



**UNIVERSIDADE DA INTEGRAÇÃO INTERNACIONAL DA LUSOFONIA
AFRO-BRASILEIRA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS (ICSA)
CURSO DE GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

DINA MENDES LOPES DA CRUZ

**TRANSPARÊNCIA E OBRIGATORIEDADE DA PRESTAÇÃO DE CONTAS: UM
ESTUDO COMPARATIVO ENTRE OS PAÍSES GUINÉ-BISSAU E BRASIL**

REDENÇÃO - CE

2016

**UNIVERSIDADE DA INTEGRAÇÃO INTERNACIONAL DA LUSOFONIA AFRO-
BRASILEIRA**

**INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E APLICADAS (ICSA)
CURSO DE GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

DINA MENDES LOPES DA CRUZ

**TRANSPARÊNCIA E OBRIGATORIEDADE DA PRESTAÇÃO DE CONTAS: UM
ESTUDO COMPARATIVO ENTRE OS PAÍSES GUINÉ-BISSAU E BRASIL**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso de graduação em administração pública da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB), como requisito parcial para obtenção de título de Bacharel em Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Alexandre Oliveira Lima.

REDENÇÃO - CE

2016

Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro- Brasileira
Direção de Sistema Integrado de Bibliotecas da UNILAB (DSIBIUNI)
Biblioteca Setorial Campus Liberdade
Catálogo na fonte

Bibliotecário: Gleydson Rodrigues Santos – CRB-3 / 1219

Cruz, Dina Mendes Lopes da.

C96t

Transparência e obrigatoriedade da prestação de contas: um estudo comparativo entre os países Guiné-bissau e Brasil. / Dina Mendes Lopes da Cruz. – Redenção, 2016.

48 f.; 30 cm.

Monografia apresentada ao curso de Administração Pública da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-brasileira – UNILAB.

Orientador: Prof. Dr. Alexandre Oliveira Lima.
Inclui quadros, gráficos e referências.

1. Transparência na administração pública - Brasil. 3. Transparência na administração pública – Guiné-bissau. I. Título.

CDD 352380981

DINA MENDES LOPES DA CRUZ

**TRANSPARÊNCIA E OBRIGATORIEDADE DA PRESTAÇÃO DE CONTAS: UM
ESTUDO COMPARATIVO ENTRE OS PAÍSES GUINÉ-BISSAU E BRASIL**

Monografia julgada e aprovada para obtenção do diploma de graduação em administração pública da Universidade da Integração Internacional Da Lusofonia Afro-Brasileira.

Data: __/__/____

Nota: _____

Banca examinadora:

Prof. Dr. Alexandre Oliveira Lima (Orientador)

Prof^ª. Dra. Maria Vilma Moreira Coelho Faria

Prof^ª. Mestre Romênia Virgínia Pimentel Borba

Aos meus pais Edmundo Augusto Lopes da Cruz e Maria Eugenia Mendes, por todo o amor, carinho e apoio incondicional pela dedicação e confiança que depositaram em mim *EU VOS AMO*.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente agradeço a Deus pela vida, saúde e oportunidade de fazer um curso superior, por toda sabedoria e experiência vivida durante este quatro ano de muito esforço.

Ao governo brasileiro pela oportunidade de ingressar no Ensino Superior e fazer esta jornada com diferentes nacionalidades dos países da CPLP, foi uma experiência única da minha vida agradeço grandiosamente.

A Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira e toda a comunidade acadêmica, reitoria, pró-reitorias, direções, coordenações, corpo docente, técnicos e terceirizados por possibilitarem a existência, execução e conclusão deste curso.

Ao Instituto de Ciências Sociais Aplicadas (ICSA), todos os professores da administração pública que contribuíram na minha formação por todo o conhecimento e experiência transmitidos dedicação e paciência.

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

A minha Banca Examinadora por fizeram parte deste grande trabalho de conclusão de curso superior agradeço com todo carinho.

A toda minha família, em especial, a meus pais, meus irmãos, e meu namorado por todo o amor, apoio e dedicação em todos os momentos de minha vida e desta graduação vocês são muito especiais para mim.

A meu namorado parceiro e confidente por todo o apoio e aconselhamento e pelos momentos de alegria que mim proporcionaste agradeço muito a Deus por ter você na minha vida.

A minha querida professora Vilma e o seu querido Esposo Adelino Faria por todo apoio e carinho vocês são muito especiais para mim agradeço muito por fizeram parte da minha história vida.

A meus amigos Tania, Liliana, Catiliana, Albertina, Djoyce, Cristina e Susana por todos os momentos felizes que me proporcionaram.

Aos colegas de estágio Ismênia, Filipa, Paulina, Mario, Eva e Saturnino por toda a experiência profissional que adquiri, pelo ótimo convívio que tivemos e amizade que desenvolvemos.

A todos e todas que direta ou indiretamente contribuíram na minha formação.

“Produzir ideias tem um preço, ser diferente tem um preço, nem sempre fácil de pagar, mas necessário para saldar o débito com o nosso próprio Eu.”

(Augusto Cury)

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo principal comparar o nível de transparência e a obrigatoriedade de prestação de contas entre os países Guiné-Bissau e Brasil. Com este propósito, buscou-se com esta pesquisa analisar a constituição desses países no que tange a transparência e prestação de contas do Estado brasileiro e Guiné-Bissau. No entanto a pesquisa visa explicar se realmente nesses países é feita com rigorosidade a fiscalização dos gastos tanto pela instancia superior no caso tribunal de contas e assim como a população vivenciam essa obrigatoriedade. Compreender como o governo do estado de Brasil e Guiné-Bissau trabalha para tornar a gestão pública mais transparente, através da divulgação eletrônica de suas ações. Tem como o objeto a transparência e os canais e fluxos de informações que o alimentam. É um estudo exploratório com metodologia e por fim a pesquisa identificou falhas no processo de divulgação das informações e constatou que a transparência ainda tem sido tratada como uma questão menor pela gestão pública. Muita impunidade administrativa corrupção ainda que tenha havido êxitos no processo. Esta realidade traz novas exigências e novos desafios para a função pública.

Palavras-chave: Prestação de Contas, Accountability, Transparência.

ABSTRACT

This work has the main objective to compare the transparency level and the obligatoriness of the accountability between the countries Guinea Bissau and Brazil. With this propose, this research search to analyse the constitution of these countries regarding transparency e accountability of the Brazilian state and Guinea Bissau. Besides, the research looks to explain if in these countries the oversight of the spending is actually made with severity by higher instance in the court of accounts case, besides if the population lives this obligatoriness. Understand how a government of the Brazilian state and Guinea Bissau works to make the public management more transparent, through the electronic divulgation of its action. Furthermore the issue the transparency and the channels and flows of information that foods it. It's a exploratory study with the methodology e in the and the research identified failures in the information's divulgation process and verified that the transparency is still treated as a small question by the public management. A lot of administrative impunity, corruption in spite of the occurrence of some exits at the process. This reality brings new exigencies and challenges to public function.

Keywords: Income Statement, Accountability, transparency.

LISTA DE SIGLAS

CRFB– Constituição da República Federativa do Brasil

TI – Transparência Internacional

CRGB – Constituição da República da Guiné-Bissau

TCU – Tribunal de Contas da União

ANP – Assembleia Nacional Popular

LOTG – Lei Orgânica de Tribunal de Contas da Guiné-Bissau

LRF – Lei da Responsabilidade Fiscal

CGU – Controladoria Geral da União

BGU – Balanço Geral da União

SIERGE – Sistema de Controle de Serviços Gerais

STN – Secretaria do Tesouro Nacional

SIDOR – Sistema Integrado de Dados Orçamentários

PPA – Plano Plurianual

SIAPE – Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos

SIAFEM – Sistema Integrado de Administração Financeira dos Estados e Municípios

SIPLAN – Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento para Estados e Municípios

SITAFE – Sistema Integrado de Tributação e Administração Fiscal para Estados e Municípios

SIAGEM – Sistema Integrado de Administração de Serviços para Estados e Municípios

IBGC – Instituto Brasileiro de Governança Corporativa

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

LOA – Lei Orçamentária Anual

LAI- Lei de Acesso a Informação

LOTG- Lei Orgânica de Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	1
2 REFERENCIAL TEÓRICO	6
2.1 A TRANSPARÊNCIA EM GUINÉ-BISSAU E NO BRASIL	6
2.2 TRANSPARÊNCIAS EM GUINÉ-BISSAU	6
2.2.1 TRANSPARENCIA NO BRASIL	9
2.2.2 PRESTAÇÃO DE CONTA.....	15
2.2.3 ACCOUNTABILITY.....	17
2.2.4 TRANSPARÊNCIAS	19
2.3 A OBRIGATORIEDADE DE PRESTAR CONTAS EM GUINÉ-BISSAU E NO BRASIL	23
2.3.1 PRESTAÇÃO DE CONTAS EM GUINÉ-BISSAU	23
2.3.2 SISTEMAS DE CONTROLO FINANCEIRO DA REPUBLICA DA GUINÉ-BISSAU (EXPERIÊNCIA GUINEENSE).....	29
2.4 O PAPEL DO TRIBUNAL DE CONTAS NO CONTEXTO DA SUSTENTABILIDADE FINANCEIRA	30
2.5 A LEI ORGÂNICA DO TRIBUNAL DE CONTAS (LOTIC) DE GUINÉ-BISSAU.....	31
2.6 A PRESTAÇÃO DE CONTAS NO BRASIL	31
2.6.1 ENTENDENDO A LEI DA RESPONSABILIDADE FISCAL (LRF)	31
2.6.2 OBJETIVO DA LEI DA RESPONSABILIDADE FISCAL (LRF).....	32
3 METODOLOGIA DA PESQUISA	36
4 COMPARAÇÃO ENTRE OS NÍVEIS DE TRANSPARÊNCIA E OBRIGATORIEDADE DE PRESTAR CONTAS EM GUINÉ-BISSAU E NO BRASIL	38
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	42
REFERÊNCIAS	45

1 INTRODUÇÃO

No universo das organizações, o ser humano tem papel de fundamental importância, pois é, através dele que as atividades são determinadas e executadas gerando um produto ou serviço, devido essa relevância do capital humano dentro da organização publica a área de prestação de contas que antigamente tratava as pessoas como de maneira excluída da transparência dos recursos, hoje em dia já recebe uma nova conotação, que é atualmente designado como Gestão por transparência, onde as pessoas não são tratadas simplesmente como cidadão e sim como parte da organização pública, ou seja, o capital humano tem se tornado cada vez mais valorizado no que tange ao processo de transparência e a prestação de contas.

A administração pública sofreu transformações significativas ao longo do século XX. Essas transformações tiveram continuidade neste início de século XXI, de uma Administração focada em procedimentos, transitou-se para uma Administração vocacionada para a obtenção de resultados. Nos últimos anos, as questões relacionadas com os "velhos" valores do Estado democrático e republicano vieram centrar-se nas prioridades na prossecução do interesse público. Então desde muitos anos a boa administração tem preocupado muito a sociedade no que tange a transparência e obrigatoriedade de prestação de contas por parte dos seus representantes.

Devido a ineficiência dos recursos, falta de uma boa educação, saúde e urbanização da cidade inclusive o desenvolvimento do Estado, isso levou o motivo de as pessoas começarem a perguntar de onde vai todo o dinheiro que é para investir em no que realmente interessa.

Baseado nisso, este trabalho visa investigar como é a questão da transparência e obrigatoriedade de gestores públicos de prestar contas. Como se sabe quem serve deve prestar contas de seus atos segundo a lei que serão especificamente desenvolvidos durante o trabalho.

O Gestor público tem a função de prestar contas, preparar e desenvolver o colaborador para que ele exerça sua atividade com qualidade e presteza, proporcionando um crescimento e aperfeiçoamento para dentro da organização e melhoria do serviço ou produto que ela executa, proporcionando também um desenvolvimento clara de todas as receitas e despesas, é importante ressaltar que existe diferenças entre a Gestão pública no setor público em relação ao setor privado, no primeiro a área de Gestão de Publica pode contratar quem se adéqua melhor as características e necessidades da empresa através, de avaliação de currículo, entrevista e histórico do candidato em outras empresas, por exemplo, depois dessa realizar essa avaliação a pessoa mais qualificada é escolhida para ocupar o cargo dentro da empresa, no que se refere

ao segundo caso a lei exige que as contratações sejam realizadas por meio de concurso público, isso não quer dizer que a pessoa que passou no concurso público seja menos capacitada ou preparada se for comparado ao método de contratação do setor privado, porém a organização não tem um contato anterior com o candidato para conhecê-lo avaliar suas atribuições, o que ele tem a oferecer a organização, se é uma pessoa comunicativa ou reservada, se já teve histórico de dificuldade de relacionamento com outros colaboradores o com o superior ou dificuldades de exerce suas atividades em outras organizações, por isso é necessário uma atenção maior da área de Gestão de Pessoas dentro de uma Organização Pública uma vez que, o colaborador só vai ser realmente conhecido e avaliado depois de sua contratação, sendo assim ações de desenvolvimento profissional são cruciais, pois os colaboradores podem aprender a progredir na carreira, e não aprendem só a cumprir a função para qual ele prestou concurso de forma mais eficaz.

É importante ressaltar que, além das ações de desenvolvimento profissional, existe outros fatores que tem uma grande relevância dentro das Organizações Públicas como a transparência e a Qualidade de acesso a informação, o primeiro ocorre através da observação do colaborador, tentar compreender a necessidade dos seus gasto e a partir disso garantir que os recursos sejam distribuído com muita eficiência e efetividade, onde os cidadãos se sinta parte fundamental do Estado, procurando melhorar as condições de atendimento ao público para que a população tenha interesse em a participar e cooperar para crescimento do país, e o segundo está relacionado com a distribuição dos recursos, se o Estado oferecer circunstâncias favoráveis para que a prestação de contas possam ser exercidas com base nos princípios da legalidade e moralidade administrativa, além da busca do comprometimento dos gestores para com o seu Estado.

Diante do exposto, tanto a prestação de contas como o acesso a informação possui grande relevância para a gestão pública, por isso o acesso a informação (transparência ao público) será objeto de estudo deste trabalho, onde analisar-se-á o conceito de prestação de contas, gastos públicos, finanças pública, análise de artigo da constituição e lei orgânica de tribunal de contas de Guiné-Bissau e Brasil, as suas características, o que torna uma gestão pública transparente e como ele pode influenciar na produtividade do país e na qualidade de vida das pessoas dentro do ambiente público.

