

METODOLOGIA PARA A ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DAS DISPOSIÇÕES DA CONVENÇÃO INTERAMERICANA CONTRA A CORRUPÇÃO QUE FORAM SELECIONADAS NO ÂMBITO DA PRIMEIRA RODADA^[1]

24 de maio de 2002

INTRODUÇÃO

O Documento de Buenos Aires e o Regulamento e Normas de Procedimento da Comissão de Peritos do Mecanismo de Acompanhamento da Implementação da Convenção Interamericana contra a Corrupção (doravante denominados, conforme o caso, o *Documento de Buenos Aires*, o *Regulamento*, a *Comissão*, o *Mecanismo* e a *Convenção*) dispõem que a Comissão deverá “adotar uma metodologia para a análise da implementação das disposições da Convenção escolhidas para serem analisadas em cada rodada, com vistas a assegurar a obtenção de informação suficiente e confiável”.

No âmbito de sua primeira reunião, realizada no período de 14 a 18 de janeiro de 2002, a Comissão decidiu que, na primeira rodada, analisará a implementação pelos Estados Partes das seguintes disposições da Convenção: artigo III, parágrafos 1, 2, 4, 9 e 11; artigo XIV e artigo XVIII.

Ante o exposto, este documento apresenta a metodologia para a análise da implementação dessas disposições pelos Estados Partes. Com esse fim, refere-se ao objeto da análise na primeira rodada, ao âmbito do mesmo, aos critérios gerais e específicos que a orientarão, à possibilidade de visitas de acompanhamento, às considerações quanto ao alcance da análise de cada uma das disposições escolhidas, às fontes de informação, ao procedimento de análise, às recomendações e ao seu acompanhamento.

OBJETO DA ANÁLISE NO ÂMBITO DA PRIMEIRA RODADA

No contexto dos propósitos da Convenção e do Mecanismo, o objeto da análise na primeira rodada será fazer o acompanhamento da implementação em cada Estado Parte das disposições escolhidas, mediante a análise da existência de uma estrutura jurídica e de outras medidas para a aplicação de cada uma delas e, se existirem, uma primeira análise de seus resultados e progressos.

ÂMBITO DA ANÁLISE

A análise da implementação das disposições escolhidas na primeira rodada será realizada no âmbito das disposições da Convenção, do Documento de Buenos Aires e do Regulamento da Comissão.

CRITÉRIOS QUE ORIENTARÃO A ANÁLISE

Em cumprimento do disposto no Documento de Buenos Aires e no Regulamento da Comissão, a informação sobre a implementação das disposições escolhidas da Convenção pelos Estados Partes, será analisada levando em conta, principalmente, os critérios gerais e específicos que se descrevem a seguir.

CRITÉRIOS GERAIS

Os seguintes três critérios orientarão a análise geral e integral da implementação das disposições selecionadas da Convenção pelos Estados Partes:

1. Tratamento igualitário

De acordo com este critério, para a análise da informação sobre a implementação das medidas da Convenção selecionadas, o tratamento será igualitário e consistente para todos os Estados Partes. A fim de assegurar o cumprimento deste critério, em particular, serão tomadas as seguintes medidas em cumprimento do disposto no Documento de Buenos Aires e no Regulamento:

- a) Todos os Estados Partes serão analisados no âmbito da rodada e de acordo com os mesmos critérios e procedimento;
- b) O questionário será o mesmo para todos os Estados Partes; e
- c) Todos os relatórios dos países terão a mesma estrutura.

2. Equivalência funcional

A Comissão analisará as medidas tomadas por um Estado Parte quanto à aplicação das disposições específicas da Convenção para determinar se elas visam cumprir as obrigações e propósitos da mesma.

A esse respeito, a Comissão examinará a informação no âmbito do sistema e contexto jurídico específicos de cada Estado Parte; não examinará se as medidas são uniformes entre os diferentes Estados, mas sim, avaliará a equivalência destas na busca do cumprimento das finalidades indicadas.

3. Fortalecimento da democracia:

De acordo com este critério, a informação que se receber será analisada levando sempre em consideração que tanto a Convenção quanto o Mecanismo de Acompanhamento têm como propósitos promover, facilitar e fortalecer a cooperação entre os Estados Partes na prevenção, detecção, punição e erradicação da corrupção.

CRITÉRIOS ESPECÍFICOS

A implementação por um Estado Parte de cada uma das disposições selecionadas será analisada com base nos seguintes critérios específicos:

1. Progresso alcançado na implementação da Convenção

Com base neste critério, a Comissão analisará os progressos alcançados e, se houver, identificará as áreas em que for requerido avanço na implementação da implementação da Convenção.

Existência e disposições de uma estrutura jurídica e/ou de outras medidas

Com base neste critério, será analisado se o Estado Parte conta com uma estrutura jurídica e com outras medidas para a aplicação da respectiva disposição da Convenção.

Adequação da estrutura jurídica e/ou de outras medidas

Se o Estado Parte contar com uma estrutura jurídica e com outras medidas para a aplicação da respectiva disposição da Convenção, será examinado se elas são apropriadas para a promoção dos propósitos da Convenção: prevenir, detectar, punir e erradicar a corrupção.

