. No entanto, por mais que ela tenha vários significados, ainda pode ser explicada por diferentes perspectivas, e pode ser delimitada de acordo com o nível de sua dimensão no contexto das relações entre Estado, governo e sociedade.

Diante do exposto, para Gonçalves (2005), um dos problemas da análise científica assenta-se na incerteza dos conceitos, por exemplo, a palavra governança parece ser uma expressão usada de uma forma ampla sem que esteja auxiliada de um cuidado profundo que requer, isto é, precisar o significado no contexto em que é aplicado.

Além do mais, o termo governança é aplicado em sentidos diferentes e em vários campos, entre eles a “Governança Corporativa”, utilizada no âmbito da Administração de Empresas. Assim, o uso da expressão governança requer uma cautela que visa enquadrá-la no contexto em que vai ser utilizado. Segundo o documento de IBGC (S/ANO), governança corporativa são as práticas pelas quais as sociedades são dirigidas e monitoradas, envolvendo os relacionamentos entre acionistas/cotistas, conselho de administração, diretoria, auditoria independente e conselho fiscal.

### **3.2 ACCOUNTABILITY**

*Accountability* é um termo da língua inglesa que, apesar de muitas discussões, ainda não tem tradução exata para o português, mas remete à ideia de prestação de contas, de forma imperativa, por parte de membros de um órgão administrativo ou representativo a instâncias controladoras ou a seus representados. De acordo com Paiva (2009, p. 10),

alguns autores consideram satisfatória a utilização, numa possível versão em língua portuguesa, do termo responsabilização, ou ainda responsabilidade em prestar contas. Outros, entretanto, consideram que esses termos não traduzem todo o significado do termo *accountability*, que significa a obrigação dos agentes do Estado de explicar regularmente o que fazem, como fazem, por que fazem, quanto gastam e o que vão fazer a seguir. Não se trata, portanto, apenas de prestar contas em termos quantitativos, mas de auto avaliar a obra feita, de dar a conhecer o que se conseguiu e de justificar aquilo em que se falhou.

Entende-se que *accountability* não é apenas a obrigação de prestar contas, mas também de avaliação e responsabilização permanente dos recursos utilizado pelos administradores. Entretanto, a Administração Pública, diferente da administração de empresas, que se preocupa mais com as necessidades dos clientes, preocupa-se com a sociedade.

Então, a *accountability* está mais presente na Administração Pública porque, quando a sociedade elege seus representantes, espera-se que eles ajam em seu nome, de forma correta, e que prestem contas de seus atos. Daí que entra a questão da responsabilização dos gestores pelos atos praticados, porque seus voltados para a sociedade, gerando a necessidade de publicidade que facilite o acesso e o entendimento para toda sociedade.

No entanto, Guimarães *et al* (2008) afirmam que as organizações modernas dependem da eficiência e da eficácia de uma complexa rede interna e externa de *accountability*, para sua sobrevivência social, política e econômica. Por outro lado, pode-se assim dizer que a *accountability* é um pressuposto da administração pública, uma base para que o controle social possa acontecer.

Abrucio e Loureiro (2004, p. 81) definem *accountability* como “mecanismos institucionais por meio dos quais os governantes são constrangidos a responder, ininterruptamente, por seus atos ou omissões perante os governados”. Já nas palavras de Naves (2012), a *accountability* demonstra o compromisso ético e legal de se responder à responsabilidade atribuída, a partir disso, pode-se considerar a existência de no mínimo dois aspectos: no primeiro infere-se a responsabilidade e no segundo aceita-se a, com o compromisso de prestar contas da responsabilidade inferida.

Entretanto, isso implica em atitudes pessoais e coletivas voltadas ao agir corretamente. Paiva (2009, p.14) resume *accountability* como “uma obrigação de responder por uma responsabilidade que lhe foi conferida”.

A Administração Pública, como sendo um aparelho de estado cuja função é defender os interesses e o patrimônio público, procura sempre agir com legitimidade e com base na transparência pública, isto é, agir em conformidade com a lei. Sendo assim, ela precisa manter informado os cidadãos sobre seus gastos e suas receitas, o que pode ser estimulado através da prestação eficaz de contas. Agindo, assim, com eficácia na promoção de participação dos cidadãos, na proteção dos direitos de todos e na melhoria das condições de vida de toda a população necessitada.

De acordo com Guimarães *et al* (2008), a *accountability* do setor público está vinculada ao conhecimento das informações importantes para tomada de decisões, fato que torna o governo democrático sujeito à fiscalização para garantir sua integridade, seu desempenho e sua representatividade, posto que há uma necessidade de o próprio governo fornecer informações pertinentes e úteis para o seu exercício. “Se por um lado a *accountability* é fundamental para a preservação da democracia, por outro é indispensável à participação dos cidadãos para que ela se realize” (ROCHA, 2011, p.84).

A *accountability* não se restringe à realização de publicidade aos atos do governo para, no final do exercício, prestar contas dos recursos públicos, muito menos se limita à veículos oficiais de comunicação, mas sim ela é a agregação de todos os meios de controle tanto formais quanto informais, que se junta a uma grande exibição da administração, o que faz com que este passe a exibir suas contas não mais uma vez ao ano e em linguagem

completamente fechada e técnica, mas sim diariamente e por meio de demonstrativos capazes de aumentar cada vez mais o número de controladores. (GUIMARÃES *et al*, 2008). O que se pode entender é que o significado da *accountability* vai muito mais além de prestar contas, mas sim trata-se de um acompanhamento constante e diária.

O'Donnell (1998) enfatiza que *accountability* pode ser compreendida como a responsabilização democrática por parte dos agentes públicos por via de dois mecanismos: *accountability* horizontal - definida como aquela que se efetiva mediante a mútua fiscalização entre os poderes e por meio de órgãos governamentais que controlam a atividade pública, a exemplo dos tribunais de contas brasileiros. Trata-se do controle que os poderes estabelecidos exercem uns sobre os outros. E *accountability* vertical - na qual a sociedade controla de forma ascendente os governantes mediante voto em representantes e nos conselhos de usuários de serviços públicos, entre outros mecanismos.

Por outro lado, a sociedade num campo de superioridade no polo ativo dessa relação faz controle sobre o Estado e sobre os seus atos públicos. Essa *accountability* só pode ser exercida com maior efetividade, a partir do momento em que o Estado também esteja inculcando essa noção de ser *accountability*, assim, fornece ainda mais transparência.

No entender de Miguel (2005 p. 27), “A *accountability* diz respeito à capacidade que os constituintes têm de impor sanções aos governantes, notadamente reconduzindo ao cargo aqueles que se desincumbem bem de sua missão e destituindo os que possuem desempenho insatisfatório”.

Em suma, entende-se que a *accountability* é um conjunto de procedimentos cuja finalidade é que os dirigentes públicos promovam a prestação de contas. Em outras palavras, ela pode ser entendida como um instrumento que muda a cultura do gestor em proceder pelo aumento do nível de prestação de contas, pela transparência e não só, como também muda a percepção das pessoas quanto ao que deve ser exigido do gestor. Além disso, ela pode ser entendida como os mecanismos e regulamentos legais que obrigam o gestor a ter transparência e a exigir transparência dos seus agentes. Assim, *accountability* pode ser entendida como uma ferramenta de combate à corrupção, o que contribui para a construção de uma sociedade mais justa.

#### **4. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA GUINÉ-BISSAU**

Esta seção faz uma abordagem sobre a Administração Pública na Guiné-Bissau, destacando a contextualização histórica do país, a estrutura do controle externo e

accountability, os principais desafios do controle externo e *accountability*, a Lei orgânica do Tribunal de Contas e o Funcionamento do Tribunal de Contas da Guiné-Bissau.

#### 4.1 CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA

A África teve um papel crucial no processo da dominação da Europa sobre a América, visto que servia de entrepostos de mão de obra, ou seja, com a prática do comércio no momento das grandes navegações, os europeus traziam tecidos e outros produtos ao continente africano e em troca de pessoas, que eram levadas como mão de obra. Segundo Cá e Rubio (2019), a chegada dos portugueses e da língua portuguesa à Guiné-Bissau teria ocorrido entre 1445 e 1447 e foi atribuída a Nuno Tristão, que teria morrido numa dessas primeiras investidas, num ataque perpetrado pelas tribos locais no rio Geba.

Alguns historiadores atribuem à primeira chegada dos portugueses ao território guineense a Álvaro Fernandes que, pelo mesmo período, teria chegado à praia de Varela. As ocupações portuguesas subsequentes, onde também se instalaram administrações para fins comerciais, são posteriores a 1640 e foram sempre feitas a partir dos rios: Casamansa, São Domingos, Farim, Bissau e, mais tarde, Bolama e Bafatá.

Segundo Cá e Rubio (2019), em 1753 é estabelecida pelos portugueses a Capitania de Bissau. Em 1879, procede-se à separação administrativa de Cabo Verde e constitui-se mais uma colônia de Portugal, a Guiné Portuguesa, cuja primeira capital Bolama. Após a Conferência de Berlim, organizada em 1884-1885, na qual Portugal apresentou o “Mapa Cor-de-Rosa”, assim, apressando-se a estabilizar o povoamento da Guiné-Bissau e dedicando-se às práticas de agricultura, o que, contudo, não foi possível sem que antes a população resistisse e desencadeasse sangüinários combates.

Ainda, segundo esses autores, em 1936, dá-se a última grande revolta na Guiné, que ficou conhecida como a revolta dos Bijagós de Canhabaque. Contudo, a população guineense foi então obrigada ao trabalho forçado, poucas infraestruturas foram desenvolvidas e foi dada a preferência para a nomeação de cabo-verdianos como funcionários.

Entretanto, em 1951, face à pressão internacional, o estatuto de Colônia da Guiné Portuguesa é substituído pelo da Província Ultramarina, mas a resistência guineense e a luta pela autodeterminação sempre se fizeram sentir, tendo como marco histórico a fundação do PAIGC (Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo Verde), em

19 de setembro de 1956, por Amílcar Cabral, Luís Cabral, Aristides Pereira e Júlio de Almeida. Durante três anos, a resistência do PAIGC foi pacífica, mas endureceu após o massacre do Pindjiguiti, em 3 de agosto de 1959.

Portanto, em 1963, o PAIGC inicia a luta armada de guerrilha de oposição ao regime colonial, que fica registrada pelo assassinato do seu líder e doutrinário, Amílcar Cabral, a 20 de janeiro de 1972, sem nunca se vir a determinar quem foi o responsável. A 24 de setembro de 1973, o PAIGC proclama unilateralmente em Boé a independência da Guiné-Bissau, tornando-se a primeira das ex-colônias portuguesas em África a declarar-se independente. Portugal só reconheceu oficialmente a independência da República da Guiné-Bissau quando da deliberação da Assembleia Geral das Nações Unidas, a 17 de setembro de 1974 (CÁ & RUBIO, 2019).

O país situa-se na Costa Ocidental da África, e faz fronteira, ao norte, com a República de Senegal, ao sul, com a Guiné-Conakry, e a Oeste com Oceano Atlântico; contém 36.125 km<sup>2</sup> de superfície. O território guineense é constituído por uma parte continental e uma parte insular, que engloba o Arquipélago de Bijagós, composto por cerca de 90 ilhas, das quais somente 17 são habitadas, e é administrativamente dividido em três províncias: Norte, Sul e Leste; e em oito regiões (Estado), além do setor autónomo de Bissau (CÁ, LIMA e SOUSA, 2019).

Desde a sua independência em 1973, a Guiné-Bissau tem um histórico de instabilidade política, de sucessivos golpes de Estado, assassinatos entre os dirigentes responsáveis do país. Por conta disso, nenhum governo conseguiu terminar com sucesso o seu mandato de 4 anos; na história da política guineense só um presidente eleito democraticamente é que terminou o seu mandato de 5 anos, ao contrário de governo eleito, que não conseguiu completar seus quatro anos de governação desde o regime democrático em 1994.

