



O TRÁFICO DE MULHERES PARA FINS DE EXPLORAÇÃO SEXUAL POR VIA MARÍTIMA:

Estudo comparado das abordagens normativas e institucionais do Brasil e de Portugal a partir da ratificação do Protocolo de Palermo.

Mestrado em Direito Europeu e Comparado | 2023-2024
Orientadora: Prof^ª. Doutora Maria de Fátima Castro Moreira
Coorientadora: Prof^ª. Doutora Ana Rita Alfaiate

Millena Petronilho Estevão | 48284



O TRÁFICO DE MULHERES PARA FINS DE EXPLORAÇÃO SEXUAL POR VIA MARÍTIMA:

Estudo comparado das abordagens normativas e institucionais do Brasil e de Portugal a partir da ratificação do Protocolo de Palermo.

Mestrado em Direito Europeu e Comparado | 2023-2024

Orientadora: Prof^ª. Doutora Maria de Fátima Castro Moreira

Coorientadora: Prof^ª. Doutora Ana Rita Alfaiate

Millena Petronilho Estevão | 48284

AGRADECIMENTOS

Agradeço, com todo o meu amor, à minha avó — quem muito me apoiou nesta decisão. Pelos caminhos imprevisíveis da vida, hoje ela celebra esta conquista em outro plano, e sigo honrando sua memória em cada passo.

Aos meus pais, que são o alicerce de tudo o que sou, sou imensamente grata por me permitirem escolher meu próprio caminho, sempre com a certeza de que encontrarei acolhimento e abrigo em seus abraços.

Ao meu irmão, um dos meus maiores apoiadores. Tenho orgulho da pessoa que ele se tornou e, todos os dias, esforço-me para ser uma irmã mais velha à altura — repleta de parceria e cuidado.

Às minhas primas, que vibraram comigo durante o percurso, oferecendo escuta generosa e presença afetuosa, mesmo à distância.

À minha orientadora, que acolheu essa pesquisa desde o início e me guiou até o fim. Sou profundamente grata pela liberdade que me concedeu para trilhar um caminho que reflete o meu propósito de vida. À minha coorientadora, que foi essencial para que eu lidasse com o Direito Penal, área que me intimidava, mas que hoje reconheço como um instrumento importante de transformação

Aos meus colegas de trabalho, que ouviram minhas angústias e souberam trazer alento nos momentos em que a frustração falou mais alto que a razão. Aos meus amigos de vida, que me acompanham com lealdade e torcem por mim com um entusiasmo que me comove.

Ao meu companheiro de vida, minha gratidão por ser presença constante, por ouvir com empatia e por ser meu refúgio quando as forças me faltaram.

Aos colegas do mestrado, Diego, Gabriela e Márcio, que compartilharam seus próprios desafios e tornaram a caminhada mais leve — amigos que levarei comigo além da academia.

E, por fim, a Deus. Agradeço por me guiar com propósito, por me fortalecer nas quedas e por me presentear com a vida.

*“O correr da vida embrulha tudo,
A vida é assim: esquenta e esfria,
Aperta e daí afrouxa,
Sossega e depois desinquieta.
O que ela quer da gente é coragem.”*

— João Guimarães Rosa, Grande Sertão: Veredas

RESUMO

O tráfico de mulheres para fins de exploração sexual constitui uma grave violação dos direitos humanos, especialmente quando realizado por via marítima, dada a complexidade do espaço oceânico e os desafios impostos pelas legislações internacionais. Esta dissertação analisa o enquadramento jurídico internacional desse fenômeno, com ênfase no Direito do Mar, a partir da ratificação do Protocolo de Palermo por Brasil e Portugal. Trata-se de uma pesquisa de natureza qualitativa, de base jurídico-comparada, que combina análise normativa com estudo de casos emblemáticos e dados secundários extraídos de fontes oficiais. O objetivo principal é avaliar em que medida os dispositivos da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM), notadamente os artigos 99.º e 100.º, oferecem respostas normativas eficazes ao enfrentamento do tráfico em rotas marítimas. Propõe-se, com base no artigo 293.º da CNUDM, uma leitura integradora entre o Direito do Mar e os direitos humanos, como caminho para suprir lacunas normativas e operacionais. O principal contributo do trabalho reside na defesa de uma interpretação crítica e ampliada do regime jurídico marítimo, que atenda às exigências contemporâneas de proteção às vítimas e de combate ao crime organizado transnacional. A pesquisa evidencia que, embora haja avanços normativos, a atuação estatal ainda se mostra fragmentada, muitas vezes pautada por abordagens securitárias ou moralizantes, em detrimento de respostas coordenadas e baseadas em direitos humanos. Conclui-se pela necessidade de reforçar a cooperação internacional, aprimorar os mecanismos de fiscalização marítima e desenvolver políticas públicas que reconheçam a complexidade transnacional e de gênero do tráfico de mulheres.

Palavras-chave: Tráfico de mulheres; Exploração sexual; Protocolo de Palermo; Direito do mar; Políticas públicas.

