
Corrupção no contexto penitenciário da República do Panamá

Opinião Técnica Consultiva N° 004/2013, dirigida à Autoridade Nacional de Transparência e Acesso à Informação e à Direção Geral do Sistema Penitenciário da República do Panamá

**Escritório Regional das Nações Unidas sobre Drogas e Crime para América Central e o Caribe
– UNODC ROPAN**

Equipe de Justiça Penal e Reforma Penitenciária

CONSIDERANDO,

a Resolução 51/12¹ da Comissão de Estupefacientes das Nações Unidas que estabeleceu o mandato do UNODC no âmbito da Justiça Penal e Reforma Penitenciária e o conteúdo do Programa Temático do UNODC para a Prevenção do Crime e a Reforma da Justiça²;

o mandato do UNODC como agência das Nações Unidas responsável pela implementação da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (UNCAC por sua sigla em inglês) com base nos pontos resolutivos 8 e 9 da Resolução 58/4³ da Assembleia Geral das Nações Unidas que aprovou este novel instrumento internacional;

a prática adotada pelo UNODC ROPAN que consiste na elaboração de Opiniões Técnicas Consultivas destinadas a solucionar questões eminentemente técnicas de autoridades governamentais, colaborando com os Estados Membros na formulação de políticas públicas que estejam em harmonia com o Direito Internacional, especialmente com os parâmetros internacionais em matéria de direitos humanos⁴;

e a consulta formulada pela Autoridade Nacional de Transparência e Acesso à Informação da República do Panamá referente às causas, riscos e efeitos ocasionados pela corrupção no âmbito penitenciário panamenho.

Apresenta-se esta Opinião Técnica Consultiva com vistas a colaborar com os dirigentes da Autoridade Nacional de Transparência e Acesso à Informação e da Direção Geral do Sistema

¹ UNODC. Resolução 51/12. Disponível em: <http://www.unodc.org/documents/commissions/CND-Res-2000-until-present/CND-2008-Session51/CND-51-Res-2008-12e.pdf>.

² UNODC. Programa temático para a prevenção do crime e reforma penitenciária. Disponível em: http://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/20120702_Thematic_Programme_Crime_Prev_and_Criminal_Justice_2012-2015_FINAL.pdf.

³ ONU. Resolução 58/4 de 2003, p. 3. Disponível em: http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/04-56163_S.pdf.

⁴ UNODC ROPAN. Opinião Técnica Consultiva N° 003/2013, “Visitas íntimas para as pessoas privadas de liberdade no Panamá”, 26 de abril de 2013, p.1.

Penitenciário da República do Panamá na construção de uma política de combate e prevenção à corrupção no contexto prisional, identificando para tanto os procedimentos mais vulneráveis às práticas corruptas no país. A proposta de uma estratégia de combate à corrupção tem por base o marco normativo da República do Panamá, o direito comparado e o arcabouço jurídico internacional sobre o tema. Nesse sentido, o desenho de uma estratégia de prevenção à corrupção no Panamá, recomendado nesta Opinião, está pautado nas lições aprendidas pelas boas práticas penitenciárias de distintos Estados Membros das Nações Unidas, especialmente de experiências oriundas de países da região latino-americana.

Ademais, consoante o entendimento reiterado por UNODC ROPAN em distintas oportunidades⁵, este documento busca contribuir na delimitação do alcance e conteúdo (*scope and content*) das normas previstas pelo direito internacional dos direitos humanos, oferecendo ao mesmo tempo diretrizes para a formulação de uma política penitenciária em harmonia com esse ramo particular do direito internacional.

Faz-se necessário esclarecer que muito embora este documento possua uma denominação similar àqueles emanados por Corte Internacionais no exercício de sua competência consultiva, UNODC ROPAN como agência operativa das Nações Unidas não busca repetir ou competir de nenhuma forma com esses órgãos jurisdicionais⁶. Ao contrário das Opiniões emanadas pelas Cortes, que surgem como respostas aos questionamentos formulados pelos Estados-Partes de uma Convenção (por meio das vias diplomáticas usuais), UNODC ROPAN procura responder a uma consulta específica dentro de qualquer uma de suas áreas de mandato, formulada por uma autoridade estatal para auxiliar no desenho de políticas públicas em sintonia com o direito internacional dos direitos humanos. Destaca-se que as solicitações das autoridades governamentais não devem respeitar a um formalismo solene, bastando que se remita uma carta oficial dirigida ao UNODC ROPAN com a pergunta e a indicação dos antecedentes que originaram dito questionamento.

Em certos pontos, porém, as Opiniões Técnicas Consultivas emitidas pelo UNODC ROPAN se assemelham àquelas de organismos judiciais, especialmente no que tange aos seguintes princípios básicos:

i. Publicidade

Assim como as Opiniões Consultivas expedidas pelas cortes internacionais, as opiniões elaboradas pelo UNODC ROPAN são documentos públicos, do contrário resultaria impossível que o entendimento utilizado por esta agência contribua efetivamente na interpretação das normas gerais do direito internacional público. Como consequência, *nenhuma autoridade governamental poderá solicitar que as Opiniões elaboradas tenham qualquer tipo de natureza secreta ou sigilosa.*

ii. Faculdade de precisar, esclarecer ou reformular os questionamentos apresentados

Sobre este princípio, vale a pena trazer à baila o entendimento da Corte Interamericana de Direitos Humanos adotado na Opinião Consultiva Nº 87 de 1986⁷: “[...] Pela forma como foi redatada uma solicitação, a Corte, no exercício de suas funções, segundo o artigo 64 da Convenção, **pode ter que precisar ou esclarecer, e em alguns casos, reformular as perguntas recebidas, com a finalidade de determinar com clareza o que se está perguntando (grifo do UNODC ROPAN)**”. É com

⁵ UNODC. Opinião Consultiva Nº 001/2013, “Vestimenta para as pessoas privadas de liberdade no Panamá”, 18 de fevereiro de 2013 p. 2, e Opinião Consultiva Nº 002/2013 “O uso de pulseiras eletrônicas de monitoramento como medida alternativa à prisão no Panamá”, 18 de março de 2013, p. 1.

⁶ UNODC. Opinião Consultiva Nº 002/2013 “O uso de pulseiras eletrônicas de monitoramento como medida alternativa à prisão no Panamá”, 18 de março de 2013, p. 2.

⁷ CorteIDH. Opinião Consultiva Nº 87 de 29 de agosto de 1986. Disponível em: http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_07_esp.pdf.

fulcro nesse mesmo raciocínio que UNODC ROPAN se reserva ao direito de precisar, reformular ou esclarecer as perguntas apresentadas pelas autoridades governamentais. O objetivo não será, entretanto, de ampliar ou reduzir o escopo da pergunta trazida à apreciação deste Escritório mas sim o de adaptar ditos questionamentos para que possam ser respondidos dentro da estrutura lógica utilizada nas Opiniões Técnicas Consultivas do UNODC ROPAN.

iii. Aplicação prática das Opiniões Consultivas

Um terceiro princípio que rege as Opiniões emanadas pelo UNODC ROPAN é resultado de uma interpretação análoga da competência consultiva da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Em sua Opinião Consultiva Nº 9 de 1987⁸, este órgão judicial internacional considerou que os pedidos não podem ser especulações meramente acadêmicas “[...] sem uma aplicação a situações concretas que justifiquem o interesse em que se emita uma opinião consultiva”. Neste mesmo norte, UNODC ROPAN recorda que suas Opiniões buscam prioritariamente apoiar às autoridades estatais no desenho de políticas concretas e não possuem vocação de responder a uma consulta meramente acadêmica, sem aplicação prática.

1. QUESTÃO PRELIMINAR

1.1 Definindo o termo “corrupção”

As controvérsias acerca do termo “corrupção” levaram os especialistas responsáveis pela redação da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção a guardar silêncio a respeito de sua definição legal. Como consequência, o direito internacional vinculante (*international hard Law*) não apresenta nenhuma definição jurídica positivada deste conceito⁹. Não obstante, vários organismos internacionais têm se dedicado, desde muito tempo¹⁰, à tarefa de definir este termo. O Banco Mundial, por exemplo, define corrupção como “[...] o abuso do poder público em benefício privado”¹¹. No campo do direito internacional, uma primeira tentativa de definição pode ser extraída do Código de Conduta para Servidores de Autoridades encarregadas com o cumprimento e aplicação da lei, aprovado pela Resolução 3218¹² da Assembleia Geral das Nações Unidas que dispõe em seu artigo 7º, alínea b:

Artigo 7º. (b) Mesmo que a definição de corrupção deva ser objeto do direito interno, deveria estar compreendida no termo a ação ou omissão no desempenho ou de qualquer forma relacionada com os deveres de uma pessoa, em resposta a prêmios, promessas, incentivos solicitados ou aceitos, ou a recepção ilegal destes uma vez que o ato tenha sido praticado ou omitido.

Assim como o Código de conduta mencionado, aprovaram-se ao largo das últimas décadas diversos instrumentos legais de caráter não vinculante que buscavam incentivar os Estados Membros a lutar contra a corrupção e suas manifestações tanto na esfera nacional quanto internacional¹³.

Entretanto, foi com a realização do *Sétimo Congresso das Nações Unidas sobre Prevenção do Crime e Tratamento de Ofensores* realizado em Milão, Itália em 1985 que se conclui que a

⁸ *Ibidem*. Opinião Consultiva Nº 9 de 1987. Disponível em: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2200/48.pdf>.

⁹ A definição do termo “corrupção” está deliberadamente ausente do rol de termos apresentados pelo artigo 2º da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção.

¹⁰ As primeiras discussões sobre o tema no seio das Nações Unidas datam de meados de 1970.

¹¹ Mais informações disponíveis em: <http://web.worldbank.org/>.

¹² ONU. Resolução 3218. Código de Conduta das Nações Unidas para Agentes encarregados com o cumprimento e aplicação da lei. Disponível em: <http://www.un.org/disarmament/convarms/ATTPrepCom/Background%20documents/CodeofConductforLawEnfOfficials-E.pdf>.