#### **4.1.1 Administração Pública da Guiné-Bissau: contextualização**

A Administração Pública é voltada e orientada para o desenvolvimento de um país, a partir do momento em que tem uma estrutura estável, que começa com a organização do aparelho de Estado até à prestação dos serviços públicos de qualidade. As competências administrativas do Governo guineense constam em algumas alíneas do artigo 100º da constituição da República, das quais se assinala a alínea a) como a mais importante, segundo a qual, compete ao Governo “dirigir a Administração Pública,

coordenando e controlando a atividade dos ministérios e dos demais organismos centrais da Administração e os do poder local” (CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA, 1996, p.28).

Para Carvalho (2014), este é o principal preceito no que diz respeito à Administração central, que prevê o poder de direção. Vale ressaltar que a constituição não consagra a Administração indireta do Estado, apesar de ela existir na realidade guineense. Entretanto, consagra-se apenas a Administração central, referida, e a local, periférica e autónoma.

Segundo Santos (2015), a década de 2000 foi marcada por uma forte aposta no lançamento de reformas estruturais na Guiné-Bissau. Esta iniciativa teve vários doadores, constituídos na necessidade de reestruturar a Administração Pública. Para tal, foram conduzidos o exercício de recenseamento dos funcionários e atualizadas várias leis orgânicas dos ministérios; no entanto, faltava um plano de ação global que fornecesse uma orientação estratégica para a reforma da Administração Pública.

Assim, surgiu o Plano Estratégico e Operacional de Modernização da Administração Pública do país, tendo o trabalho realizado durante o ano de 2006, envolvendo uma reflexão sobre a dimensão da Administração Pública. Portanto, como mostra Santos (2015), o plano envolveu a definição de uma abordagem específica à formação e valorização dos quadros da Administração Pública, incluindo a proposta de criação da então Escola Nacional de Administração (ENA).

Segundo Arvanitis, Roffarello e Ie (2017), a Administração Pública da Guiné-Bissau suporta grandes encargos ao nível dos procedimentos de licenciamento, autorizações e inspeção, assim como do pagamento de impostos e direitos aduaneiros. No geral, é perceptível que o ambiente de negócios é mais difícil do que nos países vizinhos.

#### **4.1.2 Práticas do controle interno e *accountability***

A abordagem sobre o controle interno tem sido um tema muito debatido pelos gestores públicos ao longo dos últimos anos, dada a sua importância dentro das organizações, e tendo em conta a sua consideração como um elemento fundamental para sucesso das organizações. No entanto, a sua asserção na Administração Pública apareceu no Estado de Direito em virtude da necessidade de garantir o cumprimento da lei e o atendimento dos interesses públicos para evitar o abuso de poder por parte dos governadores (FINK, 2008).

O ato de controlar está ligado ao de planejar. Visto que dá retorno ao processo de planejamento e visa garantir que, através da aplicação dos recursos disponíveis, seja alcançado o melhor resultado que pode ser na forma de produto ou de serviço. Com relação à área pública, dentre os resultados a serem alcançados com os procedimentos de controle, mostra-se a garantia de que os aspectos legais estão sendo cumpridos (CRUZ e GLOCK, 2008).

Fayol (1994) afirma que a administração é uma atividade comum a todos os empreendimentos humanos tanto na família, nos negócios como no governo, este último inclui as cinco funções da administração, do planejamento, da organização, do comando, da coordenação e do controle. Este conceito não difere muito entre os autores, havendo apenas diferenças muito sutis, e não existe maior controvérsia a respeito dessa classificação (OLIVEIRA, 2008).

Portanto, a exigência de um controle interno torna-se fundamental tanto para administração como para a sociedade, sendo que visa garantir maior eficiência e eficácia nas ações dos governantes.

Na visão de Montesquieu (2000), todo homem que dispõe de poder tende a abusar dele, sendo recomendável organizar o governo de forma a não oportunizar esse abuso. Para que não se possa abusar do poder, é preciso que, pela disposição das coisas, o poder freie o poder. No entanto, o controle deve ser contido nas organizações para manter a ordem e fazer com que os gestores cumpram o seu papel sem abusar do seu poder.

Para que os gestores públicos possam gerenciar o patrimônio público de maneira eficiente, precisam adotar métodos de controle sobre as intervenções de natureza contábil, orçamentária, financeira, operacional e patrimonial. Cauper (2016, p.16) sublinha que:

o acompanhamento dessas intervenções permite ajustar a administração pública, além de mensurar sua economicidade e eficiência. Consequentemente, por meio de inspeções através dos controles internos e de aproveitamento de boas práticas de gestão é que as carências da população receberão o atendimento eficaz almejado.

Entende-se que o controle interno tem um papel crucial na gestão, não só para garantir o cumprimento das leis e o atendimento dos interesses dos cidadãos por parte dos gestores públicos, como também para ajudar a impedir o abuso de poder dos gestores. Assim, o controle interno se apresenta como uma ferramenta indispensável dada a sua importância perante a Administração Pública, porém exige-se que seja feito com eficiência e competência, do contrário, os ralos por onde passam todo o desperdício e as

brechas que levam a possíveis desvios de recursos permanecem ou crescem (COUPER, 2016).

Na visão de Silva (2017, p. 28), “a implementação de controles internos e sua organização nas instituições governamentais estão relacionadas com a gestão, fazendo parte destes como instrumentos para a viabilização da sua missão institucional”. No entanto, pode-se entender que em qualquer organização não existe a garantia de honestidade, de eficiência, de prevenção dos erros e fraudes, tudo porque os processos são trabalhados por pessoas que, pela natureza, estão sujeitas a falhas, intencionais ou não, o que existe são meios de prevenir e detectar problemas de ordem formal ou material que possam resultar em atos antieconômicos ou dolosos perante as finanças Públicas (CAVALHEIRO e FLORES, 2007).

Entre vários estudos feitos por diferentes autores sobre o controle interno, leva a entender que não existe uma definição única sobre este, muito menos uma época ou local que pode ser determinada de um marco inicial do processo de controle interno, levando em conta que, desde sua existência, engloba o conjunto de serviços feitos por qualquer entidade (CRUZ e GLOCK, 2008).

Segundo Silva (2017), alguns autores apontam o surgimento do controle interno a partir do surgimento da revolução industrial. Conforme argumenta Delca (2014), a origem do atual controle interno está intimamente associada aos escândalos financeiros dos anos 20 e 30, mais concretamente, ao *crash* da Bolsa de Nova York em 1929. Controle interno fundeado em um conjunto de normas e procedimentos, com destaque para a segregação de funções, constitui-se em antídoto contra os desvios de conduta, sem, no entanto, torná-lo infalível. Para José Filho (2008, p.91),

controle Interno é o conjunto de normas, rotinas e procedimentos, adotados pelas próprias Unidades Administrativas, tais como Manual de rotinas, segregação de funções, determinação de atribuições e responsabilidades, rodízio de funcionários, limitação de acesso aos ativos, limitação de acesso aos sistemas de computador e treinamento de pessoal, com vistas a impedir o erro, a fraude e a ineficiência.

Então, de acordo com a Constituição da República de Guiné Bissau, no seu capítulo IV, artigo 19 n° 1, define-se que a fiscalização administrativa da execução orçamentaria compete, além da própria entidade responsável pela gestão e execução, à entidade hierarquicamente superior e de tutela, a órgãos gerais de inspeção e de controle administrativo e aos serviços de contabilidade pública, devendo ser efetuada nos termos da legislação aplicável (CONSTITUIÇÃO RGB, 1996, p. 35).

Em termos da legislação em comparação com os outros países de PALOP, segundo Silva (2017), a Guiné-Bissau apresenta pouco lineamento de controle interno, ou seja, o país carece das leis que regulem o sistema de controle interno, tanto em nível estrutural como nas atribuições e competências. Além disso, as leis vigentes não apresentam nenhuma diretriz técnica ou orientação conceitual que permita à administração pública implementar procedimentos de controle interno.

Neste contexto, as necessidades de atender às demandas e aos interesses de seus superiores hierárquicos, de quem dependem, podem desviar o foco de atuação dos integrantes do controle interno, que pode dificultar este, na investigação de atos de improbidade administrativa, corrupção ou má qualidade na prestação dos serviços públicos, numa violação aos princípios institucionais do controle (OLIVEIRA, 2009).

Para Cá, Lima e Sousa (2019), a Constituição da República é pouca clara e muito implícita no que diz respeito ao controle interno, ela apenas incumbe o governo, na pessoa do primeiro ministro, de coordenar e controlar as atividades dos respectivos ministérios que compõem o governo e de outras entidades, tanto quanto da Administração direta e indireta.

Outro ponto é que a constituição não diz em que aspecto esse controle será exercitado. Tudo porque no que concerne ao controle interno,

os artigos 96, 97 e 100 da Constituição da República da Guiné-Bissau de 1996 apresentam o seguinte “a) O Governo é um órgão executivo e administrativo supremo da República da Guiné-Bissau; b) O Primeiro-Ministro é o chefe do governo, competindo-lhe dirigir e coordenar a ação destes (ministros e secretários) e assegurar a execução das leis; c) No exercício das suas funções, compete ao Governo: dirigir a Administração Pública, coordenando e controlando a atividade dos ministérios e dos demais organismos centrais da Administração e os do poder local (CONSTITUIÇÃO RGB, 1996, p.42).

Neste caso, torna-se difícil compreender o funcionamento do controle interno, ou seja, de que forma esse controle deve ser exercitado. No entanto, entende-se que existe a necessidade de criação das leis sobre o enquadramento jurídico da Administração Pública guineense, para que as necessidades dos administrados reflitam sobre a própria Administração Pública, e a satisfação dessas necessidades caberia somente a ela (CARVALHO, 2007). Como eu já havia referido que não existe uma tradução direta de *accountability* para o português, mas sim remete a uma obrigação por parte dos membros de um órgão administrativo em prestar contas perante a sociedade, em função das responsabilidades que eles têm quando lhes delegado um poder.

Para Oliveira (2009), a interface ocorre porque o processo de *accountability*, conceito advindo da Administração, é um elemento utilizado para realizar o controle do

processo de gestão organizacional, este controle está no escopo da definição de controladoria. No entanto, o país ainda precisa da implementação do mecanismo de *accountability*, quais sejam agências e instrumentos legais que obriguem qualquer ocupante de cargo público, de caráter eletivo ou não, a prestar contas e, quando couber, ser responsabilizado pelos seus atos na administração das instituições do Estado.

#### **4.1.3 Desafios do controle externo e *accountability***

Como foi mencionado acima, controle externo é aquele efetuado por um poder ou organismo distinto, ou seja, por um órgão estranho da estrutura do órgão controlado. Entende-se que esse controle é exercitado pelo Poder Legislativo, com auxílio técnico do tribunal de contas da União dos Estados e dos Municípios. O Poder Legislativo exerce o controle político, e o Tribunal de Contas é que tem autonomia, bem como independência para atuar nos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário; exerce o controle técnico-jurídico sobre os três Poderes do Estado (FINK, 2008). No caso da Guiné-Bissau, o controle externo é exercido com a ajuda do Tribunal de Contas, visto que existe apenas um em nível nacional (CÁ, LIMA e SOUSA 2019).

O controle externo exercido pelo Poder Legislativo divide-se em controle político, que é realizado pelo Legislativo; e em controle técnico, feito pelos Tribunais de Contas (ZYMLER, 1998). Assim, pode-se perceber o quão importante é o papel do Poder Legislativo para com o Tribunal de Contas no acompanhamento das ações do Poder Executivo, essencialmente no que diz respeito aos recursos financeiros, orçamentários, patrimoniais e às questões contábeis e operacionais (CÁ, LIMA e SOUSA 2019).

