INSTITUIÇÕES DE CONTROLE EXTERNO: UMA ANÁLISE DAS OBSTRUÇÕES E DAS FRAGILIDADES NA ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS NA GUINÉ-BISSAU

Irina Mandica

Luís Miguel Dias Caetano

RESUMO

Esta pesquisa explorou o controle externo nas instituições públicas da Guiné-Bissau, com foco no Tribunal de Contas, responsável por fiscalizar e avaliar os gastos do governo. Após a independência, o país enfrentou desafios políticos e estruturais que afetaram o funcionamento das instituições de controle, levando a problemas na gestão dos recursos públicos e à limitação de suas atividades. O objetivo principal foi investigar os obstáculos enfrentados pelo Tribunal de Contas e apontar caminhos para fortalecer sua atuação. O estudo utilizou uma revisão integrativa da literatura, abrangendo análises teóricas e práticas, com base em materiais publicados entre 2020 e 2024 em bases de dados confiáveis, como Lilacs, Scielo, Periódicos Capes e Google Acadêmico. Entre os resultados, foram identificados problemas como interferências políticas, falta de recursos e fragilidades nos mecanismos de responsabilização. A pesquisa também trouxe recomendações para superar essas limitações e melhorar o controle externo no país.

Palavras-chave: Controle externo. Tribunal de Contas. Guiné-Bissau.

INTRODUÇÃO

Este estudo analisa o controle externo exercido em instituições na Guiné-Bissau, com ênfase no Tribunal de Contas, uma das principais instâncias responsáveis pela fiscalização e avaliação das despesas públicas no país. No contexto histórico pós-independência, observa-se que os resultados alcançados foram, em grande parte, aquém do esperado.

Após conquistar sua independência, a Guiné-Bissau passou a ser liderada por ex-combatentes, muitos dos quais careciam de experiência e habilidades em gestão e liderança. Essa deficiência contribuiu para a captura do Estado, onde a máquina pública foi instrumentalizada para interesses particulares. Instituições extrativistas foram estabelecidas, desviando recursos públicos que deveriam ser destinados ao atendimento das necessidades da população, conforme argumentado por Mango (2020).

Além disso, o país enfrentou uma série de desafios significativos, incluindo disputas políticas intensas, a politização das instituições de controle e frequentes crises institucionais. Tais fatores, aliados à falta de diálogo e tolerância entre os atores políticos, resultaram em uma constante instabilidade política, frequentemente associada à atuação da classe militar. Esse cenário agravou a má gestão pública, enfraqueceu a atuação das instituições de controle e comprometeu a funcionalidade da administração pública, culminando na dilapidação de recursos e no desempenho limitado dos órgãos fiscalizadores.

Diante desse panorama, este estudo realizou uma análise narrativa das dificuldades e fragilidades na atuação do Tribunal de Contas da Guiné-Bissau. Para tanto, foram utilizados estudos teóricos e empíricos publicados entre 2020 e 2024, consultados em bases confiáveis como Lilacs, Scielo, Periódicos Capes e Google Acadêmico. O diagnóstico destacou os desafios estruturais, a interferência política, a escassez de recursos e a falta de mecanismos efetivos de *accountability*, que comprometem a eficiência do Tribunal de Contas no período analisado, entre 2009 e 2020. Este período foi selecionado devido à relevância sociopolítica dos acontecimentos que o marcaram, incluindo o assassinato do presidente da República e do chefe do Estado-Maior General das Forças Armadas, o que resultou na formação de um governo de transição.

A parte final deste estudo abrange o período em que foi publicado o primeiro relatório do Tribunal de Contas da Guiné-Bissau, em 2018, evento considerado pelos analistas como um marco significativo nas ações desta instituição.

A pesquisa procurou abordar questões fundamentais, como: até que ponto os fatores estruturais impactam a fragilidade das instituições de controle externo? Que estratégias e

políticas podem ser adotadas para recuperar essas instituições da influência de atores políticos? Essas indagações direcionaram a análise dos obstáculos que comprometem a atuação do Tribunal de Contas, além de possibilitar a elaboração de propostas para superar esses desafios.

Todo Estado possui duas missões primordiais: oferecer serviços públicos de qualidade e garantir o bem-estar social. Para alcançar esses objetivos, é imprescindível que existam instituições eficientes para a prestação desses serviços. Contudo, após estabelecidas, torna-se essencial supervisioná-las para prevenir práticas inadequadas, como fraudes, desvios de recursos e clientelismo na gestão pública.

Relatórios de organizações internacionais como o Banco Mundial, FMI e Transparência Internacional destacam a Guiné-Bissau como um país marcado por instabilidades políticas recorrentes, corrupção sistêmica, pobreza, altos índices de analfabetismo e baixa governança. As instituições de controle enfrentam múltiplos desafios, incluindo o Tribunal de Contas, enfraquecido pela interferência política e pelo desvio de recursos; o Ministério Público, fragilizado por influências externas e problemas internos; a Polícia Judiciária, prejudicada por limitações de recursos e interferências; a Inspeção Geral das Finanças, limitada pela falta de autonomia e desvios de fundos; a Comissão Nacional Eleitoral, sujeita a interferências políticas; e a Autoridade Reguladora Nacional, cuja atuação é comprometida pela falta de transparência e autonomia (Mango, 2020). Essas dificuldades refletem uma crise institucional generalizada, que compromete a eficácia da fiscalização e do controle no país.

A Constituição da República da Guiné-Bissau carece de definições claras sobre os mecanismos de execução do controle interno e externo na administração pública, o que resulta em lacunas que dificultam sua implementação prática. O controle interno, que deveria assegurar eficiência, legalidade e transparência nas ações governamentais, e o controle externo, que visa uma fiscalização independente por órgãos como tribunais de contas ou assembleias legislativas, carecem de regulamentação detalhada.

