

PROJETO DE GUIA LEGISLATIVO:

ELEMENTOS BÁSICOS SOBRE A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL

INTRODUÇÃO.....	2
1. ACESSO À INFORMAÇÃO	3
1.1. Disposições gerais	3
1.2. Cumprimento	3
1.3. Supervisão	3
1.4. Pedidos de informação e exceções	3
1.4.1. <i>Procedimentos para o pedido de informação</i>	3
1.4.2. <i>Meios para a solicitação da informação e a resposta aos pedidos</i>	3
1.4.3. <i>Prazos finais de resposta</i>	
1.4.4. <i>Exceções à prestação de informações</i>	
1.5. Justificação da recusa	4
1.5.1. <i>Base legal da recusa</i>	4
1.5.2. <i>Justificação da recusa por escrito</i>	4
1.5.3. <i>Esclarecimentos prestados ao solicitante</i>	4
1.6. Mecanismos de impugnação e recurso	4
1.6.1. <i>Impugnação</i>	4
1.6.2. <i>Recurso</i>	4
1.7. Divulgação de medidas oficiais e exceções	5
1.7.1. <i>Obrigações de divulgar</i>	5
1.7.2. <i>Exceções</i>	5
1.8. Penalidades ou conseqüências da inadimplência	5
1.8.1. <i>Não cumprimento dos prazos finais</i>	5
1.8.2. <i>Recusa inadequada de solicitações</i>	5
1.8.3. <i>Não cumprimento da exigência de divulgação</i>	5
1.9. Cumprimento/monitoramento de sanções	6
2. MECANISMOS DE CONSULTA	6
2.1. Disposições gerais	6
2.2. Consulta prévia à tomada de decisão	6
2.3. Disposições específicas	6
2.4. Cumprimento	6
2.5. Meios de consulta e comunicação	6
2.6. Mecanismos de informação à sociedade civil	7
2.7. Formas de consulta	7
2.7.1. <i>Exigência da divulgação de projetos de medidas oficiais</i>	7
2.7.2. <i>Exigência de divulgação de projetos de lei</i>	7
2.7.3. <i>Referendum e plebiscito</i>	7
2.7.4. <i>Assembléias deliberativas</i>	7
2.7.5. <i>Composição de conselhos e comissões</i>	7
2.7.6. <i>Audiências públicas</i>	8
2.8. Penalidades e conseqüências da inadimplência	8
3. MECANISMOS DE INCENTIVO À EFETIVA PARTICIPAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	8
3.1. Disposições gerais	8
3.2. Reclamações	8
3.2.1. <i>Direito de apresentar reclamações</i>	8
3.2.2. <i>Prazos finais de resposta</i>	8
3.3. Cumprimento	8
3.4. Penalidades e conseqüências da inadimplência	9

3.5. Relatórios periódicos	9
3.6. Programas de treinamento	9
4. MECANISMOS DE INCENTIVO À EFETIVA PARTICIPAÇÃO NO ACOMPANHAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	9
4.1. Disposições gerais	9
4.1.1. <i>Acompanhamento, controle e avaliação do desempenho público</i>	9
4.1.2. <i>Cooperação entre os órgãos públicos e a sociedade civil</i>	9
4.1.3. <i>Cooperação entre os que exercem funções públicas e a sociedade civil</i>	9
4.2. Formas de participação	10
4.2.1. <i>Organização da sociedade civil e as organizações não-governamentais</i>	10
4.2.2. <i>Participação formal ou informal do cidadão</i>	10
4.2.3. <i>Requisitos para a participação</i>	10
4.3. Informação sobre atos de corrupção e mecanismos de proteção	10
4.3.1. <i>Obrigação de informar sobre atos de corrupção</i>	10
4.3.2. <i>Mecanismos de proteção</i>	10
4.4. Conflitos de interesses	10
4.5. Cumprimento	10
4.6. Penalidades e conseqüências da inadimplência	11
4.6.1. <i>Não cumprimento com medidas de proteção</i>	11
4.6.2. <i>Não cumprimento com disposições sobre conflitos de interesses</i>	11
4.7. Mecanismos de impugnação.....	11
4.7.1. <i>Petições ou ações judiciais</i>	11
4.7.2. <i>Procedimentos para petições ou ações judiciais</i>	11
4.7.3. <i>Processamento de petições ou ações judiciais</i>	11
4.8. Grupos de supervisão do cidadão	11
4.9. Relatórios periódicos	11
4.10. Programas de treinamento	12
4.11. Mecanismos de cooperação	12
4.12. Êxigência de divulgação	12