No caso da Guiné-Bissau, o Tribunal de Contas do país (TCGB) é um órgão competente para exercer controle externo, auxiliando tecnicamente a Assembleia Nacional Popular (ANP). Nesta ótica, o TCGB, no âmbito da fiscalização, exerce controle nas seguintes modalidades: controle financeiro, controle orçamentário, controle contábil, controle patrimonial e controle operacional.

Silva (2017, p. 16) ressalta que, “dentro de Administração Pública guineense, encontram-se sistemas de controles deficientes, o que torna difícil o desempenho eficiente das atividades administrativas que estimulam desvios de finalidade, fraudes e corrupção”, o que leva a entender que o país carece de um sistema de controle adequado, e que ainda existem muitas lacunas dentro da Administração Pública guineense.

Assim, torna-se difícil a implementação de um sistema de *accountability*, que permite uma prestação de contas aos dirigentes e não só, como também os impulsiona a agir a partir da divulgação de suas ações, publicização política de seus resultados, deixando transparecer sua ética, elaborando códigos de conduta e esclarecendo a todos seus objetivos, a transformação social que se quer promover.

A Guiné-Bissau é um país que vive em constante instabilidade política e golpes de Estado, fato que leva o país a perder sua credibilidade política, econômica e financeira, bem como o crédito externo e a cobrança dos impostos. De acordo com Cá, Lima e Sousa (2019), considerando aspectos que dizem respeito à fiscalização e ao controle tanto interno, assim como externo na Guiné-Bissau, a Constituição da República de 1996 não deixou claro de que forma seria a execução quer do controle interno, quer do controle externo, no âmbito da Administração Pública, mas sim apenas no âmbito jurídico e constitucional.

Em suma, Campus (1990, p.35) afirma que “o exercício da *accountability* é determinado pela qualidade das relações entre governo e cidadão, entre burocracia e clientelas. O comportamento (responsável ou não responsável) dos servidores públicos é consequência das atitudes e comportamento das próprias clientelas”.

#### **4.2 TRIBUNAL DE CONTAS DA GUINÉ-BISSUA: NATUREZA, ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO**

O Tribunal de Contas guineense foi criado no dia 27 de novembro de 1992 através do Decreto-Lei n. ° 7/92, ele é o órgão supremo de fiscalização da legalidade das receitas e despesas públicas e de julgamento das contas que a lei coloca sob o seu controle. A emissão do Parecer sobre a Conta Geral do Estado (PCGE) é uma das principais competências inseridas no poder de fiscalização da atividade financeira pública cometida ao Tribunal de Contas (TRIBUNAL DE CONTAS, 2015). Para desempenhar as funções que lhe são cometidas por lei, compete ao Tribunal de Contas, entre outras, fiscalizar preventivamente a legalidade e a cobertura oficial dos atos e contratos que resultem da receita ou despesa para alguma das entidades atrás referidas.

Funcionando como órgão de consulta da Assembleia Nacional Popular, o Tribunal de Contas, desde a sua criação, não emitiu nenhum parecer sobre as despesas de Estado; em 2015 veio pela primeira vez, em quase vinte e três anos de existência, a emitir

pareceres sobre os gastos Gerais do Estado, no caso referente aos exercícios económicos dos 2009 e 2010.

Com relação à prestação de contas pelo Governo à ANP, segundo os artigos 32.º e 33.º do Decreto n.º 51/85, de 30 de dezembro, sobre os Princípios Gerais da Contabilidade Pública, preveem-se na Guiné-Bissau duas formas. Uma é provisória e concomitante à execução do orçamento do Estado, referente às contas provisórias mensais, que pela lei ocorre 45 dias após o fecho de cada mês; e outra é definitiva, referente à execução orçamental anual (CGE), que ocorre até 31 de dezembro do ano económico seguinte a que respeita a execução orçamental.

Portanto, ele não é consagrado constitucionalmente como um órgão de fiscalização externa, porém constitui-se uma importante entidade para fiscalizar a aplicação dos recursos públicos (CÁ, LIMA e SOUSA, 2019). A constituição da república de Guiné Bissau, no seu capítulo IV, artigo 19 n.º 2, diz que a fiscalização jurisdicional de execução orçamentária compete ao tribunal administrativo e de contas e deve ser efetuada nos termos da legislação aplicável. E o controle político é exercido pela Assembleia Nacional (CONSTITUIÇÃO RGB, 1996). Silva (2017, p.58) afirma que “o parecer do Tribunal de Contas consiste num juízo sobre a legalidade e a correção financeira das operações subjacentes à Conta Geral do Estado, nos termos disposto na alínea c) do artigo 12.º e do artigo 37.º, ambos do Decreto-Lei n.º 7/92, de 27 de novembro, que aprova a LOTC”.

Assim, Walter (2015) enfatiza que o Tribunal de Contas exerce a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial de todas as entidades integrantes da administração direta e indireta, no que concerne à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncias de receitas, de acordo com as competências próprias exclusivas e indelegáveis que lhe são conferidas. Razão pela qual torna-se indispensável o papel do Tribunal de Contas no que diz respeito à fiscalização dos recursos públicos.

Os principais direitos estão ligados às finanças públicas, o que dependerá de alguma maneira da sua integridade e defesa da qualidade até do equilíbrio das finanças públicas. Por isso, torna-se pertinente destacar alguns artigos que atribuem competências e poderes de fiscalização ao TCGB (CÁ, LIMA e SOUSA, 2019).

Conforme consta no documento do Tribunal de Contas (2015), da leitura da sua Lei Orgânica provém a conclusão de que o Tribunal de Contas tem como missão fiscalizar a legalidade e a regularidade das receitas e das despesas públicas, apreciando a boa gestão

financeira. Tem um papel crucial no exercício das funções de controle financeiro jurisdicional e orçamental, incluindo o poder de efetivação das responsabilidades por infrações financeiras.

Infere-se claramente e através da leitura da sua Lei orgânica de que o TCGB não só tem a função de supervisionar a legalidade e a regularidade das receitas e das despesas públicas, como também avalia a boa gestão financeira. Portanto, o TCGB tem uma tarefa importante no que diz respeito ao controle das finanças, da jurisdição e do orçamento; ele ainda tem a competência de aplicar as infrações financeiras se necessário for, no caso de não cumprimento das suas responsabilidades por parte do governo.

No âmbito da sua missão consultiva, o Tribunal de Contas, nos termos da alínea c) do artigo 12.º da sua Lei Orgânica, emite o Parecer sobre a Conta Geral do Estado. Tal como acontece com os demais tribunais superiores da Guiné-Bissau, o Tribunal de Contas é independente (artigo 3.º LOTC) e os seus Juízes, com a categoria de Juízes Conselheiros, são também independentes e inamovíveis (artigo 9.º LOTC) e são irresponsáveis pelos seus julgamentos e decisões (artigo 10.º LOTC) (TRIBUNAL D E CONTAS, 2015, p.22).

Ainda sobre o mesmo documento do TCGB (2015), inclui-se na competência da Assembleia Nacional Popular (ANP), na qualidade de autoridade orçamental, a fiscalização política da execução do Orçamento Geral do Estado, criando o parecer do Tribunal de Contas somente um meio para melhor habilitá-lo a conseguir tal propósito.

Sendo assim, o parecer do Tribunal objetiva-se a esclarecer tecnicamente o parlamento de maneira que este possa exercer o controle político de forma efetiva e informar aos cidadãos a forma como está sendo a execução orçamental, permitindo-lhes exercer um controle social. Portanto, o Tribunal aparece deste modo como órgão de assistência técnica ao Parlamento no exercício da função política de controle orçamental.

Dado que é no cumprimento destas normas legais que se retrata o presente parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado relativa ao ano económico de 2009 enviada ao Tribunal em 27 de setembro de 2010.

Além da análise prévia da CGE de 2009, a emissão do presente parecer assentou nos trabalhos preparatórios de base condutores à sua emissão, desenvolvidos em 2015 pelo Tribunal de Contas no Ministério de Economia e Finanças (MEF), no Instituto Nacional de Segurança Social (INSS) e na Direção Nacional do BCEAO, com particular destaque para as direções gerais e restantes entidades executoras do MEF (TRIBUNAL DE CONTAS, 2015).

Entretanto, deve-se realçar que essa é uma experiência escoteira porque é pela primeira vez que a Conta Geral do Estado guineense foi examinada por este Tribunal, o

que quer dizer que este órgão, em termos de efeitos comparativos evolutivos, não dispõe de dados disponíveis das contas passadas, limitando e não permitindo uma avaliação mais aprofundada.

Diante do exposto, percebe-se que na história desse Tribunal nunca foi analisada a conta geral do Estado, fato que tornou ainda mais difícil uma referência que visa a comparação de contas anteriores, de acordo com o mesmo documento do Tribunal de Contas (2015). Contudo, registra-se a impossibilidade de alcançar às bases de dados sobre a execução orçamental, que é parcialmente justificada pela falta de uma ligação em rede entre os departamentos governamentais e o Tribunal de Contas para o efeito, fato esse que se espera venha a ser corrigido com o apoio informático ao Tribunal.

De fato, o artigo 121.º da Constituição da República da Guiné-Bissau (CRGB), depois de proibir no n.º 1 a “existência de tribunais exclusivamente destinados ao julgamento de certas categorias de crimes”, vem na alínea b) do n.º 2 do mesmo artigo admitir, como exceção à regra, a existência de “tribunais administrativos, fiscais e de contas”. Al em deste problema de centralização/descentralização de jurisdições que afeta o Tribunal de Contas, a CRGB não trata expressamente as questões fundamentais de Órgão Supremo de Controlo Jurisdicional das Finanças Públicas (TRIBUNAL DE CONTAS, 2015, p.22).

No mesmo documento de Tribunal de Contas publicado em 2015, mostra-se que este fato coloca a Guiné-Bissau à margem das orientações internacionais nesta matéria, em especial das exigências da Organização Internacional das Instituições Supremas de Controle Financeiro (INTOSAI), que vão no sentido de que cada Estado deve abordar as questões fundamentais do seu órgão supremo de controle financeiro no respectivo texto Constitucional.

O Tribunal de Contas da Guiné-Bissau encontra-se ainda numa fase incipiente da sua organização e de funcionamento. Com efeito, o leque das suas atribuições está ainda aquém do essencial, isto é, a fiscalização sucessiva, limitando-se neste momento apenas à fiscalização prévia.

Se por um lado, esta situação se deve à falta de recursos humanos e materiais, por outro, ela não é alheia a uma falta de sensibilidade que ainda existe no país, a nível de um conjunto de órgãos do poder, relativamente à função que o Tribunal de Contas deve desempenhar na conjuntura nacional (I ETCPLP, 1995, p. 195).

Por outro lado, não existem oportunidades no legislativo para testemunhos do público durante as audiências públicas do orçamento, mecanismos desenvolvidos pelo executivo para a participação do público durante a execução do orçamento desenvolvido pelas Instituições Superiores de Controle (ISC) (CRUZ, 2016).

Desse modo, ciente das apontadas limitações, que se deixam expressas para melhor compreensão e valorização, o Parecer sobre a Conta Geral do Estado para o ano de 2009 foi emitido numa base jurídico-formal e com fundamento nos elementos fornecidos pelo Governo e por demais entidades públicas consultadas.

Todavia, no que concerne ao exercício de 2009, conforme o documento de Tribunal de Contas de (2015), não foi possível a este Tribunal determinar a data de entrega da referida conta objeto deste parecer à ANP, quer por via da análise dos documentos na sua posse, quer por via de pedidos de esclarecimento adicionais efetuados às outras entidades públicas com competências na matéria. Percebe-se que esse problema se deve ao fato de que o Tribunal de Contas não tem uma informação sobre a entrega da CGE de 2009 à ANP, uma vez que a ele não foi possibilitado qualquer informação sobre esta matéria, motivo que o impede de se expressar sobre o cumprimento ou não do prazo de entrega da CGE ao Parlamento. Portanto, ele não pode intervir no assunto em que não lhe cabe, ou seja, sobre o qual não dispõe o conhecimento.

