

Estudio de la conformidad entre el ambiente brasileiro y la Convención Interamericana contra la Corrupción de la OEA

Marzo/2006

Pedro Lehmann Baracui

Introducción

El presente Estudio tiene como objetivo, un nuevo examen respecto de la conformidad entre la legislación y el ambiente institucional brasileiro con la Convención, especialmente en algunos artículos e incisos, según la consideración del Comité de Expertos del MESICIC (Mecanismo de Seguimiento de la Convención Interamericana de Combate a la Corrupción). Los artículos seleccionados para su consideración, son los correspondientes al artículo III, puntos 1, 4, 9 y 11, y al artículo XIV, puntos 1 y 2.

Transparência Brasil, en abril de 2003,¹ ya había realizado un Estudio de Conformidad entre la legislación y el ambiente institucional, con la Convención Interamericana de Combate a la Corrupción en el cual se examinaron todos los puntos de este instrumento, a efectos de determinar la concordancia entre de la legislación brasileira y de las instituciones encargadas de implementarlas hasta aquel momento.

Ahora, procuramos evaluar el ambiente institucional en su aspecto formal y legal, pero también, en su actuación práctica. Se trata de un aspecto difícil de analizar, fundamentalmente debido a la falta de informaciones y estadísticas sobre la actuación de los órganos de control. Buscamos la mayor cantidad de información posible, y en función de esto, todas aquellas que fueron localizadas están incluidas en el presente Estudio. La identificación de las legislaciones que responden a las exigencias de la Convención, indica que las condiciones formales para la conformidad entre éstas, están dadas; sin embargo, no implica que se verifique su cumplimiento práctico en todos los casos. De poco sirve la intención expresa en la ley, si el Estado no organiza los medios materiales para ejecutar aquello que está determinado por las normas.

Esto es válido en relación a las obligaciones contenidas en los artículos que estarán siendo examinados, y especialmente para el análisis de los artículos III.1 (Normas de conducta para un correcto desempeño, honrado y adecuado a las funciones públicas), III.4 (Sistemas para la declaración de los estados patrimoniales rentas, activos y pasivos por parte de las personas que desempeñan funciones públicas), y III.9 (Órganos de control superior, a fin de desarrollar mecanismos modernos para prevenir, detectar, punir y erradicar prácticas de corrupción).

Federación

En primer lugar, al analizar lo que ha hecho **Brasil** (en la nación, en contrapartida a lo realizado por el gobierno federal) en lo tocante al combate contra la corrupción, es necesario tener en mente algunas características esenciales del Estado brasileiro. Se trata de un Estado

¹ Leovegildo Morais y otros: "Estudio de conformidad del ambiente institucional brasileiro con la Convención Interamericana Contra la Corrupción de la Organización de los Estados Americanos, 2003". Transparência Brasil, 2003 (<http://www.transparencia.org.br/docs/OEA.html>).

federal extremadamente descentralizado, hecho que se evidencia a través de la existencia de tres niveles de entes federados: la Nación, 27 estados-miembros y 5561 Municipios.²

Cada uno de los Estados posee una Asamblea Legislativa, y cada uno de los municipios cuenta con una Cámara de Concejales – con competencias específicas definidas en la Constitución Federal. Además, existe un órgano correspondiente al poder ejecutivo para cada Estado y para cada municipio; una Justicia Estadual en cada estado, para la totalidad de los casos, y una Justicia Federal para los casos en que la Nación y sus entidades, estén vinculadas.

La descentralización y división de competencias, torna aún más ardua la tarea de establecer políticas uniformes de combate a la corrupción, pues tales alcances son compartidos en gran parte, por los entes políticos de los tres niveles de gobierno. Las alternativas para que se establezcan reglas uniformes, se encuentran en la legislación penal o civil, por ejemplo son aquellas cuya competencia pertenecen exclusivamente a la Nación que obliga a todos, o mediante alteraciones en la propia Constitución Federal. Este último camino, por su parte, demanda enormes esfuerzos políticos para soslayar las resistencias, lo cual es difícil cuando se trata de temas impopulares en el medio político, tal como es el combate a la corrupción – operación en la cual, el beneficiado siempre es alguien que controla la estructura del Estado.

Para tener una idea de lo que implica tal descentralización y el esfuerzo necesario para abrazar el tema que comprende este estudio, sólo basta mencionar que el mayor Producto Bruto Interno (y, consecuentemente, el presupuesto) de la federación, es obviamente el de la Nación³ (R\$ 1,556 trillones); el segundo y tercer PIBs corresponden a las dos mayores Estados (São Paulo: R\$ 494,814 billones; Río de Janeiro: R\$190,384 billones); pero el cuarto mayor PIB del país, es el de un municipio (Municipio de São Paulo: R\$ 146,855 billoes).

El presupuesto del estado de São Paulo, el segundo mayor del país, fue de R\$ 69,6 billones en el 2005⁴, mientras que el de la ciudad de São Paulo, el cuarto mayor del país, alcanzó los R\$ 16,7 billones⁵. A partir de esto, es posible imaginar que los problemas con la corrupción afligirán a la administración federal con una dimensión no muy distinta de la que corresponde a los Estados y grandes municipios. Todos ellos están provistos de competencia para poder adoptar leyes y medidas administrativas dentro de sus respectivas esferas de poder, en el área del control de sus procedimientos y funcionarios.

Para analizar o evaluar la autonomía municipal en Brasil, basta observar la elevada (mayor al 90%) proporción de municipios que poseen con carácter de obligatoriedad los cuatro instrumentos financieros legales a saber: Ley Orgánica del Municipio, Plan Plurianual de Inversiones, Ley de Directrices Presupuestarias y la Ley del Presupuesto Anual.⁶

Dos investigaciones realizadas en el 2002 y 2003 por Transparência Brasil, entre empresas privadas, mostraron que los problemas referentes a la corrupción en licitaciones públicas, son

² CENSO IBGE, 2000 (<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2000/default.shtm>).

³ IBGE, “Cuentas regionales de Brasil 2003” (<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/contasregionais/2003/tabela02.pdf>) e (<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/pibmunicipios/2003/tab02.pdf>).

⁴ Conforme noticia en el sitio de Internet del Gobierno del Estado de São Paulo: (<http://www.saopaulo.sp.gov.br/sis/lenoticia.php?id=59680>).

⁵ Conforme el sitio de internet de la Prefectura (o Municipalidad) de São Paulo: (http://www.prefeitura.sp.gov.br/portal/a_cidade/noticias/index.php?p=4803).