O presente trabalho possui seguinte problema de pesquisa: Quais características e especificidades das categorias de transparência e a obrigatoriedade da prestação de contas entre os países Guiné-Bissau e Brasil? A partir do problema anteriormente mencionado, definiu-se o seguinte objetivo geral comparar o nível de transparência e a obrigatoriedade da prestação de

contas entre os países Guiné-Bissau e Brasil, tomando por base da pesquisa bibliográfica nas áreas de prestação de contas, Accountability e transparência, através dos objetivos específicos que seguem.

Por se tratar de transparência e prestação de contas deve-se inicialmente avaliar a legislação de Guiné-Bissau e do Brasil com relação ao nível de transparência, tendo vista que a legislação indica detalhadamente como os gestores públicos devem trabalhar para manter a sociedade informada dos recursos registra todas as movimentações financeiras realizadas pelo governo, para posterior divulgação dos dados no portal da transparência. Ele pode ser considerado também um instrumento de desenvolvimento de proximidade entre o governo e o cidadão. Neste sentido, também se torna de grande relevância incentivar as pesquisas em torno desta questão, em busca do constante aprimoramento dos instrumentos de melhoria da gestão pública em busca de gerar cada vez maiores benefícios para a sociedade.

Além disto, o trabalho está focado em nível de transparência e prestação de contas um dos desafios das instituições publica no século XXI tendo em conta a ineficácia dos recursos, a falta de investimento público no caso educação, saúde, urbanização, agricultura que são prioridades humanas para o bem estar da sociedade. Por este motivo, é necessário que se analise a legislação de Guiné-Bissau e do Brasil com relação a obrigatoriedade do gestor público de prestar contas buscando compreender se está de acordo com o nível atual de transparência exigida em países industrializados. É do conhecimento de todos que tanto a Guiné-Bissau assim como o Brasil são países que possuem muitas riquezas naturais e que entre esses países não podia exigir muita desigualdade social se estes não fossem corrupto e desonesto com a sociedade. Desta forma, cabe a este tipo de pesquisa, observar se a gestão pública está sendo mesmo transparente como prevê a lei para o desenvolvimento na área.

Ainda Analisar o impacto do nível de transparência e da obrigatoriedade de prestar contas como forma de promover o desenvolvimento social e econômico de um país. Normalmente países altamente transparentes com obrigatoriedade de prestação de contas conseguem suprir as necessidades humanas da sociedade devido a fiscalização rigorosa do Estado no controle dos recursos estabelecendo fidelidade com o povo. Atualmente um dos desafios maior da administração pública é combater a corrupção e acabar com o sistema fechado ainda existente em muitos países. No caso Guiné-Bissau e Brasil tornar transparente todas as transações feitas durante o ano saber como os recursos estão sendo distribuídos ainda é um desafio maior a ser trabalhado.

Dentro da esfera pública a transparência na prestação de contas é um fator essencial para garantir que o recurso público está sendo utilizado com base nos princípios constitucional

e uma boa qualidade de informação necessárias a sociedade civil, em razão de, está diretamente ligado a garantia de uma gestão adequado, participativo, onde o povo pode expressar sua opinião, oferecer sugestões para organização, melhorar o seu desempenho, e a performance dos próprios gestores, se o país tem um clima participativo onde a sociedade não se sinta apenas como cidadãos excluídos e sim como parte fundamental da gestão, onde sua opinião, suas necessidades são observadas, esse colaborador vai trabalhar com mais dedicação e interesse, visto que ele sabe o quanto ele é importante para o controle dos recursos pois se sente valorizado tem suas necessidades atendidas, tem a possibilidade de fazer sugestões, demonstrar seu ponto de vista, isso vai acrescentar muito para a qualidade do serviço ou produto que a organização executa.

Estamos investigando o processo da transparência e obrigatoriedade de prestação de contas no Brasil e Guiné-Bissau com objetivo de ter uma administração pública de transparência dos recursos no setor público onde os interesses individuais sobrepõem os interesses coletivo isso faz com que o que é de todos se concentra-se em certos grupos de pessoas.

O presente trabalho tem a finalidade de mostrar para as organizações públicas a relevância de acesso a informação ao público, agradável para a organização, além de procurar explorar o que ocorre quando a prestação de contas na esfera pública é considerada desagradável, não oferece um retorno positivo para os cidadãos, tendo como campo de estudo uma organização do Setor Público.

É importante ressaltar que para os administradores públicos compreender o sistema de prestação de contas (gastos públicos) é de fundamental importância uma vez que geralmente nem os administradores públicos, nem o povo lidam diretamente com prestação de serviços para a população, então com esse trabalho o administrador poderá observar os benefícios de garantir um grau de satisfação de seus cidadãos e como isso pode proporcionar uma melhora na execução de suas atividades, pois conseqüentemente quanto mais satisfeitos os cidadãos estiverem melhor será a execução de suas atividades, proporcionando ganhos para a organização e para a população.

Enfim a razão que me intrigou a pesquisar a respeito disso é que se formos ver a nossa sociedade ela está sob controle de capitalistas e pessoas que roubam do povo então a administração pública como um curso visa esclarecimento sobre obedecer as leis e servir a sociedade, tendo em conta a esse desenrolo no sistema público muitas das vezes somos neutro

do que nos pertence e temos direitos de saber o está a passar com os recursos, no entanto falta muito aos nossos olhos e ainda assim tudo vai se passando e nada acontece e quem sai prejudicado são os cidadãos. Existem países com leis mas, elas existem só por existir e os gestores passam por cima mesmo e nada acontece e isso torna o país cada vez mais afundado na corrupção e desvios de recursos.

Essa é o motivo pela qual estou investigando apesar de que muitas investigações já foram feitas acerca do assunto mais isso nunca trará uma conclusão certa sempre vai haver distorção de informações mais o que vale sempre é investigar. Um dia espera-se ter um resultado positivo e que o público seja realmente respeitado e as leis sejam cumpridas e não ficar arquivada só nos papeis a administração pública precisa disso com muita urgência todos queremos um pouco de tudo que de todos assim a sociedade seria mais justa não falta recursos o que falta é pessoas de carácter responsável e competente.

O trabalho encontra-se estruturado em quatro partes. No capítulo I vai tratar de como é a questão de transparência em Guiné-Bissau e no Brasil como é a posição do cidadão e dos Tribunais de Contas no que diz respeito a transparência, as leis, normas e regras que deveriam ser cumpridos pelos administradores públicos, análise da constituição da República e Tribunal de Contas de Guiné-Bissau e Brasil. No capítulo II vai ser abordado a obrigatoriedade de prestar contas em Guiné-Bissau e no Brasil sob a ótica da gestão pública e do Estado garantidor dos serviços públicos (teorias e práticas) e a partir daí que iremos em busca de soluções que permitam converter o Tribunal de Contas num verdadeiro tribunal da boa governança. No capítulo III vamos demonstrar a metodologia

da pesquisa usada para realização da pesquisa, os meios e materiais que fizeram parte da investigação. No capítulo IV faremos uma comparação entre os níveis de transparência e obrigatoriedade de prestar contas em Guiné-Bissau e no Brasil no que tange a forma de ser transparente, analisando se na realidade estes países possuem os níveis de obrigatoriedade de acordo com o que prevê a lei de cada um deles, centraremos a nossa atenção nas atividades desenvolvidos pela gestão pública e as exigências de uma boa governação num Estado responsável.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 A TRANSPARÊNCIA EM GUINÉ-BISSAU E NO BRASIL

No mundo a transparência tem preocupado a sociedade e os administradores de recursos público é a transparência, tendo em conta os desvios e corrupção excessivo na esfera pública entre Estado de Guiné-Bissau no que tange a obrigatoriedade de prestar de contas e transparência de todas as receitas e despesas na educação, saúde, segurança, emprego, alimentação entre outras. Visto que os recursos não estão sendo aplicados de maneira corretamente devido aos interesses particulares dos governantes que não possuem mínima ideia das responsabilidades que lhes são incumbidas.

2.2 TRANSPARÊNCIAS EM GUINÉ-BISSAU

Entre os países Guiné-Bissau e Brasil a transparência é algo novo, implementada a lei da transparência que durante o trabalho será desenvolvido tudo o que essa lei prevê, embora que o Brasil tenha essa lei isso não consideraria o país de transparência sem desvios públicos embora o processo é muito desenvolvido, mas mesmo assim as leis são desacetadas por alguns.

Vale ressaltar que a Guiné-Bissau é país que vive constante instabilidade política, com golpe de estado, então isso não lhe torna muito conveniente ser transparente com o próprio membros de Estado até a sociedade. De modo que podemos observar que para melhor implementação das leis e cumprimento da mesma o país precisa fazer uma reforma no aparelho de Estado, acabar com abuso de poder e dominação de militares e colocar no sistema de administração pública pessoal com formação, responsabilidade e comprometimento de suas tarefas sem violação de leis. Para o exercício da democracia é essencial que as ações dos governantes sejam divulgadas e assim quando tornadas públicas possam ser esmiuçadas, julgadas e criticadas (BOBBIO, 1987).

O entendimento do que está sendo exposto é fundamental para qualidade de uma informação transparente, o público alvo preciso entender o que está sendo apresentado. Cabe os órgãos apresentarem de forma clara e fácil compreensão para que todos possam ter acesso minimizando as possíveis dúvidas. Tratando apenas de assunto que realmente é de interesse público, porque uma informação transparente é aquela que não possuem erro, mas sim contem clareza e confiabilidade. Ceneviva e Farah (2006) afirmam que os mecanismos de controle e fiscalização são condicionados pela transparência e pela visibilidade das ações do poder público.

Sem transparência, fidedignidade e clareza das informações não há como cidadãos apropriarem-se dos dados das avaliações para cobrarem dos agentes públicos. Sacramento (2007) observa na transparência um instrumento capaz de contribuir para redução da corrupção no espaço público e de aumentar a democracia entre o Estado e a sociedade.

A transparência possibilita ao cidadão acompanhar a gestão pública, análise e procedimentos de seus representantes fortalecer o crescimento da sociedade. Considera-se um país transparente aquele que reduz desvios e verbas, cumpre a lei de políticas públicas dando benefícios para toda a sociedade e a imagem do país no exterior. Além da confiabilidade da informação, é necessário atingir o nível de transparência esperado pelo cidadão.

Baseado na explicação a cima podemos verificar que a questão de transparência em Guiné-Bissau ela não possibilita o cidadão acompanhar a administração pública e é um dos motivos pela qual o Estado e o cidadão não possuem um vínculo de diálogo até porque a população na tem voz para reclamar seus direitos, ao contrário disso é espancado pela força maior que são os militares. Então o Estado precisa modificar esse sistema de dominação total do país sem a intervenção do cidadão.

Para Florini (1999), a transparência requer a existência prévia de um padrão comum de comportamento que propicie uma melhor aplicabilidade da transparência. De forma a contribuir para a formação de um padrão, surgiram como forma de proporcionar uma maior transparência das informações a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei de Acesso a Informação, como já citadas. Ao distanciar a informação do cidadão o gestor fortalece seu poder e confirma o seu autoritarismo. A transparência é forma de evitar esse tipo de conduta. A divulgação das ações contribui para a análise crítica da gestão pública.

Para Bobbio (1987):

“descreve que o princípio da publicidade das ações de quem detém um poder "político" contrapõe-se à teoria arcana imperii, dominante na época do poder absoluto. “Segundo esta teoria, o poder do príncipe é tão mais eficaz, e, portanto, mais condizente com seu objetivo, quanto mais oculto está dos olhares indiscretos do vulgo, quanto mais é, à semelhança do de Deus, invisível. ”

Essa doutrina é sustentada por dois argumentos: O primeiro é intrínseco à própria natureza do sumo poder, cujas ações serão bem sucedidas quanto mais rápidas e imprevisíveis se comportarem: o controle público, mesmo que apenas de uma assembleia de notáveis, retarda a decisão e impede a surpresa (BOBBIO, 1987).

As medidas realizadas às ocultas e postas em prática de imediato enfraquece o controle social e distancia cada vez mais os governantes dos governados. Dessa forma não há possibilidade de reação dos populares diante das medidas adotadas. O segundo argumento, derivado do desprezo pelo vulgo, considerado como objeto passivo, como o "animal selvagem" que deve ser domesticado, já que dominado por fortes paixões que lhe impedem de formar uma opinião racional do bem comum, egoísta de vista curta, presa fácil dos demagogos que dele se servem para sua exclusiva vantagem.

Com isso os dominantes na Guiné-Bissau não dão valor ao dominados a capacidade de exercer sua cidadania de forma clara e ciente. A informação precisa, suficiente e de fácil entendimento para o cidadão comum é fundamental para o controle social. A transparência e participação social são conceitos indissociáveis, interdependentes e intercambiáveis. A transparência revestida do conceito de *accountability* se torna um poderoso instrumento de participação social (SANTOS, 2012).

O aumento da transparência auxilia o envolvimento de diferentes classes sociais no acompanhamento da gestão. A divulgação para grupos restritos inibe o seu caráter de promoção da democracia, ferindo os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Com isso, desenvolve-se um ambiente propício a condutas ilegais e corruptas.

Segundo Pires (2011):

“a participação social visa a pressionar as instituições a serem mais ágeis e transparentes e também a propiciar um suporte de legitimidade às decisões de direção. Trata-se de instância política da comunidade de usuários de um serviço público a entidade ao dar transparência de seus dados, abre espaço para futuras reivindicações sociais que visem a um maior detalhamento e à ampliação das informações disponibilizadas. Por isso, a necessidade do maior envolvimento social na gestão das políticas públicas.” (Pires, 2011, pag.61)

Nesse pressuposto a participação da sociedade é de suma importância para o desenvolvimento de qualquer país a voz do povo tem que ser ouvida e respeitada, mas, enfim isso não é notório no Estado guineense o cidadão tem que seguir as exigências dos governantes e os governantes dos militares vice-versa. Com tantas riquezas que o país possui mesmo assim não consegue gerenciar bem tudo que tem devido os conflitos internos.