Por esta finalidade, durante as Missões de Verificação e Certificação *in Loco* (MVCIL) realizadas pelo Tribunal em 2015, no domínio dos trabalhos preparatórios contribuintes à emissão do presente parecer, originou-se a questão ao Ministério da Economia e Finanças (MEF), através da Direção Geral do Orçamento (DGO), mas sem conseguir nenhuma resposta; em seguida, em sede de ofício, o Tribunal solicitou informações à Secretaria Geral do referido Ministério, também não teve, até ao fecho deste parecer, qualquer resposta. (TRIBUNAL DE CONTAS, 2015).

Portanto, a única informação disponível sobre a entrega da CGE pelo Governo aos órgãos de controle externo das Finanças Públicas indica que o MEF remeteu ao Tribunal de Contas a CGE de 2009, através do ofício N/Ref.<sup>a</sup> 347/GMF/2010, o qual deu entrada na Secretaria desta Corte Suprema de Controle das Finanças Públicas, no dia 27/09/2010. Segundo o Tribunal de Contas (2015), isso acontece, porém, para avaliação da duração da prestação de contas pelo Governo nesta sede, conta mais a data da sua submissão à ANP, do que a sua entrega ao Tribunal de Contas. Isto porque quem aprecia a CGE é a ANP, como atrás se referiu. Com efeito, em sede do PCGE, o Tribunal de Contas exerce uma função meramente consultiva em relação à ANP.

Posto que, como atrás foi mencionado, o Tribunal não dispõe de conhecimento sobre a entrega da CGE de 2009 à ANP, visto que ao Tribunal não foi facultada qualquer informação sobre esta matéria, assim, torna-se impossível pronunciar-se sobre o

cumprimento ou não do prazo de entrega da CGE ao Parlamento. Portanto, ele não pode intervir no assunto que não lhe cabe, ou seja, sobre o qual não dispõe o conhecimento.

#### **4.2.1 Lei orgânica do Tribunal de Contas (LOTIC) de Guiné-Bissau**

A Lei Orgânica trata do desenvolvimento dos poderes públicos e dos direitos fundamentais e estabelece as regras comportamentais para a população da cidade. No capítulo um (1), do art.1 da lei orgânica, o Tribunal é definido como órgão independente de fiscalização das receitas e despesas pública; e o art.4 do mesmo capítulo diz que as decisões do Tribunal de Contas proferidas no âmbito da sua competência são obrigatórias para todas as entidades pública e privada e prevalecem sobre as de quaisquer outras entidades (I ETCPLP, 1995).

Diz ainda o art.7, n°1 da mesma lei, que as decisões do Tribunal e o parecer sobre a conta geral do Estado são publicados no boletim oficial e têm força obrigatória geral, o n°2 do mesmo artigo preceitua que são igualmente publicadas as decisões em relação às quais o tribunal determina a respectiva publicação.

O funcionamento da lei orgânica do Tribunal de Contas da Guiné-Bissau não é claro quanto à matéria da Previdência social. Contudo, na estrutura administrativa guineense, a previdência social é tutelada pelo Ministério da Função Pública e Trabalho. Neste pressuposto, ela cai na jurisdição do tribunal de contas, deve-se sublinhar que, embora o regime de previdência social seja obrigatório, a maioria dos inscritos e que beneficiam são trabalhadores das empresas ou de organismos internacionais residentes (CRUZ, 2016).

A lei orgânica foi aprovada a partir da criação do Tribunal de Contas através do decreto lei n.7/92 de 27 de novembro, que não está consagrada na constituição; contudo, a constituição deixa claro a possibilidade de sua criação nos termos de (art.121 da constituição no n.2, alínea b). O artigo diz que é o sistema de controlo financeiro que deve ser conjugado com o art.2 da lei orgânica de Tribunal de Contas e outros artigos que constam no documento acima. Desse modo, o artigo 37 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas (LOTIC) do Estado guineense define que o julgamento de contas consiste na “apreciação da legalidade das atividades das entidades sujeitas à prestação de contas bem como da respectiva gestão económico-financeiro e patrimonial” (I ETCPLP, 1995).

#### **4.3 ATRIBUIÇÃO E COMPETÊNCIA**

Em concordância com o documento de 2015 em análise, no que diz respeito às atribuições e competências do Tribunal de Contas em sede do Parecer de Conta Geral de Estado (PCGE), mostra-se que a emissão do PCGE é uma das principais competências inseridas no poder do Tribunal de Contas. É claro que, das atribuições que foram referidas antes com base na alínea c) do artigo 12.º da LOTC, o Tribunal de Contas tem várias outras competências de grande importância, especificamente, a fiscalização prévia da legalidade e a cobertura orçamental dos atos e contratos, a fiscalização da aplicação dos recursos financeiros conseguidos no estrangeiro e a faculdade de recomendar às entidades competentes à aplicação das medidas que são necessárias.

Aponta-se, ainda, que, neste parecer, prevalece essencialmente a função consultiva do Tribunal de Contas, em que, cumprindo as obrigações legais que se lhe impõem na matéria, aprecia a atividade financeira do Estado e pronuncia-se sobre a legalidade e a correção jurídico-financeira das operações orçamentais, formulando recomendações à ANP e ao Governo com vista a serem supridas as deficiências detectadas (alínea a) do artigo 12.º da Lei Orgânica do Tribunal de Contas (LOTC) e n.º 3 do artigo 19.º da (LEOGE).

Segundo o documento de Tribunal de Contas (2015), em cumprimento do princípio de contraditório, o projeto deste parecer foi enviado às entidades responsáveis pela execução orçamental, no âmbito das matérias analisadas e dos esclarecimentos apresentados, sempre que pertinentes, foram tidos em conta e contextualizados no corpo do parecer. Durante os trabalhos preparatórios do presente parecer, realizaram-se as Missão de Verificação e Certificação in Loco (MVCIL) junto do Ministério de Economia e Finanças MEF e de outras entidades julgadas pertinentes, ao abrigo do preceituado no artigo 42.º da LOTC, que dá ao Tribunal de Contas a propriedade de “exigir de quaisquer entidades documentos e informações necessários e às diligências que julgar convenientes”.

No que tange ao processo orçamental, de acordo com as observações feitas no documento de PCGE, deixou-se claro que houve uma contradição na apresentação da proposta do orçamento para Assembleia Nacional Popular, porque a Lei de Enquadramento do Orçamento Geral do Estado (LEOGE), Lei n.º 3/87, de 9 de Junho, e o Regimento da ANP, Lei n.º 7/94, de 5 de dezembro, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 3/96, de 24 de abril, fixaram prazos diferenciados ao Governo para a apresentação da proposta do Orçamento à ANP. Constata-se que, em 2015, com a mudança para a legislação nacional, das Diretivas da UEMOA, a situação continuou a prevalecer.

Portanto, esse fato fez com que o Tribunal de Contas ficou impossibilitado de verificar o cumprimento da legalidade, no que se refere à data de apresentação do OGE (Orçamento Geral do Estado) por parte do Governo e da sua aprovação por parte da ANP (Assembleia Nacional Popular), no exercício de 2009, depois de ter pedido esclarecimentos ao Ministério Economia (ME), do qual não recebeu qualquer resposta até o fecho deste parecer.

#### **4.3.1 Demora, Dificuldades e Incertezas: análise de documento**

O OGE para 2009, segundo Tribunal de Contas (2015), não foi publicado no Boletim Oficial (BO), por causa de que o Tribunal de Contas, para a emissão do PCGE de 2009, recorreu ao projeto de Lei do OGE, documento em versão electrónica que foi disponibilizado pela Direção Geral do Orçamento (DGO). A Diretiva sobre o Código de Transparência na Gestão das Finanças Públicas, Lei n.º 1/2015, de 5 de março, estabeleceu a fixação e a publicitação anual do calendário de preparação do orçamento. Razão pela qual houve um atraso à data de 2015, na implementação do referido calendário.

Contudo, o OGE para 2009 não foi corretamente informado, tendo omitido alguns mapas, não respeitando a estrutura formal prevista na lei e, na sua elaboração, não se considerou o princípio da sinceridade previsto no artigo 30.º da nova Lei de Enquadramento do Orçamento Geral do Estado (LEOGE), Lei n.º 2/2015, de 5 de março. Portanto, a existência de lacuna legal na LEOGE dos mapas provisionais do Programa de Investimento Público (PIP) e das Operações Financeiras, na devida ordem, mostra que o OGE para 2009 não contemplou os mapas orçamentais.

No que está relacionada à receita, tal qual está no documento de Tribunal de Contas de (2015), assinala-se que, em 2009, houve insuficiências na fixação das receitas fiscais e não fiscais do Estado. Isto é, as Missões de Verificação e Certificação in Loco (MVCIL) realizadas em 2015 ao Ministério de Economia e Finanças (MEF) permitiram observar através da recolha de informações relacionadas à arrecadação das receitas em 2009 em vários serviços que interferiram no âmbito de arrecadação das receitas fiscais, além do ECOBANK<sup>1</sup>, os balcões do Banco da África Ocidental (BAO) e, nos casos das repartições fiscais nomeadamente de Buba e Bissorã, a Caixa do Tesouro.

---

<sup>1</sup> Ecobank, oficialmente Ecobank Transnational Incorporated (ETI), é um conglomerado bancário pan-africano fundado no Togo, em 1985, e presente em 36 países da África Ocidental, Central e Oriental. É o

Destaca-se, por outro lado, a existência de muitos fundos autónomos com movimentação de contas à margem do tesouro, tanto quanto de situações em que as transferências de apoio dos parceiros externos para o financiamento dos projetos nem sempre foram feitas na Conta do Tesouro, o que vai contra o princípio de unicidade e universalidade orçamental, impossibilitando, dessa forma, a fixação e o controle das receitas do Estado.

Assim, as MVCIL ao MEF (DGCI e DGA) realizadas pelo Tribunal de Contas em 2015 permitiram registar que, em 2009, foram implementados inúmeros esforços a fim de prosseguir com a reforma e a modernização dos respectivos serviços, condição indispensável à promoção das melhorias à nível da cobrança, da arrecadação e da celeridade no recebimento das receitas do Estado. Constatou-se também durante as MVCIL muitas dificuldades no funcionamento dos respectivos serviços de inspeção e de controle interno, com competências em matéria de fiscalização das receitas do Estado que fragilizavam o controle da política fiscal do Governo, ao nível das receitas fiscais dificultando a prossecução da missão controle externo do Tribunal de Contas.

Como foi mencionado acima, a CGE de 2009 mais uma vez não foi devidamente instruída, tendo omitido de novo outras receitas do Estado segundo a classificação orgânica, não respeitando a estrutura formal prevista na lei. Apesar de o Tribunal de Contas ter realizado as MVCIL em 2015 e efetuado diversas diligências no terreno, não conseguia apurar e certificar a totalidade das receitas arrecadadas pelo Estado em 2009. Consoante os dados da CGE, o montante global da execução da receita do Estado, em 2009, foi de 77.818,78 milhões de FCFA contra os 146.082,71 milhões de FCFA previstos. As Receitas correntes registaram uma taxa de execução de 118,3% contra os 36,5% das Outras receitas. Segundo Tribunal de Contas (2015, p.38),

no cômputo geral, a taxa global de execução anual da receita foi de 53,3%, representando, as Receitas correntes, 45,5% contra 54,5% das Outras receitas e consequentemente, foi apurado um desvio negativo de 46,7% face à previsão, justificado pelo desvio negativo nas Outras receitas (-63,5%) explicado essencialmente pela não realização da totalidade das transferências extraordinárias previstas, contra um desvio positivo das Receitas correntes (18,3%) devido sobretudo à arrecadação da sub rubrica de Impostos indiretos (44,0%) das Receitas tributárias.