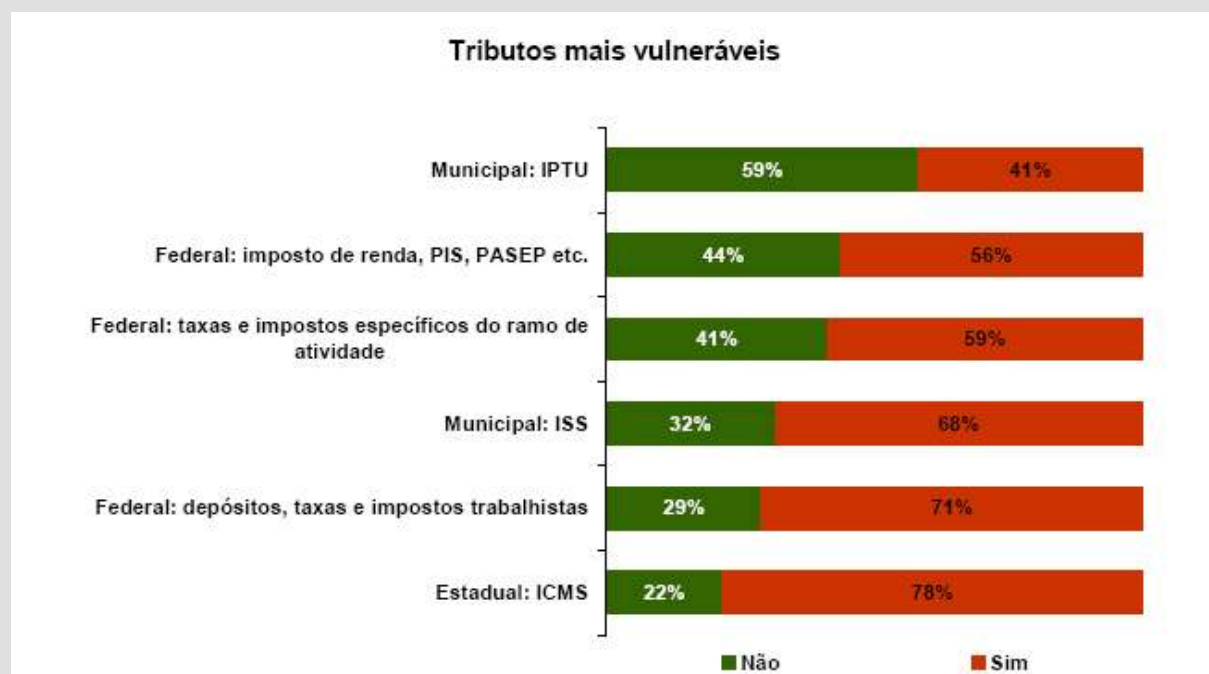
⁶ IBGE, “Perfil de los Municipios Brasileños - Gestión Pública 2001” (<http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/12112003munic2001html.shtm>)

considerados como más graves en el plano estadual que en el federal. Los resultados de la encuesta correspondiente al 2003 fueron las siguientes:

Según su experiencia, la corrupción en licitaciones, es un grave problema en el ámbito...

	Municipal	Estadual	Federal
No	10%	3%	8%
Sí	90%	98%	93%

Igualmente, la corrupción en la recaudación tributaria, se manifestó más presente en el plano estadual.⁷ Obsérvese además, la vulnerabilidad del Impuesto Sobre los Servicios (municipales), el cual aparece en la tercera ubicación en la lista.

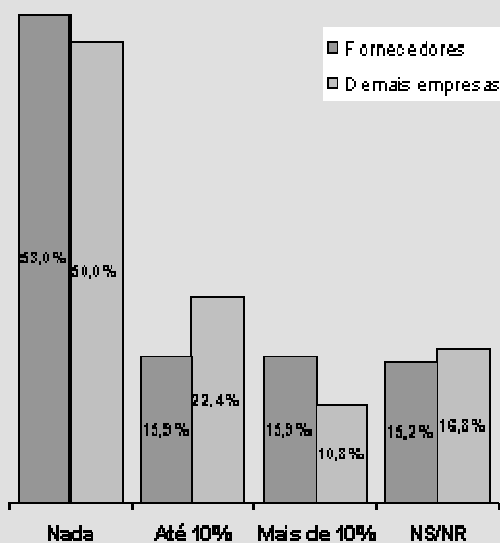


Todos los datos empíricos aquí disponibles, señalan la gravedad del problema de la corrupción en las tres esferas. Una amplia investigación realizada en el municipio de São Paulo, en 2002, en el ámbito de una asociación entre la Municipalidad o Prefeitura, el Banco Mundial y Transparência Brasil, ayudó a exhibir como y donde la corrupción, afecta las relaciones entre la administración y la comunidad. Por ejemplo, se investigó el monto en cuanto a recursos – gastado en tiempo y valor proporciona l- de las empresas con sede en la propia ciudad, donde las firmas o empresas invierten en la obtención de favores particulares en el trato con la Municipalidad. Los siguientes gráficos, resumen la situación reportada:⁸

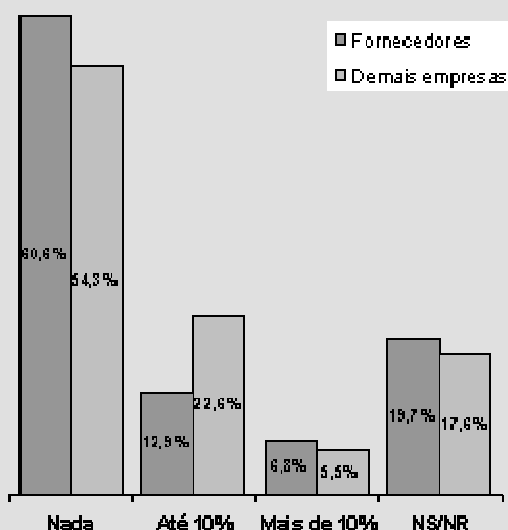
Porcentaje del tiempo concedido para la atención a funcionarios públicos

⁷ Claudio Weber Abramo: “Corrupción en Brasil: La perspectiva del sector privado, 2003”. Transparência Brasil y Kroll (abril de 2004). <http://www.transparencia.org.br/docs/perspec-privado-2003.pdf>.

⁸ Bruno Wilhelm Speck y Claudio Weber Abramo (coords.): “Corrupción en la municipalidad de São Paulo – Relevamiento de percepciones, experiencias y valores”. PMSP, Banco Mundial y Transparência Brasil, 2003. (<http://www.transparencia.org.br/docs/PMSP.pdf>; también disponible en el sitio del Instituto del Banco Mundial).



Porcentaje de facturación concedido para la atención a funcionarios públicos



Frente a esta realidad en la Municipalidad de São Paulo, que recibe una atención sistemática de los medios de prensa; imaginemos en el resto de las municipalidades brasileras, que sin dudas están mucho menos sujetas a escrutinios.

Conocer la configuración descentralizada del Estado brasileiro, y saber que la consecuente dispersión trae consigo dificultades para la implementación de cualquier política a nivel nacional, es fundamental para analizar los programas y políticas adoptadas contra la corrupción.

Se debe mencionar también, la existencia de un reciente esfuerzo legislativo, concentrado en los últimos cinco años o un poco más, en establecer una estructura formal más adecuada para el control de las acciones de la Administración Federal y de algunos gobiernos regionales o locales.