Embora a Constituição não mencione explicitamente o Tribunal de Contas como órgão de fiscalização externa, ele exerce um papel essencial no monitoramento e controle do uso dos recursos públicos. Sua lei orgânica estabelece que se trata de uma instituição independente, encarregada de fiscalizar receitas e despesas públicas em modalidades diversas, como controle patrimonial, operacional, orçamentário, contábil e financeiro. Por meio das fiscalizações preventiva (prévia) e sucessiva, o Tribunal exerce as funções que lhe são atribuídas (Tribunal de Contas da Guiné-Bissau, 2007).

O interesse em aprofundar a análise sobre esta temática surge da necessidade de expandir o conhecimento teórico e empírico relacionado às discussões sobre as instituições de controle externo na Guiné-Bissau. Busca-se compreender os fatores que têm dificultado a atuação eficiente do Tribunal de Contas nos últimos dez anos, identificar possíveis soluções e fornecer uma base teórica sólida para futuros pesquisadores da área, considerando a escassez de estudos voltados para esse tema.

Embora seja um assunto pouco explorado, seus impactos negativos são amplamente sentidos pela população guineense. Este estudo busca promover a conscientização sobre os recorrentes desvios de recursos públicos por parte das instituições estatais e as fragilidades no funcionamento das entidades de controle externo, especialmente o Tribunal de Contas. Além disso, pretende-se contribuir para a transformação das práticas institucionais, fortalecendo as entidades de controle externo para que atuem de forma independente, com recursos humanos e materiais adequados, alinhadas aos princípios da legalidade, impessoalidade e transparência.

Relatórios de organismos internacionais, como o Banco Mundial, o FMI e a Transparência Internacional, apontam os sérios desafios enfrentados pelas instituições de controle externo na Guiné-Bissau. Esses documentos evidenciam desvios significativos de recursos públicos e apontam para a falta de autonomia e a insuficiência de meios técnicos e humanos para o desempenho das funções de fiscalização. Como consequência, a governança pública é enfraquecida, perpetuando práticas ilícitas. Além disso, a ausência de um debate público mais amplo sobre o tema limita a conscientização coletiva sobre a gravidade da situação. Este estudo propõe, portanto, uma mudança de paradigmas, com vistas a garantir maior independência e melhores condições de trabalho para essas instituições, fortalecendo a fiscalização pública baseada em princípios fundamentais como legalidade, transparência e impessoalidade.

Esta pesquisa teve como objetivo geral analisar os desafios e as perspectivas das instituições de controle externo na Guiné-Bissau, com ênfase na atuação do Tribunal de Contas. Os objetivos específicos incluíram analisar a importância do controle externo para a administração pública, identificar os fatores que comprometem a atuação do Tribunal de Contas, compreender as fragilidades presentes em suas atividades e sugerir soluções práticas para superar esses desafios.

REFERENCIAL TEÓRICO

HISTÓRIA E EVOLUÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS NA GUINÉ-BISSAU

A trajetória histórica do Tribunal de Contas na Guiné-Bissau é fundamental para compreender o papel das instituições de controle externo em contextos pós-coloniais. Desde sua criação em 1992, a instituição tem enfrentado uma série de desafios que refletem as complexidades políticas e administrativas do país. Segundo Mango (2020), o Tribunal foi estabelecido como parte de um conjunto de reformas voltadas ao fortalecimento da governança e à promoção da transparência na gestão pública, com o objetivo de consolidar a democracia e implementar mecanismos de controle dos gastos estatais.

Entre os anos de 2000 e 2020, conforme analisado por Injai (2021), o Tribunal de Contas enfrentou obstáculos que comprometeram sua independência e eficácia operacional. A instabilidade política recorrente e a ausência de uma cultura de responsabilidade foram fatores determinantes para o desempenho limitado da instituição. Durante esse período, a interferência política tornou-se uma constante, prejudicando a autonomia do Tribunal e gerando desconfiança da população em relação aos processos de fiscalização e auditoria, um reflexo da tendência mais ampla de politização das instituições de controle externo na Guiné-Bissau.

Embora o foco principal da pesquisa de Indjai (2021) seja a educação escolar e o ensino de História na Guiné-Bissau, com destaque para a formação da identidade nacional no período pós-colonial, suas análises ajudam a contextualizar o ambiente social e histórico no qual o Tribunal de Contas opera. O autor aponta que a construção de uma identidade nacional coesa permanece incompleta, influenciada por narrativas de resistência e soberania. Essa fragmentação identitária, caracterizada por divisões regionais e étnicas, enfraquece a articulação das políticas públicas e acentua a fragilidade das instituições de controle externo.

Desde sua criação, o Tribunal de Contas passou por várias etapas de evolução, buscando aprimorar sua eficiência e ampliar seu alcance. Inicialmente concebido como um órgão de controle financeiro, encarregado de auditar as contas governamentais e assegurar o uso adequado dos recursos públicos, o Tribunal, segundo Mango (2020), expandiu suas atribuições ao longo dos anos para incluir o controle de desempenho e a avaliação de políticas públicas. No entanto, essa ampliação de competências foi acompanhada por desafios como a falta de pessoal qualificado e a precariedade da infraestrutura disponível para suas operações.

Além das limitações internas, o Tribunal de Contas também enfrentou resistências externas, como apontado por Injai (2021). A autora destaca que as elites políticas e administrativas frequentemente demonstraram resistência à fiscalização, ignorando ou desconsiderando as recomendações emitidas pelo Tribunal. Essa postura reflete uma cultura de impunidade e descompromisso com a transparência, agravada pela ausência de

mecanismos eficazes para assegurar o cumprimento das recomendações e a aplicação de sanções adequadas para os gestores públicos que descumprem suas obrigações legais.

