



**IX ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

ISSN: 2594-5688

secretaria@sbap.org.br

Sociedade Brasileira de Administração Pública

**ARTIGO**

**DEMOCRACIA E ACCOUNTABILITY PÚBLICA NA GUINÉ-  
BISSAU: A ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS**

**TONITO DA SILVA, ANTÔNIO CARLOS BRUNOZI JÚNIOR**

**GRUPO TEMÁTICO: 01 Transparência, Accountability e  
Participação**

IX Encontro Brasileiro de Administração Pública, São Paulo/SP, 5 a 7 de outubro de 2022.  
Sociedade Brasileira de Administração Pública  
Brasil

Disponível em: <https://sbap.org.br/>

# Democracia e *Accountability* Pública na Guiné-Bissau: A atuação do Tribunal de Contas

**Resumo:** Nesta pesquisa analisou-se o potencial de atuação do Tribunal de Contas da Guiné-Bissau sob as perspectivas formal e substantiva da *accountability*. Para a coleta de dados, utilizou-se a pesquisa documental nos pareceres emitidos pelo Tribunal de Contas. A análise dos pareceres foi baseada no modelo de Rocha (2013) adaptado. Houve a percepção de que todas as dimensões utilizadas nesta pesquisa no que tange ao potencial da *accountability* não foram completamente atendidas tanto na dimensão formal quanto para a substantiva. Mas, torna-se evidente que houve um progresso moderado de um ano para outro. Porém, de certa forma, demonstrou-se a necessidade das autoridades do país em adotar mecanismos de gestão propícias em todos os níveis da administração, a fim de recuperar a capacidade institucional do país.

**Palavras Chaves:** Democracia. *Accountability*. Tribunal de Contas.

## 1 Introdução

As democracias modernas têm como preceitos basilares que aqueles que governam devem se pautar pela supremacia do interesse público sobre o particular em resposta à vontade pública (PHILIP, 2009), e que eles se façam quando forem, de alguma maneira, “representativos e/ou responsáveis perante aqueles que governam” (PHILIP, 2009, p. 28). Nesse sentido, poder-se-á compreender a representação como instrumento que visa estreitar a distância entre os que governam para com os governados (eleitores ou povo), e assim manter a consistência de interesse. Já a responsabilidade existe ao lado de outras medidas com o intuito de garantir que os que governam não se desviem do caminho de consistência (PHILIP, 2009), por meio de abuso de poder e entre outras práticas.

A república da Guiné-Bissau, foco deste estudo, é um país africano de Estado de democracia constitucionalmente instituída. No entanto, ele tem enfrentado nos últimos 48 anos, após a sua independência, uma série e subseqüentes períodos de instabilidades políticas, econômicas e sociais. Tal cenário provocou quedas sucessivas de governos, fraco crescimento econômico, gestão ineficiente dos bens públicos, fraca governança da administração pública, ausência de controle interno/externo, falta de prestação de contas, pouca participação da sociedade civil, desconfiança da população nas instituições, dentre outros fatores que têm apontado o país como sendo o terreno apropriado para práticas de corrupção (FERNANDES, 2009).

Todavia, para fazer face a essas e tantas outras práticas prejudiciais no seio da administração pública Guineense e que, de alguma forma, atinge aos princípios do Estado democrático de direito, emergiu-se a preocupação com o controle e pressões institucionais voltada para o exercício do poder, por meio da *accountability* (WILLEMANN, 2020), pelos órgãos de controle, dentre eles, os Tribunais de Contas e o Ministério Público.

Segundo Wang (2002), no caso do Estado (governo), a *accountability* refere-se a um relacionamento entre parlamentares eleitos e administradores nomeados. Os administradores precisam de recursos financeiros, flexibilidade administrativa e poder de

decisão na prestação de serviços públicos. Já os parlamentares exercem controle sobre o comportamento dos administradores. A tensão entre o controle legislativo e a discricção administrativa se intensifica à medida que fortalece a participação dos cidadãos no controle das ações desses dois atores.

No entanto, percebe-se que o conceito *accountability* transcendeu a ideia de responsabilização ou prestação de contas, conforme citado por Pinho e Sacramento (2009), a ser definida como instrumento democrático – com características associadas aos freios e contrapesos, possibilitando que os governantes ou gestores públicos respondam e prestam contas aos governados (WILLEMANN, 2020).

É imperativo compreender que a *accountability* nos Tribunais de Contas (TC) não se limita a única e exclusiva função de apreciar as contas públicas dos entes da administração pública. Mas também como órgão mediador da relação entre governante e o governado, conforme poder e prerrogativas (outorgado) para fiscalizar, corrigir, assessorar, e monitorar à alocação dos recursos públicos, garantindo que as informações contábeis, financeiras, orçamentárias e patrimoniais sejam precisas e concisas durante o processo de execução do plano orçamentário.