Dessa forma, a DGCI e a DGA, segundo o documento de Tribunal de Contas (2015), foram os Serviços do Estado que, em 2009, conseguiram a maior intervenção na

---

segundo maior banco da África, superado apenas pelo sul-africano Standard Bank. O Ecobank é cotado nas bolsas de Abidjan, Lagos e Acra. Disponível em: <https://bit.ly/3gsjOen>. Acesso aos: 20/20/2021.

cobrança das receitas estatais correntes, sendo que grande parte vinda das receitas tributárias ou fiscais contribuiu em maior percentagem para o total das receitas do Estado em 2009. Sendo assim, as Receitas não tributárias representaram 36,5% das Receitas correntes e acumularam um montante de 8.791,20 milhões de FCFA, sendo o valor previsto de 10.920,52 milhões de FCFA.

Apesar disso, nota-se que os impostos diretos tiveram um desempenho de 7.463,02 milhões de FCFA (31,2%), superando a previsão, em todas as suas rubricas, à exceção da do Imposto de capital que acusou um desvio negativo de 7,8%, no que concerne ao previsto. De outra forma, os Impostos indiretos tiveram um desempenho de 19.114,98 milhões de FCFA, representando uma taxa de execução de 144,0%, justificados pelo facto de todas as suas sub rubricas superarem a previsão acima dos 100% (TRIBUNAL DE CONTAS, 2015).

Verificou-se que as outras receitas acusaram uma baixa taxa de execução, de 36,5%, explicado pela não execução das verbas previstas nos passivos financeiros e sub-execução do financiamento externo, quer na componente de ajuda a projetos, quer na do Apoio orçamental. De denotar que, em 2009, 67,2% das receitas deste grupo provinham das transferências recebidas, destinadas ao Apoio orçamental, e 32,8% destinavam-se à Ajuda a projetos, ambas destinadas ao investimento público. No entanto, as receitas provenientes das Transferências correntes atingiram um total de 4.644,84 milhões de FCFA (70,6% da execução) contra os 6.576,81 milhões de FCFA inicialmente previstos.

Ainda, o documento do Tribunal de Contas (2015) mostra que a taxa de execução mais elevada foi na sub rubrica das Transferências das Administrações públicas (100,2%), e que a maior parte da arrecadação deveu-se ao Exterior (2.984,61 milhões de FCFA), não tendo havido qualquer previsão ou execução das transferências às Administrações privadas.

As MVCIL levadas a cabo pelo Tribunal de contas em 2015 permitiram apurar divergências entre a CGE e os valores recolhidos no terreno, na parte respeitante às cobranças da DGCI,

pois os mesmos apontam para 10.744,43 milhões de FCFA de receitas tributárias arrecadadas, contra 12.436 milhões de FCFA declarados no relatório da CGE5, embora os valores aproximem-se em termos do total arrecadado, ou seja 12.318,64 milhões de FCFA. Por sua vez, a DGA arrecadou 17.778,34 milhões de FCFA, sendo 91,2%, resultante das Receitas tributárias, das quais 44,4%, respeitante a impostos sobre as transações internacionais, e 32,3%, sobre os direitos de importação, sendo 8,8%, provenientes das Receitas não tributárias, na sua quase totalidade compostas por taxas, multas e outras penalidades (TRIBUNAL DE CONTAS, 2015, p, 39).

Entretanto, a CGE de 2009 não dispõe de informações sobre a Dívida fiscal e, dada a inexistência de mecanismos de apuramento e controle de dívida dos contribuintes na DGCI, nas MVCIL ao MEF (DGCI), levadas a cabo pelo Tribunal de Contas em 2015, não foi possível obter junto do referido serviço, qualquer informação concernente à Dívida fiscal.

Quanto à Despesa, conforme o documento do Tribunal de Contas (2015, p.127),

verificou-se que em 2009 a execução do orçamento da Despesa totalizou os 48.837,10 milhões de FCFA (33,4%), representando as Despesas correntes os 44.822,37 milhões de FCFA, (85,4%), os Bens de capital os 314,06 milhões de FCFA (39,5%), a Amortização da dívida os 2.031,68 milhões de FCFA (8,0%), o Investimento público os 994,48 milhões de FCFA (1,5%) e as Contas Especiais do Tesouros os 674,50 milhões de FCFA (42,0%).

Todavia,

nas Despesas correntes de 44.822,37 milhões de FCFA, a rubrica que consumiu maior parcela foi a das Despesas com pessoal, representando uma elevada taxa de execução devido ao pagamento de atrasados salariais aos professores contratados, aos novos ingressos e à regularização de atrasados do pessoal em situação de reforma. Em 2009, foi violado o princípio da especificação orçamental, previsto no n.º 1 do artigo 6.º da Lei n.º 3/87, de 9 de junho, já que nas Despesas correntes executadas, constatou-se que 13,8% dessas despesas foram canalizadas à rubrica residual destinada às restituições de cobranças (TRIBUNAL DE CONTA, 2015).

Continuando com o documento do Tribunal de Contas (2015), em análise entende-se que as MVCIL ao MEF realizadas por este Tribunal em 2015 permitiram constatar que, em 2009, houve divergência de informações entre a CGE e os dados recolhidos no terreno; entretanto, a rubrica de Investimento público do Programa de Investimentos Públicos (PIP), devido à omissão de informações na CGE sobre a execução dos recursos provenientes de financiamento externo, teve consequente repercussão na baixa taxa de execução orçamental verificada naquele ano.

Portanto, mais uma vez em 2009 a CGE omitiu o montante de 34.638,40 dos recursos provenientes do financiamento externo, em violação ao princípio da unidade e universalidade de caixa previsto no artigo 3.º da Lei n.º 3/87, de 9 de junho. Acresce que a execução das despesas no âmbito do Programa e Projetos de Investimento Público não foi objeto de registo no Sistema Integrado de Gestão das Finanças Públicas (SIGFIP).

Constata-se, segundo o parecer do Tribunal de Contas (2015), que a CGE de 2009 não foi corretamente informado no que diz respeito às contas de gerência dos fundos e serviços autónomos, de organismos de autonomia administrativa e financeira e de organismos dotados apenas de autonomia financeira. Acrescenta-se que essas mesmas contas não foram remetidas ao Tribunal de Contas (TCGB) para efeitos de fiscalização e

controle, em desrespeito ao preceituado no artigo 21.º do Decreto nº 51, de 30 de dezembro. Isso leva a entender que existem muitas lacunas no funcionamento do TCGB no que diz respeito à fiscalização e prestação de contas.

Ainda, em 2009, foi violado o princípio de unidade e universalidade de caixa do tesouro, como já foi verificado, houve dificuldades no cumprimento da medida do Governo em centralizar as receitas do Estado no Tesouro e situações em que as despesas dos Fundos e Serviços Autónomos (FSA) e Investimento Público (IP) foram executadas através de contas abertas nos bancos comerciais, recorrendo a recursos disponíveis fora da conta do Tesouro. Sendo assim, as MVCIL ao MEF realizadas pelo Tribunal de Contas em 2015 permitiram verificar que prevalecia, em 2009, ao nível da execução do PIP, a inexistência de mecanismos eficazes de acompanhamento e avaliação das despesas do Estado. Por outro lado, permitiram também constatar nesse mesmo ano inexistência de uma estrutura técnica que assegurasse o seguimento da execução do Programa de Investimento Público (PIP).

Ainda assim, no que tange aos subsídios, benefícios fiscais, créditos e outras formas de Apoio Concedidos pelo Estado, consoante consta no documento do Tribunal de Contas de (2015),

em 2009, os fundos disponibilizados, através da rubrica Transferências correntes, foram de 6.566,78 milhões de FCFA. Os mesmos foram confiados às Sociedades e quase sociedades não financeiras (2,8%); Administrações Públicas (36,4%), Instituições privadas sem fins lucrativos (2,2%), Famílias (33,0%) e Exterior (25,7%).

Apesar disso, em 2009, a CGE não discriminou os duodécimos concedidos de apoios não reembolsáveis, impossibilitando o Tribunal de Contas de se pronunciar sobre o total desses apoios. Ainda, no mesmo ano, os fundos transferidos às Sociedades e quase-sociedades financeiras foram de 182,60 milhões de FCFA, representando 2,8% do total das transferências. Os principais destinatários foram a Rádio Televisão da Guiné-Bissau (68,8%) e a Agência Noticiosa da Guiné-Bissau (23,6%) na totalidade das transferências efetuadas pelo Estado.

No entanto, em concordância com o documento em análise, os fundos transferidos às Administrações Públicas foram os mais significativos,

representando 36,4% e atingindo 2.390,96 milhões de FCFA. Enfatiza ainda que os principais órgãos beneficiados foram a Assembleia Nacional Popular (79,9%), os Serviços Autónomos (13,3%), a Administração Local (5,4%) e a Segurança Social (1,4%). E os Fundos Autónomos, embora registando uma previsão de 109,56 milhões de FCFA, não beneficiaram, no referido ano, de qualquer apoio do Estado (TRIBUNAL DE CONTA, 2015).

Salienta ainda que o Estado transferiu às Instituições privadas sem fins lucrativos a quantia de,

144,23 milhões de FCFA, que representa uma percentagem de 2,2% do valor transferido às diversas entidades. E os principais beneficiários foram as Associações Desportivas, os Sindicatos, as Associações Culturais e de Caridade, designadamente a Associação dos Amigos das Crianças, a Cruz Vermelha da Guiné Bissau e a Associação Nacional dos Deficientes. E os apoios do Estado às famílias atingiram o montante de 2.164,14 milhões de FCFA, representando 33,0% do total dos apoios do Estado e uma taxa de execução de 86,5%. Os licenciamentos absorveram praticamente a totalidade dos mesmos (84,2%) (TRIBUNAL DE CONTA, 2015).

Os Subsídios para a formação profissional e o Transporte para bolseiros, embora com previsão orçamental, não registaram qualquer execução. Logo,

os fundos transferidos para o Exterior foram de 1.684,88 milhões de FCFA, e destinaram-se às Embaixadas (97,1%) com destaque para a de Portugal, com um valor de 257,32 milhões de FCFA (15,3%), a da Guiné Conacry e a do Senegal, respectivamente representando 12,7% e 10,2% do total dos apoios concedidos ao exterior e ao pagamento das quotas aos Organismos Internacionais (2,9%) (TRIBUNAL DE CONTA, 2015).

O Tribunal de Contas mais uma vez constatou que não existe uma lei-quadro de incentivos fiscais, pelo que prevalecem vários diplomas avulsos que regem a concessão e fiscalização das isenções aduaneiras, o que conduz a uma multiplicidade e dispersão da legislação relativa aos benefícios fiscais (BF's). Em concordância com os registos da DGA, em 2009,

os BF's concedidos através dessa Instituição atingiram o montante de 8.127,7 milhões de FCFA, correspondendo a 30,6% das receitas fiscais, enquanto receita cessante em benefício dos contribuintes. Na sua maior parte reportando-se a projetos de investimento (46,3%) e Mercadorias destinadas aos emigrantes, cooperantes, partidos políticos, organizações não-governamentais e corpo diplomático (35,4%) (TRIBUNAL DE CONTA, 2015).

Entretanto, as MVCIL levadas a cabo pelo Tribunal de contas em 2015 permitiram apurar uma divergência no montante de 180,84 milhões de FCFA entre a DGP e a DGA, em matéria de isenções concedidas, no respeitante aos projetos em que intervém a DGP. Por outro lado, as MVCIL levadas a cabo pelo Tribunal de contas em 2015 permitiram apurar que as isenções concedidas pela DGA, em 2009, também se reportam a impostos geridos pela DGCI, e que esta última não dispunha, no âmbito da respectiva atividade de arrecadação de impostos, de informações adicionais, nem de um registo organizado das isenções concedidas.