Indjai (2021) enfatiza que a construção de uma identidade nacional sólida é essencial para fortalecer as instituições de controle externo. O autor argumenta que, na ausência de um senso de identidade compartilhada, as instituições enfrentam dificuldades adicionais para estabelecer legitimidade e autoridade. Nesse contexto, o Tribunal de Contas, como entidade responsável por zelar pela integridade financeira do Estado, depende de um suporte social mais amplo para exercer suas funções de forma eficaz.

Por sua vez, os estudos de Dos Santos *et al.* (2021) apresentam uma análise aprofundada sobre a atuação do Tribunal de Contas no âmbito das empresas públicas e sociedades de economia mista na Guiné-Bissau. Os autores identificam irregularidades como má gestão, ausência de prestação de contas adequada e desvios de recursos em diversas empresas estatais, conforme apontado nos relatórios de auditoria. Apesar dos esforços do Tribunal, sua capacidade de atuação é limitada por fatores como a falta de autonomia institucional e as pressões políticas exercidas por diferentes grupos de interesse. Esse cenário reduz a eficácia do Tribunal no combate à corrupção e na promoção de uma gestão pública responsável.

Da Silva e Júnior (2022) exploram a relação entre democracia e *accountability* pública na Guiné-Bissau, destacando o papel do Tribunal de Contas como uma ferramenta fundamental para o controle social e institucional. Os autores enfatizam que o fortalecimento das instituições democráticas está diretamente relacionado à atuação eficiente do Tribunal, que tem o potencial de responsabilizar os gestores públicos por suas ações. Contudo, assim como apontado por Dos Santos *et al.* (2021), a pesquisa de Da Silva e Júnior (2022) evidencia barreiras significativas que comprometem a eficácia da instituição. Os principais desafios incluem a interferência política recorrente, fragilidades internas e a falta de recursos materiais e humanos. Esses problemas, agravados pela instabilidade política crônica do país, comprometem a efetividade da *accountability*.

A trajetória histórica do Tribunal de Contas da Guiné-Bissau reflete um progresso gradual em termos de normatização e desenvolvimento institucional, mas também revela desafios persistentes. No contexto pós-independência, o país enfrentou a ausência de instituições sólidas, o que dificultou a criação de mecanismos de controle financeiro e auditoria. De acordo com Da Silva e Júnior (2022), nos últimos anos, o Tribunal começou a ganhar maior relevância, impulsionado pela pressão de organizações internacionais e pela necessidade de reformas estruturais nas finanças públicas. Apesar disso, a instituição ainda

opera em um cenário de fragilidade e sofre interferências externas constantes, o que impede uma consolidação plena de suas funções.

Dos Santos *et al.* (2021) destacam que os obstáculos enfrentados pelo Tribunal de Contas vão além das interferências políticas, abrangendo também a falta de uma cultura de transparência e de prestação de contas na administração pública. Muitos gestores e líderes políticos não reconhecem a *accountability* como um elemento central da governança democrática. Essa lacuna, combinada com um histórico de impunidade, faz com que as ações e recomendações do Tribunal sejam frequentemente ignoradas ou desconsideradas. Além disso, os autores observam que a atuação do Tribunal é limitada pela falta de apoio de outras instituições de justiça e fiscalização, como o Ministério Público e a Polícia Judiciária, o que compromete a capacidade de aplicar sanções e recuperar recursos desviados.

Por outro lado, Da Silva e Júnior (2022) ressaltam a relevância do Tribunal de Contas no fortalecimento da democracia e das instituições na Guiné-Bissau. Para os autores, o Tribunal é uma peça central no sistema de freios e contrapesos que visa assegurar a integridade na administração pública. A sustentabilidade democrática do país, segundo eles, depende amplamente da habilidade do Tribunal de atuar de forma autônoma e eficiente. Contudo, para que isso seja possível, é indispensável um compromisso político sólido em prol do fortalecimento das instituições de controle, além de uma redução significativa nas interferências externas que afetam sua independência.

Os estudos de Dos Santos *et al.* (2021) e Da Silva e Júnior (2022) convergem na conclusão de que, embora o Tribunal de Contas tenha um papel promissor na promoção da transparência e da responsabilidade na gestão pública, ele ainda enfrenta obstáculos estruturais e institucionais que limitam sua eficácia. A ausência de apoio institucional robusto e a influência política constante impedem que o Tribunal de Contas alcance sua plena autonomia e consolide sua posição como agente de *accountability* e boa governança na Guiné-Bissau.

FUNÇÕES E ATRIBUIÇÕES DA INSTITUIÇÃO DE CONTROLE EXTERNO

Barbosa (2021) destaca a importância das instituições de controle externo, com ênfase nos Tribunais de Contas no Brasil, que desempenham um papel essencial na fiscalização das ações governamentais. Essas instituições asseguram que os recursos públicos sejam geridos de forma legal, legítima e eficiente, promovendo *accountability* e transparência. Através da análise de contas públicas e auditorias administrativas, os Tribunais de Contas ajudam a

garantir o bom uso dos recursos públicos e fortalecem a confiança nas políticas governamentais.

Além disso, o autor explica que as atribuições dos Tribunais de Contas vão além da simples análise de orçamentos. Eles emitem pareceres técnicos, avaliam a legalidade de atos administrativos e podem impor sanções, quando necessário. Esses mecanismos são indispensáveis para reforçar a responsabilidade fiscal e administrativa. Barbosa (2021) também sublinha que a autonomia dessas instituições é um elemento-chave, pois permite uma atuação independente e imparcial, essencial para a eficácia do controle externo.