O Tribunal de Contas da Guiné-Bissau foi criado pelo Decreto-Lei nº 7, de 27 de novembro de 1992, como sendo o órgão de auditoria responsável pelo controle externo das contas públicas e dos atos administrativos. Entretanto, com a instituição da Lei nº 2/2002, promulgou-se a segregação das funções de controle dos atos administrativos para os demais tribunais constituintes. Dessa forma, passando a ocupar de maneira exclusiva o controle externo das contas públicas dos entes da administração do país.

As competências da atuação do Tribunal de Contas da Guiné-Bissau, no exercício das suas atividades típicas, atendem uma única dimensão da *accountability* – burocrática, ou seja, apenas preocupado com o indicador da conformidade. Porém, levando em consideração a contextualização do significado atribuído a *accountability*, refere-se que o Tribunal de Contas não exerce o seu papel primordial na consolidação e no desenvolvimento democrático da sociedade Guineense. Ao não alcançar esse preceito, os Tribunais de Contas não consolidam a sua relação com as partes interessadas e, podem perder a legitimidade como órgãos efetivos e de controle institucional das atividades governamentais (ROCHA, 2013).

Compreende-se que o Tribunal de Contas da Guiné-Bissau tem potencial (ou possui) todo o aparato jurídico legal que normatiza suas prerrogativas funcionais perante o exercício de atividades de natureza contábil e fiscal (apreciação de contas gerais do Estado), caracterizando a *accountability formal*. Porém, a existência da estrutura legal de

competências atribuídos ao Tribunal de Contas, só é considerada efetiva à medida que os objetivos de sua institucionalização foram atingidos ao longo do tempo. Não é somente o simples cumprimento burocrática da apreciação, mas sim o controle substantivo e útil às demandas sociais.

Com base no exposto, o presente estudo tem como indagação norteadora: **Como se dá o potencial de *accountability* nos pareceres do Tribunal de Contas da Guiné-Bissau?** Objetivamente tem-se o intuito de analisar o potencial de atuação do Tribunal de Contas da Guiné-Bissau sob as perspectivas formal e substantiva da *accountability*.

A justificativa para este estudo deve-se na busca de assegurar o avanço da prática de *accountability* na gestão de recursos humanos, financeiros, e de modo geral, na atuação das instituições públicas guineenses. Com isso, seria importante realizar o estudo empírico, no intuito de buscar explorar o potencial da *accountability* formal e substantiva experimentada pelos próprios agentes públicos. Assim, possibilita-se compreender melhor a natureza da *accountability* no nível institucional sob a perspectiva do estado de direito democrático.

Ainda que existam estudos anteriores, como por exemplo Mango (2020), que buscou compreender o contexto de criação e institucionalização do Tribunal de Contas em um país com pouca participação social. Cruz (2016), que constatou em seu estudo comparativo a necessidade e obrigatoriedade de transparência e prestação de contas pelos gestores públicos como sendo instrumento de aproximação entre governo para como os cidadãos, e Cá; Lima; Sousa (2019), que concluíram que tanto o Tribunal de Contas quanto a sociedade civil desempenham um papel importante no combate a prática de corrupção na administração pública, esta pesquisa é diferente em seu espaço de análise.

Apesar de existirem estudos que analisaram as contas das instituições públicas diretas e indiretas e até das empresas públicas na Guiné-Bissau, a fim de compreender a atividade de prestação de contas dos órgãos da administração pública à Tribunal de Contas da Guiné-Bissau, percebe-se que a dimensão substantiva, informativa e avaliativa é claramente subestimada. Diante do exposto, o potencial desta investigação visa preencher a lacuna no campo da *accountability* substantiva dos pareceres prévios emitidos pelo Tribunal de Contas perante a atividade de controle e fiscalização das contas governamentais.

Como contribuição, este estudo contribuiu ao discutir e apresentar todo o processo de institucionalização e, também da funcionalidade do Tribunal de Contas sob a ótica da participação social no controle da ação e inação praticados tanto pelos gestores públicos quanto pelos colaboradores durante a execução do orçamento público do país,

especificamente do exercício financeiro dos anos 2009 a 2010. Além disso, o estudo também propicia a importância emergente no engajamento da sociedade Guineense na consolidação do estado da democracia no país.

## **2 Referencial Teórico**

### ***Accountability***

Dada a atual crise financeira e democrática associada a incidência dos escândalos políticos e econômicos nas organizações, envolvendo os agentes públicos durante as últimas décadas, desencadeou-se a uma série de necessidades de adoções de mecanismos de controle e fiscalização em todos os níveis de organização tanto pública quanto privada - de modo a proporcionar mais eficiência, e também garantir a alocação e utilização eficaz dos recursos humanos, materiais, financeiro e tecnológicos (HALL; FERRIS, 2011).

Dentre as estratégias adotados por governos para enfrentar os problemas mencionados acima para prevenir abuso de poder no intuito de garantir o controle democrático, a *accountability* tem se tornado o “conceito ouro” (BOVENS; SCHILLEMANS; T HART, 2008). Porém, as abordagens sobre o tema *accountability* têm sido muito recorrentes e, com ênfase concentrada amplamente sob a perspectiva formal, objetiva, obrigações legais e procedimentais (OVERMAN; SCHILLEMANS; GRIMMELIKHUJSEN, 2020; PAN; PATEL, 2020). Por exemplo, as pesquisas contemplaram “o fornecimento de informações ou o uso de auditorias, gestão de desempenho e sanções, todos concebidos para afetar (e controlar) os comportamentos e decisões dos atores políticos” (OVERMAN; SCHILLEMANS; GRIMMELIKHUJSEN, 2020, p. 1). Em resumo, a *accountability* formal, busca inspecionar o exercício dos requisitos nomeados de um cargo público (PHILP, 2009), o que não deixa de ser objetivo deste estudo.