¹³ Exemplo deste corpo de *international soft Law* foi a aprovação da Resolução 51/191 pela Assembleia Geral das Nações Unidas que adotou a Declaração das Nações Unidas contra a Corrupção e suborno no Comércio Internacional em dezembro de 1996.

corrupção se transformou num “[...] componente inevitável da administração pública”¹⁴. Nesta oportunidade, identificou-se pela primeira vez no contexto internacional que a corrupção prejudica a credibilidade dos Governos e afeta a confiança dos cidadãos na administração pública, gerando um preocupante cinismo e oportunismo entre os cidadãos.

Mais recentemente a Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas determinou em seu comentário sobre “Corrupção e seus impactos para a total realização dos direitos humanos, em particular dos direitos econômicos, sociais e culturais”¹⁵ de 2003 que:

[...] a corrupção [...] pode ser definida num sentido amplo para refletir as várias dimensões que as práticas corruptas podem tomar. Também pode ser definida em sentido mais limitado com um enfoque específico em certas expressões da corrupção, tais como a aquisição fraudulenta por indivíduos ou grupos de indivíduos que se aproveitam de suas posições privilegiadas no cenário político nacional para enriquecimento próprio, ou na dimensão internacional como organizações criminais que se dedicam a lavagem de ativos e de grandes somas de dinheiro fruto do comércio ilícito [...]

É importante frisar que muito embora o artigo 2º da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção reste silente enquanto ao conceito do termo corrupção, indicativos importantes de possíveis definições para esta terminologia são extraídos dos *travaux préparatoires* desta Convenção. Uma das possíveis redações propostas foi de autoria do Sub-relator do capítulo Primeiro da Convenção que recebeu o apoio das delegações do Azerbaijão, China, Eslovênia e Ucrânia, nos seguintes termos¹⁶:

Por “Corrupção” entende-se o engajamento ou indução a atos que constituem má execução do dever [ou abuso de uma posição de autoridade], incluindo atos de omissão, para obter ou esperar obter uma vantagem, prometida direta ou indiretamente, oferecida ou solicitada, ou condicionada à aceitação de uma vantagem dada direta ou indiretamente, seja para si ou a favor de um terceiro.

Considerando que muitas outras delegações igualmente apresentaram definições, em sua maioria divergentes, acatou-se sugestão da delegação colombiana de não incluir uma definição expressa de corrupção neste Instrumento Internacional por *falta de consenso*. Em seu lugar “[...] a convenção [se propôs a] identificar e criminalizar atos de corrupção no capítulo referente às criminalizações”¹⁷. Foi desta forma que se optou por redatar o artigo 15 desta Convenção¹⁸ nos seguintes termos:

Artigo 15

Suborno de funcionários públicos nacionais

Cada Estado Parte **adotará** as medidas legislativas e de outras índoles que sejam necessárias para qualificar como delito, quando cometidos intencionalmente:

a) A promessa, o oferecimento ou a concessão a um funcionário público, de forma direta ou indireta, de um benefício indevido que redunde em seu próprio proveito ou no de outra pessoa ou entidade com o fim de que tal funcionário atue ou se abstenha de atuar no cumprimento de suas funções oficiais;

¹⁴ ONU. Sétimo Congresso das Nações Unidas sobre Prevenção do Crime e Tratamento de Ofensores, 1985. A/CONF.121/20/Corr.1. Disponível em: http://www.asc41.com/UN_congress/7th%20UN%20Congress%20on%20the%20Prevention%20of%20Crime/027%20A

CONF.121.20.Corr.1%20New%20Dimensions%20of%20Criminality%20and%20Crime%20Prevention%20in%20the%20Context%20of%20Development.pdf.

¹⁵ CDHNU. E/CN.4/Sub.2/2003/18. 14 de maio de 2003, p. 3. Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G03/142/73/PDF/G0314273.pdf?OpenElement>.

¹⁶ UNODC. Travaux préparatoires da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, p. 30. Disponível em: http://persmin.gov.in/DOPT/EOI_Revised/Travaux_Preparatoires.pdf.

¹⁷ *Ibidem*, p. 30.

¹⁸ UNODC. Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção. Disponível em: http://www.unodc.org/pdf/brazil/ConvONU_corrup_port.pdf.

b) A solicitação ou aceitação por um funcionário público, de forma direta ou indireta, de um benefício indevido que redunde em seu próprio proveito ou no de outra pessoa ou entidade com o fim de que tal funcionário atue ou se abstenha de atuar no cumprimento de suas funções oficiais (**grifo do UNODC ROPAN**).

No contexto regional americano, a Convenção Interamericana contra a Corrupção aprovada no seio da Organização dos Estados Americanos no ano de 1996 é o instrumento jurídico mais importante na matéria. Seu artigo dedicado às definições de terminologias básicas, também deixou ausente uma definição para a corrupção. Entretanto, é importante mencionar que o Artigo VI da supramencionada Convenção proporciona definições importantes sobre “atos de corrupção”, *in verbis*:

Artigo VI

Atos de corrupção

I. Esta Convenção é aplicável aos seguintes atos de corrupção:

- a. a solicitação ou a aceitação, direta ou indiretamente, por um funcionário público ou pessoa que exerça funções públicas, de qualquer objeto de valor pecuniário ou de outros benefícios como dádivas, favores, promessas ou vantagens para si mesmo ou para outra pessoa ou entidade em troca da realização ou omissão de qualquer ato no exercício de suas funções públicas;
 - b. a oferta ou outorga, direta ou indiretamente, a um funcionário público ou pessoa que exerça funções públicas, de qualquer objeto de valor pecuniário ou de outros benefícios como dádivas, favores, promessas ou vantagens a esse funcionário público ou outra pessoa ou entidade em troca da realização ou omissão de qualquer ato no exercício de suas funções públicas;
 - c. a realização, por parte de um funcionário público ou pessoa que exerça funções públicas, de qualquer ato ou omissão no exercício de suas funções, a fim de obter ilicitamente benefícios para si mesmo ou para um terceiro;
- [...]

Os artigos das Convenções Internacionais supracitados são traduzidos no ordenamento jurídico panamenho pelos artigos 345 e 347 do Código Penal da República do Panamá¹⁹, senão vejamos:

Artigo 345. Será punido com pena de prisão de dois a quatro anos o funcionário público que, em pessoa ou por procuração, incorrer na seguinte conduta:

I. Aceitar, receber ou solicitar a doação, promessa, dinheiro ou qualquer benefício ou vantagem, para realizar, omitir ou retardar ato de violação de suas obrigações, ou que aceitá-las como resultado de ter-lhes falhou.

Dois. Aceitar, receber ou solicitar a doação, promessa, dinheiro ou qualquer vantagem ou benefício indevido, para realizar um ato próprio do seu cargo ou emprego, sem negligenciar seus deveres, ou como resultado do ato já realizado.

Artigo 347. Quem, de qualquer forma, oferecer, prometer ou dar a um servidor doação pública, promessa, dinheiro ou qualquer benefício ou vantagem para executar, atraso ou omitir qualquer ato próprio do seu cargo ou emprego ou em violação das suas obrigações devem ser punidos com prisão de três a seis anos²⁰

No tocante à criminalização do suborno (umas das mais expressivas e óbvias formas de corrupção), é importante ressaltar que existem duas condutas específicas passíveis de criminalização: uma por parte do funcionário público (aceitar ou solicitar) e outra pelo particular que interage com o servidor público (oferecer). É por isso que a legislação da República Federativa do Brasil pode ser tomada como um exemplo na região latino-americana já que separa as duas condutas em dois tipos penais distintos - a corrupção ativa e passiva²¹:

Corrupção passiva

¹⁹ República do Panamá. Código Penal. Disponível em: http://www.oas.org/juridico/mla/sp/pan/sp_pan-int-text-cp.pdf.

²⁰ OEA. Convenção Interamericana contra a Corrupção. Disponível em: http://www.oas.org/juridico/mla/sp/pan/sp_pan-int-text-cp.pdf.

²¹ República Federativa do Brasil. Código Penal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848.htm.

Art. 317 - Solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem:

Pena - reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa. (Redação dada pela Lei nº 10.763, de 12.11.2003)

§ 1º - A pena é aumentada de um terço, se, em consequência da vantagem ou promessa, o funcionário retarda ou deixa de praticar qualquer ato de ofício ou o pratica infringindo dever funcional.

§ 2º - Se o funcionário pratica, deixa de praticar ou retarda ato de ofício, com infração de dever funcional, cedendo a pedido ou influência de outrem:

Pena - detenção, de três meses a um ano, ou multa.

Corrupção ativa

Art. 333 - Oferecer ou prometer vantagem indevida a funcionário público, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício:

Pena - reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa. (Redação dada pela Lei nº 10.763, de 12.11.2003)

Parágrafo único - A pena é aumentada de um terço, se, em razão da vantagem ou promessa, o funcionário retarda ou omite ato de ofício, ou o pratica infringindo dever funcional.

Ante o exposto, UNODC ROPAN considera que muito embora o conceito do termo corrupção deva ser abordado por cada país dentro do exercício de sua soberania, faz-se necessário que os Estados Membros ao menos adotem tipos penais específicos para os delitos previstos como de natureza obrigatória pelas Convenções Internacionais sobre o tema, como é o caso de suborno de servidores públicos (tanto em sua modalidade passiva como ativa). A criminalização destas condutas terá um especial impacto na formulação de políticas de combate à corrupção no âmbito penitenciário.

De mais a mais, UNODC ROPAN ressalta que além das definições para o termo corrupção, é imperioso que tanto as organizações internacionais como os governos consigam estabelecer dentro de seus ordenamentos os vínculos entre corrupção e as graves violações de direitos humanos, tema que será abordado no tópico a seguir.

