

REFLEXOS DO DIREITO INTERNACIONAL NO CRIME DE TRÁFICO DE PESSOAS

EFFECTS OF INTERNATIONAL LAW ON THE CRIME OF TRAFFICKING IN PERSONS

27

Daniela Saab Nogueira*

José Paulo Gutierrez**

Resumo: A proposta deste artigo é expor os reflexos do Direito Internacional no crime de Tráfico de Pessoas. Para tanto, perpassa pela evolução legislativa em relação a esse delito no ordenamento interno e pela Convenção de Palermo e seu Protocolo adicional sobre o tema, desembocando na Lei nº 13.344/2016, expressão máxima da concretização do compromisso assumido pelo Brasil para prevenção e repressão ao tráfico de seres humanos.

Palavras-chave: Direito Internacional. Protocolo de Palermo. Tráfico de pessoas.

Abstract: This article aims to expose the effects of international law on the crime of Trafficking in Persons. Therefore, it analyzes the legislative evolution of this crime in the domestic legal system, and also analyzes the Palermo Convention and its Additional Protocol and the Law 13.344/2016, which is the maximum expression of the commitment made by Brazil to prevent and repress the Trafficking of human beings.

Keywords: International Law. Palermo Protocol. Trafficking in persons.

1 INTRODUÇÃO

As constantes alterações da sociedade contemporânea, possibilitadas ante o avanço da comunicação, interação e organização mundiais; maior acessibilidade a redes de dados globais; inovações em infraestrutura de transportes; rápidas transformações no mercado financeiro mundial; no comércio e no mercado de trabalho, com o aumento progressivo da clandestinidade; bem como causas políticas, como a esquizofrênica administração dos limites estatais; impõe o desafio da análise

* Bacharel em Direito pela Faculdade Estácio de Sá de Campo Grande. Pós-graduanda em Ciências criminais pela Estácio de Sá em parceria com o Complexo de Ensino Renato Saraiva.

** Doutor em Educação pela Universidade Católica Dom Bosco – UCDB. É Professor Adjunto da UFMS no Curso de Direito.

dos riscos e impactos na busca de soluções, precipuamente no tocante às formas de prevenção e controle da criminalidade. Isso porque, a globalização, ao estreitar as fronteiras¹ entre as nações, possibilitou o despertar e a intensificação de uma onda de criminalidade caracterizada pela transnacionalidade e pela dificuldade de monitoramento e repressão (SIEBER, 2008, p. 271), que perpassa por questões relevantes de soberania e de direitos humanos e donde se inclui o tráfico de pessoas.

Se, historicamente, tinha-se a ocorrência do tráfico internacional do hemisfério Norte em direção ao Sul, de países mais ricos para os menos desenvolvidos, hodiernamente não é mais possível traçar padrões, vez que esse crime, com o processo em constante aceleração da globalização, assumiu uma faceta multidirecional, onde qualquer Estado pode ser ponto de origem, trânsito e chegada² (OIT, 2006, p.12).

O favorecimento do tráfico não decorre somente da globalização. A pobreza, a busca por oportunidades trabalhistas, a violência doméstica, a discriminação de gênero, a instabilidade política e social, os conflitos armados, a migração irregular, o turismo sexual, a corrupção, a deficiência das leis e o anseio a um projeto de vida contribuem sobremaneira para tanto (OIT, 2006, p. 16-17).

O Brasil, em particular, tem sua participação na rede internacional de tráfico humano favorecida não só pela facilidade de ingresso diante de sua dimensão geográfica continental e seus amplos limites fronteiriços com vários países, mas também “pelo baixo custo operacional, pela existência de boas redes de comunicação, de bancos e casas de câmbio e de portos e aeroportos” e pela hospitalidade e miscigenação racial (OIT, 2006, p.19).

Para o Estado, o tráfico de pessoas implica graves consequências que acirram os problemas internos. Quando em larga escala, esse crime pode afetar o equilíbrio

¹ Nesse contexto, fronteiras devem ser entendidas em seu caráter simbólico e multidisciplinar, abarcando suas implicações territoriais, históricas, culturais, identitárias, sociais e econômicas. (FAULHABER, Priscila. *As fronteiras na Antropologia Social: as diferentes faces de um problema*. In: BIB, nº 51, 1º semestre de 2001. p. 105-125. Disponível em: <<http://anpocs.org/index.php/universo/acervo/biblioteca/periodicos/bib/bib-51/522-a-fronteira-na-antropologia-social-as-diferentes-faces-de-um-problema/file>> Acesso em: 06 jun. 2017)

² “País de origem é aquele de onde a vítima sai. Normalmente, é o país em que a vítima residiu pela última vez ou onde vivem seus familiares. Ou seja, país de origem está relacionado ao lugar de origem da vítima, sua nacionalidade. País de trânsito é aquele por onde a vítima passou ou permaneceu por curto período até chegar a seu destino final. País de destino é aquele para onde a vítima é traficada [...] é o destino final da vítima”. (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Cidadania, Direitos Humanos e Tráfico de Pessoas: Manual para Promotoras Legais Populares*. 2 ed. Brasília: OIT, 2012. Disponível em <http://www.oitbrasil.org.br/sites/default/files/topic/gender/pub/cidadania_direitos%20humanos_2a_edicao_web_966.pdf> Acesso em 06 jun. 2017)

populacional dos países, com o recrudescimento de movimentos xenofóbicos. Além disso, as redes de tráfico promovem a diversificação do crime organizado, pois, uma vez estabelecidas, tendem a expandir suas áreas de atuação, embrenhando-se em outras esferas, como a do tráfico de drogas e de armas. Sua rentabilidade contamina as instituições financeiras por intermédio da lavagem de dinheiro, desestimulando os investimentos internos. Ademais, a corrupção estabelecida em torno do tráfico mina os esforços envidados em seu combate e abala a confiança da sociedade civil nos sistemas político, policial e judiciário (OIT, 2006, p. 21-22).