Por outro, traz-se a discussão sobre a *accountability* substantiva, que requer muito mais de que atenção direcionada ao aspecto normativo ou processual, pelo contrário, demanda atenção direcionada ao valor, mérito, decisões ou ações tomadas e executadas pelos governantes e, bem como pelos próprios agentes públicos no âmbito do cumprimento de suas atividades (DAWSON; MARICUT-AKBIK, 2020). Rocha (2013) argumenta que a *accountability* substantiva busca compreender o objetivo do processo, ou seja, a atividade executada por agente, envolvendo suas decisões e ações, que notadamente devem ser transparentes e comunicados à sociedade.

## **3 Procedimentos Metodológicos**

### **Operacionalização do Estudo**

A *priori* apresenta-se que o *locus* desta pesquisa é o Tribunal de Contas da Guiné-Bissau. Conhecido isso, apresenta-se que houve a aplicação da pesquisa documental. Para tanto, foram coletados dois pareceres prévios referentes as contas dos exercícios dos anos 2009 e 2010 emitidos pelo Tribunal de Contas da Guiné-Bissau (Quadro 1). A propósito, o motivo da escolha desse período deve-se pela acessibilidade destes pareceres. Para ilustrar isso - demonstrando-se o acesso de dados do país, a prestação de contas do poder executivo, equivalentes aos anos de 2016, 2017, 2018, 2019 e 2020, se quer foram solicitadas pelo poder Legislativo, no caso Assembleia Nacional Popular (ANP), junto ao Tribunal de Contas. Para as contas de 2014 e 2015, só partir do mês de novembro de 2021 que se iniciaram as devidas solicitações (atividades) para as análises, após ter passado cinco anos da execução orçamental – o processo ainda não teve término.

Já as contas referentes aos anos 2011, 2012 e 2013, dada as fragilidades organizacionais e institucional dos órgãos de controle das ações governamental, principalmente no que diz respeito a transparência e a acessibilidade das informações pública, não foi possível obter acesso a tais informações. Em resumo, não houve transparência a outros documentos (pareceres) dos anos anteriores ao exercício de ano 2009 e posteriores a 2010.

Quadro 1 – Apresentação dos pareceres examinados no estudo, 2009, 2010, de Guiné-Bissau

<b>Órgão Emitente</b>	<b>Ano/documento (processo)</b>	<b>Descrição</b>
Tribunal de Contas - GB	2009 – N/Ref. 347/GMF/2010	Parecer do Tribunal de Contas Sobre a Conta Geral do Estado relativo ao ano econômico de 2009.
Tribunal de Contas - GB	2010 – N/Ref. 121/GMF/2011	Parecer do Tribunal de Contas Sobre a Conta Geral do Estado relativo ao ano econômico de 2010.

Fonte: Elaborado pelo Autor.

Todavia, vale a pena salientar que todos os documentos (pareceres do Tribunal de Contas) foram solicitados junto ao órgão, devido à instabilidade no próprio site do Tribunal. Os dois pareceres examinados neste estudo, até a data presente, não se encontraram disponíveis no portal do órgão, conforme as recomendações da lei de acesso as informações públicas.

Após a coleta dos pareceres, houve a definição de como analisá-los por meio de um modelo analítico (Quadro 2). Para tanto, o modelo analítico empregado nesta análise tem como fundamento de validação da proposta desenvolvida por Rocha (2013), sobre os pareceres prévios dos Tribunais de Contas. Porém, tendo em conta o *locus* da pesquisa, foi necessária a inclusão de dois componentes e indicadores na dimensão formal, que são componentes da informação e tempestividade e indicador de representação fidedigna e prestação de contas.

Quadro 2 - Modelo analítico para a análise da accountability nos pareceres deste estudo