Así, por ejemplo, son parte de ese esfuerzo, en el gobierno nacional: el “Sistema de Corrección del Poder Ejecutivo Federal” establecido por un decreto presidencial en el 2005, y por el “Código de Conducta de la Alta Administración”, publicado por decreto en el 2000. Estas son reglas que alcanzan sólo a uno de los niveles del gobierno: el Federal; y específicamente de uno de los poderes: el Ejecutivo.

Tales reglas, no afectan a las administraciones de los 27 Estados, ni al resto de los cinco mil municipios existentes en el país y ni tampoco recaen en forma obligatoria sobre los agentes de los poderes legislativos (existentes en los tres niveles) y judicial (federal y estadual).

Una acción de fiscalización de la CGU en los municipios definidos por sorteo, demuestra la dimensión del desafío: entre los sesenta municipios investigados en el 17° sorteo (16/08/2005), hay indicios de desvíos en treinta informes analizados por Transparência Brasil – en licitaciones públicas, en la forma de almacenar medicamentos, en la destinación de las cuentas transferidas por el gobierno federal, etc.⁹

Así, de esta forma, podemos afirmar que a las tres esferas del poder Ejecutivo brasileiro, les incumbe la responsabilidad de hacer más de lo que han hecho para establecer mecanismos para la prevención de la corrupción. Aún así, esto no quiere decir necesariamente, que el gobierno federal, de estados o de municipios específicos, hayan dejado de editar normas de conducta o de implementar mecanismos burocráticos volcados para implementarlas en su propia esfera de poder. Esta aparente contradicción, se diluye al comprender que la forma del Estado brasileiro es compleja, y que en consecuencia requiere acciones complejas en la misma medida.

A pesar de que la responsabilidad del gobierno Federal no puede ser extendida a las otras esferas, a él le cabe propugnar la completa implementación de la Convención, junto al resto de los entes federados (Estados y municipios) y poderes (legislativo o judicial), aunque no sea responsable directo de su implementación en los otros niveles de gobierno y en los otros poderes, considerándose especialmente que el ente al cual se le obliga internacionalmente por medio la Convención, es la Nación Federal.

En este sentido, en Enero de 2006, nace la Secretaría Nacional de Prevención a la Corrupción y de Informaciones Estratégicas, la cual es parte de la estructura de la “Controladuría-General de la Nación“,. Las competencias de esta secretaría, comprende: el incremento de la transparencia en la administración, el fomento del control social, la prevención de los conflictos de interés, y el tratamiento de inteligencia de informaciones estratégicas, además del seguimiento de la evolución patrimonial de los agentes públicos federales. De esta forma, se comienza el tratamiento del combate a la corrupción como una cuestión estratégica - posición que siempre fue defendida por Transparência Brasil).

Además de las ya expuestas, aún serán necesarias otras acciones. Como estímulos e incentivos financieros a los entes que contemplen instrumentos de combate a la corrupción acordes a los moldes preestablecidos por la Convención Interamericana. En este sentido por ejemplo, la Nación podría preparar a la sociedad y a los agentes públicos del país sobre las responsabilidades de cada ente a respecto de dicho tema, e incentivar la implementación de la Convención en todo el país, facilitando inclusive, la adopción de una política más uniforme de combate a la corrupción.

Normas

⁹ Ver en: <http://www.cgu.gov.br/index.htm>.

De manera general, muchas de las leyes más importantes implementadas para concretar el cumplimiento de la Convención, fueron promulgadas y están en vigor. De hecho, hay normas generales, que se pueden aplicar a la totalidad de los agentes públicos de todos los entes federados y de todos los poderes, que prevén normas de conducta para el correcto desempeño de las funciones públicas y además hay muchas otras dirigidas a los servidores de la Administración federal, que también merecen mención.

Las normas válidas más importantes para cualquier agente público en Brasil, pueden ser identificadas mediante:

→ el Código Penal, que tipifica los crímenes practicados por un funcionario público contra la administración en general, entre los cuales, las conductas de: apropiación indebida de recursos de los cuales tiene o posee en razón de su función (artículo 312, crimen de peculado), exigencia de ventajas indebidas a causa de la función (artículo 316, crimen de concusión), de solicitar o recibir ventajas indebidas (corrupción pasiva, artículo 317) en razón de su cargo en la función pública, de dejar a un funcionario, por indulgencia, de responsabilizar a un subordinado que haya cometido alguna infracción en el ejercicio del cargo o cuando sea por motivos de falta de competencia, o por no llevar el hecho al conocimiento de las autoridades competentes (condescendencia criminosa, artículo 320), de patrocinar intereses privados frente a la administración (abogacía administrativa, artículo 321) etc.

Es importante mencionar que el gobierno federal, en Junio del 2005, presentó al Congreso, un proyecto de ley -aún no aprobado-, clasificando una conducta de enriquecimiento ilícito como crimen contra la Administración, incluyendo en el Código Penal, el artículo 317-A:

(Art. 317-A. Poseer, mantener o adquirir, para sí mismo o para otro, el funcionario público injustificadamente, bienes o valores de cualquier naturaleza, incompatibles a su renta o a la evolución de su patrimonio: Pena – reclusión, de tres a ocho años y multa. Párrafo único. Incurrir en las mismas penas, el funcionario público que, aunque no esté figurando como propietario o poseedor de los bienes o valores en los propios registros haga uso de ellos injustificadamente, de modo tal que permita atribuírsele su efectiva posesión o propiedad.)

→ A. Ley de la Improbidad Administrativa (Ley nº 8.429/1992), que define e impone punición a los actos de enriquecimiento ilícito en el ejercicio de la función pública, a los actos que causan perjuicio al erario y los actos que violan los principios y/o valores constitucionales de la administración pública – y que pueden ser practicados por cualquier agente público, en cualquier condición.

→ E. Ley Complementaria 101, del 2002, denominada “Ley de Responsabilidad Fiscal”, que establece obligaciones de transparencia, control y fiscalización de la gestión fiscal y, que entre otras medidas, exige que las cuentas presentadas por el Jefe del poder ejecutivo, estén disponibles durante todo el ejercicio, para consulta y apreciación de los ciudadanos y de instituciones de la sociedad (artículo 49).

→ Además, merece referencia el antiguo Decreto-Ley Nº 201, de 1967, que previniendo el conflicto de intereses entre otras faltas, establece los crímenes de responsabilidad de los Alcaldes Municipales e “ilícitos político-administrativos” de alguno de éstos mandatarios.

Entre muchas otras normas aplicables a los servidores de la Administración federal, tenemos:

→ el Estatuto del servidor público (Ley Nº 8.112, de 1990) contempla diversas formas de conflictos de intereses, clasificándolos como falta grave del servidor federal y posibilitando su despido;

- el Código de Conducta de la Alta Administración (de 2000), *código de adhesión*, que establece reglas básicas para evitar el conflicto de intereses públicos y privados, y limitaciones a las actividades profesionales posteriores al ejercicio del cargo público;
- el Código de Ética del Servidor Público Civil Federal (Decreto n° 1.171/1994);
- Finalmente se puede mencionar el Código de Conducta Ética de los Agentes Públicos que se encuentran en el ejercicio de la Presidencia y Vice-Presidencia de la República (Decreto 4.081/2002).