1.2 Vínculos entre corrupção e graves violações dos direitos humanos

O vínculo entre corrupção e direitos humanos é facilmente identificado, mesmo que os instrumentos internacionais sobre ambos os temas não se relacionem diretamente. Em publicação inédita, o Conselho Internacional de Políticas de Direitos Humanos afirmou que “A corrupção viola os direitos humanos daqueles a quem prejudica e tem um impacto desproporcional sobre as pessoas pertencentes a grupos especialmente vulneráveis (como [...] prisioneiros e pessoas pobres)”²². Nesse mesmo sentido, UNODC já estabeleceu que a corrupção constitui um crime contra o desenvolvimento na medida em que sendo um fenômeno profundamente arraigado em elementos culturais “[...] dificult[a] o crescimento econômico e impossibilita a melhoria das condições de vida das pessoas mais pobres.”²³ Este fenômeno faz com que as possibilidades de investimento sejam diminuídas, deixando sociedades menos atrativas para investimentos do setor privado ou mesmo

²² ICHRP. Corrupção e direitos humanos: estabelecendo conexões. p. 7. Disponível em: http://www.ichrp.org/files/reports/40/131_web.pdf.

²³ UNODC. Temas relacionados com corrupção. Disponível em: <http://www.track.unodc.org/CorruptionThemes/Pages/home.aspx>

para a cooperação internacional, gerando um problema especialmente relevante para países em vias de desenvolvimento.

Nesta mesma direção, UNODC concluiu que a corrupção é um crime contra a prosperidade, toda vez que “[...] representa um obstáculo para a paz, estabilidade, desenvolvimento sustentável e [à] democracia [...]”. Outra conclusão importante é a de que a corrupção é um crime especialmente prejudicial à justiça e considerando que tem sua origem na falta de práticas de boa governança, a corrupção encontra um solo fértil em governos pouco transparentes. Ao atingir negativamente a credibilidade de processos judiciais, a corrupção serve para garantir a impunidade e protege ao mesmo tempo a má versação de recursos públicos, apoiando-se na total inexistência dos princípios de boa gestão e de responsabilidade na gestão pública (*accountability*)²⁴.

O termo *accountability* não aparece em nenhum dos convênios ou tratados mais importantes de direitos humanos²⁵. Entretanto, esse é um conceito essencial (e muito pouco explorado) para que se clarifiquem os fortes vínculos existentes entre corrupção e as graves violações dos direitos humanos. O vocábulo de difícil tradução para os idiomas latinos ganhou especial relevância com a discussão acerca da efetividade das Metas de Desenvolvimento do Milênio das Nações Unidas. Em publicação conjunta do Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos e do Centro para os Direitos Econômicos e Sociais, intitulada “Metas de Desenvolvimento do Milênio: quem responde por elas?”²⁶, o conceito de *accountability* no contexto dos direitos humanos foi transcrito como:

Accountability incorpora em uma palavra (pelo menos em Inglês) a preocupação central do direito internacional dos direitos humanos: **regular o exercício do poder e garantir que aqueles que exercem o poder sejam responsáveis perante aqueles que não o exercem**. A partir de uma perspectiva de direitos humanos, a relevância do conceito de *accountability*, como prestação de contas, encontra-se em seu potencial para **transformar a relação assimétrica entre aqueles que exercem o poder e aqueles em cujo nome ele é exercido**. No contexto do desenvolvimento, uma característica central de prestação de contas a partir de uma perspectiva de direitos humanos é, portanto, que ele converte beneficiários passivos de esforços de desenvolvimento em **"titulares de direitos"** e identifica os Estados e outros atores como **"os responsáveis pelo cumprimento destes direitos"**, podendo, portanto, ser responsabilizados pelo incumprimento de sua obrigação ilegal (não meramente moral) (**grifo do UNODC ROPAN**).

Os Estados estão, portanto, obrigados a proteger os direitos mínimos consagrados nos tratados internacionais sobre a matéria e devem impedir qualquer tipo de violação contra essas garantias, violações estas que podem decorrer de sua ação direta (especialmente através da ação de funcionários públicos), ou pela sua omissão em proteger que terceiros violem os direitos mínimos de seus cidadãos.

UNODC ROPAN recorda que as práticas corruptas podem assumir muitas formas. Além do *suborno* (tratado anteriormente), o desvio de fundos e de verbas originalmente destinadas a políticas públicas ou programas sociais resulta na violação dos direitos de todas as pessoas que deixam de receber esses benefícios e acessar a tais direitos. Por esse motivo, a Resolução 7/11 do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas²⁷ sobre o papel da boa governança na promoção e proteção dos direitos humanos, reconheceu que a luta contra a corrupção, em todos os seus níveis, é crucial para a proteção e promoção dos direitos humanos e para o desenvolvimento de um ambiente para sua total realização (especialmente no tocante aos direitos de progressiva realização). Em sintonia com esse

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ ACDHNU. Metas de Desenvolvimento do Milênio: quem responde por elas? p. 5. Disponível em: [http://cesr.org/downloads/OHCHR %20and%20CESR%20Expert%20Mtg%20Background%20doc_28%20Oct_final.pdf?preview=1](http://cesr.org/downloads/OHCHR%20and%20CESR%20Expert%20Mtg%20Background%20doc_28%20Oct_final.pdf?preview=1).

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas. Resolução 7/11. Disponível em: http://ap.ohchr.org/documents/E/HRC/resolutions/A_HRC_RES_7_11.pdf.

entendimento, também a Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas²⁸ concluiu que “[...] a corrupção cria pobreza, que por sua vez, gera a negação dos direitos econômicos, políticos, sociais, civis e culturais”.

Destarte, os vínculos entre corrupção e direitos humanos não poderiam estar mais claros: o desvio de fundos que deveriam financiar serviços públicos básicos, como educação, segurança pública ou os próprios sistemas penitenciários, acarreta na diminuição da qualidade das instituições públicas, e prejudica, assim, a qualidade do serviço oferecido. A consequência será sempre a violação de um ou mais direitos garantidos pelos instrumentos internacionais.

No tocante especificamente aos direitos básicos das pessoas privadas de liberdade, deve-se ter em mente o conteúdo dos artigos 10.1 do Pacto Internacional das Nações Unidas sobre Direitos Civis e Políticos e 5.2 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, que estipulam respectivamente:

ARTIGO 10

1. Toda pessoa privada de sua liberdade deverá ser **tratada com humanidade e respeito à dignidade inerente à pessoa humana.**

ARTIGO 5

[...]

2. Ninguém deve ser submetido a torturas, nem a penas ou tratos cruéis, desumanos ou degradantes. Toda pessoa privada da liberdade **deve ser tratada com o respeito devido à dignidade inerente ao ser humano (grifo do UNODC ROPAN).**

A jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos interpreta o escopo de ambos os artigos previamente citados como a garantia de diversos direitos básicos às pessoas privadas de liberdade, direitos que são, em sua maioria, coincidentes com as condições mínimas para o tratamento de pessoas privadas de liberdade dispostas pelas Regras Mínimas das Nações Unidas para o Tratamento dos Reclusos, doravante Regras Mínimas. O cumprimento desses direitos e das Regras Mínimas está obviamente condicionado a um adequado investimento de recursos públicos que preste o devido suporte no estabelecimento de um espaço adequado para cada pessoa privada de liberdade, permita-lhes o acesso a uma alimentação equilibrada, a serviços médicos de qualidade, a programas educacionais e de lazer e etc.

Em seu nível mais estratégico, a corrupção pode impedir que as verbas públicas destinadas para os Sistemas Penitenciários cheguem ao seu destino, limitando, assim, a concretização dos direitos assegurados às pessoas privadas de liberdade pelos parâmetros mínimos internacionais dos direitos humanos. Em níveis menos estratégicos, a corrupção direta por parte dos próprios agentes penitenciários pode igualmente levar a abusos que tenham como consequência a priorização de certas classes de presos/as em detrimento de populações carcerárias mais vulneráveis. Essas situações serão exploradas mais a fundo a partir do próximo item da presente Opinião.

Ante o exposto, **UNODC ROPAN É DA OPINIÃO** de que as práticas corruptas, em todos os seus níveis, acarretam a direta violação dos direitos garantidos pelos instrumentos internacionais dos direitos humanos, especialmente para aquelas pessoas em especial situação de vulnerabilidade como é o caso das pessoas privadas de liberdade. Por esse motivo, UNODC ROPAN insta aos Estados da região Centro-americana que explicitem em seus ordenamentos jurídicos e políticas internas os

²⁸ CDHNU. E/CN.4/Sub.2/2003/18. 14 de maio de 2003.

vínculos existentes entre corrupção e direitos humanos, fomentando a aplicação dos princípios da boa governança, transparência e prestação de contas, temas que serão abordados ao largo deste documento.

2. A CORRUPÇÃO NO ÂMBITO PENITENCIÁRIO

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) considerou recentemente que "[...] as prisões e os centros de detenção tornaram-se áreas de **completa falta de monitoramento e controle**, pois a arbitrariedade e a corrupção têm tradicionalmente prevalecido (**grifo do UNODC ROPAN**)"²⁹. Esse mesmo organismo regional ponderou em seu informe de 2011 sobre “Os Direitos Humanos das pessoas privadas de liberdade nas Américas”³⁰ que dita falta de controle por parte das autoridades estatais nas prisões:

[...]pode levar a situações muito graves e complexas nas quais é impossível para a prisão cumprir com seus propósitos. Os centros prisionais tornam-se, assim, como já foi dito pela CIDH em: **‘escolas do crime e promovem o comportamento antissocial levando à reincidência em vez da reabilitação’**, e transformam-se em locais onde os direitos humanos das pessoas privadas de liberdade e de seus familiares são sistematicamente violados, especialmente daqueles/as em especiais condições de vulnerabilidade (**grifo do UNODC ROPAN**).

Por esse motivo, é importante conhecer as principais causas, formas e implicações dos atos de corrupção no contexto penitenciário. Ao esclarecer essas questões, será possível identificar as áreas e procedimentos mais suscetíveis à corrupção e por fim proporcionar possíveis recomendações para a formulação de políticas anticorrupção, com especial atenção ao contexto penitenciário da República do Panamá.