2.2.1 TRANSPARENCIA NO BRASIL

Dentro da realidade brasileira observa-se práticas e limitações verificadas na transparência das contas públicas temos como alguns exemplos relatórios que são exclusivamente para o atendimento a legislação demonstrando ausência de resumos que poderiam facilitar a compreensão das contas públicas, publicações das contas no diário oficial bem como em outros meios fora do acesso da maioria da população, um outro exemplo é de páginas com erro na internet referentes a contas que estavam desativados uma falsa publicidade.

Nesse contexto, o ente público não está cumprindo a legislação nem atendendo os interesses dos usuários. Também é comum a presença de relatórios referentes apenas ao último ano, ou referentes apenas a períodos anteriores ao mais recente, que impedem a percepção da evolução e da atualidade, ou seja o que se verificado é o seguinte: informações incompletas e desatualizadas, links inexistentes, ausência de notas explicativas e explicações metodológicas para apuração dos gastos.

A transparência dos atos praticados pelos diferentes atores públicos e a prestação de contas dos gestores públicos tornam-se mecanismos indispensáveis e relevantes para o patrocínio da responsabilização política ininterrupta do Poder Público perante a sociedade. A Transparência, nesse cenário, seria uma busca preliminar pela satisfação da promessa não cumprida pelas democracias: a eliminação do poder invisível. Isto é, a eliminação de decisões e ações tomadas em segredo, na escuridão, para dar vida a um governo cujas ações deveriam ser desenvolvidas publicamente, em plena luz do dia (BOBBIO, 2000, p. 40).

A Transparência Internacional, organização não governamental criada em 1993 com o objetivo de unir esforços contra a corrupção que atualmente está presente em mais de 100 (cem) países (MAIA, 2010). Essa organização divulga anualmente no seu site os resultados da investigação dos níveis de corrupção de diversos países, com o intuito de corrupção e promover a transparência, responsabilidade, integridade e democracia em todos os níveis e setores da sociedade.

A Transparência Internacional tornou-se referência na percepção de empresários, universitários e analistas sobre o desempenho de agentes públicos e políticos e realiza pesquisas em alguns países e faz a medição da corrupção, transparência e de outros indicadores de governança e desenvolvimento (MAIA, 2010). O ranking do índice de percepção da corrupção do ano de 2015 aponta que o Brasil aparece em 69º no *ranking* com 3,7 pontos. Isso implica que o Brasil não tem pontuação perfeita a nível de corrupção está a abaixo de 5.0 refletindo sérios problemas de corrupção.

Se analisarmos a constituição da República Federativa do Brasil (CRFB/88) favoreceu a transparência, a adoção de práticas transparentes. No seu Art. 37 afirma que “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.” (BRASIL, 1988). Através da publicidade o povo poderá ter acesso às informações referentes aos atos praticados por seus representantes.

A Constituição Federal de 1988 descentralizou a gestão das políticas públicas e sancionou a participação da sociedade civil nos processos de tomada de decisão (LUBAMBO & COUTINHO, 2004). No ano de 1998, publicou-se a Lei nº 9.755/98 (BRASIL, 1998), que dispõe sobre a criação de “homepage” na “Internet”, pelo Tribunal de Contas da União, para divulgação dos dados e informações. Esses avanços na tecnologia da informação do governo oferecem oportunidade de integrar bases de dados e recursos de forma a facilitar e simplificar o acesso ao público (COGLIANESE; KILMARTIN; MENDELSON, 2009).

A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) estabelece no seu §1º do Art.1 que “[...] a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas.” (BRASIL, 2000).

Limberger (2006) afirma que a LRF veio a disciplinar os gastos do administrador público e, ainda, a divulgar a ideia de transparência na gestão fiscal, como forma de conferir efetividade ao princípio da publicidade, norteador da administração pública.

Para Platt Neto et al. (2007), a transparência é um conceito mais amplo do que a publicidade, pelo fato de uma informação ser pública, mas não ser relevante, confiável, tempestiva e compreensível.

As informações divulgadas não contém as informações que lhe faz ser transparente, devido a variados dados que possuem o poder público interno, porém é necessário que seja selecionada as informações mais importantes para o cidadão a informação confiável é essencial, as vezes podemos ter várias informações que não tem nada a ver com o que realmente interessa então precisamos de informações com precisão e coesão para uma gestão pública transparente ou seja, a informação precisa ser a mais atual possível e de forma clara, permitindo que o seu conteúdo seja de fácil entendimento.

Pereira e Arruda (2010) afirmam que:

lei Complementar nº. 101/2000, em conformidade com os princípios constitucionais, assegura o controle na administração pública, favorecendo tanto a sociedade quanto

os gestores, protegendo ambos de supostas irregularidades que venham acontecer com o descumprimento de alguma norma estabelecida, admitindo variações nas formas do controle dos atos administrativos, que se classificam em 3(três): Controle Interno, Controle Externo e Controle Social.

A LRF (lei da responsabilidade fiscal), no seu Art. 48 (BRASIL, 2000), trata da ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, dos planos, dos orçamentos e das leis de diretrizes orçamentárias, das prestações de contas e o respectivo parecer prévio, do Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal e das versões simplificadas desses documentos. Dessa forma, aquele diploma legal ampliou acesso a informações aos cidadãos, permitindo um avanço na fiscalização da gestão pública.

Nesse sentido, a participação da população é fundamental para e depende fortemente da transparência das ações dos governantes e das contas pública, porém, sem as informações a sociedade não pode acompanhar a gestão. A LRF trouxe uma excelente contribuição para o Brasil no que tange o processo de transparência na administração pública com o intuito de afastar a administração de autoritarismo e aproximá-la do cidadão.

A LRF, com as alterações introduzidas pela Lei Complementar nº 131/2009¹⁴ no seu Art.48 parágrafos único inciso II, assegura a:

[...] liberação ao pleno conhecimento e acrescenta dispositivos à Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público (BRASIL, 2009).

A LRF é uma lei que foi criada para contribuir nas medidas e avanços formal da transparência na administração pública no Brasil, a esfera pública ao ser transparente com os seus atos de maneira confiável e clara permitirá aos cidadãos uma verificação se tais atos estão atendendo suas necessidades.

Em 2005, foi publicado Decreto da Presidência da República nº 5.482 de 30 de junho de 2005 dispondo sobre a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da administração pública federal na internet. Esse decreto tem a finalidade de veicular dados e informações na internet ampliando os mecanismos de publicação das informações federais

Os órgãos e entidades da administração pública federal, direta e indireta deverão manter em seus respectivos sítios eletrônicos na internet, página denominada “Transparência Pública” para divulgação de dados e informações relativas à sua execução orçamentária e financeira, compreendendo, entre outras, matérias relativas a licitações, contratos e convênios.

O acesso a estas páginas será por meio de atalho inserido na página inicial do sítio eletrônico dos respectivos órgãos ou entidades.

E para manter essa transparência pública e manter disponível repositório ficou responsável pela divulgação dos dados a controladoria geral da união denominado “banco de dados de Transparência Pública”, com as informações que formarão o conteúdo mínimo a ser divulgado nas páginas dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, indireta e o Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão apresentará modelos das páginas de Transparência Pública.

Dessa forma, para regulamentar esse padrão mínimo de qualidade da informação introduzido pela Lei Complementar 131/2009, entrou em vigor no dia 27 de maio de 2010 o Decreto da Presidência da República nº 7.185, dispondo sobre o padrão mínimo de qualidade do sistema integrado de administração financeira e controle, no âmbito de cada ente da Federação, nos termos do art. 48, parágrafo único, inciso III, da Lei Complementar no 101/2000.

Com o intuito de regulamentar o acesso a informações previstas no inciso XXXIII do Art.5º, no inciso II do § 3º do Art.37 e no § 2º do Art. 216 da Constituição Federal, surge a Lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2011 que entrou em vigor 180 (cento e oitenta dias) após a data de sua publicação. Esta Lei regula o acesso a informações previstas na Constituição; destina-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação. Este deve ser executado em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes (BRASIL, 2011):

- Observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;
- Divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;
- Utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;
- Fomento do desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública; e
- Desenvolvimento do controle social da administração pública.

A Lei nº 12.527, conhecida como Lei de Acesso a Informação,

[...] retrata o acesso e a divulgação da informação, bem como as restrições de acesso à informação. As legislações estão sendo criadas no intuito de fornecer mais transparência. Porém, para que o cidadão faça um bom uso da informação obtida, é necessário que ele a compreenda e tenha condição de realizar um juízo crítico sobre as mesmas. (BRASIL, 2011).

O cidadão para ter acesso precisa de orientação para que possa usufruir das informações do seu interesse então é necessário que tenham uma capacitação para que possa ter exercício de controle social. Percebe-se muito no Brasil a existência de portais autônomos e independentes, como o portal da transparência no Brasil formados por agentes não governamentais com o foco no combate a corrupção. Dentro desse site é feita investigações a respeito de desvios e do mau uso dos recursos públicos.

O que se constatar é de que no Brasil há muitas leis com o objetivo de disponibilizar maior transparência dos dados da administração pública, o que precisa ser mais efetiva é a aplicação da legislação alcançando de igual modo todos os poderes: Legislativo, Executivo e Judiciário. A transparência precisa ser regra na administração pública os cidadãos devem conhecer seus direitos e da importância de receber todas informações das políticas pública.

Também no Brasil tem o programa “Olho Vivo no Dinheiro Público” criado pela Controladoria-Geral da União (CGU) em parceria com a organização não governamental, com programação voltada para incentivar o cidadão para o controle social e com educação presencial, educação à distância, distribuição de material didático e incentivo à formação de acervos técnicos em conjunto com o Programa de Fortalecimento da Gestão Pública, Com isso, a sociedade encontra espaço para sugerir melhorias na administração pública, resultando no desenvolvimento da democracia participativa.

A transparência na legislação brasileira é considerada um princípio da gestão fiscal responsável, inserido a partir da Lei de Responsabilidade Fiscal, ligado ao princípio constitucional da publicidade. A literatura acadêmico-científica mostra que o tema transparência encontra-se em estágio incipiente de desenvolvimento na gestão pública. A transparência associa-se a conceitos como governança, evidenciação e responsabilidade pelos resultados, nas abordagens das fontes consultadas.

Partindo desta análise podemos dizer que transparência possui três aspectos: a publicidade, a compreensibilidade e a utilidade para decisões cada um desses elementos complementa um ao outro para que a transparência seja totalmente propiciada.

O quadro 1 e o gráfico 1 abaixo mostram como a Guiné-Bissau e o Brasil se encontram no ranking internacional de níveis de transparência, podemos perceber que entre esses dois países, no que tange a transparência, a Guiné-Bissau é classificada como um país menos transparente em relação ao Brasil, devido à instabilidade política que o país vive atualmente e constantemente, bem como a falta de diálogo entre o estado e o cidadão, também abusos e dominação pelas forças armadas, ao passo que, o Brasil embora possua um território muito grande, contém maiores problemas políticos sociais e econômicos e, a sua gestão não é tão boa, devido a falta da fiscalização e responsabilidade, além dos problemas de corrupção.

Então segundo os dados divulgados pela transparência internacional tivemos a oportunidade de verificar os níveis de transparência que a Guiné- Bissau e o Brasil possuem em relação aos outros 168 países, tendo assim os seguintes resultados em posição e nota:

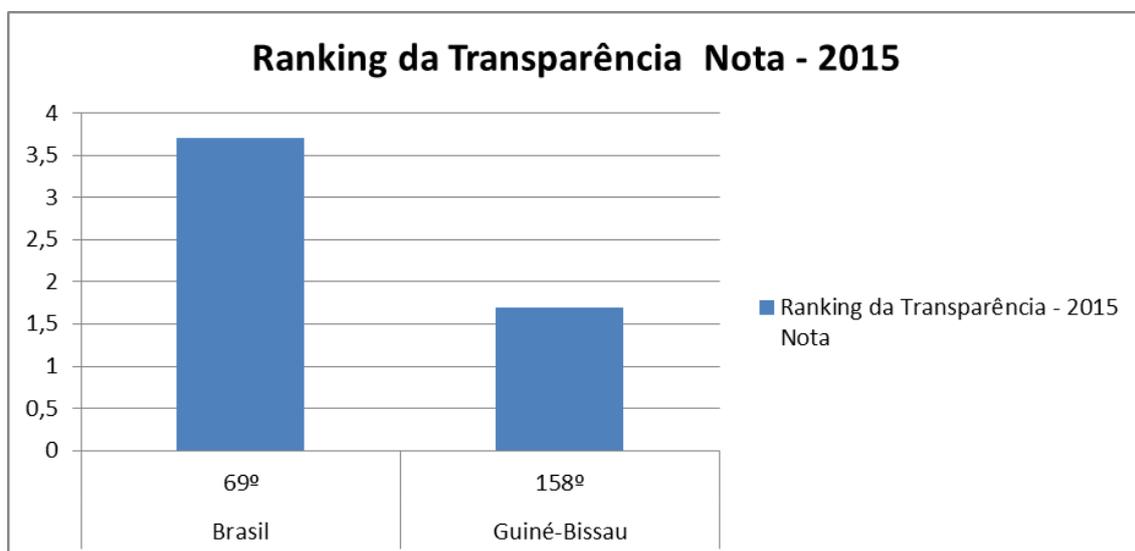
Quadro 1 – Ranking da Transparência 2015

País	Posição	Nota
Brasil	69º	3,7
Guiné-Bissau	158º	1,7

Fonte: Transparência Internacional

Obs: dados de 2015, realizada entre 168 países.

Gráfico 1 - Dados da Transparência Internacional dos países Guiné-Bissau e Brasil



Fonte: elaboração própria

2.2.2 PRESTAÇÃO DE CONTA

Prestação de contas efetivas e transparentes são os desafios do milênio para todos os tipos de Organização, visto que, cada vez mais há disputa pela confiabilidade e credibilidade em qualquer que seja a área de atuação. No Brasil a CF/88 determina no parágrafo único do artigo 71 que prestará contas qualquer pessoa física ou entidade pública que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

Prestação de contas:

processo formalizado que apresenta as contas dos administradores e responsáveis de órgãos e entidades da administração indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público Federal, bem como dos fundos administrados ou geridos por órgão ou entidade federal, dos serviços sociais autônomos, das contas nacionais das empresas supranacionais, as quais serão submetidas a julgamento no Tribunal (TCU, 1999).