Instituciones de control

Para controlar todo este bagaje ético-normativo impuesto a los servidores federales, hay un sistema burocrático de control interno en la administración federal. La Comisión de Ética Pública, creada por Decreto, el 26 de Mayo de 1999, controla 1.312 autoridades del primer y segundo escalafón, por medio de sus declaraciones de bienes y rentas, realizadas para estos fines.

La Auditoría-General de la Nación, creada por el Decreto n° 4.490/2002 en la estructura regimental de la antigua “Corregiduría-General de la Nación (que después pasó a ser denominada “Controladuría-General de la Nación), tiene bajo su competencia: el emitir informes sobre representaciones relacionadas con procedimientos y acciones de agentes públicos, órganos y entidades del Poder Ejecutivo Federal; proponer la adopción de medidas para la corrección y la prevención de fallas y omisiones de los responsables de la inadecuada prestación del servicio público; producir estadísticas indicativas del nivel de satisfacción y aprobación de los usuarios de los servicios públicos prestados en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal a partir de manifestaciones recibidas; contribuir con la divulgación de las formas de participación popular en el seguimiento y fiscalización de la prestación de los servicios públicos; congrega y orienta la actuación de las demás unidades de auditoría de los órganos y entidades del Poder Ejecutivo Federal.

El año pasado, fue establecido el “Sistema de Corrección del Poder Ejecutivo Federal” (Decreto 5480, de 2005), encabezado por la Controladuría-General de la Nación (creada por la Medida Provisoria n° 2.143-31, de 2001) y corporeizado por una corregiduría en cada Ministerio, donde los corregidores, serán designados por el Ministro de Estado del Control y de la Transparencia.

El Decreto 5.483, del 2005 reglamentó la Sindicatura Patrimonial, prevista en la Ley 8.429 de 1993, el cual consiste en un procedimiento de control que pretende precisar los casos de enriquecimiento ilícito de los servidores públicos, a partir de señales exteriores de riqueza. Compara y analiza la remuneración del servidor, de sus parientes y su patrimonio en sí, o su nivel de vida, a fin de verificar posibles incompatibilidades. Este trabajo será posible a través de un convenio que será firmado entre la Controladuría-General de la Nación y la Secretaría de la Dirección General Impositiva, así como de la identificación de operaciones financieras sospechosas, realizadas por el Consejo de Control de Actividades Financieras (COAF), en la unidad de inteligencia financiera de Brasil.

En Enero del 2006, el gobierno federal creó por decreto, una Secretaría Nacional de Prevención a la Corrupción y de Informaciones Estratégicas, que es parte de la reestructuración de la Controladuría-General de la Nación.

También hay otras iniciativas en el ámbito nacional que deben ser mencionadas, tales como:

La Controladuría-General de la Nación, está comenzando un trabajo de elaboración de los criterios para definir las “Personas Políticamente Expuestas”, que estarán bajo la fiscalización

más atenta de los bancos y órganos de control, especialmente respecto de sus movimientos financieros. La acción está en el ámbito de aplicación de la Convención de la ONU contra la Corrupción, y de la Recomendación N° 6 del Grupo de Acción Financiera sobre Lavado de Dinero¹⁰ (GAFI) y englobará funciones y cargos de los tres poderes y de los tres niveles de la federación, inclusive a parientes de los agentes públicos. Estas acciones, corresponden a la meta número 1 de la Estrategia Nacional de Combate al Lavado de Dinero y Recuperación de Activos (ENCLA), las cuales envuelven a toda la estructura estatal federal de prevención y combate al crimen de los tres poderes, y de algunas entidades de la sociedad civil.¹¹

En Enero, conforme lo mencionado, fue creada la Secretaría Nacional de Prevención a la Corrupción y de Informaciones Estratégicas (Decreto 5.683, del 24 de Enero del 2006) dentro de la estructura de la CGU. Entre sus alcances y competencias, se considera el aumento de la transparencia en la administración, el fomento del control social, la prevención de los conflictos de interés y el tratamiento de inteligencia a informaciones estratégicas, además del seguimiento de la evolución patrimonial de los agentes públicos federales, en vistas a observar la existencia de señales externas de riqueza e identificar eventuales incompatibilidades con su renta declarada. En el proceso de estructuración de la nueva Secretaria, Transparência Brasil participará como consultora, cooperando en la definición de sus objetivos estratégicos, y en su configuración institucional. Uno de los focos del trabajo conjunto de la CGU y Transparência Brasil, bajo la nueva estructura burocrática, será el diseño de un “mapa de riesgo de la corrupción en las instituciones públicas”, a partir del cual podrán ser identificadas e implementadas las acciones prioritarias.

Complementa la estructura del gobierno federal, el Departamento de Recuperación de Activos y Cooperación Jurídica Internacional (DRCI - creado por medio del Decreto n. ° 4.991, del 18 de Febrero de 2004), subordinado a la Secretaría Nacional de Justicia (SNJ) del Ministerio de la Justicia. El Departamento tiene como principales funciones, definir políticas y desarrollar la cultura de combate al lavado de dinero. El objetivo de, la recuperación de activos enviados al exterior de forma ilícita, y de productos de actividades criminales, tales como las oriundas del tráfico de estupefacientes, del tráfico ilícito de armas, de la corrupción y del desvío de sumas públicas. Además de esto, el DRCI es responsable de los acuerdos internacionales de cooperación jurídica internacional, tanto en materia penal como en materia civil, figurando como autoridad central en el intercambio de informaciones y de pedidos judiciales por parte de Brasil

¹⁰ O GAFI - Grupo de Acción Financiera sobre Lavado de Dinero (ou FATF - Financial Action Task Force on Money Laundering) fue creado en 1989 por el G-7, en el ámbito de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico - OCDE, con la finalidad de examinar medidas, desarrollar políticas y promover acciones para combatir el lavado de dinero. Para detalles, acceder (<http://www.fatf-gafi.org>).

¹¹ Para acceder a la estrategia de la ENCLA, acceder: (<http://www.mj.gov.br/drci/documentos/ENCLA%202006.pdf>).

Estructuras constitucionales de control

Las estructuras constitucionales de control están compuestas por el Tribunal de Cuentas de la Nación (TCU) y por el Ministerio Público (MP).

El TCU, auxilia al Congreso Nacional en el control externo de la Administración directa e indirecta, ejerciendo fiscalización contable, financiera, presupuestaria, patrimonial y operacional, así como también a la legalidad, legitimidad, economía, aplicación de las subvenciones y renuncias de ingresos (conforme el artículo 70 de la Constitución Federal). Los estados y municipios serán fiscalizados por Tribunales de Cuentas de los Estados, conforme lo determina la Constitución: “Las normas establecidas en esta sección, se aplican, en la medida que sea posible, a la organización, composición y fiscalización de los Tribunales de Cuentas de los Estados y del Distrito Federal, así como también de los Tribunales y Consejos de Cuentas de los Municipios”. Solo hay un Tribunal de Cuentas exclusivo del municipio en Rio de Janeiro y en São Paulo; en los Estados de Pará, Goiás y Bahia hay un Tribunal de Cuentas de los municipios; y en los demás estados, el Tribunal de Cuentas del Estado verifica las cuentas de los municipios.