ABSTRACT

The trafficking of women for the purpose of sexual exploitation constitutes a serious violation of human rights, particularly when carried out by maritime routes, given the complexity of oceanic spaces and the challenges posed by international legal frameworks. This dissertation analyzes the international legal framework addressing this phenomenon, with an emphasis on the Law of the Sea, following the ratification of the Palermo Protocol by Brazil and Portugal. It is a qualitative, legal-comparative study that combines normative analysis with the examination of emblematic cases and secondary data extracted from official sources. The main objective is to assess the extent to which the provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS), especially Articles 99 and 100, offer effective normative responses to the fight against trafficking via maritime routes. Based on Article 293 of UNCLOS, the study proposes an integrated reading between the Law of the Sea and human rights law as a way to address normative and operational gaps. The main contribution of this work lies in defending a critical and expanded interpretation of the maritime legal regime that meets contemporary demands for victim protection and the fight against transnational organized crime. The research shows that, despite normative progress, state action remains fragmented and often guided by securitarian or moralizing approaches, to the detriment of coordinated, human rights-based responses. The conclusion highlights the need to strengthen international cooperation, improve maritime monitoring mechanisms, and develop public policies that acknowledge the transnational and gender-based complexity of the trafficking of women.

Key-Words: Trafficking in women; Sexual exploitation; Palermo Protocol; Law of the Sea; Public policy.

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	1
Estrutura do capítulo e lógica do comparativo	6
Cuidados metodológicos específicos	7
Método comparado adotado: funcionalismo e contextualização	8
1. O COMBATE AO TRÁFICO DE PESSOAS E OS DESAFIOS DA CONCEITUALIZAÇÃO	11
1.1 O tráfico de pessoas compreendido como escravidão contemporânea	11
1.2 A relação histórica entre o tráfico de pessoas e a prostituição	12
1.3 A relação do tráfico de pessoas, o fenômeno da migração e o contrabando de migrantes	13
1.4 O tráfico de pessoas e os direitos humanos	16
1.5 A inserção do tráfico de pessoas nas dinâmicas do crime organizado	17
2. DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL À LÓGICA SECURITÁRIA: O TRÁFICO E O CRIME ORGANIZADO	18
2.1 Fundamentos jurídicos da Convenção de Palermo e sua aplicação ao tráfico de pessoas	19
2.2 Aspectos técnicos e funcionais da Convenção de Palermo	22
2.3 O Papel do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime no Combate ao Tráfico Internacional de Pessoas	24
2.3.1 Panorama Global do Tráfico de Pessoas	26
2.4 O Protocolo Adicional Sobre o Tráfico de Pessoas: Prevenção, Repressão e Punição, com Ênfase em Mulheres e Crianças	28
3. O DIREITO DO MAR E O TRÁFICO DE PESSOAS	31
3.1 A Convenção das Nações Unidas Sobre o Direito do Mar e os desafios da proteção de direitos humanos no combate ao tráfico de pessoas por via marítima 33	
3.2 Estrutura jurisdicional da CNUDM e os desafios da responsabilização	34
3.3 Dispositivos da CNUDM com potencial relevância humanitária	35
3.3.1 Artigo 99º: a proibição do transporte de escravos	35
3.3.2 Os artigos 100º a 103º: repressão à pirataria e possibilidades de aplicação em casos de tráfico de pessoas	36
3.3.3 O artigo 98º e o dever de assistência: entre a soberania e os direitos fundamentais .	38
3.4 O conceito de segurança humana como ferramenta de releitura jurídica ..	40
3.5 Bandeiras de conveniência e a fragilidade da fiscalização internacional ..	41

3.6	Considerações de humanidade, o papel do Tribunal Internacional do Direito do Mar e a integração sistêmica como caminho interpretativo	42
3.7	O artigo 110º e as abordagens de embarcações suspeitas.....	44
3.8	A Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar e o Protocolo de Palermo como instrumentos jurídicos complementares para o combate ao tráfico por via marítima	47
4.	A REALIDADE DO TRÁFICO DE MULHERES EM PORTUGAL E BRASIL – A EVOLUÇÃO DOS ENQUADRAMENTOS NOS ORDENAMENTOS JURÍDICOS	50
4.1	Enquadramento jurídico-penal do tráfico de pessoas no Brasil	51
4.2	Enquadramento jurídico-penal do tráfico de pessoas em Portugal	56
4.2.1	Considerações sobre os enquadramentos: avanços e desafios	61
5.	O enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil e Portugal: avanços institucionais e desafios contemporâneos.....	64
5.1	Avaliação dos planos nacionais – Brasil	64
5.1.1	Diretrizes e prioridades iniciais	67
5.1.2	Expansão e sistematização das ações.....	68
5.1.3	Aperfeiçoamento e cooperação internacional.....	71
5.1.4	Sistematização, cooperação regional e avanços operacionais	72
5.2	Avaliação dos planos nacionais – Portugal	73
5.2.1	Início institucional e formulação estratégica pioneira	75
5.2.1	Consolidação institucional com avanços operacionais e limites na abrangência.....	77
5.2.1	Ampliação temática e qualificação institucional com tensões entre complexidade e efetividade	79
5.2.2	Continuidade estratégica com foco internacional e racionalização da política pública	81
5.2.1	Retomada, desafios persistentes e novas dinâmicas.....	83
5.2.2	Reconhecimentos, avanços e desafios Persistentes.....	84
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	88
	BIBLIOGRAFIA	92
	Bibliografia acadêmica	92
	Legislação e Jurisprudência	96
	Convenções e documentos institucionais.....	99

GLOSSÁRIO DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ART: Artigo

UNTOC: Convenção de Palermo, 2000. OE: Objetivos estratégicos.