INTRODUÇÃO

Este guia refere-se aos elementos básicos que devem constar das estruturas jurídicas relacionadas com os mecanismos de participação da sociedade civil. Como o título sugere, trata-se de elementos básicos que devem fazer parte de uma estrutura jurídica, motivo por que a relação desses elementos não é definitiva..

O guia focaliza quatro diferentes seções que correspondem a: (1) acesso à informação; (2) mecanismos de consulta; (3) mecanismos de incentivo à participação da sociedade civil na administração pública; e (4) mecanismos de incentivo à participação da sociedade no acompanhamento da administração pública.

1. ACESSO À INFORMAÇÃO

Os elementos básicos desta parte do guia dizem respeito às disposições para a regulamentação do acesso da sociedade civil e das organizações não-governamentais a informações sobre o trabalho realizado pelos ocupantes de cargos públicos ou administradores de recursos do Estado, levando em conta que o acesso a essas informações é indispensável para que participem das ações de prevenção da corrupção.

1.1. Disposições gerais

Disposições que especifiquem que qualquer pessoa tem o direito de solicitar informações ou consultar documentos, ou deles obter cópia, relativos à conduta oficial de todos os órgãos ou indivíduos que ocupam cargos oficiais ou administram recursos do Estado.

1.2. Cumprimento

Disposições que especifiquem que autoridade ou órgão é responsável pelo cumprimento das disposições.

1.3. Supervisão

Disposições que especifiquem que órgão é responsável pela supervisão do acesso ao sistema de informação.

1.4. Pedidos de informação e exceções

1.4.1. Procedimentos para o pedido de informação

Disposições que estabeleçam procedimentos formais para a apresentação de solicitações ou pedidos de informação ou consulta ou obtenção de cópia de documentos. Essas disposições não devem ser restritivas a ponto de inibirem ou frustrarem possíveis pedidos de informação e, por conseguinte, é conveniente evitar a imposição de exigências tais como:

- a. a necessidade de o pedido ser apresentado pessoalmente;
- b. a necessidade de identificação;
- c. a necessidade de mostrar uma determinada disposição ou interesse;
- d. a necessidade de usar determinados formulários;
- e. a necessidade de o pedido ser apresentado num determinado tipo de linguagem formal;
- f. a necessidade de arcar com os custos das cópias das informações ou documentos solicitados.

1.4.2. Meios para a solicitação da informação e a resposta aos pedidos

Disposições que considerem a possibilidade de as solicitações ou pedidos de informação ou consulta ou cópia de documentos poderem ser atendidos e respondidos por meios como:

- a. correspondência;
- b. telefone;
- c. fax;
- d. Internet.

1.4.3. *Prazos finais de resposta*

Disposições que fixem prazos finais em que a autoridade ou órgão que receba o pedido de informação ou de consulta ou de cópia de um documento deva apresentar a decisão sobre o pedido e comunicar a resposta ao requerente.

1.4.4. *Exceções à prestação de informações*

Disposições que estabeleçam exceções específicas, limitadas e detalhadas em que a autoridade ou órgão que receba um pedido de informação ou de consulta ou de cópia de documentos possa negar o pedido com base exclusivamente na natureza confidencial da informação ou documentos solicitados, tais como os relacionados com as seguintes categorias:

- a. segurança nacional;
- b. ações judiciais;
- c. dados de empresas privadas;
- d. direitos individuais de privacidade.