<b>Dimensões da Accountability</b>	<b>Componentes</b>	<b>Indicador</b>	<b>Definição dos indicadores</b>
<b>Dimensões formal da Accountability</b>	Informação	Representação fidedigna	Que as informações estejam completas, neutra e livre de erros.
	Tempestividade	Prestação de contas	Atender e fornecer informação em tempo hábil.
	Publicidade	Disponibilidade	Atendimento à determinação legal de “ser público”; de estar à disposição do público.
		Divulgação	Publicação dos pareceres prévios em mídia de amplo acesso e/ou circulação.
	Justificação	Ampla Defesa	Oportunidade dada ao gestor de apresentar explicações e justificativas antes da emissão da decisão pelo tribunal, mediante o conhecimento do inteiro teor do documento emitido.
		Contraditória	Registro e análise das explicações e justificativas apresentadas pelo gestor, bem como da contra argumentação e das conclusões apontadas pelo tribunal.
Sanção	Decisão	Ato declaratório formal prolatado pelo plenário do tribunal, propondo a aprovação ou rejeição das contas anuais.	
<b>Dimensões Substantiva da Accountability</b>	Conformação	Conformidade	Verificação do cumprimento das normas, regulamentos e procedimentos administrativos na prática dos atos de gestão e das ações de governo;
		Legalidade	Verificação do cumprimento das determinações legais na prática dos atos de gestão e das ações de governo.
	Desempenho	Eficiência	Análise/avaliação da relação custo-benefício na prática dos atos de gestão e das ações de governo.
		Eficácia	Análise/avaliação da consecução de objetivos e metas na prática dos atos de gestão e das ações de governo.
		Efetividade	Análise/avaliação dos efeitos e impactos advindos da prática dos atos de gestão e das ações de governo.
	Atuação ética	Imputação	Divulgação sistemática e sistematizada das sanções imputadas aos gestores, advindas do conjunto dos procedimentos de fiscalização realizados no município.
	Compromisso com os princípios democráticos	Participação	Análise/avaliação das circunstâncias e resultados da participação da população na distribuição e destinação dos recursos públicos, quando da realização de audiências públicas, assembleias etc., em cumprimento às determinações legais.
	Defesa do interesse público	Responsividade	Análise/avaliação sobre a vinculação entre a execução orçamentária e os objetivos e metas constantes do plano aprovado pelo município.
Transparência		Análise/avaliação sobre a vinculação entre a execução orçamentária e as funções de governo afetas ao município, conforme planejado no orçamento aprovado.	

Fonte: Adaptado de Rocha (2013).

Como se pode visualizar, no Quadro 2 ilustra-se resumidamente as duas dimensões da *accountability*, a formal e a substantiva. A primeira, ou seja, a dimensão formal da *accountability* discorre sobre as características associadas aos componentes e indicadores voltados para perspectiva legal, caracterizados como os devidos cumprimentos legais das ações tanto de prestação de contas quanto de responsabilização. Ao passo que, a segunda dimensão, a substantiva, perpassa do cumprimento da legalidade, ou seja, esta dimensão busca atender os anseios da sociedade perante o mérito das decisões tomadas por governantes (representantes).

#### 4 Resultados e Discussões

Na Tabela 1 estão apresentadas as evidências constatadas na dimensão formal (componentes e indicadores) do parecer prévio elaborado pelo Tribunal de Contas da Guiné-Bissau, relativamente à Conta Geral do Estado correspondentes aos exercícios econômicos dos anos de 2009 e 2010.

Tabela 1 – Análise dos pareceres com a dimensão formal da *Accountability*

Dimensão Formal	Informação	Tempestividade	Publicidade		Justificação		Sanção
	<i>Representação fidedigna</i>	<i>Prestação de contas</i>	<i>Disponibilidade</i>	<i>Divulgação</i>	<i>Ampla Defesa</i>	<i>Contraditória</i>	<i>Decisão</i>
Conta Geral do Estado - 2009	Ausente	Ausente	Ausente	Ausente	Ausente	Ausente	Ausente
Conta Geral do Estado - 2010	Ausente	Ausente	Ausente	Ausente	Presente	Presente	Ausente

Fonte: Dados da pesquisa.

Nos resultados indicaram-se que a caracterização da dimensão formal é baixa para os componentes e indicadores, mesmo que o parecer de 2010 apresentou componentes de justificação.

A ausência dos componentes analisados, a maioria deles, pode ser compreendida pela falta de *accountability* e a transparência nas ações dos agentes públicos durante o exercício da função delegada na administração pública. Nesse âmbito, discute-se os achados, principalmente nas óticas de informação, tempestividade e publicidade, podem ser decorrentes de que na Guiné-Bissau a cultura de contratação por concurso público não é uma prática corriqueira no âmbito da seleção e provimento de cargos públicos. Certamente, o que se casa com a ideia de que os servidores públicos não são democraticamente eleitos (selecionados), sem compromissos éticos e morais para com as instituições e, na maioria das vezes, não são responsabilizados pelas suas ações e inações perante os representantes democraticamente eleitos (BEVIR, 2011).

Isto posto, como consequência, constatou-se a inação, e sobretudo, pela falta de transparência e a clareza, tanto das instituições bem como dos agentes públicos no que concerne a disponibilidade informacional referentes as receitas, despesas, dívida pública, dívida interna (representação fidedigna das informações para com a sociedade) em ambos



os anos. Lembrando que a simples disponibilização informacional não torna uma informação fidedigna, ao menos que esteja acompanhada de outras qualidades, por exemplo, completude, neutralidade e livre de erros (NASCIMENTO; REGINATO, 2008).

É notório que a Guiné-Bissau perpassa por fragilidades institucionais e tecnológicas crônicas, mas com a devida vênia isso não deve ser a justificativa para incrementar na prática da omissão informacional para com a sociedade. Thoa; Nhi (2022) argumentaram que a qualidade da informação no setor público influencia diretamente nos aspectos relacionados ao desenvolvimento econômico do país, tanto no aumento da confiança da população nas instituições governamentais quanto no exercício do direito democrático.