Relatório: Relatório Global sobre Tráfico de Pessoas – 2022

Convenção Internacional sobre Normas de Treinamento, Certificação e Serviço de Quarto para Marítimos (STCW)

CIG: Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género

CNUDM: Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar

MRE/DCA: Ministério das Relações Exteriores, por meio da Divisão de Assistência Consular

PAPCTSH: Plano de Ação para a Prevenção e o Combate ao Tráfico de Seres Humanos

PNCTSH: Plano Nacional Contra o Tráfico de Seres Humanos

PNETP: Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas

SINESPJC: Sistema Nacional de Estatísticas de Segurança Pública e Justiça Criminal

OI: Organizações Internacionais

ONG: Organização Não Governamental. ONU: Organização das Nações Unidas.

OTSH: Observatório de Tráfico de Seres Humanos

STCW: Convenção Internacional sobre Normas de Treinamento, Certificação e Serviço de Quarto para Marítimos

TSH: Tráfico de seres humanos

UE: União Europeia

UNICRI: Instituto das Nações Unidas de Pesquisa sobre Justiça e Crime Interregional

UNODC: Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime

GRETA: Grupo de Peritos em Ação contra o Tráfico de Seres Humanos

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1: Resumo Comparativo entre Contrabando e Tráfico de Pessoas.....	15
Figura 2: Trajetória das Políticas Públicas de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas – Brasil	65
Figura 3: Trajetória das Políticas Públicas de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas – Portugal.....	74

INTRODUÇÃO

O tráfico de seres humanos transita historicamente por diferentes concepções e práticas, incluindo escravidão, prostituição, migração forçada e crime organizado. Trata-se de uma das mais graves violações dos direitos humanos, com consequências devastadoras para as vítimas, especialmente mulheres e meninas, que representam a maioria dos casos identificados de tráfico para fins de exploração sexual. Reconhecido como um dos principais desafios globais contemporâneos, o tráfico humano se caracteriza pela sua natureza clandestina, transnacional e multifacetada,¹ dificultando diagnósticos precisos e respostas estatais eficazes.²

A definição internacional do crime foi consolidada apenas em 2000, com a adoção do Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, o chamado Protocolo de Palermo, que representa um marco normativo ao estabelecer uma definição comum para o tráfico de seres humanos.

Contudo, apesar de sua estrutura vinculante e a ampla adesão dos Estados signatários ter favorecido certa convergência terminológica e estimulado ações de cooperação internacional, persistem desafios estruturais significativos quanto à efetiva internalização e aplicação prática de seus dispositivos. Em muitos casos, a adesão ao Protocolo assumiu controles mais simbólicos do que efetivos, não sendo acompanhado de políticas públicas integradas, nem da capacitação adaptada dos agentes para prestação de assistência às vítimas deste fenômeno.

Segundo o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC), cerca de 2,5 milhões de pessoas são vítimas do tráfico humano todos os anos, movimentando uma economia ilícita estimada em 32 bilhões de dólares. A exploração sexual, particularmente de mulheres e meninas, é a finalidade mais recorrente.³ Em 2018, o UNODC indicou que mais da metade das vítimas detectadas globalmente foram traficadas para fins de exploração sexual, sendo que aproximadamente 80% eram mulheres e meninas.⁴ Esses números, no entanto, não capturam a gravidade do problema, dada a subnotificação crônica e a dificuldade de distinguir o tráfico de pessoas de outras práticas, como a prostituição voluntária e migração irregular.

A complexidade do tema se intensifica em contextos de crises humanitárias, guerras, pandemias e mudanças climáticas, que acentuam a vulnerabilidade social e o

¹ Trafficking Women for Sexual Exploitation: A Systematic Review (pegar texto e inserir na referência)

² ARONOWITZ, A.A. Smuggling and Trafficking in Human Beings: The Phenomenon, The Markets that Drive It and the Organisations that Promote It. *European Journal on Criminal Policy and Research* 9, 163–195 (2001).

³ Disponível em: <https://www.unodc.org/lpo-brazil/en/frontpage/2012/07/16-unodc-lanca-campanha-global-sobre-crime-organizado-transnacional.html>

⁴ UNODC – United Nations Office on Drugs and Crime. *Relatório Global sobre o Tráfico de Pessoas*. Viena: UNODC, 2018. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics_TIP/Publicacoes/TiP_PT.pdf. Acesso em: 03 mar. 2025.

deslocamento forçado de populações. Quando realizado por via marítima, o tráfico apresenta obstáculos adicionais, devido às fronteiras fluidas, jurisdições sobrepostas e dificuldades operacionais para fiscalização e resgate das vítimas.