Em que pese os impactos políticos, sociais e econômicos nos países, a reificação do ser humano é o mais sórdido aspecto do tráfico de pessoas, com imensuráveis danos físicos e emocionais, pois, ao rebaixá-lo a objeto, priva-o de seus mais basilares direitos humanos e fundamentais, principalmente do valor da dignidade da pessoa humana, expressão máxima de tais direitos e que lhes concede um sentido de unidade e permanência (SILVEIRA E ROCASOLANO, 2010, p. 217-218).

O tráfico de pessoas, também pela qualidade de crime transeunte, que tende a não deixar vestígios, e invisível, ou seja, de difícil constatação, judicialização, persecução e punição; “é um fenômeno complexo e multifacetado e, para seu efetivo enfrentamento, são necessárias ações articuladas e intersetoriais” (OIT, 2010, p. 7).

Nesse diapasão, até 2003³, a comunidade internacional carecia de uma normativa que abarcasse de fato esse crime, com toda sua especificidade, o que foi suprido com o advento do Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças, o Protocolo de Palermo, promulgado no país pelo Decreto nº 5.017 de 12 de março de 2004. Na mesma toada, no âmbito interno, o tráfico de pessoas estava previsto apenas em leis esparsas, que, em sua maioria, eram limitadas, ultrapassadas e insuficientes.

Doze anos após a ratificação do Protocolo de Palermo, o Brasil sancionou a Lei nº 13.344, de 06 de outubro de 2016, estabelecendo um marco regulatório específico para o crime de tráfico de pessoas e expurgando a mora em que se encontrava com a

³O Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças, foi adotado em Nova York em 15 de novembro de 2000, porém, sua entrada em vigor no plano internacional ocorreu apenas em 29 de novembro de 2003.

comunidade internacional em relação ao compromisso assumido, quando da ratificação deste Protocolo, para adoção de medidas legislativas para criminalizar esse ato nos termos preconizados nesse instrumento.

Utilizando a pesquisa bibliográfica e documental, com fins exploratórios, a proposta deste artigo é expor os reflexos do Direito Internacional no crime de Tráfico de Pessoas. Para tanto, perpassa pela evolução legislativa em relação a esse delito no ordenamento interno e pela Convenção de Palermo e seu Protocolo adicional sobre o tema, desembocando na Lei nº 13.344/2016, expressão máxima da concretização do compromisso assumido pelo Brasil para prevenção e repressão ao tráfico de seres humanos.

2 EVOLUÇÃO LEGISLATIVA DO CRIME DE TRÁFICO DE PESSOAS NO BRASIL

O Código Republicano de 1890⁴ foi a primeira lei nacional a fazer referência expressa ao tráfico:

Art. 278. **Induzir mulheres**, quer abusando de sua fraqueza ou miséria, quer constringendo-as por intimidações ou ameaças, a **empregarem-se no tráfico da prostituição**; prestar-lhes, por conta própria ou de outrem, sob sua ou alheia responsabilidade, assistência, habitação e auxílios para auferir, directa ou indirectamente, lucros desta especulação:
Penas – de prisão cellular por um a dous annos e multa de 500\$ a 1:000\$000 (grifos nosso)

Ainda que tenha abarcado apenas a prostituição e do gênero feminino, representou um pequeno avanço na discussão acerca da criminalização do tráfico humano, não só por buscar reprimir o abuso da situação da vulnerabilidade da vítima, as intimidações e as ameaças, mas também porque, antes disso, as Ordenações Filipinas de 1603 e o Código Criminal do Império de 1830 só dispuseram acerca do lenocínio de forma ampla, sem menção específica a tráfico (RODRIGUES, 2013, p. 95).

Em 1915, a Lei Mello Franco⁵ retrocedeu ao retirar a palavra tráfico do tipo penal do Art. 278 do Código de 1890, mas, em compensação, aumentou a pena máxima de prisão e os limites da multa, tendo sido ratificada pela Consolidação das Leis Penais de

⁴ Decreto nº 847 de 11 de novembro de 1890.

⁵ Lei nº 2.992 de 25 de setembro de 1915.

1932⁶ (RODRIGUES, 2013, p. 96):

Artigo 278. Manter ou explorar casas de tolerância, admitir na casa em que residir, pessoas de sexos diferentes, ou do mesmo sexo, que ahi se reúnam para fins libidinosos; **induzir mulheres, quer abusando de sua fraqueza ou miséria, quer constringendo-as por intimidação ou ameaças a entregarem-se á prostituição**; prestar, por conta própria ou de outrem, sob sua ou alheia responsabilidade, qualquer assistência ou auxílio ao commercio da prostituição:

Pena - de prisão cellular por um ou três annos e multa de 1:000\$ a 2:000\$000. (grifos nosso)

Ato contínuo, sobreveio a primeira redação do artigo 231 do atual Código Penal⁷, em vigor desde 1º de janeiro de 1942, que majorou os limites da pena e considerava o tráfico de mulheres um crime contra os costumes, entendendo-o como a promoção ou facilitação da entrada ou saída da mulher do território nacional para o exercício da prostituição, independente de vinculação com o emprego da violência, grave ameaça ou fraude, que era considerado uma qualificadora, assim como quando a vítima possuía entre quatorze e dezoito anos ou tinha laços de afetividade ou proximidade com o autor:

Título VI – Dos crimes contra o costume

Capítulo V - Do lenocínio e do tráfico de mulheres

Tráfico de mulheres

Art. 231. Promover ou facilitar a entrada, no território nacional, de mulher que nele venha exercer a prostituição, ou a saída de mulher que vá exercê-la no estrangeiro:

Pena - reclusão, de três a oito annos.

