



SENADO FEDERAL
Instituto Legislativo Brasileiro – ILB

HÉDEL DE ANDRADE TORRES

**AVALIAÇÃO DO IMPACTO LEGISLATIVO DA LEI Nº 13.344, DE 06 DE
OUTUBRO DE 2016 – LEI DE ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO DE
PESSOAS NO BRASIL**

Brasília
2016

HÉDEL DE ANDRADE TORRES

**AVALIAÇÃO DO IMPACTO LEGISLATIVO DA LEI Nº 13.344, DE 06 DE
OUTUBRO DE 2016 – LEI DE ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO DE
PESSOAS NO BRASIL**

Trabalho final apresentado para aprovação no curso de pós-graduação *lato sensu* em Direito Legislativo realizado pelo Instituto Legislativo Brasileiro como requisito para obtenção do título de especialista em Direito Legislativo.

Área de Concentração: Direito Legislativo

Orientadora: Karin Kässmayer

Brasília

2016

Hédel de Andrade Torres

**AVALIAÇÃO DO IMPACTO LEGISLATIVO DA LEI Nº 13.344, DE 06 DE
OUTUBRO DE 2016 – LEI DE ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO DE
PESSOAS NO BRASIL**

Trabalho apresentado ao Instituto Brasileiro de
Brasília - ILB como pré-requisito para a
obtenção de Certificado de Conclusão de Curso
de Pós-graduação *Lato Sensu*, na área de
Direito Legislativo.

Orientadora: Karin Kässmayer

Brasília, _____ de dezembro de 2016.

Banca Examinadora

Prof. Dr^a. Karin Kässmayer

Prof. Dr. Fernando Boarato Meneguim

Dedico esse trabalho ao Criador de todas as coisas e de todas as pessoas

AGRADECIMENTOS

Agradeço a algumas pessoas a parceria constante para a realização desta pesquisa;

A Karin Kässmayer, pela orientação cuidadosa e dedicada;

A Bárbara Tude, pela tolerância e pela ajuda de sempre, em todos os momentos, mesmo nas madrugadas de estudo;

A Marcello Cruvinel, dileto aluno e hoje um grande colega na Advocacia, por ter me confiado novos desafios;

A Raquel Madeira, pela convivência sempre amorosa e amiga, por confiar imensamente em meu potencial;

A Danilo Fonseca, que na reta final me impulsionou, principalmente por me fazer acreditar e visualizar o sucesso no final, quando tudo dá certo.

*“O homem nasce livre, mas a toda parte
encontra-se a ferros.”*

Jean – Jacques Rousseau

RESUMO

O tráfico de pessoas é uma das atividades ilícitas mais rentáveis desenvolvidas por grupos criminosos, comumente ligados ao tráfico de drogas, contrabando de imigrantes, redes de falsificação de documentos, dentre outras atividades ilícitas. O tráfico humano pode ser realizado basicamente para três situações: a exploração sexual, o trabalho escravo e a remoção de órgãos. O Brasil, apesar de ser signatário do Protocolo de Palermo cujo objetivo é extinguir essa prática no mundo, não tinha sua legislação adaptada em relação a todas as modalidades descritas naquele Tratado Internacional. O advento da Lei nº 13.344, de 6 de outubro de 2016 – a Lei do Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas no Brasil - visa a corrigir a lacuna legislativa e a promover a cobertura dos três eixos internacionalmente recomendados: a prevenção, a repressão e o atendimento às vítimas. Diante do ineditismo da Lei, objetiva-se realizar a sua avaliação de impacto legislativo para projetarmos o alcance de eficácia esperada pela sociedade.

Palavras-chave: Tráfico de Pessoas. Lei nº 13.344, de 06 de outubro de 2016. Avaliação de Impacto Legislativo.

ABSTRACT

Trafficking in persons is one of the most profitable illicit activities developed by criminal groups, commonly linked to drug trafficking, immigrant smuggling, document forgery networks, and other criminal activities. Human trafficking can be carried out basically for three situations: sexual exploitation, slave labor and the removal of organs. Brazil, despite being a signatory to the Palermo Protocol whose objective is to extinguish this practice in the world, did not have its legislation adapted to all the modalities described in that International Treaty. The advent of Law No. 13344 of October 6, 2016 - the Law on Combating Trafficking in Persons in Brazil, aims to correct these gaps in legislation and promote the coverage of the three internationally recommended axes: prevention, repression and service to Victims. Given the novelty of the Law, it is necessary to carry out its evaluation of the legislative impact in order to achieve the expected efficacy of society.

Keywords: Trafficking in Persons. Law 13.344, October 06/2016. Legislative Impact Assessment.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CONATRAP	Comitê Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CPITRAFPE	CPI do Tráfico Nacional e Internacional de Pessoas no
DOU	Diário Oficial da União
GI	Grupo Interministerial
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
OEA	Organização dos Estados Americanos
ONU	Organização das Nações Unidas Unidas
PLS	Projeto de Lei do Senado Federal
I PNETP	I Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas
II PNETP	II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas
SCD	Substitutivo da Câmara dos Deputados
UNODC	Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crimes

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	11
2. CARACTERÍSTICAS E DINÂMICA DO TRÁFICO DE PESSOAS	13
2.1 COMPREENDENDO O TRÁFICO: PERSPECTIVA HISTÓRICA E CONCEITUAL	13
2.2 PERSPECTIVAS DO TRÁFICO DE PESSOAS A PARTIR DE SUAS MODALIDADES	19
2.3 O TRÁFICO DE PESSOAS NO BRASIL EM NÚMEROS: A PERSPECTIVA DO RELATÓRIO NACIONAL DO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA PUBLICADO EM 2015.....	22
3. O TRÁFICO DE PESSOAS E AS POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIRAS	24
3.1 DA POLÍTICA NACIONAL DE ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO DE PESSOAS	24
3.2 DOS PLANOS NACIONAIS DE ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO DE PESSOAS	29
3.2.1 Do I Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas – I PNETP	29
3.2.2 Do II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas – II PNETP	32
4. A LEI DE ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO DE PESSOAS – LEI Nº 13.344/16: HISTÓRICO, PROCESSO LEGISLATIVO E ANÁLISE DO IMPACTO LEGISLATIVO	38
4.1 O HISTÓRICO DO MARCO LEGAL DO ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO DE PESSOAS NO BRASIL - A LEI Nº 13.344, DE 06 DE OUTUBRO DE 2016	39
4.2 A AVALIAÇÃO DE IMPACTO LEGISLATIVO DO MARCO LEGAL DO ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO DE PESSOAS - A LEI Nº 13.344, DE 6 DE OUTUBRO DE 2016	43
4.2.1 Estudo de caso: Lei nº 13.344, de 6 de outubro de 2016	46
5. CONCLUSÃO	52
REFERÊNCIAS	54
ANEXO	59

1. INTRODUÇÃO

O tráfico de pessoas é um fenômeno complexo e multifacetado que representa a terceira modalidade ilícita mais lucrativa no mundo, perdendo apenas para o tráfico de drogas e o contrabando de armas, além de uma gravíssima violação aos Direitos Humanos cujos fatores determinantes são de ordem política, socioeconômica, cultural, jurídica e psicológica.

Segundo estatísticas da Organização das Nações Unidas (ONU), o tráfico de pessoas movimentava anualmente cifras que ultrapassam 32 bilhões de dólares, revelando um crime organizado multidimensional que explora seres humanos a partir de sua situação de vulnerabilidade social.

A inexistência de uma legislação pátria que tratasse inteiramente do fenômeno e de suas modalidades a partir do que estabelece o Protocolo de Palermo, do qual o Brasil é signatário, sempre foi um empecilho para os diversos agentes públicos, sociedade civil e o próprio Estado de promoverem um enfrentamento eficaz do tráfico de pessoas.

Diante do cenário atual, a presente pesquisa tem por objeto a análise crítica do tráfico de pessoas sob a perspectiva do marco normativo recém sancionado no ordenamento jurídico brasileiro – a Lei nº 13.344, de 6 de outubro de 2016 – conhecida como a Lei de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas.

É inevitável questionar a eficiência dessa norma sob a perspectiva da sua avaliação de impacto legislativo. Em outras palavras, os benefícios da lei compensarão os gastos por ela impostos? Será que ao se propor e aprovar essa norma houve uma avaliação criteriosa em relação aos custos/benefícios? Analisaram-se as implicações econômicas para a equidade e justiça social? Essas são questões que devem ser verificadas em qualquer estudo de avaliação de impacto legislativo.

Os objetivos específicos se constituem em: a) compreender o contexto em que se deu o processo legislativo de elaboração e tramitação da Lei de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e b) examinar se a lei inova a ordem jurídica brasileira ou é uma mera reprodutora dos instrumentos já existentes na Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e nos dois Planos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e, c) realizar a avaliação de impacto legislativo da lei.

A fim de perseguir metodologicamente o objeto de pesquisa acima proposto, o presente trabalho de conclusão de curso foi dividido em três capítulos.

O primeiro capítulo analisará as características e a dinâmica do tráfico de pessoas a partir de sua perspectiva histórico-conceitual e suas modalidades, apresentando os dados mais recentes emitidos pelo Ministério da Justiça.

A Política e os Planos Nacionais de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas serão expostos no segundo capítulo enquanto políticas públicas até então existentes responsáveis por indicar as ações e metas que deveriam ser atingidas pelo Estado brasileiro.

Finalmente, o terceiro capítulo analisará a Lei nº 13.344, de 6 de outubro de 2016 – a Lei de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas – sob o paradigma da avaliação do impacto legislativo no ordenamento brasileiro.

A pesquisa foi desenvolvida utilizando-se o método bibliográfico, uma vez que para sua elaboração contou com diversos materiais já publicados, dentre eles, artigos, livros, periódicos, congressos, relatórios, além de outros materiais, legislação e outros sites disponíveis na internet.

2. CARACTERÍSTICAS E DINÂMICA DO TRÁFICO DE PESSOAS

Este capítulo visa a analisar o fenômeno do tráfico de pessoas a partir da perspectiva histórico-conceitual e seus processos criminosos de exploração de pessoas cuja condição social demonstra a sua extrema vulnerabilidade social.

2.1 COMPREENDENDO O TRÁFICO: PERSPECTIVA HISTÓRICA E CONCEITUAL

Não há ao certo uma data para definir o surgimento do tráfico de pessoas no mundo. Sabe-se, entretanto, que o tráfico de pessoas remonta à Antiguidade¹, período em que após as frequentes batalhas por disputas de território, era banal a apropriação e escravização dos povos vencidos pelos vencedores. Muitas vezes os vencedores comercializavam, sob a forma de escravidão, a mão-de-obra excedente. Não era o tráfico de pessoas no sentido estrito do termo, mas certamente a possível origem do tema pesquisado.²

Provavelmente, a concepção mais popular sobre o tráfico de pessoas está associada ao deslocamento forçado de negros africanos, no século XVI, para países americanos sob o *status* de coisas (*res*) ou escravos para servirem de mão-de-obra e, inexoravelmente, formar a base de diversas sociedades, como a brasileira.

Nas últimas décadas do século XIX, o tráfico internacional de pessoas esteve atrelado à prática do “tráfico de escravas brancas”, em que mulheres europeias supostamente teriam sido levadas por redes internacionais ao exterior para trabalhar como prostitutas, fato que gerou tanto na Europa como nos Estados Unidos a reivindicação do fim dessa prática, tida como moralmente repugnante.³

¹ Importante fato da história clássica é denominado o “Rapto das Sabinas”, segundo o qual Rômulo, primeiro rei de Roma, pediu que algumas mulheres sabinas fossem para lá, já que era escasso o número de mulheres em Roma em seu começo. Com a recusa das mesmas, Rômulo deu uma festa para a tribo sabina e, no meio da festa, raptou todas as mulheres, o que fez com que essa tribo declarasse guerra contra Roma, situação que foi pacificada pelas próprias sabinas, a fim de evitarem uma guerra.

² BONJOVANI, Mariane Strake. Tráfico internacional de seres humanos. São Paulo. Damásio de Jesus: Série Perspectivas Jurídicas, 2004, p.19.

³ AUSSERER, Caroline. "Controle em nome da proteção": análise crítica dos discursos sobre o tráfico internacional de pessoas. Dissertação de Mestrado. PUC-Rio - Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro: junho, 2007, p. 26.

Dessa forma, conclui Caroline Ausserer: “Assim, já no século XIX, a prática de tráfico de mulheres está conotada à prostituição e à escravidão, fatores que representam características do debate contemporâneo sobre o tráfico”⁴.

A Convenção de Genebra de 1956⁵ utilizou tanto o conceito de tráfico presente na Convenção de 1926 – que compreendia o fenômeno como todo ato de captura, aquisição ou cessão de um indivíduo para vendê-lo ou trocá-lo, bem como todo ato de cessão por venda ou câmbio de um escravo, aquisição para venda ou troca, e desse modo todo ato de comércio ou de transporte de escravos – quanto o conceito para instituições e práticas análogas à escravidão por dívidas e a servidão, além do casamento forçado de uma mulher em troca de vantagem econômica para seus pais ou terceiros, e entrega, onerosa ou não, de uma mulher casada a terceiro pelo seu marido, sua família ou clã e, por fim, a entrega, onerosa ou não, de menores de 18 anos a terceiro, para exploração.

O conceito mais utilizado estabelecido internacionalmente acerca do tráfico de pessoas está previsto no Protocolo para Prevenir, Suprimir e Punir o Tráfico de Pessoas, Especialmente Mulheres e Crianças, que suplementa a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional (mais conhecida como Protocolo de Palermo). Esse Protocolo foi adotado internacionalmente em novembro de 2000⁶ e ratificado pelo Brasil em março de 2004⁷, nos seguintes termos:

“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 coerção, 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 a outra para fins de exploração. A exploração incluirá, no

⁴ AUSSERER, Caroline. Controle em nome da proteção: análise crítica dos discursos sobre o tráfico internacional de pessoas. Dissertação de Mestrado. PUC-Rio - Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro: junho, 2007, p. 27.

⁵ Convenção Suplementar sobre Abolição da Escravatura, do Tráfico de Escravos e das Instituições e Práticas Análogas à Escravatura (1956): Aprovada pelo Decreto Legislativo nº 66, de 1965. Depósito do instrumento brasileiro de adesão junto à Organização das Nações Unidas e entrada em vigor, para o Brasil, a 6 de janeiro de 1966. Promulgadas pelo Decreto nº 58.563 de 1º de junho de 1966. Publicadas no Diário Oficial de 3 e 10 de junho de 1966. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdhm/comite-brasileiro-de-direitos-humanos-e-politica-externa/ConvSupAboEscTrafEscInstPraAnaEsc.html>>. Acesso em: 3 nov. 2016.

⁶ ONU. General Assembly. Resolution 55/25 adopted by the General Assembly. Disponível em: <https://www.unodc.org/pdf/crime/a_res_55/res5525e.pdf>. Acesso em: 3 nov. 2016.

⁷ BRASIL. 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. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5017.htm>. Acesso em 3 nov. 2016.

mínimo, a exploração da prostituição de outrem ou outras formas de exploração sexual, o trabalho ou serviços forçados, escravidão ou práticas similares à escravidão, a servidão ou a remoção de órgãos.”

O conceito de tráfico de pessoas condiz com a atitude do aliciador coagir ou enganar a vítima, apropriando-se de sua liberdade por via de dívida ou outro meio, sempre com a finalidade de exploração, conforme estabelece o Protocolo de Palermo acima referida em cuja elaboração participaram mais de 100 Estados Membros de todos os continentes, além de numerosas organizações regionais e internacionais, governamentais e não governamentais:⁸

“a) “Tráfico de pessoas” deve significar o recrutamento, transporte, transferência, abrigo ou recebimento de pessoas, por meio de ameaça ou uso da força ou outras formas de coerção, de rapto, de fraude, de engano, do abuso de poder ou de uma posição de vulnerabilidade ou de dar ou receber pagamentos ou benefícios para obter o consentimento para uma pessoa ter controle sobre outra pessoa, para o propósito de exploração. Exploração incluiu, no mínimo, a exploração da prostituição ou outras formas de exploração sexual, trabalho ou serviços forçados, escravidão ou práticas análogas à escravidão, servidão ou a remoção de órgãos;

b) O consentimento de uma vítima de tráfico de pessoas para a desejada exploração definida no subparágrafo (a) deste artigo deve ser irrelevante onde qualquer um dos meios definidos no subparágrafo (a) tenham sido usadas;

c) O recrutamento, transporte, transferência, abrigo ou recebimento de uma criança para fins de exploração devem ser considerados “tráfico de pessoas” mesmo que não envolvam nenhum dos meios definidos no subparágrafo (a) deste artigo;

d) “Criança” deve significar qualquer pessoa com menos de 18 anos de idade.”