Los Tribunales de Cuentas, sin embargo, presentan problemas relacionados a su metodología obsoleta, que sólo verifica las cuentas presentadas por los entes públicos y no los procesos. Por lo tanto, cuando la corrupción se realiza con alguna „competencia y habilidad, ella no aparece en las cuentas, y no será detectada por el Tribunal de Cuentas, siendo en vano todo su esfuerzo.

Una demostración de esto, es el Catastro de Responsables con Cuentas Juzgadas Irregulares¹² – CADIRREG – publicado por el TCU y que identifica las personas físicas y jurídicas cuyas cuentas relativas al ejercicio de cargos o funciones públicas, han sido juzgadas como irregulares por el Tribunal. Son publicadas dos listas: una con los nombres de los ciudadanos inhabilitados para la función pública, y otra con las empresas no consideradas idóneas para participar en licitaciones públicas. Con una actualización al 09/02/2006, la primera lista cuenta con 42 personas inhabilitadas y la segunda, con 11 nombres de empresas. El TCU consumió un poco más de R\$ 782 millones en el año 2005.¹³

El Ministerio Público complementa las estructuras constitucionales de control. El cual es una institución permanente de la República, esencial para la función jurisdiccional del Estado, incumbiéndole la defensa del orden jurídico, del régimen democrático y de los intereses sociales e individuales irrenunciables (conforme el artículo 127 de la Constitución Federal). Se lo considera titular de la acción penal pública y de las acciones civiles contra intereses públicos, colectivos o individuales irrenunciables.

Iniciativas locales

Existen ejemplos de iniciativas regionales y locales que pueden tener un impacto significativo. Un ejemplo de ello, es el “Programa Anticorrupción en las Subintendencias de São Paulo”, como resultado de una asociación entre la Municipalidad de São Paulo y Transparência Brasil¹⁴. Entre las diversas acciones previstas, algunas de ellas ya elaboradas, se encuentran: un sistema de Disque-Corrupción; la estructuración de un sistema de Auditorías; el levantamiento del mapa de riesgos de corrupción y otras ineficiencias en las

¹² Ver (www.tcu.gov.br/CADIRREG.htm).

¹³ Ver la Ley Presupuestaria (Orçamentária) Anual para 2005 em (http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2005/Red_Final/vol3/VOL3-TCU.pdf).

¹⁴ Para conocer el programa, acceder: (<http://www.transparencia.org.br/miscelanea/subpref.html>); para terne acceso al término de sociedad (parceria): (<http://www.transparencia.org.br/docs/TERMO.pdf>).

actividades y procesos conducidos en las Subintendencias; la obligatoriedad de uso de sistemas informatizados de compras por parte de las Subintendencias y el planeamiento de sistemas de información; el desarrollo de mecanismos de ampliación de la participación de empresas y de la crítica de licitaciones realizadas en el ámbito de las Subintendencias; instrumentos de información detallada sobre la ejecución presupuestaria de las Subintendencias; y un sistema integrado de informaciones sobre la gestión y el control de las Subintendencias, disponibles en Internet.

Efectividad

Por lo que se constata, no faltan instituciones de control ni reglas de conducta para los agentes públicos en Brasil, especialmente para aquellos que pertenecen a la Administración federal.

Sin embargo,, es sorprendente la verificación de que la efectividad de esas normas en Brasil, aún recorren un arduo camino. De no ser así, el Congreso Nacional y el Gobierno Federal no se habrían quedado paralizados durante meses desde Junio de 2005, frente a una serie de investigaciones policiales y parlamentarias sobre denuncias que involucran cuestiones de corrupción en una decena de empresas públicas y órganos de gobierno, perpetradas por Diputados Federales, miembros de los partidos políticos del gobierno y hasta de aquellos pertenecientes a la oposición y dirigentes de las empresas estatales. Esquemas de corrupción que drenaron cifras billonarias, y que en gran parte se han instalado en los últimos tres años. Es elocuente que el hecho de que los esquemas que actualmente están bajo investigación no fueron descubiertos por los mecanismos de combate a la corrupción estatal, pero sí denunciado por uno de las personas involucradas, un Diputado Federal.

Entonces, ¿cuáles son los factores que determinan la ineficacia parcial de las leyes ya promulgadas?

Fin de la improbidad administrativa para los agentes del primer escalafón.

Antes de profundizar sobre los defectos que presentan los mecanismos de combate a la corrupción, debe mencionarse el riesgo inminente que corre la Ley de Improbidad Administrativa (Ley 8.429, de 1992), uno de los instrumentos de mayor alcance y efectividad.

La Ley de Improbidad Administrativa (Ley N° 8.429/92) hasta hoy, y según sus propios términos comprende los agentes públicos de cualquier perfil y relación con la Administración directa o indirecta, en cualquier nivel de la federación, y con los órganos de los tres poderes y de cualquier entidad de la cual participe el erario público con más de un 50%, o que reciba una subvención, beneficio o incentivo fiscal o crediticio del órgano público – es decir, esa Ley genera responsabilidad civil por improbidad, siempre que haya algún recurso público envuelto en cualquier grado. Las denuncias de improbidad, pueden ser realizadas por cualquier persona, ante la autoridad administrativa competente o presentarse directamente al Ministerio Público o Tribunal de Cuentas. En el caso que se observen indicios de irregularidad, le cabrá al Ministerio Público o a las Procuradorías de los órganos afectados, proponer la acción de improbidad.

Esta legislación es de gran importancia, debido a la amplitud de su alcance subjetivo, y a la previsión de puniciones para meras violaciones de los principios de la administración y para el enriquecimiento ilícito, que hoy en día, no es crimen en Brasil.

No obstante, la misma está a punto de perder gran parte de su fuerza, por decisión del Supremo Tribunal Federal. Hay una acción en juicio (Reclamación 2138) que ya obtuvo seis votos favorables (como el Tribunal cuenta con once (11) Ministros, solamente el cambio de posición de un Ministro por lo menos, puede alterar su resultado) a la tesis según la cual los

“agentes políticos” no pueden ser juzgados basados en esa ley (el Presidente de la República, los Ministros de Estado, Ministros del Supremo Tribunal Federal, Procurador-General de la República, Gobernadores de estado y Secretarios de estado). Los “agentes políticos” sólo podrán ser responsabilizados con el apoyo en otra ley, de 1950, que define los llamados “crímenes de responsabilidad” (Ley N° 1.079 de 1950). Tales crímenes, no son crímenes, y sí “infracciones político-administrativas”, juzgadas políticamente por el Poder Legislativo de cada esfera. Lo mismo podrá ocurrir con los Alcaldes, para quienes son previstas infracciones de la misma naturaleza en el Decreto-Ley n° 201, de 1967.

