

Brazil Case Study

Maíra Machado

Bruno Paschoal

(Translation to Spanish by Andrea Pesaresi)

December 23, 2014

IDRC Project Number: 106812-001

IDRC Project Title: Global Administrative Law Network. Improving Inter-Institutional Connections to Promote Inclusive Growth: Inter-Institutional Relations in Global and National Regulatory Governance. Specific Project: Coordination of Legal Responses to Political Corruption

Countries: Argentina, Brazil, United States

Name of Researcher: Maíra Machado, Bruno Paschoal

Contact Information of Researcher: Maira.machado@fgv.br

This report is presented as received from project recipient(s). It has not been subjected to peer review or other review processes.

Abstract: The idea of “institutional multiplicity” describes the existence and the functioning of dozens of actors from the executive, legislative and judiciary. Based on different legislations, monitoring, investigation, prosecution and enforcement of sanctions are conducted with a great deal of independency. The way in which Brazilian anti-corruption law is currently organized makes impossible or extremely difficult to one identify how similar corruption schemes will or can be handled by the different set of institutions that intervene in criminal, civil and administrative proceedings. Case studies and in-depth interviews have shown that institutional multiplicity can lead to inconsistent decisions and foster re-work; on the other hand, it also highlights that multiplicity can contribute to overcome agencies capture problems (See Introductory Chapter). That is the research topic this chapter focuses on, summarized in the following question: how do institutions interact when handling corruption cases?

Key words: Brazil, Anticorruption system, coordination mechanisms, institutional multiplicity.



Maíra Rocha Machado



Bruno Paschoal

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	3
2. ENFOQUE HISTÓRICO	5
2.1. LA DÉCADA DE 1990	6
2.2. LA DÉCADA DE 2000	8
2.3. PRINCIPIOS DE LA DÉCADA DE 2010	10
3. INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS	12
3.1. MONITOREO	13
3.2. INVESTIGACIÓN	¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.
3.3. ATRIBUCIÓN DE RESPONSABILIDAD	¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.
3.4. APLICACIÓN DE SANCIONES	22
3.5. PUBLICIDAD DE LOS PROCEDIMIENTOS	24
4. MECANISMOS DE COORDINACIÓN	26
4.1. IGUAL FUNCIÓN E IGUAL INSTITUCIÓN	28
4.2. DIFERENTE FUNCIÓN E IGUAL INSTITUCIÓN	30
4.3. IGUAL FUNCIÓN Y DIFERENTE INSTITUCIÓN	31
4.4. DIFERENTE FUNCIÓN Y DIFERENTE INSTITUCIÓN	33
5. CONCLUSIÓN	35

1. Introducción

El presente capítulo comienza a escribirse en el día en que Dilma Rousseff - recientemente reelecta Presidenta de Brasil - se dirige al país afirmando que una investigación actualmente en curso sobre corrupción “podría, en efecto, cambiar al país para siempre”.¹ Se refiere a una investigación realizada por la Policía Federal de Brasil sobre la compañía petrolera estatal Petrobrás, una de las mayores del mundo. Varios arrestos fueron efectuados en 2014, pero el momento histórico destacado por la Presidenta surge del arresto de 23 personas, entre ellos empleados de alta jerarquía de las ocho empresas constructoras más grandes del país, incluyendo algunos CEO.² El llamado “Grupo de Trabajo *Lava Jato*” investiga el pago de coimas millonarias por empresas constructoras para obtener contratos con Petrobrás. El caso se tornó de público conocimiento durante las Elecciones Presidenciales de 2014, cuando información privilegiada de la declaración de un testigo clave con el beneficio de “*delação premiada*” se filtró a la prensa. Estas coimas supuestamente fueron transferidas, luego de ser lavadas, para financiar a partidos políticos que apoyan al gobierno de Dilma Rousseff: el PP, el PMDB y el PT. Algunas de las mayores organizaciones de medios de comunicación de Brasil informaron - dos días antes de la etapa final de las elecciones - que Dilma y Lula estaban al tanto del esquema de corrupción de Petrobrás al menos desde diez años atrás - aunque ninguna prueba fue presentada³. Dilma debió usar su último programa de campaña para defenderse de lo que calificó como “terrorismo electoral” con “intencionalidad criminal” por parte de “*Veja y sus cómplices*”, quienes publicaron el hecho en la portada de su revista.⁴

Los grandes escándalos de corrupción han sido parte de la vida política de Brasil por muchas décadas. Durante los doce años de mandato federal de Lula (2003-2010) y Dilma (2011-...), las investigaciones y enjuiciamientos por corrupción fueron seguidos de cerca - y con frecuencia exagerados - por los medios. Antes de “*Lava Jato*”, el llamado “*Caso Mensalão*” sobre coimas a miembros del parlamento llevó a la imposición por la Corte Suprema de condenas y sentencias de prisión a importantes figuras de la administración de Lula y su partido político, el PT⁵.

El país está dividido entre aquellos, como el ex Presidente Cardoso (del PSDB, el partido que lidera la oposición al gobierno actual) que “sienten vergüenza” por lo que está ocurriendo;⁶ y otros, como la Presidenta Dilma, que ven el aumento del número de investigaciones de corrupción como un buen indicador de que los

organismos anticorrupción están en su lugar y cumpliendo adecuadamente con su deber⁷.

En efecto, desde la redemocratización y el dictado de la nueva Constitución Federal en 1988, varias reformas legales e institucionales han generado cambios sustanciales en los mecanismos administrativos de control (auditoría, *corregedorias* e investigaciones parlamentarias) y las intervenciones judiciales (procesos penales, procesos civiles de improbidad y procesos electorales). Nuevos organismos fueron creados dentro del Ejecutivo para permitir el intercambio nacional e internacional de información y pruebas, mientras que las antiguas instituciones fueron rediseñadas para fortalecer su independencia y ostentar nuevas funciones. Sobre todo, la sociedad civil brasileña y las organizaciones internacionales, como la OCDE y la ONU, elevaron la corrupción al nivel de un importante problema social y presionaron fuertemente a las agencias para la debida aplicación de la legislación administrativa, civil y penal. La normativa anticorrupción brasileña no fue desarrollada ni implementada de una vez; muy por el contrario, es el resultado de reformas que tuvieron lugar en diferentes contextos sociales y políticos – y, por supuesto, continúa siendo el objetivo de muchos actores sociales aún hoy⁸.

En este contexto, la idea de la “multiplicidad institucional” describe la existencia y el funcionamiento de docenas de actores del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Al basarse en diferentes legislaciones, el monitoreo, la investigación, el enjuiciamiento y la aplicación de sanciones se llevan a cabo con un alto grado de independencia. La forma en que está organizada actualmente la normativa anticorrupción brasileña torna imposible o extremadamente difícil identificar cómo serán manejados esquemas similares de corrupción por el conjunto de instituciones que intervienen en los procedimientos administrativos, civiles y penales. Los estudios de caso y entrevistas en profundidad mostraron que la multiplicidad de instituciones puede llevar a decisiones inconsistentes y fomentar la duplicidad de tareas; por otra parte, también destaca que la multiplicidad puede contribuir a superar los problemas de captura de las agencias (ver Introducción). Ese es el tema de investigación en que se focaliza este capítulo, que podemos resumir en la siguiente pregunta: ¿cómo interactúan las instituciones cuando tratan casos de corrupción?

El presente capítulo está dividido en cinco partes, incluyendo esta introducción. La siguiente sección dará una introducción histórica a las actuales instituciones anticorrupción de Brasil, resaltando su creación como un proceso

incremental desarrollado a lo largo de varias décadas. La tercera sección describirá el sistema anticorrupción de Brasil usando un esquema procedimental dividido en cuatro categorías – monitoreo, investigación, atribución de responsabilidad y aplicación de sanciones – y agregando una quinta categoría que brinda apoyo a las otras cuatro: la orientación, o provisión de información. La cuarta sección describe las diferentes relaciones entre esas instituciones concentrándose en los diferentes mecanismos de coordinación entre ellas, clasificados en mecanismos inter- e intra-institucionales, e inter- e intra-procedimentales. Finalmente, la última sección brinda un resumen global y destaca algunos obstáculos a la coordinación que encontramos durante nuestra investigación empírica.

El estudio de caso se basa en datos obtenidos de informes anuales y otros confeccionados para evaluaciones de instituciones internacionales; el análisis de la legislación anticorrupción actual; 23 entrevistas en profundidad semi-directivas con funcionarios gubernamentales de alta y mediana jerarquía – entre ellos Directores, Concejales, Secretarios y Fiscales, mayormente a nivel federal (y 3 del ámbito estadual o municipal).

2. Enfoque histórico

Desde la época colonial, ya podían imponerse multas y despidos a funcionarios públicos que recibieran *obsequios* bajo ciertas circunstancias⁹. Luego de la independencia de Portugal, todas las Constituciones brasileñas – de 1824, 1891, 1934, 1946, 1967 y la actualmente vigente, de 1988 – mencionaron explícitamente que los funcionarios y autoridades públicas pueden ser responsabilizados por distintas formas de malversación de fondos públicos¹⁰. Además, desde el primer Código Penal, en 1830, el despido, multas y pena de prisión podían ser aplicados por “crímenes contra el buen orden y la administración pública”.¹¹ Disposiciones similares se incluyeron en los Códigos Penales subsiguientes (de 1890 y de 1940, actualmente vigente).

En el ámbito civil, por otro lado, la primera disposición apareció en la segunda mitad del siglo XX. Una norma de 1957 creó mecanismos civiles que avalaban el secuestro y pérdida de los bienes a favor del Estado (“sequestro e perda em favor da Fazenda Pública”) por abuso de la función pública, independientemente de la responsabilidad penal (Ley 3164/57). Al año siguiente, una nueva norma reguló el “enriquecimiento ilícito” y optó por acciones civiles tanto para la recuperación de

activos como para la reparación por daños; la institución pública dañada, los fiscales y los ciudadanos bajo ciertas circunstancias estaban habilitados a iniciar estas acciones (Ley 3502/58). Ambas leyes, sin embargo, tuvieron muy poca aplicación (Marques, 2010, p. 33).

La situación comenzó a cambiar con la Constitución Federal de 1988, que estableció un sistema amplio y complejo de control de la administración pública. Como sugirió Marques (2010, p. 37-38), los artículos de diversas secciones de la Constitución pueden organizarse en tres ejes: (i) control interno ejercido por los mismos órganos administrativos (*Procuradorias, Corregedorias y Ouvidorias*); (ii) control externo ejercido por los tribunales de cuentas (a nivel federal, provincial y en ocasiones municipal), designados como órganos auxiliares del Poder Legislativo; y (iii) control externo ejercido por el Poder Judicial, junto con el Ministerio Público, mediante procesos civiles y penales.

Fue también a fines de los '80 que la Constitución Federal atribuyó a los fiscales el poder institucional para promover una “acción civil pública”, una acción legal creada en 1985 para procurar la protección de intereses públicos como el ambiente, el patrimonio artístico, histórico y cultural, además del orden económico y la propiedad pública (Ley 7347/85).

2.1. La década de 1990

Cuatro años después del dictado de la Constitución Federal, Fernando Collor de Melo – el primer Presidente brasileño elegido directamente por el voto popular luego de la dictadura militar, quien perdió su cargo por destitución debido a su involucramiento en hechos de corrupción – promulgó la Ley de Improbidad (Ley 8429/92). Esta nueva ley definió los “actos de improbidad administrativa” y estableció sanciones no penales, reforzando el mecanismo de la “acción civil pública” creado antes de la Constitución Federal (Ley 7347/85). La Ley de Improbidad marcó no sólo “la conclusión del (...) proceso de independencia” del Ministerio Público (Arantes, 2002, p. 76), sino que también se transformó en la “base de la judicialización de la política en Brasil, ya que expandió las [posibilidades] de acciones contra funcionarios públicos”, sin privilegios jurisdiccionales (*foro privilegiado*) otorgados en la esfera penal (Arantes, 2002, p. 152-3). La Ley intentó también aprovechar al máximo el gran número de fiscales disponibles para investigar,

enjuiciar e imponer sanciones civiles a funcionarios públicos de los tres poderes del gobierno (Arantes, 2002).

Además del refuerzo del Ministerio Público, los años noventa estuvieron marcados por la creación de nuevas instituciones y el rediseño sustancial de las ya existentes. En 1993, la AGU (Advocacia Geral da União) fue creada para representar a la Administración Federal en todos los procedimientos judiciales y extrajudiciales (Constitución, art. 131). Vinculada a la Presidencia y con una carrera muy bien remunerada, la AGU tiene sedes en todos los estados de Brasil. Como muestra la siguiente sección, la AGU desarrolló recientemente grupos de trabajo concentrados específicamente en la propiedad pública con un impacto sustancial en la aplicación de sanciones anticorrupción.

Para fines de los '90, la Comissão (Comisión) de Ética Pública (CEP) fue creada para investigar la violación de las normas de ética por los funcionarios de alta jerarquía¹². Esta Comisión – también vinculada a la Presidencia – funciona también como un órgano consultivo: las autoridades pueden plantear dudas o realizar consultas sobre ética antes de tomar decisiones que involucran gasto público o aceptar obsequios o invitaciones de terceros. La CEP fue pensada como el núcleo del nuevo *Sistema ético*, formado por comisiones de ética dispersas en las diferentes instituciones de la administración pública federal. También se crearon Comisiones de Ética en el Poder Legislativo, aunque con un alcance más amplio: el de aplicar sanciones disciplinarias como la pérdida del cargo¹³.