A democracia propicia aos cidadãos o exercício de direitos e deveres cívicos. E esse direito não se restringe apenas em garantir o bem-estar social, mas também ao bem-estar econômico, acompanhada pela fiscalização das ações do Estado, ou seja, como ocorre a execução orçamentária pelos atores políticos em busca de atingir os objetivos de forma que não contrapõem o bem-estar social, econômico e assimetria informacional entre os atores (BEVIR, 2011). Neste contexto, nota-se que a tempestividade informacional é o indicador crucial para que haja o efetivo controle sobre a execução orçamentaria das entidades e instituições pela sociedade civil.

No que tange à tempestividade da entrega dos pareceres, o Tribunal pronunciou que não foi possível determinar a data de entrega dessas contas. No parecer conta a única informação referente à entrega da Conta Geral do Estado (CGE) pelo Governo aos órgãos de controle externo e fiscalização das finanças públicas. O Ministério de Economia e Finanças (MEF) remeteu junto ao Tribunal de Contas as CGE do ano de 2009, por meio do ofício N/Ref.<sup>a</sup> 347/GMF/2010 no dia 27/09/2010, e ofício N/Ref.<sup>a</sup> 121/GMF/2011 referente à conta do exercício econômico do ano 2010 no dia 28/04/2011.

Os ofícios remetem ao devido cumprimento dos prazos legais de entrega da CGE ao Tribunal de Contas, em todos os anos em questão, porém isso não os caracteriza como sendo tempestivo. Porém, vale a pena salientar que a aferição da tempestividade das contas leva em consideração a data da entrega da CGE à Assembleia Nacional Popular (ANP) e não a sua entrega na Corte das Contas. A justificativa para essa validação deve-se pelo fato de que quem realmente aprecia a CGE é a ANP. A Corte das Contas apenas exerce a função de natureza técnica.

No componente justificção, verificou-se que os indicadores de ampla defesa e contraditória não foram atendidos durante o devido processo legal para emissão do

parecer para o ano 2009. Isto porque no decorrer da elaboração do respectivo instrumento foram enviados juntos aos órgãos responsáveis pela execução orçamentária pedidos de esclarecimentos sobre os assuntos das matérias analisadas, mas que até a data em questão não obtiveram respostas.

Já no processo referente ao exercício do ano 2010, houve o contraditório proferido pelo então Juiz Conselheiro relator, junto às entidades públicas responsáveis na execução orçamental no âmbito da matéria analisada. E estes órgãos, por sua vez, atenderem às solicitações e apresentaram a ampla defesa e contraditório.

Em relação ao componente sanção, nota-se a ausência da sua efetivação na prática. Visto que em ambos os processos analisados foram elencados casos e situações considerados gravíssimos (montante da dívida interna do ano 2009, manipulação no inventário dos bens públicos etc.) com relação a saúde financeira das contas públicas do país que mereciam a reprovação das respectivas contas, devido à falta de esclarecimentos devidamente solicitados aos entes da administração pública direta e indireta.

Na Tabela 2 apresentam-se os resultados das análises discorridas sob a dimensão substantiva da *accountability*.

Tabela 2 - Resultados da dimensão substantiva da *Accountability*

Dimensão Substantiva	Conformação		Desempenho			Atuação Ética	Compr. com os princípios dem.	Defesa do interesse público	
	Conformidade	Legalidade	Eficiência	Eficácia	Efetivid.	Imputação	Participação	Responsividade	Transparência
Conta Geral do Estado - 2009	Ausente	Presente	Ausente	Ausente	Ausente	Ausente	Ausente	Ausente	Ausente
Conta Geral do Estado - 2010	Parcialmente	Presente	Ausente	Ausente	Ausente	Ausente	Ausente	Parcialmente	Ausente

Fonte: Dados da pesquisa.

Com os resultados da Tabela 3 também são apontados os baixos atendimentos da dimensão substantiva, tendo em conta os componentes e indicadores analisados nos pareceres prévios emitidos pelo Tribunal de Contas à (CGE) dos dois anos econômicos.

Ainda que os pareceres têm evidenciado uma melhoria substancial com relação aos componentes da conformação, especificamente, para o indicador da legalidade, isso simplesmente não aufere o potencial da *accountability* substantiva dos pareceres, sem levar em consideração os outros componentes e indicadores. Vale a pena salientar que com a legalidade sem o efetivo cumprimento da ação, o ato é caracterizado de cerimonialista (LOPES et al., 2020).

No entanto, partindo dessa perspectiva, é incontestável os fundamentos da legalidade como sendo o indicador imprescindível, tanto para legitimar as ações dos órgãos da administração bem como do Tribunal de Contas, e suas estruturas institucionais de acordo com os postulados do Estado Democrático de Direito, quanto pela

institucionalização de instrumentos normativos. Ao contrário do regime absolutista em que a administração pública não está vinculada à nenhuma lei que dita ou rege a atuação dos colaboradores (ARANÃO; BERNARDI, 2017), a democracia por sua vez atribui prerrogativas legais para que os agentes públicos consigam por meio de normas, leis, decreto etc., criar, determinar o cumprimento de normas com a finalidade de extinguir práticas, hábitos e costumes que visam lesar o erário pública ou causar descontinuidade de políticas públicas.