Si la decisión es confirmada, los agentes públicos más expuestos a la corrupción de gran escala, estarán protegidos de la sociedad y del Ministerio Público, que no los podrá procesar en el caso de improbidad. Para ello, tendrán que solicitarle al poder legislativo de la respectiva esfera, que los procese y condene, lo cual es más difícil aún, dada la naturaleza de las relaciones en ese poder, -esencialmente políticas – lo que redundará en decisiones políticas, y no técnicas.

Una vez dicho esto, volvamos al tópico central, sobre las cuestiones que influyen negativamente la implementación de los mecanismos de combate a la corrupción.

Falta de información y control en los órganos de control

El trayecto recorrido entre una denuncia o acción de control hasta eventualmente, una punición y recuperación de los recursos públicos, debe ser transparente en sí mismo, aunque aún no es así en Brasil.

Las estructuras burocráticas de control establecidas en Brasil, allí incluidas las Auditorías, se apoyan en las leyes existentes para reducir el espacio en el cual existe la posibilidad de que el agente público se corrompa. Para ello, reciben denuncias (auditorías y controladurías), toman providencias (tales como el control de renta y el estado patrimonial de los agentes, la apertura de investigaciones, etc), ya sea directamente (controladuría) o por medio de los órganos superiores de control (como el Ministerio Público y el Tribunal de Cuentas). Si este proceso no fuese abierto y transparente, se corre el riesgo de que el sistema sea efectivo en algunas ocasiones (control, identificación y punición), y blando o poco exigente en otras y, tal vez, hasta pueda encubrir corrupción en otras situaciones -que dependerán de las circunstancias políticas – lo cual es tanto o más grave, que el hecho de no tener ningún control.

Las informaciones a las que se consigue acceder sobre todo el sistema de combate a la corrupción dentro del gobierno federal, por ejemplo, no son suficientes para conocer su funcionamiento. Según los datos a los cuales se tiene acceso por Internet en el Informe de Gestión de la CGU, desde el 2000, fecha que corresponde a los primeros registros, hasta febrero de 2006, en el cual, 1.580 funcionarios fueron punidos con alguna de las penalidades posibles, de los cuales 1.254 fueron exonerados, pudiéndose identificar las otras penalidades con las que fueron punidos. No sabemos cuántas denuncias fueron presentadas, ni su procedencia, ni sobre que versaban (el ‘banco de denuncias’ en la Internet no está operativo). Tampoco es posible saber cuantos procedimientos dieron origen a investigaciones policiales o procesos judiciales, etc.

Para tener acceso a los datos que demuestran las actividades realizadas por la Auditoría-General de la Nación en el 2005, por ejemplo, Transparência Brasil contactó dicho órgano durante siete días útiles consecutivos. Cuatro agentes públicos se negaron a enviarlos bajo el pretexto de no tener al competencia para decidir si podían proporcionar los datos-y cuales de ellos podrían ser enviados – inclusive el asesor de imprenta y la responsable de la comunicación de dicho órgano. La Auditora-General interina fue la última en ser contactada y

nos pidió que le enviásemos el cuestionario del MESICIC sobre la Convención de la OEA para que, entonces ella suministrase los datos. El octavo día de contacto, los escasos datos, fueron finalmente puestos a disposición..

La Auditoría-General de la Nación, recibió en 2005, el total de 1.625 “manifestaciones”; menos de la mitad del volumen recibido el año anterior, de 3.454, (en función de que ese año había sido “atípico”, pues una parte de las manifestaciones de 2004 se referían a los años anteriores, según justificaciones de la Auditoría) y más de las presentadas en el 2003, que llegó a 1.446. La gran mayoría de las “manifestaciones” fué enviada vía correo electrónico (92%). Según el órgano, el 95% de las “manifestaciones” recibidas en 2005 habían sido “concluidas”, el 2% habían sido “suspendidas” y el 3% estaban en procesamiento. Esas eran las informaciones relevantes del informe anual¹⁵.

No existe ningún dato agregado sobre el eventual patrón de incidencia de los reclamos (en cuales órganos y en que circunstancias). Tampoco, se dice algo a respecto de cuales son las providencias tomadas para solucionar problemas reincidentes en las estructuras estatales que originaron a los mismos.

Hasta ahora, se puede decir que la Auditoría-General de la Nación, cumple parcialmente su papel, sirviendo de cable de transmisión, en un sentido (de la “manifestación” del público a la institución que se encuentra bajo examen, por medio de una auditoría), pero no en el otro (en que las “manifestaciones” indicarían correcciones que deberían realizarse en la estructura institucional en examen, dándose así una respuesta al público).

Estudio realizado por Transparência Brasil sobre el funcionamiento de las auditorías del estado de São Paulo, constató que, en casi la totalidad de los casos, los objetivos de este instrumento, sólo son alcanzados parcialmente. El estudio concluye que “algunos órganos publican números genéricos sobre su atención (por ejemplo, cantidad de atenciones), informaciones que no aclaran ni aportan nada sobre el efecto de la Auditoría sobre el organismo que debería controlar. La misma es una actitud bastante común, que revela una mayor preocupación con el desempeño de la propia Auditoría mientras actúe como receptora de reclamaciones, que con la efectiva resolución de los problemas señalados. En este tipo de informe, el objeto: es la propia Auditoría, y no la eficiencia de la repartición en la cual se encaja. Así, a pesar de la superficialidad del presente abordaje, este estudio permite llegar a la conclusión de que en lo que se refiere a la información del público respecto de sus actividades, las Auditorías del estado de São Paulo dejan de cumplir una parte de su papel.”¹⁶

Por lo tanto, se observa que las Auditorías examinadas sirven para canalizar reclamaciones y otras manifestaciones en relación a los servicios prestados en el órgano que se quiera vigilar, pero no completan su trabajo, pues no apuntan a que los defectos sean corregidos dentro del organismo controlado. Para ello, necesitarían organizar los datos recolectados, consolidándolos para poder exponerlos como resultado de la

¹⁵ En el sitio da CGU (<http://www.cgu.gov.br/index.htm>) se tiene acceso a los informes (relatórios) de 2002, 2003 y 2004 de la Auditoría General de la Nación (Ouvidoria-Geral da União.) El correspondiente a 2005 nos fue enviado directamente.

¹⁶ Cláudio Weber Abramo e Helena Petridis: “Ouvidorias do Estado de São Paulo – Primeras impresiones”, Transparência Brasil, (Dezembro de 2005). (<http://www.transparencia.org.br/docs/ouvidorias-sp.pdf>).

experiencia del ciudadano, las deficiencias de la estructura burocrática en cuestión.

¿Como organizar las acciones de control y combate efectivas a la corrupción, en un sistema que no está sujeto a control?