En el Poder Legislativo, cabe mencionar el cambio de rol que tuvo el TCU (Tribunal de Contas da União) en la auditoría de la gestión. Creado en la primera Constitución de la República brasileña, en 1891, el TCU fue establecido como una institución de apoyo del Congreso en su rol de control de la gestión (control externo). Aunque de algún modo vinculado al Legislativo, la Constitución de 1988 “especifica en detalle las potestades y responsabilidades del TCU, garantizándole así también una considerable autonomía respecto del Congreso” (Speck, 2011, p. 135). El actual diseño institucional del TC está definido en la Constitución de 1988 y en su Ley Orgánica de 1992 (Ley 8443/1992)¹⁴. Como señala Speck (2011, p. 136), a diferencia de lo que ocurre en muchos otros países, el TCU y las instituciones de auditoría en Brasil “están habilitados para sancionar directamente las faltas a través de la imposición de multas y prohibiciones a las contrataciones públicas”. En muchos

casos, como muestra la sección X *infra*, el TCU denuncia las faltas a otras instituciones, con competencia también para la imposición de sanciones.

Asimismo en el Legislativo, durante los '90, el número de Comisiones Parlamentarias de Investigación (CPI) aumentó sustancialmente a nivel federal, estadual y municipal. Según Pedone at alli (2001, p. 201), el rasgo principal de esta forma de control es su “dimensión política” marcada por “negociaciones, coaliciones [y] la búsqueda de consenso y diferenciación”. El estudio de los principales casos durante los '90 llevó a los autores a concluir que “estas comisiones juegan un rol fundamental en la dinámica del proceso democrático, dado que son capaces de investigar y dilucidar hechos dudosos dentro de la administración pública” (Pedone at alli, 2001, p. 222). Un análisis posterior y menos optimista, sin embargo, muestra que las CPI “simplemente están demasiado politizadas” y “no son especialmente efectivas”, ya que “la amplia mayoría” de las CPI son cerradas sin un informe final (Power and Taylor 2011, p. 253).

2.2. La década de 2000

Desde principios de 2000 en adelante, pueden observarse dos tipos de desarrollos institucionales en el campo anticorrupción. Por un lado, reformas legales llevaron a la creación de entes reguladores centralizados dentro de la Administración Pública, el Poder Judicial y el Ministerio Público, para reforzar los mecanismos de control interno (la CGU, el CNJ y el CNMP). Por otro lado, la internacionalización de la corrupción y el control del lavado de dinero, tanto como los desafíos planteados por las instituciones de aplicación durante la década anterior, llevó a la creación de un nuevo conjunto de órganos dedicados a la coordinación institucional (ENCCLA y DRCD).

La CGU (*Controladoria Geral da União*) es el órgano anticorrupción fundamental en la Administración federal. Creada en 2001 y reestructurada en 2006, la CGU está también directamente vinculada a la Presidencia y se encarga actualmente del control interno, procedimientos disciplinarios y llevar a cabo programas de transparencia y prevención de la corrupción.¹⁵ Se ha convertido en un modelo a seguir y ha inspirado a las Oficinas de Control a nivel estadual y municipal por todo el país.¹⁶

La reforma constitucional de 2004 creó exitosamente el Consejo Nacional de Justicia (CNJ – *Conselho Nacional de Justiça*) y el Consejo Nacional del Ministerio

Público (CNMP – *Conselho Nacional do Ministerio Público*), que centralizan el control financiero y administrativo del Poder Judicial y del Ministerio Público, respectivamente¹⁷. Además de realizar el control interno, el CNJ y el CNMP también determinan políticas públicas, objetivos y recomendaciones para esas instituciones, abarcando entre sus distintas áreas la reclusión y también la corrupción y la improbidad.¹⁸ El CNJ, por ejemplo, fijó el “Objetivo 18”, un conjunto de medidas destinadas a identificar todos los procesos relativos a la corrupción y la improbidad en todos los tribunales de apelación federales y estatales (TJs – *Tribunais de Justiça*), la Corte Superior de Justicia y la Corte Suprema Federal. Según el CNJ, ese relevamiento de datos intenta, entre otras cosas, “responder las preguntas de GAFI/OCDE que evaluaron negativamente los esfuerzos de Brasil para tratar estos delitos ante la falta de estadísticas”.¹⁹ La sección X presentará una vista general de estos datos.

Fue también durante los 2000 que se creó ENCCLA. Aunque no formalizado por una ley, ENCCLA es uno de los foros de debate anticorrupción más importantes de Brasil. La sigla ENCCLA significa *Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e Lavagem de Ativos* y consiste en una articulación entre diferentes instituciones en el ámbito federal – del Poder Ejecutivo, Legislativo, Judicial, entre otras – y en la sociedad civil que actúan, directa o indirectamente, en el campo anticorrupción y anti-lavado. Tiene entre sus objetivos el “análisis de situaciones, la identificación de amenazas, la definición de políticas eficientes y efectivas y el desarrollo de una cultura de prevención y lucha contra el lavado de dinero y su correlación en delitos de corrupción” (MESICIC, 4th round, p. 8). Actualmente, más de 60 instituciones y entidades gubernamentales y no-gubernamentales envían representantes a la reunión anual de ENCCLA – que habitualmente tiene lugar en Diciembre – donde se realizan debates en grupos de trabajo temáticos y se deciden los objetivos y programas a crear y desarrollar en el año siguiente.²⁰ Nótese que ENCCLA opera en menor medida en actividades de aplicación de estrategias anticorrupción y más en su creación y adaptación. Como reconocieron varios funcionarios de alta jerarquía, ENCCLA también ha sido extremadamente importante para crear un canal de comunicación entre las diferentes instituciones anticorrupción federales y generar confianza mutua entre los empleados de estas distintas instituciones.²¹

En el ámbito judicial, el intercambio de información y evidencia con instituciones extranjeras se incrementó sustancialmente durante los noventa. La

cooperación internacional en materia penal fue completamente reestructurada con la Enmienda Constitucional 45/2004. En ese contexto, se creó el DRCI (*Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional*) dentro del Ministerio de Justicia, con la tarea principal de tratar con todo tipo de cooperación internacional y procedimientos de recuperación de activos. Este órgano también juega un papel central en la formulación y discusión de acuerdos bilaterales y multilaterales, como en la coordinación interna de las autoridades anticorrupción a través de ENCCLA.

En 2008, la AGU creó el “grupo permanente de acción proactiva”, un grupo de abogados estatales con la tarea solemne de intervenir en procedimientos relacionados con la propiedad pública y anticorrupción. De acuerdo con la información proporcionada en (...), en 3 años el grupo inició más de 6 mil acciones, demandando a millones de personas y recuperando más de un billón de *reais*.²²

Durante los ‘2000, diferentes ONG cobraron mayor relevancia en el país, principalmente monitoreando actividades del gobierno, realizando denuncias anticorrupción y, en algunos casos, organizando cambios legislativos. Algunas ONG también producen publicaciones, estudios, manifiestos y/o textos que buscan empoderar a los ciudadanos y otros grupos de la sociedad civil en anticorrupción, cultivando a la vez una cultura de probidad, responsabilidad y control social sobre el gobierno. Mientras la mayoría de las organizaciones tienen un campo de acción local, otras actúan a nivel nacional, como *Transparência Brasil*, *Contas Abertas* y *Observatório Social do Brasil*²³. Algunas ONG locales forman parte de redes de instituciones similares que aúnan sus esfuerzos e intercambian información para desempeñar mejor su trabajo. Una de las redes más famosas es la de “Amarribo”, una ONG local que obtuvo reconocimiento nacional luego de denunciar exitosamente al alcalde de Ribeirão Bonito y removerlo de su cargo²⁴.²⁵ Esta red trata más específicamente con la corrupción electoral, un tema contra el cual luchan varias ONG.

2.3. Principios de la década de 2010

En los últimos años, la Administración Federal ha fomentado el control social con la implementación de medidas de transparencia, como el *Portal da Transparência*, el proyecto de *Lei de Acesso à Informação*, entre otros. La *Lei de Acesso à Informação* fue un paso esencial para cultivar la transparencia

gubernamental para los ciudadanos e incluso para los funcionarios públicos, quienes muchas veces enfrentan dificultades para obtener datos de su propia organización o de otras. Esta norma permite a cualquier ciudadano requerir información a las autoridades públicas, que están obligadas a responder en el plazo de 30 días cuando la información no es considerada perjudicial a derechos personales²⁶ (artículo 11, Ley 12.527/11).

En las protestas masivas de junio de 2013 a lo largo de todo Brasil, la corrupción fue un tema especialmente importante. Aunque las protestas surgieron y crecieron por otras razones, pronto se convirtieron en una oportunidad para los ciudadanos de manifestar su gran descontento con el *status quo* político del momento y el “elevado nivel” de corrupción.²⁷ Uno de los temas principales en la protesta fue un Proyecto de Enmienda Constitucional (PEC 37) que intentaba quitarle potestades investigativas al Ministerio Público y otorgarlas exclusivamente a la Policía.²⁸ Aunque la interferencia en las capacidades investigativas de los fiscales tendría un impacto en todas las investigaciones penales, el debate giró frecuentemente en torno de los casos de corrupción. Los medios y sectores de la sociedad civil en contra del PEC 37 lo denominaron “Proyecto de Enmienda Constitucional de la Impunidad”, en referencia directa a su convicción de que los casos de corrupción no serían investigados sin la participación de los fiscales y se les aseguraría, en consecuencia, la impunidad.²⁹

En 2012, la CGU también promovió una conferencia con participación ciudadana nacional sobre anticorrupción y control interno, la CONSOCIAL (*Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social*). El evento pretendía invitar a la sociedad civil a expresar sus opiniones y formular directivas para la elaboración de políticas y tomó más de 18 meses de preparación, con rondas preparatorias locales y regionales, donde se discutieron temas de control social y se elaboró un informe final con 80 propuestas³⁰.

Los movimientos sociales también fueron cruciales para la aprobación de la Ley de *Ficha Limpa* – Ley de Legajo Limpio (135/2010) – que prohíbe a cualquier persona condenada por actos de corrupción o improbidad (entre otros) por un tribunal (corte de apelación o superiores) se elegido para un cargo por hasta 8 años. La constitucionalidad de la ley fue cuestionada en la Corte Suprema Federal a la luz del principio de presunción de inocencia, pero fue apoyada por la mayoría. En las

Elecciones 2014, por ejemplo, los Fiscales Federales obtuvieron la suspensión de más de 4.000 candidatos; 497 requerimientos se basaron en la ley de *Ficha Limpa*³¹.

Finalmente, en 2013, luego de años de discusión en el Gobierno y en el Parlamento, la denominada *Ley Anticorrupción* fue finalmente promulgada. La ley establece, entre otras cuestiones, la responsabilidad civil y administrativa de las personas jurídicas por corrupción y varias otras innovaciones³². Entre ellas, podemos destacar los acuerdos de indulgencia y la responsabilidad corporativa con multas de hasta 20% de los ingresos anuales³³. La operación Lava Jato – descrita *supra* – que involucra a las mayores empresas constructoras de Brasil podría ser el primer caso emblemático donde se apliquen estas nuevas sanciones y procedimientos.

3. Instituciones y procedimientos

Nuestro análisis divide a las instituciones en lo que llamamos *unidades institucionales*, ya que nos interesa no solo el diseño institucional sino también el nivel inferior de procedimientos y procesos de toma de decisiones. La literatura sobre corrupción centrada en el diseño institucional busca capturar el panorama general, y por ende con frecuencia pasa por alto el fenómeno de la “fragmentación interna” en instituciones anticorrupción clave. Como nuestra investigación se esfuerza por tener en cuenta un nivel más procesal de análisis, las grandes categorías de instituciones – “el” Poder Judicial, “el” fiscal, “la” policía – se tornan claramente insuficientes para mostrar la interacción institucional y las experiencias de coordinación y puede incluso confundir al lector sobre cómo funciona verdaderamente el sistema. Después de todo, una institución puede desempeñar múltiples actividades en diferentes momentos de un caso de corrupción; no obstante, la mayoría de las veces, habrá una sub-unidad específica dentro de esa institución que sólo desarrollará una actividad (es decir, sólo monitoreo, o sólo investigación, o sólo enjuiciamiento) en una rama determinada (penal, civil, administrativa, ética, etc.).

Siguiendo la estructura analítica propuesta en la introducción, este capítulo describe las instituciones anticorrupción de Brasil y sus procedimientos en cinco áreas principales: corrupción (derecho penal), improbidad (derecho civil), auditoría, empleo público y ética (las tres dentro del derecho administrativo)³⁴. Colocando las divisiones de las áreas en el eje horizontal, las diferentes fases de los procedimientos en el vertical y dividiendo las instituciones en sub-unidades, elaboramos la representación del sistema anticorrupción brasileño que puede verse en la figura X.