A definição dada pelo Protocolo busca abarcar as mais diversas situações que possam caracterizar o tráfico de pessoas, configurando, assim, a forma mais completa de tipificação do fenômeno. Como preconiza o Protocolo de Palermo, as principais finalidades de tráfico de pessoas são a exploração laboral, a exploração sexual e a remoção de órgãos

⁸ BRASIL. 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. Artigo 3 (Definições). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5017.htm>. Acesso em 19 out. 2016.

e tecidos.⁹ Salaria também a irrelevância do consentimento da vítima, pois a real função da Convenção é a proteção da vítima, deixando de lado os motivos que levaram determinado indivíduo à condição de vítima do tráfico de pessoas.

O Protocolo visa a garantir que as vítimas não sejam tratadas como criminosas, pois mesmo que estas tenham consentido, isso é irrelevante para que a ação seja considerada como tráfico, já que o requisito principal do tráfico “é a presença do engano, da coerção, da dívida e do propósito de exploração”, como bem preconiza Damásio de Jesus.¹⁰

As redes globais das Organizações da Sociedade Civil (OSCs), que atuam em Direitos Humanos desde 1994 em conjunto com as iniciativas de proteção das vítimas do tráfico, também possuem uma definição de tráfico e elaboraram os Padrões de Direitos Humanos (PDH) para o tratamento das pessoas traficadas¹¹:

“Todos os atos ou tentativas presentes no recrutamento, transporte, dentro ou através das fronteiras de um país, compra, venda, transferência, recebimento ou abrigo de uma pessoa envolvendo o uso do engano, coerção (incluindo o uso ou ameaça de uso de força ou o abuso de autoridade) ou dívida, com o propósito de colocar ou reter tal pessoa, seja por pagamento ou não, em servidão involuntária (doméstica, sexual ou reprodutiva), em trabalho forçado ou cativo, ou em condições similares à escravidão, em uma comunidade diferente daquela em que tal pessoa viveu na ocasião do engano, da coerção ou da dívida iniciais.”

Em relação às vítimas de tráfico de pessoas:

“(...) são levadas pelo tráfico por falsas promessas de trabalho, dinheiro, sucesso e as que consentem ser traficadas acreditam que vão ganhar valores muito superiores aos que estão submetidas a ganhar para viver, ou seja, visam a oportunidade de uma vida melhor e o que encontram é uma vida de violência e sofrimento físico e mental, materializada em escravidão (...), dependência dia após dia dos aliciadores, muitas vezes se submetendo a posturas que fogem à dignidade humana”.¹²

⁹ Segundo o Ministério da Justiça, o Tráfico de Pessoas é a terceira modalidade ilícita mais rentável do mundo, perdendo apenas para o tráfico de drogas e o contrabando de armas.

¹⁰ JESUS, Damásio E. de. Tráfico internacional de mulheres e crianças – Brasil. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 9.

¹¹ JESUS, Damásio E. de. Tráfico internacional de mulheres e crianças – Brasil. São Paulo: Saraiva, 2003, p.7.

¹² TORRES, Hédel de Andrade. Tráfico de Mulheres – Exploração Sexual: Liberdade à Venda. Rossini Corrêa: Brasília, 2012. p. 98.

Os aliciadores, sujeitos responsáveis pelo tráfico de pessoas, de modo geral usam o engano, promessas ilusórias, sedutoras e envolventes para arrematar as vítimas; ou então usam de violência física ou uso da dívida para o aliciamento, a fim de satisfazer o mercado de clientes.¹³

Os traficantes ou aliciadores atuam de forma direta ou indireta; direta quando participam ativamente do tráfico; indireta quando fazem parte das conexões para facilitar ou viabilizar o tráfico; esses indivíduos estão ligados não somente ao tráfico de pessoas, mas fazem parte de um conjunto de atividades escusas (contrabando de drogas, armas, lavagem de dinheiro, etc) ligadas a uma “matriz” no exterior¹⁴. Escravizam as vítimas por meio de dívidas que elas contraem, como passaporte, alimentação, moradia, etc; sendo assim, por mais que trabalhem, sempre têm dívidas que não vão conseguir pagar, ficando assim presas ao tráfico.¹⁵

O nível de conhecimento dos aliciadores é de médio e superior, um dos fatores que explica a internacionalização do tráfico de pessoas que, para possibilitar as suas ramificações em diferentes países e regiões, busca necessário um nível maior de escolaridade dos aliciadores.¹⁶

Contudo, todos estão envolvidos, homens e mulheres, de uma maneira ou de outra com as redes de favorecimento¹⁷ ao tráfico de pessoas, principalmente o de mulheres voltado principalmente para o mercado sexual, que são “invenções abstratas, mas partem da articulação de atores/organizações, forças existentes no território, para uma ação conjunta multidimensional, com responsabilidade compartilhada (parcerias) e negociada”¹⁸, e por meio delas o tráfico de mulheres se expande e ganha suporte para manter-se impune e garantir o seu desenvolvimento. Essas organizações se apresentam de várias formas e se subdividem em:

¹³ COSTA, Fernando José da; COSTA JR, Paulo Jose da. Código Penal Comentado. 10 ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

¹⁴ MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Tráfico de Pessoas. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJ16B51547PTBRIE.htm>> Acesso em: 05 nov. 2016.

¹⁵ REVISTA ÉPOCA. Exportação suja. Disponível em: <<http://revistaepoca.globo.com/Revista/Epoca/0,,EMI45541-15223,00-EXPORTACAO+SUJA.html>>. Acesso em: 18 out. 2016.

¹⁶ OIT. Tráfico de pessoas para fins de exploração sexual. ISBN: 92-2-817384-X. Brasília: OIT, 2005, p. 23-24.

¹⁷ PESTRAF – Banco de Matérias Jornalísticas / 2002. Disponível em: <<http://traficodemulheres.blogfacil.net/Primeiro-blog-b1/>>. Acesso em 18 out. 2016.

¹⁸ CECRIA. Cecria - Centro de Referência, Estudos e Ações sobre Crianças e Adolescentes. Disponível em: <http://www.violacao.org/_upimgs/arquivos/arq4d7e11b4330a0.pdf>. Acesso em: 17 out. 2016.

- Rede de entretenimento (*shopping centers*, boates, bares, restaurantes, motéis, barracas de praia, lanchonetes, danceterias, casas de shows, quadras de escolas de samba, prostíbulos, casas de massagem...);
- Rede do mercado da moda (*fashion*): agências de modelos (fotográficos, vídeos, filmes);
- Rede de agências de emprego: empregadas domésticas, *baby-sitters*, acompanhantes de viagens e trabalhos artísticos (dançarinas, cantoras, *gogo girls*...);
- Rede de agências de casamento;
- Rede de tele-sexo: anúncios de jornais, internet e TVs (circuito interno);
- Rede da indústria do turismo - agências de viagem, hotéis, *spas/resorts*, taxistas, transporte de turistas;
- Redes de agenciamento para projetos de desenvolvimento e infraestrutura, recrutamento para frentes de assentamentos agrícolas, construção de rodovias, hidrovias, mineração (garimpos) e outros.

As redes de tráfico de pessoas, principalmente de mulheres, contam com a participação de vários sujeitos, todos com um papel específico e fundamental dentro da organização que se encontra devidamente estruturada, a fim de desenvolver o tráfico e dificultar a sua percepção pelas autoridades.

O crescimento do tráfico de pessoas em nível global, a princípio, tem como explicação o fator econômico, pois o tráfico de pessoas, principalmente o tráfico para fins sexuais, gera bilhões de dólares por ano, com um custo operacional baixo para sua realização, sendo a terceira modalidade de crime mais rentável¹⁹. A “invisibilidade” que o tráfico de pessoas ganha através das próprias pessoas traficadas, situação esta observada principalmente no tráfico de pessoas para fins sexuais, ajuda o desenvolvimento dessa prática devido ao fato das vítimas já terem sido violentadas muitas vezes e silenciado por temerem o preconceito, a falta de apoio social ou até mesmo represálias por parte dos aliciadores.

Outro fator relevante no contexto do tráfico de pessoas são as condições sociais em que se evidenciam diversos tipos de violências que elas sofrem no meio social; outros

¹⁹ NUNES, Lílian Rose Lemos Soares. Tráfico de pessoas, p. 72-75.

fatores que impossibilitam a visibilidade do tráfico de pessoas são a participação de agentes estatais corruptos, principalmente policiais, principalmente voltado para a exploração sexual, forma em que se verifica a modalidade mais rentável de tráfico humano; a própria globalização auxilia o tráfico de pessoas, facilitando a entrada e saída de pessoas, o preconceito das autoridades ao considerarem as vítimas culpadas; a ausência de reais dados sobre o tráfico de seres humanos, dentre outros.²⁰

Além do tráfico de pessoas, os traficantes também devem responder pelos crimes graves que praticam contra as vítimas, especialmente no local de trabalho ou no local onde a vítima é mantida sob trabalhos forçados, servidão ou tratamento de modo escravo. Esses crimes incluem: agressão e espancamento, estupro, tortura, cárcere privado, abdução, venda de seres humanos, homicídio, negligência dos direitos trabalhistas e fraude.²¹

Destaca-se que o tráfico de pessoas se efetiva a partir de uma interação tridimensional de fatores: vítima – aliciador – mercado de clientes que demanda a exploração de pessoas.²²

Esses três fatores encontram-se intimamente ligados e não é possível vislumbrar ou compreender a ocorrência do fenômeno do tráfico de pessoas sem que haja a confluência dos mesmos.

2.2 PERSPECTIVAS DO TRÁFICO DE PESSOAS A PARTIR DE SUAS MODALIDADES

O tráfico de pessoas, segundo a Organização Internacional do Trabalho (OIT), é uma das formas de escravidão moderna inserida entre as modalidades de trabalho forçado que, “está presente em todas as regiões do mundo e em todos os tipos de economia, até mesmo nas de países desenvolvidos e em cadeias produtivas de grandes e modernas empresas atuantes no mercado internacional (...)”.²³

²⁰ PROGRAMA GLOBAL DE PREVENÇÃO E COMBATE AO TRÁFICO DE PESSOAS. Compilação e Quadro Comparativo da Legislação do Tráfico de pessoas. Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Justiça e UNODC.

²¹ GAATW. Aliança Global Contra Tráfico de Mulheres. Direitos Humanos e Tráfico de Pessoas: Um Manual. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/dados/manuais/a_pdf/manual_trafico_pessoas.pdf>. Acesso em 12 out. 2016.

²² TORRES, Hédel de Andrade. Tráfico de Mulheres – Exploração Sexual: Liberdade à Venda. Rossini Corrêa: Brasília, 2012. p. 89.

²³ OIT. Trabalho Forçado. Disponível em: <<http://www.ilo.org/brasil/temas/trabalho-escravo/lang-pt/index.htm>>. Acesso em 24 set. 2016.

A OIT afirma que quase 21 milhões de pessoas são vítimas de trabalho forçado no mundo²⁴, das quais cerca de 19 milhões são exploradas na economia privada e cerca de dois milhões por grupos rebeldes ou pelos Estados. Desses 21 milhões estima-se que 11,4 milhões são do sexo feminino e crianças e 9,5 milhões são do sexo masculino.²⁵

O tráfico humano é considerado uma das modalidades ilícitas mais rentáveis existentes, por gerar lucro na economia privada, a cada ano, de cerca de 150 bilhões de dólares.²⁶

No Brasil, a modalidade mais comum de tráfico de pessoas é para fins de exploração sexual comercial de mulheres e meninas que se encontram em condição de maior vulnerabilidade social dadas as grandes desigualdades regionais do País. O Brasil é conhecido como um dos maiores exportadores de mulheres para os países europeus, em especial, países de língua latina como Espanha e Portugal. Ao mesmo tempo, a incidência de tráfico interno no Brasil também é grande afetando principalmente regiões mais pobres como a Norte e Nordeste.

Ainda no Brasil ocorre o tráfico de pessoas para fins de exploração laboral, haja vista o crescente número de inquéritos policiais investigando supostos casos de trabalhos forçados entre bolivianos na atividade têxtil em São Paulo e até mesmo chineses na Feira dos Importados em Brasília-DF.²⁷

Apenas na modalidade de tráfico de órgãos e tecidos não é conhecida alta incidência no país diante do profícuo controle de transplantes realizado pelo Sistema Único de Saúde – SUS, em que pese já se ter desvendado uma organização criminosa que transportava brasileiros para captação de órgãos na África do Sul.²⁸

²⁴ Segundo o Relatório da Defesa Norte-americana *Trafficking in Persons Report 2013*, os principais países onde se apresentam trabalhos forçados: Arábia Saudita, Congo, Senegal, Líbano, Índia, Paquistão, Sri Lanka, Nepal, Indonésia, Bangladesh, Kuwait, Maurítania, República Centro-Africana, etc.

²⁵ Das estatísticas apresentadas pela OIT, dos quase 19 milhões de vítimas exploradas pela economia forçada, quase 5 milhões são exploradas sexualmente. Já a exploração sexual é a modalidade mais comum na atualidade, atingindo, em sua grande maioria, mulheres e meninas em todo o mundo em países como Congo, Cuba, Nigéria, Camarões, Guiné Equatorial, Irã, Afeganistão, Paquistão, China, Iraque, Líbia, Malásia, Tailândia, Filipinas, Papua Nova Guiné, República Centro-Africana, Síria, Rússia, Catar, Sudão, Zimbábue, Uzbequistão, Índia, Japão, Coreia do Sul, além de países do Leste Europeu

²⁶OIT. Trabalho Forçado. Disponível em: <<http://www.ilo.org/brasil/temas/trabalho-escravo/lang-pt/index.htm>>. Acesso em 24 set. 2016.

²⁷ METRÓPOLES. Feira dos Importados – A máfia do comércio de rua. Disponível em: <<http://www.metropoles.com/materias-especiais/feira/>>. Acesso em 14 nov. 2016.

²⁸ O GLOBO. Chefe de quadrilha internacional de tráfico de órgãos preso na Itália será extraditado para o Brasil. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/brasil/chefe-de-quadrilha-internacional-de-traffic-de-orgaos-preso-na-italia-sera-extraditado-para-brasil-13430476>>. Acesso em: 14 nov. 2016.

Em 2004, no Brasil, foi instalada uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) destinada a investigar o Tráfico de Órgãos²⁹ que concluiu que o número de transplantes havia aumentado 44% no País. O relatório sugeriu 17 alterações na Lei dos Transplantes, Lei nº 9.434, de 4 de fevereiro de 1997³⁰, dentre outras recomendações, incluindo em seu texto vários casos investigados, entre os quais, o caso Paulinho Pavesi³¹, muito conhecido na época”.³²

Segundo pesquisa da *Global Financial Integrity*, que atua no rastreamento de fluxos financeiros ilegais, esse crime está em expansão e atinge pessoas em todo o mundo.³³ Nesse contexto, segundo a Organização Mundial da Saúde (OMS):

“(...) a cada ano, no mundo, são executados cerca de 22 mil transplantes de fígado, 66 mil transplantes de rim e 6 mil transplantes de coração. Cerca de 5% dos órgãos utilizados nessas intervenções provêm do mercado negro, com um volume de negócios estimado entre 600 milhões e 1,2 bilhão de dólares.”³⁴

O tráfico de órgãos atinge países como China, Paquistão, Israel, dentre outros.³⁵ Apenas no Irã a prática de retirada de órgãos voltada ao comércio ilegal, intitulada por muitos como mercado negro, não é considerada ilegal.³⁶

²⁹ CÂMARA DOS DEPUTADOS. CPI Tráfico de Órgãos Humanos. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/parlamentar-de-inquerito/52-legislatura/cpiorgao>>. Acesso em: 10 out. 2016.