1.5. Justificação da recusa

1.5.1 *Base legal da recusa*

Disposições que exijam que a recusa a um pedido com base em razões de confidencialidade seja específica e explicitamente disposta em lei.

1.5.2 *Justificação da recusa por escrito*

Disposições que exijam que a decisão de não atender a um pedido deva ser justificada por escrito.

1.5.3 *Esclarecimentos prestados ao solicitante*

Disposições que exijam que a razão alegada para a decisão de recusar o pedido seja apresentada ao solicitante.

1.6. Mecanismos de impugnação e recurso

1.6.1 *Impugnação*

Disposições que criem mecanismos para o requerente impugnar a decisão bem como procedimentos detalhando o funcionamento desses mecanismos.

1.6.2. *Recurso*

Disposições que possibilitem ao requerente recorrer da decisão num nível mais alto ou diferente, no âmbito tanto administrativo quanto judicial.

1.7. Divulgação de medidas oficiais e exceções

1.7.1. *Obrigação de divulgar*

Disposições que especifiquem a obrigação de que os órgãos que desempenham funções públicas ou administram recursos do Estado divulguem medidas oficiais de natureza geral sobre assuntos na sua esfera de competência, por um determinado período posteriormente às referidas medidas.

1.7.2. *Exceções*

Disposições que criem exceções específicas e limitadas à exigência de divulgação acima citada.

1.8. Penalidades ou conseqüências da inadimplência

1.8.1. *Não cumprimento dos prazos finais*

Disposições que estabeleçam penalidades e conseqüências para casos de inadimplência, inclusive:

- a. sanções ou penalidades contra os inadimplentes;
- b. declaração de incompetência para recusar-se a atender a um pedido após o transcurso de determinado período.

1.8.2. *Recusa inadequada de solicitações*

Disposições que estabeleçam conseqüências no caso de a confidencialidade ser inadequadamente invocada como base para a recusa, por uma autoridade ou órgão, a honrar um pedido de informação ou de consulta ou obtenção de cópia de documentos, tais como:

- a. sanções e penalidades contra os responsáveis;
- b. anulação do ato que nega o pedido;
- c. outras medidas.

1.8.3. *Não cumprimento da exigência de divulgação*

Disposições que estabeleçam conseqüências para o não cumprimento injustificado da exigência de divulgação, tais como:

- a. sanções ou penalidades contra os responsáveis;
- b. anulação da ação;
- c. outras medidas.

1.9. Cumprimento/monitoramento de sanções

Disposições que atribuam a um órgão ou autoridade específica a responsabilidade de monitorar a aplicação dessas sanções ou medidas.

2. MECANISMOS DE CONSULTA

Os elementos básicos constantes desta parte do guia dizem respeito a disposições que possibilitem às pessoas que exercem funções governamentais ou administram recursos do Estado solicitar e receber reações da sociedade civil e organizações não-governamentais, levando em conta a valiosa contribuição desses mecanismos de consulta para os esforços destinados a prevenir a corrupção.

2.1. Disposições gerais

Disposições que estabeleçam mecanismos de consulta que possam ser usados para prevenir, detectar, punir e erradicar a corrupção, para que aqueles que exercem funções governamentais ou administram recursos do Estado consultem a sociedade civil e as organizações não-governamentais sobre assuntos em sua esfera de competência.

2.2. Consulta prévia à tomada de decisão

Disposições que estabeleçam mecanismos de consulta anteriormente à tomada de decisões sobre assuntos públicos, de maneira que as autoridades ou órgãos públicos que façam essas consultas disponham de antecedentes suficientes para a tomada de decisões mais racionalmente e a sociedade civil e as organizações não-governamentais possam manifestar opiniões e recomendações a respeito das decisões tomadas.