Figura X

Aunque la figura es una representación muy simplificada de una realidad compleja, nos ayuda a producir descripciones muy precisas de los entes anticorrupción dado que (i) deja de lado entes secundarios o programas no vinculados directamente con estas cinco fases del proceso de ejecución; (ii) nos permite observar tareas diferentes que desempeña una misma institución pero no en el mismo sector o grupo de personas; y (iii) trae a la luz dos etapas que suelen ser dejadas de lado en el análisis jurídico, pero cumplen un rol importante para el cumplimiento de los objetivos del sistema.

El marco también intenta proporcionar una herramienta para explorar nuestro tema principal: la coordinación interinstitucional. Leída horizontalmente, la tabla nos permite notar dónde existe duplicidad de tareas (dos o más instituciones cumpliendo papeles similares) o ausencia (ninguna institución se encarga de desempeñar una tarea determinada); leído verticalmente, el marco nos muestra que los casos deben transitar por varias instituciones desde el momento en que se descubren hasta que son cerrados. Tomado en su conjunto, el marco contribuye a entender el flujo de los casos anticorrupción y a identificar mejor la coordinación de esfuerzos entre instituciones y al interior de ellas (cuando dos unidades cumplen simultáneamente – o de acuerdo con una específica división del trabajo – determinada tarea). El marco también ayuda a visualizar la multiplicidad institucional y cómo las organizaciones modulares – donde existen docenas de combinaciones diferentes, y un amplio rango de factores desconocidos llevarán al caso a tomar uno o múltiples caminos – resultan posibles.

Las siguientes secciones darán una breve descripción del sistema usando una lectura horizontal del marco. En cada fase, el texto destacará algunas de las instituciones, unidades y procedimientos que hemos identificado como más relevantes para la investigación – es decir, para explorar y entender la coordinación interinstitucional.

3.1. Monitoreo

Entendemos por monitoreo a aquellos procedimientos que no tienen un blanco específico, pero se realizan en condiciones aparentemente regulares para descubrir irregularidades que luego serán investigadas. El objetivo principal es identificar “puntos fuera de la curva normal”, recabar datos preliminares, elaborar informes y

enviarlos a unidades institucionales que puedan tener un interés en estos datos o informes. Los procedimientos de monitoreo pueden tomar diferentes formas - como auditorías,³⁵ inspecciones o seguimientos – y son llevados a cabo por diferentes instituciones como tareas no exclusivas: CGU, TCU, COAF, DRICI, CNJ y CNMP. Entre ellos, sólo COAF tiene al monitoreo como una de sus principales atribuciones. Instituciones no-gubernamentales como las ONG, los medios y la ciudadanía también juegan un papel relevante y son fuentes importantes de los subsiguientes procedimientos investigativos (la fase siguiente).

El refuerzo de los procedimientos de monitoreo representa un gran paso en el cambio de un sistema anticorrupción más *reactivo* a uno más *proactivo*, donde se busca frenar las prácticas corruptas lo antes posible, minimizando los daños y el desvío de fondos públicos.³⁶ Como lo expresa un entrevistado “[la] intención es realizar un control concomitante, especialmente porque evita pérdidas financieras al Estado” y “[...] el éxito en la recuperación es frecuentemente muy bajo” (Entrevista 06).

El monitoreo tiene habitualmente como objetivo las transacciones, gastos, contratos, procedimientos y otros actos realizados por funcionarios de instituciones que reciben fondos públicos. Históricamente, el monitoreo anticorrupción fue realizado principalmente por el TCU, que era responsable de recibir y apreciar los informes institucionales de las instituciones públicas.³⁷ Sin embargo, en ese momento, el monitoreo no era una tarea independiente, sino realizada casi concomitantemente con la atribución de responsabilidad (aprobación o desaprobación de los informes anuales de las instituciones, con la imposición de las sanciones correspondientes cuando se hubieren constatado irregularidades).

Fue especialmente con la introducción del sistema de control interno (artículo 74, CF/88) y con inversiones significativas en Tecnologías de la Información – con la creación de poderosos sistemas y software de análisis de datos – que los procedimientos de monitoreo comenzaron a crecer en escala, intensidad e importancia. Aunque el sistema de control interno ya estaba mencionado en la Constitución de 1988, sólo llegó a estar completamente regulado y operativo en los 2000, con la consolidación de la CGU, el CNJ y el CNMP. Estas instituciones se transformaron en nódulos centrales del control interno en la Administración Pública y el Poder Judicial y comenzaron a recopilar datos sobre el desempeño de las actividades de esas instituciones. En el *Observatório da Despesa Pública* de la CGU,

el Sistema de Comunicación de COAF o el análisis de datos masivos de CNJ y LAB-LD-FT del DRCI son realizados por computadoras y las potenciales irregularidades se muestran a operadores humanos que realizan mayores análisis, elaboran informes y los envían a las instituciones responsables. Normalmente, cuando un informe de monitoreo contiene evidencia de una práctica criminal o improbidad, es enviado a la Policía y/o al Ministerio Público; cuando contiene una falta disciplinaria de un funcionario público a la CGU y el área de asuntos internos del funcionario; algunos informes incluso son enviados automáticamente a otras instituciones, independientemente de sus resultados (Entrevista 01). La mayoría son reenviados al titular de la otra institución, y cada una de ellas tendrá su propio procedimiento sobre cómo será procesada y reenviada dentro de su institución.

Existen también procedimientos de monitoreo que no ocurren de manera constante, sino que son realizados periódicamente (cada año) u ocasionalmente. El Programa de Fiscalización de Municipalidades de la CGU selecciona alrededor de 1.000 ciudades cada año para una evaluación más detallada sobre cómo se gastaron los fondos públicos; los informes no sólo se publican online, sino que se envían automáticamente al MP y el TCU, entre otros.³⁸

Las instituciones anticorrupción - influenciadas por la nueva administración y una presión creciente de las organizaciones internacionales – también comenzaron a monitorear sus propios procedimientos internos y a mejorar su recolección de datos sobre el estado de las recomendaciones y sanciones impuestas por ellas sobre otros. Por ejemplo, la CGU, el TCU y el CNJ realizan recomendaciones a sus unidades e intentan monitorear si esas recomendaciones fueron implementadas o no. En el CNJ, un sistema llamado CUMPRIDEC ha sido implementado con este fin; SEGECEX, una unidad del TCU, cuenta con un sistema similar, como X de la CGU (Entrevista 01, 04, 06 y 09). Algunas unidades también intentan monitorear si las sanciones impuestas fueron ejecutadas y qué cantidad de los fondos públicos desviados fueron finalmente recuperados; el Ministerio Público en el TCU es la institución responsable de ello (Entrevista 06). La CGU cuenta también con un sistema – CGUPAD – donde se ingresan los procedimientos disciplinarios federales, que es usado frecuentemente con finalidades de monitoreo y coordinación.

Como mencionamos *supra*, el monitoreo también es realizado por organizaciones de la sociedad civil. “Às Claras”, "Merítissimos" y “Olho nas

Emendas” son proyectos de monitoreo desarrollados por Transparência Brasil e IFC/Amarribo (Entrevista 21 y 22); existen también experiencias maduras de auditoría de la sociedad civil en el sector de salud (Entrevista 15).³⁹ Según un entrevistado, involucrar a los ciudadanos y a la comunidad en estas prácticas puede resultar beneficioso, ya que están más cerca de la administración local y pueden descubrir hechos que no serían detectados por el análisis de datos o las visitas ocasionales de las instituciones federales de monitoreo (Entrevista 15).

3.2. Investigación

Una investigación normalmente comienza con la sospecha de irregularidades y consiste en un procedimiento donde se recolecta evidencia y pruebas para instar a un procedimiento administrativo o judicial de atribución de responsabilidad. Generalmente comienzan con denuncias de los ciudadanos – a veces competidores en licitaciones públicas – (Entrevista 06) – o de otras instituciones (orales, textuales, imágenes, etc.) o por iniciativa propia de determinada institución. Suelen tener como resultado un dossier o documento formal donde se presentan las pruebas y resultados obtenidos; este documento normalmente es enviado a otra unidad – a veces en la misma institución, a veces en otra – para iniciar un procedimiento de atribución de responsabilidad cuando corresponda.⁴⁰

En Brasil, existen instituciones que tratan casi exclusivamente con investigaciones – como la Policía Federal y las CPI – mientras otras las tienen como una de sus funciones principales – como la CGU, el TCU, el Ministerio Público, las Corregedorías, el CNJ, el CNMP y los Comités de Ética. Adicionalmente otras instituciones cumplen un rol de apoyo en las prácticas investigativas – como COAF y el DRCI – impulsando procedimientos de investigación preexistentes desarrollados por otras instituciones. Con tantas instituciones encargadas de realizar investigaciones, no es inusual que el mismo acto de corrupción lleve a la apertura de investigaciones en diferentes instituciones sin que una sepa de la existencia de la otra. Aunque Brasil ha comenzado a implementar sistemas que permiten, al menos, que los miembros de la misma institución (pero de unidades diferentes) corroboren si hay alguna investigación abierta sobre determinada persona o compañía, la coordinación todavía es problemática⁴¹.

Es del caso notar que, aunque los procedimientos investigativos no imponen sanciones directas a los investigados, ser el blanco de una investigación anticorrupción suele atraer atención negativa de los medios y ciertas sanciones reputacionales (al menos al comienzo de la investigación), lo cual puede resultar dañoso personal y profesionalmente. Por tal motivo, en algunos casos el simple hecho de anunciar una investigación puede lograr el cese de una práctica corrupta.⁴²

Pueden realizarse investigaciones tanto administrativas como judiciales, las últimas en el ámbito civil o penal. La CGU, el TCU, el CEP, el CNJ y el CNMP pueden iniciar procedimientos de investigación administrativos⁴³. Las investigaciones civiles son llevadas por el Ministerio Público mediante un procedimiento específico denominado *inquérito civil público*, establecido por la Ley de Acción Civil Pública. Las investigaciones penales son realizadas por el Ministerio Público y la Policía Federal, a veces a través de unidades especializadas que tratan con el crimen organizado (como Gaeco en el MP, DICOR en el DPF). Mientras en una investigación penal el Ministerio Público puede requerir a la Policía Federal que investigue determinado hecho, una investigación civil (por improbidad) del mismo hecho no puede contar con asistencia policial (Entrevista 08).⁴⁴

No siempre los informes de investigación señalan explícitamente qué normas han sido violadas o cuáles son los delitos o faltas administrativas que se alega haber cometido. Los informes de la Policía e informes de investigación de la CGU, por ejemplo, sólo pueden aportar algunos elementos y dejar que las conclusiones sean elaboradas por la institución de atribución de responsabilidad (Entrevista 12).⁴⁵

Las investigaciones anticorrupción a veces requieren técnicas avanzadas que pocas instituciones como la Policía Federal, el MP y las CPI pueden utilizar; otras restringen sus procedimientos de investigación al análisis dirigido de datos (Entrevista 04 and 09).⁴⁶ En la Policía Federal, por ejemplo, una investigación anticorrupción puede incluir la vigilancia de un lugar o una persona, el uso de operaciones y agentes encubiertos, escuchas telefónicas, entre otras prácticas que requieren autorización judicial previa para ser tenidas como evidencia que luego podrá ser utilizada en un procedimiento de atribución de responsabilidad (Entrevista 02 y 07).⁴⁷

Los procedimientos de investigación también pueden clasificarse como *proactivos* o *reactivos*. Una investigación *reactiva* ocurre luego de que el hecho fue cometido; mira hacia el pasado y por eso depende fuertemente de los datos e informes de monitoreo enviados por otras instituciones. Una investigación *proactiva*, en

cambio, comienza cuando el delito aún está ocurriendo y por lo tanto es entendida como la forma "ideal" de investigación, ya que "el dinero no sale de las arcas públicas" (Entrevista 07). Si bien todas las instituciones con potestades de investigación realizan investigaciones reactivas y proactivas, la cantidad de investigaciones proactivas aún es muy pequeña comparada con las reactivas.⁴⁸

Las investigaciones proactivas normalmente se efectúan mediante grupos de trabajo desarrollados por múltiples instituciones, entre ellas la CGU, el TCU, el Ministerio Público y la Policía Federal (Entrevista 01 y 07).⁴⁹ Desde 2006, la cantidad de operaciones de grupos de trabajo aumentó de un par en 2006 a casi 30 en 2012 (Entrevista 09). La mayoría de estas operaciones de grupos de trabajo ocurren casuísticamente, normalmente cuando se desarrolla una sinergia y una relación de confianza personal entre los funcionarios de distintas instituciones.⁵⁰ En nuestra investigación sólo encontramos un grupo de trabajo permanente y formalizado, la *Força Tarefa Previdenciária*, donde la Policía Federal, el Ministerio de Seguridad Social y la Fiscalía trabajan conjuntamente sobre fraudes relacionados a los fondos de jubilaciones desde hace más de 10 años (Entrevista 07 and 11).⁵¹

Finalmente, algunas instituciones participan tanto en procedimientos de investigación como de atribución de responsabilidad como actores secundarios, ayudando a los actores primarios a recabar suficiente información. El DRCI es una de ellas, ayudando a las autoridades brasileñas a reunir evidencia y entablar comunicación con autoridades extranjeras. COAF, la FIU brasileña, puede también participar en procedimientos investigativos proporcionando informes y análisis financieros.⁵²

Los medios de comunicación también tienen un rol importante en la investigación de casos anticorrupción – el denominado periodismo de investigación, una actividad realizada por las corporaciones de medios tradicionales, pero también por blogs de política emergentes. Algunos investigadores gubernamentales (como los oficiales de la Policía Federal o los fiscales) cooperan con los periodistas, revelando información cuya publicación puede resultarles útil y recibiendo información de los medios para dar a determinado periodista el poder de participar en algunas de sus operaciones y tener prioridad sobre otros periodistas en la obtención de información (Entrevista 02). Otras instituciones, como la Policía Federal, tienen una relación más rígida con los medios, y los oficiales deben obtener previa autorización para hablar con los medios sobre una determinada investigación (Entrevista 07).