A via marítima, muitas vezes invisibilizada nos estudos jurídicos e nas políticas públicas, tem sido explorada por redes transnacionais especializadas. O Atlântico, que conecta Brasil e Portugal, constitui um espaço geográfico historicamente utilizado para transporte de pessoas e mercadorias, seja por via legal ou clandestina. Portos como Santos, Recife e Lisboa, operam com grandes fluxos de entrada e saída, sendo pontos estratégicos para o transporte e desembarque de vítimas.

As redes criminosas atuam de forma segmentada e coordenada: enquanto uns grupos se especializam no recrutamento (por meio de falsas ofertas de trabalho através do ambiente virtual), outros operam o transporte marítimo e a exploração direta das vítimas no país de destino.⁵ A exploração sexual é frequentemente mantida por meio de ameaças, privação de liberdade, abusos psicológicos e violência física.

Brasil e Portugal, objetos centrais desta análise, ocupam posições distintas, mas complementares na dinâmica do tráfico. O Brasil é identificado como país de origem da maioria das vítimas brasileiras detectadas no exterior, enquanto Portugal, inserido no espaço europeu, tem sido tradicionalmente um país de destino. A legislação brasileira encontra-se consolidada na Lei nº 13.344/2016, que dispõe sobre a prevenção e repressão ao tráfico de pessoas e medidas de atenção às vítimas. Já Portugal, adota o artigo 160º do Código Penal, complementado pela Diretiva 2011/36/UE da União Europeia, instrumento que orienta a harmonização legislativa no espaço europeu.

Ainda que Brasil e Portugal tenham formalizado compromissos importantes por meio da adesão ao Protocolo de Palermo, a resposta institucional ao tráfico de mulheres para fins de exploração sexual permanece marcada por uma série de contradições. As políticas públicas implementadas oscilam entre o discurso dos direitos humanos e práticas predominantemente securitárias, muitas vezes influenciadas por visões moralizantes da prostituição e da migração.⁶ Essa ambivalência compromete tanto a eficácia das ações repressivas quanto a proteção integral das vítimas.

. As fragilidades operacionais, que vão desde a subnotificação de casos até a ausência de programas intersetoriais, indicam que a transposição normativa do Protocolo de Palermo ainda não foi plenamente internacionalizada nos contextos nacionais. É necessário, entretanto, questionar se a estrutura institucional dos Estados está, de fato, preparada para enfrentar um crime com essas características transnacionais.

⁵ UNODC, Global Report on Trafficking in Persons 2020, 2021. Acesso ao Relatório completo em: https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/tip/2021/GLOTIP_2020_15jan_web.pdf

⁶ SANTOS, Boaventura de Sousa; GOMES, Conceição; DUARTE, Madalena. *Tráfico sexual de mulheres: Representações sobre ilegalidade e vitimação*. Revista Crítica de Ciências Sociais, Coimbra, n. 87, p. 69–94, 2009. Disponível em: <https://journals.openedition.org/rccs/1447?lang=en>. Acesso em: 30 mar. 2025.

Dados do Observatório do Tráfico de Seres Humanos de Portugal indicam que, entre 2008 e 2019, cerca de 66,8% das vítimas confirmadas foram identificadas em território português, sendo que, no período de 2008 a 2012, a maioria foi traficada para fins de exploração sexual, com picos de até 92,3% dos casos em 2009.⁷ Em 2022 e 2023, Portugal manteve-se como país de destino em aproximadamente 87% dos casos sinalizados, segundo os relatórios oficiais.⁸ Tais estatísticas demonstram a recorrência do fenômeno e a necessidade de políticas mais eficazes.

O tráfico de mulheres por via marítima produz camadas específicas de complexidade jurídica e operacional, ainda pouco compreendidas pelos ordenamentos internos e Direito Internacional. A fluidez das fronteiras marítimas, combinada com a fragmentação jurisdicional entre águas territoriais, zonas econômicas exclusivas e alto-mar e uso recorrente das bandeiras de conveniência, cria um terreno fértil para a impunidade e dificulta a responsabilização dos perpetradores.

Em muitos casos, os sistemas de fiscalização priorizam crimes como o tráfico de drogas, contrabando de mercadorias e registo das embarcações, deixando o tráfico de pessoas em segundo plano. Essa lacuna revela não apenas a fragilidade da cooperação entre os Estados, mas também um problema no reconhecimento do tráfico humano por via marítima como uma violação grave e sistemática dos direitos humanos.

Nesse cenário, esta dissertação propõe uma análise comparada entre Brasil e Portugal no enfrentamento ao tráfico de mulheres e meninas para fins de exploração sexual por via marítima. O objetivo central é compreender até que ponto os marcos legais, os instrumentos internacionais e políticas públicas estão integrados com as ações entre Estados, as Organizações Internacionais e sociedade civil para garantir eficácia na prevenção, identificação, repressão e assistência às vítimas do tráfico de pessoas.

A partir da hipótese de que, embora ambos os Estados reconheçam em seus ordenamentos jurídicos a gravidade do problema, há diferenças substanciais no tratamento das questões marítimas, na integração dos instrumentos jurídicos e na implementação das políticas públicas, o que demanda um estudo crítico à luz do Direito Europeu, do Direito Internacional dos Direitos Humanos, do Protocolo de Palermo, do Direito do Mar e da cooperação internacional.