§ 1º Se ocorre qualquer das hipóteses do parágrafo 1º do art. 227: (§ 1º Se a vítima é maior de quatorze e menor de dezoito annos, ou se o agente é seu ascendente, descendente, marido, irmão, tutor ou curador ou pessoa a que esteja confiada para fins de educação, de tratamento ou de guarda)

Pena - reclusão, de quatro a dez annos.

§ 2º Se ha emprego de violência, grave ameaça ou fraude, a pena é de reclusão, de cinco a doze annos, alem da pena correspondente à violência.

§ 3º Se o crime é cometido com o fim de lucro, applica-se também multa de cinco contos a dez contos de réis.

Apesar do cerne do Código Penal remontar ao Projeto de Código Criminal⁸ de

⁶ Decreto nº 22.213 de 14 de dezembro de 1932.

⁷ Decreto-Lei nº 2.848 de 07 de dezembro de 1940.

⁸ “O projeto brasileiro é de um “código criminal”, exatamente porque, segundo bem adverte ALCÂNTARA MACHADO, não trata somente das penas, mas, ao lado destas e em posição de importância igual, consigna as medidas de segurança” (DEL POZZO, Carlos Umberto. *O projeto de Código Criminal Brasileiro: a caminho do positivismo criminológico*. In: Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. n. 3. v. 35. São

Alcântara Machado, este, no que tange ao objeto material do crime em questão, previa um efeito protetivo da lei mais abrangente, sem restrição de gênero, pois admitia que homens figurassem como vítimas desse delito, ideia que, lamentavelmente, não fora acolhida por aquele.

O entendimento de 1940 vigorou até 2005⁹, quando adveio a Lei nº 11.106, de 28 de março de 2005, que promoveu alterações no Código Penal, em muito influenciadas pela ratificação do Protocolo de Palermo, ocorrida no ano anterior. Fez-se distinção entre tráfico internacional e tráfico interno, com a inclusão do artigo 231-A ao Código. A conduta “intermediar” passou a integrar o tipo penal e a pena de multa foi prevista em todas as hipóteses do crime. Ademais, como primordial consequência daquele instrumento jurídico internacional, a vítima passou a ser qualquer pessoa, sem distinção de sexo:

Tráfico internacional de pessoas

Art. 231. Promover, intermediar ou facilitar a entrada, no território nacional, de pessoa que venha exercer a prostituição ou a saída de pessoa para exercê-la no estrangeiro:

Pena – reclusão, de 3 (três) a 8 (oito) anos, e multa.

§ 1º.....

Pena – reclusão, de 4 (quatro) a 10 (dez) anos, e multa.

§ 2º Se há emprego de violência, grave ameaça ou fraude, a pena é de reclusão, de 5 (cinco) a 12 (doze) anos, e multa, além da pena correspondente à violência.

§ 3º (revogado). (NR)

Art. 2º O Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, passa a vigorar acrescido do seguinte art. 231-A:

Tráfico interno de pessoas

Art. 231-A. Promover, intermediar ou facilitar, no território nacional, o recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento da pessoa que venha exercer a prostituição:

Pena – reclusão, de 3 (três) a 8 (oito) anos, e multa.

Parágrafo único. Aplica-se ao crime de que trata este artigo o disposto nos §§ 1º e 2º do art. 231 deste Decreto-Lei.

Art. 3º O Capítulo V do Título VI – DOS CRIMES CONTRA OS COSTUMES da Parte Especial do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, passa a vigorar com o seguinte título: "DO LENOCÍNIO E DO TRÁFICO DE PESSOAS". (grifos nosso)

Paulo: USP, 1940. p. 621-635. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/viewFile/65927/68538>> Acesso em: 09 jun. 2017.)

⁹ Nesse ínterim surgiu o Decreto-Lei nº 1.004 de 21 de outubro de 1969, o Código Penal de 1969, com previsão de entrada em vigor para 1º de julho de 1974. Ele diferia do Código de 1940 porque previa multa em todas as hipóteses do crime de tráfico e não somente quando cometido com a finalidade de auferir lucro. Este Decreto, porém, teve a data de sua entrada em vigor alterada pela Lei nº 6.063 de 27 de junho de 1974, o que não chegou a ocorrer, ante sua revogação pela Lei nº 6.578 de 11 de outubro de 1978.

Não obstante as modificações positivas que fomentou na legislação criminal do país, a Lei nº 11.106/2005 manteve o tráfico de pessoas relacionado à prostituição, ignorando as variadas formas de exploração estabelecidas no Protocolo de Palermo¹⁰, que permaneceram abarcadas apenas por leis esparsas¹¹.

Aliás, ao conservar no § 2º do artigo 231 o emprego da violência, grave ameaça ou fraude como qualificadora, não o necessariamente vinculando ao tipo penal, dá azo a interpretações que criminalizam o exercício da prostituição¹² e coaduna com o entendimento insculpido no Código Penal de considerar todo o entorno dessa atividade como crime ou contravenção (OIT, 2012, p. 23), ainda que resultante de consentimento válido.