3.3. Atribución de responsabilidad

A diferencia de las últimas dos etapas, la atribución de responsabilidad normalmente presupone un sistema de tres partes, donde dos de las partes están contrapuestas (actora y demandada) y una es neutral (quien decidirá el caso). Generalmente las instituciones anticorrupción cumplen el rol de actora o de juez, en raras ocasiones el de demandada. Sin embargo, la AGU a veces es llamada a defender a instituciones y autoridades públicas que están siendo juzgadas, especialmente en tribunales internacionales (Entrevista 05). Mientras en los procesos judiciales quienes realizan la acusación y quienes juzgan pertenecen a diferentes instituciones, en los procedimientos administrativos suelen ser de las mismas instituciones – aunque no siempre de la misma sub-unidad.⁵³ Los procedimientos administrativos normalmente son más simplificados que los procesos judiciales, especialmente aquellos diseñados en la última década. Además, algunos procedimientos administrativos de atribución de responsabilidad tienen etapas de investigación y de atribución de responsabilidad difíciles de distinguir. Habitualmente los procedimientos administrativos de atribución de responsabilidad son también enviados al Ministerio Público luego de ser concluidos y eventualmente pueden transformarse en casos civiles o penales.⁵⁴

Los procedimientos de atribución de responsabilidad normalmente comienzan con una investigación u otro procedimiento de atribución de responsabilidad enviado por otra institución. Normalmente presupone la garantía del debido proceso y el derecho de defensa y concluye con una decisión vinculante de un juez. Cuando esta decisión vinculante atribuye responsabilidad a la demandada, normalmente impone una o más sanciones. Cuando la demandada no cumple voluntariamente con la sanción – o la autoridad tiene las potestades necesarias para garantizar su imposición, como en el caso del despido – se inicia un procedimiento de ejecución, frecuentemente a cargo de otra unidad.⁵⁵

Los procedimientos pueden ser judiciales, sea en el ámbito civil (ação civil pública/ação popular) o en el penal (ação criminal); o administrativos, como los que realiza el TCU o las diferentes instituciones de corrección (CGU, CEP) o instituciones y sub-unidades de ética. No sólo cambian los requisitos procesales y etapas según su naturaleza o área, sino también el rango de decisiones y sanciones que pueden imponerse. Véase que los diferentes procedimientos de atribución de responsabilidad

pueden desarrollarse al mismo tiempo en diferentes áreas en materias autónomas, o unos pueden esperar a la decisión de otros antes de emitir la propia – como el CEP espera al TCU (Entrevista 10).⁵⁶

A diferencia de la mayoría de los países latinoamericanos, Brasil cuenta con procedimientos civiles de atribución de responsabilidad anticorrupción; la *acción civil pública* junto con las leyes de improbidad posibilita las acciones anticorrupción concomitantes en la esfera civil y penal, duplicando los actores y marcos institucionales. Las sanciones en ambos procesos son diferentes; mientras que la atribución de responsabilidad penal puede implicar una pena de prisión, la atribución de responsabilidad civil normalmente impone la prohibición de ejercer cargos públicos o de contratar con la administración pública por un período de tiempo determinado. Las multas pueden aplicarse en ambos procesos.

En la atribución de responsabilidad penal, la corrupción activa y pasiva, el lavado de dinero, la evasión fiscal y el crimen organizado son los principales delitos vinculados con la legislación anticorrupción. Aunque las estadísticas brasileñas sobre el tema por diversas razones no son confiables, según las cifras de junio a diciembre de 2013, XXXX personas están detenidas en el país por corrupción activa o pasiva⁵⁷.

La atribución de responsabilidad administrativa se lleva a cabo principalmente en tres áreas: el sector de asuntos internos de la CGU, la Tomada de Contas Especial del TCU y el Comité de Ética. Mientras en la CGU o en el TCU las sanciones pueden incluir el despido, multas y prohibiciones de contratar con la administración pública, la atribución de responsabilidad ética sólo conlleva una advertencia pública. Como mencionamos *supra*, la atribución de responsabilidad administrativa normalmente es más simplificada que los procesos judiciales y sigue reglas menos estrictas: en los procedimientos de corrección (*correição*), por ejemplo, quienes investigan y atribuyen responsabilidad no son individuos especializados en estas tareas, sino funcionarios públicos – con o sin entrenamiento – que son seleccionados *ad hoc* para realizar estas actividades (Entrevista 01).⁵⁸ Aunque los procedimientos administrativos deben garantizar el derecho constitucional de defensa al igual que el procedimiento judicial, la demandada tiene aún el derecho de requerir la revisión judicial de todas las decisiones administrativas.⁵⁹ Esto lleva a la creación de procesos judiciales para debatir exactamente el mismo contenido que en los administrativos; no obstante, están en juego instituciones diferentes y las reglas para la recopilación de evidencia son distintas. Muchos casos son revertidos en los tribunales judiciales no

por un análisis equivocado del contenido, sino por errores ocurridos durante el procedimiento (Entrevista 01). Las corregedorías y el TCU están al tanto de esto y han intentado tomar precauciones extra para no cometerlos; sin embargo, la falta de *feedback* sobre lo obrado en el proceso luego de que es enviado a otra institución (como un posterior hallazgo de irregularidades por el tribunal judicial) dificulta la identificación de estos problemas.

Para estructurar mejor los procedimientos de atribución de responsabilidad dentro de cada institución, muchas han creado unidades de coordinación que brindan orientación, establecen normas comunes, ejercen jurisdicción (*avocar*) sobre algunos procedimientos e incluso realizan ellas mismas la atribución de responsabilidad. En asuntos internos, la CGU, el CNJ y el CNMP cuentan con este tipo de unidades (Entrevistas 01, 04 y 19); para los casos penales y civiles, el MPF dispone de la 2° y 5° Cámara de Comisión y Revisión (Entrevista 14).⁶⁰

A pesar de estos esfuerzos de coordinación, los actores involucrados aún sienten que queda un largo camino por recorrer. Especialmente en lo concerniente a la atribución de responsabilidad, nuestra investigación tuvo dificultades para hallar mecanismos de coordinación. Aunque los casos judiciales de corrupción tienden a ser complejos y a involucrar a grupos de personas con poder político significativo y acceso a buenos abogados que exploran todas las defensas disponibles, el Poder Judicial, el Ministerio Público y la Policía Federal aún cooperan muy poco fuera de los esquemas de operaciones de grupos de trabajo.

Las normas de prescripción actuales dificultan aún más la situación, dado que el término de prescripción está definido por la sanción (que establece la ley o la sentencia) y no por la complejidad del caso, número de demandados, conexiones internacionales o instituciones involucradas. Desde la perspectiva de las autoridades públicas, el plazo de prescripción en los casos de corrupción es muchas veces insuficiente para concluir los procedimientos de atribución de responsabilidad, y cuando llega invalida todo el procedimiento y desperdicia cientos de horas de trabajo de los funcionarios (Entrevista 14). Los demandados tienen también a su favor la falta de incentivo institucional para los jueces de priorizar los casos de corrupción. El régimen de promoción en la Carrera judicial, por ejemplo, toma en cuenta datos sobre el desempeño que dan a los jueces igual cantidad de puntos por cada decisión, independientemente de su complejidad; por lo tanto, los casos complejos y de gran escala de corrupción suelen dejarse de lado (Entrevista 04).⁶¹

Otro rasgo clave de los procedimientos brasileños de atribución de responsabilidad en casos de corrupción es el “fuero especial” (*foro privilegiado*). De acuerdo con el conjunto de normas que rige en la materia, existen tres niveles jerárquicos de tribunales competentes para tratar casos penales que involucran a autoridades públicas. El nivel jerárquico del tribunal se define de acuerdo al rango del funcionario público.⁶² Los casos que involucran a múltiples demandados – autoridades públicas y ciudadanos – pueden ir en conjunto al tribunal de apelación o dividirse de forma tal que el fuero especial sea otorgado únicamente a las autoridades públicas⁶³. En el caso de los funcionarios federales de alta jerarquía, la Corte Suprema Federal es el fuero especial – por lo tanto, al ser el tribunal de mayor jerarquía en el país, deja a los demandados sin la posibilidad de apelar la decisión. Es interesante notar que no existe un fuero especial en los procedimientos civiles de improbidad, y en consecuencia los casos que involucran a los mismos demandados pueden ser investigados y juzgados en diferentes niveles de jurisdicción.

3.4. Aplicación de sanciones

La aplicación de sanciones (o sentencias) es un procedimiento clave aunque rara vez considerado por la opinión pública; incluso el debate jurídico suele tomar a la imposición de la sanción por una sentencia o la condena a prisión como el fin de un caso. Sin embargo, la aplicación de las sanciones requiere de nuevos procedimientos para administrar el tiempo de prisión, garantizar el pago de las multas o devolver los fondos desviados a la Administración Pública.

Esto es válido para los procedimientos tanto administrativos como civiles y penales. En Brasil, la ejecución de las sentencias penales es también un procedimiento judicial separado llevado a cabo por un juez y un fiscal basado en la “sección de ejecución penal”, y por lo tanto diferente de aquellos que participaron de la etapa de atribución de responsabilidad⁶⁴.

En el ámbito civil a nivel federal, el principal actor es la AGU. La AGU se encarga de ejecutar las multas y la compensación por daños de procedimientos de atribución de responsabilidad judiciales y no judiciales (del TCU y la CGU principalmente) cuando no son pagadas voluntariamente. La unidad clave, como ya mencionamos, es el “Grupo de Atuação Proativa”. La AGU se encarga también de recuperar activos enviados al extranjero, especialmente a paraísos fiscales u otros

países; el Departamento Internacional de la AGU trabaja junto con el DRCI, COAF y otras instituciones internacionales similares.

Habitualmente, las multas de menor valor son pagadas y algunos de los condenados optan por abonar su deuda en pagos mensuales, como una posibilidad ofrecida por las unidades administrativas.⁶⁵ Aunque las multas pueden ser libremente estipuladas dentro de los límites de la ley por las instituciones que juzgan, estas deberían tomar en consideración otras multas al fijar su valor; es decir, los procedimientos de recuperación de activos pueden ser determinados por diferentes instituciones, pero el total del dinero recuperado no puede exceder el total de la deuda. Algunas otras sanciones administrativas son ejecutadas por la misma administración pública, como el despido de los funcionarios públicos (Entrevista 19).

A pesar de todos estos esfuerzos, según estimaciones de nuestros entrevistados, sólo un porcentaje muy pequeño (menos del 5%) de todos los bienes desviados son finalmente recuperados (Entrevista 06 and 18). Los procedimientos de aplicación de sanciones también están sujetos a apelación y, cuando la deuda ya debe ejecutarse, muchos demandados ya no tienen más bienes a su nombre, lo que torna inútil a todo el procedimiento. Por ello la AGU intenta lograr conciliaciones cuando sea posible. Además, durante el año, habitualmente realiza un “mes de conciliación” donde se efectúan propuestas y mejores condiciones de pago a los deudores por procedimientos anticorrupción (Entrevista 13).

La sociedad civil también se encarga de alguna manera de la aplicación de sanciones, aunque no formalmente. Usando la técnica de la "humillación pública", aplican sanciones de desacreditación de los funcionarios públicos; un procedimiento que, debido a su simplicidad, puede tener resultados más efectivos que los oficiales o formales (Entrevista 21)⁶⁶. En muchos casos, la desacreditación será de hecho la única sanción que recibirá el funcionario. Sin embargo, esta práctica puede ser peligrosa y se cuentan numerosos casos donde los medios y la sociedad civil condenan a una persona sin evidencia e imponen una sanción indebida a alguien inocente (o, al menos, sin suficientes pruebas para afirmar lo contrario) – como el caso de Veja que mencionamos en la introducción de este capítulo.

La prohibición de contratar o ser contratado por la administración federal – otra sanción civil o administrativa recurrente – debe ser aplicada por cada unidad administrativa para que pueda hacerse efectiva. Las bases de datos con nombres y detalles de los sancionados con prohibición de contratar con la administración federal

– como el *Cadastro Nacional de Improbidade* y el *Cadastro de Empresas Inidôneas e Suspensas* – fueron creadas muy recientemente, en XXX, para facilitar el acceso a la información y asegurar la ejecución de las prohibiciones.⁶⁷ Estas bases de datos funcionan no solo como un modo efectivo de reducir los costos de aplicación de esas sanciones, sino también como una forma de darles publicidad y, tal vez, disuadir a otros de la comisión de los mismos actos de corrupción.