2.3. Disposições específicas

Disposições que apresentem detalhes sobre:

- a. os assuntos que serão motivo da consulta;
- b. os critérios que determinarão quem deverá ser consultado;
- c. o peso atribuído às informações ou resultados da consulta.

2.4. Cumprimento

Disposições que tornem uma autoridade ou órgão específico responsável por assegurar o cumprimento das determinações relacionadas com os mecanismos de

consulta.

2.5. Meios de consulta e comunicação

Disposições que considerem a possibilidade de consulta à sociedade civil e às organizações não-governamentais a fim de facilitar a comunicação entre elas e os órgãos que desempenham funções públicas ou administram recursos do Estado, por meio de:

- a. correspondência;
- b. telefone;
- c. fax;
- d. Internet.

2.6. Mecanismos de informação à sociedade civil

Disposições que exijam que os órgãos que exercem funções públicas ou administram recursos do Estado disponham de mecanismos que lhes possibilite informar a sociedade civil e as organizações não-governamentais sobre a maneira de formular recomendações ou sugestões para melhorar seu desempenho e garantir a probidade do serviço. Essas disposições devem exigir que os órgãos públicos disponham de mecanismos que lhes possibilite considerar de maneira adequada as recomendações ou sugestões recebidas.

2.7. Formas de consulta

2.7.1. Exigência da divulgação de projetos de medidas oficiais

Disposições que criem para os órgãos que exercem funções públicas ou administram recursos do Estado a obrigação de divulgar projetos de medidas oficiais de natureza geral em assuntos de sua competência, por um determinado período, antes que as medidas sejam tomadas, de modo que no decorrer desse período a sociedade civil e as organizações não-governamentais possam formular observações, recomendações ou sugestões a respeito da matéria. Essas disposições devem exigir que as observações, recomendações ou sugestões recebidas sejam levadas em conta quando as medidas sejam tomadas.

2.7.2. Exigência de divulgação de projetos de lei

Disposições que criem a obrigação para os órgãos públicos de divulgar projetos de lei que digam respeito a????

2.7.3. Referendo e plebiscito

Disposições que possibilitem a participação direta do cidadão na tomada de decisões mediante referendo e plebiscito.

2.7.4. Assembléias deliberativas

Disposições que determinem a realização de reuniões públicas sobre questões específicas, de maneira que assuntos de interesse do público em geral possam ser

discutidos bem como que se possa recolher a opinião dos presentes.

2.7.5. *Composição de conselhos e comissões*

Disposições que ofereçam à sociedade civil e às organizações não-governamentais a oportunidade de fazer parte de conselhos ou comissões consultivas de órgãos públicos. Essas disposições devem também determinar o peso a ser atribuído à participação de cidadãos privados nesses conselhos ou comissões.

2.7.6. *Audiências públicas*

Disposições que determinem a realização de audiências públicas por aqueles que exercem funções públicas ou administram recursos do Estado, em que a sociedade civil e as organizações não-governamentais possam manifestar sua opinião, queixas e recomendações com relação a medidas públicas. Essas disposições devem também estabelecer o peso a ser atribuído ao que seja ouvido em audiências dessa natureza.

2.8. Penalidades e conseqüências da inadimplência

Disposições que fixem penalidades e conseqüências a serem aplicadas pelo não cumprimento das obrigações relacionadas com os mecanismos de consulta, tais como:

- a. sanções contra os responsáveis;
- b. anulação das medidas;
- c. outros tipos de ação.

3. MECANISMOS DE INCENTIVO À EFETIVA PARTICIPAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Esta parte do guia refere-se aos mecanismos que possibilitem a efetiva participação da sociedade civil e das organizações não-governamentais em processos de tomada de decisões públicas como parte dos esforços destinados a prevenir a corrupção.

3.1. Disposições gerais

Disposições que estabeleçam a obrigação para os órgãos que desempenham funções públicas de dispor de mecanismos que lhes possibilite incentivar a sociedade civil e as organizações não-governamentais a apresentar recomendações e sugestões com vistas a melhorar seu desempenho e garantir a integridade de sua administração.