Resultados da estrutura jurídica e/ou de outras medidas

Levando em conta este critério, será feita uma primeira análise dos resultados objetivos decorrentes da implementação da estrutura jurídica e de outras medidas existentes em um Estado Parte, no que se refere à aplicação de uma determinada disposição da Convenção.

POSSIBILIDADE DE VISITAS DE ACOMPANHAMENTO

No âmbito da primeira rodada será examinada a implementação das medidas selecionadas da Convenção de acordo com o previsto nesta metodologia.

Ao final desta rodada e para dar seguimento às disposições analisadas e recomendações formuladas, a Comissão poderá dispor a realização de visitas dos subgrupos de análise preliminar a todos os Estados Partes, em rodadas posteriores, de acordo com o disposto no artigo 32 do Regulamento. Neste caso, na metodologia que adotar para a respectiva rodada, a Comissão determinará os termos e condições em que serão realizadas essas visitas de acompanhamento.

CONSIDERAÇÕES SOBRE O ALCANCE DA ANÁLISE DAS DISPOSIÇÕES SELECIONADAS NO ÂMBITO DA PRIMEIRA RODADA

Para a análise das disposições selecionadas da Convenção para ser consideradas na primeira rodada, será levada em conta a seguinte divisão em áreas temáticas, bem como as considerações formuladas com relação a algumas das disposições escolhidas.

NORMAS DE CONDUTA E MECANISMOS PARA TORNAR EFETIVO O SEU CUMPRIMENTO

As primeiras duas disposições escolhidas pela Comissão para análise de sua implementação pelos Estados Partes estabelecem o seguinte:

“*Artigo III. - Medidas Preventivas* - Para os fins estabelecidos no artigo II desta Convenção, os Estados Partes convêm em considerar a aplicabilidade de medidas, em seus próprios sistemas institucionais, destinadas a criar, manter e fortalecer:

1. Normas de conduta para o correto, honrado e adequado cumprimento das funções públicas. Estas normas deverão ter por finalidade prevenir conflitos de interesses, assegurar a guarda e uso adequado dos recursos confiados aos funcionários públicos no desempenho de suas funções. Estabelecerão medidas e sistemas para exigir dos funcionários públicos que informem as autoridades competentes dos atos de corrupção nas funções públicas de que tenham conhecimento. Tais medidas ajudarão a preservar a confiança na integridade dos funcionários públicos e na gestão pública.
2. Mecanismos para tornar efetivo o cumprimento dessas normas de conduta.”

Dada a estreita relação entre estas duas medidas, elas serão analisadas conjuntamente.

A esse respeito, convém ressaltar que, de acordo com o disposto no parágrafo 1 do citado artigo III da Convenção, as normas de conduta:

- a) “Deverão ter por finalidade prevenir conflitos de interesses”;
- b) Além disso, deverão ter por finalidade “assegurar a guarda e uso adequado dos recursos confiados aos funcionários públicos no desempenho de suas funções” e
- c) “Estabelecerão medidas e sistemas para exigir dos funcionários públicos que informem as autoridades competentes dos atos de corrupção nas funções públicas de que tenham conhecimento.”

Cabe também ressaltar que, segundo o parágrafo 2 do mesmo artigo III, os mecanismos devem buscar “tornar efetivo o cumprimento dessas normas de conduta”.

Ante o exposto, a análise da implementação pelos Estados Partes das medidas a que se referem os parágrafos 1 e 2 do artigo III da Convenção será dividida de acordo com as três matérias acima mencionadas.

Com relação a cada uma delas, serão considerados a estrutura jurídica (parágrafo 1 do artigo III da Convenção) e os mecanismos (parágrafo 2) e órgãos de controle superior com respeito aos mesmos.

Para a análise das normas de conduta destinadas a prevenir conflitos de interesse e dos mecanismos para tornar efetivo o cumprimento das mesmas, se puderem ser identificados, poderá ser levado em conta se eles se referem aos diferentes momentos em que os conflitos de interesse possam surgir, isto é, antes da vinculação ao desempenho de funções públicas, durante sua execução e depois da cessação de exercício das mesmas.

SISTEMAS PARA A DECLARAÇÃO DE RECEITAS, ATIVOS E PASSIVOS

A segunda área temática se ocupará da análise da terceira disposição selecionada pela Comissão, a qual estabelece o seguinte:

“Artigo III.- Medidas Preventivas.- Para os fins expostos no artigo II desta Convenção, os Estados Partes convêm em considerar a aplicabilidade de medidas, dentro de seus próprios sistemas institucionais, destinadas a criar, manter e fortalecer:

(...)

“4. Sistemas para a declaração das receitas, ativos e passivos por parte das pessoas que desempenhem funções públicas em determinados cargos estabelecidos em lei e, quando for o caso, para a divulgação dessas declarações”.

Para a análise da implementação desta medida serão considerados a estrutura jurídica e, se existirem, os órgãos de controle superior que cumpram funções com relação à mesma.