3.5. Publicidad de los procedimientos

Cada año, todas las instituciones federales deben publicar informes anuales de gestión (*relatórios de gestão*) donde se describen las actividades realizadas y en ocasiones se publican estadísticas sobre el desempeño, pudiendo incluir el número de procedimientos realizados en el año y, en algunos casos, las condenas y sanciones impuestas.⁶⁸ En la página web de cada institución federal, pueden encontrarse datos estadísticos sobre su personal, gastos y actividades; los informes anuales con una evaluación global de sus actividades son fáciles de localizar online. No obstante, esta información en formato cerrado (generalmente en PDF) o en archivos difíciles de comprender (como los archivos CSV) no es siempre del todo accesible para la comprensión de la mayoría de las personas. Los informes anuales, por ejemplo, no son muy detallados y contienen información estadística que normalmente está organizada en categorías sin mayores explicaciones de cómo se recolectaron los datos o qué significan en realidad. Destacamos que estos problemas no están presentes en todas las instituciones con la misma intensidad o grado. Los datos numéricos concernientes al Ministerio Público son mucho menos detallados que los publicados por COAF, por ejemplo.

Existen al menos dos maneras en que se da publicidad a los procedimientos: por (i) publicación directa de información de casos individuales o de procedimientos o sanciones aplicadas o por (ii) divulgación indirecta a través de los medios de comunicación o las ONG.

En el Poder Judicial, el CNJ ha exigido a cada tribunal que identifique cuántos casos de corrupción e improbidad se encontraban pendientes e informen en el momento en que cada uno fuese juzgado.⁶⁹ El “Objetivo 18” – como se lo denomina – publicó a fines de 2013 el número total de casos anticorrupción en el fuero civil y penal, diferenciando entre los concluidos y los pendientes; muestra también los

mismos datos dentro de cada tribunal estadual. Esto ha contribuido a la creación de un contexto que dio visibilidad sustancial al desempeño estadual.⁷⁰ La sociedad civil y los medios pueden consultar el sitio web del CNJ para verificar el nivel logrado del objetivo por cada tribunal – incluyendo todos los tribunales de apelación y superiores estaduales – y ayudar a traducir esta información para el público general.

Hay también estadísticas sobre condenas de prisión producidas por cada estado – que tiene competencia para manejar el sistema penitenciario – y compiladas por el Ministro Federal de Justicia, que publica los resultados nacionales en un sistema llamado Infopen. El mismo procedimiento de producción se aplica para el “Objetivo 18”, donde el CNJ compila datos aportados por los tribunales estaduales.

Aunque estas estadísticas ayudan a trazar una vista general de las actividades de las instituciones de aplicación en Brasil, no son muy útiles para evaluar el desempeño del sistema anticorrupción actual en su conjunto. Los informes gubernamentales contienen sólo el número de procedimientos anuales en cada fase (monitoreo o investigación o atribución de responsabilidad o aplicación de sanciones); no hay una forma fácil de realizar un seguimiento de los casos entre fases o instituciones – es decir, desde/hacia el monitoreo, la investigación, la atribución de responsabilidad y la aplicación de sanciones. En otras palabras, es imposible determinar, por ejemplo, cuántas investigaciones llevaron a procedimientos de atribución de responsabilidad donde se impusieron sanciones, ni cuántas de ellas fueron aplicadas con éxito (y cuántos de los bienes fueron recuperados).

La publicidad también tiene lugar a través de experiencias recientes de “registro” de los funcionarios públicos y compañías que fueron condenados (como los *Cadastrós* mencionados en la sección anterior) o los que tienen un legajo limpio. Un ejemplo de este último es el *Cadastro Pró-Ética* (Registro Pro-Ética), una iniciativa desarrollada por Prevención CGU y la sociedad civil. La idea es reconocer públicamente a las compañías que muestran un compromiso serio con la ética y las políticas anticorrupción. Hasta fines de 2013, sólo 12 empresas obtuvieron el sello del registro, aunque varias otras lo intentaron (Entrevista 01)⁷¹. El sello busca brindar un refuerzo positivo y beneficios para quienes cumplen las leyes anticorrupción.

Destacamos que la publicidad de los procedimientos puede en teoría llevar a un efecto disuasivo general. Sin embargo, para que ello ocurra, el rol de los medios y las ONG de traducir la información técnica y transmitirla a aquellos más propensos a cometer estos delitos es esencial. La publicación de informes que nadie lee (aunque

todos puedan tener acceso a ellos) o estadísticas frecuentemente complejas o incompletas no parece capaz de disuadir a nadie. Sin embargo, si esta información es traducida en un lenguaje más *digerido*, puede surgir un efecto disuasivo. El caso Mensalão, por ejemplo, es considerado uno de los primeros donde políticos de alto nivel fueron arrestados por más de un par de semanas. El actual grupo de trabajo Lava-Jato fue una de las primeras operaciones donde importantes empresarios fueron detenidos, aunque en prisión preventiva. Esos casos fueron altamente cubiertos por los medios, llevando a una muy amplia publicidad de los procedimientos.

4. Mecanismos de coordinación

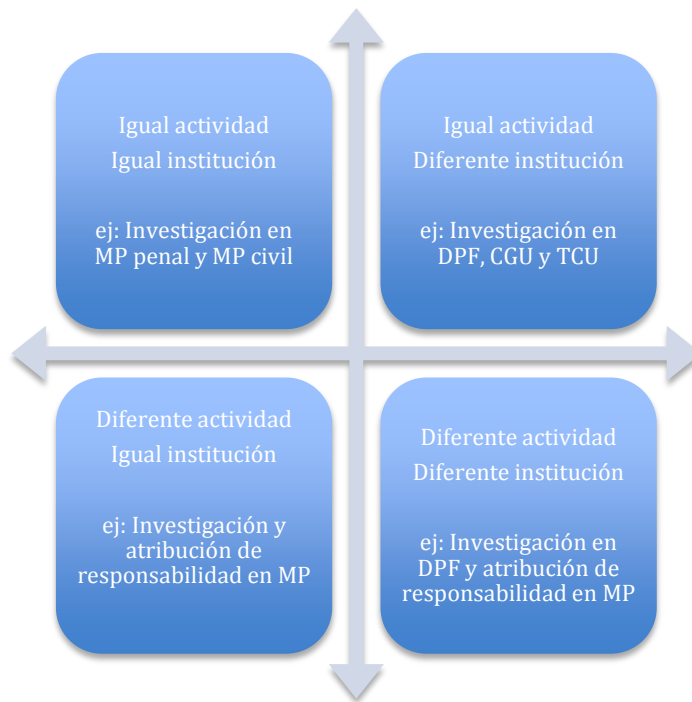
La definición de coordinación es muy imprecisa. En palabras de Peters “la coordinación es a la vez un proceso por el cual se llega a las decisiones y el resultado de ese proceso”. Parece involucrar un conjunto de decisiones y acciones que toman en consideración procedimientos desarrollados por otras unidades institucionales. No sólo es el trabajo conjunto en concreto, sino también el intercambio de información y conocimiento sobre sus necesidades y el desarrollo de procedimientos que puedan dialogar mejor entre sí. Se trata de la creación de estructuras formales e informales y procedimientos que permitan un mejor logro de los objetivos de todos y de todo el sistema anticorrupción en general.

Como señala Peters, no siempre la coordinación es “voluntaria y basada en acuerdos normativos”, sino que buena parte “es el resultado sea de la coerción o del uso de incentivos”. Existen ciertamente varios niveles de coordinación y diferentes formas de alcanzarla. De hecho, existen inclusive instituciones – como ENCCLA – que tienen a la coordinación de estrategias anticorrupción como objetivo principal. En nuestra investigación, intentamos identificar algunas de estas estrategias de coordinación desarrolladas por las instituciones estudiadas. De todos modos, no siempre existe coordinación. Las instituciones también compiten entre sí para incrementar su poder y presupuesto. Como señala Peters, “la política a nivel organizacional se trata de defender el *territorio* de la organización. El *territorio* [...] representa aquellas cosas que la organización valora, y teme que estén amenazadas por otras organizaciones, como el dinero, el espacio, y el tiempo (Bardach, 1996)”.

Durante esta investigación identificamos cinco modos posibles de interacción entre dos o más instituciones o sub-unidades en el campo anticorrupción. Primero, pueden simplemente no tomar en cuenta el trabajo desarrollado por otras instituciones

en todos o algunos de los procedimientos y tareas que desarrolla cotidianamente. Es decir, pueden (i) *ignorar* el trabajo desarrollado por otros. En nuestra investigación, identificamos que las instituciones federales y estatales de auditoría (*Tribunal de Contas*) apenas intercambian información entre sí sobre las irregularidades que descubren durante sus procedimientos de monitoreo e investigación. No obstante, las instituciones y sub-unidades pueden tener en cuenta el trabajo realizado por otras y (ii) *actuar independientemente y competir*, como la Policía Federal y el Ministerio Público en algunos casos respecto de procedimientos de investigación o aún sub-unidades del Ministerio Público (GAECO vs. general)⁷². O pueden (iii) *actuar independientemente pero reconociendo una interferencia indirecta*. Un ejemplo sería cuando la CGU reconoce que sus informes de monitoreo e investigación podrían ser usados en una investigación penal a cargo de la Policía Federal o un procedimiento de atribución de responsabilidad del MP y, por ende, intenta señalar la evidencia penal y recolectar pruebas que puedan luego ser usadas ante un tribunal. Por otra parte, donde existe un cierto grado de coordinación, las instituciones pueden (iv) trabajar independientemente y coordinar sus acciones o (v) trabajar en conjunto.

Este capítulo se concentra en estos últimos dos tipos de coordinación y aporta diversos ejemplos. Las próximas secciones presentarán cuatro tipos de relaciones entre distintas unidades institucionales organizadas según el tipo de procedimiento. Usando los binomios diferente/igual e instituciones/actividades, podemos distinguir 4 niveles diferentes de relaciones:



4.1. Igual función e igual institución

Como ya mencionamos *supra* lo que entendemos por institución puede ser subdividido en una serie de unidades institucionales. Es interesante destacar que la coordinación entre unidades de la misma institución puede ser una tarea muy difícil de lograr. Después de todo, algunas instituciones están presentes en docenas de ciudades en Brasil (MP, TCU, Tribunales, CGU, DPF); algunas no tienen como objetivo único procedimientos anticorrupción (MP, Tribunales, DPF, Congreso); algunas tienen un control más *holgado/autónomo* sobre las sub-unidades (MP y Tribunales), mientras otras tienen un control más *ajustado/jerárquico* (CGU o DPF). Para complejizar más las cosas, a veces múltiples sub-unidades de la misma institución participan en el desarrollo de la misma actividad. En el procedimiento de atribución de responsabilidad del TCU, por ejemplo, participan 3 sub-unidades diferentes: unidad de fiscalización, MP en el TCU y Ministros; cada uno realiza un informe que será tomado en consideración por el Plenario para emitir su decisión.

Las instituciones varían también según sus reglas y formato. Mientras algunas son más jerárquicas, otras son horizontales; estas distintas configuraciones tienen un papel relevante en las formas en que la coordinación puede lograrse y pueden fomentar mejores resultados. Los miembros del Ministerio Público – fiscales – tienen “autonomía funcional” garantizada por la Constitución, lo que significa que “cuando

piensa que debe actuar, no consulta a nadie. Cuando [un fiscal] recibe la información puede abrir una investigación o, si cree que ya tiene evidencia suficiente, puede promover la acción [civil o penal] directamente” (Entrevista 12). Esto puede llevar a múltiples acciones iniciadas en distintas ciudades a miles de kilómetros de distancia unas de otras – especialmente en grandes casos de compras públicas donde se actúa a nivel nacional – sin que necesariamente una tome en cuenta a la otra.

Todos estos factores traen diferentes dificultades intra-coordinación que deben ser tenidas en cuenta. Identificamos principalmente cuatro maneras diferentes en que la coordinación es fomentada en esta categoría. La primera es (i) por el establecimiento de una unidad central y el refuerzo del control jerárquico. Las instituciones jerárquicas, como la CGU, el TCU o la Policía Federal, comúnmente tienen una sub-unidad en Brasilia que planifica qué actividades y/o operaciones ejecutarán (Entrevista 07). La ejecución, sin embargo, suele ser realizada por unidades locales ubicadas a lo largo del país; rara vez las ejecutan quienes las planifican (Entrevista 01). Se cree que este procedimiento facilita la coordinación central al evitar que distintas sub-unidades trabajen al mismo tiempo en el mismo tema de manera descoordinada. La CGU también probó la creación de unidades para tratar temas que estaban descentralizados en las distintas unidades. La *Secretaria de Prevenção*, creada en XXX, por ejemplo, unificó todos los procedimientos de orientación y prevención (Entrevista 01). Las Corregedorías de CGU, CNJ y CNMP también tienen unidades que buscan coordinar diferentes *corregedorias* de la administración pública⁷³.

En segundo lugar la coordinación puede resultar de (ii) el intercambio de esfuerzos, datos e información recabada por diferentes unidades en la misma función y en la misma institución. En el Ministerio Público, diferentes sub-unidades realizan procedimientos de investigación o atribución de responsabilidad en el ámbito civil o penal. Por ende, pueden existir dos procedimientos de investigación o atribución de responsabilidad simultáneos, llevados adelante por diferentes fiscales. Aunque los fiscales no están obligados a compartir esfuerzos o evidencia, esta parece ser una preocupación creciente dentro de la institución. En 2011, ENCCLA recomendó al Ministerio Público unificar la atribución civil y penal al tratar casos de corrupción e improbidad (Recomendación 03/2011)⁷⁴. En XXXX, fue desarrollado un sistema donde los fiscales pueden ingresar información sobre sus casos y consultar si existe

alguna investigación abierta o procedimiento de atribución de responsabilidad que involucre a las mismas personas.