3.2. Reclamações

3.2.1. *Direito de apresentar reclamações*

Disposições que determinem que as queixas e reivindicações das pessoas com

respeito ao desempenho das funções relativas ao seu cargo sejam recebidas, processadas e solucionadas.

3.2.2. *Prazos finais de resposta*

Disposições que exijam que decisões fundamentadas relativas às queixas e reivindicações acima sejam emitidas num período especificado.

3.3. Cumprimento

Disposições que determinem que uma autoridade ou órgão especial monitore o cumprimento das obrigações acima citadas.

3.4. Penalidades e conseqüências da inadimplência

Disposições que estabeleçam sanções e conseqüências pelo não cumprimento das determinações relacionadas com o incentivo à efetiva participação na administração pública, inclusive:

- a. sanções ou penalidades contra os inadimplentes;
- b. incompetência para recusar-se a atender a um pedido após o transcurso de um determinado período.

3.5. Relatórios periódicos

Disposições que exijam que os órgãos que desempenham funções públicas divulguem relatórios periódicos sobre o processamento de solicitações, recomendações ou sugestões formuladas pela sociedade civil e pelas organizações não-governamentais com relação a sua administração e às medidas adotadas em decorrência da avaliação dessas funções.

3.6. Programas de treinamento

Disposições relacionadas com programas de treinamento para membros da sociedade civil e das organizações não-governamentais, com o propósito de incentivar e facilitar sua participação na administração pública.

4. MECANISMOS DE INCENTIVO À EFETIVA PARTICIPAÇÃO NO ACOMPANHAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Os elementos básicos constantes desta parte do guia referem-se a disposições que possibilitam a participação efetiva da sociedade civil e das organizações não-governamentais no acompanhamento da tomada de decisões públicas, como parte dos esforços destinados a prevenir a corrupção.

4.1. Disposições gerais

4.1.1. *Acompanhamento, controle e avaliação do desempenho público*

Disposições que criem mecanismos para facilitar, promover e obter a participação efetiva da sociedade civil e das organizações não-governamentais no acompanhamento, controle e avaliação do desempenho público das pessoas que exercem funções públicas ou administram recursos do Estado.

4.1.2. *Cooperação entre os órgãos públicos e a sociedade civil*

Disposições que criem mecanismos para que a sociedade civil e as organizações não-governamentais que executam atividades de acompanhamento, controle e avaliação de desempenho público para evitar a corrupção possam cooperar com os órgãos e organismos estatais responsáveis por prevenir, detectar, investigar, punir e erradicar atos de corrupção.

4.1.3. *Cooperação entre os que exercem funções públicas e a sociedade civil*

Disposições que requeiram que aqueles que exercem funções públicas ou administram recursos do Estado permitam e facilitem a execução do trabalho da sociedade civil e das organizações não-governamentais no acompanhamento, controle e avaliação de sua conduta pública, no contexto estabelecido em lei, e com elas cooperem.

4.2. Formas de participação

4.2.1. *Organização da sociedade civil e as organizações não-governamentais*

Disposições que especifiquem como a sociedade civil e as organizações não-governamentais podem usufruir dos mecanismos criados para a sua participação no acompanhamento, controle e avaliação do desempenho de pessoas que exercem funções públicas ou administram recursos do Estado.

4.2.2. *Participação formal ou informal do cidadão*

Disposições que permitam a participação de indivíduos ou de um grupo informal de indivíduos ou de cidadãos formalmente organizados.

4.2.3. *Requisitos para a participação*

Disposições que formulem requisitos para a participação de um indivíduo ou de um grupo informal, como, por exemplo, registro perante uma autoridade específica.

4.3. Informação sobre atos de corrupção e mecanismos de proteção

4.3.1. *Obrigação de informar sobre atos de corrupção*

Disposições que incentivem a sociedade civil e as organizações não-governamentais a informar os órgãos públicos responsáveis por prevenir, detectar, investigar, punir e erradicar atos de corrupção sobre quaisquer casos de corrupção de que tenham conhecimento.