Por fim, Barbosa (2021) argumenta que o fortalecimento das instituições de controle externo está diretamente ligado à melhoria da gestão pública. Para ele, é necessário que essas instituições trabalhem em cooperação com outros poderes e modernizem seus processos. A atualização dos mecanismos de fiscalização e o aprimoramento técnico são apontados como medidas essenciais para enfrentar os desafios atuais e garantir uma gestão pública mais ética e eficiente.

Morais Júnior (2022) analisa o papel do Ministério Público no controle externo da atividade policial, com foco no enfrentamento de práticas discriminatórias e seletivas. O autor aponta que esse controle é indispensável para evitar abusos de poder e práticas autoritárias, muitas vezes direcionadas a grupos vulneráveis, como jovens negros e populações de baixa renda. Essa supervisão busca alinhar as ações policiais aos valores democráticos e aos direitos fundamentais.

A pesquisa examina as responsabilidades atribuídas ao Ministério Público pela Constituição de 1988, que lhe conferiu o papel de monitorar a atividade policial para prevenir ilegalidades. Segundo Moraes Júnior (2022), essa supervisão desempenha um papel crucial no equilíbrio entre a autoridade estatal e a dignidade humana. Além de limitar abusos, o controle externo contribui para assegurar que as práticas policiais respeitem os princípios democráticos, evitando a perpetuação de posturas repressivas herdadas de regimes autoritários.

O autor ressalta ainda que a atuação do Ministério Público precisa ser proativa e adaptada às particularidades das práticas sociais. Moraes Júnior (2022) defende que essa instituição deve atuar não apenas para punir abusos, mas também para promover uma segurança pública que valorize os direitos fundamentais e se oriente por princípios democráticos. Esse papel é essencial para garantir uma atuação policial mais justa, independentemente da cor, raça ou classe social das pessoas envolvidas.

DESAFIOS E OBSTÁCULOS ENFRENTADOS PELA INSTITUIÇÃO DE CONTROLE EXTERNO EM PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO

No estudo conduzido por Lima (2023), são analisados os desafios enfrentados pelas instituições de controle externo em países em desenvolvimento, com ênfase especial no contexto brasileiro. A autora aponta que essas instituições, como os Tribunais de Contas e o Ministério Público, frequentemente operam sob restrições significativas, resultantes da escassez de recursos humanos e tecnológicos, além de estarem sujeitas a frequentes interferências políticas. Tais limitações comprometem a eficácia na fiscalização de atividades administrativas e financeiras, dificultando a transparência e a responsabilização dos gestores públicos. Lima enfatiza que a falta de independência frente ao poder político é um dos maiores obstáculos para o fortalecimento de uma fiscalização efetiva nesses países.

Lima (2023) também examina a fragilidade dos mecanismos de *accountability* em países em desenvolvimento, onde problemas estruturais, como infraestrutura inadequada e baixa qualificação técnica, tornam a execução de auditorias e fiscalizações ainda mais complexa. A corrupção e a falta de transparência na gestão dos recursos públicos são questões recorrentes nesses contextos, prejudicando tanto a detecção de irregularidades quanto a aplicação de sanções. Essa dinâmica mina a confiança da sociedade na capacidade do Estado de gerir os recursos públicos de forma ética e eficiente.

Para superar essas barreiras, a autora propõe uma série de reformas estruturais destinadas a garantir maior autonomia e qualificação técnica para as instituições de controle externo, além de um aumento nos recursos destinados às suas operações. Lima também sugere que o fortalecimento dessas instituições exige uma abordagem coordenada entre o governo, a sociedade civil e organismos internacionais, de modo a assegurar a integridade e a eficácia no exercício do controle externo. Ela conclui que esses esforços são cruciais não apenas para enfrentar a corrupção, mas também para consolidar democracias mais robustas.

Por sua vez, Manuel (2022) analisa os desafios específicos enfrentados pelo Tribunal de Contas de Angola, ressaltando sua importância na administração pública e na promoção da responsabilidade jurídica. No caso de Angola, como em muitos países em desenvolvimento, o controle externo enfrenta dificuldades significativas que impactam sua eficiência e eficácia administrativa. Fatores como corrupção, insuficiência de recursos e interferência política são barreiras recorrentes. Manuel argumenta que, apesar desses desafios, o Tribunal de Contas desempenha um papel central no fortalecimento da governança e na consolidação democrática, ao garantir que os recursos públicos sejam geridos com transparência e responsabilidade.

O autor também destaca que a falta de autonomia institucional e a carência de recursos humanos e tecnológicos dificultam a atuação do Tribunal de Contas de Angola, especialmente na fiscalização da gestão financeira pública. Sem essas condições básicas, o tribunal enfrenta limitações para realizar auditorias robustas e exigir a prestação de contas dos gestores públicos. Esses problemas são frequentes em muitos países em desenvolvimento, onde as instituições de controle externo carecem de financiamento adequado e sofrem pressões políticas que comprometem sua independência.

Para Manuel (2022), o fortalecimento do Tribunal de Contas de Angola requer investimentos na ampliação de sua infraestrutura institucional, a garantia de sua autonomia e o aprimoramento de suas capacidades técnicas e operacionais. Ele conclui que o desenvolvimento dessas instituições é essencial para alcançar uma administração pública mais responsável e transparente, contribuindo para a melhoria da governança e o progresso sustentável do país.