2.1 Causas da corrupção no âmbito penitenciário

As prisões são instituições particularmente suscetíveis à corrupção. A falta de transparência, as conexões com grupos criminais organizados e a falta de interesse social são os ingredientes perfeitos para fazer com que esse seja um problema endêmico da maioria dos Sistemas Penitenciários latino-americanos e também do mundo. Em um Diagnóstico de Setores Públicos chaves no Reino Unido, por exemplo, a organização Transparência Internacional evidenciou “[...] que a corrupção nos sistemas penitenciários está mais difundida e arraigada do que é oficialmente reconhecido”³¹.

A Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas concluiu que as principais causas da corrupção no setor público são: a) ditadura e falta de democracia, (b) impunidade, (c) pobreza generalizada, (d) vontade de ganância e materialismo, (e) atraso cultural e decadência moral³². Explorando ainda mais as origens desse problema, o artigo publicado pelo Fundo Monetário Internacional intitulado “A corrupção ao redor do mundo: causas, consequências, escopo e curas”³³ desenvolve os principais fatores sociais, culturais e políticos que contribuem para a existência da corrupção, sendo eles:

²⁹ CIDH. Presentations from the second regional seminar on best prison practices. Disponível em: <http://www.oas.org/en/iachr/pdl/docs/pdf/2nd.SeminarPPL.pdf> 2011.

³⁰ *Ibidem*, Os Direitos Humanos das pessoas privadas de liberdade nas Américas, p. 33. Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/ppl/docs/pdf/PPL2011esp.pdf> 2011.

³¹ Transparência Internacional. Corrupção no Reino Unido. Disponível em: <http://www.transparency.org.uk/our-work/publications/10-publications/92-corruption-in-the-uk-part-two-assessment-of-key-sectors>

³² CDHNU. E/CN.4/Sub.2/2003/18. 14 de maio de 2003.

³³ Fundo Monetário Internacional. A corrupção ao redor do mundo: causas, consequências, escopo e curas. Disponível em: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/wp9863.pdf>

- 1) ***Má qualidade da burocracia***: este fator está associado ao conceito da burocracia ideal weberiana especialmente no que se refere à garantia da impessoalidade na administração pública. Estudos apontam que quanto mais meritocráticos (e, portanto, menos pessoais) são os processos de recrutamento e promoção dos funcionários públicos, menores são as chances de práticas corruptas³⁴.
- 2) ***Baixo salário dos servidores públicos***: alguns estudos comprovaram a relação existente entre o número de casos de corrupção e o salário dos funcionários públicos, concluindo que quanto mais baixos os níveis salariais mais casos de corrupção são identificados³⁵. Por outro lado, a doutrina destaca que uma política de combate à corrupção embasada apenas no aumento dos níveis salariais é muito custosa e pouco efetiva. Isso porque, para que se reduza a corrupção a níveis mínimos, os Estados devem proceder a um aumento salarial muito alto, em outras palavras, pequenos incrementos salariais não são tão efetivos na luta contra a corrupção. Alguns críticos ainda sugerem que o aumento salarial tende a diminuir o número de casos de corrupção, porém aumentam o montante das transações ilícitas.
- 3) ***Baixa probabilidade de punição***: esse argumento tem por base a teoria clássica de Gary Becker sobre a possível influência entre subornos e o risco de punição. Alguns críticos sinalizam que assim como ocorreria com o aumento salarial dos funcionários públicos, o aumento do risco de punição poderia trazer igualmente como consequência o aumento no valor das transações ilícitas.
- 4) ***A inexistência ou mau funcionamento das instâncias de controle***: um aspecto particularmente relevante para que se assegure a promoção dos princípios de *accountability* é a existência de mecanismos eficientes de controle sobre os atos da administração pública. Dentre os principais teóricos sobre o tema, pode-se mencionar o autor Guillermo O'Donnell que descreveu a clássica teoria geométrica da *accountability* vertical e horizontal. A primeira tem no processo eleitoral seu principal mecanismo de controle. Já a *accountability* horizontal está fundamentada nos mecanismos de *check and balances* existentes entre os poderes constituídos, e no trabalho dos distintos órgãos de controle interno da administração pública. Quando esses órgãos de controle não cumprem seu papel, os riscos de punição para práticas corruptas são basicamente inexistentes.
- 5) ***Mau exemplo por parte de autoridades e lideranças da administração pública***: sobre esse ponto específico, a maior parte dos doutrinadores sobre o tema argumenta que quando os líderes políticos não fornecem um exemplo adequado na luta contra a corrupção, a tendência é de que seus subordinados não atuem de forma distinta.

Levando em consideração esses possíveis fatores que contribuem para a propagação da corrupção no serviço público de forma geral, UNODC ROPAN passará a analisar as causas da corrupção especificamente no contexto penitenciário da República do Panamá, cujos problemas guardam grandes semelhança com os demais Sistemas Penitenciários de outros países em vias de desenvolvimento da região.

a) *Cultura favorável à corrupção no Sistema Penitenciário*

O primeiro ponto a ser considerado é que o Panamá, assim como outros países latino-americanos, apresenta uma cultura especialmente favorável à proliferação de práticas corruptas. Fatores histórico-culturais, alimentados por uma sociedade profundamente desigual³⁶, pode ser a chave para entender o alto nível de tolerância à corrupção nas sociedades da América Latina. Prova disso é o baixo desempenho dos países da região nos mais diversos índices que medem a percepção de corrupção no mundo.

³⁴ Rauch and Evans. Bureaucratic structure and bureaucratic performance in less developed countries. 1997.

³⁵ Rijckeghem and Weder. Corruption and the rate of temptation: do low wages in the public service cause corruption? 1997.

³⁶ Panamá apresenta um índice de Gini de 51,9 segundo o Banco Mundial, sendo assim considerado mais desigual que vários países da região latino-americana. Mais informações em: <http://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI/countries/all?display=default>.

Há que se frisar que a República do Panamá já conta com significativos avanços na criação de uma cultura de luta contra a corrupção. Dentre eles pode-se mencionar a ratificação dos instrumentos internacionais de combate à corrupção como a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, a aprovação da Lei Nº 6 de 2002 denominada lei da transparência, o estabelecimento na cidade do Panamá da sede da Academia Regional Anticorrupção - ARAC com recursos oriundos do governo panamenho e auspiciada pelo próprio UNODC ROPAN, além da participação do país na iniciativa *Open Government Partnership*. Ditos avanços, ainda que materializem a vontade de criar uma cultura anticorrupção, são iniciativas que apenas no médio e longo prazo podem resultar numa transformação cultural.

Por outro lado, representando um dos serviços públicos de maior descaso por parte da sociedade civil e de forte conexão com grupos criminais organizados, os sistemas penitenciários são áreas onde a cultura da corrupção encontra os ingredientes perfeitos para seu desenvolvimento. Ademais, a corrupção continua sendo um assunto *tabu* no sistema penitenciário. É fácil perceber que este tema é sempre tratado com reticência e não há estudos que diagnostiquem o problema nesse setor, nem uma metodologia aplicada periodicamente para medir este fenômeno por parte da Direção Geral do Sistema Penitenciário.

Sobreleva-se, porém, que a transformação dessa cultura estará condicionada a elaboração de uma política integrada que leve em conta os demais fatores que serão explorados abaixo.

b) Salários, recrutamento e capacitação dos funcionários do Sistema Penitenciário

Conforme especificado anteriormente, apenas uma parte da doutrina concorda que há uma relação inversamente proporcional entre níveis salariais na administração pública e número de casos de corrupção. UNODC ROPAN considera que mesmo que o baixo nível salarial não possa ser considerado como único fator que origina a corrupção no sistema penitenciário, este é um ingrediente que certamente contribui para a vulnerabilidade do sistema a práticas corruptas. Deve-se, ademais, ter em mente que muitas das pessoas privadas de liberdade podem manter fortes relações com grupos criminais organizados e por consequência possuem acesso fácil a recursos financeiros oriundos do comércio ilícito de drogas, armas e etc. Sendo assim, não é difícil para estes privados/as de liberdade tentar obter vantagens ilegais dos agentes penitenciários.

No caso da República do Panamá, segundo informações do portal do Sistema Penitenciário, o salário médio dos funcionários do sistema é de US\$ 524,26. Verifica-se, pois, que esse montante encontra-se muito abaixo da média salarial de outros órgãos públicos que trabalham com a justiça penal. O Ministério Público do Panamá, por exemplo, tem uma média salarial geral de US\$ 1.004,08³⁷ e a média salarial dos Guardas da Polícia Nacional é de US\$ 690,00³⁸. Também quando se comparam funções similares entre a Direção Geral do Sistema Penitenciário e outros organismos públicos a situação é preocupante. O cargo de “Advogado I”, por exemplo, recebe em média US\$ 1.031,31³⁹ no Poder Judicial do Panamá, enquanto a mesma função é remunerada com a quantia de US\$ 800,00 na Direção do Sistema Penitenciário.

Outro aspecto importante relacionado com os recursos humanos do Sistema Penitenciário do Panamá é a necessidade de fortalecimento de cursos de capacitação contínuo para o pessoal penitenciário, através da Academia de Formação Penitenciária, tema que será aprofundado nesta Opinião. UNODC ROPAN considera positivo todos os esforços realizados até o momento pelo Governo do Panamá com a recente reabertura da Academia Penitenciária com o apoio do projeto

³⁷ Ministério Público do Panamá. Transparência. Disponível em: <http://www.ministeriopublico.gob.pa/minpub/transparencia/Planilla.aspx>.

³⁸ Controladoria Geral da República do Panamá. Disponível em: http://www.contraloria.gob.pa/archivos_planillagub/Index_planillagub3.asp.

³⁹ Poder Judicial do Panamá. Transparência. Disponível em: <http://www.organojudicial.gob.pa/busqueda-en-planilla/>.

“Apoiando a Reforma Penitenciária em Panamá” deste mesmo escritório das Nações Unidas. Contudo, esta Academia deveria garantir que a temática da corrupção seja um assunto transversal na formação curricular dos funcionários do sistema.