³⁰ BRASIL. Lei nº 9.434, de 4 de fevereiro de 1997. Dispõe sobre a remoção de órgãos, tecidos e partes do corpo humano para fins de transplante e tratamento e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9434.htm>. Acesso em: 15 out. 2016.

³¹ Em 2000, Paulo Veronesi Pavesi acidentou-se, sendo operado em Poços de Caldas (MG). O pai do menino acusou o médico de acionar a Central de Transplantes antes da confirmação da morte cerebral. Transferido para o Hospital Santa Casa de Misericórdia sofreu retirada múltipla de órgãos, com declaração falsa de morte encefálica.

³² G1. Justiça anula condenações de três médicos do 'Caso Pavesi' em MG. Disponível em: <<http://g1.globo.com/mg/sul-de-minas/noticia/2016/05/justica-anula-condenacoes-de-tres-medicos-do-caso-pavesi-em-mg.html>>. Acesso em: 10 out. 2016.

³³ Global Financial Integrity. Disponível em: <<http://www.gfintegrity.org/>>. Acesso em: 25 set. 2016.

³⁴ R7. Brasil ainda tem lista de denúncias de tráfico de órgãos. Disponível em: <<http://noticias.r7.com/saude/brasil-ainda-tem-lista-de-denuncias-de-traffic-de-orgaos-19092015>>. Acesso em: 11 out. 2016.

³⁵ Em 2015 foi assinado em Santiago de Compostela, na Espanha, a Convenção do Conselho da Europa contra o Tráfico de Órgãos Humanos. Na ocasião assinaram o acordo Portugal, Áustria, Albânia, Bélgica, Espanha, Grécia, Itália, Luxemburgo, Moldávia, Noruega, Polônia, Reino Unido, República Tcheca e Turquia.

³⁶ BRASIL 247. Tráfico de órgãos humanos: Um mercado negro em expansão. Disponível em: <http://www.brasil247.com/pt/247/revista_oasis/114350/Tr%C3%A1fico-de-%C3%B3rg%C3%A3os-humanos-Um-mercado-negro-em-expans%C3%A3o.htm>. Acesso em: 25 set. 2016.

2.3 O TRÁFICO DE PESSOAS NO BRASIL EM NÚMEROS: A PERSPECTIVA DO RELATÓRIO NACIONAL DO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA PUBLICADO EM 2015

No Brasil, o Ministério da Justiça (MJ) é o órgão parceiro ao Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crimes (UNODC). E, assim como o UNODC publica relatórios sobre o Tráfico de Pessoas com extensão de análise global, no Brasil o Ministério da Justiça é o responsável pela publicação do relatório nacional contendo o levantamento de dados a esse respeito. Não há uma periodicidade exata de publicação desse relatório, embora haja uma tendência de que o mesmo seja publicado anualmente. Assim, com relação ao último Relatório Nacional³⁷, publicado em 2015, mas contendo dados de 2013, verificou-se que o número de registros do Disque 100 foi baixo. Em relação ao número de vítimas em 2013 somaram 309 casos, demonstrando-se um rápido crescimento nos índices de tráfico. Já o Sistema de Saúde divulgou que mais de 70% dos casos de atendimento foram a pessoas do sexo feminino. Em relação às operações de fiscalização cujo objetivo é a erradicação do trabalho escravo, o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), em 2013 realizou 185 operações em 310 estabelecimentos inspecionados totalizando 2.089 trabalhadores resgatados, sendo realizados em sua grande maioria nos Estados de São Paulo e Minas Gerais.

Dados do Departamento da Polícia Rodoviária Federal (PRF) registraram também um aumento razoável do número de crianças e adolescentes resgatadas em situações de risco, totalizando 590 no mesmo ano.

Em relação ao perfil das vítimas, as de sexo feminino continuam sendo em maior quantidade que as de sexo masculino. As raças preponderantes são a branca e a parda e a maioria das vítimas do sexo feminino apresenta entre 10 e 29 anos e as do sexo masculino varia de 0 a 29 anos. A maioria possui escolaridade baixa, é solteira e concentra-se nas cidades.

Outro fator preponderante no Relatório é que a maioria das denúncias por tipo de crime destaca que quase 65% dos casos se tratam do tráfico para fins sexuais. Já para o trabalho escravo, a porcentagem de casos chega a 35%, enquanto que os tipos penais envolvendo a remoção de órgãos e a adoção ilegal não somam 1% cada um.

³⁷ MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Relatório Nacional sobre Tráfico de Pessoas: Dados 2013. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas/publicacoes/anexos-relatorios/relatorio-_2013_final_14-08-2015.pdf>. Acesso em: 30 set. 2016.

Em relação aos aliciadores, o Disque 100 registrou um grande aumento de suspeitas do sexo feminino, embora a maioria entre os presos seja do sexo masculino. Concentram-se majoritariamente entre 18 e 45 anos, de raça branca e parda. Um dado alarmante é que a maioria das suspeitas são as próprias mães das vítimas.

Segundo dados do DPF, a quantidade de inquéritos criminais envolvendo a exploração sexual é baixa repercutindo em poucas condenações. Já em relação ao tipo penal de condição análoga ao trabalho escravo, o número de inquéritos é um pouco maior.

Esses dados revelam em números as faces do tráfico de pessoas no Brasil. A análise qualitativa dos dados certamente mostrará a imensa maioria de casos subnotificados, que não fazem parte da análise do objeto da presente pesquisa.

3. O TRÁFICO DE PESSOAS E AS POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIRAS

Este capítulo visa a analisar o tráfico de pessoas sob o enfoque da Política Nacional e os Planos Nacionais de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas para, finalmente, verificar a eficácia da recém sancionada Lei de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas – Lei nº 13.344, de 2016. A análise desses instrumentos é de suma importância para compreender a extensão da política pública brasileira de combate ao tráfico de pessoas.

3.1 DA POLÍTICA NACIONAL DE ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO DE PESSOAS

O Estado brasileiro tem realizado avanços no enfrentamento ao tráfico de pessoas. A ratificação da Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional e seus respectivos Protocolos contra o Tráfico de Pessoas (Protocolo de Palermo), bem como o Protocolo Adicional contra o Tráfico de Migrantes por Via Terrestre, Marítima e Aérea, demonstrou a intenção brasileira de combater essa modalidade de crime perante a comunidade internacional por meio de ações nos campos legislativo, político e de cooperação que viabilizem a implementação de instrumentos que permitam solucionar o tráfico de pessoas, além de sinalizar a importância de adequação da legislação brasileira aos acordos internacionais.³⁸

Nesse sentido, destaca-se a promulgação do Decreto nº 5.948, de 26 de outubro de 2006, que aprovou a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas no Brasil e instituiu o Grupo de Trabalho Interministerial que elaborou o I Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. Assim, estava inserida a discussão no âmbito das políticas específicas de enfrentamento ao tráfico de pessoas, assegurando, inclusive, a participação da sociedade civil nesse processo.

A elaboração da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas contou com a participação de diversos órgãos governamentais, do Ministério Público e de integrantes da sociedade civil e representou um marco normativo importante para orientar as políticas públicas do Estado brasileiro na atuação do enfrentamento ao tráfico de

³⁸ O tráfico de pessoas nunca foi considerado um problema de governo no Brasil, até que a Organização dos Estados Americanos encomendou uma pesquisa sobre tráfico de mulheres, crianças e adolescentes para fins de exploração no Brasil, (a já citada PESTRAF) que evidenciou a existência deste problema em todo território brasileiro. Sabe-se que as pesquisas desenvolvidas produzem conhecimento sobre o problema, uma vez que, por tratar de uma atividade ilegal tão complexa, não pode ser identificado em sua totalidade.

peças em três grandes eixos: a) prevenção; b) repressão e responsabilização de seus autores e, c) atenção às vítimas.

A política de enfrentamento está embasada nos princípios da dignidade da pessoa humana, promoção e garantia da cidadania e dos direitos humanos, não discriminação, proteção e assistência integral às vítimas, independentemente da colaboração em processos judiciais ou da nacionalidade, dentre outros, além de adotar várias diretrizes como o incentivo à cooperação internacional, articulação com entidades nacionais e internacionais, estruturação de uma rede de enfrentamento, envolvendo todas as esferas do governo e da sociedade civil e garantia de acesso amplo às informações e estabelecimento de canais de diálogo entre o Estado, a sociedade e os diversos meios de comunicação.³⁹

A finalidade precípua da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas é traçar diretrizes, princípios e ações no enfrentamento ao tráfico de pessoas. A Política define o tráfico de pessoas tal como preveem os principais instrumentos internacionais, notadamente 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, e a legislação brasileira referente ao assunto. Cumpre destacar que, ao se adotar a expressão “tráfico de pessoas” constante no aludido Protocolo, fez-se mister especificar e adaptar a definição ao ordenamento jurídico pátrio. Nesse sentido, preceitua o artigo 2º da Política Nacional⁴⁰:

“Art. 2º Para os efeitos desta Política, adota-se a expressão “tráfico de pessoas” conforme 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, que a define 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

³⁹ PEREIRA, Cícero Rufino. Efetividade dos direitos trabalhistas: o Ministério Público do Trabalho e o tráfico de pessoas: o Protocolo de Palermo, a convenção nº 169 da OIT, o trabalho escravo, a jornada exaustiva. São Paulo: LTr, 2007, p. 100.

⁴⁰ SNJ. Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. 2. ed. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Justiça. Brasília: SNJ, 2008. Disponível em: <https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics_TIP/Publicacoes/2008_politica_nacional_TSH.pdf>. Acesso em: 30 set. 2016.

exploração sexual, o trabalho ou serviços forçados, escravatura ou práticas similares à escravatura, a servidão ou a remoção de órgãos.

§ 1º O termo “crianças” descrito no caput deve ser entendido como “criança e adolescente”, de acordo com a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, Estatuto da Criança e do Adolescente.

§ 2º O termo “rpto” descrito no caput deste artigo deve ser entendido como a conduta definida no art. 148 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940, Código Penal Brasileiro, referente ao sequestro e cárcere privado.

§ 3º A expressão “escravatura ou práticas similares à escravatura” deve ser entendida como:

I – a conduta definida no art. 149 do Decreto-Lei nº 2.848, de 1940, referente à redução à condição análoga a de escravo; e

II – a prática definida no art. 1º da Convenção Suplementar sobre a Abolição da Escravatura, do Tráfico de Escravos e das Instituições e Práticas Análogas à Escravatura, como sendo o casamento servil.

§ 4º A intermediação, promoção ou facilitação do recrutamento, do transporte, da transferência, do alojamento ou do acolhimento de pessoas para fins de exploração também configura tráfico de pessoas.

§ 5º O tráfico interno de pessoas é aquele realizado dentro de um mesmo Estado-membro da Federação, ou de um Estado-membro para outro, dentro do território nacional.

§ 6º O tráfico internacional de pessoas é aquele realizado entre Estados distintos.

§ 7º O consentimento dado pela vítima é irrelevante para a configuração do tráfico de pessoas.”

O supracitado artigo ao definir o conceito de tráfico de pessoas conforme o Protocolo de Palermo demonstra a preocupação do Estado brasileiro em coadunar os instrumentos de políticas públicas nacionais aos princípios gerais consagrados na Constituição Federal de 1988 e aos instrumentos internacionais de direitos humanos dos quais o Brasil é Parte.⁴¹

As diretrizes do Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas são desdobradas em ações de competência de órgãos e entidades públicas das áreas de justiça e segurança pública, relações exteriores, educação, saúde, assistência social, promoção da igualdade racial, trabalho e emprego, desenvolvimento agrário, direitos humanos, proteção e promoção dos direitos da mulher, turismo e cultura, visto que, dado o seu caráter complexo e multidimensional, o enfrentamento ao tráfico de pessoas requer ações conjuntas e coordenadas entre as várias áreas afetadas ao problema.

Damásio de Jesus entende que para prevenir o tráfico de pessoas o Governo deve:⁴²

⁴¹ SNJ. Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. 2. ed. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Justiça. Brasília: SNJ, 2008. Disponível em: <https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics_TIP/Publicacoes/2008_politica_nacional_TSH.pdf>. Acesso em: 30 set. 2016.

⁴² JESUS, Damásio de. Tráfico internacional de mulheres e crianças – Brasil: aspectos regionais e nacionais. São Paulo: Saraiva 2003, p. 198.

“Reforçar e capacitar as estruturas locais existentes no sentido de dar-lhes condições para reduzir a exploração sexual e o tráfico de pessoas; Promover campanhas educacionais para alertar as pessoas sobre as formas de abusos de mulheres e crianças traficadas, descrevendo os riscos inerentes ao tráfico; Aprofundar o estudo e a compreensão sobre a prostituição e o trabalho escravo de mulheres e meninas nas diferentes regiões do País, permitindo o planejamento de estratégias adequadas para a proteção das vítimas, a investigação dos crimes e a punição dos responsáveis; Coordenar a repatriação segura e voluntária das pessoas traficadas e providenciar suportes para programas governamentais ou não governamentais para a inserção de mulheres no mercado de trabalho, o que envolve programas de capacitação e extensão de cooperativas de mulheres para as regiões mais carentes do Brasil; Coletar e publicar dados sobre os esforços governamentais para enfrentar o problema do tráfico em todas as suas dimensões, documentar os sucessos e/ou dificuldades encontrados nas experiências de parceria e cooperação, relacionar os serviços e assistência dados às vítimas do tráfico, informar sobre a situação dos casos de tráfico na justiça criminal. Mensurar os efeitos das medidas adotadas sobre a situação das vítimas e o tráfico propriamente dito.”

Francisco Bismarck Borges Filho conclui que no Brasil: “[...] Em assim sendo, ganham grande importância, como forma de combate preventivo e desarmado ao tráfico de pessoas, as políticas públicas de caráter socioeducacional visando à inclusão social e geração de empregos”.⁴³

No tocante à repressão ao crime e responsabilização de seus autores, Oliveira adverte que o tráfico de pessoas, em especial o de mulheres, deve ser enfrentado pelo sistema penal, uma vez que a violência contida no ato de exploração do tráfico é inominável e inconcebível no Estado Democrático de Direito.⁴⁴

No entanto, discordando da ideia acima, Girão ressalta que o direito penal deve ser sempre utilizado como última *ratio*, não devendo ser a ele atribuída a missão impossível de erradicar a ocorrência do crime, posto que a função preventiva da pena mostrou, ao longo de sua história, ter alcance limitado, apesar da ameaça violenta que representa ao homem livre.⁴⁵

⁴³ FILHO, Francisco Bismarck Borges. Crime organizado transnacional – tráfico de seres humanos. Disponível em: <<http://www.uj.com.br/publicacoes/doutrinas/default.asp?action=doutrina&iddoutrina=2187>>. Acesso em: 20 nov. 2016.

⁴⁴ OLIVEIRA, Marina P. P. Iniciativa global contra o tráfico de pessoas: uma briga pelas consciências. Boletim IBCRIM, v. 15, n.176, julho 2007, p. 13. Disponível em: < http://www.ibccrim.org.br/boletim_artigo/3454-Iniciativa-global-contra-o-trafico-de-pessoas-uma-briga-pelas-consciencias>. Acesso em: 1 nov. 2016.

⁴⁵ GHIDALEVICH, Fabíola Girão Monteconrado. Tráfico de seres humanos: a questão de gênero ainda em destaque. Circulus. Revista da Justiça Federal do Amazonas, n. 6, p. 82-91, jul.-dez 2005, p. 88.