Identificamos que en algunos casos distintas sub-unidades pueden trabajar juntas sólo en una etapa (investigación) y luego separarse en la siguiente (atribución de responsabilidad). Además, la cooperación y la acumulación de evidencia parecen más comunes cuando el caso se originó en el fuero penal y luego pasó a la improbidad, que al revés (Entrevista 14).

La tercera forma fue (iii) mediante la creación de grupos especializados en anticorrupción en instituciones que no lo tienen como único objetivo. El Ministerio Público Fiscal (MPF) creó sub-unidades especializadas para coordinar procedimientos anticorrupción al nivel de apelación (CCRs). Las CCR buscan conectar y resolver controversias entre los fiscales que trabajan en casos relacionados; intentan resolver “problemas colectivos” y fijar interpretaciones oyendo a las partes involucradas y emitiendo entendimientos que, aunque no son vinculantes, sirven de apoyo a los fiscales de diferentes regiones. Como mencionamos *supra*, la AGU creó también un grupo dedicado a tiempo completo a casos de anticorrupción e improbidad (el *Grupo de Atuação Pro-Ativa*). Al principio, ese grupo sólo proponía procedimientos; actualmente, también debe administrarlos, lo cual consume muchos recursos y redujo el número de nuevas acciones iniciadas cada año (Entrevista 13).

Finalmente, también identificamos (iv) foros donde los representantes de diferentes unidades dialogan y desarrollan objetivos comunes. El *Fórum Nacional de Gestão do MP* reúne a todos los representantes del MP del país para debatir temas vinculados al área de administración del MP, gestión del personal, licitaciones públicas y contratos, presupuestos, control interno, entre otros (Entrevista 13). Aunque no están vinculadas directamente a los procedimientos de ejecución, este tipo de reuniones refuerza los vínculos personales y la confianza interpersonal que demostró ser un componente clave de las estrategias de coordinación, como discutiremos *infra*.

4.2. Diferente función e igual institución

Dos ejemplos de instituciones que realizan múltiples actividades son: el MP, que realiza investigaciones y atribución de responsabilidad y la CGU que efectúa monitoreo, investigación y, en relación a los derechos y deberes de los funcionarios

públicos, atribución de responsabilidad y aplicación de sanciones. Estas tareas normalmente son llevadas a cabo por diferentes unidades dentro de la misma institución – aunque hay excepciones, como los fiscales del MP que pueden iniciar una investigación y procedimientos de atribución de responsabilidad (Entrevista 02). Por lo tanto, la coordinación normalmente ocurre mediante (i) la creación de unidades centrales de coordinación o (ii) el planeamiento conjunto de acciones.

En la CGU, la Secretaría Ejecutiva es la institución responsable de coordinar unidades de diferentes funciones y “actuar como puente entre la oficina del Ministro y las demás áreas”. Cuando hay, por ejemplo, un procedimiento de auditoría que involucre a funcionarios públicos, la *SFC* (Control Interno) y las *Corregedorias* se encargan de ese caso. El rol de la Secretaría Ejecutiva es facilitar la comunicación entre esas áreas; no obstante, sólo cumple esta función en algunos casos, generalmente los más complejos (Entrevista 16). En la AGU, hay también casos donde la unidad de consultoría y la de enjuiciamiento (atribución de responsabilidad o aplicación de sanciones) desarrollan un trabajo conjunto, donde la primera aporta conocimiento para fomentar una estrategia de atribución de responsabilidad, contribuye a bosquejar los documentos iniciales y trabajan juntas para definir estrategias de acuerdo (Entrevista 13).

4.3. Igual función y diferente institución

Existen algunos procedimientos que son mejor realizados cuando se integran diferentes especialidades para lograr un mismo objetivo, como la investigación. Una investigación anticorrupción normalmente requiere de análisis contable, de inteligencia financiera, penal y de normativa de funcionarios públicos. Las instituciones anticorrupción no pueden desarrollar todos estos tipos de análisis por sí solas, y algún tipo de coordinación es considerado esencial (Entrevista 01 y 11). Este es el caso también cuando es necesario recolectar evidencia para una investigación administrativa que sólo puede obtenerse con autorización judicial previa, que muchas veces debe ser solicitada por otra institución⁷⁵.

Algunas instituciones tienen unidades con la tarea principal de realizar esta articulación interinstitucional. En la CGU, por ejemplo, está la *Diretoria de Operações Especiais* en Brasíla que planifica esta interacción entre la CGU y otras instituciones en grupos de trabajo, por ejemplo. Las unidades regionales no pueden

decidir por sí mismas la creación de operaciones de grupos de trabajo, por ejemplo, ya que el NAE – *Núcleo de Ações Estratégicas* – es quien se encarga de tratar con otras instituciones (Entrevista 01).

Para responder a estos problemas, la coordinación tiene lugar al menos de dos maneras diferentes. La primera es la creación de grupos de trabajo y operaciones conjuntas (Entrevista 06). En la última década, los casos más famosos de corrupción en Brasil *nacieron* uno o dos años antes de obtener atención de los medios, normalmente en grupos de trabajo que involucraban a actores tales como CGU, DPF, MPE, MPF, Federal, Banco Central, COAF (Entrevista 01). El número de operaciones de grupos de trabajo aumenta cada año – fueron más de 30 en 2013 según información proporcionada por la Policía Federal (Entrevista 07).

Aunque el MP está involucrado en diferentes operaciones de grupos de trabajo, su autonomía funcional también dificulta a otras instituciones garantizar la participación del MP en estos procedimientos conjuntos; la decisión de unirse al grupo de trabajo o no depende completamente de cada fiscal (Entrevista 01). Sin embargo, el MP suele trabajar en conjunto con la Policía en investigaciones penales (Entrevista 02); aunque no es habitual, los entrevistados muchas veces lo consideraron deseable (Entrevistas 02 and 05), ya que evita que la evidencia recolectada por la Policía pueda luego ser declarada insuficiente o incluso desestimada por un juez penal, entre otros problemas. Véase que los grupos de trabajo no son una rutina, sino que se implementan sólo en algunos casos, luego de una evaluación cuidadosa y con la voluntad de otras instituciones de participar (Entrevista 07). Brasil tiene un solo ejemplo de un grupo de trabajo permanente; dedicado a los fraudes a Fondos de Seguridad Social (*Força Tarefa Previdenciária*) que integra al MPF, DPF y el Ministerio de Seguridad Social (Entrevista 07).

En segundo lugar, la coordinación también se da mediante la adopción de estándares comunes y conductas que tienen el potencial de beneficiar el trabajo de otras instituciones – como prestar atención a los plazos comunes o buscar e informar de elementos que pueden ser útiles para sus acciones. La comunicación entre estas organizaciones, cuando no es ágil, puede representar un problema enorme, especialmente cuando están involucradas varias organizaciones. Las demoras de una institución para dar una respuesta o enviar informes pueden retrasar todo el procedimiento y tener un impacto directo en el trabajo realizado por otras instituciones (Entrevista 05). Las unidades también pueden trabajar más cercanamente

y en ocasiones solicitar ayuda mutuamente para interpretar datos y evidencia que no tienen las capacidades o no son competentes para hacer por sí (Entrevista 07).

La coordinación no ocurre en el mismo grado entre los distintos niveles (internacional, federal, estadual y local). En el campo internacional, la coordinación se percibe como más intensa especialmente cuando la AGU, el DRCI y otros participan en la misma actividad o caso. La AGU coordina su trabajo inclusive con actores privados, como estudios jurídicos internacionales encargados de litigar en nombre del gobierno brasileño en el exterior (Entrevista 05). A nivel estadual, por otra parte, el TCU y el TCE, por ejemplo, apenas intercambian información o invierten en esfuerzos investigativos conjuntos, pero sí trabajan con otras instituciones (Entrevista 03).

4.4. Diferente función y diferente institución

Este es quizá el nivel donde surge la mayoría de los problemas de coordinación. Como mostramos *supra*, las estrategias anticorrupción se refuerzan mutuamente y un procedimiento de investigación o monitoreo desarrollado por una institución probablemente será usado por otra institución para realizar otra actividad (ej. COAF monitorea las transacciones financieras, envía esta información al TCU para realizar una investigación, quien enviará el procedimiento al MP para iniciar un proceso judicial, que será usado por la AGU para aplicar la sanción) (Entrevista 01). Las instituciones deben estar al tanto de que sus informes eventualmente serán enviados a diferentes instituciones compuestas por funcionarios con diferente formación y que son asignados a realizar tareas particulares que requieren de cierto cuidado e información. Y que también esos informes pueden ser enviados a otras instituciones en el futuro (Entrevista 10).

La ley brasileña exige que la mayoría de las instituciones envíen sus informes y decisiones a otras una vez finalizado el procedimiento. Dependiendo de qué violaciones halle la institución en un caso, elegirá a quién enviarlo: si es un delito, al *Ministerio Público* o la *Polícia Federal*; si es sobre recuperación de activos o aplicación de sanciones, a la AGU, etc. (Entrevistas 03 y 09).

Esta información es enviada a la institución y no a una sub-unidad en particular; por lo tanto la institución que la recibe decidirá quién tomará o procesará internamente esa información – si irá al área civil, penal o ambas – y no la institución que envió la información (Entrevista 09).

Para responder a estos problemas, notamos que la coordinación entre diferentes instituciones y procedimientos también ocurrió de al menos dos formas. La primera implica la asignación de la tarea a una unidad específica para identificar instituciones para las que resultaría *útil* determinada información. En la CGU, por ejemplo, una de las funciones principales de la *Secretaria Federal de Controle Interno* es encontrar información relevante sobre posibles prácticas de corrupción y determinar qué instituciones estarían interesadas en recibirla, y qué tan pronto debe ser enviado el documento (problemas de *timing*) para evitar que los procedimientos devengan inútiles en un futuro cercano debido a restricciones de prescripción, por ejemplo (Entrevistas 01 y 09).

La segunda forma es también a través de operaciones de grupos de trabajo. Aunque la mayoría de las instituciones tienen objetivos amplios, no tienen suficientes recursos y potestades para cumplirlos en forma independiente. Un caso es la CGU: sus objetivos son amplios (evaluar, controlar, fiscalizar), pero sus capacidades procedimentales tienen límites estrictos; la CGU no puede atribuir responsabilidad excepto en casos de acciones disciplinarias; no puede emplear técnicas especiales de investigación, como la infiltración de líneas telefónicas, necesita de otras instituciones para obtener esa evidencia (Entrevista 09). Aunque algunas operaciones y redes de grupos de trabajo pueden involucrar múltiples actividades – normalmente investigación y atribución de responsabilidad conjuntamente – las instituciones sancionadoras – como la AGU – apenas son invitadas a participar. Es cierto que incluir a la AGU podría traer beneficios directos, sea porque una estrategia temprana para asegurarse de que el demandado tendrá aún propiedad a su nombre para garantizar parte de una potencial sanción si se aplicase es altamente deseable o simplemente porque la información recabada en la aplicación de sanciones también puede compartirse con investigadores y litigantes para iniciar un nuevo caso. Sin embargo, esto rara vez ocurre.

No siempre la actividad y el flujo de interacción entre distintas instituciones es igual en ambas direcciones. El MP, por ejemplo, solicita mucha información a la CGU (Entrevista 16); aunque la CGU le envía muchos informes, estos no exigen demasiada información (Entrevista 09). Sin embargo, el MP – y casi todas las instituciones que solicitan o reciben información de otras para promover sus procedimientos – apenas brinda *feedback* sobre lo realizado con esa información o

procedimiento a la institución o unidad que la envió. El *feedback*, cuando se da, se brinda casuísticamente (Entrevistas 14 and 16).

La interacción entre instituciones puede a veces ser turbulenta: los fiscales pueden enojarse cuando la CGU se niega a cooperar con lo solicitado, o simplemente ignora las solicitudes (aunque esto último es muy inusual - Entrevista 09). La relación entre la CGU y el TCU, por otro lado, se describe como positiva: el TCU y la CGU seleccionan conjuntamente a aquellas unidades que estarán sujetas a procedimientos de monitoreo de la CGU que luego serán enviados al TCU para su evaluación (Entrevista 01).

COAF también tiene un papel importante al enviar información de monitoreo para que otras instituciones cumplan con sus tareas. Sus informes finales – los RIF (*Relatórios de Informação Financeira*) – contribuyen con diferentes instituciones, especialmente DPF y MP y, en menor medida, TCU y CGU (Entrevista 08). La coordinación internacional en esta área también existe y es realizada por el DRCI (Entrevista 11).