Portanto é muito importante, para o gestor compreender que o acesso a informação é essencial para buscar a melhor forma de realização dos objetivos, garantindo também uma melhor relação com seus cidadãos. Em todas as relações publica ficam claras as vontades que existem de umas pessoas ou entidades sobre ou com as outras. Nas esferas públicas não é diferente, se um gestor é atribuído ao cargo este tem por obrigação prestar contas de todas as atividades que envolvem gastos, isso não implica em satisfação ambos querem uma resposta a demonstração dos resultados do que foi despendido.

Apresentam, entretanto, diferenças quanto às respostas pretendidas, os primeiros geralmente preocupam-se a respeito de onde foi investido seu capital, e se foi feito com eficácia; os segundos estão mais propícios a apenas querer ver e quantificar impactos causados, querem saber sua quota parte na transformação daquela realidade atingida com seu trabalho.

Nos séculos atrás tenha sido necessário apenas a prestação de contas formal, em vista da despesa dos gastos, deixando a contrapartida da efetividade das ações por conta de cada um que prestasse serviço. Hoje, entretanto isto não é mais possível, sabendo de sua importância o cidadão, quer as respostas dos administradores destas entidades dos investimentos comprovação de todas as transações. Com esta mudança percebeu-se que quanto mais

transparente for a administração pública maior será sua perpetuação e capacidade de transformação.

Segundo (LLOYD; LAS CASAS, 2005):

"Para uma prestação de contas eficaz, ainda cabe pontuar o tratamento equitativo, promovendo o mesmo grau de importância entre todos os interessados, sejam as organizações pares, os parceiros, os financiadores, os doadores, os governos, os membros e a comunidade, valorizando cada um por suas ações e comprometendo todos com os sucessos ou possíveis fracassos da entidade, mantendo sua legitimidade, eficiência e boa reputação".

A questão da transparência na prestação de contas torna-se um elemento relevante para criar distinções éticas e políticas nesse cenário, possibilitando o reconhecimento dos papéis sociais, políticos e econômicos, ocupados por um conjunto determinado de organizações. Se analisarmos com muita atenção a atuação de tribunais de contas podemos perceber que o trabalho desenvolvido por estes contempla apenas uma das dimensões da responsabilidade.

Nesse contexto, embora os tribunais de contas despendam grande esforço e consideráveis recursos para promover o controle sobre praticamente todas as atividades do Estado, parecem ser pouco efetivos na promoção da responsabilidade. Extrai-se do princípio da publicidade que o povo tem o direito de conhecer os atos praticados na administração pública, passo a passo, para o exercício do controle social, derivado do exercício do poder democrático.

Destaca-se o “caráter educativo, informativo ou de orientação social” das divulgações, exigido pelo artigo 37 da CF/88 que revela a preocupação da assembleia constituinte com a compreensibilidade das informações para o controle social. De maneira complementar, o ordenamento jurídico prevê várias normas que disciplinam a prestação de contas dos gestores públicos ao poder público e à comunidade em geral. O artigo 70 da CF/88, em seu parágrafo único, define quem tem a obrigação de prestar contas:

“qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumia obrigações de natureza pecuniária”.

Desse modo, os entes públicos devem obedecer ao princípio da publicidade e prestar contas ao Poder Legislativo e à sociedade. A consequência da não prestação de contas abrange

multas e resposta à ação civil de improbidade administrativa. Tal aspecto é ressaltado pelo artigo 5º, inciso XXXIII, da CF/88:

todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

2.2.3 ACCOUNTABILITY

Na perspectiva da Ciência Política, o conceito de *accountability* ainda não apresenta consenso. Colocado ora como princípio, ora como mecanismo e, por vezes, como instrumento, *accountability*.

Segundo Abrucio e Loureiro definem *accountability* como:

“a construção de mecanismos institucionais por meio dos quais os governantes são constrangidos a responder, ininterruptamente, por seus atos ou omissões perante os governados” e propõem sua classificação em três formas: processo eleitoral, controle institucional durante o mandato e regras estatais intertemporais. E completam que a *accountability* durante o mandato pode ser realizada “pelo controle administrativo das ações estatais”, (Abrucio e Loureiro, 2004, p. 75).

Entende-se que para a administração pública, distintamente da administração de empresas, o escalão superior, na *accountability* só é defensável caso seja definido e entendido como aqueles atores sociais beneficiados direta ou indiretamente pelas ações da entidade social, ou órgão governamental assim como, de todos os seus financiadores. Esse é o fator que traz a responsabilização quanto ao uso dos recursos e legitimidade para as ações promovidas, porque não se trata aqui não só aos seus clientes, como seria numa empresa, mas a toda sociedade, gerando assim a necessidade de publicidade real, aquela de fácil acesso e clareza objetividade do entendimento para qualquer dos interessados. Quanto à responsabilidade pelos resultados, Iudícibus, Marion e Pereira (2003, p. 10), resumem *accountability* como a “responsabilidade do gestor profissional de prestar contas”. Para Nakagawa (1998, p. 17), *accountability* é “a obrigação de se prestar contas dos resultados obtidos em função das responsabilidades que decorrem de uma delegação de poder”.

Uma das questões mais preocupantes às organizações públicas, para que conquistem definitivamente seus espaços é a conquista da legitimidade frente toda a sua gama de interessados, os stakeholders, esta que pode ser promovida através da prestação eficaz de contas. Atuando, assim com eficácia na promoção da participação popular; no âmbito de proteção dos direitos difusos e coletivos; na luta e ação pela melhoria da qualidade de vida da população carente.

Para dar alcance a estas práticas, contudo, não só de números para satisfazer seus financiadores e órgãos reguladores estatais, pode ser feita a prestação de contas, mas também agindo a partir da divulgação de suas ações, publicização política de seus resultados, deixando transparecer sua ética, elaborando códigos de condutas e esclarecendo aos todos seus objetivos, a transformação social que querem promover (KOSLINSKI, 2007, P.120).

Em artigo seminal sobre *accountability*, Campos (1990) indaga sobre a possibilidade de se traduzir tal palavra para o português. Em seu estudo a autora enfatiza que o exercício da *accountability* é determinado pela qualidade das relações entre governo e cidadão e entre burocracia e clientelas; e que somente a partir da organização de cidadãos vigilantes e conscientes de seus direitos haverá condição para a *accountability* (CAMPOS, 1990, p. 6). Nesse contexto cabe ao cidadão fazer as escolhas dos seus governantes ou seja tornar-se participativo nas decisões pública.

As possibilidades de promoção da *accountability* por parte dos tribunais de contas são conhecidas e reais, não só pela privilegiada posição de independência que possuem, mas, e principalmente, pelas amplas atribuições que lhes foram outorgadas pela Constituição Federal de 1988 (CF/88) e, mais recentemente, pela Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). No entanto, a maioria dos tribunais de contas brasileiros limita-se a uma atuação focada quase que exclusivamente na verificação da conformidade e da legalidade das despesas públicas (BARROS, 2000).

Ao analisarmos com um pouco mais de atenção a atuação dos tribunais de contas, podemos perceber que o trabalho desenvolvido por esses órgãos contempla apenas uma das dimensões da *accountability*. Nesse contexto, embora os tribunais de contas despendam grande esforço e consideráveis recursos para promover o controle sobre praticamente todas as atividades do Estado, parecem ser pouco efetivos na promoção da *accountability*.

Na opinião de O'Donnell (1998) *accountability* pode ser entendida como a responsabilização democrática dos agentes públicos por meio de dois mecanismos: *accountability* vertical, na qual a sociedade controla de forma ascendente os governantes (mediante o voto em representantes, os plebiscitos e os conselhos de usuários de serviços

públicos, entre outros mecanismos) e accountability horizontal, definida como aquela que se efetiva mediante a mútua fiscalização entre os poderes (checks and balances) e por meio de órgãos governamentais que controlam a atividade pública, a exemplo dos tribunais de contas brasileiros, (O'Donnell 1998).

Miguel (2005 p. 27):

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”, (Miguel ,2005 p. 27).

Nessa percepção pode-se afirmar que o seu exercício se dá mediante o “controle que os poderes estabelecidos exercem uns sobre os outros, sobretudo, à necessidade que os representantes têm de prestar contas e submeter-se ao veredicto da população. De qualquer forma, pode-se entender a accountability como um processo de avaliação e responsabilização permanente dos agentes públicos em razão dos atos praticados em decorrência do uso do poder que lhes é outorgado pela sociedade.

No outro sentido, é saber o que os agentes públicos estão fazendo, como estão fazendo, que consequências resultam das suas ações e como estão sendo responsabilizados, porém mais importante, ela também se realiza no plano específico do desempenho das atividades dos agentes e organizações públicas no dia-a-dia da sua atuação.

2.2.4 TRANSPARÊNCIAS

No ano de 2000, com a publicação da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a exigência de transparência recebeu um novo reforço no âmbito estatal brasileiro. A LRF possui um capítulo sobre o tema, intitulado de “Transparência, Controle e Fiscalização” (artigos 48 a 59), enquanto que sua 1ª seção trata da Transparência da Gestão Fiscal, abrangendo os artigos 48 e 49.

Cruz *et al* (2001, p. 183) apresentam o entendimento dado à transparência na LRF:

“a transparência na gestão fiscal é tratada na Lei como um princípio de gestão, que tem por finalidade, entre outros aspectos, franquear ao público acesso a informações relativas às atividades financeiras do Estado e deflagrar, de forma clara e previamente estabelecida, os procedimentos necessários à divulgação dessas informações.

A transparência, como princípio da gestão fiscal responsável, pressupõe a publicidade e a compreensibilidade das informações. Ainda de acordo com TCE/SC (2000, p.14), a transparência na LRF aparece como um “mecanismo para que a sociedade possa tomar conhecimento das contas e ações governamentais”. A transparência é muito mais do que a mera publicidade das contas pública. De maneira que todos enfatizam a importância do acesso a informação, sendo que a transparência é uma evolução do princípio da publicidade. Então a população tem que participar dos processos da administração pública permitindo-os a conhecer o processamento das entradas e saídas dos recursos.

Nesse Estado gerencial e democrático, a questão da transparência passa a ter destaque como um fator de inibição da corrupção e consolidação democrática. Nesse sentido, “a transparência do Estado se efetiva por meio do acesso do cidadão à informação governamental, o que torna mais democrática a relação entre o Estado e a sociedade civil” (BRESSER-PEREIRA, 2004, p. 23).

Baseando na lógica da explicação acima pode-se dizer que a publicidade é um algo que o governo restringe a dar para a população por isso é elitizada a questão da transparência, esquecendo que a ela está muito vinculada à moralidade que consequentemente traz a eficiência gerencial e maior retorno para a sociedade em geral. Além de transparência ser uma gestão moral também é considerado um dever público.

Algo transparente é aquilo que podemos compreender com o simples olhar, mesmo que não metuculoso. Então seria um contrário ao conceito de transparência que alguém tivesse que perguntar, questionar para saber o que acontece dentro da entidade.

Transparência deve ser característica inerente e divulgada “aos quatro ventos” para uma organização que pretende ter finalidade pública e atuar no setor (KEYSTONE REPORTING, 2006). A questão da transparência na prestação de contas torna-se um elemento relevante para criar distinções éticas e políticas nesse cenário, possibilitando o reconhecimento dos papéis sociais, políticos e econômicos, ocupados por um conjunto determinado de organizações.

Segundo (KOPPELL, 2005):

é a mais importante categoria da *accountability* como instrumento para avaliar o desempenho organizacional. Um requisito-chave para todas as outras dimensões. A transparência refere-se a como mostrar a atuação das organizações e dos agentes públicos. Na prática, a transparência requer que as organizações e os burocratas sejam objeto de constante supervisão e questionamento.

Segundo o autor transparência refere-se a como mostrar a atuação das organizações e dos agentes públicos. Na prática, a transparência requer que as organizações e os burocratas sejam objeto de constante supervisão e questionamento. Nesse sentido, organizações e indivíduos devem ser responsabilizados pelas suas ações e punidos pelos malefícios que vierem a causar. Isto se baseia na caracterização do seu grau (baixo ou alto) e na sua fonte (interna ou externa). Nessa concepção, pode se dizer que este é a predominante tanto no setor público quanto no setor privado.

A responsabilização diz respeito ao cumprimento das leis, das normas e das regras estabelecidas e aos sanções decorrentes de seu descumprimento. Por fim, a responsabilidade refere-se a como a organização responde às expectativas (demandas e necessidades) da sociedade. De um modo geral, pode-se afirmar que as organizações e os agentes públicos são responsáveis se conseguem satisfazer as expectativas da população a que servem. (KOPPELL, 2005).

Nesse modelo a administração pública é caracterizada por sete princípios: a) servir aos cidadãos, não aos consumidores; b) buscar o interesse público; c) dar mais valor à cidadania do que ao empreendedorismo; d) pensar estrategicamente e agir democraticamente; e) reconhecer que a *accountability* não é simples; f) servir ao invés de dirigir [ou controlar]; e g) valorizar as pessoas e não somente a produtividade (DENHARDT e DENHARDT, 2003, p. 42 - 43).

Por outro lado, a crítica ao modelo do novo serviço público é fundamentada no fato de que, “embora contenha princípios merecedores de consideração por seu cunho democrático”, a proposta ainda requer elaboração para que possa ser implementada, pois ainda não apresenta práticas administrativas consistentes (SALM e MENEGASSO, 2006 p. 7).

São instrumentos de transparência da gestão fiscal, conforme o artigo 48 da LRF:

os planos, orçamentos e lei de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

As bases temporais das publicações podem ser bimestrais, quadrimestrais, semestrais e anuais. Quanto à forma de divulgação, a LRF estabelece que deve ser dada ampla divulgação a tais instrumentos de transparência, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, como a Internet.

A transparência pode ter diversos significados em domínios diferentes e até no mesmo domínio. No setor público segundo a OCDE (organização de cooperação para desenvolvimento econômico), “transparência é um fator vital para fortalecimento das relações entre o governo e o cidadão” (OCDE, 1961). Este fator é viabilizado através informação completa, objetiva, confiável, relevante e de fácil acesso e compreensão.

Portanto podemos afirmar que a transparência é um fator preponderante para o setor público, vale lembrar que quem serve tem que prestar contas de suas operações com base na legalidade, com o objetivo de esclarecimento a sociedade sobre os recursos como estes estão sendo gerenciados e que podem confiar de que seus recursos não estão sendo desviados para fins particulares.