Após a ratificação de Protocolo de Palermos e seus protocolos adicionais, tanto Brasil quanto Portugal instituíram sistemas próprios de sinalização, acompanhamento,

⁷ OTSH – Observatório do Tráfico de Seres Humanos. *Boletim Estatístico: Vítimas Confirmadas 2008–2019 – Versão 2020*. Lisboa: Ministério da Administração Interna, 2020. Disponível em: https://www.otsh.mai.gov.pt/wp-content/uploads/OTSH_Boletim_Estatistico_Vitimas_Confirmadas_2008-2019_Versao_2020.pdf. Acesso em: 30 jul. 2025.

⁸ Observatório do Tráfico de Seres Humanos. (2024). *Relatório anual de tráfico de seres humanos 2023*. Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género. https://www.cig.gov.pt/wp-content/uploads/2024/10/OTSH_Relatorio-Anual-Trafico-de-Seres-Humanos-2023_outubro2024_divulgacao.pdf

identificação e integração de pessoas vítimas e presumíveis vítimas dos tráficos de seres humanos, traduzidos em seus Planos Nacionais de Combate ao Tráfico de Seres Humanos. No entanto, os resultados práticos dessas iniciativas parecem insuficientes, especialmente no que diz respeito à proteção de mulheres traficadas por vias marítimas.

Dada a complexidade do tráfico de mulheres para fins de exploração sexual, a abordagem metodológica adotada é de natureza qualitativa, ancorada no método jurídico-comparado. Diante disso, é urgente uma abordagem jurídica comparada que contemple tanto os ordenamentos internos de Brasil e Portugal quanto os instrumentos internacionais de cooperação, como o Protocolo de Palermo, o Direito Internacional dos Direitos Humanos e a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM). As dimensões jurídicas, políticas e institucionais do tráfico devem ser analisadas de forma integrada, considerando as vulnerabilidades estruturais e os limites das políticas públicas implementadas.

A presente dissertação está organizada nos seguintes capítulos, além desta introdução e da conclusão: o Capítulo 2 desenvolve o enquadramento conceitual e jurídico do tráfico internacional de mulheres, apresentando a definição do crime à luz do Direito Internacional, sua trajetória histórica, os principais instrumentos normativos internacionais aplicáveis e o papel das organizações internacionais, em especial o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes, na normatização e enfrentamento do fenômeno. O Capítulo 3 analisa a realidade do tráfico de mulheres em Portugal e no Brasil, por meio do estudo comparado das legislações nacionais, destacando convergências e divergências entre os dois contextos.

O Capítulo 4 discute a interface entre o Direito do Mar e os direitos humanos, tendo como eixo central a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM), seus dispositivos relevantes e os desafios jurídicos enfrentados no combate ao tráfico de pessoas por via marítima, em especial no que diz respeito à proteção das vítimas e à delimitação das competências jurisdicionais em alto-mar.

Já o Capítulo 5 aborda as políticas públicas e propostas de enfrentamento ao tráfico em vigor nos dois países, analisando as ações adotadas em Portugal e no Brasil, propondo melhorias e destacando a importância da cooperação internacional como instrumento de combate à criminalidade transnacional.

Ao propor uma análise crítica e comparativa entre Brasil e Portugal, esta dissertação busca não apenas identificar boas práticas ou lacunas legais, mas também problematizar até que ponto os compromissos internacionais assumidos têm sido eficazes diante das limitações políticas, estruturais e culturais que ainda marcam a resposta estatal ao tráfico de mulheres.

Metodologia

Este capítulo apresenta a metodologia adotada para a realização desta pesquisa, delineando a abordagem teórico-metodológica utilizada, os métodos de coleta e análise dos dados, bem como a justificativa para as escolhas realizadas ao longo do percurso investigativo.

Trata-se de uma pesquisa de natureza qualitativa, orientada por uma perspectiva jurídico-comparada, que busca examinar a evolução normativa e as respostas institucionais ao crime de tráfico de mulheres para fins de exploração sexual, no contexto dos ordenamentos jurídicos do Brasil e de Portugal.

Justificativa do método comparado

A escolha dos métodos adotados está diretamente relacionada ao objetivo de comparar a evolução dos dispositivos legais previstos nos respectivos Códigos Penais — com ênfase na tipificação e no tratamento jurídico do crime de tráfico de pessoas —, assim como os resultados advindos da aplicação de políticas públicas internas e mecanismos de cooperação internacional implementados por cada um dos Estados analisados.

Além disso, o método comparado permite identificar convergências, divergências, boas práticas e lacunas na abordagem normativa e institucional do tráfico de mulheres em duas jurisdições que, embora compartilhem raízes jurídicas comuns, enfrentam o problema a partir de contextos distintos no âmbito do direito internacional e nacional.

O estudo visa, ainda, descrever e avaliar os impactos das ações e políticas de enfrentamento ao tráfico de mulheres, inclusive no que se refere à sua institucionalização, a partir da adesão de ambos os países ao Protocolo Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, especialmente Mulheres e Crianças⁹, também conhecido como Protocolo de Palermo. A partir dessa análise, pretende-se identificar possíveis boas práticas e caminhos normativos e institucionais eficazes para o combate ao tráfico internacional de mulheres para fins de exploração sexual.