A sanção da Lei nº 12.015, em 07 de agosto de 2009, promoveu novas alterações no Código Penal em relação ao tráfico de pessoas, que deixou de ser considerado um crime contra os costumes, que visava proteger a moralidade social, passando a atingir a dignidade sexual, tutelando-se, assim, a liberdade sexual e a dignidade da pessoa humana, em harmonia com o pleno respeito aos direitos humanos preconizado no Protocolo de Palermo.

A Lei nº 12.015 incluiu expressamente nas finalidades do tráfico, além da prostituição, outra forma de exploração sexual e estatuiu quatro causas de aumento de pena:

§ 2º A pena é aumentada da metade se:

- I - a vítima é menor de 18 (dezoito) anos;
- II - a vítima, por enfermidade ou deficiência mental, não tem o necessário discernimento para a prática do ato;
- III - se o agente é ascendente, padrasto, madrasta, irmão, enteado, cônjuge, companheiro, tutor ou curador, preceptor ou empregador da vítima, ou se assumiu, por lei ou outra forma, obrigação de cuidado, proteção ou vigilância; ou
- IV - há emprego de violência, grave ameaça ou fraude.¹³

¹⁰ O rol não taxativo constante no Protocolo de Palermo abrange a exploração da prostituição, outras formas de exploração sexual, o trabalho ou serviços forçados, escravaturas ou práticas similares, servidão e remoção de órgãos

¹¹ A título exemplificativo: o Código Penal trata em seus artigos 206 e 207 acerca do aliciamento de trabalhadores; o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069 de 13 de julho de 1990), em seus artigos 237 a 239, prevê o tráfico de crianças para fins de adoção ou com o fito de obter lucro; já a Lei nº 9.434, de 04 de fevereiro de 1997, dispõe sobre crimes relacionados à remoção de órgãos.

¹² Em 2002 a categoria “profissionais do sexo” foi inserida na Classificação Brasileira de Ocupações do Ministério do Trabalho, que tem por finalidade a identificação das ocupações no mercado de trabalho. Nessa senda, ainda que a prostituição não seja oficialmente reconhecida como profissão, é inegável o caráter legal de sua prática por aqueles em pleno gozo de seu direito de liberdade profissional.

¹³ O inciso IV e, em partes, os incisos I e III, anteriormente, eram considerados qualificadoras.

No mais, essa norma recuou em relação à multa, com previsão de aplicação apenas no caso de o delito ser cometido com o fito de obter vantagem econômica, e abrandou os limites da pena de reclusão do tráfico interno de pessoas para de dois a seis anos.

Finalmente, em 06 de novembro de 2016, foi sancionado o marco regulatório acerca do crime de tráfico de pessoas, a Lei nº 13.344, que será pormenorizada mais adiante.

3 A CONVENÇÃO DE PALERMO

A Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, mais conhecida como Convenção de Palermo, foi adotada em Nova York em 15 de novembro de 2000 e entrou em vigor internacional em 29 de setembro de 2003.

Seu texto foi aprovado pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo nº 231, de 29 de maio de 2003, tendo o Governo Brasileiro depositado o instrumento de ratificação junto à Secretaria-Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) em 29 de janeiro de 2004. Emposs, em 28 de fevereiro de 2004, a citada Convenção entrou em vigor no país, com sua consequente promulgação, em 12 de março de 2004, pelo Decreto nº 5.015.

O objetivo da Convenção de Palermo está expresso em seu artigo 1 e consiste em promover a cooperação entre os países para prevenir e combater com eficácia a criminalidade organizada transnacional, donde se engloba o tráfico de pessoas.

Para consecução de seu fim, pautando-se nos princípios da igualdade soberana, da integridade territorial dos Estados e da não ingerência em assuntos internos alheios; a Convenção traz no seu bojo, em suma, definições terminológicas e diretrizes a serem seguidas pelos Estados-parte, estabelecendo, ainda, o compromisso dos signatários para adoção de medidas legislativas e outras que sejam necessárias para repressão de atividades inter-relacionadas ao crime organizado transnacional e para promover a cooperação e a assistência jurídica recíproca, assim como para implementar práticas e políticas públicas de prevenção.

Em decorrência de seu artigo 37, a Convenção é complementada por três protocolos suplementares, dentre eles o Protocolo Adicional relativo à Prevenção,

Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças, ou, simplesmente, Protocolo de Palermo.¹⁴

3.1 O Protocolo de Palermo

O Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças, o Protocolo de Palermo, indubitavelmente, é o mais relevante instrumento jurídico internacional sobre tráfico de pessoas, tendo sido promulgado no país pelo Decreto nº 5.017, de 12 de março de 2004. Suas datas de adoção, aprovação, ratificação e entrada em vigor coincidem com as da Convenção de Palermo, pois foram convençionados na mesma oportunidade (dia 15 de novembro de 2000, em Nova York).

Convém ressaltar que esse Protocolo deve ser interpretado em conjunto com a mencionada Convenção, justamente pelo fato de complementá-la. Logo, sua exegese deve ser pautada nos primados da cooperação internacional.