Ao mesmo tempo, UNODC ROPAN ressalta que o Governo da República do Panamá deveria impulsar a criação de uma carreira penitenciária, estabelecendo critérios objetivos para os processos de recrutamento e promoção dos funcionários do sistema penitenciário. A inexistência de uma carreira pode gerar não apenas o descompromissos dos funcionários para com a instituição mas também uma alta rotatividade entre os servidores públicos, o que prejudica a continuidade técnica necessária para a qualidade da administração pública.

c) Pouca regulamentação de procedimentos básicos e alto poder discricionário dos funcionários

Analisando a regulamentação penitenciária panamenha percebe-se que muitos dos processos para a concessão de benefícios e direitos das pessoas privadas de liberdade estão sujeitos a um alto poder discricionário dos funcionários do Sistema Penitenciário, sem uma regulamentação específica. A falta de procedimentos com regras pré-estabelecidas, somada à escassez de recursos do sistema penitenciário, faz com que a corrupção seja o único modo de acessar a alguns dos benefícios ou direitos garantidos às pessoas privadas de liberdade pela Lei N° 55. Esse é um assunto de especial preocupação para o UNODC ROPAN que já alertou para a forte possibilidade de corrupção para processos que não contam com protocolos para sua concessão, (Opinião Técnica Consultiva N° 003/2013).

Sobreleva-se, ainda, que o Sistema Penitenciário não possui um sistema informatizado para garantir o acesso direto às informações relativas à concessão desses direitos ou benefícios. Como resultado, aqueles procedimentos que possuem uma regulamentação e protocolos para sua obtenção, nem sempre são devidamente publicados.

Alguns teóricos alertam para o fato de que a mera regulamentação não é suficiente para evitar práticas corruptas. Daí a importância do trabalho de mecanismos de controle e transparência em cada um dos procedimentos de concessão de direitos ou benefícios.

d) Baixo nível de punição e pouca atuação de mecanismos de controle interno e externo

Segundo informações da Direção Geral do Sistema Penitenciário do Panamá, durante os cinco primeiros meses do ano 2013 82 servidores públicos do sistema penitenciário sofreram algum tipo de sanção por atos de corrupção, sendo que 24 servidores foram destituídos de seus cargos. Em termos gerais, ressalta-se que a maioria dos países da região latino-americana não conta com mecanismos de controle interno ou externo necessários em seus sistemas penitenciários. A falta de entidades de controle garante um alto nível de impunidade e a tolerância à práticas corruptas em distintos países da região. Contudo, os dados estadísticos apresentados pelo Governo do Panamá demonstram que o país está trabalhando para assegurar que os atos de corrupção no âmbito penitenciário sejam devidamente punidos. UNODC ROPAN incentiva ao Estado Panamenho a que dê continuidade com esta política, reforçando ainda mais os mecanismos de controle existentes na Direção Geral do Sistema Penitenciário.

2.2 Principais formas de corrupção no âmbito penitenciário

Como mencionado anteriormente, UNODC ROPAN sobreleva que existem várias formas ou manifestações para a corrupção. Analisando as principais formas de corrupção que acometem o serviço público de uma forma geral, a Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas

identificou as seguintes condutas básicas: (a) desvio de fundos e de ativos enviados ilegalmente ao exterior, (b) apropriação indevida de fundos públicos; (c) Lavagem de dinheiro; (d) suborno; (e) Abuso de poder. Já a doutrina traz uma classificação ainda mais extensa para as possíveis manifestações desse fenômeno.

Além das práticas citadas anteriormente que atingem de forma geral a administração pública, os sistemas penitenciários, tanto do Panamá como dos demais Estados Membros, costumam sofrer com outras formas usuais de corrupção. De acordo com a organização Transparência Internacional⁴⁰ “[...] a corrupção nas prisões está fortemente ligada **ao contrabando de produtos como drogas e telefones celulares (grifo do UNODC ROPAN)**”. Bebidas alcoólicas e cigarros também estão na lista dos produtos mais contrabandeados para as prisões em todo o mundo.

Ainda, segundo a organização citada anteriormente, há duas formas utilizadas normalmente por grupos criminais organizados para corromper funcionários penitenciários: a *manipulação* (casos em que se utilizam de intimidações ou ameaças para obter vantagens dos funcionários) e a *implantação* (quando os agentes penitenciários trabalham diretamente para as organizações criminosas e encontram-se temporariamente infiltrados no serviço público). Essa segunda modalidade pode ser de especial preocupação para a República do Panamá, levando em consideração que os funcionários públicos no país não necessariamente são contratados numa base meritocrática, senão através de uma rede de indicações pessoais.

Estando claras as principais causas e formas de corrupção que afetam ao sistema penitenciário, vale a pena trazer à colação as maiores implicações desse fenômeno para o Sistema Penitenciário conforme especificado no item seguinte.

2.3 Implicações da corrupção

Já está claro que a corrupção leva à violação dos diversos direitos consagrados às pessoas privadas de liberdade pelos instrumentos internacionais dos direitos humanos e impede o cumprimento das Regras Mínimas das Nações Unidas para o Tratamento dos Reclusos. Há, porém, algumas manifestações particularmente preocupantes da corrupção nos sistemas penitenciários, sendo que a principal de todas é a formação de um autogoverno dentro das prisões. Muito embora não se tenha registrado a existência desse fenômeno na República do Panamá, o crescimento das atividades de grupos criminais organizados pode levar a reprodução deste complexo problema nas prisões do país, como ocorre em outros países da região centro-americana, notadamente, Honduras, Guatemala e El Salvador.

O Subcomitê de Prevenção da Tortura das Nações Unidas (doravante também denominado por sua sigla SPT) realizou uma visita em 2010, em Honduras, encontrando uma rede de corrupção em dois importantes centros penitenciários desse país: Penitenciária Marco Aurelio Soto em Tegucigalpa e na Penitenciária de San Pedro Sula. Em relatório publicado pela Subcomitê⁴¹ e mencionado pelo relatório de 2011 da CIDH, enfatiza-se que:

O Subcomitê observou que a limitação do número de pessoal atribuído a ambos os centros [...] leva a uma situação de autogoverno através das figuras de "coordenadores" e "subcoordenadores" que são prisioneiros que atuam como intermediários entre a autoridade e o resto da população carcerária. [...] Através de entrevistas com os detentos, a Subcomissão observou que os coordenadores e coordenadores adjuntos têm controle sobre a ordem e a alocação de espaço dentro de cada pavilhão.

⁴⁰ Transparência Internacional. Corrupção no Reino Unido. Disponível em: <http://www.transparency.org.uk/our-work/publications/10-publications/92-corruption-in-the-uk-part-two-assessment-of-key-sectors>.

⁴¹ SPT. Informe sobre a visita à Honduras do Subcomitê para a Prevenção da Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanas ou Degradantes. Disponível em: www2.ohchr.org/.../CAT-OP-HND-1_sp.doc.

Essa informação foi ratificada pelos funcionários penitenciários entrevistados, que também indicaram que nunca entram em certas áreas das prisões [...]

O SPT também descobriu um sofisticado sistema de corrupção "[...] que inclui procedimentos, etapas e prazos." Os presos pagam até 25.000 Lempiras para acessar a áreas "VIPs" dos centros penitenciários. A conclusão do SPT⁴² foi incisiva:

[...] O fenômeno da corrupção desempenha um papel na ocorrência de tortura e maus-tratos. Uma pessoa é inserida no sistema de corrupção sob coação e se corrompe para não sofrer abusos. A corrupção permeia o sistema prisional e envolve todas as partes interessadas: agentes penitenciários, os presos e seus familiares. A corrupção discrimina o preso inadimplente e o coloca em uma posição de extrema vulnerabilidade, e define um sistema de relações em que todos os aspectos da vida diária estão sujeitos a uma operação financeira. Em caso de que não se pague o valor estabelecido um preso pode ser alojado em lugares onde sua vida e sua integridade correm sério perigo. Isto inclui aspectos do direito à saúde, à alimentação, a um padrão de vida adequado, direito a se comunicar com o exterior, especialmente com a família. A corrupção também assegura o silêncio, impede a existência de reclamações e garante a impunidade. Um sistema de corrupção tão fechado e completo como o visto pelo SPT não suporta a opção de entrada ou saída. Quem não entra nele voluntariamente se sucumbe ao sistema (grifo do UNODC ROPAN).

UNODC ROPAN recorda que a ocorrência de fenômenos como o autogoverno, seja pela ação ou omissão de funcionários dos sistemas penitenciários pode ter um impacto especialmente negativo em relação aos direitos das populações carcerárias em especial situação de vulnerabilidade⁴³. Ademais, além do autogoverno, é importante destacar que a corrupção gera um sentimento de desconfiança dos cidadãos e alimenta um ciclo vicioso onde a violação dos direitos das pessoas privadas de liberdade fomenta a violência e a falência do sistema de justiça penal.

2.4 Procedimentos vulneráveis à corrupção no contexto penitenciário

Uma vez esclarecidas quais são as principais causas, formas e implicações da corrupção no sistema penitenciário, UNODC ROPAN passará a identificar, com base em sua percepção e experiência, os procedimentos mais vulneráveis à corrupção neste âmbito. Esse mapeamento de vulnerabilidades, entretanto, não pode ser tomado exaustivamente pelo governo panamenho e UNODC ROPAN desde já ressalta a importância de que a Direção Geral do Sistema Penitenciário seja dotada de uma metodologia específica para diagnosticar o problema da corrupção no setor.

2.4.1 Procedimentos de concessão de direitos às pessoas privadas de liberdade

Os artigos 68 e 69 da Lei Nº 55, que reorganiza o Sistema Penitenciário no Panamá, preveem uma série de direitos e benefícios às pessoas privadas de liberdade no país. O acesso a esses direitos, entretanto, está condicionado a procedimentos que em muitos casos não são devidamente regulamentados pelo Decreto Executivo Nº 393 de 2005.