Embora a abordagem principal da pesquisa seja qualitativa, dada a complexidade do fenômeno analisado — que envolve múltiplas dimensões normativas, institucionais e geopolíticas —, serão também utilizados dados quantitativos secundários, extraídos de fontes oficiais, tais como relatórios institucionais, bases estatísticas governamentais e documentos de organismos internacionais, com intuito de complementar o objetivo principal.

⁹ Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, relativo ao Combate ao Tráfico de Migrantes por Via Terrestre, Marítima e Aérea, 2000. Disponível em: <https://www.unodc.org/unodc/en/organized-crime/intro/UNTOC.html>. Acesso em: 30 set. 2025.

A delimitação da pesquisa aos casos de Brasil e Portugal fundamenta-se em critérios objetivos: a dimensão populacional, a relevância histórica de ambos os países no contexto de rotas comerciais marítimas — elemento que está diretamente vinculado à forma de tráfico analisada —, além da predominância de uma matriz linguística comum, o que facilita tanto o acesso às fontes jurídicas quanto o diálogo normativo entre os sistemas.

Estrutura do capítulo e lógica do comparativo

O capítulo organiza-se da seguinte forma: será apresentada a natureza e a abordagem da pesquisa; em seguida, os procedimentos utilizados para a coleta e análise dos dados normativos e estatísticos; por fim, serão discutidos os fundamentos e critérios que sustentam a comparação jurídica entre os dois ordenamentos analisados.

Para Eberle¹⁰, a essência do direito comparado está em comparar o ordenamento jurídico de um Estado com o ordenamento de outro — podendo essa comparação ser expandida para mais de duas normas, a depender do nível de análise e quantidade de países envolvidos —, a fim de compreender normas e padrões que regem determinada sociedade.

O estudo comparado de qualidade, desenvolve-se a partir do detalhamento de todo o percurso para determinada conclusão. Antes disso, é necessário investigar se o que está em comparação respeita o princípio de proporcionalidade, ou seja, se há equivalência entre os objetos comparados.

Aplicar o método comparado exige detalhamento e seriedade, pois o modelo é compreendido por alguns comparatistas como a forma mais segura de aplicar o direito, e mais do que isso, uma forma de trazer objetividade ao estudo, mas que também é ilimitada quanto às possibilidades, o que difere de grande parte das áreas do direito existentes¹¹.

Eberle ainda destaca, que no direito comparado se analisa dois ou mais ordenamentos em busca de avaliar as semelhanças e diferenças no conjunto dos dados. A partir disso, é possível identificar que a essência da comparação está em compreender o conteúdo a partir do alinhamento dos dados dos diferentes ordenamentos jurídicos.

Assim, a comparação aplicada corretamente exige a abordagem de três elementos primordiais ao método do direito comparado: por que, o que e como comparar¹². O “por que comparar” identifica o objetivo da comparação, enquanto “o que comparar” diz respeito às fontes — os sistemas jurídicos comparados — e os eixos comparativos — quanto ao nível de comparação — escolhidos para o estudo.

¹⁰ EDWARD J. EBERLE, *The Method and Role of Comparative Law*. In: Washington University Global Studies Law Review, vol. 8, n. 3, 2009, p. 451–500.

¹¹ AMBRUS, Mónika. Comparative Law Method In The Jurisprudence of The European Court of Human Rights in The Light of The Rule of Law. 2009.

¹² AMBRUS, Mónika. Comparative Law Method In The Jurisprudence of The European Court of Human Rights in The Light of The Rule of Law. 2009.

O “como comparar” identifica os meios pelos quais a comparação é realizada e concluída. Diz respeito à interpretação do resultado da comparação, e também da ocorrência e exaustividade do objeto que está a ser comparado, pois muitas vezes este pode ser superficial e não constante¹³.

Todavia, o direito não trata apenas de uma comparação de palavras, mas considera também os fatores externos que influenciam diretamente o ambiente e o desenvolvimento das normas e costumes, como valores morais, políticos e geográficos, analisando assim como a lei se comporta em culturas distintas¹⁴.

Cuidados metodológicos específicos

Nesse contexto, um dos desafios recorrentes na aplicação do método comparado reside na barreira linguística própria do Direito. Ainda que existam inúmeras traduções disponíveis de legislações, tratados e decisões judiciais, a natureza abstrata dos conceitos jurídicos, como observa o autor¹⁵, permite uma ampla variação de significados, dificultando a compreensão exata e a equivalência de institutos entre diferentes ordenamentos. Esse fator pode representar um obstáculo significativo quando a comparação envolve sistemas jurídicos cujos idiomas são distintos.

No entanto, no presente estudo, a escolha do Brasil e de Portugal como objetos da análise comparada supera essa limitação linguística, uma vez que ambos compartilham o mesmo idioma oficial. Embora existam algumas diferenças terminológicas ou variações regionais na linguagem jurídica, a comunhão linguística entre os dois países assegura uma compreensão sólida das fontes analisadas e reforça a viabilidade metodológica da comparação.