Conforme definido em seu preâmbulo, o Protocolo de Palermo despontou da necessidade de um instrumento universal que açambarcasse todos os aspectos relativos ao tráfico de pessoas, pois, assim como no Brasil, no plano internacional esse crime era tratado apenas em normativas esparsas¹⁵ que continham regras e medidas para o combate à exploração e que asseguravam as liberdades individuais. Portanto, o entendimento era de que a ausência desse instrumento específico acarretava um

¹⁴Os outros dois são: Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional relativo ao combate ao Tráfico de Migrantes por via terrestre, marítima e aérea e o Protocolo contra a Fabricação e o Tráfico Ilícito de Armas de Fogo, suas Peças e Componentes e Munições.

¹⁵Convenção Internacional para a Repressão do Tráfico de Mulheres Brancas de 1910; Convenção para repressão do tráfico de mulheres e crianças de 1921; Convenção das Nações Unidas sobre a Escravidão de 1926; Convenção Internacional relativa à repressão do tráfico de mulheres maiores de 1933; Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948; Protocolo de Emenda da Convenção para a Repressão do Tráfico de Mulheres e Crianças e da Convenção para a Repressão do Tráfico de Mulheres maiores de 1947; Convenção para a Repressão do Tráfico de Pessoas e do Lenocínio de 1950; Pacto Internacional sobre Direitos Cívicos e Políticos de 1966; Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação Racial de 1966; Convenção Americana sobre os Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica) de 1969; Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher de 1979; Convenção sobre os Direitos da Criança de 1989; Convenção Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores de 1994; Convenção nº 182 da Organização Internacional do Trabalho de 1999; Protocolo Facultativo para a Convenção sobre os Direitos da Criança Relativos à Venda de Crianças, Prostituição e Pornografia Infantil de 2000.

desamparo das pessoas vulneráveis ao tráfico no que diz respeito aos seus direitos humanos e fundamentais.

A propósito, o escopo protetivo permeia todo o espírito do Protocolo de Palermo, com reiteradas referências à necessidade de se resguardar as vítimas de tráfico de pessoas, inclusive, dedicando o capítulo II, artigos 6 a 8, para tratar expressamente sobre essa proteção a elas conferida.

No intento de prevenir e combater o tráfico de pessoas, prestando uma atenção especial às mulheres e às crianças, bem como proteger e ajudar as vítimas desse crime, respeitando plenamente seus direitos humanos, mediante a promoção da cooperação entre os Estados-parte; o Protocolo estipula diretrizes e incumbe a seus signatários o dever de adotar medidas legislativas, *inter alia*, para efetivação do que nele foi pactuado.

De resto, esse instrumento teve o condão, ainda, de significar a expressão “tráfico de pessoas” como

o recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento de pessoas, recorrendo à ameaça ou uso da força ou a outras formas de coação, ao rapto, à fraude, ao engano, ao abuso de autoridade ou à situação de vulnerabilidade ou à entrega ou aceitação de pagamentos ou benefícios para obter o consentimento de uma pessoa que tenha autoridade sobre outra para fins de exploração. A exploração incluirá, no mínimo, a exploração da prostituição de outrem ou outras formas de exploração sexual, o trabalho ou serviços forçados, escravatura ou práticas similares à escravatura, a servidão ou a remoção de órgãos.

Essa definição firma uma importante diretiva rumo a um consenso na comunidade internacional acerca do tráfico de pessoas, contribuindo para a desmistificação desse crime e, conseqüentemente, para sua identificação, prevenção e repressão.

4 REFLEXOS DO DIREITO INTERNACIONAL NO CRIME DE TRÁFICOS DE PESSOAS

O Direito Internacional, precipuamente a partir da ratificação ao Protocolo de Palermo, teve o mérito de influenciar as modificações ocorridas na legislação e nas políticas públicas do país no sentido de fortalecer o processo de enfrentamento ao tráfico de pessoas, que, antes de 2004, encontrava guarida apenas em leis esparsas, em sua maioria, limitadas, ultrapassadas e insuficientes, vez que não contemplavam diversas circunstâncias relativas a esse crime.

O Protocolo de Palermo, na qualidade de instrumento universal sobre o tráfico de pessoas, clarificou conceitos e definiu metas, proporcionando condições favoráveis para que o tema ingressasse de vez na agenda pública nacional (OIT, 2010, p. 10).

O primeiro reflexo substancial no ordenamento interno decorrente da adoção desse Protocolo foi a promulgação da Lei nº 11.106, de 28 de março de 2005, que, além de ter tipificado o tráfico interno, ou seja, o que ocorre dentro do território nacional, extinguiu a restrição de gênero ao estipular que qualquer pessoa poderia ser vítima desse crime. Porém, o tráfico de pessoas continuava atrelado à prostituição, em detrimento das variadas formas de exploração estabelecidas no âmbito internacional.

Em outubro de 2005, o Brasil iniciou o processo de construção de uma política de Estado para o enfrentamento ao tráfico de pessoas. O texto inicial foi discutido no âmbito do Poder Executivo Federal e levado à consulta pública, culminando na realização do Seminário “A Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas”, em junho de 2006, na cidade de Brasília (OIT, 2010, p. 54).

Como resultado, em 26 de novembro de 2006, o Decreto nº 5.948 aprovou a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, que estabeleceu princípios, diretrizes e ações de prevenção e repressão ao tráfico de pessoas e de atenção às vítimas, conforme as normas e instrumentos nacionais e internacionais de direitos humanos, evidentemente de acordo com o Protocolo de Palermo¹⁶.

A fim de concretizar os princípios, as diretrizes e as ações consagradas na Política Nacional, e também alinhados aos termos do Protocolo, surgem os Planos Nacionais de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (OIT, 210, p. 55).