BOAS PRÁTICAS E RECOMENDAÇÕES PARA FORTALECER O CONTROLE EXTERNO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O fortalecimento do controle externo na administração pública é um elemento essencial para garantir a gestão responsável dos recursos públicos e promover a transparência. Estudos recentes destacam boas práticas e estratégias que podem aprimorar esse processo, especialmente em países em desenvolvimento, onde desafios institucionais e estruturais são mais pronunciados. Djassi (2020), ao examinar os relatórios de auditoria do Tribunal de Contas da Guiné-Bissau referentes a empresas públicas e sociedades de economia mista, destaca a importância de fortalecer a estrutura institucional e aprimorar os mecanismos de controle financeiro. A autora sugere que normas claras e objetivas, aliadas a auditorias contínuas e rigorosas, são fundamentais para identificar falhas administrativas e implementar medidas corretivas de forma ágil.

No contexto brasileiro, Fernandes (2022) explora o diálogo entre a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) e a recomendação Presi-CN 02/2020, propondo caminhos para aprimorar as práticas de controle externo. A autora argumenta que a atualização das normas jurídicas é indispensável para que o controle externo acompanhe as transformações na administração pública e atenda às demandas contemporâneas por maior transparência e *accountability*. Fernandes defende que a aplicação contextualizada das leis não apenas evita que o controle externo se torne um entrave administrativo, mas também facilita a implementação de boas práticas na gestão pública.

Franklin (2024) traz uma análise sobre o controle externo em nível municipal, estudando as prestações de contas dos prefeitos em municípios de Pernambuco. Ele observa que divergências na fiscalização entre órgãos estaduais e municipais dificultam a uniformidade nas avaliações e destaca a necessidade de maior coordenação entre as esferas de governo. Para o autor, a padronização dos procedimentos de controle externo pode mitigar essas inconsistências, garantindo critérios mais justos e eficientes na auditoria das contas públicas.

Um ponto em comum entre esses estudos é a ênfase na qualificação técnica dos auditores como um pilar essencial para o fortalecimento do controle externo. Djassi (2020) salienta que a capacitação contínua dos profissionais que atuam no Tribunal de Contas de Guiné-Bissau é indispensável para assegurar que os relatórios de auditoria sejam precisos e úteis para a melhoria da gestão pública. Sem uma equipe tecnicamente qualificada, a identificação e a correção de irregularidades tornam-se limitadas, comprometendo o impacto das auditorias.

Fernandes (2022) também sublinha a importância de investir na formação técnica dos auditores, particularmente no que diz respeito à aplicação das normas jurídicas. A autora sugere que agentes de controle devem estar atualizados sobre mudanças legislativas e práticas administrativas emergentes para garantir um desempenho eficaz. Além disso, propõe a criação de mecanismos de cooperação entre os órgãos de controle, o que pode aumentar a eficiência e a integração das ações de fiscalização, especialmente em contextos mais complexos.

Outro aspecto destacado é a transparência no processo de auditoria. Franklin (2024) defende que os relatórios de auditoria devem ser amplamente divulgados e apresentados de maneira acessível à população. Ele argumenta que a transparência, acompanhada por iniciativas educativas, pode fortalecer a confiança pública nos órgãos de controle e incentivar a participação cidadã no monitoramento dos recursos públicos. A publicação de relatórios claros não apenas reforça o controle externo, mas também ajuda a criar uma cultura de responsabilidade e engajamento social.

No caso específico de Guiné-Bissau, Djassi (2020) identifica a carência de recursos tecnológicos como uma das principais dificuldades enfrentadas pelo Tribunal de Contas. A autora propõe que a modernização tecnológica seja priorizada, pois ferramentas mais avançadas podem otimizar o processo de auditoria, melhorar a análise de dados financeiros e aumentar a capacidade de resposta às irregularidades. Fernandes (2022) corrobora essa perspectiva, recomendando o uso de tecnologias da informação para agilizar os processos internos dos órgãos de controle e facilitar o acesso às informações pela sociedade.

Franklin (2024) complementa essa discussão ao enfatizar a importância do monitoramento contínuo das recomendações feitas pelos Tribunais de Contas aos gestores

públicos. Ele sugere a implementação de sistemas que garantam o cumprimento dessas recomendações e responsabilizem os gestores pelas irregularidades detectadas. Esse acompanhamento é crucial para transformar as auditorias em ferramentas efetivas de governança, evitando que se limitem a processos burocráticos sem resultados concretos.

Esses estudos convergem para a conclusão de que o fortalecimento do controle externo na administração pública depende de uma combinação de fatores: capacitação técnica dos auditores, maior transparência nos processos de fiscalização, modernização tecnológica dos órgãos de controle e um acompanhamento efetivo das recomendações das auditorias. Juntos, esses elementos podem contribuir para uma gestão pública mais responsável, transparente e eficiente.

METODOLOGIA

Para conduzir esta pesquisa, foram adotados procedimentos metodológicos que visaram analisar de forma abrangente e detalhada as dificuldades e limitações enfrentadas pelo Tribunal de Contas da Guiné-Bissau no período de 2009 a 2020. A metodologia utilizada consistiu em uma Revisão Integrativa da Literatura, escolhida por sua adequação para sintetizar o conhecimento existente sobre o tema, possibilitando a integração de diferentes perspectivas e estudos relacionados ao funcionamento das instituições de controle externo, com foco no contexto da África Ocidental.

A Revisão Integrativa foi escolhida devido à sua capacidade de unir resultados teóricos e empíricos, permitindo uma visão mais ampla e contextualizada sobre os desafios e o papel do Tribunal de Contas. Para assegurar a relevância e atualidade da pesquisa, foram considerados artigos publicados entre 2020 e 2024, priorizando aqueles que trouxessem as contribuições mais recentes. As bases de dados consultadas incluíram LILACS, Periódicos Capes e Scielo, reconhecidas pela confiabilidade e pela extensa cobertura de estudos revisados por pares.