Si imaginamos que algunas de las acciones de corrupción son denunciadas; que algunas de las denuncias son averiguadas; que algunas denuncias averiguadas forman parte de un proceso de corrección; que algunos procesos administrativos llegan a una decisión, que algunos de ellos tienen punición; que algunos procesos administrativos decididos van al Ministerio Público para averiguar la ocurrencia de crímenes o actos ilícitos de improbidad; que algunas noticias llegadas al Ministerio Público se transforman en procesos judiciales; que algunos procesos judiciales llevan condenación; que algunas condenaciones recuperan el perjuicio para el erario etc. – entonces, ¿Cómo es posible evaluar y dimensionar la eficiencia de este sistema de control? ¿Basados en qué datos? ¿Como mejorar la eficiencia de los actos administrativos que se pretenden controlar? ¿En fin, para qué se debe controlar?

Brasil se reciente por problemas vinculados con el acceso a la información. Por un lado, faltan informaciones sobre todas las etapas, en todos los niveles de los diversos sistemas de control y combate a la corrupción. Por otro lado, falta una ley que obligue al Poder Público a proporcionar dentro de un plazo razonable, todas las informaciones de interés personal, colectivo o público.

La falta de control e información sobre los mecanismos de combate a la corrupción, tiene como origen y tela de fondo un factor cultural muy arraigado. Se observa en el país, la dificultad generalizada sobre aprehender la categoría de lo que es “público” – lo cual significa intereses y bienes generales, correspondientes a la mayoría o a todos los brasileros. Esta característica, en parte proviene del “patrimonialismo” – cuyo trazo cultural, fundador y unificador de la sociedad en Brasil, tiene sus orígenes desde el período colonial, tiempo en que todo pertenecía a las “familias” o a la “burocracia estatal”. Como alternativas a esta categoría raramente reconocida respecto de lo que es “público“, sí es reconocido lo que se refiere a lo “privado” y lo (aparentemente) “sin dueño”, que es en sí mismo, apropiado (por lo particular y la familia). La apropiación simbólica y real del recurso público por parte de los mandatarios en este paso, es una consecuencia trágica pero natural de ese “rasgo cultural“; así como también es natural que en una sociedad que no reconoce el bien “público”, no haya rendición de cuentas porque los recursos en sí, son de ellos, o no tienen dueño (no es público).

Ley de acceso a la información pública

Por otro lado, la inexistencia de una ley que obligue al Poder Público a suministrar dentro de un plazo razonable, informaciones de interés personal, colectivo o público, deja de dar aplicación al principio constitucional de acceso a informaciones (CF, 5º, XXXIII). Existe en tramitación un proyecto de ley en el Congreso Nacional (PL 219/03), que ya está aprobado por la Comisión de Constitución y Justicia, que reglamenta el texto constitucional. Además, está siendo elaborado un segundo proyecto en el ámbito del Consejo de Transparencia Pública y Combate a la Corrupción, _órgano colegiado y consultivo vinculado a la Controladuría-General de la Nación-, de la que participa la sociedad civil.

Si fuese solucionada la cuestión referente al acceso a la información pública, significaría el comienzo del deslinde de esta cuestión (falta de información específica sobre el combate a la corrupción). Sin embargo, se puede resolver el acceso a las informaciones sobre el combate a la corrupción, como parte del propio proceso de control, a través de una reglamentación

adecuada, que fije obligaciones específicas en cuanto a la publicidad de los actos de control y sanciones.

La falta de transparencia en las iniciativas de combate a la apropiación del recurso público por parte del sector privado existente en Brasil, le ofrece a la sociedad, un esfuerzo que no se traduce en un control efectivo. Esta situación, le quita credibilidad a las acciones que realimentan el escepticismo con el trato de lo que es público. Sin acceso público completo y continuo a las informaciones sobre las denuncias y procesos de corrección y combate a la corrupción, nunca se podrá verificar la efectividad de un determinado sistema.

La Información y lo judicial

Un ejemplo elocuente de la falta de disposición de la burocracia estatal con el control de sus actos, es el Poder Judicial. En Brasil, dicho poder pasó a ser “controlado” externamente desde la creación, por la Enmienda Constitucional N° 45 de 2005, del Consejo Nacional de Justicia (CNJ), compuesto por jueces, juristas y miembros del Ministerio Público¹⁷. A dicho órgano, le compete ejercer el control administrativo de la magistratura en todos los niveles, inclusive “elaborar y publicar semestralmente un informe estadístico sobre el movimiento procesal y de otros indicadores pertinentes a la actividad jurisdiccional en todo el país”.

La idea de control externo, siempre fue y aún es¹⁸, combatida por los magistrados a pesar de que el CNJ, órgano de control administrativo y financiero, haya sido creado recientemente para esos fines. El seminario sobre “La Justicia en Números” realizado por el Supremo Tribunal Federal en 2005, basado en estudios del Banco Mundial de 2003, es bastante elocuente en este sentido¹⁹. En él, la presentación de datos confirma el congestionamiento – y su consecuente ineficacia – del poder judicial: en la Justicia Estadual. Cada año, entran casi dos mil (2.000) procesos, y en promedio son juzgados cerca de unos 1.400; por su parte en la Justicia Federal, entran aproximadamente 1.300 procesos de los cuales son solucionados algo más de 650. La conclusión ofrecida en este Seminario por el Presidente del STF es la de que, *verbis*, “los bancos de datos de los sistemas de seguimiento, son la mejor fuente de informaciones” y que “la coordinación y centralización de los datos facilita el cálculo de estadísticas e indicadores de calidad de la justicia tanto para el ciudadano como para el gobierno judicial”.

Por ello, se utiliza el argumento - que delimita el ámbito de validez de las conclusiones, aparentemente correcta- de que las “estadísticas tradicionales están concentradas en el estudio de “casos” y en la búsqueda de la ‘justicia de cada caso en concreto’, en un universo muy diverso de conflictos, en donde **no existen dos casos iguales**”. A seguir, el estudio presentado por el Presidente del Poder, afirma que las siguientes dimensiones **no son medibles**: “seguridad jurídica, garantías procesales, igualdad frente a la ley, el impacto económico y

¹⁷ Los Consejos de la magistratura (CNJ) y del Ministerio Público (CNMP) son parte de la estructura del llamado “control externo” de la magistratura y MP, y figuran ahora en los recientes artículos 103-B y 130-A de la Constitución Federal. El CNJ está compuesto por 9 magistrados, además de dos representantes del MP, dos representantes de la Orden de los Abogados de Brasil y dos representantes de la sociedad indicados uno por el Senado de la República y otro por la Cámara de los Diputados – estos le dan el carácter “externo” a la carrera en el órgano de control.

¹⁸ Para tener un ejemplo, el CNJ vedó, en el Poder Judicial, la contratación de parientes – el nepotismo. A continuación, los servidores/parientes accionaron a la Justicia para garantizar la permanencia de sus empleos. Estos fueron garantizados, por medio de decisiones preliminares y celladas, obviamente, por los magistrados de segundo grado, en los Tribunales – los grandes defensores de sus propios privilegios familiares (más de 400 liminares, según la prensa). Decisión del Supremo Tribunal Federal (especie de corte constitucional) confirmó la competencia del CNJ para tales decisiones y la consecuente vedación al nepotismo en ese poder.

¹⁹ (www.stf.gov.br/seminario/pdf/banco_mundial.pdf)

social de las decisiones judiciales, la independencia judicial, la imparcialidad, el acceso a la justicia, la prontitud y la eficiencia”.