No que tange à atenção às vítimas, a política de combate ao tráfico de pessoas deve ser escorada em garantir a segurança e o bem-estar das vítimas e o bem jurídico a ser tutelado deve ser a incolumidade do ser humano. Para Castilho, antes do Protocolo de Palermo as vítimas ficavam em situação ambígua, como se fossem também criminosas e sem qualquer amparo do Estado. Ao serem liberadas, na maioria dos casos essas pessoas não dispunham de qualquer documento pessoal e, muitas vezes, vagavam sem rumo pelas ruas, tornando-se vítimas outra vez, sendo que dessa vez, vítimas do Estado, em razão de não terem nenhum amparo estatal.⁴⁶

Pessoas traficadas devem ser protegidas não somente contra a retaliação do tráfico, mas também contra a revitimização por parte do governo, incluindo o próprio sistema judicial⁴⁷. A recuperação das vítimas é um processo complexo que exige tempo e apoio altamente especializado. A negligência quanto a esses cuidados pode resultar em severos e permanentes danos psicológicos para as vítimas.⁴⁸ Strake concorda que essas vítimas devam receber tratamentos físicos e psicológicos de profissionais competentes e honestos para que seus traumas e as trágicas consequências do tráfico sejam se não sanados, amenizados.⁴⁹

Capacitar profissionais de diversas áreas para o atendimento às vítimas do tráfico de pessoas, estabelecendo órgãos de denúncias específicas, dando assistência às vítimas e a seus familiares e garantindo proteção e assistência jurídica, social e psicológica, são tarefas fundamentais para que se possa combater este crime e garantir direitos.⁵⁰

O Governo do país de destino da vítima deve durante o período de residência temporária, proporcionar a esta vítima moradia adequada e segura; acesso a serviços de

⁴⁶ VASCONCELOS, Karina Nogueira (coordenadora). Tráfico de pessoas - Pesquisa e diagnóstico do tráfico de pessoas para fins de exploração sexual e de trabalho escravo no Estado de Pernambuco. Recife: Secretária Nacional de Justiça, 2009, p. 54.

⁴⁷ GAATW. Aliança Global Contra Tráfico de Mulheres. Direitos Humanos e Tráfico de Pessoas: Um Manual. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/dados/manuais/a_pdf/manual_trafico_pessoas.pdf>. Acesso em 12 out. 2016.

⁴⁸ DIAS, Claudia Sérvulo da Cunha (Coordenação). Tráfico de pessoas para fins de exploração sexual. Brasília: OIT, 2006, p. 37. Disponível em: <<http://www.justica.sp.gov.br/StaticFiles/SJDC/ArquivosComuns/ProgramasProjetos/NETP/trafico%20de%20pessoas%20para%20fins%20de%20exploracao%20sexual.pdf>>. Acesso em 1 out. 2016.

⁴⁹ BONJOVANI, Mariane Strake. Tráfico internacional de seres humanos. São Paulo: Damásio de Jesus, 2004, p. 53.

⁵⁰ SANTOS, Eloísa Gabriel dos. Tráfico de mulheres: prevenir é garantir direitos. Tráfico de Pessoas uma Abordagem Política. São Paulo: SMM, 2007, p. 50.

saúde e social; aconselhamento na língua de origem; suporte financeiro adequado; oportunidade para emprego, educação e treinamento.⁵¹

Além de providenciar segurança às vítimas, o Governo do país de origem deve providenciar assistência para que elas sejam preparadas no retorno ao seio social e indicar programas de suporte para estas vítimas, de maneira a minimizar os problemas enfrentados por elas na reintegração na comunidade. Estes programas deverão incluir educação e treinamento para oportunidades de trabalho.⁵²

Por fim, as políticas de enfrentamento ao tráfico de pessoas devem discutir também a respeito da reabilitação social das vítimas de exploração, não só para prepará-las psicologicamente, como também para favorecer a sua reintegração fática na sociedade, de forma a impedir que esta vítima seja novamente violentada.⁵³

3.2 DOS PLANOS NACIONAIS DE ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO DE PESSOAS

3.2.1 Do I Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas – I PNETP

O mecanismo de ações públicas previstas na Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas serviu como base para a construção do I Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas – I PNETP, previsto no Decreto nº 5.948, de 2006, a partir de um Grupo de Trabalho interministerial⁵⁴. O objetivo do Plano Nacional foi dar real concretude e efetividade às ações preventivas, repressivas e de atenção às vítimas que

⁵¹ JESUS, Damásio de. Tráfico internacional de mulheres e crianças – Brasil: aspectos regionais e nacionais. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 201.

⁵² JESUS, Damásio de. Tráfico internacional de mulheres e crianças – Brasil: aspectos regionais e nacionais. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 201.

⁵³ VASCONCELOS, Karina Nogueira (coordenadora). Tráfico de pessoas - Pesquisa e diagnóstico do tráfico de pessoas para fins de exploração sexual e de trabalho escravo no Estado de Pernambuco. Recife: SNJ, 2009, p.54. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas/publicacoes/anexos/2008pesquisa_pernambuco.pdf>. Acesso em: 20 out. 2016.

⁵⁴ O Plano Nacional foi elaborado por um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) instituído, no âmbito do Ministério da Justiça, nos termos do Decreto nº 5.948 de 2006 e das Portarias Conjuntas MJ/SPM/SEDH nº 631 e nº 1386, ambas de 2006, e integrado por representantes de diversos órgãos públicos federais, do Ministério Público Federal, do Ministério Público do Trabalho e da sociedade civil organizada, incluindo organizações não-governamentais e organismos internacionais representativos dos recortes temáticos de gênero, infante-juvenil e de combate ao trabalho escravo. A coordenação do GTI ficou a cargo da Secretaria Nacional de Justiça, do Ministério da Justiça, da Secretaria Especial dos Direitos Humanos e da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, as duas últimas da Presidência da República.

consubstanciam a Política Nacional, ao estabelecer propostas, prazos definidos e responsáveis pela execução de cada ação.

O Decreto nº 6.347 de 8 de janeiro de 2008⁵⁵, responsável pela aprovação do I PNETP, também instituiu o Grupo Assessor de Avaliação e Disseminação do Plano em referência, com vigência de 2 anos, de 2008 a 2010, a partir da data da aprovação do Decreto.

A elaboração do I PNETP baseou-se em outros cinco Planos Nacionais que tratam de assuntos afetos ao enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, quais sejam: o Plano Nacional de Enfrentamento à Violência Sexual Infanto-Juvenil, de 2002; o Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo, de 2003; o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, de 2004; o Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Trabalhador Adolescente, de 2004, e o Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária, de 2006.

“O I Plano Nacional estruturou-se em prioridades destinadas ao enfrentamento do problema. Neste sentido é que se destacam:

- 1) “Levantar, sistematizar, elaborar e divulgar estudos, pesquisas, informações e experiências sobre o tráfico de pessoas”. Essa prioridade deve estar implementada a partir do levantamento, sistematização e disseminação de estudos, bem como experiências já existentes sobre o tráfico tanto em âmbito nacional quanto internacional. É imprescindível incentivar projetos de extensão e pesquisas sobre o tráfico nas universidades do país, a fim de que esse tema possa ser visualizado para possibilitar a divulgação do crime, como também dos meios necessários ao combate.
- 2) “Capacitar e formar atores envolvidos direta ou indiretamente com o enfrentamento ao tráfico de pessoas na perspectiva dos direitos humanos”. Essa prioridade, para que possa ser cumprida, deve contar inicialmente com a realização de oficinas e cursos que produzam materiais de referência para profissionais em geral e agentes específicos.
- 3) “Mobilizar e sensibilizar grupos específicos e comunidade em geral sobre o tema do tráfico de pessoas”. Nessa prioridade faz-se necessário viabilizar projetos nos meios artísticos e culturais que possuam um enfoque de enfrentamento do problema do tráfico, além da realização de campanhas em nível nacional a esse respeito. Dessa forma, a sensibilização dos agentes de setores específicos também é importante para que tal prioridade possa ser cumprida com êxito.

⁵⁵ BRASIL. Decreto nº 6.347, de 8 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6347.htm>. Acesso em 23 set. 2016.

4) “Diminuir a vulnerabilidade ao tráfico de pessoas de grupos sociais específicos”. Para o cumprimento dessa prioridade, é importante haver maior participação do Estado e da sociedade para minimizar a vulnerabilidade dos grupos. Para isso, é importante que os mecanismos de acesso a direitos (de forma que possam ser incluídos documentos básicos, inclusive nas comunidades e Municípios que possuam maiores focos de aliciamento das vítimas de tráfico) estejam disponíveis a toda sociedade.

5) “Articular, estruturar e consolidar, a partir dos serviços e redes existentes, um sistema nacional de referência e atendimento às vítimas de tráfico”. Para que a prioridade em questão possa ser executada, é necessário formular e implementar programas permanentes que possuam perspectiva de atendimento voltado aos direitos humanos. Para que esses aspectos sejam atingidos é fundamental que se definam metodologias, além de fluxos de atendimento, procedimentos e responsabilidades nos mais diferentes níveis de complexidade de atenção às vítimas do tráfico.

6) “Aperfeiçoar a legislação brasileira relativa ao enfrentamento ao tráfico de pessoas e crime correlatos”. Para aperfeiçoar a legislação é preciso criar subgrupos com especialistas com vistas à elaboração de propostas intergovernamentais relacionadas ao enfrentamento e combate ao tráfico.

7) “Ampliar e aperfeiçoar o conhecimento sobre o enfrentamento ao tráfico de pessoas nas instâncias e órgãos envolvidos na repressão ao crime e responsabilização dos autores.” Essa prioridade relaciona-se diretamente com a realização de capacitações profissionais na área de segurança pública e de operadores jurídicos nas esferas federal, estadual e municipal.

8) “Fomentar a cooperação entre os órgãos federais, estaduais e municipais envolvidos no enfrentamento ao tráfico de pessoas para atuação articulada na repressão do tráfico de pessoas e responsabilização de seus autores”. Para a implementação dessa prioridade, é fundamental que o intercâmbio das informações entre os órgãos de segurança pública sobre as investigações do crime de tráfico sejam padronizadas e fortalecidas. Para atender essa prioridade, deverá ser promovida a aproximação e a integração entre os órgãos e demais instituições envolvidas no enfrentamento ao tráfico de pessoas.

9) “Criar e aprimorar instrumentos para o enfrentamento ao tráfico de pessoas.” Para executar essa prioridade devem ser desenvolvidos em âmbito nacional diversos mecanismos de repressão ao tráfico, assim como deve-se promover que seus autores sejam devidamente responsabilizados.

10) “Estruturar órgãos responsáveis pela repressão ao tráfico de pessoas e responsabilização de seus agentes”. Para que tais órgãos sejam estruturados é necessário que tanto os recursos humanos quanto as estruturas logísticas das unidades específicas voltadas para o enfrentamento do crime sejam ampliados nas Superintendências Regionais do Departamento de Polícia Federal. Dessa forma, a partir dos órgãos estruturados e da responsabilização dos seus agentes criminosos, torna-se mais fácil dar suporte ao enfrentamento deste problema.

11) “Fomentar a cooperação internacional para repressão ao tráfico de pessoas.” Finalmente, para que essa cooperação possa ser realizada de forma satisfatória devem ser propostos mecanismos que a facilitem tanto de forma bilateral, como também de forma multilateral. Os países devem trabalhar em conjunto nestes mecanismos, a fim de que haja uma repressão eficaz capaz de combater o tráfico.”

O I PNETP tomou por base, para adequar-se à legislação nacional e internacional, os artigos 231 e 231-A do Código Penal, que tratavam, respectivamente, de acordo com a redação da Lei nº 11.106, de 28 de março de 2005, de tráfico internacional e interno de pessoas para fins de prostituição, estendendo-se a outros tipos penais transversos ao tema.

No âmbito internacional, o I PNETP amparou-se no 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, promulgado pelo Decreto nº 5.017, de 12 de março de 2004 e nas diversas Convenções que reconhecem os direitos humanos no plano internacional, das quais o Brasil é Parte.

O I Plano Nacional dialogou ainda com os Tratados e iniciativas desenvolvidas na esfera do Mercado Comum do Sul – MERCOSUL e da Organização dos Estados Americanos – OEA, e com as atividades propostas no âmbito bilateral, a exemplo das Declarações de Cascais e de Brasília, produzidas como resultado das duas etapas do Primeiro Seminário Luso-Brasileiro sobre Tráfico de Pessoas e Imigração Irregular/Illegal, realizado em 2006.

O I Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas impulsionou novas políticas públicas, estratégias e ações referentes à repressão do tráfico e atenção às vítimas. Dessa forma, a partir das discussões sobre o tráfico de pessoas incentivadas pela Política Nacional, ganhou espaço a criação de uma Rede Nacional de Enfrentamento.

3.2.2 Do II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas – II PNETP

Após o I Plano de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, que teve sua vigência até 2010, foi aprovado o II Plano de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas – II PNETP, por meio da Portaria Interministerial nº 634, de 25 de fevereiro de 2013, com o objetivo também de instituir o Grupo Interministerial de Monitoramento e Avaliação do II PNETP. Esse II Plano, diferentemente do antecessor, que teve apenas dois anos para concluir suas prioridades e metas, teve quatro anos de vigência, com conclusão prevista até o final de 2016.

Dentre os órgãos que colaboraram na sua construção estão: pertencente ao Ministério da Justiça: a Secretaria Nacional de Justiça, a Secretaria Nacional de Segurança Pública, o Departamento de Polícia Federal e o Departamento de Polícia Rodoviária Federal. Além destes, também atuaram na construção a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, a Secretaria de Políticas para as Mulheres, a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, a Casa Civil da Presidência da República, a Secretaria-Geral da Presidência da República, os Ministérios da Cultura, da Educação, da Saúde, do Desenvolvimento Agrário, do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, do Planejamento, Orçamento e Gestão, do Trabalho e Emprego, das Relações Exteriores e do Turismo. Além desses órgãos, outros atores governamentais que atuaram na construção foram o Ministério Público do Trabalho, a Procuradoria-Geral da República e o Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais do Ministério Público dos Estados e da União.⁵⁶

Entre as propostas que colaboraram na construção do II Plano de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, destacam-se:⁵⁷

- “A. 12 reuniões de trabalho periódicas e uma oficina de diagnóstico sobre os avanços do I Plano com o GTI;
- B. 3 colóquios em Brasília com especialistas, líderes sociais, agências internacionais, Estados e municípios, e equipes técnicas do sistema de justiça e direitos;
- C. Análises dos compromissos internacionais do governo brasileiro e das pesquisas sobre tráfico de pessoas;
- D. Reuniões bilaterais sobre os PPAs de Ministérios e Secretarias;
- E. Diálogos com a CPI do Senado sobre o tráfico de seres humanos;
- F. Consulta virtual on-line no site do Ministério da Justiça, com participação de 135 pessoas;
- G. 57 plenárias livres com participação de 1.500 pessoas, destas, 20 plenárias foram em países estrangeiros;

⁵⁶ SNJ. II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. Brasília: Ministério da Justiça, 2013, p. 5. Disponível em: <https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/noticias/2013/04/2013-04-08_Folder_IIPNETP_Final.pdf>. Acesso em: 27 set. 2016.

⁵⁷ SNJ. II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. Brasília: Ministério da Justiça, 2013, p. 5. Disponível em: <https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/noticias/2013/04/2013-04-08_Folder_IIPNETP_Final.pdf>. Acesso em: 27 set. 2016.

H. II Encontro Nacional da Rede de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas em Recife.”

Dessa forma, o II Plano, estabelecido para vigorar entre 2013 e 2016, atua de forma mais alinhada ao Protocolo de Palermo do que o I Plano e destaca entre seus objetivos, conforme o artigo 2º da Portaria Interministerial acima citada:⁵⁸

I - Ampliar e aperfeiçoar a atuação de instâncias e órgãos envolvidos no enfrentamento ao tráfico de pessoas, na prevenção e repressão do crime, na responsabilização dos autores, na atenção às vítimas e na proteção de seus direitos;

II - Fomentar e fortalecer a cooperação entre órgãos públicos, organizações da sociedade civil e organismos internacionais no Brasil e no exterior envolvidos no enfrentamento ao tráfico de pessoas;

III - Reduzir as situações de vulnerabilidade ao tráfico de pessoas, consideradas as identidades e especificidades dos grupos sociais;

IV - Capacitar profissionais, instituições e organizações envolvidas com o enfrentamento ao tráfico de pessoas;

V - Produzir e disseminar informações sobre o tráfico de pessoas e as ações para seu enfrentamento; e

VI - Sensibilizar e mobilizar a sociedade para prevenir a ocorrência, os riscos e os impactos do tráfico de pessoas.”

A partir dos objetivos do II PNETP, verifica-se que é necessária a ampliação e aperfeiçoamento da estrutura de atuação de agentes, órgãos e demais atores relacionados ao tráfico de pessoas quanto à prevenção, repressão e responsabilização, além da atenção às vítimas e na proteção de seus direitos.