Nesse contexto, entende-se que o componente conformidade na perspectiva da *accountability* substantiva, busca enaltecer não apenas o espírito da criação ou institucionalização de normas, mas também o devido cumprimento moral e ético pelos agentes públicos durante o exercício de suas atividades típicas de gestão e, sobretudo, durante a prestação de serviços públicos para com a sociedade.

Não obstante, observou-se nos autos dos pareceres em ambos os anos que tanto para o indicador da conformidade quanto da legalidade houve a ausência da *accountability* substantiva. Para ilustrar essa constatação o tratado da União Económica e Monetária do Oeste Africana (UEMOA), no âmbito de garantir a estabilidade macroeconômica dos países que fazem parte da Sub-região, propôs a convergência da política monetária e manter a taxa de câmbio fixo em relação ao Euro, e ao mesmo tempo assegurar a inflação. Com isso, todos os Estados membros devem atender aos pré-requisitos estabelecidos para harmonização dos critérios globais de desenvolvimento e do crescimento econômico de forma sustentável, mas o que de certa maneira, vêm sendo descumprida pelo Governo Guineense até então.

Nesse sentido, entende-se que a presença do Estado da Guiné-Bissau no acordo dessa matéria é caracterizada como sendo isomórfico, ou seja, a sua entrada na (UEMOA) configurou-se a partir de pressões externas e, assim ocasionando a conformidade cerimonialista (*decoupling*) (LOPES et al., 2020), com o objetivo de fazer parte da cúpula e, se legitimar tanto internamente (perante a sociedade) quanto externa, por fazer parte da União Económica e Monetária do Oeste Africana (UEMOA).

Por consequência, esses fatos podem ser compreendidos a partir da aderência do Governo da Guiné-Bissau em 2 de maio de 1997 à União Económica e Monetária do Oeste Africana (UEMOA), mas que ao longo dos anos os critérios devidamente estabelecidos têm sido fortemente descumpridos entres os membros, em especial pela Guiné-Bissau, conforme dos dois exercícios econômicos 2009 e 2010.

Tendo em conta aos fatos aqui expostos e somando com a atual conjuntura político e social que o país está, torna-se evidente que apenas instituir normas e leis não são

suficientes para criar uma cultura ética e integridade, seja para com os colaboradores, ou de instituições. Pelo contrário, precisa-se de uma estratégia de conformidade aplicada a todos aqueles que de maneira direta ou indiretamente possuem vínculo com a administração pública de modo que possam gerar grandes benefícios e mudança social em longo prazo (FREITAS, BLANCHET, 2020).

Em relação à legalidade, percebe-se que a atuação do Tribunal de Contas no que concerne à missão de fiscalizar as ações das instituições e a regularidade da Conta Geral do Estado (CGE) encontra-se assegurada nos termos da alínea c) do artigo 12.º da Lei Orgânica. Porém, dada as circunstâncias envolvendo a atual conjuntura político e social vigorada no país (descontinuidade dos governos) os cargos são distribuídos na sua grande maioria por critérios políticos e partidários, e não pela capacidade técnica ou plano de carreira. Com isso, fica evidente que o Tribunal de Contas, mesmo sendo órgão independente e autônomo, ainda que tente, não consegue estabelecer uma prática de legalidade inclusiva e que permeia a interação entre os diferentes atores sociais, com base nas normas.

Dito isto, é equivocado pensar que o devido cumprimento estrito do princípio da legalidade submetido pelo Tribunal de Contas aos órgãos durante a execução de sua atividade laboral propiciará uma administração pública funcional em todos as instituições públicas da Guiné-Bissau. Dessa forma, entende-se que a legalidade apenas determina o limite da atuação discricionária dos gestores públicos (ARANÃO; BERNARDI, 2017). E que o desempenho eficaz da estrutura estatal não depende exclusivamente da legalidade. A legalidade é uma consequência, porém, o mais importante seria a supremacia dos interesses públicos sobre os interesses particulares e tratamento igualitário de todos os cidadãos com intuito de fortalecer a democracia participativa e agregando valores em longo prazo.

Quanto ao componente do desempenho, especificamente para os indicadores da eficiência, eficácia e efetividade, as evidências apontaram explicitamente de que não foram apreciadas nos pareceres prévios emitidos pelo Tribunal de Contas. Mas após uma apuração minuciosa dos fatos discorridos no parecer, constatou-se que de fato em um dos tópicos, seja de maneira subliminar, o parecer abordava assuntos correlatas a indicadores de eficiência e eficácia.

Para o componente da atuação ética, especificamente para o indicador imputação, não foi apreciado nos pareceres, mas o que contrapõe o argumento de que quanto mais informado forem os cidadãos, a sociedade civil organizada, mais consciente e informada torna esses agentes sobre a definição do destino do país durante o pleito (BEVIR, 2011).