Por otro lado, si no existe uniformidad en las informaciones, las mismas no informan nada, además del propio contenido, – y entonces necesitaríamos analizar cada sentencia, cada proceso y cada investigación para poder extraer alguna hipótesis válida sobre la justicia. Esta conclusión, a pesar de ser absurda, es propuesta, y lleva inmersa, una visión común sobre los servicios ofrecidos por la jurisdicción: sus aspectos fundamentales no pueden ser evaluados – la igualdad frente a la ley, imparcialidad, etc.

Es posible, sin embargo, elaborar indicadores y consolidar estadísticas sobre el funcionamiento de la justicia sin atenerse a la cuestión de la justicia de un caso concreto y justamente, midiendo aspectos como la igualdad ante la ley, la independencia judicial, el acceso a la justicia etc.

En relación a la cuestión pertinente a este estudio, ¿cómo es posible saber si el sistema de combate a la corrupción funciona sin las informaciones sobre los procesos judiciales de corrupción?, ¿Cuántos procedimientos administrativos fueron abiertos, y en qué se basan las denuncias?, ¿Cuántos procedimientos administrativos acabaron generando un proceso judicial?, ¿de que tipo de proceso? ¿Hubo sentencia, ella fué Condenatoria?, ¿Hubo recuperación de los recursos públicos? Todas estas preguntas necesitan ser respondidas para que la sociedad pueda saber si los recursos invertidos en el control y combate a la corrupción generan resultados positivos. Inclusive en el orden jurisdiccional.

En el estudio sobre la magistratura en Brasil, publicado por el CNJ en Febrero de 2006²⁰, se vé que es seguida, la orientación manifestada por el Presidente del STF en el seminario, pues hay muchos datos interesantes sobre la administración de la Justicia en todo el país – tales como: gastos por habitante con la Justicia, gastos en relación al PIB, número de casos por magistrado en cada justicia dentro de cada instancia, tasa de recurrencia, tasa de reforma, número de personas atendidas, etc., lo cual es positivo, aunque no se cuenta con datos sobre los tipos de proceso, su contenido, ni de su solución.

Una investigación realizada en la Fundación Getúlio Vargas por Luciana Gross Cunha y otros,²¹ sobre el poder Judicial por ejemplo, respecto de la producción y utilización de informaciones dentro de ese poder (entre 2003 y 2004), concluye que: (a) la mayoría de las informaciones disponibles, es subutilizada y hasta desperdiciada; (b) con excepción de la Justicia Laboral y de la Justicia Federal, en Brasil no existe ningún sistema integrado de informaciones judiciales; (c) dentro de los tribunales de Justicia, raramente existe una comunicación de datos entre la primera y segunda instancia, ni tampoco entre el tribunal y el Ministerio Público y las procuradurías del estado y del municipio; (d) no existe uniformidad en la elección de los criterios utilizados para clasificar los datos, lo cual dificulta tanto los análisis comparativos, como la formulación de índices de desempeño; (e) a pesar de que la mayoría de los tribunales posee sistemas informatizados para el seguimiento procesal, tales sistemas no producen datos, informaciones ni estadísticas y sólo sirven para permitir y acompañar las secuencias del proceso.

Información y Ministerio Público

²⁰ “La Justicia en números – Indicadores Estadísticos del Poder Judicial”, Consejo Nacional de Justicia, (<http://www.stf.gov.br/imprensa/pdf/JusticaEmNumeros2004.pdf>).

²¹ “Investigación: Sistema Judicial Brasileiro”, Informe – Junio de 2004, Luciana Gross Cunha, Alexandre Santos Cunha, Flávia Scabin, Mariana Macário y Marcelo Issa. (<http://www.edesp.edu.br/files/artigos/relatorio%20bird%20corrigido.pdf>)

En relación al Ministerio Público, la situación no es muy diferente de la expuesta, pues: no se tiene acceso a una suficiente cantidad de datos estadísticos, como para que se conozca la actuación del órgano que representa a la sociedad, en el juicio. Para combatir entre otros, dicho problema, la reforma de la Constitución que creó un órgano de control de la magistratura, estableció una entidad similar para el control administrativo y financiero del Ministerio Público (Consejo Nacional del Ministerio Público²²).

En una investigación llevada a cabo, sobre las acciones colectivas en Brasil (cuya titularidad es compartida entre el Ministerio Público y asociaciones civiles y entes públicos en el caso de la acción civil pública, aunque no en las acciones populares), y cuyo objetivo era identificar y evaluar la incidencia con la que ese órgano proponía acciones civiles públicas, los autores recurren a tres estudios realizados por juristas especialistas.²³ En todos ellos, los datos utilizados fueron recolectados directamente por los investigadores en los Tribunales, pues no había datos sistematizados sobre la cantidad y el tipo de acciones propuestas por el Ministerio Público²⁴, que sean accesibles. Los resultados indican que el “Ministerio Público” es el titular del 60,9% al 70% de las acciones civiles públicas presentadas – que tiene como alcance, la defensa del patrimonio público y colectivo. Aunque si quisiéramos saber sobre lo que versaban, cual fue la diferencia, etc., tendríamos que leerlas una a una – tal como lo hicieron los mencionados investigadores.

En Brasil, aún no hay estadísticas útiles para evaluar el papel del Poder Judicial ni del Ministerio Público en el combate a la corrupción, pues éste tipo de informaciones no es recolectada desde la fuente en el registro de los procesos y procedimientos; y además porque hay poca información sobre la articulación entre los diversos órganos e instancias participantes en los juicios (Ministerio Público para los juicios; y desde ellos, para los Tribunales, etc).

Es por todo esto que no se consigue analizar o evaluar a fondo, la calidad de los servicios que presta la Justicia. También es debido a tal realidad, que no se sabrá “a ciencia cierta” ni con precisión, si el sistema de combate a la corrupción presenta alguna eficacia, y: cual es. Esperamos que los órganos de “control externo” de la magistratura y del Ministerio Público recientemente creados, comiencen a alterar este cuadro.

²² El CNMP está presidido por el procurador-general de la República, y está compuesto por más de 13 integrantes: cuatro del Ministerio Público de la Unión, tres del Ministerio Público de los estados, dos jueces designados por el Supremo Tribunal Federal y por el Superior Tribunal de Justicia, dos abogados designados por la Orden de los Abogados de Brasil y dos ciudadanos de notables conocimientos jurídicos y reputación elevada, designados uno por la Cámara de los Diputados y otro por el Senado.

²³ “La acciones colectivas y los nuevos lugares de la democracia en Brasil”, Luis Werneck Vianna e Marcelo Bauman Burgos, Centro de Estudios Derecho y Sociedad – IUPERJ. (http://cedes.iuperj.br/PDF/cadernos_acoescoletivas.pdf) (Acceso en 01/03/06)

²⁴ Los investigadores son: Barbosa Moreira (1993), Lopes (1998) y Carneiro (1999), citados de esta forma en el estudio, p. 7.