Dessa forma, visando o alcance dos objetivos até o final do ano corrente destacam-se cinco linhas de operação do II PNETP:⁵⁹

“Linha operativa 1 – Aperfeiçoamento do marco regulatório para fortalecer o enfrentamento ao tráfico de pessoas” – Esta linha de operação visa a elaboração de normas que propiciem o combate ao crime de tráfico de pessoas.

⁵⁸ SNJ. II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. Brasília: Ministério da Justiça, 2013, p. 5. Disponível em: <https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/noticias/2013/04/2013-04-08_Folder_IIPNETP_Final.pdf>. Acesso em: 27 set. 2016.

⁵⁹ SNJ. II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. Brasília: Ministério da Justiça, 2013, p. 6. Disponível em: <https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/noticias/2013/04/2013-04-08_Folder_IIPNETP_Final.pdf>. Acesso em: 27 set. 2016.

“Linha operativa 2 – Integração e fortalecimento das políticas públicas, redes de atendimento e organizações para prestação de serviços necessários ao enfrentamento do tráfico de pessoas” – Esta linha de operação, para ser atendida, deve traçar diversas metas que favoreçam fortalecer os Núcleos de Enfrentamento e demais postos de atendimento, além da aproximação e troca de experiências entre a sociedade civil e órgãos governamentais. Da mesma forma, a segunda linha de operação também busca a transparência para monitorar e avaliar o II Plano. Entre suas metas também estão a ampliação das relações da cooperação independente das fronteiras de forma que capacidades e estruturas possam ser mais fortalecidas. Outra meta é a de criação, financiamento e ampliação de integração dos sistemas nacionais que visam, não apenas o atendimento, mas, também, a reintegração de suas vítimas, além de promover os órgãos competentes visando a ampliação e fortalecimento de seus atores que atuam diretamente com a repressão e responsabilização dos criminosos envolvendo o tráfico de pessoas, além de criar estratégias com estes mesmos fins em operações táticas. Também estão entre suas metas a garantia dos direitos às suas vítimas, ainda que estrangeiros caso vivam no Brasil.

“Linha operativa 3 – Capacitação para o enfrentamento ao tráfico de pessoas” – Nesta linha, suas metas incluem a sensibilização, a conscientização e a capacitação de pessoas e grupos que possuem envolvimento com o enfrentamento ao tráfico de pessoas, principalmente envolvendo pessoas mais vulneráveis e lugares de maior incidência que favoreçam o ilícito.

“Linha operativa 4 – Produção, gestão e disseminação de informação e conhecimento sobre tráfico de pessoas” – Entre as metas da linha de operação 4 estão o desenvolvimento de pesquisas em parceria com a sociedade civil e com as instituições de ensino superior, visando o subsídio de ações e políticas públicas. Também fazem parte das metas dessa linha de operação a realização de boas práticas cujo intuito é a troca de experiências e o aprimoramento de conhecimento entre seus diversos atores, além da criação de um sistema informatizado e atualizado em tempo permanente.

“Linha operativa 5 – Campanhas e mobilização para o enfrentamento ao tráfico de pessoas” – Nessa linha de operação a meta é o desenvolvimento de campanhas que prestem informações de combate e enfrentamento ao tráfico de pessoas.

O II Plano, por meio de suas ações e metas previstas, traça uma intensa articulação entre os diferentes níveis do pacto federativo brasileiro de forma que estas sejam também executadas pelos agentes do governo em relação aos Estados e Municípios. Assim, de forma mais acentuada e relevante que o I PNEPT, o II Plano busca parcerias também externas ao meio governamental em instituições responsáveis pela produção e

disseminação de conhecimento e nos órgãos dos Poderes Judiciário e Legislativo, a fim de que haja ampla cooperação entre os diferentes agentes e espaços de trabalho.⁶⁰

Dessa forma, é necessário que as ações sejam desenvolvidas de forma conjunta envolvendo os vários setores, atores e as políticas públicas existentes para auxiliar o combate e o enfrentamento ao tráfico de pessoas, considerando a sua complexidade e transversalidade. Conforme explicitado no II PNETP, essa cooperação entre os setores fica evidente.⁶¹

Define ainda o II Plano que:

“A Coordenação Tripartite da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, instituída por decreto presidencial, é composta pelo Ministério da Justiça, Secretaria de Políticas para as Mulheres e Secretaria de Direitos Humanos, ambas da Presidência da República”.⁶²

A esse respeito, coube ao II Plano coordenar a gestão estratégica para promover um espaço de participação que envolve todos os setores que lidam com o enfrentamento ao tráfico de pessoas no País. Destaca-se que o II Plano instituiu o Comitê Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas – CONATRAP e definiu para este uma série de competências e atribuições.⁶³

O CONATRAP associa vários organismos voltados ao enfrentamento ao tráfico de pessoas como núcleos e postos de atendimento às vítimas e comitês estaduais, além de convidados pertencentes ao Ministério Público e ao Poder Judiciário, dentre outros. É importante ressaltar que o Grupo Interministerial de Monitoramento e Avaliação do II Plano – GI também foi criado a partir de decreto da Presidência da República e possui, dentre suas finalidades, a de monitorar e avaliar o II PNETP em relação ao cumprimento de ações e metas propostas a serem alcançadas até o final do ano corrente, propor ajustes técnicos

⁶⁰ SNJ. II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. Brasília: Ministério da Justiça, 2013, p. 6. Disponível em: <https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/noticias/2013/04/2013-04-08_Folder_IIPNETP_Final.pdf>. Acesso em: 27 set. 2016.

⁶¹ SNJ. II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. Brasília: Ministério da Justiça, 2013, p. 7. Disponível em: <https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/noticias/2013/04/2013-04-08_Folder_IIPNETP_Final.pdf>. Acesso em: 27 set. 2016.

⁶² SNJ. II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. Brasília: Ministério da Justiça, 2013, p. 7. Disponível em: <https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/noticias/2013/04/2013-04-08_Folder_IIPNETP_Final.pdf>. Acesso em: 27 set. 2016.

⁶³ SNJ. II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. Brasília: Ministério da Justiça, 2013, p. 6. Disponível em: <https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/noticias/2013/04/2013-04-08_Folder_IIPNETP_Final.pdf>. Acesso em: 27 set. 2016.

e também de prioridades, além de participar na coleta e disseminação de informações entre os órgãos de implementação e a sociedade. Destaca-se da mesma forma que órgãos governamentais, ou não, trabalharão em conjunto e de forma parceira ao Grupo Assessor.⁶⁴

O Ministério da Justiça, por meio da Secretaria Nacional de Justiça, em parceria com o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime – UNODC, apresentou em 2015, após os dois primeiros anos de execução, o balanço do II PNETP, a partir de diversas análises e avaliação sobre o funcionamento do sistema de monitoramento, bem como, o progresso das 115 metas e 14 atividades incluídas no II Plano⁶⁵. Essa avaliação teve por objetivo primordial a adoção de estratégias que auxiliam a execução do Plano atualmente vigente. Assim, a primeira análise foi considerada positiva tendo atingido 81,8% de média de aproveitamento⁶⁶.

No tocante à avaliação da atuação dos dois Planos Nacionais de Enfrentamento verifica-se que o segundo Plano, obteve maior alcance no cumprimento de suas metas e ações propostas considerando o seu prazo maior de execução, o que demonstra maior efetividade em relação ao primeiro Plano. No segundo Plano, a maior articulação entre os vários atores contribui para o aprimoramento dos próximos planos nacionais.

Em 06 de outubro de 2016, foi sancionada a Lei nº 13.344, que tem por objeto o enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil. Analisar a avaliação de impacto legislativo é o ponto central dessa pesquisa, a ser desenvolvido no capítulo a seguir.

⁶⁴ SNJ. II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. Brasília: Ministério da Justiça, 2013, p. 6. Disponível em: <https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/noticias/2013/04/2013-04-08_Folder_IIPNETP_Final.pdf>. Acesso em: 27 set. 2016.

⁶⁵ ONU. Brasil alcança resultados positivos no enfrentamento ao tráfico de pessoas. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/onu-brasil-alcanca-resultados-positivos-no-enfrentamento-ao-traffic-de-pessoas/>>. Acesso em: 30 out. 2016.

⁶⁶ Avaliação sobre o progresso do II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (II PNETP). Disponível em: <<http://pt.slideshare.net/justicagovbr/avaliacao-sobre-o-progresso-do-ii-plano-nacional-de-enfrentamento-ao-traffic-de-pessoas-ii-pnetp>>. Acesso em: 30 out. 2016.

4. A LEI DE ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO DE PESSOAS – LEI Nº 13.344/16: HISTÓRICO, PROCESSO LEGISLATIVO E ANÁLISE DO IMPACTO LEGISLATIVO

No Brasil há um número exorbitante de normas: mais de 13 mil leis, 8 mil decretos e inúmeras Medidas Provisórias editadas constantemente⁶⁷, apenas no âmbito federal, além da Constituição Federal, dos diversos Códigos e das legislações estaduais e municipais. Em meio a todo esse arcabouço de normas, algumas são ineficazes e ineficientes. Muitas “não pegam” e tantas outras acabam mais por prejudicar do que facilitar a vida dos brasileiros, gerando gastos desnecessários, políticas públicas e programas governamentais equivocados. Ao final, em muitos casos, o saldo do cálculo de custo/benefício acaba sendo negativo.

Diante desse contexto, a pesquisa propõe-se a examinar a Avaliação de Impacto Legislativo da recém sancionada Lei nº 13.344, de 06 de outubro de 2016, intitulada Lei de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. O estudo da eficácia, por sua vez, significa verificar se a norma atinge a finalidade a que se destinava, pois, sob o ponto de vista social, foi idealizada para solucionar o motivo que a gerou. Uma lei é eficaz quando cumprida a sua função social.⁶⁸

Considerando que norma em questão esteve no período de *vacatio legis* até o dia 21/11/16, ressalta-se que, diante da complexidade do tema, que envolve questões sociais, culturais, políticas e de Direitos Humanos, a análise da eficácia poderá ser melhor apurada ao longo do tempo; daí a necessidade de analisar o parâmetro da eficiência na sua análise de impacto legislativo.

Será que ao se propor e aprovar essa norma houve uma avaliação criteriosa em relação aos custos/benefícios? Analisaram-se as implicações econômicas para a equidade e justiça social? Ou ainda, houve análise jurídica da legislação? Essas são questões que devem ser verificadas em qualquer estudo de avaliação de impacto legislativo, segundo Fernando B. Meneguim.⁶⁹

⁶⁷ BRASIL. Legislação. Disponível em: <<http://www.planalto.br/acervo/legislacao>>. Acesso em: 30 set. 2016

⁶⁸ FLORES, Paulo R. M. Thompson. Direito Civil: Parte Geral: das pessoas, dos bens e dos fatos jurídicos. Brasília: Gazeta Jurídica, 2013, p. 631.

⁶⁹ MENEGUIM, Fernando B. Avaliação de impacto legislativo no Brasil. Centro de Estudos da Consultoria do Senado. Textos para Discussão 70. Março/2010. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-70-avaliacao-de-impacto-legislativo-no-brasil>>. Acesso em 15 nov. 2016.

4.1 O HISTÓRICO DO MARCO LEGAL DO ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO DE PESSOAS NO BRASIL - A LEI Nº 13.344, DE 06 DE OUTUBRO DE 2016

Para a compreensão da Lei do Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, será necessário percorrer o histórico da tramitação do Projeto de Lei do Senado nº 479, de 2012, de autoria da Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal destinada a investigar o tráfico nacional e internacional de pessoas no Brasil.

A CPI do Tráfico de Pessoas do Senado Federal, instalada em 27/04/2011, apresentou seu Relatório Final em dezembro de 2012⁷⁰, foi destinada a investigar o tráfico nacional e internacional de pessoas no Brasil, suas causas e consequências, rotas e responsáveis, no período de 2003 e 2011, compreendido na vigência da Convenção de Palermo⁷¹.

O PLS nº 479, de 2012, foi aprovado em março de 2014 pelo Plenário do Senado Federal, em regime de urgência, com as seguintes inovações:

- a) Pelo texto, ficou tipificado o tráfico de pessoas, sujeito à pena de quatro a oito anos de prisão, além de multa;
- b) O projeto previu, ainda, a oferta de seguro-desemprego às vítimas do tráfico submetidas a condições análogas às de escravo ou à exploração sexual;
- c) Pela proposta, os presos por tráfico de pessoas só teriam direito à liberdade condicional depois de cumpridos dois terços da pena, assim como acontece atualmente com presos por crime hediondo, tortura e tráfico de drogas;
- d) Em relação ao atendimento às vítimas, preconizou como fundamental a disponibilização de acolhimento em abrigo adequado, além de ofertar o acesso à saúde, assistência jurídica e social, e

⁷⁰ O documento conclui pela apresentação de um projeto de lei que procura adequar a valoração dada pela lei penal brasileira ao crime de tráfico de pessoas aos termos da Convenção de Palermo, das Nações Unidas, contra o crime organizado transnacional, ratificado pelo Brasil em 2003. De acordo com o relatório, uma das falhas da legislação vigente é vincular o tráfico de pessoas exclusivamente à exploração sexual, deixando de lado, por exemplo, os casos ligados à remoção de órgãos ou ao trabalho escravo.

⁷¹ Desde abril de 2011, foram realizadas oitivas e audiências públicas para apurar denúncias de tráfico de pessoas em Manaus (AM), Salvador (BA), Belém (PA), São Paulo (SP), Rio de Janeiro (RJ), Natal (RN) e Goiânia (GO). Graças ao trabalho da CPI, vieram a público casos como o da adoção ilegal de cinco crianças de uma mesma família da cidade de Monte Santo, na Bahia.

e) Outras áreas como a educação, turismo, trabalho, assistência social, acesso à justiça, ao desenvolvimento rural e à segurança pública.

O projeto teve a importante atribuição de adequar a legislação brasileira às modalidades de tráfico de pessoas previstas no Protocolo de Palermo, quais sejam, a exploração sexual, a exploração laboral e a remoção de órgãos, além de recepcionar modalidades novas de tráfico humano, como para fins de qualquer tipo de servidão e de adoção ilegal⁷². Ressalte-se que a legislação até então limitava-se a tipificar o tráfico de pessoas como o de mulheres para fins de exploração sexual e o tráfico de crianças.

Um dos aspectos mais importantes da proposta original era dar maior atenção à vítima, com a possibilidade de concessão de residência permanente, independentemente de colaboração com a Justiça, inclusive com a possibilidade de alcançar familiares próximos ou que dependessem economicamente da vítima.

Encaminhado à Câmara dos Deputados em abril de 2014, o Projeto retornou ao Senado Federal sob a forma do Substitutivo da Câmara dos Deputados, o SCD nº 2, de 2015, que fez várias alterações no texto aprovado no Senado Federal (PLS nº 479, de 2012). Entre elas, destacam-se:

a) previsão de vários recursos de investigação para o Ministério Público e o delegado de polícia no crime de tráfico de pessoas e crimes conexos, como acesso a dados de viagens, registros de ligações telefônicas e de acesso a aplicações da internet;

b) aumento da pena para o crime de redução à condição análoga à de escravo, bem como agravação da pena por motivo de orientação sexual;

c) criminalização da conduta de realizar modificações corporais sem consentimento da vítima por profissional não habilitado;

d) menção às células no crime de remoção de tecidos, órgãos ou partes do corpo de pessoa;

⁷²Art. 11. O Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), passa a vigorar acrescido do seguinte artigo 149-A:

“Tráfico de Pessoas

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- qualquer tipo de servidão;

IV- adoção ilegal; ou

V- exploração sexual.

e) estabelecimento de regras para a contratação de atletas e de modelos e manequins.

O SCD nº 02, de 2015, ainda suprimiu as propostas do Senado Federal relativas ao seguro-desemprego para vítimas do tráfico de pessoas e vinculou a concessão de visto ou residência permanente a vítimas estrangeiras à situação de refugiado. O SCD pareceu perder de vista, em alguns momentos, o espírito da proposta original.