4.3.2. *Mecanismos de proteção*

Disposições que exijam desses órgãos públicos a proteção daqueles que informem de boa-fé sobre atos de corrupção.

4.4. Conflitos de interesses

Disposições que considerem situações tais como conflitos de interesses que alguns membros da sociedade civil ou organizações não-governamentais possam experimentar em virtude de vínculos familiares, comerciais ou de amizade, ou relações de inimizade, que envolvam ocupantes de funções públicas que sejam objeto de acompanhamento, controle ou avaliação.

4.5. Cumprimento

Disposições que determinem que uma autoridade ou organismo específico assegure o cumprimento:

- a. dos mecanismos de proteção em vigor relacionados com a informação sobre atos de corrupção;
- b. das cláusulas de conflito de interesses em vigor relacionadas com a participação da sociedade civil.

4.6. Penalidades e conseqüências da inadimplência

4.6.1. Não cumprimento com medidas de proteção

Disposições que determinem sanções e conseqüências pelo não cumprimento das obrigações de proteção com respeito àqueles que informem sobre atos de corrupção.

4.6.2. Não cumprimento com disposições sobre conflitos de interesses

Disposições que estabeleçam sanções e conseqüências pelo não cumprimento das cláusulas de conflito de interesses em vigor, relacionadas com a participação da sociedade civil.

4.7. Mecanismos de impugnação

4.7.1. Petições ou ações judiciais

Disposições que possibilitem medidas a serem tomadas pela sociedade civil ou pelas organizações não-governamentais com o propósito de participar efetivamente da prevenção da corrupção, tais como petições ou processos para descartar, alterar ou corrigir qualquer medida pública inadequada ou que se oponha ao bem comum ou cause dano a bens do Estado.

4.7.2. Procedimentos para petições ou ações judiciais

Disposições que detalhem os procedimentos necessários à apresentação de petições ou processos para descartar, alterar ou corrigir qualquer medida pública

inadequada ou que se oponha ao bem comum ou cause dano a bens do Estado.

4.7.3. *Processamento de petições ou ações judiciais*

Disposições que detalhem como as petições ou processos acima são encaminhados.

4.8. **Grupos de supervisão do cidadão**

Disposições que estabeleçam mecanismos para que os cidadãos possam participar diretamente da vigilância e avaliação de ações públicas, tais como a formação de grupos de supervisão do cidadão que monitorem a execução de obras públicas ou a auditoria do desempenho público.

4.9. **Relatórios periódicos**

Disposições que determinem que os órgãos que desempenham funções públicas ou administram recursos do Estado preparem relatórios periódicos relativos à consideração de petições, recomendações ou sugestões da sociedade civil e das organizações não-governamentais sobre o andamento do seu trabalho e sobre as medidas adotadas em decorrência dele.

4.10. **Programas de treinamento**

Disposições relacionadas com programas de treinamento para membros da sociedade civil e organizações não-governamentais a fim de incentivar e facilitar sua participação no acompanhamento da administração pública.

4.11. **Mecanismos de cooperação**

Disposições relativas a mecanismos que incentivem e facilitem a cooperação com as seguintes entidades, a fim de realizar estudos sobre questões presentes na prevenção da corrupção:

- a. organizações acadêmicas;
- b. centros de pesquisa;
- c. grupos jornalísticos;
- d. outras organizações da sociedade civil de âmbito nacional ou internacional no país.

4.12. **Exigência de divulgação**

Disposições relacionadas com mecanismos destinados a tornar os cidadãos conscientes da importância da participação no acompanhamento de ações públicas mediante a divulgação de atos de corrupção e a eliminação da tolerância desses atos ou de ações que os incentivem, inclusive:

- a. campanhas de conscientização pela mídia;

b. informações em centros educacionais e órgãos públicos.