Tomando por base o conteúdo da Opinião Técnica Consultiva Nº 003/2013 sobre o acesso ao direito de visita íntima às pessoas privadas de liberdade no Panamá, UNODC ROPAN identificou que esse seria um procedimento específico que sofreria com a falta de regulamentação em particular respeito a falta de protocolos de solicitação para visitas íntimas. Tal situação, somada à falta de espaços físicos para a concessão dessa modalidade de visitas, poderia gerar a formação de um “**mercado de**

⁴² *Ibidem.*

⁴³ Opinião Técnica Consultiva Nº 001/2013, “Vestimenta para as pessoas privadas de liberdade no Panamá”, 18 de fevereiro de 2013, ítem 4.

visitas íntimas”, aonde as pessoas privadas de liberdade apenas chegariam a conquistar este direito mediante o pagamento de “taxas” para funcionários corruptos.

UNODC ROPAN sinaliza que a ocorrência dessa situação extrema não foi comprovada no âmbito penitenciário panamenho, mas pode ser considerada como um risco constante para as diretoras e diretores de prisões em todo o país.

Contudo, como argumentado anteriormente a simples regulamentação na concessão desses direitos não seria suficiente, havendo que se pensar em outras alternativas que facilitem o acesso à informação por parte do público em geral (especialmente familiares das pessoas privadas de liberdade) sobre o andamento dos pedidos e motivos pelos quais estes são eventualmente denegados por parte da administração penitenciária. Ditos esforços de transparência nos processos de solicitação de direitos aliados com mecanismos de controle e uma ouvidoria operante podem contribuir para que se diminuam os riscos de corrupção na concessão dos direitos garantidos pela legislação panamenha à população carcerária.

2.4.2 *Debilidades nos procedimentos de segurança e ingresso de artigos proibidos nos centros penitenciários*

O contrabando de cigarros, drogas, armas e telefones celulares para dentro de centros penitenciários não é um problema exclusivo da República do Panamá, ainda que seja um desafio especialmente relevante para o país. O ingresso destes artigos ocorre, normalmente, por meio dos visitantes das pessoas privadas de liberdade e dos próprios funcionários do sistema penitenciário.

A principal medida de segurança utilizada para evitar o problema é a realização de revistas das pessoas que ingressam aos centros penitenciários. Os artigos 104 a 107 da Lei Nº55 da República do Panamá regulamentam essas revistas que devem ser realizadas em “[...] **todas as pessoas que ingressem a um centro penitenciário (grifo do UNODC ROPAN)**”. A parte final do artigo 105 estabelece, ainda, que dita revista “[...] será realizada por um funcionário do mesmo sexo e nunca quando a pessoa estiver totalmente nua”.

Ao realizar uma interpretação literal da legislação panamenha é possível verificar que todas as pessoas que ingressam nos centros penitenciários deveriam passar por uma revista. Por este motivo, faz-se necessário que a Direção Geral do Sistema Penitenciário desenhe uma política de revistas que contemple diferentes níveis, respeitando o grau de risco do visitante ou funcionário.

Quanto aos procedimentos utilizados na realização das revistas, UNODC ROPAN ressalta que a legislação panamenha acompanha os parâmetros internacionais dos direitos humanos com relação aos limites da autoridade pública quando da realização de revistas íntimas para as pessoas que visitam centros penitenciários. Contudo, em muitos países da região, a falta de uma regulamentação sobre este procedimento já levou a diversos abusos por parte do poder público, especialmente contra as mulheres. Esse perigo foi alertado por Zaffaroni ao constatar que normalmente “[...] quem avalia a oportunidade desta medida (de segurança) terá sempre a chance de invocar a necessidade de maior segurança”⁴⁴. Por essa razão a Corte Interamericana de Direitos Humanos sobreleva a necessidade de que o poder estatal esteja sempre limitado ao máximo pela letra da lei. Sobre o tema vale à pena conhecer a opinião desse órgão⁴⁵:

Portanto, a proteção dos direitos humanos exige que as ações do Estado que os afetem de maneira fundamental, não fiquem sujeitos ao poder discricionário do poder público, mas que sejam

⁴⁴ ZAFFARONI, Eugênio Raúl. O inimigo no direito penal. Trad. Sérgio Lamarrão. Rio de Janeiro: Revan, 2007, 222 p.

⁴⁵ Corte I.D.H., La Expresión "Leyes" en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-6/86 del 9 de mayo de 1986. Serie A, No. 6, párrafo 22.

regulamentados por um conjunto de garantias destinadas a assegurar que não se violem os atributos pessoais básicos, dentro dos quais, talvez o mais importante são as limitações estabelecidas por uma lei aprovada pela Assembléia Legislativa, em conformidade com as disposições da Constituição

Também a jurisprudência colombiana pode ser tomada como exemplo nessa matéria. A Corte Constitucional desse país decidiu que⁴⁶:

Mesmo que o Estado tenha o dever de fazer revistas razoáveis, a Corte é obrigada a lembrar que na realização das mesmas, os direitos fundamentais devem ser respeitados, tanto dos reclusos como dos visitantes **estando proibida qualquer ação que constitui um abuso**, que leve a um tratamento humilhante ou que prejudicam a integridade não só físicas, mas também psíquica, assim como a dignidade humana (**grifo do UNODC ROPAN**).

Sob a perspectiva do direito internacional as Regras Mínimas para o Tratamento das Reclusas e Medidas não privativas de liberdade para as mulheres delinquentes, as Regras de Bangkok, traduzem de forma específica como os métodos de inspeção devem respeitar o direito básico à dignidade e à intimidade. Senão vejamos:

Regra 20

Deverão ser desenvolvidos outros métodos de inspeção, tais como escâneres, para substituir revistas íntimas e revistas corporais invasivas, de modo a evitar danos psicológicos e eventuais impactos físicos dessas inspeções corporais invasivas.

Regra 21

Funcionários da prisão deverão demonstrar competência, profissionalismo e sensibilidade e deverão preservar o respeito e a dignidade ao revistarem crianças na prisão com a mãe ou em visitação de presas.

Especificamente sobre as possíveis inspeções vaginais tanto para reclusas quanto para visitantes, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos adotou a seguinte posição em seu informe 38/96 do Caso 10.506⁴⁷:

73. A Comissão considera que este procedimento não deve ser aplicado a menos que seja absolutamente necessário para atingir a meta de segurança em um caso particular. O requisito necessário para sua realização é o de que as inspeções e revisões dessa natureza devam apenas ser feitas em casos específicos em que há razão para acreditar que existe um perigo real para a segurança ou que a pessoa em questão possa estar transportando substâncias ilegais.

[...]

74. A Comissão considera que a prática da realização de revisões e inspeções vaginais [...] não só deve satisfazer um interesse governamental convincente, mas também deve levar em conta que "entre várias opções para alcançar esse objetivo deve ser escolhido aquele que menos restrinja os direitos básicos (dignidade e intimidade)".

⁴⁶ Corte Constitucional da República da Colômbia. Sentença T 0462 de 2009. Disponível em: http://juriscol.banrep.gov.co/contenidos.dll/Jurisprudencia/CorteConstitucional/2009/t_0462_2009__corte%20constitucional%20-%20original

⁴⁷ CIDH. Informe n° 38/96. Caso 10.506. Disponível em: http://www.cidh.oas.org/annualrep/96span/Argentina10506.htm#_ftn15.

Ante todo o exposto, UNODC ROPAN considera que mesmo sendo necessária a revista das e dos visitantes e funcionárias/os que ingressam nas prisões, as autoridades públicas devem respeitar o direito básico da dignidade e intimidade dessas pessoas. Por esse motivo, UNODC ROPAN recomenda que os Estados adotem um protocolo padrão para a realização de revisitas para os diferentes níveis de segurança condizentes com os parâmetros mínimos em matéria de direitos humanos.

2.4.3 *Processos de contratação com setor privado*

A contratação de empresas prestadoras de serviços também pode ser identificada como um processo particularmente sensível a práticas corruptas. Por este motivo, os Estados normalmente dispõem de legislações rigorosas referentes às licitações públicas. Nesse contexto e analisando especificamente o caso do sistema penitenciário, a contratação de empresas que prestem serviços de alimentação representa uma de suas maiores vulnerabilidades.

UNODC ROPAN considera importante que o processo de contratação dessas companhias seja realizado da forma mais transparente possível, com o uso de tecnologias da informação condizentes com as regras estabelecidas pela Lei Nº 6 de 2002 (lei da transparência), e em respeito às demais normas vinculantes sobre a matéria no ordenamento jurídico da República do Panamá.

3 POLÍTICAS ANTICORRUPÇÃO

Tomando como base os tópicos explorados no item 2 da presente Opinião, UNODC ROPAN passará a recomendar políticas anticorrupção dirigidas ao sistema penitenciário da República do Panamá. Com vistas a sistematizar tais recomendações de forma mais simples, utilizar-se-á como estrutura cada uma das quatro causas específicas identificadas no subitem 2.1. Ademais, UNODC ROPAN buscará trazer à colação nesta etapa, boas práticas que já vem sendo executadas pelo governo panamenho.

3.1 Modificando a cultura favorável à corrupção no Sistema Penitenciário

Um primeiro passo na transformação de uma cultura favorável à corrupção é o desenvolvimento de campanhas de conscientizações que alertem para a existência desse problema endêmico. Com fulcro nesse entimento, UNODC ROPAN, por meio do projeto “Apoiando a Reforma Penitenciária no Panamá”, lançou no ano de 2012 a campanha “Não à Corrupção no Sistema Penitenciário” para sensibilizar às pessoas privadas de liberdade e seus familiares sobre o problema e informar que não há custos para nenhuma das solicitações e direitos previstos pela Lei Nº 55, que reorganiza o Sistema Penitenciário do Panamá, aos reclusos e às reclusas no país .

Entretanto, uma verdadeira política anticorrupção deveria começar com a aplicação de uma metodologia de diagnóstico da situação de corrupção no sistema penitenciário. Esta metodologia tem por base o Guia de Implementação da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, por meio do qual se apresenta o chamado “*Corruption Risk Assessment*”, ou “Diagnóstico de Riscos de Corrupção”, como um passo inicial na fundamentação destas políticas.