O art. 6º do SCD nº 02, de 2015, trata da proteção e atendimento à vítima de tráfico de pessoas. No seu inciso II, estabelece "acolhimento em abrigo provisório". Contudo, a versão do Senado definia "acolhimento e abrigo provisório", texto melhor redigido, pois abrange outras formas de acolhimento.⁷³

No art. 7º, o Substitutivo da Câmara altera significativamente a proposta original. Nas alterações oferecidas ao Estatuto do Estrangeiro, havia a definição de uma medida protetiva às vítimas estrangeiras do tráfico: a residência permanente, independentemente de colaboração com a Justiça, inclusive com a possibilidade de alcançar familiares próximos ou que dependam economicamente da vítima.

O texto da Câmara restringe o acesso a essa tutela, e vincula a situação jurídica da vítima do tráfico de pessoas à situação do refugiado. No entanto, nem sempre a vítima do tráfico atenderá aos critérios legais para ser considerada um refugiado.

Por fim, o texto do substitutivo cria o Cadastro Nacional de Traficantes de Seres Humanos no art. 809-A. Entendeu-se que, nesse aspecto, a redação final do Senado atenderia de forma mais efetiva os fins almejados na Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, uma vez que autorizou a criação, pelo Poder Público, de um sistema de informações destinado à coleta e gestão de dados.

A proposta do Substitutivo continha conteúdo aberto, sem especificar quem seriam os responsáveis pela criação e manutenção do Cadastro. Reitera-se que o texto correspondente do Senado (art. 9º) favorecia a gestão pública nos pedidos de criação e evolução de sistemas de informações.

Retornando o texto ao Senado, no dia 13 de setembro de 2016, por acordo em Plenário, conduzido pela Senadora Vanessa Grazziotin, foi restabelecido o texto original

⁷³ Cumpre esclarecer que abrigo provisório é uma das soluções possíveis de atendimento às vítimas, mas não a única.

aprovado no Senado (PLS nº 479, de 2012), em vez do substitutivo da Câmara dos Deputados (SCD nº 02, de 2015). Aprovado aquele, seguiu para sanção presidencial.

O Presidente da República, Michel Temer, sancionou a Lei nº 13.344, de 06 de outubro de 2016, publicada no DOU de 07 de outubro de 2016, norma que adapta a legislação brasileira ao Protocolo de Palermo, do qual o Brasil é signatário.

A Lei do Tráfico de Pessoas elenca em seu artigo 2º o rol de princípios que devem nortear a aplicação da política de enfrentamento ao tráfico de pessoas:

Art. 2o O enfrentamento ao tráfico de pessoas atenderá aos seguintes princípios:

I - respeito à dignidade da pessoa humana;

II - promoção e garantia da cidadania e dos direitos humanos;

III - universalidade, indivisibilidade e interdependência;

IV - não discriminação por motivo de gênero, orientação sexual, origem étnica ou social, procedência, nacionalidade, atuação profissional, raça, religião, faixa etária, situação migratória ou outro status;

V - transversalidade das dimensões de gênero, orientação sexual, origem étnica ou social, procedência, raça e faixa etária nas políticas públicas;

VI - atenção integral às vítimas diretas e indiretas, independentemente de nacionalidade e de colaboração em investigações ou processos judiciais;

VII - proteção integral da criança e do adolescente.

O texto inclui no Código Penal o crime de tráfico de pessoas, tipificado pelas ações de agenciar, aliciar, recrutar, transportar, transferir, comprar, alojar ou acolher pessoa mediante grave ameaça, violência, coação, fraude ou abuso, com a finalidade de remover órgãos, tecidos ou parte do corpo, submetê-la a trabalho em condições análogas à de escravo, qualquer tipo de servidão, adoção ilegal ou exploração sexual.

A pena prevista é de quatro a oito anos de prisão, além do pagamento de multa. A punição pode ser aumentada caso o crime seja cometido por funcionário público ou contra crianças, adolescentes e idosos. A penalidade também pode ser agravada caso a vítima seja retirada do território nacional.

A lei prevê a criação de políticas públicas interdisciplinares que envolvam profissionais de saúde, educação, trabalho, segurança pública, justiça e desenvolvimento rural como medidas para a prevenção de novos casos de tráfico de pessoas. Outras formas

de prevenção dos crimes, conforme o texto da lei, são campanhas socioeducativas e de incentivo a projetos sociais de enfrentamento ao tráfico de pessoas.

O texto também estabelece a cooperação entre órgãos dos sistemas de Justiça e segurança nacionais e internacionais e a criação de um banco com dados de infratores e vítimas de tráfico, a fim de evitar novas ocorrências. O acolhimento e abrigo provisório para as vítimas e benefícios de ordem jurídica, social e de saúde também estão previstos.

Pela nova lei, o Dia Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas será lembrado, anualmente, em 30 de julho.

4.2 A AVALIAÇÃO DE IMPACTO LEGISLATIVO DO MARCO LEGAL DO ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO DE PESSOAS - A LEI Nº 13.344, DE 06 DE OUTUBRO DE 2016

Neste item, serão analisadas as motivações que integram a avaliação legislativa ao processo de criação da Lei nº 13.344, de 06 de outubro de 2016, considerando a importância dessa norma, bem como os custos e os benefícios que ela irá gerar.

A Avaliação de Impacto Legislativo agrega-se a área do conhecimento da Legística ou Legisprudência que é o estudo de como produzir as leis a partir de métodos e sistemas com a finalidade de aperfeiçoar a qualidade das mesmas.⁷⁴

Segundo Fernando Meneguim,

“A Legística oferece uma série de técnicas e ferramentas para criar leis necessárias e adequadas aos fins a que se destinam. Dentre essas ferramentas, destacam-se: as avaliações legislativas, realizadas antes ou depois da implementação da lei, com o fim de antecipar o seu impacto ou verificar sua efetividade; as consultas à sociedade, realizadas com o objetivo de assegurar a transparência do processo e a ampliação da participação, em benefício da eficácia e da efetividade da lei; e a utilização de técnicas aprimoradas de redação legislativa, desenvolvidas com o fim de garantir a clareza e a coerência da norma.”⁷⁵

⁷⁴ALMG. Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais. Congresso Internacional de Legística: Qualidade da Lei e Desenvolvimento. Belo Horizonte, 2007, p. 45. Disponível em: <<https://dspace.almg.gov.br/xmlui/bitstream/handle/11037/9/123456789-9.pdf?sequence=3>>. Acesso em: 13 nov. 2016.

⁷⁵MENEGUIM, Fernando Boarato. Avaliação de Impacto Legislativo no Brasil. Núcleo de Estudos e Pesquisas / CONLEG / Senado (Texto para discussão nº 70). Brasília: 2010, p. 7. Disponível em: <<http://www.senado.leg.br/estudos>>. Acesso em: 28 set. 2016.

A Legística, de acordo com os ensinamentos de Natasha Salinas⁷⁶, pode ser dividida em dois ramos: a) Material ou Metódica da Legislação, que se destina a desenvolver as metodologias para cada uma das etapas do processo de criação das normas jurídicas e a b) Formal, que sistematiza a redação e comunicação legislativas.

O objetivo central deste tópico será propor a avaliação legislativa, sob o enfoque da eficiência da lei, que integra a Legística Material da Lei de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. Consoante leciona o Professor Meneguim⁷⁷:

Entende-se, assim, que a avaliação legislativa deve examinar se a legislação será: **efetiva**, ou seja, se o comportamento adotado pelos destinatários da norma estará de acordo com o esperado; **eficaz**, no sentido de que o texto legal deve estar formulado para que os objetivos sejam alcançados; e **eficiente**, isto é, se os benefícios oriundos da lei compensarão os custos impostos por ela, além de serem os menores possíveis. (grifo nosso)

Nesse contexto, a avaliação de impacto legislativo busca apresentar ao legislador subsídios para que estes optem pelos melhores projetos para a sociedade, partindo de escolhas economicamente eficientes e propósitos resumidos por Nuno Garoupa⁷⁸:

- a) Contextualização jurídica e análise jurídica da legislação;
- b) Análise custo-benefício;
- c) Análise econômica complementar com implicações para equidade e justiça social.

A avaliação de impacto legislativo pode ser equiparada a uma análise econômica da legislação, se analisarmos a teoria comportamental inspirada na Economia, como explicam Cooter & Ulen⁷⁹, no sentido de prever a reação das pessoas diante dos dispositivos da lei, já que todos os indivíduos respondem a incentivos.

⁷⁶ SALINAS, Natasha Schmitt Caccia. Avaliação Legislativa no Brasil: um estudo de caso sobre as normas de controle das transferências voluntárias de recursos públicos para entidades do terceiro setor. Dissertação de Mestrado em Direito. Faculdade de Direito/Universidade de São Paulo: 2008. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2139/tde-31032009-153959/pt-br.php>>. Acesso em 12 nov. 2016.

⁷⁷ MENEGUIM, Fernando Boarato. Avaliação de Impacto Legislativo no Brasil. Núcleo de Estudos e Pesquisas / CONLEG / Senado (Texto para discussão nº 70). Brasília: 2010. Disponível em: <<http://www.senado.leg.br/estudos>>. Acesso em: 28 set. 2016.

⁷⁸ GAROUPA, Nuno. Limites ideológicos e morais à avaliação econômica da legislação. *Cadernos de Ciência de Legislação*, nº 42/43, jan/jun/2006. Oeiras/Portugal: Instituto Nacional de Administração.

⁷⁹ COOTER, R; ULEN, T. *Law and Economics*. 5. ed. Boston: Pearson/Addison Wesley: 2008.

A preocupação em garantir que as leis sejam justas, modernas, simples e eficientes está presente em países desenvolvidos. Na Inglaterra, Estados Unidos e União Europeia, a avaliação do impacto legislativo é considerada prioritária⁸⁰.

No Brasil, este tipo de análise ainda está em fase inicial. No Poder Legislativo e, especialmente, no Poder Executivo, esta avaliação é, por vezes, negligenciada antes da edição de Medidas Provisórias ou da apresentação de Projetos de Lei, mesmo porque “ não há um modelo sistemático para avaliação das proposições, tampouco o assunto é abordado com frequência na literatura acadêmica, tanto jurídica quanto econômica”⁸¹

Para realizar a avaliação de impacto legislativo é preciso seguir alguns passos. Primeiro, definir o problema e a indicação dos agentes relacionados à questão ou afetados por ela. Nesse caso, seria toda a sociedade e as próprias instituições estatais. Em uma situação ideal, em que fosse possível demonstrar a real necessidade da intervenção estatal-legislativa, seria preciso construir um cenário-base para se avaliar as opções de medidas mais eficazes. Em seguida, é preciso analisar o objetivo, as opções para atingi-lo, o arcabouço jurídico, os impactos sociais da legislação em debate e a análise de custo-benefício.⁸²

O tráfico de pessoas é um crime organizado multidimensional que atinge quase todos os países e cerca de 21 milhões de pessoas no mundo, segundo estimativas da Organização Internacional do Trabalho – OIT⁸³, dentre elas um expressivo número de brasileiros, vítimas tanto do tráfico internacional, como do tráfico interno, conforme expressado anteriormente. A partir dessa informação, realizar-se-á a análise a seguir.

⁸⁰ MENEGUIN, Fernando Boarato. Avaliação de Impacto Legislativo no Brasil. Núcleo de Estudos e Pesquisas / CONLEG / Senado (Texto para discussão nº 70). Brasília: 2010. Disponível em: <<http://www.senado.leg.br/estudos>>. Acesso em: 28 set. 2016.

⁸¹ MENEGUIN, Fernando Boarato. Avaliação de Impacto Legislativo no Brasil. Núcleo de Estudos e Pesquisas / CONLEG / Senado (Texto para discussão nº 70). Brasília: 2010, p. 6. Disponível em: <<http://www.senado.leg.br/estudos>>. Acesso em: 28 set. 2016.

⁸² MENEGUIN, Fernando Boarato. Avaliação de Impacto Legislativo no Brasil. Núcleo de Estudos e Pesquisas / CONLEG / Senado (Texto para discussão nº 70). Brasília: 2010. Disponível em: <<http://www.senado.leg.br/estudos>>. Acesso em: 28 set. 2016.

⁸³ OIT. Trabalho Forçado. Disponível em: <<http://www.ilo.org/brasil/temas/trabalho-escravo/lang-pt/index.htm>>. Acesso em 24 set. 2016.

4.2.1 Estudo de caso: Lei nº 13.344, de 06 de outubro de 2016

A. Qual o problema a Lei de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas pretende atacar/resolver?

A Lei de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas⁸⁴, de autoria da CPI do Senado Federal sobre o Tráfico de Pessoas de 2011⁸⁵, dispõe sobre a prevenção e repressão ao tráfico interno e internacional de pessoas e medidas de atenção às vítimas, além de introduzir, modificar e revogar dispositivos de lei.

O problema que a lei se propõe a resolver é a adequação da legislação brasileira ao Tratado Internacional que rege a matéria de tráfico de pessoas (Protocolo de Palermo), do qual o Brasil é signatário desde março de 2004. Diante das lacunas até então existentes na legislação pátria, apenas uma modalidade de tráfico humano (exploração sexual) estava tipificada⁸⁶ e apta a gerar punição por tráfico de pessoas.

Colateralmente, a lei, ao introduzir outras modalidades de tráfico de pessoas, como exploração para fins de trabalho escravo⁸⁷ e remoção de órgãos e tecidos⁸⁸, pretende solucionar o problema da impunidade em relação a esses tipos penais, tendo em vista os Princípios da Legalidade, Taxatividade e Anterioridade da lei penal.

Essa é a disposição da lei de tráfico de pessoas tendente a solucionar o problema antes existente:

“Art. 13. O Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), passa a vigorar acrescido do seguinte art. 149-A:
“Tráfico de Pessoas

⁸⁴ BRASIL. Lei nº 13.344, de 6 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). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13344.htm>. Acesso em: 7 out. 2016.

⁸⁵ SENADO FEDERAL. CPITRAFPE - CPI Tráfico Nacional e Internacional de Pessoas no Brasil - 2011. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/comissoes/comissao?0&codcol=1551>>. Acesso em: 07 out. 2016.

⁸⁶ O Código Penal previa em seus artigos 231 e 231-A, respectivamente, o Tráfico internacional de pessoa para fim de exploração sexual e o Tráfico interno de pessoa para fim de exploração sexual. Esses dispositivos foram revogados pela Lei de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas.

⁸⁷ Na legislação vigente, o único dispositivo que se aproxima do trabalho forçado escravo é o artigo 149 do Código Penal cujo tipo é Redução à condição análoga à de escravo.

⁸⁸ Na legislação brasileira, apenas a Lei de Transplantes (Lei nº 9.434, de 04 de fevereiro de 1997) trata da remoção de órgãos, tecidos e partes do corpo humano para fins de transplante e tratamento, não dispendo sobre o tráfico humano.

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.”

B. Quais os objetivos da lei?

Em síntese, a Lei de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas visa contemplar os três eixos descritos no Protocolo de Palermo e na Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de pessoas de 2006. Assim, os objetivos da lei compreendem: a) a prevenção ao tráfico de pessoas no sentido de evitar a ocorrência do crime no território nacional; b) repressão ao tráfico de pessoas, visto que o crime já foi perpetrado, visando punir o agente causador da ilicitude e, c) atenção às vítimas, no sentido de garantir proteção, reinserção social e ao mercado de trabalho e acesso a outras políticas públicas.

O primeiro objetivo leva em consideração que muitas pessoas são atraídas para o tráfico por completa desinformação, ingenuidade ou porque foram iludidas por falsas promessas, sempre em busca de melhores oportunidades de vida, alimentando um sonho de atingir a estabilidade financeira. Desse modo, a prevenção ao tráfico de pessoas evitará que muitos brasileiros que se encontram em situação de vulnerabilidade sejam vítimas do tráfico.

A repressão ao tráfico de pessoas diminuirá a sensação de impunidade, já que mais modalidades de tráfico estarão abarcadas, o que não acontecia até então na legislação

brasileira. Ademais, a repressão deverá se estender aos crimes correlatos ao tráfico de pessoas.

O terceiro objetivo tem o compromisso de atender e dar assistência às vítimas que são desumanizadas pelo tráfico ao serem reduzidas à categoria de coisas. Propiciar atenção, acolhimento, respeito à dignidade humana e acesso a políticas de saúde, emprego e demais necessidades específicas fazem parte desse objetivo.