Os Planos, executados mediante ações integradas, configuram-se como expressões do compromisso político, ético e técnico do Estado brasileiro em prevenir

¹⁶Nesse ponto, cabe uma ressalva em relação à questão do consentimento: o Protocolo de Palermo considera que o consentimento da vítima será considerado irrelevante apenas quando envolver menores ou quando, para obtê-lo, recorreu-se à ameaça, à força, à coação, ao rapto, à fraude, ao engano, ao abuso de autoridade, à situação de vulnerabilidade ou à entrega ou aceitação de pagamentos ou benefícios. Já a Política Nacional, em seu artigo 2º, § 7º, estipula que o consentimento dado pela vítima é irrelevante para a configuração do tráfico, entendendo que a dignidade da pessoa humana é um direito humano e fundamental inalienável. Nas palavras de Silveira e Rocasolano, “congênita à essência do homem, não podemos dispor dessa dignidade e nem renunciar a ela”. (SILVEIRA, Vladimir Oliveira da; ROCASOLANO, Maria Mendez. *Direitos Humanos: conceitos, significados e funções*. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 231). Insta salientar que com o advento da Lei nº 13.344/2016 os meios de execução (grave ameaça, violência, coação, fraude ou abuso) deixam de ser causas de aumento de pena e passam a integrar o tipo penal. Nesse diapasão, esta autora entende que, para caracterização do crime de tráfico de pessoas, um desses meios devem, necessariamente, ser empregados.

e coibir o tráfico de pessoas, enfocando a proteção das vítimas e a promoção de seus direitos (SNJ, 2013, p.8).

O I Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (PNETP) foi aprovado pelo Decreto nº 6.347, de 08 de janeiro de 2008, com prazo de dois anos para execução. O II Plano, por sua vez, foi aprovado pelo Decreto nº 7.901, de 04 de fevereiro de 2013, para o período de 2013 a 2016.

Neste ano de 2017, o Ministério da Justiça e Segurança Pública, em cooperação com o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes (UNODC), que monitora a implementação do Protocolo de Palermo (OIT, 2006, p. 67), abriu consulta pública, entre 15 de maio e 07 de julho, para avaliação do II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e para coleta de subsídios para a formulação do III Plano Nacional (MJSP, 2017).

Ainda, na ideia de materializar os princípios da Política Nacional nos estados e municípios, formou-se uma Rede de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas¹⁷, donde destacam-se os Núcleos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, os Postos Avançados de Atendimento Humanizado ao Migrante e os Comitês Estaduais de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas¹⁸.

Em 07 de agosto de 2009, o Código Penal foi novamente alterado, agora pela Lei nº 12.015. Com isso, o tráfico de pessoas deixou de ser considerado um crime contra os costumes, que visava proteger a moralidade social, passando a atingir a dignidade sexual, tutelando-se, assim, a liberdade sexual e a dignidade da pessoa humana, em harmonia com o pleno respeito aos direitos humanos preconizado no Protocolo de Palermo. Também em consonância com esse documento internacional, a expressão “outra forma de exploração sexual” foi incluída nas finalidades do crime, ao lado da já prevista prostituição.

¹⁷“Sendo o tráfico de pessoas um crime complexo e transnacional, para que haja um efetivo enfrentamento a esse crime, torna-se fundamental o processo de articulação, descentralização e participação de todos os segmentos da sociedade, de forma a estabelecer um pacto federativo entre os distintos poderes e níveis de governo, em parceria com a sociedade civil organizada, institutos de pesquisa e organismos internacionais. A esse conjunto instituições e atores envolvidos no processo denomina-se, de forma genérica, Rede de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas” (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. *Redes de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas*. Brasília, 2017. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas/redes-de-enfrentamento>>. Acesso em: 09 jun. 2017.)

¹⁸Mais informações sobre as atribuições dessas instituições estão disponíveis no sítio eletrônico do Ministério da Justiça e Segurança Pública disponível em <<http://www.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas/redes-de-enfrentamento>>.

A partir do Protocolo de Palermo, particularmente por causa do previsto no artigo 9, o Brasil intensificou as campanhas e ações de informação, de conscientização e de difusão, bem como as iniciativas sociais e econômicas de prevenção e combate ao tráfico de pessoas, realizando, por exemplo, a Semana de Mobilização do Dia Mundial de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas¹⁹, a Campanha Coração Azul²⁰ e a inclusão da temática, pela Portaria nº 45/2009 do Ministério da Justiça, nas capacitações do Programa Mulheres da Paz e Projeto de Proteção de Jovens em Território Vulnerável do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania.

Sem embargo, na esfera legislativa, a Lei nº 13.344/2016 foi um fundamental reflexo do Direito Internacional no crime de Tráfico de Pessoas.

4.1 A Lei nº 13.344, de 06 de outubro de 2016

A Lei nº 13.344, de 06 de outubro de 2016, é fruto do Projeto de Lei nº 7.370/2014, apresentado pela Comissão Parlamentar de Inquérito da Câmara dos Deputados destinada a investigar o tráfico de pessoas no Brasil, suas causas, consequências e responsáveis no período de 2003 a 2011, compreendido na vigência da Convenção de Palermo.

Por conter diretrizes e estabelecer mecanismos e políticas públicas para prevenção e repressão do tráfico de seres humanos, primando pela atenção à vítima, em sintonia com a Convenção e Protocolo de Palermo e com a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, pode-se afirmar que essa Lei é o marco regulatório desse crime na órbita nacional, que veio para expurgar a mora em que o país se encontrava com a comunidade internacional em relação ao compromisso assumido, quando da ratificação, para implementação do que fora preconizado no Protocolo, precipuamente para adoção de medidas legislativas visando criminalizar o tráfico.