Portanto, a prática de comunicação em rede tanto promove a transparência dos atos e fatos, quanto propicia a responsabilização dos agentes públicos perante as suas condutas éticas.

Para o componente que integra o compromisso com a democracia na Guiné-Bissau em especial, essa pauta é meramente cerimonialista sob a perspectiva da participação popular. No que tange ao indicador da participação na Guiné-Bissau, as evidências apontaram para a não efetivação em todas as matérias discorridos no parecer, como por exemplo, nos autos dos dois pareceres técnicos emitidos pelo Tribunal de Contas referentes à (CGE) do biênio 2009 e 2010. Não há registro nenhum que assegura a participação da sociedade civil ou qualquer outra entidade organizada para debater assuntos de natureza orçamentária que atingem de maneira direta toda a população Guineense.

O último indicador refere-se a defesa do interesse público (responsividade e transparência). De acordo com as informações apuradas nos autos dos pareceres, pode-se argumentar que apenas as contas do exercício do ano 2010 atenderam parcialmente este indicador. Uma vez que foi o único ano em que a entidade executora do orçamento informou suas ações inquiridas por este Tribunal de Contas.

No tocante do indicador da transparência, percebeu-se que os entes da administração pública direta e indireta não atentaram a ele, seja por limitações da estrutura da tecnologia da informação nas repartições públicas, ou por questão cultural atrelada ao cumprimento dos preceitos basilares do Estado Democrático de Direito assegurando a manutenção, permanência e continuidade de tal prática no contexto administrativo do país. Zuccolotto; Teixeira (2019) acrescentam que a transparência propicia a efetivação da *accountability* na perspectiva da boa governança. Portanto, vale a pena salientar que a falta de transparência em muitas vezes não têm como efeitos primeiro ocultar a informação do contribuinte ou cidadão comum, pagador de imposto, mas também, causa efeitos desastrosos quanto a aplicação do uso de recurso público.

## **5 Considerações Finais**

No que concerne à dimensão da *accountability* formal, houve a percepção da ausência dos componentes – que pode ser compreendida pela escassez da transparência das ações dos agentes públicas no exercício de suas funções. Esses achados não podem ser amenizados pelas limitações em termos da infraestrutura da Tecnologia da Informação no País. Existem outros meios de comunicação, por exemplo, rádio e televisão (telejornal), para fazer jus ao atendimento dos indicadores da publicidade, da disponibilidade e da divulgação de informação.

Nesse contexto, da ótica formal, vale salientar que a mera disponibilização de informação, no intuito de atender as exigências legais, não torna a informação fidedigna ao menos que elas estejam municiadas de qualidades, por exemplo, completude, neutralidade e livre de erros. Além da qualidade das informações é necessário o devido comprometimento ético e moral dos colaboradores perante seus atos, em caso de solicitação de esclarecimentos pelos órgãos de controle. Para tanto, o cumprimento do potencial da dimensão formal da *accountability* não depende apenas de um indicador (ampla defesa), mas sim do atendimento de todos os mecanismos da *accountability*, da democracia e, sem excluir a sociedade civil organizada como um todo.

Apesar da *accountability* substantiva ter apresentado uma melhoria de alguns itens, conforme as análises proferidas nos componentes e indicadores, não se garantiu a concordância e o progresso na eficácia funcional das instituições do Governo da Guiné-Bissau quanto a gestão e a execução dos recursos orçamentários em conformidade com os preceitos da administração pública (legalidade) e sob a égide do Estado democrático de Direito. Ainda que exista uma preocupação do Estado da Guiné-Bissau sob a matéria dos acordos bilaterais (legitimidade), a legitimidade e a legalidade sem o devido cumprimento do ato, não são justificadas pelas ações meramente cerimonialistas ao ponto de desconsiderar a importância dos outros indicadores ou mecanismos, como por exemplo, a conformidade, eficiência, eficácia, efetividade, imputação, participação popular, responsividade dos gestos e a transparências dos atos e fatos perante a execução orçamentária.

Com base no exposto, concluiu-se que todas as dimensões proferidas nesta pesquisa no que tange ao potencial da *accountability* não foram completamente atendidas tanto na dimensão formal quanto para substantiva. Mas, torna-se evidente que houve um progresso moderado de um ano para outro. De certa forma esse progresso reforça a necessidade urgente das autoridades do país em adotar mecanismos de gestão propícias em todos os níveis da administração, seja direta ou indireta. Portanto, dito isto é necessário legitimar não apenas as ações agentes públicos sobre a matéria de execução e controle orçamentária, mas também, promovendo a participação da sociedade no processo de controle e no exercício de cidadania. Assim, diante das evidências apurados nesta pesquisa, realça-se ainda mais a necessidade da reforma administrativa, tanto do órgão Controlador (Tribunal de Contas) quanto dos órgãos da Administração Pública (controlado), a fim de recuperar a capacidade institucional do país.