Tabela 1- Resultados das bases de dados

Fonte	Total de resultados
LILACS	4
Scielo	2
Periódicos Capes	4

Google Acadêmico	3
Total	13

Fonte: Elaborado pela autora (2024)

Os critérios de inclusão foram definidos para orientar a seleção dos artigos com foco em questões diretamente relacionadas ao funcionamento das instituições de controle externo em países em desenvolvimento, especialmente na África Ocidental. Estudos que abordassem governança pública, transparência no uso de recursos e desafios institucionais foram priorizados. Em contrapartida, foram excluídos artigos que não passassem por revisão por pares ou que tratassem exclusivamente de análises teóricas sem aplicação prática ou estudos de caso.

A estratégia de busca foi estruturada com o uso de palavras-chave cuidadosamente selecionadas, como "Tribunal de Contas", "controle externo", "África Ocidental", "governança pública", "transparência" e "recursos públicos". Essas palavras foram combinadas de diferentes formas para garantir a abrangência necessária na identificação de estudos relevantes. A pesquisa nas bases de dados seguiu os critérios de inclusão e exclusão previamente estabelecidos, buscando cobrir de maneira abrangente os tópicos pertinentes ao escopo do estudo.

Para analisar os resultados, utilizou-se um processo sistemático que incluiu leitura detalhada, categorização e avaliação crítica dos artigos selecionados. Os estudos foram inicialmente organizados em categorias temáticas, como interferências políticas, fragilidades institucionais e práticas de transparência na administração pública. Posteriormente, foi realizada uma análise comparativa para identificar padrões, pontos de convergência e diferenças entre os resultados encontrados.

A Revisão Integrativa reuniu diversas abordagens e perspectivas, oferecendo uma base consistente para a formulação de recomendações práticas voltadas ao fortalecimento do Tribunal de Contas da Guiné-Bissau e de outras instituições de controle externo que enfrentam desafios similares.

RESULTADOS E DISCUSSÕES

O estudo sobre os desafios e as possibilidades de atuação das instituições de controle externo na Guiné-Bissau, com foco no Tribunal de Contas, baseia-se em

contribuições teóricas e empíricas de diversas fontes. Essas análises, tanto no contexto africano quanto em outros países em desenvolvimento, revelam que o Tribunal enfrenta problemas graves, como interferências políticas, falta de recursos suficientes e uma cultura ainda frágil de prestação de contas. Esses fatores são comumente identificados em países que lidam com sistemas administrativos frágeis e práticas governamentais pouco consolidadas.

Tabela 2 – Resultado da pesquisa

NOME	OBJETIVO	TÍTULO	ANO	FONTES
BARBOSA, KÁSSIO ROGÉRIO	ANALISAR AS FUNÇÕES E ATRIBUIÇÕES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NO BRASIL E SUA IMPORTÂNCIA NO CONTROLE EXTERNO.	FUNÇÕES E ATRIBUIÇÕES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS: A IMPORTÂNCIA DAS INSTITUIÇÕES DE CONTROLE EXTERNO	2021	LILACS
DA SILVA, TONITO; JÚNIOR, ANTÔNIO	DISCUTIR A DEMOCRACIA E A <i>ACCOUNTABILITY</i> PÚBLICA COM FOCO NA ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS NA GUINÉ-BISSAU.	DEMOCRACIA E <i>ACCOUNTABILITY</i> PÚBLICA NA GUINÉ-BISSAU: A ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS	2022	GOOGLE ACADÊMICO
DJASSI, TATIANA DOS SANTOS	ANALISAR OS RELATÓRIOS DE AUDITORIA DO TRIBUNAL DE CONTAS SOBRE EMPRESAS PÚBLICAS E SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA NA GUINÉ-BISSAU.	CONTROLE EXTERNO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DE GUINÉ-BISSAU: UMA ANÁLISE DOS RELATÓRIOS DA AUDITORIA DO TRIBUNAL DE CONTAS	2020	PERIÓDICOS CAPES
DOS SANTOS, TATIANA <i>ET AL.</i>	EXAMINAR A ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA GUINÉ-BISSAU NAS AUDITORIAS DE EMPRESAS PÚBLICAS E SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA.	ANÁLISE DOS RELATÓRIOS DE AUDITORIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DE GUINÉ-BISSAU DAS EMPRESAS PÚBLICAS E SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA	2021	PERIÓDICOS CAPES