Além disso, no contexto específico desta pesquisa, é necessário destacar que a abordagem comparativa se revela especialmente pertinente diante à necessidade da interpretação evolutiva das normas jurídicas relacionadas ao tráfico de pessoas, sobretudo quando se trata de um fenômeno transnacional, sensível às transformações sociais, políticas e jurídicas. A observação das soluções normativas e institucionais adotadas em diferentes ordenamentos, como no caso de Brasil e Portugal, contribui para compreender como os sistemas jurídicos vêm adaptando sua legislação penal e suas políticas públicas ao enfrentamento do tráfico de mulheres para fins de exploração sexual.

Assim, pode-se afirmar que a comparação jurídica é inerente à interpretação evolutiva¹⁶, uma vez que permite extrair sentidos atualizados das normas à luz de experiências externas, servindo como fundamento para o aprimoramento da resposta

¹³ AMBRUS, Mónica. 2009.

¹⁴ EDWARD J. EBERLE., p. 451–500.

¹⁵ David, 1982, apud GOMES, Caramelo. *Methodological reflexions*. 2010.

¹⁶ AMBRUS, Mónica. *Comparative Law Method In The Jurisprudence of The European Court of Human Rights in The Light of The Rule of Law*. 2009.

jurídica e institucional ao problema. Esse aspecto é ainda mais relevante diante da adesão de ambos os países ao Protocolo de Palermo, cujo cumprimento demanda constante adaptação normativa e integração com os padrões internacionais vigentes, justificando inclusive, a razão pela utilização de fontes internacionais de comparação.

Quando bem aplicado, o direito comparado permite o desenvolvimento de políticas públicas¹⁷, como é parte do objetivo do trabalho que visa descrever possíveis boas práticas adotadas por Brasil e Portugal para combaterem o tráfico de pessoas e como essas ações podem servir de exemplo para outros Estados.

Basicamente, as etapas para o funcionamento eficaz do modelo comparado, segundo Eberle¹⁸, são compostas pela: habilidade do comparativista, avaliação da lei externa (escrita ou declarada), avaliação da lei interna e determinação das observações comparativas.¹⁹

Dessa forma, o método comparado deve funcionar de maneira imparcial, sem influências externas do ordenamento em que se está inserido (em que o autor define como habilidades de um comparativista). Para além disso, permite avaliar, através da observação dos dados, a necessidade de mudanças e como elas devem ser feitas a nível nacional, regional ou internacional²⁰.

Método comparado adotado: funcionalismo e contextualização

A pesquisa adota como base o método funcional do Direito Comparado, conforme proposto por Zweigert e Kötz, por permitir uma análise das normas jurídicas a partir das funções sociais que exercem, mais do que de suas estruturas formais. Tal abordagem mostra-se particularmente adequada à comparação entre Brasil e Portugal no enfrentamento ao tráfico de mulheres, uma vez que o funcionalismo contribui para a identificação das respostas normativas e institucionais em contextos distintos, ainda que com raízes jurídicas comuns²¹.

O método funcionalista parte da premissa de que todos os sistemas jurídicos enfrentam, em alguma medida, problemas sociais semelhantes — no caso do presente estudo, o tráfico de mulheres para fins de exploração sexual por via marítima. Embora cada sistema possa utilizar instrumentos jurídicos distintos, frequentemente alcança soluções normativas funcionais comparáveis. Isso se deve ao fato de que tanto as instituições

¹⁷ MERCESCU, Adriana. Teaching Comparative Law, Pragmatically (Not Practically). 2020.

¹⁸ EDWARD J. EBERLE, *The Method and Role of Comparative Law*, p. 451–500.

¹⁹ O autor enfatiza a necessidade de descentralizarmos-nos de nossa própria cultura com o objetivo de aprofundarmos-nos na cultura estrangeira que será analisada. Adiante, coletados os dados, um novo distanciamento é proposto, a fim de compreender a estrutura jurídica que compõe o ordenamento e como ele pode ser influenciado por fatores externos.

²⁰ EDWARD J. EBERLE, *The Method and Role of Comparative Law*, p. 451–500.

²¹ DUTRA, Deo Campos. *Método(s) em Direito Comparado*. Revista da Faculdade de Direito – UFPR, Curitiba, v. 61, n. 3, set./dez. 2016, p. 189–212.

jurídicas quanto as não jurídicas podem exercer funções similares em diferentes sistemas²².

Nessa perspectiva, a análise comparativa deve ser construída a partir de uma formulação do problema em termos funcionais, desvinculada de enquadramentos jurídicos específicos, permitindo identificar os "equivalentes funcionais" entre os ordenamentos²³ — no presente caso, os sistemas jurídicos de Brasil e Portugal—. O método propõe, assim, a apresentação objetiva das respostas jurídicas e institucionais de cada sistema, seguida de uma avaliação crítica baseada em sua eficácia funcional.²⁴

No funcionalismo, o *tertium comparationis*²⁵ é a funcionalidade social de uma lei, não sua estrutura formal, baseando-se nas premissas: (1) sistemas jurídicos enfrentam problemas semelhantes; (2) diferentes sistemas jurídicos adotam medidas jurídicas diferentes para o mesmo problema; (3) apesar de diferentes medidas, os resultados alcançados pelos sistemas jurídicos são semelhantes²⁶. A partir dessas premissas, busca-se identificar os equivalentes funcionais entre os ordenamentos analisados.