Quanto à Dívida Pública, o mesmo documento aponta que a CGE de 2009 também não forneceu informações sobre a movimentação da dívida pública (stock, encargos,

desembolsos e reembolsos), interna e externa, flutuante e fundada, direta e indiretamente, não permitindo, por conseguinte, conhecer com exatidão o respectivo stock inicial e final, os encargos e o cumprimento dos limites impostos à contração da dívida pública do ano em referência, por determinação da ANP.

No que tem a ver com o domínio da gestão da dívida, da mesma forma não se encontra definido um quadro legal e organizacional enquadrador das atividades de gestão da dívida pública. Como se mostra claro que, a título de exemplo, se o OGE não entra em execução no início do ano económico a que se destina, por qualquer motivo, nomeadamente por não votação, não aprovação ou não publicação, não se encontra definido um quadro que estabeleça em que medida pode o Governo autorizar a emissão e contratação de dívida pública flutuante, fundada, direta e indireta, nem de que forma os empréstimos públicos realizados deverão integrar, com efeitos ratificatórios, o orçamento do exercício a que respeitam.

Conforme demonstra o documento de 2015, não foram publicitados pela DGTCPC em 2009 os relatórios intercalares ou anuais com estatísticas provisórias ou definitivas da dívida pública interna e externa que evidenciem a situação devedora do Estado, bem como o acompanhamento das situações de reconciliação e de validação da dívida pública junto dos credores. Constatou-se ainda que não existe um processo dinâmico de controle de qualidade da base de dados, suficientemente completo, preciso e consistente que produza uma informação fiável e oportuna que cumpra com os interesses nacionais e das instituições internacionais, contribuindo decisivamente para melhorar a transparência da gestão pública.

Nota-se que os dados de 2009, relativos à dívida pública, estão registados em ficheiros Excel, não existindo prática da realização de cópia de segurança do sistema, para salvaguardar potenciais situações de perda da informação na posse de cada funcionário, concentrada em folhas avulsas de Excel. Tais constrangimentos ainda prevalecem, já que, atualmente, mesmo o aplicativo SYGADE não oferece garantia de fiabilidade. Como já foi dito acima, o Tribunal não só carece dos recursos humanos capacitados, como também das matérias.

No que toca com o património do Estado, a definição do património real, corpóreo e incorpóreo, constituído pelos bens de domínio público do Estado, segundo o documento de Tribunal de Contas, não se encontra consagrada na Constituição da República da Guiné Bissau (CRGB). Também, em lei ordinária, não se encontram definidos os bens que

integram o domínio público do Estado, bem como o seu regime, as suas condições de utilização e os seus limites.

Além disso, em 2009, a CGE também não integrou a situação patrimonial do Estado, já que não se encontra definido legalmente o regime jurídico dos bens patrimoniais, móveis, veículos e imóveis do Estado, que fixe as normas de enquadramento que devem presidir à elaboração do cadastro e do inventário geral dos bens patrimoniais do Estado, estes instrumentos que devam permitir o conhecimento da estrutura e valor desses bens e possibilitar, entre outros objetivos, a fiscalização sistemática, a racionalização da gestão e a definição de políticas de investimento.

Tendo em vista à elaboração do balanço do Estado, torna-se relevante a definição dos critérios de inventariação que deverá suportar o novo regime de contabilidade patrimonial a que os serviços públicos passarão a estar sujeitos e a uniformização dos critérios de inventariação e contabilização dos bens móveis, veículos e imóveis e direitos a eles inerentes.

Salienta-se que em 2009, para o conhecimento da situação patrimonial e financeira do Estado, torna-se imprescindível a criação dos normativos legais de suporte ao levantamento, a elaboração do cadastro individual de todos os bens do Estado, o estabelecimento dos inventários de base e geral, os critérios de valorização e a definição dos critérios de amortização, reintegração e reavaliação.

Como se mostra no mesmo documento de 2015, não existe um quadro legal definidor das regras de inventariação e constituição dos modelos de fichas cadastrais a preencher por cada bem, nem uma aplicação informática moderna que acolha o registo e o tratamento da informação de uma forma sistemática e que, entre outros, garanta o controle da valorização, amortização e das variações patrimoniais.

Ainda, no mesmo documento, foi verificado que em 2009, por falta de condições, de meios materiais e humanos e de enquadramento legal aplicável, nenhuma tentativa foi ainda feita para o levantamento do património imobiliário do Estado. Este trabalho de inventariação e cadastro dos imóveis do Estado impõe-se não só para o conhecimento do parque imobiliário do Estado e dos institutos públicos ou equiparados, bem como da administração local, mas também para a regularização jurídica dos imóveis do domínio privado do Estado, a programação global da ocupação de espaços, da conservação e reabilitação e da rentabilização dos imóveis afetos aos diferentes serviços e organismos da administração pública, essencial para uma boa gestão dos recursos do Estado nesta matéria.

Contudo, nas constatações feitas junto da DGPE, nota-se que não existe ainda um modelo de gestão imobiliária que deva ser suportado por adequadas tecnologias de informação que permitam a compatibilização, informação recíproca e atualização entre as bases de dados respeitantes aos recursos patrimoniais públicos. Assim como não se encontram estabelecidos os procedimentos de reporte, registo e atualização de informação, cometendo-se, em primeira linha, a respetiva responsabilidade aos serviços da administração direta ou indireta do Estado, utilizadores ou proprietários de imóveis, sem prejuízo da cooperação e colaboração Inter setorial prosseguidas pelos Serviços do Património, da Direção-Geral do Tesouro e da Contabilidade Pública, bem como dos serviços e organismos responsáveis pelos inventários.

Também, para esse mesmo ano, é de referir que não se encontra ainda em implementação um programa de gestão do património imobiliário que incida sobre os bens imóveis do domínio público do Estado, independentemente do seu concreto regime de administração ou da natureza da entidade por eles responsável, sobre os bens imóveis do domínio privado do Estado sob utilização pelos serviços ou organismos da administração direta ou indireta estatais, ou por entidades terceiras, bem como sobre os bens imóveis devolutos e os bens imóveis sob mera utilização pelos serviços ou organismos da administração direta ou indireta do Estado, designadamente os tomados de arrendamento.

Apesar disso, as MVCIL ao MEF (DGPE), relativamente à análise da situação do Parque de Viaturas do Estado (PVE), fizeram perceber que o levantamento dos veículos, efetuado em 2010, não seguiu as regras de inventariação relativas a este tipo de bens, não só no universo abarcado, pois não envolveu a totalidade dos serviços do Estado, como também no caso da informação que deveria conter a ficha cadastral destes bens. O trabalho residiu numa lista de veículos existentes nos serviços verificados, não tendo sido seguido por uma verificação dos registos dos mesmos junto da respectiva conservatória. Isto é, essas MVCIL ao MEF (DGPE) permitiram constatar situações de utilização indevida de viaturas do Estado como viaturas pessoais, em violação da lei.

Relativamente ao Tesouraria do Estado, segundo o Parecer do Tribunal de Contas (2015),

a CGE de 2009 outra vez não foi devidamente instruída, tendo omitido alguns mapas da Tesouraria do Estado não respeitando a estrutura formal legalmente exigida na parte I do artigo 32.º do Decreto n.º 51/85, de 30 de dezembro, sobre os Princípios Gerais da Contabilidade Pública. Ainda no mesmo ano, registaram-se movimentações na Tesouraria do Estado, por operações orçamentais, de entrada e saída em Caixa no montante de 77.819,0 milhões de

FCFA e de 48.813,0 milhões de FCFA<sup>12</sup>, respectivamente. Assim, o resultado da execução orçamental de 2009, foi um saldo credor no valor de 29.006 milhões de FCFA que transitou para o período seguinte (TRIBUNAL DE CONTA, 2015).

Contudo, o saldo inicial e final da Tesouraria do Estado em 2009, apurados na CGE, foi de 12.331,0 milhões de FCFA e 60.549,0 milhões de FCFA, respectivamente. Embora a reconciliação dos saldos das contas do Estado seja um procedimento comum de controlo interno, imprescindível à comprovação e validação dos saldos finais das contas do Estado, constatou-se que em 2009 o saldo em disponibilidades das contas bancárias e em caixa a 31 de dezembro do mesmo ano não foi reconciliado.

O saldo final da Tesouraria do Estado em 2009, de 60.549,0 milhões de FCFA apurados na CGE, não era real, uma vez que não reflete a posição financeira do Estado, a 31 de dezembro, os valores não foram reconciliados e não contemplaram as operações do período complementar como as “operações de fim do ano”<sup>13</sup> e as “operações por encontros” (TRIBUNAL DE CONTAS, 2015, p, 59).

Continuando com a análise do mesmo documento de 2015, enfatiza-se que, em 2009, não foram apresentados na CGE os mapas do resumo geral e da conta geral das operações de tesouraria, com indicação dos movimentos e respectivos saldos, nem as reposições efetuadas. Pelo que, no quadro da MVCIL levada a cabo no MEF, foi solicitada à DGTCP algumas informações requeridas através de ofícios, que, entretanto, não foram facultadas. Para o mesmo ano, não houve divulgação das despesas realizadas por conta da única Conta Especial, referida na CGE de 2009, a conta do Fundo de Gestão, não se registando as suas divulgações nas rubricas orçamentais próprias, da receita e da despesa, em violação ao princípio da especificação das receitas e despesas previsto no artigo 6.º da LEOGE.

Porém, em 2009 foram registadas divergências significativas nos valores de algumas rubricas da Tabela de Operações Financeiras do Estado (TOFE), ascendendo a 4.989.372 milhares de FCFA negativos, resultantes da confrontação de dados constantes da CGE com os da Tabela disponibilizada pela Direcção Geral do Orçamento (DGO).

Ainda, verificou-se que em 2009 o Tesouro se deparou com algumas dificuldades no integral cumprimento da medida tomada pelo Governo para a centralização de todas as receitas, cobradas pelos serviços estatais coletores de receitas do Estado, na Conta do Tesouro Público no Banco Central dos Estados da África Ocidental (BCEAO), bem como na omissão na CGE do movimento das contas de ordem e na não apensação aos ministérios dos respectivos orçamentos anexos dos Serviços e Fundos Autónomos, conforme se encontra previsto na lei.

Tendo em vista a Segurança Social, as MVCIL ao MEF e ao INSS, realizadas pelo Tribunal de Contas em 2015, deram a entender que, em 2009, prevaleciam na Guiné Bissau vários sistemas de proteção social, levando à existência de uma diversidade de entidades gestoras. Embora estivesse normalizado o princípio de que cada uma dessas entidades deveria elaborar a sua própria conta de gestão, a lei não determinava a obrigatoriedade de apresentação de uma conta global consolidada da Segurança Social. Por conta disso, em 2009, conforme dados extraídos da CGE, o Tribunal de Contas apurou um saldo contabilístico negativo de 4.827.1 milhões de FCFA, comprovando o balanceamento deficitário entre as receitas e as despesas do Sistema de Segurança Social dos funcionários públicos.

Então,

os resultados da segurança social, défice do sistema, financiado pelo Estado em 2009, foram de 4.725,58 milhões de FCFA, sendo que as Receitas ascenderam a 1.377,74 milhões de FCFA e as despesas a 6.103,32 milhões de FCFA, contra um resultado previsto de 4.854,93 milhões de FCFA. Outra coisa, para o mesmo ano a CGE não foi devidamente instruída, não apensando entre outras, a conta do INSS, em desrespeito ao previsto no n.º 6 do artigo 32.º do Decreto n.º 51/85, de 30 de dezembro. Sendo assim, limitado pelo seu não envio ao Tribunal de Contas ou sua não disponibilização durante as MVCIL ao INSS, motivados pela inexistência de sua elaboração, o Tribunal de Contas encontrava-se impossibilitado de se pronunciar no Parecer, sobre os resultados financeiros do INSS.