ÓRGÃOS DE CONTROLE SUPERIOR

Nesta ocasião, a implementação do artigo III.9 da Convenção será analisado unicamente no que tenha a ver com os órgãos de controle superior encarregados de funções atinentes ao cumprimento das disposições previstas nos artigos 1, 2, 4 e 11 do artigo III da Convenção.

PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL

A terceira área temática se ocupará da análise da implementação da quinta disposição selecionada pela Comissão, a qual estabelece o seguinte:

“Artigo III. - Medidas Preventivas - Para os fins expostos no artigo II desta Convenção, os Estados Partes convêm em considerar a aplicabilidade de medidas, dentro de seus próprios sistemas institucionais, destinadas a criar, manter e fortalecer:

(...)

“11. Mecanismos para estimular a participação da sociedade civil e das organizações não-governamentais nos esforços para prevenir a corrupção”.

Para fins da análise da implementação desta disposição, além de sua consideração em geral, poderá ser levada em conta a seguinte classificação:

- a) **Mecanismos para o acesso à informação.** - A este respeito, serão examinados os mecanismos que regulem e facilitem o acesso da sociedade civil e das organizações não-governamentais à informação em poder ou sob o controle das instituições públicas, levando em conta que a possibilidade de obter essa informação é condição indispensável para que possam participar nos esforços destinados a prevenir a corrupção.
- b) **Mecanismos de consulta.** - A este respeito, serão examinados os mecanismos que permitam aos que desempenham funções públicas solicitar e receber reações da sociedade civil e das organizações não-governamentais, levando em conta a valiosa contribuição para os esforços destinados a prevenir a corrupção derivada destes mecanismos de consulta.
- c) **Mecanismos para estimular uma participação ativa na gestão pública.** - A este respeito, serão examinados os mecanismos que permitam a participação ativa da sociedade civil e das organizações não-governamentais nos processos de adoção de políticas e decisões públicas, como parte dos esforços destinados a prevenir a corrupção.
- d) **Mecanismos de participação no seguimento da gestão pública.** - A este respeito, serão examinados os mecanismos que permitam a participação da sociedade civil e das organizações não-governamentais no seguimento da gestão pública, a fim de alcançar os propósitos de prevenir, detectar, punir e erradicar os atos de corrupção pública.

ASSISTÊNCIA E COOPERAÇÃO

A quarta área temática refere-se à análise da implementação do artigo XIV da Convenção relacionada com a assistência e cooperação técnica recíprocas.

AUTORIDADES CENTRAIS

A quinta área temática refere-se à análise da implementação do artigo XVIII sobre as autoridades centrais para os propósitos da assistência e cooperação internacional previstas na Convenção.

FONTES DE INFORMAÇÃO

A análise da implementação das disposições selecionadas será realizada com base nas respostas ao questionário do respectivo Estado Parte, nos documentos apresentados por organizações da sociedade civil, em conformidade com o disposto no Regulamento da Comissão e qualquer outra informação pertinente que a Secretaria e os membros da Comissão receberem.

PROCEDIMENTO DE ANÁLISE

Para a análise da implementação pelos Estados Partes das disposições selecionadas da Convenção, será seguido o procedimento disposto no Regulamento da Comissão, em cumprimento do Documento de Buenos Aires.

RELATÓRIOS REFERENTES AOS PAÍSES

Os comentários que a Comissão formulará nos relatórios sobre cada país:

Farão referência a cada uma das áreas temáticas em que se divide o relatório, de acordo com as disposições cuja implementação se analisa.

Identificarão os progressos realizados e, se houver, as áreas em que se requer avanços na implementação da Convenção, com recomendações para que o Estado Parte tome as medidas que forem necessárias.

Farão referência às áreas em que o Estado Parte poderia solicitar ou receber cooperação ou assistência técnica, bem como aos recursos ou programas de que se tenha conhecimento neste campo e que possam ser de utilidade para o mesmo.

Serão suficientemente detalhados e específicos de modo a permitir o seguimento dos avanços com relação aos mesmos, em conformidade com o disposto no Documento de Buenos Aires, no Regulamento da Comissão e nesta metodologia.

DOCUMENTOS

As respostas dos Estados Partes ao questionário e os projetos de relatório serão traduzidos aos idiomas da Comissão.

Para os fins previstos no artigo 27 do Regulamento, recomenda-se que as respostas dos Estados Partes ao questionário não excedam de 25 páginas, podendo cada Estado Parte anexar os documentos que considere necessários, os quais serão distribuídos no idioma original. O Estado Parte também poderá anexar as traduções desses anexos aos outros idiomas da Comissão para que sejam distribuídas.

Além disso, recomenda-se que os relatórios referentes a cada país não excedam de 25 páginas.

[1]. Esta metodologia foi aprovada pela Comissão de Peritos do Mecanismo de Acompanhamento da Implementação da Convenção Interamericana contra a Corrupção, em sua Segunda Reunião, que foi realizada na sede da OEA, em Washington, D.C., Estados Unidos, de 20 a 24 de maio de 2002.