Como recomendação para futuras pesquisas propõe-se analisar a criação e a institucionalização de órgãos de controle dos entes da Administração Pública direta e

indireta da Guiné-Bissau, África, sob a égide dos fenômenos que ajudam a explicar a institucionalização de tais práticas pelo Governo da Guiné-Bissau.

### **Referências**

ARANÃO, A.; BERNARDI, R. O Exercício da Discricionariedade Administrativa no Contexto do Estado Social e Democrático de Direito: Limites e Possibilidades a partir da Constituição Federal de 1988. **Revista Brasileira de Filosofia do Direito**, v. 3, n. 1, p.133-152, 2017.

BEVIR, Mark. Governança Democrática: Uma Genealogia. **Revista de Sociologia e Política**, v. 19, n. 39, 2011.

CÁ, C. G. DA S.; LIMA, A. O.; SOUSA, A. M. R. de. O controle externo e o combate à corrupção na Gestão Pública de Guiné-Bissau. **Revista Controle - Doutrina e Artigos**, v. 17, n. 1, p. 143-169, 2019.

CRUZ, Dina Mendes Lopes de. **Transparência e obrigatoriedade da prestação de contas: um estudo comparativo entre os países Guiné-Bissau e Brasil**. 2016. – UNILAB, Redenção, 2016. 59f. Monografia (Graduação em Administração Pública) – Instituto de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-brasileira-ceara, Redenção, 2016.

DAWSON, M.; MARICUT-AKBIK, A. Procedural vs substantive *accountability* in EMU governance: between payoffs and trade-offs. **Journal of European Public Policy**, v. 28, n. 11, p. 1707–1726, 2020.

FERNANDES, Paula Medina. **Corrupção: Definição, Prevenção e combate – O caso de S. Tomé e Príncipe**. 2009. 174f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais, Jurídicas e Políticas) - Universidade de Aveiro, Portugal, 2009.

FREITAS, Daniel Paulo Paiva; BLANCHET, Luiz Alberto. A Adoção Explícita do *Compliance* pela Administração Pública Direta. **Revista do Direito Público**, v 15, n 3, p. 30-47, 2020.

GUINÉ-BISSAU. **Lei Orgânica do Tribunal de Contas da Guiné-Bissau** (Decreto-Lei n. 7 de 27 de novembro de 1992). Bissau: República da Guiné-Bissau, 1992.

GUINÉ-BISSAU. **Constituição da República da Guiné-Bissau**. Bissau: Assembleia Nacional Popular, 1996. Disponível em: <<https://www.parlamento.gw/leis/constituicao/constituicaoquine.pdf/view>>. Acesso em: 15 nov. 2021.

HALL, A. T.; FERRIS, G. R. Accountability and extra-role behavior. **Employee Responsibilities and Rights Journal**, v. 23, n. 2, p. 131–144, 2011.

- LOPES, G. B.; VALADARES, J. L.; AZEVEDO, R. R.; BRUNOZI JÚNIOR, A. C. Evidências de Isomorfismo e *Decoupling* na Gestão de Controladorias Municipais do Estado de Minas Gerais. **Advances in Scientific and Applied Accounting**, v. 13, n. 2, p. 89-111, 2020.
- MANGO, Felizberto Alberto. **Criação e Desenvolvimento de uma Instituição de Controle Externo na África: O Tribunal de Contas da Guiné-Bissau (1992-2018)**. 2020. 112f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, BR, 2020.
- NASCIMENTO, A. M.; REGINATO, L. Divulgação da informação contábil, governança corporativa e controle organizacional: uma relação necessária. **Revista Universo Contábil**, v. 4, n. 3, p. 25-47, 2008.
- OVERMAN, S.; SCHILLEMANS, T.; GRIMMELIKHUIJSEN, S. A validated measurement for felt relational *accountability* in the public sector: gauging the account holder's legitimacy and expertise. **Public Management Review**, v. 23, n. 12, p. 1-20, 2020.
- PAN, P.; PATEL, C. Formal *accountability*, perceived accountability, and aggressive reporting judgements. **Accounting and Business Research**, v. 52, n. 1, p. 1-27, 2020.
- PHILIP, M. Delimiting Democratic *Accountability*. **Political Studies**, v. 57, n. 1, p. 28-53, 2009.
- ROCHA, A. C. A realização da *accountability* em pareceres prévios do Tribunal de Contas de Santa Catarina. **Revista de Administração Pública**, v. 47, n. 4, p. 901-926, 2013.
- THOA, D. T. K.; NHI, V.V. Improving the quality of the financial accounting information through strengthening of the financial autonomy at public organizations. **Journal of Asian Business and Economic Studies**, v. 29, n. 1, p. 66-82, 2022.
- WANG, X. Assessing Administrative *Accountability*. **The American Review of Public Administration**, v. 32, n. 3, p. 350-370, 2002.
- WILLEMANN, M. M. **Accountability democrática e o desenho institucional dos Tribunais de Contas no Brasil**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020.
- ZUCCOLOTTO, Robson; TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho. **Transparência: aspectos conceituais e avanços no contexto brasileiro**. Brasília: **Enap**, 2019. 72 p.