De acordo com Hendriksen e Van Breda (1999, p. 515):

a mais comumente utilizada dessas expressões é a divulgação adequada, mas isso pressupõe um volume mínimo de divulgação compatível com o objetivo negativo de evitar que as demonstrações sejam enganadoras. Divulgação justa e divulgação completa são conceitos mais positivos. A divulgação justa subentende um objetivo ético de tratamento equitativo de todos os leitores em potencial. Divulgação completa pressupõe a divulgação de toda informação relevante.

No que tange à informação completa, vale a ressalva de se evitar o excesso de informações, prejudicial ao entendimento. Nesta situação, informações sem importância podem ocultar as que realmente importam aos usuários. Hendriksen e Van Breda (1999) concluem que a divulgação deve, idealmente, ser adequada, justa e completa, não havendo diferença real entre esses conceitos, desde que utilizados no contexto apropriado. A informação que não é importante deve ser omitida, no sentido de facilitar a identificação e compreensão das informações relevantes.

Podemos destacar ainda que a divulgação está intimamente relacionada com características qualitativas que devem ser inerentes às informações, então a divulgação das contas públicas pressupõe o fornecimento de informações confiáveis e relevantes aos interesses dos usuários, apoiando o processo decisório.

Silva (2009:10), numa abordagem da transparência da gestão fiscal, diz que:

A transparência tem como objetivo garantir a todos os cidadãos, individualmente, por meio de diversas formas em que costumam se organizar, acesso às informações que explicitam as ações a serem praticadas pelos governantes, as em andamento e as executadas em períodos anteriores, quando prevê ampla divulgação, inclusive por meios eletrônicos e divulgação de audiências públicas, dos planos, diretrizes orçamentárias, orçamentos, relatórios periódicos da execução orçamentária e da gestão fiscal, bem como das prestações de contas e pareceres prévios emitidos pelos tribunais de contas.

Para esse autor, a transparência não deve se reportar somente a fatos presentes praticados pela administração pública, mas também ser garantida para informações de períodos anteriores, o que possibilita estudos de caráter evolutivo e comparativo acerca da atuação dos gestores. Dessa forma, a transparência cumpre a função de aproximar o Estado e a sociedade e ampliar o nível de acesso do cidadão às informações sobre a gestão pública.

2.3 A OBRIGATORIEDADE DE PRESTAR CONTAS EM GUINÉ-BISSAU E NO BRASIL

2.3.1 PRESTAÇÃO DE CONTAS EM GUINÉ-BISSAU

Situado na costa ocidental da África, a Guiné-Bissau é um país com uma superfície de 36.125 km², faz divisa ao sul com República da Guiné-Conakry e, ao norte, com a República do Senegal, ambos os países (Guiné-Conakry e Senegal) foram colonizados pela França.

Desde a independência em 1974, a Guiné-Bissau teve 18 golpes, tentativas de golpe e supostos golpes militares; a instabilidade política crônica daí resultante impediu o crescimento. O último golpe de estado ocorreu em abril de 2012, no meio da corrida presidencial e interrompeu um programa trienal apoiado pela ECF que, de contrário, estava a ser bem-sucedido.

Os efeitos do golpe foram profundos, à medida que o crédito externo e a cobrança de impostos desabaram e a incerteza política durante o governo de transição formado em maio de

2012 incentivou a procura de rendas e a corrupção. Após pressão e o apoio financeiro da comunidade internacional, eleições presidenciais e parlamentares bem-sucedidas levaram o governo do Presidente Vaz ao poder em julho de 2014.

A situação da segurança permanece calma. Uma comissão multipartidária foi formada para rever a constituição com o objetivo de clarificar as respetivas competências do Presidente e do Primeiro-ministro. Paralelamente, o governo iniciou uma reforma abrangente do sector de segurança que procura abordar as aposentações das forças de segurança, melhorar a eficiência do exército nacional e pôr um fim aos recorrentes golpes.

Os indicadores sobre o trabalho do tribunal de contas (TCGBs) e do parlamento sobre o envolvimento da sociedade civil no controlo externo são insuficientes, o conjunto desta avaliação formaram as bases de referência para responder as necessidades efetivas em matéria do controlo externo das funções pública (FP).

No que diz respeito a abrangência e transparência em 2013, notou-se a existência satisfatória de uma classificação orçamental inclusive da documentação orçamental submetida a assembleia nacional. Na Republica de Guiné-Bissau não existem dados preciso sobre as operações extra orçamentais, mas presume-se que sejam relativamente importantes, pois as receitas específicas que muitos ministérios recebem financiam apenas parte das suas despesas.

A supervisão do risco orçamental exercida pela administração central sobre os fundos autónomos e as empresas públicas é muito incompleta o público não tem acesso as principais e importantes informações orçamentais. Para além da publicação dos relatórios de auditoria do TCGBs não existe outro mecanismo de comunicação sobre descobertas das auditorias, nem mecanismo prático e acessíveis para identificar e incluir a perspectiva do público durante a formulação do orçamento, audiências públicas no legislativo sobre o quadro macroeconómico do orçamento e orçamentos individuais (unidades administrativas são muito limitadas).

Também não existem oportunidades no legislativo para testemunhos do público durante as audiências pública do orçamento, mecanismos desenvolvidos pelo executivo para a participação do público durante a execução do orçamento desenvolvido pelas Instituições Superiores de Controlo (ISC).

O Tribunal de Contas nunca publicou o parecer sobre a contas gerais do estado (CGE) as conclusões de auditorias que consegue realizar, nunca foram encaminhadas para a legislatura. É definido pelo executivo e o seu chefe nomeado e exonerado pelo Presidente sua necessidade de consulta ou visto legislativo ou judicial. Os relatórios financeiros são publicados trimestralmente e disponibilizado de forma limitada poderiam beneficiar de maior abrangência

com informação detalhada ao nível das unidades administrativa cobrem menos de 50% do total da despesa real e efetiva. Embora existam ferramentas envolvimento do público no trabalho do TCGBs esse envolvimento tem sido muito limitado.

Recentemente, em 2015 as informações fiscais nomeadamente os relatórios financeiros trimestrais, revisão semestral e Conta Geral de Estado estão acessíveis ao público sem restrições. A capacidade de fiscalização da IGF é reforçada e contribui na melhoria de acessibilidade, publicidade, regularidade e abrangência dos documentos orçamentais produzidos pelo executivo.

A participação do público no processo orçamental é reforçada por via da elaboração sistematizada do orçamento do cidadão e de iniciativas de promoção de orçamento aberto (*open budget initiative*). Para fortalecer a prestação de contas padronização das normas de relatório financeiro o tribunal de contas da Guiné-Bissau realiza com sucesso uma auditoria de desempenho modelo no setor das obras públicas cujos resultados são publicados e divulgados em linha com a legislação existente.

O público em geral, a legislatura e o executivo são familiarizados com as boas práticas e normas internacionais de organização e funcionamento de tribunais de contas, bem como dos Standards internacionais para o controlo externo da despesa e contas públicas com particular enfoque para o trabalho do TCGBs.

Para melhor controlo de receitas e despesas publica Serão necessárias reformas estruturais profundas para promover a diversificação económica e o crescimento mais inclusivo. Os esforços redobrados para melhorar o ambiente de negócios, incluindo o acesso alargado aos serviços financeiros, aumentarão a competitividade da Guiné-Bissau e ajudarão a reduzir a pobreza. Reforçar a mobilização de receita será importante para criar o espaço fiscal para as tão necessárias despesas sociais e infraestruturas.

O Conselho de Administração também concluiu a consulta do Artigo IV de 2015 com a Guiné-Bissau, o FMI aprovou apoio à Guiné-Bissau no âmbito da Facilidade de Crédito Rápido para fazer face às necessidades de financiamento do balanço de pagamentos e catalisar apoio adicional dos parceiros de desenvolvimento. As autoridades adotaram medidas que produziram resultados rápidos, como a criação de um Comité de Gestão no Tesouro e diversas medidas para reforçar a mobilização de receita doméstica.

O crescimento económico recuperou-se em 2014, a inflação dos preços ao consumidor recuou e o equilíbrio externo melhorou, ao passo que a posição fiscal sofreu ligeira deterioração. Dentro da Constituição da República de 1996, capítulo 1 da fiscalização da constitucionalidade das leis artigo 126º diz no seu primeiro parágrafo que nos efeitos submetidos a julgamentos não

podem os tribunais aplicar normas que infrinjam o disposto na constituição ou os princípios nela consagrados.

O segundo parágrafo diz que a questão da inconstitucionalidade pode ser levantada oficiosamente pelo tribunal, Ministério Público ou por qualquer das partes. No terceiro parágrafo admite a questão da inconstitucionalidade o incidente sobre em separado ao Supremo Tribunal de Justiça, que decidirá em plenário. O quarto e último parágrafo diz que as decisões tomadas em matéria de inconstitucionalidade pelo plenário do Supremo Tribunal de Justiça terão força obrigatória geral e serão publicadas no Boletim Oficial.

Então visto pela constituição pode-se dizer que dentro da constituição da Guiné-Bissau só tem a lei de fiscalização da constitucionalidade das leis, no entanto não tem nenhum artigo que diz como o gestor público tem que prestar contas durante o exercício de suas funções.

Decreto-Lei n.º 11/2011 de 9 de agosto, art. 15.º (Função do Revisor de Contas) diz o seguinte: Revisor de Contas é o órgão responsável pelo controlo da legalidade da gestão financeira e patrimonial do INM-GB e de consulta do Conselho de Administração neste domínio. Segundo o Artigo 20º (Instrumentos de Gestão e Controlo) do mesmo decreto a atuação do INM-GB é disciplinada pelos instrumentos de gestão e controle previstos na legislação vigente sobre a prestação de contas.

1. Os instrumentos de gestão do INM-GB, são:

- a) Planos de atividade e financeiros anuais e plurianuais;
- b) Orçamento anuais de exploração e de investimentos;
- c) Programas e orçamentos dos sectores de atividades da Empresa.

No que tange a prestação de contas o artigo 21.º (Prestação de Contas) diz que: 1.O INM-GB deve elaborar, com referência a 31 de dezembro de cada ano, os seguintes documentos de prestação de contas:

- a) Relatório anual de atividades;
- b) Balanço e demonstração de resultados;
- c) Mapa de origem e aplicação de fundos.

2. O Balanço anual deve ser organizado por forma a separar, no ativo imobilizado da Empresa, os bens dominiais dos bens patrimoniais, tendo em vista os seus diversos regimes e responsabilidades pelo seu passivo,

3. Os documentos de prestação de contas serão enviados à Tutela até 31 de março do ano seguinte, acompanhados do parecer do Revisor de Contas.

4. Os documentos de prestação de contas são publicados no Boletim Oficial, às expensas do INM-GB.

A Lei N.º 2/91 de 9 de maio Lei dos quadros dos partidos políticos o artigo 25º (prestação de contas) diz que os partidos políticos beneficiam das seguintes isenções fiscais:

- a) Imposto pela aquisição de edifícios necessários à instalação da sua delegação e serviços pelas transmissões resultantes de fusão ou cisão;
- b) Imposto sobre sucessões e doações;
- c) Contribuição predial pelos rendimentos coletáveis de prédios de sua propriedade onde se encontrem instaladas a sua sede nacional e suas delegações provinciais, regionais ou setoriais e respectivos serviços;
- d) Direitos e demais imposições aduaneiras sobre materiais e equipamentos importados e destinados a sua primeira instalação.

Para concluir sobre a obrigatoriedade do gestor público de prestar contas em Guiné-Bissau, durante anos desde sua independência o país vive problemas sérios com golpes de Estado isso vai levando não cumprimento das leis por parte dos gestores públicos no que diz respeito a prestação de contas público de tudo que é recebido e gasto em várias áreas de atuação da função pública. A Guiné-Bissau atrasou-se muito na batalha pelo desenvolvimento económico. Enquanto outros países, mesmo em África, têm conhecido níveis de crescimento económico superiores a 5%, o crescimento económico da Guiné-Bissau tem sido anémico.

Entre 1980 e 2010, o país praticamente estagnou, registando um crescimento médio anual de 0,4%. Entre 2010 e 2013, o crescimento económico médio foi de 3%. O fraco crescimento económico reflete-se nos baixos níveis de renda per capita (um dos mais baixos do mundo) e no aumento da pobreza, cujo índice passou de 63% em 2006 a 70% em 2012.

Então o que se fazer é criar lei dentro da legislação que obriga os gestores públicos a prestarem contas com base nos princípios que regem a administração pública legalidade, modalidade, transparência, publicidade, igualdade ou impessoalidade com base nisso trabalharem para desenvolvimento de um país sem corrupção dentro das funções função, incentivar as pessoas com idades avançadas a reforma administrativa de certa forma é disso que o país precisa com urgência, acabar com grupinhos capitalista e focalizar no bem comum.

Partindo da Constituição da Republica da Guiné- Bissau este em seu Art. 100º, nº1 alínea c) do sistema de controlo administrativo ou autocontrolo, este artigo diz que, no exercício das suas funções compete ao governo: preparar o plano de desenvolvimento nacional e o orçamento geral do Estado e execução. No que tange o sistema de controlo político o Art. 85º n 1º alínea g) diz o seguinte aprovar o orçamento geral do Estado e o plano nacional de desenvolvimento, bem como as respectivas leis, em alínea m) do mesmo artigo é tomada de

conta apreciar as contas do Estado relativas a cada ano econômico, tudo de contas de sistema de controlo político.

Temos também o Art. 121º da Constituição nº2 alíneas b) do sistema de controlo financeiro que diz excetuam-se do disposto no número anterior: os tribunais administrativos, fiscais e de contas, que deve ser conjugado com o Art. 2 da Lei Orgânica de Tribunal de Contas e demais artigos que constam nesse documento.

O decreto Lei é do Tribunal de Contas, no seu Art.2 consagra instituições que está sujeita a prestação de contas jurisdição e sede (jurisdição do TdC). O Tribunal de contas tem sede em capital Bissau exerce sua jurisdição no âmbito da ordem jurídica da Republica da Guiné-Bissau, incluindo os serviços no estrangeiro, sem prejuízo do disposto em outras disposições legais estão sujeito à jurisdição do tribunal de contas: o Estado e todos os seus serviços, os serviços autónomos, administração local, as empresas públicas, e quaisquer entidades que utilizem fundos provenientes de algumas das entidades no número anterior ou obtidos com a sua intervenção nomeadamente através de subsídios, empréstimo ou avales.