Desta feita, durante os trabalhos de verificação junto do INSS, o Tribunal de Contas deparou-se com a situação de diversas entidades públicas que, desde 1997 a 2015, vêm solicitando adiantamentos, a título de empréstimo ao INSS em grave violação à lei, já que não existe qualquer dispositivo legal que permita ao INSS atuar como entidade de crédito.

Em 2015,

as dívidas do Estado junto do INSS, ascendiam a 501.588,14 milhares de FCFA, na sua maioria pertencentes à própria tutela que entre 1997 e 2015, beneficiou de adiantamentos de fundos a título de empréstimo ascendendo a 155.184,52 milhares de FCFA (30,9%) do total em dívida. Afora da tutela, várias outras entidades públicas contraíram créditos junto desta instituição, ascendendo a 246.415,42 milhares de FCFA (49,1%) na sua maioria contraída em 2013, (62,6%) (TRIBUNAL DE CONTA, 2015).

Do mesmo modo se considera o Instituto (ou INSS) credor de um depósito que detinha junto do banco BIG, no valor de 99.988,39 milhares de FCFA, representando 19,9% do total em dívida, não tendo este valor ainda lhe sido restituído pela Comissão Liquidatária do Banco até à presente data.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para concluir, o trabalho tratou-se da Administração Pública na Guiné-Bissau, e dos desafios do controle externo e *accountability* no Tribunal de Contas, sendo analisado o documento oficial desse Tribunal. Entende-se que o controle na Administração Pública é um dos temas mais debatidos entre os gestores públicos e não só, como também entre a sociedade em geral, por conta da sua importância na sociedade, sendo ele um elemento crucial para qualquer forma da organização.

Administrar exige um planejamento adequado, uma boa organização, uma direção e um controle constante dos recursos organizacionais para poder alcançar os objetivos traçados pela própria organização. Como já foi dito, hoje em dia, a sociedade exige do Estado a transparência sobre os gerenciamentos dos recursos que lhes pertencem por uma questão de direito, ela cobra a prestação de contas dos administradores públicos sobre os seus serviços e recursos.

Sendo assim, a Administração Pública no desempenho das suas funções submete-se ao controle por parte dos seus poderes legislativo e judiciário, e por outro lado ela exerce o controle sobre si sobre os seus próprios atos. Este controle abrange todos os órgãos do poder executivo, como também inclui a administração direta e indireta e os demais poderes, quando estes exercem função administrativa, ou seja, abrange a Administração Pública no sentido amplo (DI PIETRO, 2018).

Percebe-se que, atualmente, os gestores públicos estão preocupados com uma boa forma de governança que visa garantir um aperfeiçoamento da entrega segura. Entende-se que a governança envolve um planejamento abrangente que possibilite a cada instituição trabalhar de uma forma cooperada que permite o compartilhamento das informações, diferente da gestão, que é muito mais direcionada, para planejar, agir e ter o controle específico das suas atividades.

De uma forma geral, a preocupação dos servidores públicos é gerir os recursos públicos de uma forma justa e transparente, visando um certo tipo de padrão a ser seguido por todos envolvidos. Desta feita, pode-se perceber que a ideia da governança é de facilitar a comunicação entre os administradores, no que diz respeito à questão da implementação das políticas públicas necessárias que atendam às necessidades dos cidadãos, ou seja, ela é uma resposta para a sociedade.

Diante do exposto, percebe-se que a governança exige um planejamento, uma coordenação, um trabalho conjunto, uma boa comunicação entre os agentes fazendo com

que cada um se sinta envolvido para dar melhores respostas aos serviços sob sua responsabilidade. Uma boa colaboração implica que cada um entenda a sua função, os valores que serão entregues com a prestação dos seus serviços. Portanto, entende-se que a governança envolve todas as formas de organizações tanto governamentais como não-governamentais e ela não é feita só de uma maneira formal como também de informal.

Entretanto, a Administração Pública como sendo um aparelho de Estado cuja função é defender os interesses e o patrimônio público, ela procura sempre agir com legitimidade com base na transparência pública, isto é, agir em conformidade com a lei. Sendo assim, ela precisa manter informado os cidadãos sobre seus gastos e receitas, essa informação pode ser estimulada através da prestação eficaz de contas; agindo, assim, com eficácia na promoção da participação dos cidadãos, na proteção dos direitos de todos e na melhoria das condições de vida de toda população necessitada.

Percebe-se que *accountability* não é apenas a obrigação de prestar contas, mas também é uma avaliação e responsabilização permanente dos recursos utilizados pelos administradores. A Administração Pública, diferente da administração de empresas - que se preocupa mais com as necessidades dos clientes -, preocupa-se com a sociedade. Então, a *accountability* está mais presente na Administração Pública, porque, quando a sociedade elege seus representantes, espera que eles ajam em seu nome, de forma correta, e que prestem contas de seus atos. Daí que entra a questão da responsabilização dos gestores pelos atos praticados, porque trata de toda sociedade, gerando a necessidade de publicidade que facilite o acesso e o entendimento para toda sociedade.

Portanto, entende-se que a *accountability* é uma obrigação dos agentes do Estado de explicar regularmente o que fazem, como fazem, porque fazem, quanto gastam e o que vão fazer a seguir. Além disso, ela pode ser entendida como os mecanismos e regulamentos legais que obrigam o gestor a ter transparência, e exigem transparência dos seus agentes. Assim, *accountability* pode ser explicada como uma ferramenta de combate à corrupção, o que contribui para a construção de uma sociedade mais justa.

Entretanto, isso não acontece na Guiné-Bissau, pois os dirigentes não se sentem obrigados a informar para os cidadãos de que forma serão utilizados os recursos. Pode-se deduzir que esse fato se deve pelo simples motivo da falta de consideração por parte dos dirigentes responsáveis para os seus cidadãos.

Por outro lado, entende-se que a Administração Pública guineense enfrenta ainda grandes desafios no que diz respeito à questão da instabilidade política, pois, desde a sua independência em 1973, a Guiné-Bissau tem um histórico de instabilidade política, de

sucessivos golpes de Estado, assassinatos entre os dirigentes responsáveis do país, isto é, na história da política guineense só um presidente eleito democrata que terminou o seu mandato de 5 anos, em outra vertente, nenhum governo conseguiu completar seus quatro anos de governação desde abertura política e primeiras eleições em 1994.

Percebe-se também que a proposta do lançamento de reformas estruturais na Guiné-Bissau só foi feita a partir da década de 2000. Iniciativa que teve vários doadores, constituídos na necessidade de reestruturar a Administração Pública. E para que isso acontecesse, foram conduzidos o exercício de recenseamento dos funcionários e a atualizadas várias leis orgânicas dos ministérios; no entanto, faltava um plano de ação global que fornecesse uma orientação estratégica para a reforma da Administração Pública. E foi assim que surgiu o Plano Estratégico e Operacional de Modernização da Administração Pública do país, sendo realizado o trabalho durante o ano de 2006, envolvendo uma reflexão sobre a dimensão da Administração Pública.

Como mostra Santos (2015), esse plano envolveu a definição de uma abordagem única à formação e valorização dos quadros da Administração Pública, incluindo a proposta de criação da Escola Nacional de Administração (ENA), que visa promover a formação e a qualificação de quadros de alto nível, com a missão de modernizar e tornar eficiente a administração pública. Isto é, trazer algo inovador para Administração Pública guineense.

Entendendo o fato de que a Administração Pública é apenas a gestora dos interesses públicos e do seu patrimônio, porém, o titular desse interesse é o próprio povo, visto que é necessário que a sua atuação seja fiscalizada e controlada. O controle da administração possibilita a própria administração o poder legislativo, judiciário e o povo a fiscalizar a atuação administrativa, através do controle interno, que é feito dentro de um mesmo poder com ou sem nenhuma relação hierárquica; do controle externo, que ocorre quando um poder controla os atos administrativos de um outro; e do controle popular, que é feito pelo povo, bem como de *accountability*, que apesar de não ter uma tradução em português, traduz-se como a prestação de contas.

Compreende-se que, quando se fala do controle externo da administração pública, o que se deve levar em consideração é o papel do Tribunal de Conta, que é de fiscalizar a Administração Pública. Sendo assim, percebe-se que o controle externo é exercido pelo Poder Legislativo, com auxílio técnico do Tribunal de Contas da União dos Estados e dos Municípios. Entende-se que, no caso da Guiné-Bissau, isso é exercido com a ajuda do Tribunal de Contas, visto que existe apenas um em nível nacional.

Como já foi mencionado, o Tribunal de Contas da Guiné-Bissau (TCGB) é um órgão competente para exercer controle externo, auxiliando tecnicamente a Assembleia Nacional Popular (ANP). Nesta ótica, o TCGB, no âmbito da fiscalização, exerce controle nas seguintes modalidades: controle financeiro, controle orçamentário, controle contábil, controle patrimonial e controle operacional.

Todavia, apesar de ser o órgão supremo de fiscalização da legalidade das receitas e despesas públicas e de julgamento das contas que a lei mandar, mesmo assim ele não é consagrado constitucionalmente como um órgão de fiscalização externa; porém, constitui-se uma importante entidade para fiscalizar a aplicação dos recursos públicos. Contudo, a constituição da república de Guiné Bissau, no seu capítulo IV, artigo 19 n° 2, diz que a fiscalização jurisdicional de execução orçamentaria compete ao tribunal administrativo e de contas e que deve ser efetuado nos termos da legislação aplicável.

Considerando que dentro de Administração Pública guineense, encontram-se sistemas de controle deficientes, que se torna difícil o desempenho eficiente das atividades administrativas, e que ainda estimulam desvios de finalidade, fraudes e corrupção”, o que leva a entender que o país carece de um sistema de controle adequado, e que ainda existem muitas lacunas dentro da Administração Pública guineense. Assim, torna-se difícil a implementação de um sistema de *accountability* que permita uma prestação de contas aos dirigentes e não só, como também os impulsionando a agir a partir da divulgação de suas ações, publicização política de seus resultados, deixando transparecer sua ética, elaborando códigos de conduta e esclarecendo a todos seus objetivos, a transformação social que querem promover.

Percebe-se ainda que, no que diz respeito à fiscalização e ao controle tanto interno, assim como externo na Guiné-Bissau, a Constituição da República de 1996 não deixou claro de que forma seria a execução quer do controle interno, quer do controle externo, no âmbito da Administração Pública, mas apenas no âmbito jurídico e constitucional.

Funcionando como órgão de consulta da Assembleia Nacional Popular, o Tribunal de Contas, desde a sua criação, não emitiu nenhum parecer sobre as despesas de Estado, em 2015 veio pela primeira vez, em quase vinte e três anos de existência, a emitir Pareceres sobre os gastos Gerais do Estado, no caso referente aos exercícios económicos de 2009 e 2010.

Com o resultado das nossas análises, pode-se constatar que o país carece de uma Administração Pública de qualidade, bem como o seu órgão de controle é precário, e o Tribunal de Contas não funciona devidamente.

No que tange à prestação de contas, não existe uma consideração, ou seja, uma obrigação por parte do governo para com os cidadãos, no que diz respeito à transparência dos recursos públicos, sendo que são estes que dão o poder de governar para eles. A finalidade do parecer do Tribunal de Contas objetiva-se esclarecer tecnicamente ao parlamento para que este possa exercer o controle político de forma efetiva e informar aos cidadãos como ocorre a execução orçamental, permitindo-lhes exercer um controle social. Isto é, o Tribunal aparece como órgão de assistência técnica ao Parlamento no exercício da função política de controle orçamental.