C. Quais as opções/alternativas disponíveis para atingir os objetivos colimados pela proposição?

C.1) a prevenção ao tráfico de pessoas que, de acordo com o artigo 4º da Lei, dar-se-á por meio:

“Art. 4º A prevenção ao tráfico de pessoas dar-se-á por meio:
I - da implementação de medidas intersetoriais e integradas nas áreas de saúde, educação, trabalho, segurança pública, justiça, turismo, assistência social, desenvolvimento rural, esportes, comunicação, cultura e direitos humanos;
II - de campanhas socioeducativas e de conscientização, considerando as diferentes realidades e linguagens;
III - de incentivo à mobilização e à participação da sociedade civil; e
IV - de incentivo a projetos de prevenção ao tráfico de pessoas.”

C.2) a repressão ao tráfico de pessoas, presente no artigo 5º da Lei:

“Art. 5º A repressão ao tráfico de pessoas dar-se-á por meio:
I - da cooperação entre órgãos do sistema de justiça e segurança, nacionais e estrangeiros;
II - da integração de políticas e ações de repressão aos crimes correlatos e da responsabilização dos seus autores;
III - da formação de equipes conjuntas de investigação.”

C.3) a atenção às vítimas de tráfico de pessoas⁸⁹, que se dá por meio da proteção e do atendimento, conforme o artigo 6º da Lei:

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

⁸⁹ As vítimas, segundo o artigo 1º da Lei, podem ser brasileiras ou estrangeiras, desde que situadas no território nacional, ou brasileiras no exterior.

- 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.”

D. Qual o arcabouço jurídico/legislação/limites legais que envolvem o tema?

No plano infralegal, tanto a Política Nacional quanto os I e II Planos Nacionais de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas tratam do tema. Ademais, o Código Penal Brasileiro recepcionou apenas disposições acerca do tráfico de pessoas para fins de exploração sexual, o que gerou lacunas na lei. A edição da Lei do Tráfico de Pessoas preencheu essas lacunas ao tipificar no Código Penal as demais modalidades de tráfico descritas no Protocolo de Palermo. Satisfeitas essas condições, bem como reformuladas as medidas já existentes, a legislação atual fornece o suporte necessário ao arcabouço jurídico para, efetivamente, enfrentar o tráfico de pessoas.

E. Quais os impactos econômico-sociais da aprovação da proposição?

Há que se ressaltar que a matéria está inserida numa política pública que é a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, o que implica na necessidade de alocação de recursos para a efetiva implementação das ações propostas pelo Marco Legal, ao se realizarem as discussões para a proposição da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e da Lei Orçamentária Anual – LOA.

A Lei prevê diversas ações que demandarão o dispêndio de recursos públicos para a realização de ações como campanhas, oficinas, cursos de capacitação, acolhimento às vítimas, construção de abrigos de acolhimento provisório etc.

Considerando a multisetorialidade do tráfico de pessoas, destaca-se que os Estados, Municípios e o Distrito Federal também serão impactados economicamente, pois parte das políticas propostas são de corresponsabilidade desses entes.

Porém, a matéria vai além do orçamento, pois a análise do critério de eficiência da lei significa verificar se esta propicia o aumento do bem estar social da comunidade.

Sabe-se que o tráfico de pessoas movimentam altíssimas cifras que, em parte, acabam sendo destinadas às vítimas ou às suas famílias, seja por causa da exploração sexual, seja por causa do comércio ilegal de órgãos. Esse ciclo vicioso alimenta as rotas de exploração e perpetua o silêncio dessas famílias.

Os impactos sociais da Lei são de grande relevância para toda a sociedade brasileira por propiciar o resgate da dignidade para as pessoas que foram vítimas do tráfico, assim como, por meio da prevenção, milhares de brasileiros(as) não se submeterão a condições de vida degradantes, nem terão seus direitos ameaçados ou violados, como a liberdade, a intimidade e até mesmo a vida.

A política de atenção às vítimas, segundo a Lei, prestará assistência jurídica, social, de trabalho e emprego e de saúde, além de suas necessidades específicas, especialmente em relação a questões de gênero, orientação sexual, religião, dentre outras.

Outro importante impacto social diz respeito ao cuidado contra a revitimização no atendimento e nos procedimentos investigatórios e judiciais, devendo os agentes públicos e os atores da sociedade civil que atuam na Rede de Combate priorizar o atendimento humanizado àqueles que passaram por processo de verdadeira coisificação do ser humano.

Do ponto de vista social, haverá uma sensibilização da sociedade no sentido de despertar o seu olhar para um crime que, muitas vezes, desenvolve-se de forma invisível. A partir da transmissão de conhecimentos, seja por meio de oficinas ou campanhas publicitárias, os diversos atores sociais passam a ser multiplicadores em suas comunidades, bairros, escolas, igrejas, etc.

Portanto, serão vislumbrados grandes impactos sociais a partir da vigência da Lei em questão.

F. Comparação das alternativas aventadas (análise de custo x benefício)

Levando-se em consideração que o número oficial de vítimas traficadas⁹⁰ é baixo e, considerando os impactos econômicos gerados pela Lei, à primeira vista, a relação custo-benefício para a Administração Pública seria desequilibrada por gerar uma despesa alta em relação ao número de beneficiários.

Contudo, a análise de uma política pública não deve cingir-se tão somente ao aspecto quantitativo, mesmo porque os relatórios emitidos pelos órgãos governamentais e organismos internacionais apontam para a subnotificação⁹¹ de casos.

Há que se vislumbrar os impactos sociais positivos advindos da lei que, dentre outras vantagens, irá tornar mais realística a interpretação dos dados, por meio da sistematização de metodologias de coleta de informações.

Ademais, a lei se propõe a inserir o Estado brasileiro numa rede de cooperação internacional de repressão ao tráfico de pessoas, a fim de não só compartilhar experiências, mas também o desbaratamento de redes criminosas internacionais.

⁹⁰ Conforme consta no "Relatório Nacional sobre Tráfico de Pessoas: Consolidação dos dados de 2005 a 2011", o número de vítimas de tráfico de pessoas (para fins de exploração sexual, trabalho escravo e outras formas de exploração) nesse período, segundo o Ministério das Relações Exteriores, foi de 475 pessoas.

⁹¹ SNJ. Ministério da Justiça. Relatório Nacional sobre Tráfico de Pessoas: Consolidação dos dados de 2005 a 2011, p. 3, 14-18. Disponível em: <https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/noticias/2013/04/2013-04-08_Publicacao_diagnostico_ETP.pdf>. Acesso em 17 nov. 2016.

5. CONCLUSÃO

O tráfico de pessoas, considerado a escravidão moderna, é um fenômeno complexo e multidimensional que atinge a sociedade contemporânea; também diz respeito ao Estado enquanto instância política e responsável pela formulação e implementação de políticas públicas e de ações de combate ao tráfico; às instituições educativas e de pesquisa responsáveis pela produção de conhecimento neste campo; às instituições da sociedade civil organizada, que se articulam na formação de redes de apoio às vítimas.

O tráfico de pessoas, que por si só, é um crime com alto potencial violador dos direitos humanos, não deve ser analisado unicamente como crime; trata-se, antes de tudo, de uma questão social e de degeneração de valores sociais que violam, sobretudo, os direitos humanos.

Ademais, o tráfico humano se completa através de uma estrutura tridimensional composta pela vítima – aliciador – mercado de clientes, de modo que a atenção a apenas um ou dois desses pilares não irá combater eficazmente essa mazela da sociedade, nem expurgá-la da agenda global.

A prática do tráfico está contemplada na visão de objetivação dos indivíduos. Estes tornam-se “coisa” que podem ser usados, comercializados e apropriados como mercadoria. Nesse sentido a mercantilização das pessoas alimenta o tráfico e faz dele um negócio que tem na vulnerabilidade dos sujeitos o seu ponto de sustentação. Não se pode desconsiderar o tráfico de um modelo de sociedade e de relações socioeconômicas marcadas pela ótica neoliberal que acentuam cada vez mais a exclusão social.

A pesquisa procurou identificar a dinâmica do tráfico de pessoas visando associá-lo à vulnerabilidade social e à fragmentação dos Direitos Humanos. Apresentou, ainda, o panorama infralegal que normatiza o fenômeno, presente na Política Nacional e nos dois Planos Nacionais de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. Por fim, adentrou-se no cenário da Lei de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, sancionada em 06 de outubro de 2016.

Recobra-se o objetivo central desse trabalho de conclusão de curso, qual seja, o de examinar a avaliação de impacto legislativo da Lei nº 13.344, de 2016 e, nesse sentido, verificou-se que a referida lei gera um impacto positivo no ordenamento jurídico brasileiro, por ser útil, eficiente e eficaz com relação aos objetivos para os quais ela foi elaborada.

A lei visa preencher a lacuna existente na legislação brasileira, até então não adaptada ao Protocolo de Palermo, e nortear a Administração Pública na implementação

de ações tendentes a acolher os três eixos básicos de atuação: a prevenção, a repressão e o atendimento às vítimas. Realizada a avaliação de impacto da lei, esse é o primeiro ponto favorável à mesma.

A avaliação de impacto legislativo verificou ainda outros pontos relevantes:

- a) A lei inicia uma nova fase na política pública brasileira de enfrentamento ao tráfico de pessoas;
- b) No artigo 2º da lei, o legislador explicita os princípios que deverão guiar e embasar a política pública a ser desdobrada em ações;
- c) A lei nº 13.344, de 06 de outubro de 2016 promove a corresponsabilidade dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, de modo que todas as instâncias políticas que integram o Estado brasileiro estarão engajadas, juntamente com a União, no enfrentamento eficaz do tráfico de pessoas; assim, caberá a todos os entes a realização de ações concretas como oficinas de treinamento para agentes leigos nas comunidades, cursos de capacitação para agentes públicos, campanhas educativas que vão alcançar os adolescentes e os jovens nas escolas, bairros, ambientes de lazer etc e,
- d) A lei contempla o eixo da prevenção ao tráfico de pessoas cuja tendência é diminuir a incidência desse crime, posto que a população estará informada acerca do tema e, com isso, haverá a médio e longo prazo diminuição dos gastos públicos com o eixo da repressão e do atendimento às vítimas.

Diante desse contexto, entende-se que a edição da lei de enfrentamento ao tráfico de pessoas contribuiu para a interlocução dos atores que direta ou indiretamente atuam na prevenção, repressão e atendimento às vítimas do tráfico humano. Sob o ponto de vista da eficiência da lei, os impactos sociais positivos a serem gerados pela lei de enfrentamento ao tráfico de pessoas compensarão os custos impostos por ela.

Na perspectiva de estudo da Lei nº 13.344, de 6 de outubro de 2016, enfrentar assume um sentido político-social que abrange desde o reconhecimento de como a questão do tráfico de pessoas se apresenta, em suas múltiplas faces –inclusive a psicológica – até a concretização de ações no âmbito das políticas públicas, visando a defesa e a garantia das pessoas vítimas dessa forma de violência.

REFERÊNCIAS

ALMG. Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais. Congresso Internacional de Legística: Qualidade da Lei e Desenvolvimento. Belo Horizonte, 2007. Disponível em: <<https://dspace.almg.gov.br/xmlui/bitstream/handle/11037/9/123456789-9.pdf?sequence=3>>. Acesso em: 13 nov. 2016.

AUSSERER, Caroline. "Controle em nome da proteção": análise crítica dos discursos sobre o tráfico internacional de pessoas. Dissertação de Mestrado. PUC-Rio - Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro: junho, 2007.

Avaliação sobre o progresso do II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (II PNETP). Disponível em: <<http://pt.slideshare.net/justicagovbr/avaliacao-sobre-o-progresso-do-ii-plano-nacional-de-enfrentamento-ao-trficio-de-pessoas-ii-pnetp>>. Acesso em: 30 out. 2016.

BONJOVANI, Mariane Strake. Tráfico internacional de seres humanos. São Paulo. Damásio de Jesus: Série Perspectivas Jurídicas, 2004.

BRASIL 247. Tráfico de órgãos humanos: Um mercado negro em expansão. Disponível em: <http://www.brasil247.com/pt/247/revista_oasis/114350/Tr%C3%A1fico-de-%C3%B3rg%C3%A3os-humanos-Um-mercado-negro-em-expans%C3%A3o.htm>. Acesso em: 25 set. 2016.

BRASIL. 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. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5017.htm>. Acesso em 19 out. 2016.

_____. Decreto nº 6.347, de 8 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6347.htm>. Acesso em 23 set. 2016.

_____. Legislação. Disponível em: <<http://www.planalto.br/acervo/legislacao>>. Acesso em: 30 set. 2016.

_____. Lei nº 13.344, de 6 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). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13344.htm>. Acesso em: 7 out. 2016.

_____. Lei nº 9.434, de 4 de fevereiro de 1997. Dispõe sobre a remoção de órgãos, tecidos e partes do corpo humano para fins de transplante e tratamento e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9434.htm>. Acesso em: 15 out. 2016.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. CPI Tráfico de Órgãos Humanos. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/parlamentar-de-inquerito/52-legislatura/cpiorgao>>. Acesso em: 10 out. 2016.

CECRIA. Cecria - Centro de Referência, Estudos e Ações sobre Crianças e Adolescentes. Disponível em: <http://www.violacao.org/_upimgs/arquivos/arq4d7e11b4330a0.pdf>. Acesso em: 17 out. 2016.

Convenção Suplementar sobre Abolição da Escravatura, do Tráfico de Escravos e das Instituições e Práticas Análogas à Escravatura (1956): Aprovada pelo Decreto Legislativo nº 66, de 1965. Depósito do instrumento brasileiro de adesão junto à Organização das Nações Unidas e entrada em vigor, para o Brasil, a 6 de janeiro de 1966. Promulgadas pelo Decreto nº 58.563 de 1º de junho de 1966. Publicadas no Diário Oficial de 3 e 10 de junho de 1966. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdhm/comite-brasileiro-de-direitos-humanos-e-politica-externa/ConvSupAboEscTrafEscInstPraAnaEsc.html>>. Acesso em 3 nov. 2016.

COOTER, R; Ulen, T. Law and Economics. 5. ed. Boston: Pearson/Addison Wesley: 2008.

COSTA, Fernando José da; COSTA JR, Paulo Jose da. Código Penal Comentado. 10 ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

DIAS, Claudia Sérvulo da Cunha (Coordenação). Tráfico de pessoas para fins de exploração sexual. Brasília: OIT, 2006. Disponível em: <<http://www.justica.sp.gov.br/StaticFiles/SJDC/ArquivosComuns/ProgramasProjetos/NETP/trafico%20de%20pessoas%20para%20fins%20de%20exploracao%20sexual.pdf>>. Acesso em 1 out. 2016.

FILHO, Francisco Bismarck Borges. Crime organizado transnacional – tráfico de seres humanos. Disponível em: <<http://www.uj.com.br/publicacoes/doutrinas/default.asp?action=doutrina&iddoutrina=218>>. Acesso em: 20 nov. 2016.

FLORES, Paulo R. M. Thompson. Direito Civil: Parte Geral: das pessoas, dos bens e dos fatos jurídicos. Brasília: Gazeta Jurídica, 2013.

GAROUPA, Nuno. Limites ideológicos e morais à avaliação econômica da legislação. Cadernos de Ciência de Legislação, nº 42/43, jan/jun/2006. Oeiras/Portugal: Instituto Nacional de Administração.

G1. Justiça anula condenações de três médicos do 'Caso Pavesi' em MG. Disponível em: <<http://g1.globo.com/mg/sul-de-minas/noticia/2016/05/justica-anula-condenacoes-de-tres-medicos-do-caso-pavesi-em-mg.html>>. Acesso em: 10 out. 2016.

GAATW. Aliança Global Contra Tráfico de Mulheres. Direitos Humanos e Tráfico de Pessoas: Um Manual. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/dados/manuais/a_pdf/manual_trafico_pessoas.pdf>. Acesso em 12 out. 2016.

GHIDALEVICH, Fabíola Girão Monteconrado. Tráfico de seres humanos: a questão de gênero ainda em destaque. Circulus. Revista da Justiça Federal do Amazonas, n. 6, p. 82-91, jul.-dez 2005, p. 88.

Global Financial Integrity. Disponível em: <<http://www.gfintegrity.org/>>. Acesso em: 25 set. 2016.