Conselho de Estado:

“Decreto lei nº7/92 cria o tribunal de contas e aprova a respectiva Lei Orgânica bem como as normas regulares relativas a fiscalização previa. Prestação de contas, processo, emolumentos e direção de serviços que fazem parte integrante do presente diploma”.

O Art. 37 (da prestação de contas) da Lei Orgânica do Tribunal de Contas define que:

o julgamento das contas consiste na apreciação da legalidade da atividade das entidades sujeitas a prestação de contas bem como da respectiva gestão económica-financeira e patrimonial.

O art. 38 (âmbito) diz no seu 1º parágrafo, estão sujeito a prestação de contas os responsáveis de direitos ou de factos pela gestão das entidades referidas nas alíneas b) a e) do número 2 do art.2 da presente Lei Orgânica qualquer que seja o grau da sua autonomia, ainda que as suas despesas sejam parciais ou totalmente cobertas por receitas próprias ou totalmente cobertas por receitas próprias ou que umas e outras não constem do orçamento do Estado. No mesmo artigo em seu 2º parágrafo diz que estão isentos do dever de prestar contas os responsáveis pela gestão de entidades cuja despesa anual não exceda.

O art. 12 do capítulo III

(Competência)

Segundo este artigo é de competência do Tribunal de contas da Guiné-Bissau: a) fiscalizar previamente a legalidade e a cobertura orçamental dos atos e contratos de que resulte receitas ou despesas para algumas das entidades referidas no art.2º, nº2 da Lei Orgânica, b) fiscalizar as entidades referida no art.2º, nº2, e julgar as respectivas contas, quando for caso disso, c) dar parecer sobre a conta geral do Estado e d) fiscalizar a aplicação dos recursos financeiros obtidos no estrangeiro nomeadamente através de empréstimos ou subsídios.

2.3.2 SISTEMAS DE CONTROLO FINANCEIRO DA REPUBLICA DA GUINÉ-BISSAU (EXPERIÊNCIA GUINEENSE).

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. O artigo 36 determina as entidades sujeitas à prestação de contas designadamente, os serviços autónomos, administração local, as empresas públicas e quaisquer outras entidades que utilizem fundos que provenham ou que sejam obtidos com a intervenção daquelas entidades nomeadamente, subsídios, empréstimos ou avales.

As auditorias podem ser planeadas, encomendadas ou ainda improvisadas, havendo denúncias, elas obedecem os princípios e normas geralmente aceites e, no caso das ISC, também as normas da INTOSAI. No caso de prestação de conas a lei prevê que o prazo para remessa das contas é de seis (6) meses após o fim do ano económico, podendo o tribunal fixar o prazo diferente a requerimento fundamentado do interessado (art.40º da LOTIC), enquanto que o prazo para julgamento da conta é de um (1) ano e suspende-se com o pedido de informações ou documentos ou para efetuar investigações complementar (art.46º).

Para prestação de contas emitirá instruções de execução obrigatórias sobre a forma como devem ser apresentados as contas e os documentos que devem acompanhá-las. Por outro lado, a lei prevê a efetivação de responsabilidade pela violação de regras financeiras pelos responsáveis pela gestão de serviços e organismos abrangido à prestação de contas, nomeadamente, fundos desviados da sua afetação legal ou cuja a utilização tenha sido realizada com violação de normas aplicáveis, violação com culpa grave das regras de gestão racional dos bens e fundos públicos assim como pela falta de prestação de contas ou a sua prestação de forma irregular (art.43º). Estas sanções estão igualmente sujeitas a multas previstas na lei.

Feita esta pequena abordagem sobre auditoria e prestação de contas pela violação de normas financeiras, fazemos os propósitos de abordar agora o papel do tribunal de contas no contexto da sustentabilidade financeira.

2.4 O PAPEL DO TRIBUNAL DE CONTAS NO CONTEXTO DA SUSTENTABILIDADE FINANCEIRA

Ao longo da nossa abordagem, tentamos mostrar que para o Estado funcionar é preciso confiar às suas estruturas os dinheiros públicos para gerir, por outro lado ele tem o dever de dar provas públicas da forma como este dinheiro é gerido. Os instrumentos que o Estado utiliza para prestar esta prova, são as ISC, pelo controlo que elas exercem.

Do controlo exercido pela ISC é umas das formas de ajudar o Estado a gastar melhor os seus recursos financeiros e a utilizar de forma eficiente e eficaz seus recursos materiais e humanos, o Estado não faz mais do que utilizar a política de sustentação de sustentação financeira da sua ação governativa e conseqüentemente, a sustentabilidade dos seus serviços.

No caso concreto da Guiné-Bissau o número dois (2) do art.2 da Lei Orgânica de Tribunal de contas (LOTIC) determina que estão sujeito a jurisdição do tribunal de contas " o Estado e todos os seus serviços, os serviços autónomos, a administração local, as empresas públicas e quaisquer entidades que utilizem fundos provenientes das entidades referenciadas ou obtidos através delas, nomeadamente subsídios empréstimos ou avales.

Desse modo, quer o Ministério da Educação, a saúde e a segurança social estão sob jurisdição do tribunal de contas. Porém, o controle que esta instituição exerce atualmente (salvo raras auditorias feitas), é apenas o controlo no âmbito da fiscalização prévia. Apenas os contratos relativos ao pessoal e alguns contratos empreitada, de arrendamento e de fornecimentos celebrados por algumas destas entidades são remetidos ao tribunal d contas (TdC) para apreciação da legalidade e cobertura orçamental, para efeitos de obtenção do visto. Referimos aos Ministérios da Educação e da Saúde.

Apesar do Tribunal de contas da Guiné- Bissau (TdC) ter a competência legal em matéria de prestação de contas assim como de proceder ao julgamento das mesmas, ainda não foram emitidas pelo próprio tribunal, as instruções de execução obrigatória sobre a forma como as entidades devem apresentar as contas e os documentos que devem acompanha-las, tal como previsto na lei.

2.5 A LEI ORGÂNICA DO TRIBUNAL DE CONTAS (LOTIC) DE GUINÉ-BISSAU

O funcionamento da lei orgânica do tribunal de contas da Guiné-Bissau é implícito quanto a matéria da Previdência social. Contudo, na estrutura administrativa guineense, a previdência social é tutelada pelo ministério da função pública e trabalho. Neste pressuposto, ela caie na jurisdição do tribunal de contas, deve sublinha-se que embora o regime de previdência social seja obrigatório, a maioria dos inscritos e que delas beneficiam são trabalhadores das empresas ou de organismos internacionais residentes.

Vejamos o caso concreto do tribunal de contas da Guiné-Bissau, este foi criado por decreto lei n.7/92 de 27 de novembro do então conselho de Estado, diploma legal que aprovou igualmente a respetiva lei orgânica, carecendo no entanto, de consagração constitucional, embora a constituição em vigor deixa em aberto a possibilidade da sua criação (art.121 da constituição n.2, alínea b). Este artigo diz que é sistema de controlo financeiro que deve ser conjugado com art.2 da lei orgânica de tribunal de contas e outros artigos que consta no documento acima.

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. 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 obrigatórias geral, o n°2 do mesmo artigo preceitua são igualmente publicadas as decisões em relação às quais o tribunal determina a respectiva publicação.

2.6 A PRESTAÇÃO DE CONTAS NO BRASIL

2.6.1 ENTENDENDO A LEI DA RESPONSABILIDADE FISCAL (LRF)

Desde sua edição em 2002, a Lei da Responsabilidade fiscal, tornou-se a principal norma brasileira a ser observada pelos gestores públicos na administração patrimonial.

Segundo Nascimento e Debus (2002):

"a lei da responsabilidade fiscal- complementar n°101, de 4 de maio de 2000, visa regulamentar a Constituição Federal, no que diz respeito a tributação e ao orçamento

(título VI), cujo o capítulo II estabelece as normas gerais de finanças públicas a serem observados pelos três níveis de governo: Federal, Estadual e Municipal, além do distrito federal".

Em particular, a LRF vem atender à prescrição do artigo 163 da Constituição Federal de 1988 cuja redação é a seguinte, que a lei complementar disporá sobre finanças públicas, dívida pública externa e interna, incluindo a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo poder público, fiscalização financeira de administração pública direta e indireta.

Segundo Matias-Pereira (2006):

"surge no cenário nacional como instrumento legal definidor de normas nacionais de finanças públicas, completando, entre outros o artigo 163 da constituição federal de 1988".

Nesse pressuposto a LRF atende também ao artigo 169 da carta magna, que determina o estabelecimento de limites para as despesas com pessoal ativo e inativo da união a partir da complementar. Nesse caso, revoga a legislação anterior (lei complementar n° 96/1999) conhecida como lei Camata.

Dentro da perspectiva da administração pública pode-se verificar que dentro LRF estão incorporados alguns princípios e normas internacionais, dentre elas podemos destacar o Fundo Monetário Internacional (FMI), Nova Zelândia, Comunidade Econômica e Estados Unidos. Vale ressaltar que antes da LRF, outro instrumento legal já estabelecia normas e regras para uma gestão fiscal responsável e o equilíbrio nas contas públicas no Brasil. A partir da edição da LRF a pratica de refinanciamento, ou mesmo a postergação de dívidas contratadas por entes público, está proibida no Brasil (art.35 da LRF).

2.6.2 OBJETIVO DA LEI DA RESPONSABILIDADE FISCAL (LRF)

O principal objetivo lei de acordo com o caput do artigo 1º, que consiste em estabelecer normas de finanças públicas voltadas na a responsabilidade na gestão fiscal. Por sua vez o §1º desse mesmo artigo procura definir o que se entende como responsabilidade na gestão fiscal através da ação planejada e transparente (pressuposto da LRF), prevenção de risco e correção de desvios que afetem o equilíbrio das contas públicas, garantia doe equilíbrio nas contas, cumprindo os objetivos entre as despesas e as receitas.

Vários pontos da LRF (por exemplo o artigo 4º, 10 e 48) enfatizam ação planejada e transparente na administração pública. A ação planejada é aquela baseada em planos previamente traçados para planejamento de gasto público, os mesmos também se encontram na constituição federal: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentaria (LDO), e a Lei Orçamentaria Anual (LOA). Na verdade a LRF busca reforçar o papel da atividade de planejamento e mais especificamente a vinculação entre as atividades de planejamento de execução do gasto público.

No entanto foram instituídas várias formas pela LRF temos a participação da sociedade nas discussões e na elaboração dos planos e orçamento já destacado (no artigo 48º parágrafo único), disponibilidade das contas dos administradores durante o exercício de suas funções para consulta e apreciação pelas instituições da sociedade.

No Brasil existe várias leis uma delas é a lei 12.527/11 a Lei de Acesso a Informação essa lei diz que tudo que for de informação tem que ser disponibilizado ao público no caso por exemplo se a pessoa chegar numa prefeitura e dizer quero o orçamento da prefeitura como gestor público essa lei diz que só pode restringir o acesso a informação se for gestão de segurança nacional, documentos sigiloso que realmente se for ao público atrapalha alguma coisa, alguma investigação ou algo do tipo senão tudo tem que estar divulgado na internet.

A prestação de contas no Brasil é regulada, no nível federal, pela CF/1988 e pela lei orgânica do TCU, Lei nº 8443/1992 - LOTCU. Nos níveis subnacionais, pelas respectivas constituições estaduais e leis orgânicas municipais, bem como pelas leis de criação dos TCs nas diferentes unidades da federação. Segundo a CF/1988, compete ao Tribunal de Contas da União, dentre outras competências, apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio, e julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público Federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao Erário (BRASIL, 1988).

Anualmente a LOTCU, estabelece a prestação de contas bem como a cominações a que estão sujeitos os gestores responsáveis pela condução da coisa pública. Deixou essa lei, entretanto, a organização dos processos de contas ao exercício regulamentar conferido ao TCU para normatização por meio de instrução normativa – (IN), que obriga as instituições públicas dos três poderes a obedecê-la. Então no Brasil a prestação de contas é o gene que molda e caracteriza o Tribunal de Contas da União desde sua criação (Decreto 966-A/1890) até os dias atuais, embora suas competências tenham sido ampliadas ao longo dos mais de 120 anos de existência para lhe conferir outras atribuições que se tornaram importantes dentro do novo

contexto político e social vivenciado no Brasil, normalmente a partir da segunda metade da década de 80.

Da prestação de contas, portanto, deriva a competência do TCU de julgar as contas dos gestores dos recursos públicos. No cenário pós CF/1988, o julgamento das contas no âmbito federal alcança a todos aqueles responsáveis pela gestão de recursos públicos dos três poderes que, anualmente, têm de prestar contas ao TCU. Esse amplo espaço de atuação abarca tanto a administração pública direta quanto a indireta. Ao julgar as contas dos gestores públicos e responsabilizá-los, quando for o caso, os Tribunais de Contas contribuem para que políticos e burocratas procurem agir no melhor interesse do cidadão. A prestação de contas e a responsabilização, portanto, somente gozarão de credibilidade caso a instituição julgadora possua independência e tenha autoridade legal e de fato (O'Donnell, 1998).

No âmbito do TCU, a IN 57/2008 é a norma que passa a ditar a nova dinâmica da prestação de contas e rompe com o modelo até então adotado. Nesse novo modelo, o relatório de gestão – RG passou a ser a peça mais importante do processo de contas; a seletividade passou a ser fortemente utilizada, sendo que os órgãos e entidades cujos dirigentes têm as contas efetivamente julgados a cada exercício financeiro passaram a ser escolhidas com base em matriz de seleção que avalia mais de oitenta critérios relacionados à materialidade, à relevância e ao risco relacionado à gestão; e as regras para tratar do conteúdo, prazos e formas de apresentação das contas passaram a ser reguladas por duas decisões normativas anuais – DN: uma para tratar especificamente sobre a elaboração do RG; outra para regular a elaboração das demais peças que devem compor o processo de contas (revista do TCU,132).