Hay algunas iniciativas de foros que analizan la coordinación entre distintas instituciones y diferentes procedimientos. La *Rede de Controle da Gestão Pública*, por ejemplo, creó la posibilidad del trabajo conjunto entre distintas instituciones en un foro más permanente; sin embargo, perdió fuerza e importancia en los últimos años, especialmente luego de que el Presidente del TCU – y su creador – dejó su cargo (Entrevistas 06 y 14).⁷⁶

5. Conclusión

En general, este capítulo muestra a Brasil como un país donde un amplio rango de sub-unidades institucionales interactúan al llevar a cabo diferentes procedimientos para aplicar la normativa anticorrupción. Esta situación parece ser el resultado de un desarrollo incremental intensificado con la promulgación de la Constitución Federal en 1988. Podemos agrupar los desarrollos en tres períodos principales: la década de 1990, un período marcado por la creación e implementación de diversas instituciones y leyes emblemáticas; la década de 2000, con el refuerzo del control interno y una preocupación en aumento por la eficiencia y la coordinación; y la década de 2010, con mayor transparencia, participación popular, intensificación de los procedimientos anticorrupción incluyendo el sector de los negocios.

Como mostramos *supra*, los procedimientos anticorrupción están diseminados en múltiples áreas legislativas, como la penal, civil, administrativa, asuntos internos, ética, lo que posibilita que el mismo acto de corrupción lleve a la presencia de varios procedimientos en curso a la vez. Esta multiplicidad institucional lleva a un sistema modular, en el cual cuando una institución no actúa, suele haber otra que puede realizar una tarea similar y mantener el sistema en movimiento – sea en la misma área (civil, penal, administrativa, ética) o no. No obstante, la atribución de responsabilidad depende principalmente del *Ministerio Público* y el Poder Judicial; cuando ellos no actúan o demoran demasiado en hacerlo, sólo pueden ejecutarse procedimientos de auditoría o de ética. Este efecto “cuello de botella” es creado por las interpretaciones judiciales dominantes de artículos de la Constitución Federal que afirman que “la ley no excluirá ninguna lesión o amenaza a un derecho de la consideración del Poder Judicial” (art. 5, XXXV) y que “nadie será privado de su libertad o de sus bienes sin el debido proceso judicial” (art. 5 LIV). Esa interpretación deja a todos los casos de atribución de responsabilidad administrativa (como los de la CGU, el CNJ o aún el TCU) sujetos a revisión judicial y por lo tanto privados de eficacia. La aplicación de sanciones enfrenta una situación similar; la AGU, el MP y el Poder Judicial son prácticamente los únicos actores que pueden aplicar sanciones penales o patrimoniales (multas, restituciones, etc.). Esto genera una gran cantidad de trabajo para la AGU, ya que debe encargarse de un alto número de procedimientos iniciados por un amplio rango de instituciones anticorrupción.

Aunque la coordinación ha mejorado significativamente en las últimas décadas, es importante notar que no siempre las instituciones coordinan entre sí. La competencia a veces es reforzada por el hecho de que las instituciones suelen pelear para proteger su *territorio* - sea demandando exclusividad para llevar a cabo determinado procedimiento (ej: la Policía Federal en la investigación penal) o simplemente no cooperando con las solicitudes de otras (ej: jueces que no permiten que los documentos de investigación penal recopilados por la Policía Federal sean compartidos con las CPI, como en el grupo de trabajo *Lava Jato*).⁷⁷ Como esta investigación se basa principalmente en entrevistas con actores clave, las experiencias de coordinación exitosas fueron descritas con mucho mayor detalle que las situaciones de conflicto y competencia.

La vanidad institucional también cumple un rol significativo en fomentar la competencia o en dificultar la coordinación entre instituciones anticorrupción. En

ocasiones, las instituciones deciden no compartir sus casos con otras para ser las que reciban el crédito por descubrir los grandes casos de corrupción; según los entrevistados, este es un problema que enfrenta frecuentemente la Policía Federal (Entrevista XX). Las mayores operaciones por las que se da crédito a la Policía Federal muchas veces comenzaron en otra institución (como la CGU) y son el resultado de una operación colectiva de un grupo de trabajo; sin embargo, la Policía Federal es la que suele llevarse los honores porque es quien efectúa los arrestos y otros procedimientos más atractivos para los medios y visibles para el público.

Las instituciones brasileñas han implementado diferentes mecanismos formales de coordinación como la creación de nuevas instituciones para centralizar el planeamiento y distribuir tareas entre sus unidades; la creación de nuevos canales de intercambio de información entre y dentro de las instituciones, como foros y la integración de bases de datos; la popularización de operaciones de grupos de trabajo e investigaciones proactivas; entre otros. Sin embargo, los mecanismos informales también fueron extremadamente importantes para hacer que todas esas iniciativas funcionen. Después de todo, toma más que firmar papeles y formalizar acuerdos institucionales de colaboración para que la coordinación ocurra realmente.

Como mencionaron varios de nuestros entrevistados, en Brasil la confianza personal parece ser un ingrediente invisible que no solo acepta los mecanismos de coordinación ya existentes y mejora su funcionamiento, sino que también permite que tengan lugar nuevas relaciones institucionales y de coordinación. Los procedimientos anticorrupción suelen tratar con información sensible y confidencial, que a veces tiene por blanco a funcionarios públicos; los funcionarios no se sienten cómodos compartiendo esos datos con personas en quienes no confían personalmente. Parece que existe poca confianza institucional entre sub-unidades – sea a nivel inter- o aún intra-institucional. Los foros colectivos, como ENCCLA, y eventos institucionales son considerados un buen mecanismo no solo para debatir y cooperar a nivel procedimental, sino también para crear vínculos y confianza entre el personal. Como oímos en nuestras entrevistas, las grandes investigaciones anticorrupción y casos de atribución de responsabilidad nacieron de charlas luego del trabajo con una cerveza fría de por medio; la confianza lleva a que las personas elijan instituciones o sub-unidades que pueden no estar especializadas en el tema correspondiente, pero donde sienten que su información estará segura y que un trabajo conjunto efectivo es posible.⁷⁸

La falta de confianza institucional no es, por supuesto, el único obstáculo a la coordinación que identificamos. Las relaciones interinstitucionales frecuentemente enfrentan obstáculos de tiempo y de lenguaje. Como los procedimientos normalmente son enviados a otras instituciones al finalizar, y su duración varía significativamente, las instituciones pueden ser notificadas de un caso anticorrupción años después de que la primera institución supo de él o de que el caso ocurrió efectivamente. Esto impacta en la recolección de evidencia – que a veces no puede ser obtenida – y en la prescripción. Por ejemplo, si el TCU demora para enviar una decisión a la Policía o la unidad de investigación del MP para que pueda iniciarla – lo que a veces toma más de 2 años – se pierde toda oportunidad de realizar investigaciones proactivas, evitar mayores daños y obtener datos más sólidos (Entrevistas 07 y 15). Otro ejemplo de un problema de *timing* puede ocurrir en la relación entre el TCU y el área de asuntos internos de la CGU: si la CGU espera al informe del TCU sobre la conducta de determinado funcionario, los procedimientos disciplinarios suelen ser desestimados debido a la prescripción (Entrevista 19). Por lo tanto, la CGU normalmente debe actuar y tomar su decisión independientemente de la decisión de atribución de responsabilidad del TCU – quien, por ejemplo, puede haber descubierto ese caso.

Véase que las instituciones con frecuencia – aunque no siempre – pueden intercambiar información y evidencia recolectada antes de que se concluya el informe final, pero sólo cuando hay un pedido expreso, lo cual es improbable que pase a menos que ese caso ya esté siendo investigado o decidido por la unidad solicitante (Entrevista XX). El intercambio de información no siempre ocurre con fluidez, como afirma un entrevistado, entre los procedimientos de investigación o decisorios civiles y penales (Entrevista 19); como una posible solución, afirma que canales más formales y permanentes de comunicación e intercambio de información podrían ser extremadamente útiles.

La coordinación interinstitucional muchas veces enfrenta un obstáculo de lenguaje: frecuentemente, una institución no llega a comprender completamente o utilizar los informes confeccionados por otras, por el lenguaje y métodos de análisis empleados. El MP y la Policía Federal mostraron dificultades para comprender los informes de investigación de la CGU, por su lenguaje técnico y focalización en la administración/eficiencia – no jurídica (Entrevista 01 y 14). Esto lleva a la creación de “desperdicio”, ya que grandes secciones y análisis de informes de investigación son totalmente desestimados por los de atribución de responsabilidad y a veces se

duplican los procedimientos.

Para enfrentar estos problemas, los foros colectivos – como la *Rede de Controle do Gasto Público* o ENCCLA – han incentivado la creación de estándares básicos de procedimiento y orientación común para facilitar el diálogo interinstitucional. Las unidades especializadas en anticorrupción – como el *Grupo de Atuação Pro-Ativa* de la AGU – crean eventos y otras oportunidades para explicar a otras instituciones lo que la AGU necesita de ellas para aumentar las posibilidades de que se apliquen sanciones y se restituyan los fondos públicos desviados cuando comience la aplicación de sanciones.

La coordinación entre procedimientos civiles, penales y administrativos aún es un reto – especialmente en lo concerniente a la coordinación intra-institucional en el *Ministério Público* y el Poder Judicial. Las sub-unidades que tratan con la investigación civil, penal y administrativa no siempre se comunican o coordinan entre sí, elevando así los costos procesales – ya que los esfuerzos conjuntos podrían en teoría reducir el capital financiero y humano necesario para realizar esas actividades. Esta falta de coordinación, especialmente presente en el Ministerio Público, ya dio origen a una recomendación de ENCCLA, como mencionamos. ENCCLA, sin embargo, solo puede recomendar a las instituciones la adopción de estas medidas y no puede, bajo ninguna circunstancia, imponerlas. Hasta ahora, no pudimos obtener información del Ministerio Público para confirmar que ya se hayan tomado iniciativas en este camino.

También hay un debate en curso sobre si la prueba y evidencia producida en una investigación civil o administrativa puede ser usada en un proceso penal de atribución de responsabilidad. Algunos jueces aún rechazan el intercambio de evidencia inter-procedimental, dado que los abogados defensores alegan que los procedimientos de recolección de evidencia en los distintos procedimientos (administrativos, civiles y penales) varía y no siempre sigue la normativa más protectoria para el acusado, presente en la producción de prueba de un proceso penal (que exige *contraditório* y *ampla defesa* del acusado durante la producción de prueba). El STJ ya ha rechazado evidencia producida por COAF y usada por el MPF para pedir la ruptura del secreto bancario y de las comunicaciones de las personas investigadas en la operación de grupo de trabajo Operación Boi Barrica/Faktor (Entrevista 13)⁷⁹. Esta interpretación rígida y restrictiva predominante en el Poder Judicial en favor de la no-utilización de “prueba prestada” (*prova emprestada*) parece

no fomentar la cooperación entre unidades y desestimar el principio de economía procesal (*economia processual*) establecido en la Constitución Federal luego de la Enmienda Constitucional 45/04 (art. 5º, LXXVIII).

Finalmente, debemos reconocer que aunque en los últimos 10 años la Administración Pública brasileña ha puesto disponible online una cantidad significativa de información, aún hay un largo camino que recorrer para lograr un mayor intercambio de información entre instituciones gubernamentales o con la sociedad civil y los ciudadanos. Especialmente algún período luego de la promulgación de la *Lei de Acesso à Informação*, el deber de la administración pública de proveer a los ciudadanos con información de desempeño se clarificó y mayor cantidad de información institucional y de gestión puede encontrarse online en sitios web como dados.gov.br; la información procesal y las estadísticas aún son escasos. Como oímos en nuestras entrevistas, el deber de producir información y divulgarla al público realmente contribuyó al intercambio interinstitucional, al presionarlas para recopilar datos que no recababan antes (porque ahora los ciudadanos podrían solicitarlos y la administración pública podría ser castigada de no cumplir con la solicitud).⁸⁰

Esta información de desempeño y gestión suele almacenarse en bases de datos que han sido cada vez más compartidas entre ellas. La integración de bases de datos también es esencial para facilitar la coordinación entre diferentes procedimientos e instituciones, ya que los datos de la Policía pueden ser útiles al MPF, los del TCU a la CGU, etc. Como afirma un entrevistado, “si no integráramos las bases de datos, no serían efectivas [...] sin una estrategia que lo considere, los policías – como yo – no podríamos saber que tal vez la CGU ya tiene la información que necesitamos en otra base de datos que si se uniera a la nuestra podría traer mejoras significativas a nuestra tarea” (Entrevista 11). En los últimos años, se formaron cada vez más acuerdos de colaboración entre instituciones para el intercambio interinstitucional de bases de datos (Entrevista 07). Inclusive, fue creado un foro multi-institucional – *TI Controle* - para funcionar como ENCCLA en la integración de bases de datos; su idea principal no es crear nuevas bases de datos o almacenar toda la información en el mismo lugar; sino brindar fácil acceso a todas las instituciones para ingresar y contribuir a las bases de datos ya existentes, con la posibilidad de efectuar un análisis cruzado de los datos.⁸¹

Como aprendimos de nuestra investigación, la coordinación puede verse como un *camino de doble vía*: si se quiere que los demás cooperen y compartan información con uno, debe hacerse lo mismo por ellos. Para continuar incrementando la coordinación, debe emplearse una combinación de mecanismos institucionales y no-institucionales: un sistema basado sólo en la confianza personal no es sostenible, ya que si cambian los funcionarios, puede cesar la coordinación. Sin embargo, un sistema basado solo en relaciones institucionales puede no tener la agilidad necesaria para manejar exitosamente la maquinaria anticorrupción. Cultivar la coordinación requiere de voluntad de cooperar y a veces de trabajo duro con poco o ningún reconocimiento. Como afirma un entrevistado, coordinar “significa que se debe dejar de lado la prioridad inmediata individual por la prioridad colectiva; significa que debe invertirse trabajo, inteligencia y recursos para alcanzar un objetivo común y no sólo de la propia sub-unidad.” (Entrevista 17). Y no todas las instituciones están dispuestas a hacerlo; a corto plazo, es más fácil concentrarse en su propio trabajo y no tener en cuenta a los demás. Sin embargo, para mantener y desarrollar un sistema anticorrupción eficiente y sostenible, es ciertamente deseable un cierto nivel de coordinación.