JESUS, Damásio de. Tráfico internacional de mulheres e crianças – Brasil: aspectos regionais e nacionais. São Paulo: Saraiva 2003.

MENEGUIN, Fernando Boarato. Avaliação de impacto legislativo no Brasil. Centro de Estudos da Consultoria do Senado. Textos para Discussão 70. Março/2010. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-70-avaliacao-de-impacto-legislativo-no-brasil>>. Acesso em 15 nov. 2016.

METRÓPOLES. Feira dos Importados – A máfia do comércio de rua. Disponível em: <<http://www.metropoles.com/materias-especiais/feira/>>. Acesso em 14 nov. 2016.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Tráfico de Pessoas. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJ16B51547PTBRIE.htm>> Acesso em: 05 nov. 2016.

_____. Relatório Nacional sobre Tráfico de Pessoas: Dados 2013. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas/publicacoes/anexos-relatorios/relatorio-_2013_final_14-08-2015.pdf>. Acesso em: 30 set. 2016.

NUNES, Lílian Rose Lemos Soares. Tráfico de pessoas, p. 72-75.

O GLOBO. Chefe de quadrilha internacional de tráfico de órgãos preso na Itália será extraditado para o Brasil. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/brasil/chefe-de-quadrilha-internacional-de-traffic-de-orgaos-preso-na-italia-sera-extraditado-para-brasil-13430476>>. Acesso em: 14 nov. 2016.

OIT. Trabalho Forçado. Disponível em: <<http://www.ilo.org/brasilia/temas/trabalho-escravo/lang-pt/index.htm>>. Acesso em 24 set. 2016.

_____. Tráfico de pessoas para fins de exploração sexual. ISBN: 92-2-817384-X. Brasília: OIT, 2005, p. 23-24.

OLIVEIRA, Marina P. P. Iniciativa global contra o tráfico de pessoas: uma briga pelas consciências. Boletim IBCRIM, v. 15, n.176, julho 2007. Disponível em: <http://www.ibccrim.org.br/boletim_artigo/3454-Iniciativa-global-contra-o-trafico-de-pessoas-uma-briga-pelas-consciencias>. Acesso em: 1 nov. 2016.

ONU. Brasil alcança resultados positivos no enfrentamento ao tráfico de pessoas. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/onu-brasil-alcanca-resultados-positivos-no-enfrentamento-ao-trafico-de-pessoas/>>. Acesso em: 30 out. 2016.

_____. *General Assembly. Resolution 55/25 adopted by the General Assembly.* Disponível em: <https://www.unodc.org/pdf/crime/a_res_55/res5525e.pdf>. Acesso em: 3 nov. 2016.

PEARSON, Elaine. Direitos humanos e tráfico de pessoas: um manual. Rio de Janeiro: Aliança Global contra o tráfico de mulheres (GAATW), jan., 2006.

PEREIRA, Cícero Rufino. Efetividade dos direitos trabalhistas: o Ministério Público do Trabalho e o tráfico de pessoas: o Protocolo de Palermo, a convenção nº 169 da OIT, o trabalho escravo, a jornada exaustiva. São Paulo: LTr, 2007.

PESTRAF – Banco de Matérias Jornalísticas / 2002. Disponível em: <<http://traficodemulheres.blogfacil.net/Primeiro-blog-b1/>>. Acesso em 18 out. 2016.

PROGRAMA GLOBAL DE PREVENÇÃO E COMBATE AO TRÁFICO DE PESSOAS. Compilação e Quadro Comparativo da Legislação do Tráfico de pessoas. Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Justiça e UNODC.

R7. Brasil ainda tem lista de denúncias de tráfico de órgãos. Disponível em: <<http://noticias.r7.com/saude/brasil-ainda-tem-lista-de-denuncias-de-trafico-de-orgaos-19092015>>. Acesso em: 11 out. 2016.

U. S. DEPARTMENT OF STATE. Relatório da Defesa Norte-americana *Trafficking in Persons Report*, 2013. Disponível em: <<https://www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/2013/>>. Acesso em 20 set. 2016.

REVISTA ÉPOCA. Exportação suja. Disponível em: <<http://revistaepoca.globo.com/Revista/Epoca/0,,EMI45541-15223,00-EXPORTACAO+SUJA.html>>. Acesso em: 18 out. 2016.

SALINAS, Natasha Schmitt Caccia. Avaliação Legislativa no Brasil: um estudo de caso sobre as normas de controle das transferências voluntárias de recursos públicos para entidades do terceiro setor. Dissertação de Mestrado em Direito. Faculdade de Direito/Universidade de São Paulo: 2008. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2139/tde-31032009-153959/pt-br.php>>. Acesso em 12 nov. 2016.

SANTOS, Eloísa Gabriel dos. Tráfico de mulheres: prevenir é garantir direitos. Tráfico de Pessoas uma Abordagem Política. São Paulo: SMM, 2007.

SENADO FEDERAL. CPITRAFPE - CPI Tráfico Nacional e Internacional de Pessoas no Brasil - 2011. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/comissoes/comissao?0&codcol=1551>>. Acesso em: 07 out. 2016.

SNJ. Ministério da Justiça. Relatório Nacional sobre Tráfico de Pessoas: Consolidação dos dados de 2005 a 2011. Disponível em: <https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/noticias/2013/04/2013-04-08_Publicacao_diagnostico_ETP.pdf>. Acesso em 17 nov. 2016.

_____. II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. Brasília: Ministério da Justiça, 2013. Disponível em: <https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/noticias/2013/04/2013-04-08_Folder_IIPNETP_Final.pdf>. Acesso em: 27 set. 2016.

_____. Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. 2. ed. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Justiça. Brasília: SNJ, 2008. Disponível em: <https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics_TIP/Publicacoes/2008_politica_nacional_TSH.pdf>. Acesso em: 30 set. 2016.

_____. Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. 2. ed. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Justiça. Brasília: SNJ, 2008. Disponível em: <https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics_TIP/Publicacoes/2008_politica_nacional_TSH.pdf>. Acesso em: 30 set. 2016.

TORRES, Hédel de Andrade. Tráfico de Mulheres – Exploração Sexual: Liberdade à Venda. Rossini Corrêa: Brasília, 2012.

VASCONCELOS. Karina Nogueira (coordenadora). Tráfico de pessoas - Pesquisa e diagnóstico do tráfico de pessoas para fins de exploração sexual e de trabalho escravo no Estado de Pernambuco. Recife: Secretária Nacional de Justiça, 2009.

ANEXO

LEI Nº 13.344, DE 6 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).

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre o tráfico de pessoas cometido no território nacional contra vítima brasileira ou estrangeira e no exterior contra vítima brasileira.

Parágrafo único. O enfrentamento ao tráfico de pessoas compreende a prevenção e a repressão desse delito, bem como a atenção às suas vítimas.

CAPÍTULO I DOS PRINCÍPIOS E DAS DIRETRIZES

Art. 2º O enfrentamento ao tráfico de pessoas atenderá aos seguintes princípios:

- I - respeito à dignidade da pessoa humana;
- II - promoção e garantia da cidadania e dos direitos humanos;
- III - universalidade, indivisibilidade e interdependência;

IV - não discriminação por motivo de gênero, orientação sexual, origem étnica ou social, procedência, nacionalidade, atuação profissional, raça, religião, faixa etária, situação migratória ou outro status;

V - transversalidade das dimensões de gênero, orientação sexual, origem étnica ou social, procedência, raça e faixa etária nas políticas públicas;

VI - atenção integral às vítimas diretas e indiretas, independentemente de nacionalidade e de colaboração em investigações ou processos judiciais;

VII - proteção integral da criança e do adolescente.

Art. 3o O enfrentamento ao tráfico de pessoas atenderá às seguintes diretrizes:

I - fortalecimento do pacto federativo, por meio da atuação conjunta e articulada das esferas de governo no âmbito das respectivas competências;

II - articulação com organizações governamentais e não governamentais nacionais e estrangeiras;

III - incentivo à participação da sociedade em instâncias de controle social e das entidades de classe ou profissionais na discussão das políticas sobre tráfico de pessoas;

IV - estruturação da rede de enfrentamento ao tráfico de pessoas, envolvendo todas as esferas de governo e organizações da sociedade civil;

V - fortalecimento da atuação em áreas ou regiões de maior incidência do delito, como as de fronteira, portos, aeroportos, rodovias e estações rodoviárias e ferroviárias;

VI - estímulo à cooperação internacional;

VII - incentivo à realização de estudos e pesquisas e ao seu compartilhamento;

VIII - preservação do sigilo dos procedimentos administrativos e judiciais, nos termos da lei;

IX - gestão integrada para coordenação da política e dos planos nacionais de enfrentamento ao tráfico de pessoas.

CAPÍTULO II DA PREVENÇÃO AO TRÁFICO DE PESSOAS

Art. 4o A prevenção ao tráfico de pessoas dar-se-á por meio:

I - da implementação de medidas intersetoriais e integradas nas áreas de saúde, educação, trabalho, segurança pública, justiça, turismo, assistência social, desenvolvimento rural, esportes, comunicação, cultura e direitos humanos;

II - de campanhas socioeducativas e de conscientização, considerando as diferentes realidades e linguagens;

III - de incentivo à mobilização e à participação da sociedade civil; e

IV - de incentivo a projetos de prevenção ao tráfico de pessoas.

CAPÍTULO III DA REPRESSÃO AO TRÁFICO DE PESSOAS

Art. 5o A repressão ao tráfico de pessoas dar-se-á por meio:

I - da cooperação entre órgãos do sistema de justiça e segurança, nacionais e estrangeiros;

II - da integração de políticas e ações de repressão aos crimes correlatos e da responsabilização dos seus autores;

III - da formação de equipes conjuntas de investigação.

CAPÍTULO IV DA PROTEÇÃO E DA ASSISTÊNCIA ÀS VÍTIMAS

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.

Art. 7o A Lei no 6.815, de 19 de agosto de 1980, passa a vigorar acrescida dos seguintes artigos:

“Art. 18-A. Conceder-se-á residência permanente às vítimas de tráfico de pessoas no território nacional, independentemente de sua situação migratória e de colaboração em procedimento administrativo, policial ou judicial.

§ 1o O visto ou a residência permanentes poderão ser concedidos, a título de reunião familiar:

I - a cônjuges, companheiros, ascendentes e descendentes; e

II - a outros membros do grupo familiar que comprovem dependência econômica ou convivência habitual com a vítima.

§ 2o Os beneficiários do visto ou da residência permanentes são isentos do pagamento da multa prevista no inciso II do art. 125.

§ 3o Os beneficiários do visto ou da residência permanentes de que trata este artigo são isentos do pagamento das taxas e emolumentos previstos nos arts. 20, 33 e 131.”

“Art. 18-B. Ato do Ministro de Estado da Justiça e Cidadania estabelecerá os procedimentos para concessão da residência permanente de que trata o art. 18-A.”

“Art. 42-A. O estrangeiro estará em situação regular no País enquanto tramitar pedido de regularização migratória.”

CAPÍTULO V DISPOSIÇÕES PROCESSUAIS

Art. 8o O juiz, de ofício, a requerimento do Ministério Público ou mediante representação do delegado de polícia, ouvido o Ministério Público, havendo indícios suficientes de infração penal, poderá decretar medidas assecuratórias relacionadas a bens, direitos ou valores pertencentes ao investigado ou acusado, ou existentes em nome de interpostas pessoas, que sejam instrumento, produto ou proveito do crime de tráfico de pessoas, procedendo-se na forma dos arts. 125 a 144-A do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal).

§ 1o Proceder-se-á à alienação antecipada para preservação do valor dos bens sempre que estiverem sujeitos a qualquer grau de deterioração ou depreciação, ou quando houver dificuldade para sua manutenção.

§ 2o O juiz determinará a liberação total ou parcial dos bens, direitos e valores quando comprovada a licitude de sua origem, mantendo-se a constrição dos bens, direitos e valores necessários e suficientes à reparação dos danos e ao pagamento de prestações pecuniárias, multas e custas decorrentes da infração penal.

§ 3o Nenhum pedido de liberação será conhecido sem o comparecimento pessoal do acusado ou investigado, ou de interposta pessoa a que se refere o caput, podendo o juiz determinar a prática de atos necessários à conservação de bens, direitos ou valores, sem prejuízo do disposto no § 1o.

§ 4o Ao proferir a sentença de mérito, o juiz decidirá sobre o perdimento do produto, bem ou valor apreendido, sequestrado ou declarado indisponível.

Art. 9º Aplica-se subsidiariamente, no que couber, o disposto na Lei no 12.850, de 2 de agosto de 2013.

Art. 10. O Poder Público é autorizado a criar sistema de informações visando à coleta e à gestão de dados que orientem o enfrentamento ao tráfico de pessoas.

Art. 11. O Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), passa a vigorar acrescido dos seguintes arts. 13-A e 13-B:

“Art. 13-A. Nos crimes previstos nos arts. 148, 149 e 149-A, no § 3º do art. 158 e no art. 159 do Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), e no art. 239 da Lei no 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), o membro do Ministério Público ou o delegado de polícia poderá requisitar, de quaisquer órgãos do poder público ou de empresas da iniciativa privada, dados e informações cadastrais da vítima ou de suspeitos.

Parágrafo único. A requisição, que será atendida no prazo de 24 (vinte e quatro) horas, conterá:

I - o nome da autoridade requisitante;

II - o número do inquérito policial; e

III - a identificação da unidade de polícia judiciária responsável pela investigação.”

“Art. 13-B. Se necessário à prevenção e à repressão dos crimes relacionados ao tráfico de pessoas, o membro do Ministério Público ou o delegado de polícia poderão requisitar, mediante autorização judicial, às empresas prestadoras de serviço de telecomunicações e/ou telemática que disponibilizem imediatamente os meios técnicos adequados – como sinais, informações e outros – que permitam a localização da vítima ou dos suspeitos do delito em curso.

§ 1o Para os efeitos deste artigo, sinal significa posicionamento da estação de cobertura, setorização e intensidade de radiofrequência.

§ 2o Na hipótese de que trata o caput, o sinal:

I - não permitirá acesso ao conteúdo da comunicação de qualquer natureza, que dependerá de autorização judicial, conforme disposto em lei;

II - deverá ser fornecido pela prestadora de telefonia móvel celular por período não superior a 30 (trinta) dias, renovável por uma única vez, por igual período;

III - para períodos superiores àquele de que trata o inciso II, será necessária a apresentação de ordem judicial.

§ 3o Na hipótese prevista neste artigo, o inquérito policial deverá ser instaurado no prazo máximo de 72 (setenta e duas) horas, contado do registro da respectiva ocorrência policial.

§ 4o Não havendo manifestação judicial no prazo de 12 (doze) horas, a autoridade competente requisitará às empresas prestadoras de serviço de telecomunicações e/ou telemática que disponibilizem imediatamente os meios técnicos adequados – como sinais, informações e outros – que permitam a localização da vítima ou dos suspeitos do delito em curso, com imediata comunicação ao juiz.”

Art. 12. O inciso V do art. 83 do Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 83.

.....

V - cumpridos mais de dois terços da pena, nos casos de condenação por crime hediondo, prática de tortura, tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, tráfico de pessoas e terrorismo, se o apenado não for reincidente específico em crimes dessa natureza.

.....” (NR)

Art. 13. O Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), passa a vigorar acrescido do seguinte art. 149-A:

“Tráfico de Pessoas

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.”

CAPÍTULO VI

DAS CAMPANHAS RELACIONADAS AO ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO DE PESSOAS

Art. 14. É instituído o Dia Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, a ser comemorado, anualmente, em 30 de julho.

Art. 15. Serão adotadas campanhas nacionais de enfrentamento ao tráfico de pessoas, a serem divulgadas em veículos de comunicação, visando à conscientização da sociedade sobre todas as modalidades de tráfico de pessoas.

CAPÍTULO VII

DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 16. Revogam-se os arts. 231 e 231-A do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal).

Art. 17. Esta Lei entra em vigor após decorridos 45 (quarenta e cinco) dias de sua publicação oficial.

Brasília, 6 de outubro de 2016; 195o da Independência e 128o da República.

MICHEL TEMER

Alexandre de Moraes

José Serra

Ricardo José Magalhães Barros

Osmar Terra

Grace Maria Fernandes Mendonça

Este texto não substitui o publicado no DOU de 7.10.2016