Assim, entende-se que o Tribunal de Contas da Guiné-Bissau não funciona devidamente como deveria, percebe-se ainda que ele se encontra numa fase incipiente da sua organização e funcionamento. Com efeito, o leque das suas atribuições está ainda aquém do essencial, isto é, da fiscalização sucessiva, limitando-se neste momento apenas à fiscalização prévia. O Tribunal não só carece dos recursos humanos capacitados, como também das matérias.

A emissão do Parecer (2015) pode ser considerada como um grande passo, porque é uma experiência pioneira, pela primeira vez que a Conta Geral do Estado foi examinada por este Tribunal, o que quer dizer que este órgão, em termos de efeitos comparativos evolutivos, não dispõe de dados disponíveis das contas passadas, limitando e não permitindo uma avaliação mais aprofundada.

De acordo o documento do Tribunal de Contas (2015), registrou-se, ainda, a impossibilidade de se alcançar às bases de dados sobre a execução orçamental, que é parcialmente justificada pela falta de uma ligação em rede entre os departamentos governamentais e o Tribunal de Contas para o efeito. Isso mostra que ainda existem muitas lacunas e muitos problemas a serem colmatados na Administração Pública, no Tribunal de Contas, bem como em toda sociedade guineense.

Espera-se que este trabalho ou semelhante a este possa atingir um número grande do público, e que ainda sirva como uma forma de conscientizar a sociedade mostrando a importância de participação das pessoas, por uma questão de direito, na construção de uma sociedade mais justa e transparente.

## **REFERÊNCIAS**

ABRUCIO, F. L. & LOUREIRO, M. R. **Finanças públicas, democracia e accountability**. In: P. R. Arvate & C. Biderman, (Org.). *Economia do Setor Público no*

*Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier/Campus, (2004). Disponível: <https://bit.ly/3sQ7AzS>. Acesso aos: 20/09/2020.

ARVANITIS, Yannis; ROFFARELLO, Luca Monge; IE, Inacio. **GUINÉ-BISSAU**. 2017. Disponível em: <https://bit.ly/3o6kKVW>. Acesso aos: 24/01/2021.

BÄCHTOLD, Ciro. **Noções de Administração Pública**. Instituto federal de educação, ciência e tecnologia – paraná – educação a distância. Curitiba-PR, 2012. Disponível em: <https://bit.ly/3oaIxnK>. Acesso aos: 14/06/2020.

CÁ, C. G. DA S.; LIMA, A. O.; SOUSA, A. M. R. DE. O controle externo e o combate à corrupção na Gestão Pública de Guiné-Bissau. **Revista Controle - Doutrina e Artigos**, v. 17, n. 1, p. 143-169, 5 ago. 2019. Disponível em: <https://bit.ly/39TYBVI>. Acesso aos: 20/05/2020.

CÁ, Imelson Ntchala, RUBIO Cássio Florêncio. O Perfil dos estudantes e a realidade do ensino de língua portuguesa em Guiné-Bissau. **Taba. Linguíst. Apl.** Vol. 58 no. 1 Campinas Jan./Apr. 2019. Disponível em: <https://bit.ly/368tepd>. Acesso aos: 20/02/2020.

CAMPUS, A. M. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?. **Revista de Administração Pública**. 1990. Disponível em: <https://bit.ly/3iI5PzX>. Acesso aos: 15/04/2020.

CARVALHO, A. C. M. **A Administração Pública no ordenamento jurídico, constitucional e legal da Guiné-Bissau**. Lisboa: Universidade de Lisboa, 2007.

CAUPER, Lúcia Maria da Silva. **Controle Interno na Gestão Pública: a tramitação das petições para o atendimento às demandas sociais na assembleia legislativa do estado das Amazonas estudo de caso**. Manaus, 2016. Disponível em: <https://bit.ly/3ujeUF1>. Acesso aos: 10/03/2020.

COUSTIN, Claudia. **Administração Pública**. Elsevier Editora Ltda, Rio de Janeiro/RJ, 2010.

CRESWELL, John W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 2. ed. - Porto Alegre: Artmed, 2007.

CRUZ, Dina Mendes Lopes da. **Transparência e Obrigatoriedade da Prestação de Contas: um estudo comparativo entre os países Guiné-Bissau e Brasil**. Redenção, 2016. Disponível: <https://bit.ly/2ZFtJUh>. Acesso aos: 10/06/2020.

CRUZ, F.; GLOCK, J.O. **Controle Interno nos Municípios: Orientação para a Implantação e relacionamento com os tribunais de contas**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

DELCA, L. M. **Manual de Procedimentos Ferramenta CRM: Projeto para a Empresa Ibero Linhas (Porto) Transportes, Lda**. Dissertação apresentada Instituto de Contabilidade e Administração do Porto. Porto 2014. Disponível em: <https://bit.ly/3dAhtww>. Acesso aos: 10/01/2020.

DI PIETRO, M ara Sylvia Zanela. **Direito Administrativo**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

\_\_\_\_\_. **Direito Administrativo**. 31. ed. **rev. atual e ampl.** – Rio de Janeiro: Forense, 2018.

ENCONTRO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DOS PAÍSES DE LINGUA PORTUGUESA, C. E. F. T. C. P. L. **In: O tribunal de contas da Guiné-Bissau**. Lisboa, 1995. Disponível em: <https://bit.ly/3qlbSYJ>. Acesso aos: 18/02/2020.

FAYOL, Henry. **Administração Industrial e Geral**. 10ª ed., São Paulo: Editora Atlas, 1994.

FINK R.C. **O Sistema de Controle Interno nos Municípios e as Condicionantes para o seu Efetivo Funcionamento**. Porto Alegre 2008. Disponível em: <https://bit.ly/3bkTaQc>. Acesso aos: 02/12/2019.

GERHARDT, TE. & SILVEIRA, DT. (2009) **Métodos de Pesquisa**. Coordenado pela Universidade Aberta do Brasil – UAB/UFRGS e SEAD/UFRGS. Porto Alegre: Editora da UFRGS.

GONÇALVES, Alcindo. **O conceito da Governança**. Trabalho apresentado no XIV Congresso Nacional do Conpedi – Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito – Fortaleza, 2005. Disponível em: <https://bit.ly/3ujx1KU>. Acesso aos: 11/11/2020.

GUIMARÃES, Isac Pimentel *et al.* **Transparência na Administração Pública Municipal: Um estudo de caso sob a ótica dos fundamentos da Accountability**. SEGeT – Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia, 2008. Disponível em: <https://bit.ly/3uvrTDI>. Acesso aos: 08/06/2020.

HARMON, M. M.; MAYER, R. T. **Teoria de la organización para la administración pública. México: Colegio Nacional de Ciências Políticas y Administración Pública A. C./ Fondo de Cultura Económica**, 1999

IBGC. Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. **Código das melhores práticas de governança corporativa**. Disponível em: < <http://www.ibgc.org.br>>. Acessado em: 24/04/ 2020.

JOSÉ FILHO, A. A importância do controle interno na gestão pública. **Revista Diversa**, v. 1, n. 1, p. 85-99, 2008. Disponível em: <https://bit.ly/3qGUYtB>. Acesso aos: 08/06/2020.

MEIRELLES, Hely Lopes, ALEIXO, Délcio Barletero; BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito Administrativo Brasileiro**. 15ªed., São Paulo.1990.

MEIRELLES, Hely Lopes, *et al.* **Direito Administrativo Brasileiro**. 42ª ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 5. ed. São Paulo, Malheiros, 1994.

MIGUEL, Luís Felipe. Impasses da Accountability: dilemas e alternativas da representação política. **Rev. Sociol. Polít., Curitiba**, 25, p. 25-38, nov. 2005. Disponível em: <https://bit.ly/3sc8e9R>. Acesso aos: 10/10/2020.

MONTESQUIEU. **Do espírito das leis**. São Paulo: abril Cultural, 2000.

NAVES, Luiz Emilio Pinheiro. **Auditorias Operacionais a Cargo dos Tribunais de Contas Brasileiros e accountability Vertical e Horizontal: análise do processo de institucionalização depois de 1988**. Belo Horizonte, 2012. Disponível em: <https://bit.ly/3ssPzH5>. Acesso aos: 10/10/2020.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability Horizontal e Novas Poliarquia. **Lua Nova**, n. 44. São Paulo, 1998. Disponível em: <https://bit.ly/3sdeKwY>. Acesso aos: 20/10/2020.

OLIVEIRA, Josenaldo Bezerra de. **O Controle Interno frente à accountability: o caso do Estado de Roraima**. Manaus 2009. Disponível em: <https://bit.ly/3kc7qir>. Acesso aos: 14/12/2020.

OLIVEIRA, R. R. Contabilidade, Controle Interno e Controle Externo: Trinômio Necessário para Combater a Corrupção. **Pensar Contábil**, v. 8, n. 31, 2008. Disponível em: <https://bit.ly/3kag2pA>. Acesso aos: 14/12/2020.

PAIVA, Maristela. **Impactos da Gestão Estratégica no Trabalho da Secretaria de Controle Interno da Câmara dos Deputados**. Brasília – DF, 2009. Disponível em: <https://bit.ly/37C15HR>. Acesso aos: 20/01/2020.

PELUDO, Augustinho. **Administração Pública**. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

REPÚBLICA DA GUINÉ-BISSAU. **Constituição da República de 1996**. Disponível: <https://bit.ly/2KHdcLA>. Acesso aos: 30/11/2020.

ROCHA, A. C. Accountability na Administração Pública: Modelos Teóricos e Abordagens. **Revista Contabilidade, Gestão e Governança - Brasília** · v. 14 · n. 2 · p. 82 - 97 mai/ago 2011. Disponível em: <https://bit.ly/3aGgTv9>. Acesso aos: 30/11/2020.

SANTOS, Américo Ramos dos. **35 anos de história de Guiné-Bissau**. Centro de Estudos Economia e Sociedade (CESO) 2015.

SILVA, C. E. T. **Controle interno no setor público: o caso da administração pública da Guiné-Bissau**. 2017. Recife, 2017. Disponível em: <https://bit.ly/3oenFM8>. Acesso aos: 20/05/2020.

SILVESTRE, Hugo Consciência. **A (Nova) Governança Pública**. Brasília – DF Enap 2019. Disponível em: <https://bit.ly/3pIec0k>. Acesso aos: 20/05/2020.

TRIBUNAL DE CONTAS DA GUINÉ-BISSAU. **PCGE\_GB 2009**. 2015.

SZWAKO, B José. MOURA, Rafael, FILHO, Paulo D'Avila (org) **Estado e sociedade no Brasil: a obra de Renato Boschi e Eli Diniz** / organizado por. – Rio de Janeiro: CNPq, FAPERJ, INCT/PPED, **Ideia D**, 2016. 276 p. : il. ; 23 cm. Disponível em: <https://bit.ly/3c9IKGm>. Acesso aos: 24/01/2021

WALTER, Zenir Steffen. **A Importancia do controle interno na Administração Pública no Município de São Martinho-RS**. Palmeiras das Missões, RS, Brasil, 2015. Disponível em: <https://bit.ly/2NOo6jK>. Acesso aos: 10/01/2020.

ZORZAL, Luzia; RODRIGUES, Georgete Medleg. Disclosure e transparência no setor público: uma análise da convergência dos princípios de governança. **Inf. Londrina**, v.20, n. 3, p. 113-146, set/dez. 2015. Disponível em: <https://bit.ly/37z6PCe>. Acesso aos: 10/01/2020.

ZYMLER, B. Questões de controle. Controle das finanças públicas no Brasil: visão atual e prospectiva. **Revista do Tribunal de Contas da União, Brasília, DF**, n. 76, p. 15-42, 1998. Disponível em: <https://bit.ly/3bvWqs2>. Acesso aos: 10/01/2020.