É exatamente nesse papel que o TCU se destaca. Como órgão possuidor da competência constitucional para julgar as contas de administradores e responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos das unidades dos poderes da União e das entidades da administração indireta e de todos aqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte danos ao Erário, bem como para apreciar as contas prestadas pelo Presidente da República, o TCU, sendo uma instituição independente e externa ao Poder Executivo, pode conferir maior valor à prestação de contas e à responsabilização (ROCHA e OLIVEIRA, pag.53).

Tem também a lei da responsabilidade fiscal (LRF), é uma lei complementar nº 101, de 4 de Maio de 2000, Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, ou seja, essa lei demonstra que a lei possui relatórios de todos os gestores que têm que prestar contas, e ela diz quais são os relatórios que o gestor tem que preencher e informar que são relatório de gestão fiscal (RGF), relatório de execução orçamentaria etc.

Hoje em dia no Brasil os aspectos da administração pública são disponibilizados afim de manter a sociedade informada sobre tudo. A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000) estabelece, em regime nacional, parâmetros a serem seguidos relativos ao gasto público de cada ente federativo (estados e municípios) brasileiro com fim de garantir o acesso a informação, isso já vem desde a constituição federal, a lei vem para regulamentar isso.

A primeira iniciativa legal no sentido de incorporar a obrigatoriedade da divulgação de informações das contas públicas na Internet surgiu por meio da Lei nº 9.755/98, que criou a página da Internet Contas Públicas (<www.contaspublicas.gov.br>). Nessa página, todas as entidades gestoras de recursos públicos são obrigadas a disponibilizar determinadas informações orçamentárias e financeiras mensalmente.

Desse modo, estão abrangidas as entidades públicas das esferas federal, estadual e municipal, da administração direta e indireta, autárquica e fundacional, de todos os Poderes. Para orientar a correta utilização da página Contas Públicas, o Tribunal de Contas da União (TCU), editou a Instrução Normativa nº 28, de 5 de maio de 1999 e a Portaria nº 275, de 14 de dezembro de 2000.

Na página Contas Públicas encontram-se informações sobre: Balanços Orçamentários, compras, contratos, demonstrativos de receitas e despesas, execução dos orçamentos, orçamentos anuais, recursos repassados, transferências da União e tributos arrecadados. No entanto, uma consulta à página revela o estágio incipiente de evolução digital dos milhares de entes e órgãos públicos brasileiros. É ainda comum a ausência dos dados exigidos, enquanto outros apresentam informações incompletas.

As restrições orçamentárias visam preservar a situação fiscal dos entes federativos, de acordo com seus balanços anuais, com o objetivo de garantir a saúde financeira de estados e municípios, a aplicação de recursos nas esferas adequadas e uma boa herança administrativa para os futuros gestores. Um dos mais fortes instrumentos de transparência em relação aos gastos públicos, indicando os parâmetros para uma administração eficiente, a LRF brasileira se inspirou em outros exemplos bem sucedidos ao redor do mundo, como Estados Unidos e Nova Zelândia.

3 METODOLOGIA DA PESQUISA

Conforme Vieira e Zouain (2012), a metodologia da pesquisa é de fundamental importância para apresentar tópicos gerais de validade, confiabilidade e aplicação da pesquisa, apresentando sua cientificidade. Portanto, nesta seção serão apresentadas as técnicas, métodos e abordagens deste estudo, demonstrando sua validade acadêmica.

Quanto ao objetivo da pesquisa, se trata de pesquisa exploratória, definida por Gil (2010), como tipo de pesquisa que possui a finalidade de desenvolver, esclarecer ou modificar conceitos e ideias, proporcionando uma visão geral a respeito de determinado fato. Conforme a definição de Kauark, Manhães, Medeiros (2010), objetiva a maior familiaridade com o problema, envolvendo levantamento bibliográfico e entrevistas com pessoas que tiveram experiências práticas com o problema pesquisado, procedendo à análise de exemplos que facilitem à compreensão do tema. Já conforme Malhotra (2010), a pesquisa exploratória tem por finalidade examinar um problema ou determinada situação afim de obter conhecimento e compreensão.

A pesquisa exploratória, frequentemente, abre precedentes para a realização de novas pesquisas a respeito do tema. Desta forma, o presente estudo pode abrir espaço para outras pesquisas relacionadas à efetividade do nível de transparência na gestão pública em busca de sua melhoria e inovação, afim de que a partir deste conhecimento se torne possível a fiscalização ou controle por parte de todos.

A pesquisa exploratória seu objetivo é a caracterização inicial do problema, sua classificação e de sua definição. Constitui o primeiro estágio de toda pesquisa científica. Ele proporcionar maior familiaridade com o problema, levantamento bibliográfico ou entrevistas, pesquisa bibliográfica ou estudo de caso (Rodrigues Costa William, 2007).

A metodologia adotada para o presente estudo, baseou-se inicialmente em pesquisa bibliográfica por meio de livros focados na área de transparência na administração pública e obrigatoriedade de prestação de contas, artigos ligados às mudanças ocorridas nas instituições públicas e privada devido as mudanças ocorridas nas últimas décadas. Conforme Marconi e Lakatos (2010), a finalidade deste tipo de pesquisa é colocar o pesquisador em contato direto com o que já foi escrito, dito ou filmado sobre determinado assunto, propiciando o exame do tema sob outro enfoque, permitindo atingir novas conclusões.

Gil (2010), afirma que a vantagem deste tipo de pesquisa está em propiciar ao investigador uma gama muito maior de informações a respeito do fenômeno estudado, pois por vezes se torna impossível obter acesso direto a todas as informações pertinentes ao fenômeno. Para o presente estudo, a pesquisa bibliográfica se apresenta necessária para se compreender a importância que a transparência tem para uma gestão mais transparente e sua utilização no setor público, sendo indispensável para a fundamentação teórica.

Vieira e Zouain (2012), salientam que a fundamentação teórica representa a argumentação do autor a respeito do tema, dando sustentação aos resultados apresentados. Desta forma, no presente estudo a seção dedicada à apresentação do referencial teórico, foi utilizada com o intuito de apresentar como se deu o termo transparência e prestação de contas com objetivos fiscais e sua utilização na gestão pública, especificamente na administração pública.

A metodologia adotada para o estudo foi a pesquisa qualitativa através de uma revisão de literatura visando formar a base legal e conceitual para a abordagem do problema. A pesquisa está organizado em quatro seções, nas quais são discutidas as seguintes questões: accountability, prestação de contas, transparência. Vieira e Zouain (2012), afirmam que a

pesquisa qualitativa garante a riqueza dos dados, permitindo a análise de um fenômeno em sua totalidade, bem como a construção de paradoxos e contradições, tendo em vista que a realidade é socialmente construída.

Os autores explanam também que a pesquisa qualitativa oferece descrições ricas e bem fundamentadas, ajudando o pesquisador a desenvolver suas concepções iniciais, revisando sua estrutura teórica. Demo (2011) salienta que a metodologia qualitativa possui o objetivo de apanhar o lado subjetivo dos fenômenos, buscando fazer jus a complexidade da realidade. A escolha desta metodologia se justifica pela necessidade de compreender os benefícios trazidos a transparência como jeito de eliminar a corrupção nos países Guiné-Bissau e Brasil, para uma gestão pública com sistema aberto ao público.

Com base nessas discussões, espera-se verificar a derivação legal, as funções e os entendimentos da transparência e obrigatoriedade aplicados a evidenciação das contas públicas. As limitações deste trabalho são as inerentes a uma abordagem qualitativa, na qual os pesquisadores desempenham papel crucial na análise dos dados e informações. A pesquisa também se limitou a trabalhar com a legislação brasileira e da Guiné-Bissau com literatura acadêmico-científica.

4 COMPARAÇÃO ENTRE OS NÍVEIS DE TRANSPARÊNCIA E OBRIGATORIEDADE DE PRESTAR CONTAS EM GUINÉ-BISSAU E NO BRASIL

Há uma comparação entre os países quanto aos seus níveis de corrupção no setor público. As pesquisas e avaliações desenvolvidas para atingir tal índice englobam questões relacionadas à corrupção no funcionalismo público, a propinas nos contratos, nas licitações, a desvios de fundos públicos e a ações públicas realizadas no combate da corrupção.

Partindo de tudo que foi pesquisado e analisado no decorrer desta pesquisa verificamos que entre esses dois países o que podemos constatar é de que a constituição e as leis são extremamente diferentes no que tange os níveis de transparência e a obrigatoriedade de prestação contas, isto é cada um desses país possuem realidades totalmente diferentes começando pela cultura, densidade populacional, superfície territorial, divisão e problema políticos, processo de globalização entre outros aspectos.

Se analisarmos este trabalho desde início vamos compreender que Guiné- Bissau é um país com graves problemas no diz respeito a transparência e prestação de contas devido a vários problemas que este possui desde o início da sua independência até o momento atual a situação mais agrava. Podemos dizer que na Guiné-Bissau por enquanto existe algumas leis que foram

implementadas para estes fins mas não são colocados na prática, visto que a regulação na matéria da justiça não se verifica tudo funciona na base de nepotismo.

Atualmente, na Guiné-Bissau se verifica muita falta de transparência na gestão pública fenômeno este que tem como origem a má administração pública. A política utilizada pelo Estado não facilita controlo rigoroso na administração pública, a justiça não funciona como deveria ser. Há muita impunidade dos administradores não são punidos pelos seus atos razão pela qual incentiva a corrupção e a falta de transparência.

Percebemos que há uma grande necessidade de reforma no aparelho de Estado para colmatar essa situação e criar política para gerar mais empregos sobre tudo para camada jovem.

No que tange a obrigatoriedade de prestar contas, normalmente prestação de contas é uma integrante na constituição de um Estado. Caso o tribunal de contas funcionasse cada cidadão é obrigado pela lei justar uma conta com o Estado. A República da Guiné-Bissau precisa de boa política para o Estado facilita o controlo e administração de bens públicos, e para uma administração transparente é muito necessário que haja obrigatoriedade de prestação de contas a nível pessoal e do serviço. Cada indivíduo antes de assumir qualquer cargo no aparelho de Estado deve declarar os seus bens para poder prestar contas com este depois de cumprir o serviço provando que durante o desempenho da sua função não teve branqueamento de fundos de Estado.

Nota-se em muitos países essa mesma situação acontece mais de forma mais sigilosa pois existe leis e setores que não aceitam a falta de prestação de serviços e nem desvios devido fiscalização constante de recursos público. Se correr o contrário estes são julgados e penalizados de acordo com os seus atos ilícito contra o povo e administração do país.

No Brasil a transparência na evidenciação dos atos e das contas da gestão pública é uma questão que encerra relevância social e que ganhou maior notoriedade no Brasil a partir da edição da Lei Complementar no 101/2000. Porém, a transparência da gestão pública ainda se encontra em um estágio incipiente em decorrência de a divulgação de tais informações se dar em um ambiente político e cultural marcado por ideologias e interesses diversos (Silva, 2009:340).

Desse modo podemos dizer que a transparência é um dos princípios da governança pública e as iniciativas que visem aperfeiçoar os mecanismos de transparência de informações acerca da gestão são consideradas boas práticas de governança. De um modo geral, a transparência deve caracterizar todas as atividades realizadas pelos gestores públicos, de maneira que os cidadãos tenham acesso e compreensão daquilo que os gestores governamentais

têm realizado a partir do poder de representação que lhes foi confiado (Cruz, Silva e Santos, 2009).

Esforços no sentido de introduzir uma efetiva transparência nos atos da administração, com destaque para acompanhamento da elaboração, execução e prestação de contas do orçamento, estão sendo gradativamente implementados no Brasil, inclusive com iniciativas de regulação própria por parte de diversos municípios (Matias-Pereira, 2006). Além disso, já estão em vigor dispositivos legais (Lei Complementar no 101/2000, Lei Complementar no 131/2009 e Lei no 9.755/1998) que obrigam as entidades públicas a divulgar relatórios periódicos com os resultados da aplicação dos recursos públicos previstos nos instrumentos orçamentários, cujo objetivo é promover o acompanhamento por parte da sociedade da aplicação dos recursos públicos e responsabilizar os gestores que descumprirem as normas.

A transparência da gestão fiscal no Brasil, a partir da LRF, passou a ser uma exigência legal, que pode ser periodicamente acompanhada e fiscalizada pelos órgãos competentes, assim como pela população. Porém, uma gestão pública transparente vai além da divulgação dos instrumentos de transparência fiscal, mas estende-se à concretização do conceito de *accountability*, quando possibilita que os cidadãos acompanhem e participem efetivamente dos atos da administração pública que causam impactos em toda a sociedade.

Dar transparência aos atos realizados pelos representantes do poder público parece não ser um desafio muito fácil, apesar dos modernos recursos tecnológicos disponíveis na atualidade. A transparência na gestão pública exige uma política específica. É um princípio a ser implementado de forma concertada e, portanto, exige capacidade da autoridade pública (GOMES FILHO, 2005). A legislação brasileira assegura alguma transparência ao definir o direito de informação e ao impor um determinado padrão ético à administração pública em todas as esferas de poder governamental, em todos os níveis federativos (GOMES FILHO, 2005).

Porém, a despeito de obrigações legais, a transparência está estreitamente relacionada à “disposição de informar” ou, ainda, responsabilidade em prestar contas (*accountability*) em decorrência da responsabilidade da gerência de recursos públicos.

No Brasil, atualmente, os debates em torno da transparência da gestão pública se reportam à LRF, a qual apresenta como exigência de transparência da gestão fiscal a ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, dos instrumentos de planejamento orçamentário, das prestações de contas e respectivos pareceres e outros relatórios concernentes à gestão fiscal (LRF, art. 48).

Do exposto, verificamos que devido às características mencionadas, a LRF integra o rol das medidas que contribuem para o avanço formal da transparência na administração pública no Brasil. Logicamente, reconhecemos que a sua efetivação depende diretamente do exercício da fiscalização de seu cumprimento pelos órgãos de controle (Legislativo, Tribunais de Contas e Ministério Público) aliados a uma ampla participação popular, que como se sabe, ainda carece de arenas apropriadas para tal exercício.

Como o nome mesmo diz contas público têm que ser disponibilizados ao público o Brasil é rigoroso neste contexto de prestação de contas dos Municípios. Então ela pode ser consultada, pode ser verificada pela população. Atualmente o país vive constante transparência bimestralmente e quadrimestralmente é publicado tem também acesso aos balancetes, aos processos nos Tribunais de Contas, então hoje é feita uma constante fiscalização constante da população.