A necessidade de se conhecer os riscos trazidos pela corrupção tem seu fundamento legal no Artigo 7º “d” da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção:

Artigo 7

Setor Público

1. [...] Cada Estado Parte:

[...]

d) Promover(á) programas de formação e capacitação que lhes permitam cumprir os requisitos de desempenho correto, honroso e devido de suas funções e lhes proporcionem capacitação especializada e apropriada para que sejam **mais conscientes dos riscos da corrupção inerentes** ao desempenho de suas funções. Tais programas poderão fazer referência a códigos ou normas de conduta nas esferas pertinentes (**grifo do UNODC ROPAN**).

O desenvolvimento de um diagnóstico sobre os riscos da corrupção compreenderia também a sensibilização de autoridades e funcionários públicos, através da metodologia de grupos focais. Além disso, a aplicação dessa metodologia deveria ser estabelecida no marco de um diálogo inicial sobre o tema, de preferência com a participação da sociedade civil e de organismos internacionais especializados, para “quebrar o tabu” que persiste nesta matéria.

Uma boa prática a ser levada em conta é a formação de uma *Unidade Anticorrupção* dentro da Direção Geral do Sistema Penitenciário, formada por funcionários de vários setores do sistema de reputação ilibada e com o apoio da Autoridade Nacional de Transparência e Acesso à Informação. Essa Unidade seria, inclusive, responsável pela aplicação contínua dessa metodologia, cumprindo com o disposto pelo artigo 10 alínea “c” da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, *in verbis*:

Artigo 10

Informação pública

1 [...]

c) A publicação de informação, o que poderá incluir informes periódicos sobre os riscos de corrupção na administração pública.

Destarte, **UNODC ROPAN É DA OPINIÃO** de que o Governo do Panamá, em colaboração com este Escritório das Nações Unidas, trabalhe na elaboração de uma metodologia de Diagnóstico de Riscos da Corrupção no Sistema Penitenciário, com vistas a identificar os procedimentos mais sensíveis a práticas corruptas e sensibilizar autoridades, funcionários e também as pessoas privadas de liberdade e seus familiares sobre esse tema. Essa metodologia poderia ser utilizada, ainda, como modelo a ser reproduzido por outros países da região centro-americana e do caribe, e demais países do continente americano.

3.2 Salários, recrutamento e capacitação dos funcionários do Sistema Penitenciário

Outro pacote de políticas anticorrupção inclui a melhoria das condições de trabalho do pessoal penitenciário. Sobre esse tema é importante trazer à baila o conteúdo do artigo 7º da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção transcrito a seguir:

Artigo 7

Setor Público

1. Cada Estado Parte, quando for apropriado e de conformidade com os princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico, procurará **adotar sistemas de convocação, contratação, retenção, promoção e aposentadoria de funcionários públicos** e, quando proceder, de outros funcionários públicos não empossados, ou manter e fortalecer tais sistemas. Estes:

- a) Estarão baseados em princípios de **eficiência e transparência** e em critérios objetivos como o mérito, a equidade e a aptidão;
- b) Incluirão **procedimentos adequados de seleção e formação** dos titulares de cargos públicos que se considerem especialmente vulneráveis à corrupção, assim como, quando proceder, a rotação dessas pessoas em outros cargos;
- c) Fomentarão uma **remuneração adequada** e escalas de soldo equitativas, tendo em conta o nível de desenvolvimento econômico do Estado Parte;
- d) **Promoverão programas de formação e capacitação** que lhes permitam cumprir os requisitos de desempenho correto, honroso e devido de suas funções e lhes proporcionem capacitação especializada e apropriada para que sejam mais conscientes dos riscos da corrupção inerentes ao desempenho de suas funções. Tais programas poderão fazer referência a códigos ou normas de conduta nas esferas pertinentes (**grifo do UNODC ROPAN**).

Interpretando a aplicação deste artigo, em primeiro lugar, a República do Panamá deveria proceder a uma revisão da escala salarial do pessoal penitenciário, objetivando principalmente a equiparação salarial desses funcionários com os demais servidores da administração da justiça, especialmente da Polícia Nacional (consoante a letra do Artigo 7º, alínea “d” da UNCAC). O salário do pessoal penitenciário deve, ainda, ser tal que possa garantir o estabelecido pela Regra 46.3, parte final, das Regras Mínimas das Nações Unidas para Tratamento dos Reclusos: “[...] A remuneração deve ser suficiente para permitir recrutar e manter ao serviço homens e mulheres competentes”.

Simultaneamente, o Governo da República do Panamá deveria estabelecer uma carreira do serviço penitenciário, com vistas a cumprir com o previsto pelas Regras 46 e 47 das Regras Mínimas, lidas conjuntamente com o artigo supramencionado da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, conforme segue:

Pessoal penitenciário

46. 1) A administração penitenciária deve **selecionar cuidadosamente o pessoal de todas as categorias**, dado que é da sua integridade, humanidade, aptidões pessoais e capacidades profissionais que depende uma boa gestão dos estabelecimentos penitenciários.

[...]

3) Para a realização daqueles fins, os membros do pessoal devem desempenhar funções a tempo inteiro na qualidade de funcionários penitenciários profissionais, devem ter o estatuto de funcionários do Estado e ser-lhes garantida, por conseguinte, **segurança no emprego dependente apenas de boa conduta, eficácia no trabalho e aptidão física. A remuneração deve ser suficiente para permitir recrutar e manter ao serviço homens e mulheres competentes; as vantagens da carreira e as condições de emprego devem ser determinadas tendo em conta a natureza penosa do trabalho.**

47. 1) O pessoal deve possuir um nível intelectual adequado.

2) Deve frequentar, antes de entrar em funções, um curso de formação geral e especial e prestar provas teóricas e práticas.

3) Após a entrada em funções e ao longo da sua carreira, o pessoal deve conservar e melhorar os seus conhecimentos e competências profissionais, seguindo cursos de aperfeiçoamento organizados periodicamente (**grifo do UNODC ROPAN**).

A existência de uma carreira penitenciária contribuiria também para a qualidade do serviço, visto que garante a continuidade técnica necessária para sua correta execução. Por outro lado e sem prejuízo da capacitação dos funcionários de carreira para cargos específicos dentro do sistema penitenciário, UNODC ROPAN considera necessário que os Estados ponham em prática uma estratégia de rotação destes servidores de carreira dentro do próprio sistema penitenciário. Tal prática tem como principal finalidade evitar que os funcionários se familiarizem com determinados centros penitenciários procurando assim, coibir possíveis práticas corruptas.

Nesse sentido e considerando o conteúdo de ambas as normativas internacionais supra, especialmente da Regra 47.2 das Regras Mínimas, UNODC ROPAN considera extremamente positiva a reabertura da Academia de Formação Penitenciária, para a qual este Escritório das Nações Unidas seguirá oferecendo seu apoio e suporte. UNODC ROPAN aproveita para instar ao governo panamenho que continue fortalecendo essa Academia e solicita que a temática da corrupção seja integral e transversalmente incluída na formação curricular penitenciária. Para tanto, UNODC ROPAN coloca seus conhecimentos especializados à disposição para colaborar, por meio do Projeto “Apoiando a Reforma Penitenciária na República do Panamá”, no desenvolvimento dessas e outras atividades que busquem fortalecer e regionalizar a Academia de Formação Penitenciária do Panamá.

Ainda com relação à capacitação do pessoal penitenciário, é importante trazer à colação a letra do artigo 8º da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção:

Artigo 8

Códigos de conduta para funcionários públicos

1. Com o objetivo de combater a corrupção, cada Estado Parte, em conformidade com os princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico, **promoverá, entre outras coisas, a integridade, a honestidade e a responsabilidade entre seus funcionários públicos.**

2. Em particular, cada Estado Parte procurará aplicar, em seus próprios ordenamentos institucionais e jurídicos, códigos ou normas de conduta para o correto, honroso e devido cumprimento das funções públicas (**grifo do UNODC ROPAN**).

Assim como da Regra 48, das Regras Mínimas:

48. Todos os membros do pessoal devem, em todas as circunstâncias, **comportar-se e desempenhar as suas funções de maneira que o seu exemplo tenha boa influência sobre os reclusos e mereça o respeito destes (grifo do UNODC ROPAN).**

É importante mencionar que as normas internacionais supracitadas concederam as bases jurídicas para que a Direção Geral do Sistema Penitenciário estabelecesse um Código de Ética para seu pessoal o que foi devidamente realizado com o apoio do UNODC ROPAN no ano de 2013. Por este motivo, UNODC ROPAN congratula o Estado Panamenho por essa iniciativa, que ademais, pode ser considerada como uma boa prática penitenciária para toda a região latino-americana.

UNODC ROPAN É DA OPINIÃO que o governo panamenho, por meio da Direção Geral do Sistema Penitenciário, consolide a criação de uma carreira para o pessoal penitenciário com bases meritocráticas para ingresso e promoção. Ademais, UNODC ROPAN considera importante que seja garantida uma remuneração adequada e capacitação contínua através da Academia de Formação Penitenciária para todos os servidores e servidoras do Sistema Penitenciário do Panamá.

3.3 Pouca regulamentação de procedimentos básicos e alto poder discricionário dos funcionários

A jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos já concluiu que: “O exercício da autoridade pública tem limites que derivam de que os direitos humanos são atributos inerentes à dignidade humana e, portanto, superior ao poder do Estado”⁴⁸. Dito entendimento tem um especial reflexo na formulação de políticas anticorrupção, vez que enfatiza a necessidade de que a autoridade pública limite seu poder de atuação, evitando abusos por parte dos funcionários públicos. Nesse sentido, UNODC ROPAN já constatou em sua Opinião Técnica Consultiva Nº 003/2013 acerca dos perigos oriundos da falta de um procedimento claro e objetivo para as solicitações dos direitos ou benefícios penitenciários das pessoas reclusas.