Assim como no Protocolo de Palermo, o escopo protetivo e de respeito aos direitos humanos e fundamentais permeia todo o espírito da Lei. Como se depreende da leitura de seu artigo 6º, o apoio à vítima deve ocorrer de maneira integral,

¹⁹A Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas estatuiu o dia 30 de julho como o dia mundial de enfrentamento ao tráfico de pessoas.

²⁰Maiores informações sobre a Campanha Coração Azul estão disponíveis em <<https://www.unodc.org/blueheart/pt/about-us.html>>.

particularizada e humanizada, sem discriminações:

Art. 6º A proteção e o atendimento à vítima direta ou indireta do tráfico de pessoas compreendem:

I - assistência jurídica, social, de trabalho e emprego e de saúde;

II - acolhimento e abrigo provisório;

III - atenção às suas necessidades específicas, especialmente em relação a questões de gênero, orientação sexual, origem étnica ou social, procedência, nacionalidade, raça, religião, faixa etária, situação migratória, atuação profissional, diversidade cultural, linguagem, laços sociais e familiares ou outro status;

IV - preservação da intimidade e da identidade;

V - prevenção à revitimização no atendimento e nos procedimentos investigatórios e judiciais;

VI - atendimento humanizado;

VII - informação sobre procedimentos administrativos e judiciais.

§ 1º A atenção às vítimas dar-se-á com a interrupção da situação de exploração ou violência, a sua reinserção social, a garantia de facilitação do acesso à educação, à cultura, à formação profissional e ao trabalho e, no caso de crianças e adolescentes, a busca de sua reinserção familiar e comunitária.

§ 2º No exterior, a assistência imediata a vítimas brasileiras estará a cargo da rede consular brasileira e será prestada independentemente de sua situação migratória, ocupação ou outro status.

§ 3º A assistência à saúde prevista no inciso I deste artigo deve compreender os aspectos de recuperação física e psicológica da vítima

A Lei nº 13.344 também acrescentou ao Estatuto do Estrangeiro²¹ disposições referentes à facilitação de residência e à isenção de taxas e emolumentos para concessão de visto e para obtenção de documentos para regularização da situação migratória para vítimas de tráfico de pessoas²².

No âmbito processual penal, a Lei acrescentou os artigos 13-A e 13-B ao Decreto-Lei nº 3.689 de 03 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), garantindo ao membro do Ministério Público ou ao Delegado de Polícia o poder de requisitar dados e informações cadastrais de vítimas e suspeitos dos órgãos públicos e empresas privadas e de requisitar às empresas prestadores de serviços de telecomunicações ou telemáticas, mediante autorização judicial, a disponibilização de meios técnicos que possibilitem a localização desses sujeitos.

No Código Penal, a Lei nº 13.344 promoveu duas alterações: primeiramente, estabeleceu o cumprimento de mais de dois terços da pena para o livramento condicional no caso de condenação por tráfico de pessoas, desde que o apenado não

²¹ Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980.

²² A essência dessas disposições consta na nova Lei de Migração, já sancionada pela Presidência da República.

seja reincidente específico. Depois, revogou os artigos 231 e 231-A, incluindo o artigo 149-A, que tem a seguinte redação:

Art. 149-A. Agenciar, aliciar, recrutar, transportar, transferir, comprar, alojar ou acolher pessoa, mediante grave ameaça, violência, coação, fraude ou abuso, com a finalidade de:

I - remover-lhe órgãos, tecidos ou partes do corpo;

II - submetê-la a trabalho em condições análogas à de escravo;

III - submetê-la a qualquer tipo de servidão;

IV - adoção ilegal; ou

V - exploração sexual.

Pena - reclusão, de 4 (quatro) a 8 (oito) anos, e multa.

§ 1º A pena é aumentada de um terço até a metade se:

I - o crime for cometido por funcionário público no exercício de suas funções ou a pretexto de exercê-las;

II - o crime for cometido contra criança, adolescente ou pessoa idosa ou com deficiência;

III - o agente se prevalecer de relações de parentesco, domésticas, de coabitação, de hospitalidade, de dependência econômica, de autoridade ou de superioridade hierárquica inerente ao exercício de emprego, cargo ou função; ou

IV - a vítima do tráfico de pessoas for retirada do território nacional.

§ 2º A pena é reduzida de um a dois terços se o agente for primário e não integrar organização criminosa.

Em apertada síntese, as condutas do tipo penal foram modificadas e vinculadas a um meio de execução (grave ameaça, violência, coação, fraude ou abuso); o rol de elementos subjetivos específicos (finalidades especiais) foi ampliado, incluindo a remoção de órgãos, a escravidão, a servidão e a adoção ilegal; a pena foi alterada para reclusão de quatro a oito anos e multa; e o tráfico internacional, antes crime próprio, passou a ser causa de aumento de pena, assim como o fato do crime ser cometido por funcionário público no exercício das funções, ou a pretexto de exercê-la, ou contra idoso²³. Ademais, a lei inovou ao prever causas de diminuição da pena para agente primário ou não integrante de organização criminosa, em notável compactuação com o artigo 5 da Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional.

5 CONCLUSÃO

Em relação ao tráfico de pessoas, o Direito Internacional teve o condão de influenciar as modificações ocorridas na legislação e nas políticas públicas do país, culminando na promulgação de um marco regulatório específico, a Lei nº 13.344/2016,

²³ As outras causas de aumento de pena já constavam do Código Penal, ainda que não *ipsis litteris*.

e no fortalecimento do processo de enfrentamento ao tráfico de pessoas, donde se destaca a adoção da Política Nacional e dos Planos Nacionais de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, materializados através das Redes de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas.