FERNANDES, ÉRIKA CAPELLA	EXPLORAR A RELAÇÃO ENTRE O CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA E A LINDB COM FOCO NA RECOMENDAÇÃO PRESI-CN 02/2020.	CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA: DIÁLOGOS ENTRE A LINDB E A RECOMENDAÇÃO PRESI-CN 02/2020	2022	SCIELO
FRANKLIN, EDUARDO HENRIQUE DE CARVALHO	ANALISAR AS DIVERGÊNCIAS NO CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS DE PERNAMBUCO ATRAVÉS DAS PRESTAÇÕES DE CONTAS ANUAIS DOS PREFEITOS.	PRESTAÇÕES DE CONTAS ANUAIS DE PREFEITOS MUNICIPAIS: DIVERGÊNCIAS NO CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS PERNAMBUCANOS	2024	PERIÓDIC AS CAPES
INDJAI, SENE CARLOS	EXPLORAR O ENSINO DE HISTÓRIA E A CONSTRUÇÃO DA IDENTIDADE NACIONAL NA GUINÉ-BISSAU.	EDUCAÇÃO ESCOLAR E O ENSINO DE HISTÓRIA EM GUINÉ- BISSAU: DILEMAS DA CONSTRUÇÃO DA IDENTIDADE NACIONAL NO PERÍODO PÓS- COLONIAL	2021	GOOGLE ACADÊMICO
INJAI, SAFIATO	ANALISAR OS DESAFIOS DE CONTROLE EXTERNO E <i>ACCOUNTABILITY</i> NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DA GUINÉ- BISSAU ENTRE 2000 E 2020.	ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA GUINÉ-BISSAU: DESAFIOS DE CONTROLE EXTERNO E <i>ACCOUNTABILITY</i> (2000-2020)	2021	PERIÓDIC OS CAPES
LIMA, GABRIELLE CARDOSO DE	ESTUDAR OS DESAFIOS DAS INSTITUIÇÕES DE CONTROLE EXTERNO EM PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO, COM FOCO NO BRASIL.	OS DESAFIOS DAS INSTITUIÇÕES DE CONTROLE EXTERNO EM PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO	2023	LILACS
LIMA, T. C. S; MIOTO, R. C. T.	EXPLORAR OS PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS NA CONSTRUÇÃO DO CONHECIMENTO CIENTÍFICO, ESPECIALMENTE EM PESQUISA BIBLIOGRÁFICA.	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS NA CONSTRUÇÃO DO CONHECIMENTO CIENTÍFICO: A PESQUISA BIBLIOGRÁFICA	2007	LILACS

MANGO, FELIZBERTO ALBERTO	ESTUDAR A CRIAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA GUINÉ-BISSAU, COM FOCO NO PERÍODO DE 1992 A 2018.	CRIAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DE UMA INSTITUIÇÃO DE CONTROLE EXTERNO NA ÁFRICA: O TRIBUNAL DE CONTAS DA GUINÉ-BISSAU (1992-2018)	2020	LILACS
MANUEL, ELÍDIO SOZINHO	ANALISAR O PAPEL DO TRIBUNAL DE CONTAS DE ANGOLA NA RESPOSTA AOS DESAFIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ENTRE 2012 E 2021.	O PAPEL DO TRIBUNAL DE CONTAS NA RESPOSTA AOS PROBLEMAS E DESAFIOS RELATIVOS A RESPONSABILIDADES INERENTES À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM ANGOLA, 2012-2021	2022	SCIELO
MORAIS JÚNIOR, JOSÉ BORGES DE	ANALISAR O PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL, ESPECIALMENTE EM ABORDAGENS SELETIVAS E DISCRIMINATÓRIAS.	CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO: ANÁLISE DO PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO FRENTE A ABORDAGENS POLICIAIS SELETIVAS E DISCRIMINATÓRIAS	2022	GOOGLE ACADÊMICO

Fonte: Própria autora (2024)

Para organizar os achados de forma clara e objetiva, os resultados foram agrupados em três temas principais: obstruções políticas, fragilidades institucionais e práticas de transparência na gestão pública. A seguir, cada tema é detalhado.

OBSTRUÇÕES POLÍTICAS

A interferência política é apontada como uma barreira que dificulta a autonomia do Tribunal de Contas. Conforme Barbosa (2021), a independência das instituições fiscalizadoras é indispensável para garantir a legalidade e a transparência das ações governamentais. No entanto, Da Silva e Júnior (2022) observam que a falta de uma cultura de responsabilidade pública e as pressões políticas constantes reduzem a eficácia do controle externo na Guiné-Bissau.

Manuel (2022), ao discutir o caso de Angola, destaca que problemas semelhantes ocorrem em outros países africanos, onde a independência das instituições é frequentemente comprometida. A análise de Moraes Júnior (2022) reforça a necessidade de reformar as

estruturas administrativas para fortalecer órgãos de fiscalização, promovendo sua independência e capacidade de atuação.

FRAGILIDADES INSTITUCIONAIS

Outro ponto central diz respeito às limitações estruturais que afetam o Tribunal de Contas da Guiné-Bissau. Estudos como os de Djassi (2020) e Dos Santos et al. (2021) revelam que a precariedade das auditorias em empresas públicas reflete uma gestão pública ineficaz, marcada por desvios de recursos e falta de responsabilidade dos gestores. Fernandes (2022) aponta que a ausência de normas claras e padronizadas dificulta a eficiência das fiscalizações, especialmente no caso guineense.

Lima (2023) e Mango (2020) destacam que a carência de recursos humanos e tecnológicos amplia essas fragilidades, dificultando a realização de auditorias completas. Mango observa que essas limitações não são recentes, mas sim problemas históricos que acompanham o Tribunal desde sua fundação.

PRÁTICAS DE TRANSPARÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A transparência na administração pública também é um desafio significativo. Djassi (2020) menciona que, embora o Tribunal realize auditorias, as recomendações feitas frequentemente não são colocadas em prática, o que revela a fragilidade dos mecanismos de controle. Segundo Indjai (2021), a falta de uma identidade nacional coesa enfraquece a legitimidade das instituições públicas e reduz a confiança da população em sua capacidade de atuação transparente.

Franklin (2024) e Fernandes (2022) sugerem que a implementação de um arcabouço normativo mais sólido e a padronização dos processos de controle são medidas fundamentais para aumentar a transparência e promover uma gestão pública mais responsável.