Contudo, isso não faz o país ser livre de desvios das contas e não obrigatoriedade de prestação de contas e atraso de algumas contas, sem esquecer que essas leis e normas são implementadas recentemente no Brasil ainda são novas e tudo é novidade tanto para a população assim como para o Estado entender o importância e responsabilidade que este tem para um país democrático e transparente ao público, repartição de recursos justo onde teríamos uma sociedade mais justa para todos.

Depois de verificarmos a lei de Guiné-Bissau e do Brasil com relação a níveis de transparência e a obrigatoriedade de gestores públicos de prestar contas, e a percepção teórica de alguns autores se pode observar o seguinte: que a administração pública da Guiné-Bissau e do Brasil possuem falhas e desvios de recursos falta de responsabilidade e caráter ou seja mesmo sabendo que existem leis que devem ser seguidos e que é de suas responsabilidades obedecer tais leis.

Enfim a transparência e obrigatoriedade não passam de uma manipulação e desrespeito ao cidadão, denominação de Estado sobre o povo e abuso de poder principalmente em Guiné-Bissau se verifica mais esses dois aspectos. Se formos ver ao fundo a situação desses países no que tange a prestação de contas vamos perceber que falta muita competência aos governantes ou seja aos administradores públicos.

Não podemos esquecer também que dentro de cada Estado existe sistemas que não podem ser quebrados. Informações que nunca serão disponibilizados ao público portanto a transparência e obrigatoriedade de prestação de contas vai existir mas, sempre vai ter suas limitações em certas informações nem tudo vai ser disponibilizado para a população mesmo em

países extremamente desenvolvidos isso não ocorre na sua totalidade, isto porque atrás de Estado existem pessoas com seus interesses.

Mais a Guiné-Bissau se encontra em situação pior que o Brasil que já deu um passo significativo no que diz respeito a transparência e obrigatoriedade de prestação de contas apesar de muito desvios de recursos contém vantagens devido a condição econômico, política e social e não viveu constantes golpes de Estado que nem a Guiné-Bissau em toda sua história de democratização houve sempre desestabilidade em todas as áreas pública e até agora o país enfrenta sérios problemas em manter a estabilidade e reorganizar o Estado como outros países.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para concluir este trabalho visa estudar e compreender a questão dos níveis de transparência e obrigatoriedade de prestação de contas entre os países Guiné-Bissau e Brasil comparando-os em termos da base legal da constituição da República, a atuação do Tribunal de Contas no que diz respeito a esses aspetos que tanto intriga o Estado e a sociedade. Sabe-se que essa questão é uns grandes desafios que o nosso universo está enfrentando, visto que é uma das questões muito difícil de combater devido a composição da nossa sociedade, está sendo muito difícil controlarmos o que é de todos por motivo capitalista que nos cerca a séculos.

Os níveis de transparência e a obrigatoriedade de prestação contas é o desafio do milênio no combate a corrupção e desvios de recursos de Estado. Com base neste ensaio podemos perceber que os administradores públicos não são atentos a responsabilidade que lhe são atribuídos e existem leis que os obriga a prestar contas de seus atos e ser transparente para o público, só que dentre os países Guiné-Bissau e Brasil percebemos que muitos não possuem

conhecimento das leis que regem os funcionários públicos, visto que existe muita impunidade por parte de tribunal de contas em fiscalizar os gestores.

No entanto constatamos que tanto em Guiné-Bissau assim como no Brasil essas existem leis mais não são cumpridas figura-se apenas no papel e não para o cotidiano dos gestores públicos e se existe falta de transparência, obrigação de prestar contas e corrupção no aparelho desses Estados. Onde vimos no Brasil a prestação de contas anual tem seu conteúdo, no âmbito do Poder Executivo Federal, orientado por Normas de Execução da Controladoria-Geral da União, em atendimento ao Tribunal de Contas da União (TCU). Tal prestação de contas abrange o Relatório de Gestão, as Demonstrações Contábeis e o parecer da unidade de auditoria interna, entre outros documentos. As informações sobre as licitações de compras públicas podem ser incluídas nas contas públicas, bem como as informações sobre pagamentos efetuados pelos órgãos públicos.

Sendo assim a transparência na legislação brasileira é considerada um princípio da gestão fiscal responsável, inserido a partir da Lei de Responsabilidade Fiscal, ligado ao princípio constitucional da publicidade. A partir da análise desenvolvida, intui-se que a transparência pressupõe três elementos ou dimensões: a publicidade, a compreensibilidade e a utilidade para decisões. Cada um desses elementos é importante para que a transparência seja plenamente propiciada.

Percebe-se que há diversas Leis com o intuito de fornecer uma maior transparência dos dados da administração pública. Contudo, a Guiné-Bissau ainda não obteve nível de excelência neste assunto. A aplicação da legislação precisa ser mais efetiva, alcançando de igual modo todos os poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário). Para isso tanto a transparência assim como a obrigatoriedade de prestar contas precisa ser regra na administração pública. Há falta de informação disponível sobre Guiné-Bissau em sites da Internet, como revelaram os pareceres do Tribunal de Contas, a realização das audiências públicas nos prazos estabelecidos.

Para isso, a necessidade da criação de um modelo para a avaliação da transparência das contas públicas, que contemple as dimensões e variáveis relevantes identificadas. Assim, será possível orientar o gestor público no sentido de aperfeiçoar a ação estatal, visando uma transparência adequada que favoreça o exercício do controle social.

Esperamos ainda que estudos dessa natureza possam servir de alerta à sociedade quanto à necessária participação desta na exigência do cumprimento ao estabelecido pela referida Lei, antes que sejam descobertos expedientes que permitam burlá-la com maior eficiência. Para tanto reconhecemos que os Tribunais de Contas, a imprensa e a comunidade acadêmica têm

especial responsabilidade na construção de uma administração pública mais transparente, enfim mais democrática.

REFERÊNCIAS

AIROLDI, Cléia Juçara. SILVEIRA, Maria Aparecida Cardoso. **A transparência na gestão pública como instrumento de controle social**. 2015. Disponível em: <<https://seer.faccat.br/index.php/contabeis/article/view/165/144>>. Acesso em: 07/11/2016.

BLOG DO SANTO. **Artigos publicados no valor (16/09/14) – Transparência e democracia: Marcos Lisboa e Felipe Salto**. 2014. Disponível em: <<https://blogdosalto.wordpress.com/2014/09/16/artigo-publicado-no-valor-160914-transparencia-e-democracia-marcos-lisboa-e-felipe-salto/>>. Acesso em: 07/11/2016.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de Novembro de 2011**. 2011. Disponível em: <<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:2011-11-18;12527>>. Acesso em: 07/11/2016.

_____. **Manual da lei de acesso à informação para estados e município**. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/transparencia-publica/brasil-transparente/arquivos/manual_lai_estadosmunicipios.pdf>. Acesso em: 07/11/2016.

CAMPOS, Rosana; PAIVA, Denise; GOMES, Suely. **Gestão da informação pública: um estudo sobre o Portal Transparência Goiás**. 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/se/v28n2/v28n2a12.pdf>>. Acesso em: 07/11/2016.

CRUZ, Cláudia Ferreira; et all. **Transparência da gestão pública municipal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros**. 2012. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/7080/5635>>. Acesso em: 07/11/2016.

BARROS, Antonio Teixeira. **O projeto de transparência do Senado Federal: Entre a accountability e a propaganda política**. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/v17n39/1517-4522-soc-17-39-00338.pdf>>. Acesso em: 07/11/2016.

FIGUEIREDO, Vanuza Silva; SANTOS, Waldir Jorge Ladeira. **Transparência e controle social na administração pública**. Disponível em: <<http://piwik.seer.fclar.unesp.br/temasadm/article/viewFile/6327/4715>>. Acesso em: 07/11/2016.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. **Consultas de 2015 ao abrigo do Artigo IV e pedido de acordo trienal no âmbito da facilidade de crédito alargado — comunicado de imprensa, relatório do corpo técnico, e declaração do administrador para a GUINÉ-BISSAU**. 2015. Disponível em: <<https://www.imf.org/external/lang/portuguese/pubs/ft/SCR/2015/cr15194p.pdf>>. Acesso em: 07/11/2016.

INSTITUTO DE ENSINO E PESQUISA. **Princípios e procedimentos: Desafios tributários**. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/brasilcompetitivo/Apresentacoes/20140520/marcos.pdf>>. Acesso em: 07/11/2016.

_____. **Transparência e democracia.** 2014. Disponível em: <<http://www.insper.edu.br/noticias/transparencia-e-democracia/>>. Acesso em: 07/11/2016.

LOUREIRO, Maria Rita; TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho; PRADO, Otávio. **Constituições de Instituições democrática do Brasil Contemporâneo: Transparência das contas pública.** 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/osoc/v15n47/06.pdf>>. Acesso em: 07/11/2016.

MEDEIROS, Marcelo; SOUZA, Pedro. **Gesto público, tributos e desigualdade de renda no Brasil.** Brasília. 2013. Disponível em: <http://www.en.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_1844.pdf>. Acesso em: 07/11/2016.

MORAIS, Gabriel Sampaio; ARAUJO, Jair Andrade; MONTEIRO, Vitor Borges. **Gestão pública e crescimento econômico: evidências da economia Cearense.** Disponível em: <http://www2.ipece.ce.gov.br/encontro/2012/GASTOS_PUBLICOS_CRESCIMENTO_ECONOMICO_EVIDENCIAS_ECONOMIA_CEARENSE_3o_lugar.pdf>. Acesso em: 07/11/2016.

MOURA, Emerson Affonso Costa. **Transparência administrativa, Lei Federal nº 12.527/2011 e sigilo dos documentos públicos: a inconstitucionalidade das restrições ao acesso à informação.** 2016. Disponível em: <<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/direitopub/article/viewFile/23841/19716>>. Acesso em: 07/11/2016.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo; DEBUS, Ilvo. **Lei Complementar Nº 101/2000: Entendendo a Lei de responsabilidade Fiscal.** Brasília, Secretária do Tesouro Nacional, 2002.

NETO, Orin Augusto et all. **Publicidade e Transparência das Contas Públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira.** 2007. Disponível em: <<http://revistas.face.ufmg.br/index.php/contabilidadevistaerevista/article/download/320/313>>. Acesso em: 07/11/2016.

PEZZI, Alexandra Cristina Giacomet. **A administração pública e o princípio da prestação de contas.** Porto Alegre. 2010. Disponível em: <<http://www.esdm.com.br/pdf>>. Acesso em: 07/11/2016.

PINHO, José Antônio Gomes; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. **Transparência na administração pública: o que mudou depois da lei de responsabilidade fiscal? um estudo exploratório em seis municípios da região metropolitana de salvador.** Disponível em: <http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnAPG/enapg_2004/2004_ENAPG196.pdf>. Acesso em: 07/11/2016.

PORTUGAL. **Fórum dos presidentes dos STJ dos países e territórios de língua portuguesa.** Disponível em: <www.stj.pt/internacional/cptlp/201-cptlp-guine>. Acesso em: 07/11/2016.

REPÚBLICA DA GUINÉ-BISSAU. **Acesso à Informação.** 2015. Disponível em: <<http://www.anpguinebissau.org/transparencia/acesso-a-informacao>>. Acesso em: 20/09/2016.

_____. **Controle Interno.** Macau. 2009. Disponível em: <www.didinho.org/Arquivo/Controlo_Interno.pdf>. Acesso em: 07/11/2016.

_____. **Projeto da legislação de base para a reforma do sistema estatístico nacional.** 2014. Disponível em: <http://www.stat-guinebissau.com/sistema_estatistico/sistema_estatistico.pdf>. Acesso em: 20/09/2016.

_____. **Transparência.** 2015. Disponível em: <<http://www.anpguinebissau.org/transparencia>>. Acesso em: 20/09/2016.

ROCHA, Arlindo Carvalho. **Accountability na Administração Pública: a atuação dos Tribunais de Contas.** 2009. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APS716.pdf>>. Acesso em: 07/11/2016.

ROCHA, Diones Gomes; OLIVEIRA, Geovani Ferreira. **A prestação de contas ao Tribunal de Contas da União no contexto do *open Government Partnership*.** 2015. Disponível em: <<http://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/251/504>>. Acesso em: 07/11/2016.

RODRIGUES, João Gaspar. **Publicidade, transparência e abertura na administração pública.** 2014. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/32142/30937>>. Acesso em: 07/11/2016.

SCAPIN, Andréia; BOSSA, Gísele. **Transparência e democracia: para um governo com poderes visíveis(1).** 2015. Disponível em: <http://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/92154/transparencia_democracia_governo_scapin.pdf>. Acesso em: 07/11/2016.

TRIBUNAL DE CONTAS DA GUINE-BISSAU. **Tema Técnico I:** as recomendações da ISC e o acompanhamento do seu acatamento. Maputo. 2006. Disponível em: <http://www.didinho.org/Arquivo/Tema_I_guine_bissau.pdf>. Acesso em: 07/11/2016.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Resolução-TCU N° 249, de 2 de Maio de 2012.** 2012. Disponível em: <<https://www.google.com.br/>>. Acesso em: 07/11/2016.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Manual de Prestação de Contas das eleições 2016.** Brasília. 2016. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/prestacao-de-contas/2016/manual-prestacao-contas-eleicoes-2016.pdf>>. Acesso em: 07/11/2016.

UNIÃO EUROPEIA; PROGRAMA NAÇÕES UNIDAS PARA DESENVOLVIMENTO. **Pro Palop-TL ISC.** Disponível em: <. Acesso em: 07/11/2016.

UNIVERSIDADE DE COIMBRA. **O Tribunal de Contas e a Boa Governança:** Contributo para uma reforma do controlo financeiro externo em Portugal. Disponível em: <http://www.eca.europa.eu/pt/Documents/Thesis_Paulo%20Costa.pdf>. Acesso em: 07/11/2016.

UNIVERSIDADE FEDERAL SANTA DE CATARINA. **Transparência e prestação de contas no terceiro setor à luz da teoria de *Accountability***. Disponível em: <<http://dvl.ccn.ufsc.br/congresso/anais/2CCF/20080718171211.pdf>>. Acesso em: 07/11/2016.