Por óbvio, tais reflexos se tornam evidentes a partir de 2004, com a ratificação da Convenção de Palermo e, principalmente, do Protocolo de Palermo, quando o Brasil se comprometeu formalmente com a comunidade internacional para a prevenção e repressão ao crime de tráfico de pessoas, bem como para proteção das vítimas, pois o país passou a realmente envidar esforços para implementação do estabelecido nesses instrumentos.

Cabe ressaltar que no tráfico de pessoas a experiência traumática permanece como “um fator psicológico capaz de provocar pânico, terror, medo, tristeza ou desespero e se manifestar em fantasias, pesadelos traumáticos e recriações psicóticas das agressões” (OIT, 2006, p. 32-33), daí a relevância do enfoque dado à proteção e à assistência integral, humanizada e não discriminatória à vítima, preconizando o respeito a seus direitos humanos e fundamentais, evitando-se com isso sua reinserção, como sujeito ativo ou passivo, nas redes do tráfico.

No mais, ao analisar situações como a desproporção entre as penas aplicadas e a gravidade do crime, fica a certeza de que ainda há muito a ser feito para o enfrentamento efetivo ao tráfico de pessoas, porém, é preciso reconhecer a imprescindibilidade das mudanças até então promovidas.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Decreto nº 5.015, de 12 de março de 2004. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional. *Diário Oficial da União*. Brasília, 15 mar. 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5015.htm>. Acesso em: 09 jun. 2017.

_____. Decreto nº 5.017, de 12 de março de 2004. Promulga o Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças. *Diário Oficial da União*. Brasília, 15 mar. 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5017.htm>. Acesso em: 09 jun. 2017.

_____. Decreto nº 5.948, de 26 de outubro de 2006. Aprova a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e institui Grupo de Trabalho Interministerial com o objetivo de elaborar proposta do Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas - PNETP. *Diário Oficial da União*. Brasília, 27 out. 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/Decreto/D5948.htm>. Acesso em: 09 jun. 2017

_____. Decreto nº 6.347, de 08 de janeiro de 2008. Aprova o Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas - PNETP e institui Grupo Assessor de Avaliação e Disseminação do referido Plano. *Diário Oficial da União*. Brasília, 09 jan. 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6347.htm>. Acesso em: 09 jun. 2017.

_____. Decreto-Lei nº 1.004, de 21 de outubro de 1969. Código Penal. *Diário Oficial da União*. Brasília, 21 out. 1969. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-1004-21-outubro-1969-351762-publicacaooriginal-1-pe.html>> Acesso em 09 jun. 2017.

_____. Decreto-Lei nº 2.848, de 07 de dezembro de 1940. Código Penal. *Diário Oficial da União*. Brasília, 31 dez. 1940. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-2848-7-dezembro-1940-412868-publicacaooriginal-1-pe.html>> Acesso em 09 jun. 2017.

_____. Lei nº 13.344, de 06 de outubro de 2016. Dispõe sobre prevenção e repressão ao tráfico interno e internacional de pessoas e sobre medidas de atenção às vítimas; altera a Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), e o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); e revoga dispositivos do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal). *Diário Oficial da União*. Brasília, 07 out. 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/L13344.htm>. Acesso em: 09 jun. 2017.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. *Consulta Pública: II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas*. Brasília: MJSP, 2017. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas>>. Acesso em 14 jun. 2017.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Manual de capacitação sobre o tráfico de pessoas*. 2ª Edição. Brasil: OIT, 2010. 60 p.

_____. *Tráfico de pessoas para fins de exploração sexual*. Brasília : OIT, 2006. 80 p.

RODRIGUES, Thais de Camargo. *Tráfico Internacional de pessoas para exploração sexual*. São Paulo: Saraiva, 2013

SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE DO DISTRITO FEDERAL. *Manual para Atendimento às Vítimas de Violência na Rede de Saúde Pública do Distrito Federal*. **Revista de Direito Cosmopolita**. v.4, n.1, pp. 27-44, 2017

Coord. Laurez Ferreira Vilela. Brasília: Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal, 2008. 68 p.

SECRETARIA DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES. *Programa Mulher, viver sem violência*: diretrizes gerais e protocolos de atendimento. Org. Aparecida Gonçalves. Brasília: Casa da Mulher Brasileira, [201-]. 66 p.

Secretaria Nacional de Justiça. *II Plano nacional de enfrentamento ao tráfico de pessoas*. Brasília: Ministério da Justiça, 2013. 32 p. Disponível em: <https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/noticias/2013/04/2013-04-08_Folder_IIPNETP_Final.pdf>. Acesso em: 09 jun. 2017.

SIEBER, Ulrich. *Limites do Direito Penal*: Limites e desafios do novo programa de pesquisa em Direito Penal no Instituto Max-Planck de Direito Penal estrangeiro e internacional. In: Revista Direito GV. Nº 7 jan.-jun. 2008. Trad. Alessandro Hirata. São Paulo, 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rdgv/v4n1/a12v4n1.pdf>> Acesso em: 09 jun. 2017. p. 269-330.

SILVEIRA, Vladmir Oliveira da; ROCASOLANO, Maria Mendez. *Direitos Humanos: conceitos, significados e funções*. São Paulo: Saraiva, 2010.