[PLEASE DO NOT TRANSLATE FOOTNOTES OR ENDNOTES]

¹ “Eu acho que isso pode, de fato, mudar o país para sempre” quoted at “Investigação sobre Petrobrás deverá mudar o País ‘para sempre’, diz Dilma. Estado de São Paulo, 16.11.2014.

² By “high ranking officials” we mean the CEO (?), the “presidents” of the companies. Brazilian newspapers also informed that *habeas corpus* have been denied to at least 8 among the 23.

³
⁴ Colocar link para video da Dilma.

⁵ Called by the major media, “the judgment of the century”, Mensalão Case shed light to a bribery scheme involving advertising agencies and financial institutions that were allegedly in place – with the same actors – during the political campaign for reelection of Eduardo Azeredo to the government of Minas Gerais. Eduardo Azeredo used to be the president of PSDB, the major political party at the opposition. This case however was not prosecuted by the Federal Supreme Court, as the Mensalão Case, and still waits for a decision at the State level courts in Minas Gerais. VERIFICAR ANDAMENTO DO MENSALAO MINEIRO. For an overview of both cases, see “As várias faces do mensalão”. *Caros Amigos Especial*. Ano XVI, nº 60. VERIFICAR SE ESTA DISPONIVEL NA INTERNET. INCLUIR ESPECIAL DA “GRANDE MIDIA” TAMBEM.

⁶
⁷ <https://www.youtube.com/watch?v=YEk6f9RpnOM#t=80>

⁸ As of November 2014, there are XXX draft laws in the national congress with the word “corrupción”. Also, Dilma Roussef has made the “strengthening of the anticorrupción” one of the main topics of her reelection campaign. (QUOTE SITE DILMA)

⁹ See *Ordenações Filipinas*, section LXXI, the Portuguese legislation in force in Brazil during the colonial period (XVI century until the beginning of XIX century). Inserir texto Helena Lobo da Costa.

¹⁰ For a detailed explanation of them, see Marques (2010, p. 28-31). All legislation mentioned in this chapter can be found at XXX (site do planalto)

¹¹ Brazilian Criminal Code, 1830, “crimes contra a boa ordem e administração pública”, articles 129 to 166.

-
- ¹² Quote web page and report Talvez ver a história da CEP depois para ver se o sistema de ética veio antes ou depois...
- ¹³ For the Commission created in 2001 at the Câmara dos Deputados, see XXX. For the Senate, XXX. VERIFICAR SE HA NORMA CONSTITUCIONAL SOBRE A COMISSAO DE ETICA E DECORO.
- ¹⁴ For an overview of new tasks and legislative changes regarding TCU, see Speck, 2011, p. 159 (footnote 15).
- ¹⁵ For CGU functions and competences, see legislation regulating the Presidency and the Ministries (Law 10.683/03, article 17). INSERIR LINK PARA A PAGINA WEB.
- ¹⁶
- ¹⁷ Constitutional amendment 05/2004.
- ¹⁸
- ¹⁹ The News prepared by CNJ itself also mentions the Brazilian evaluation in the UNCAC implementation process. Vasconcelos, Jorge. “Justiça condena 205 por corrupção, lavagem e improbidade em 2012”. Agência CNJ, 15/04/2013. Available at <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/24270-justica-condena-205-por-corrupcao-lavagem-e-improbidade-em-2012>. (as of 15.oct.2014).
- ²⁰ conta com representantes de Ministerios Públicos, Polícias, do Poder Judiciário, de órgãos de controle e supervisão – CGU, TCU, CVM, COAF, PREVIC, SUSEP, Banco Central, Agência Brasileira de Inteligência, Advocacia Geral da União, Federação Brasileira de Bancos, entre outros. Respostas OEA 4ª Rodada, p. 8.
- ²¹ Colocar aqui a fonte das entrevistas. Acho que apareceu numas 4.
- ²² Respostas OEA 4ª rodada, p. 7. Checar se temos info da própria instituição mais atualizada. Indicar participação no Caso TRT. Mencionar que o projeto ganhou o Prêmio Inovare? <http://www.premioinnovare.com.br/praticas/grupo-permanente-de-atuacao-pro-ativa-da-agu/>
- ²³ Indicar websites
- ²⁴ indicar website. Buscar livro Toninho.
- ²⁵ Falar sobre o número de instituições que participam dessa rede.
- ²⁶ Referencia.
- ²⁷ Although the June 2013 protests in São Paulo did not start with anticorrupción claims, corrupción was one of the themes that could be easily found among protesters all over Brazil (Falar como a mídia ajudou a tornar o protesto da passagem de ônibus num processo contra a corrupção.?)
- ²⁸ According to MPF, it approved PEC 37 would kill 12.000 ongoing MPF investigaciones (that in 2009 – 2013 have opened more than 300.000 investigaciones). Achar fonte melhor e conferir informação: <http://josiasdesouza.blogosfera.uol.com.br/2013/06/25/pec-37-sepultaria-12-mil-investigacoes-do-mpf/>.
- ²⁹ Since 2008, the controversy is subject of constitutional control at the Supreme Federal Court (RE 593727). As of December 2014, there was no decision. Available at: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2641697>.
- ³⁰ Referencia
- ³¹ “MPF impugna mais de 4 mil candidatos, sendo 497 pela Lei da Ficha Limpa.” MPF. 19 de Agosto de 2014. http://noticias.pgr.mpf.mp.br/noticias/noticias-do-site/copy_of_eleitoral/eleicoes-2014-mpf-impugna-mais-de-4-mil-candidatos-sendo-500-pela-lei-da-ficha-limpa (acesso em 16 de Outubro de 2014).
- ³² Mention those innovations.
- ³³ Precisariamos de uma fonte boa aqui para fundamentar o uso da lei no caso do petroloao. Como a união não regulamentou, fiquei na duvida.
- ³⁴ This chapter does not cover electoral law and proceedings. For a complete assesment of the topic see Rennó, Lucio. Corrupción and Voting. In *Corrupción and Democracy in Brazil*. Power and Taylor (ed.). Notre Dame: UND Press, 2011.
- ³⁵ The term “audit”, at least in Portuguese, might indicate monitoring or investigative proceeding. When using the term this report will specify to each function the “auditing activity” corresponds. Usar o manual para indicar que no TCU há "auditorias investigativas" quando trabalham a partir de uma denuncia. Entrevista 09.
- ³⁶ Entrevista 18.
- ³⁷ Citar artigo da constituição federal. 71.
- ³⁸ Talvez aqui falar que a o programa vem sendo diminuído no Governo Dilma?
- ³⁹ Colocar link!
- ⁴⁰ Colocar aqui o caso onde isso acontece. Gaeco investiga e outras partes do MP responsabilizam.
- ⁴¹ Example?

⁴² Entrevistae 07 reports a concrete case where all elements were set for the commitment of the crime and the simple fact of the law enforcement institución "started to gather información and ask for support [of other instituciones] the public administration suspended the contract that were already signed".

⁴³ , mainly based on public employees law (lei 8.112) and ... [complete]

⁴⁴ Entrevistae 12 also explains that internal opinions from the Polícia Federal stated that their forensic experts cannot work on civil cases under request of the Federal Prosecutors due to the lack of human resources and rise of the requests. Exceptions are considered for big cases under special requirement.

⁴⁵ Entrevistae 12 explains that TCU, for example, selects, each year, around 400 to 500 big public works to audit. After investigación, a report is sent to the Public Prosecutor. In this report, auditor might present, at the conclusions, indicia of corrupción and other crimes.

⁴⁶ Entrevista 04 and 09. Also, as entrevistae 1 explains "we can frequently identify the problem, the unlawful act, the crime, but we can't find out who were the beneficiaries of the amount diverted. This can only be reached through access to telephone and banking records, and other información that only the Police and the Prosecutor [are able to get]."

⁴⁷ Entrevistae 02 highlights that "special techniques of investigación" are necessary as in corrupción cases much is done to erase the tracks of the crime. Entrevistae 07 explains that the special techniques are the ones that require judicial authorization (wire-typing, searching and freezing). The ordinary techniques, also used in corrupción investigaciones, are surveillance of a place or person, use of undercover agents and sting operaciones.

⁴⁸ Put some reference here.

⁴⁹ Colocar nota para dizer que taskforce pode ser reativa ou pro-ativa.

⁵⁰ Entrevistae 02, for example, explains that different bodies can take the initiative of a joint investigación and after a certain time, in certain places, this relation gets stronger. And in these cases, there are "trust", "chemistry", "synergy" among the actors. And when a positive result is reached, more cases follow and a routine of working together is created.

⁵¹ Entrevista 07 and 11. Entrevistae 11 sums up why he believes taskforces work: "you put in the same room the guy taking care of internal controls, the guy from investigación and the one from law enforcement... and they will sit in the same room to discuss one concrete case. So it works."

⁵² The value of the evidence produced by COAF was at least once considered insufficient by Brazilian Superior Justice Court (STJ) as legal base for granting access to bank and telephone records of the defendant. In view of that all the criminal investigación was dismissed. REFERENCIA DO ACORDAO DO STJ. DEVE HAVER UMA NOTICIA BEM FACIL DE ACHAR MOSTRANDO O ESCANDALO DA ANULACAO DESSE INQUERITO.

⁵³ Usually, in corrupción judicial atribución de responsabilidad procedures the plaintiffs are Ministerio Público or another interested federal institución (like a foundation that had its money illegally spent by an administrator). Citizens can, sometimes, start these procedures as well, however the Ministerio Público can intervene in the case. However, atribución de responsabilidad procedures are also carried inside TCU (where the accuser and the judge both belongs to the same institución) or in other instituciones dealing with correction or ethics (as *Corregedorias* and Ethics Committees).

⁵⁴ Entrevista 03. PONTO CENTRAL. PRECISAMOS AMPLIAR COM A INFO DO CNJ.

⁵⁵ Note that in Brazil public employees might be subjected to different sanctions; while a regular employee could be dismissed without remuneration, judges or prosecutors can only be retired with proportional earnings.

⁵⁶ Entrevistae 10 explains CEP suspends the decision until TCU concludes their proceeding about the same person and the same facts "to avoid unfairness".

⁵⁷ For a discussion about the reliability of Brazilian criminal justice statistics see Machado (forthcoming).

⁵⁸ Entrevista 01. Mencionar info que coletamos sobre os programas de treinamento. Varios deles certamente nao sabemos se se trata de treinar para exercer essa tarefa ou qualquer outra, mas talvez saibamos em alguns casos, como no da cgu narrado pelo 01.

⁵⁹ Explain the constitutional status of judicial review

⁶⁰ Talvez colocar uma nota para falar um pouquinho das CCRs?

⁶¹ Entrevista 04. MENCIONA AÇAO DO CNJ PARA MODIFICAR ISSO. SERA QUE SAIU?.

⁶² For a whole explanation of the foro privilegiado, its origins and changes during the XXth century, see Ferreira 2014.

⁶³ See for example the two cases called "Mensalão"...

⁶⁴ For a discussion about the enforcement of sanctions in corrupción case, see Carolina Ferreira, 2014, describing the proceeding of Nicolau dos Santos Neto at the TRT Case. .

-
- ⁶⁵ Falar que mensalão usou crowd-funding? Eu achei muito legal isso.
- ⁶⁶ Examples?
- ⁶⁷ Incluir sanções que são aplicadas pela própria Administração Pública, como a proibição de contratar uma determinada empresa.
- ⁶⁸ Quote annual reports.
- ⁶⁹ Goal 18: link to website.
- ⁷⁰ Add TJ with high level of accomplishment and with low level of accomplishment.
- ⁷¹ Link to webpage.
- ⁷² Explicar Gaeco
- ⁷³ For that, they use systems like CGUPAD that allows [complete with footnote content summarized]. (Entrevista 19)
- ⁷⁴ Available at XXX
- ⁷⁵ Completar com exemplos de evidences e entrevista do Mario que falou bastante sobre isso.
- ⁷⁶ Acrescentar aqui as iniciativas estaduais.
- ⁷⁷ Colocar referência aqui, acho que tem notícia de jornal.
- ⁷⁸ To pensando aqui no caso de SP que ele chamou um delegado que ele já conhecia e que não era a pessoa certa...
- ⁷⁹ Adicionar referencia documental ao caso.
- ⁸⁰ Falar aqui o que acontece se ela não fornecer os dados...
- ⁸¹ *TI Controle* was created under the guidance of TCU and CGU, it started in 2006 with the goal to unify access to databases and standardize información inside the public administration; to create interoperability between their systems.