A análise dos resultados organizados em categorias evidencia os principais desafios enfrentados pelo Tribunal de Contas da Guiné-Bissau. A interferência política, as fragilidades estruturais e a falta de práticas consolidadas de transparência apontam para a necessidade de reformas que garantam autonomia, formação técnica e uma cultura mais robusta de prestação de contas. Apenas com essas mudanças será possível implementar auditorias e sanções de maneira efetiva, fortalecendo a governança pública no país.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo das instituições de controle externo em países em desenvolvimento, como Guiné-Bissau e Angola, evidencia um cenário marcado por desafios estruturais e operacionais. Apesar de serem fundamentais para promover a transparência, a *accountability* e a boa governança, essas instituições enfrentam desafios que limitam sua eficiência. Os principais obstáculos incluem interferências políticas, insuficiência de recursos humanos e tecnológicos, além da falta de uma cultura sólida de prestação de contas. No caso específico dos Tribunais de Contas, sua atuação como fiscalizadores das finanças públicas é frequentemente limitada por esses fatores, reduzindo sua capacidade de responsabilizar gestores públicos e combater práticas corruptas.

A falta de autonomia institucional, aliada à influência de elites políticas, enfraquece diretamente a eficácia dessas instituições. Essa fragilidade estrutural não apenas dificulta a aplicação das recomendações emitidas, mas também alimenta resistências à fiscalização. Além disso, a infraestrutura inadequada e a falta de qualificação técnica dos auditores intensificam o problema, levando a auditorias incompletas e à subutilização de ferramentas de controle que poderiam fortalecer a governança pública.

Diante desses desafios, é evidente a necessidade de implementar políticas e ações que promovam reformas estruturais e investimentos estratégicos. A capacitação técnica dos profissionais, aliada à modernização tecnológica, pode fornecer as condições necessárias para fortalecer a independência e a autonomia das instituições de controle externo. Esses avanços são cruciais para garantir uma fiscalização mais efetiva e minimizar a interferência de interesses políticos.

Para que mudanças significativas ocorram, é essencial que governos, sociedade civil e organizações internacionais atuem de forma coordenada no fortalecimento dessas instituições. Somente uma abordagem integrada, que inclua reformas legais, avanços tecnológicos e iniciativas educacionais, pode superar as limitações existentes. Essas ações, ao promoverem a transparência e a responsabilidade na administração pública, fortalecerão a gestão dos recursos públicos e contribuirão para a consolidação da democracia e do Estado de Direito.

REFERÊNCIAS

BARBOSA, Kássio Rogério. **Funções e atribuições dos tribunais de contas: a importância das instituições de controle externo**. Dissertação (Mestrado em Direito) - Centro Universitário de Brasília, 2021. Disponível em: <<https://repositorio.uniceub.br/jspui/bitstream/prefix/14503/1/61700014.pdf>>. Acesso em: 16 ago. 2024.

DA SILVA, Tonito; JÚNIOR, Antônio Carlos Brunozi. Democracia e *Accountability* Pública na Guiné-Bissau: A atuação do Tribunal de Contas. **Encontro Brasileiro de Administração Pública**, 2022.

DJASSI, Tatiana dos Santos. Controle externo na Administração pública de Guiné-Bissau: uma análise dos relatórios da auditoria do tribunal de contas das empresas públicas e sociedades de economia mista (2016-2017). 2020. Disponível em: <https://repositorio.unilab.edu.br/jspui/handle/123456789/4228>. Acesso em: 16 ago. 2024.

DOS SANTOS, Tatiana *et al.* Análise dos Relatórios de Auditoria do Tribunal de Contas de Guiné-Bissau das Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista. **Administração de Empresas em Revista**, v. 2, n. 24, p. 512-547, 2021.

FERNANDES, Érika Capella. Controle da administração pública brasileira: diálogos entre a LINDB e a recomendação Presi-CN 02/2020. **Revista do CNMP**, n. 10, p. 187-214, 2022. Disponível em: <https://ojs.cnmp.mp.br/index.php/revistacnmp/article/view/135>. Acesso em: 16 ago. 2024.

FRANKLIN, Eduardo Henrique de Carvalho. **Prestações de contas anuais de prefeitos municipais: divergências no controle externo dos municípios pernambucanos**. 2024. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Pernambuco. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/57243>. Acesso em: 16 ago. 2024.

INDJAI, Sene Carlos. **Educação escolar e o ensino de História em Guiné-Bissau: dilemas da construção da identidade nacional no período pós-colonial**. 2021.

INJAI, Safiato. **Administração pública na Guiné-Bissau: desafios de controle externo e accountability (2000-2020)**. 2021.

LIMA, Gabrielle Cardoso De. **Os desafios das instituições de controle externo em países em desenvolvimento**. 2023. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Administração) – Universidade de Brasília, Brasília, 2023. Disponível em: https://bdm.unb.br/bitstream/10483/38036/1/2023_GabrielleCardosoDeLima_tcc.pdf. Acesso em: 16 ago. 2024.

LIMA, T. C. S; MIOTO, R. C. T. Procedimentos metodológicos na construção do conhecimento científico: a pesquisa bibliográfica. **Rev. Katál. Florianópolis**, v. 10 n. esp. p. 37-45 2007.

MANGO, Felizberto Alberto. **Criação e desenvolvimento de uma instituição de controle externo na África: o Tribunal de Contas da Guiné-Bissau (1992-2018)**. 2020.

MANUEL, Elídio Sozinho. **O papel do Tribunal de Contas na resposta aos problemas e desafios relativos a responsabilidades inerentes à Administração Pública em Angola, 2012-2021.** 2022. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Iscte, Instituto Universitário de Lisboa, Lisboa, 2022.

MORAIS JÚNIOR, José Borges de. Controle externo da atividade policial no Estado Democrático de Direito: análise do papel do Ministério Público frente a abordagens policiais seletivas e discriminatórias. **Revista Escola Superior do Ministério Público do Ceará**, Fortaleza, v. 14, n. 2, p. 515-538, 2022. Disponível em: <https://repositorio.uniceub.br/jspui/bitstream/prefix/14503/1/61700014.pdf>. Acesso em: 16 ago. 2024.