Sobre esse ponto específico, é preciso recordar igualmente, que além de proceder com a regulamentação de distintos procedimentos penitenciários através do uso de “protocolos de solicitação”, faz-se necessário o estabelecimento de mecanismos informatizados para esses processos administrativos⁴⁹, garantindo o máximo de transparência possível. Sobre esse tema é importante considerar o artigo 10 da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção:

Artigo 10

Informação pública

Tendo em conta a necessidade de combater a corrupção, cada Estado Parte, em conformidade com os princípios fundamentais de sua legislação interna, adotará medidas que sejam necessárias para aumentar a transparência em sua administração pública, inclusive no relativo a sua organização, funcionamento e processos de adoção de decisões, quando proceder. Essas medidas poderão incluir, entre outras coisas: a) **A instauração de procedimentos ou regulamentações que permitam ao público em geral obter, quando proceder, informação sobre a organização, o funcionamento e os processos de adoção de decisões de sua administração pública, com o devido respeito à proteção da intimidade e dos documentos pessoais, sobre as decisões e atos jurídicos que incumbam ao público;**

b) **A simplificação dos procedimentos administrativos**, quando proceder, a fim de facilitar o acesso do público às autoridades encarregadas da adoção de decisões; e

c) A publicação de informação, o que poderá incluir informes periódicos sobre os riscos de corrupção na administração pública (**grifo do UNODC ROPAN**).

O artigo mencionado fornece a base jurídica para a necessidade de que se elaborem processos simples e transparentes dentro do Sistema Penitenciário onde prevaleça o acesso à informação pública. Esse é, ademais, um dos princípios basilares da Lei Nº 6 de 2002 da República do Panamá, denominada de lei da transparência. UNODC ROPAN aproveita esta oportunidade para reconhecer o esforço da Direção Geral do Sistema Penitenciário do Panamá em cumprir com o disposto por essa normativa, especialmente no tocante ao seu artigo 9º, já que todas as informações elencadas por este dispositivo legal como de publicação obrigatória, encontram-se disponíveis no portal web deste órgão⁵⁰.

Entretanto, no que tange especificamente aos procedimentos para solicitação de direitos e benefícios garantidos às pessoas privadas de liberdade, verifica-se que o portal web do Sistema Penitenciário

⁴⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Velásquez Rodríguez, Sentença do dia 29 de julho de 1988, Serie C, No.4, parr. 165.

⁴⁹ A falta de sistemas que se utilizam de tecnologia apropriada para assegurar o livre acesso à informação pública, de confiança e qualidade, foi o tema que motivou o Congresso Regional de Reforma Penitenciária na América Latina organizado em 2013 pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Para mais informações: <http://events.iadb.org/calendar/eventDetail.aspx?lang=Es&id=4066>.

⁵⁰ Para mais informações visitar: <https://www.sistemapenitenciario.gob.pa/contenido/transparencia>.

apenas fornece um formulário padrão⁵¹, o qual não permite que as pessoas privadas de liberdade e demais interessados (familiares em especial) acompanhem o processamento de solicitação/concessão.

Já com relação ao contrabando de produtos ilegais no ambiente penitenciário é preciso recordar que os Sistemas Penitenciários têm o dever de garantir que as listas com os produtos de ingresso proibido aos centros penitenciários sejam de conhecimento da comunidade, especialmente dos familiares e demais visitantes das pessoas privadas de liberdade. Por outro lado, UNODC ROPAN ressalta que políticas excessivamente proibitivas tendem a contribuir para a proliferação da corrupção. Sobre esse ponto, UNODC ROPAN considera que os Estados Membros devem revisar proibições exacerbadas sobre produtos que não representem um perigo para a segurança do meio penitenciário. A proibição de cigarros, por exemplo, poderia ser revisada e em seu lugar o uso deste produto poderia ser regulamentado (com determinação de horários e espaços adequados para que não se prejudique a saúde de terceiros, limites de quantidade e etc).

Por outro lado, UNODC ROPAN reafirma a necessidade de que produtos que representem riscos para a segurança do presídio sejam combatidos (em especial armas próprias e impróprias, drogas, bebidas alcólicas, entre outros).

UNODC ROPAN É DA OPINIÃO que a Direção Geral do Sistema Penitenciário da República do Panamá regulamente e crie protocolos específicos para cada solicitação de direito/benefício descritos pela Lei Nº 55 da República do Panamá. Nessa mesma direção, e considerando a disponibilidade de recursos para o Sistema Penitenciário, considera-se importante implementar um mecanismo informatizado que garanta um nível aceitável de transparência e celeridade para os processos administrativos a cargo deste órgão, tudo conforme as regras estabelecidas pela Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção.

3.4 Baixo nível de punição e pouca atuação de mecanismos de controle interno e externo

O baixo nível de punição existente contra atos de corrupção dos funcionários do Sistema Penitenciário pode estar ligado à inexistência de uma política de proteção do “denunciante”. O fundamento de tal política encontra guarida na letra do artigo 8º, incisos 4 e 6 da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, *in verbis*:

Artigo 8

[...]

4. Cada Estado Parte também considerará, em conformidade com os princípios fundamentais de sua legislação interna, **a possibilidade de estabelecer medidas e sistemas para facilitar que os funcionários públicos denunciem todo ato de corrupção às autoridades competentes quando tenham conhecimento deles no exercício de suas funções.**

[...]

6. Cada Estado Parte considerará a possibilidade de adotar, em conformidade com os princípios fundamentais de sua legislação interna, **medidas disciplinares ou de outra índole contra todo funcionário público que transgrida os códigos ou normas estabelecidos em conformidade com o presente Artigo (grifo do UNODC ROPAN).**

⁵¹ Para mais informações visitar: <https://www.sistemapenitenciario.gob.pa/contenido/programas-de-resocializacion>.

Outro aspecto importante é o incentivo à formação de mecanismos de controle, especialmente daqueles externos à administração pública. Essa iniciativa responderia ao direito consagrado tanto às pessoas privadas de liberdade quanto aos seus familiares está disposto no artigo 25 do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos:

Artigo 25. Todo cidadão terá o direito e a possibilidade, sem qualquer das formas de discriminação mencionadas no artigo 2º e sem restrições infundadas:

- a) **de participar da condução dos assuntos públicos**, diretamente ou por meio de representantes livremente escolhidos; **(grifo do UNODC ROPAN).**

Este dispositivo legal deve ser lido conjuntamente com os seguintes artigos da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção:

Artigo 5

Políticas e práticas de prevenção da corrupção

1. Cada Estado Parte, de conformidade com os princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico, formulará e aplicará ou manterá em vigor políticas coordenadas e eficazes contra a corrupção **que promovam a participação da sociedade** e reflitam os princípios do Estado de Direito, a devida gestão dos assuntos e bens públicos, a integridade, a transparência e a obrigação de render contas.

Artigo 13

Participação da sociedade

1. Cada Estado Parte adotará medidas adequadas, no limite de suas possibilidades e de conformidade com os princípios fundamentais de sua legislação interna, para **fomentar a participação ativa de pessoas e grupos que não pertençam ao setor público, como a sociedade civil, as organizações não-governamentais e as organizações com base na comunidade, na prevenção e na luta contra a corrupção, e para sensibilizar a opinião pública a respeito à existência, às causas e à gravidade da corrupção, assim como a ameaça que esta representa.** Essa participação deveria esforçar-se com medidas como as seguintes:

- a) Aumentar a transparência e promover a contribuição da cidadania aos processos de adoção de decisões;
- b) Garantir o acesso eficaz do público à informação;
- c) Realizar atividade de informação pública para fomentar a intransigência à corrupção, assim como programas de educação pública, incluindo programas escolares e universitários;
- d) Respeitar, promover e proteger a liberdade de buscar, receber, publicar e difundir informação relativa à corrupção. Essa liberdade poderá estar sujeita a certas restrições, que deverão estar expressamente qualificadas pela lei e ser necessárias para:
 - i) Garantir o respeito dos direitos ou da reputação de terceiros;
 - ii) Salvar a segurança nacional, a ordem pública, ou a saúde ou a moral públicas **(grifo do UNODC ROPAN).**

Sobre o tema é igualmente importante trazer à baila a Regra 61 das Regras Mínimas ao dispor que “[...] tratamento não deve acentuar a exclusão dos reclusos da sociedade, mas sim fazê-los

compreender que continuam a fazer parte dela. Para esse fim, há que recorrer à cooperação de mecanismos da comunidade [...] cada estabelecimento penal deve ter por missão a manutenção do recluso com sua família e com os organismos sociais que podem ser-lhes úteis”.

Com vistas a fomentar a participação cidadã e o controle social sobre o sistema penitenciário uma boa prática a ser considerada a existente na República Federativa do Brasil. Nesse país, o artigo 61 da Lei de Execução Penal prevê a criação de “Conselhos de Comunidade” (inciso VII)⁵². O artigo 80, dessa mesma lei, dispõe que participarão desse Conselho representantes da sociedade civil, da Ordem dos Advogados do Brasil e da Defensoria Pública. O artigo 81 desta lei estabelece:

Art. 81. Incumbe ao Conselho da Comunidade:

I - visitar, pelo menos mensalmente, os estabelecimentos penais existentes na comarca;

II - entrevistar presos;

III - apresentar relatórios mensais ao Juiz da execução e ao Conselho Penitenciário;

IV - diligenciar a obtenção de recursos materiais e humanos para melhor assistência ao preso ou internado, em harmonia com a direção do estabelecimento.

Ante o exposto, **UNODC ROPAN É DA OPINIÃO** de que se formulem medidas de proteção para os denunciadores de casos de corrupção, fortalecendo mecanismos de controle interno no âmbito penitenciário. No mesmo norte, UNODC ROPAN considera importante que sejam desenhadas políticas que fomentem a participação da sociedade civil, por meio de Conselhos Comunitários e que dele participem diversos organismos estatais, tais como a Defensoria Pública ou Ouvidoria.

Redigida em espanhol e traduzida ao português, na sede do Escritório Regional das Nações Unidas sobre Drogas e Crime para Centro-américa e o Caribe (UNODC ROPAN), aos 25 dias do mês de julho de 2013.

Amado Philip de Andrés
Representante Regional

María Noel Rodríguez
Coordenadora do Projeto “Apoiando a Reforma Penitenciária na República do Panamá”
Líder da equipe de Justiça Penal e Reforma Penitenciária do UNODC ROPAN

⁵² República Federativa do Brasil. Lei de Execução Penal. Disponível em> http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17210.htm.