Além dessas proposições, Zweigert e Kötz estabelecem diretrizes metodológicas fundamentais para a pesquisa comparada: o conhecimento crítico do próprio sistema jurídico; a abertura intelectual para compreender o outro sistema sem preconceitos; a escolha de um *tertium comparationis* adequado; a análise das normas a partir de sua função social; e a consideração do contexto cultural e institucional em que as normas se inserem²⁷. Essas diretrizes orientam o uso do funcionalismo como um método que, embora centrado na função, reconhece a importância dos fatores contextuais para a compreensão jurídica comparada.

A adoção do método funcionalista, entretanto, não exclui a possibilidade de incorporação de outras abordagens metodológicas à pesquisa, compondo o que alguns estudiosos consideram como métodos fundamentais da análise comparatista²⁸. Nesse sentido, de forma complementar, recorre-se a elementos do método de comparação contextualizada — difundido por Rodolfo Sacco —, especialmente no que se refere à influência da cultura jurídica e de fatores institucionais extrajurídicos.

É comum, inclusive na perspectiva funcionalista, a adoção complementar do método de contextualização, uma vez que este não deve ser aplicado de forma isolada. Tal

²² DUTRA, op. cit., p. 198.

²³ DUTRA, op. cit., p. 199.

²⁴ A escolha desse referencial também se justifica pela natureza aplicada da pesquisa, que busca identificar boas práticas e contribuições legislativas e institucionais entre os dois países.

²⁵ E20 **Latin** (= the third element in comparison). The factor that links or is the common ground between two elements". In: SPEAKE, Jennifer; LAFLAUR, Mark (eds.). *The Oxford Essential Dictionary of Foreign Terms in English*. Oxford University Press, 1999. Disponível em: <https://www.oxfordreference.com>. Acesso em: 19 ago. 2025.

²⁶ ROHLICH, Anita. *Functionalism in Comparative Law*, 20 mar. 2014. Disponível em: comparelex.org/2014/03/20/functionalism-in-comparative-law/. Acesso em: 04 jun. 2024.

²⁷ ZWEIGERT, Konrad; KÖTZ, Hein. *An Introduction to Comparative Law*. 3. ed. trad. Tony Weir. Oxford: Oxford University Press, 1998, p. 34–44.

²⁸ DUTRA, op. cit., p. 198.

abordagem permite um entendimento mais acurado das normas e instituições a partir dos seus contextos específicos, sendo especialmente relevante para estudos que envolvem diferentes tradições jurídicas, realidades políticas e trajetórias históricas²⁹.

A comparação contextualizada pode ser realizada por diferentes vias, desde análises mais amplas até investigações específicas apoiadas por dados oriundos de outras ciências, como dados históricos e sociais. Por essa razão, o método histórico pode ser compreendido como parte integrante da abordagem contextual, ao tratar da origem normativa e de suas raízes sociopolíticas, elucidando as razões que conduziram à criação e ao desenvolvimento de determinada norma³⁰.

A incorporação da dimensão histórica ao projeto comparativo revela-se, portanto, essencial, sobretudo quando se observa que os sistemas legais, objeto de análise, podem ter integrado sistemas jurídicos distintos dos atuais. Tal perspectiva contribui significativamente para a identificação de semelhanças e divergências no processo evolutivo do sistema jurídico analisado, evitando conclusões superficiais e assegurando uma abordagem fundada na trajetória histórica das instituições e normas³¹.

No presente trabalho, a aplicação cruzada da abordagem histórica-contextualizada será realizada por meio da breve reconstrução do contexto jurídico e político global que levou à criação do Protocolo de Palermo, bem como das alterações legislativas que ocorreram nos códigos penais brasileiro e português, em resposta às movimentações normativas externas e às dinâmicas internas de cada ordenamento.

Além disso, será analisado o processo de formulação e desenvolvimento de políticas públicas relacionadas ao enfrentamento do tráfico de pessoas em ambos os Estados, a fim de compreender como fatores históricos, culturais e institucionais influenciaram a recepção, a eficácia e a implementação das normas.

²⁹ DUTRA, op. cit., p. 203.

³⁰ *Ibid.*

³¹ *Ibid.*

1. O COMBATE AO TRÁFICO DE PESSOAS E OS DESAFIOS DA CONCEITUALIZAÇÃO

A definição de tráfico de pessoas permanece objeto de controvérsia, refletindo a complexidade do fenômeno e suas múltiplas manifestações. O debate sobre sua conceituação envolve não apenas dificuldades terminológicas, mas também implicações quanto ao próprio enquadramento legal e moral do fenômeno.³² Além disso, a tentativa de uma harmonização internacional no que o tráfico realmente significa implica na politização de debates moralistas nas áreas de migração e prostituição, por exemplo.³³

Neste capítulo, analisam-se os diferentes enquadramentos do tráfico ao longo do tempo, bem como as consequências práticas e normativas de cada perspectiva.

1.1 O tráfico de pessoas compreendido como escravidão contemporânea

Uma das abordagens mais recorrentes é a que enquadra o tráfico de pessoas como uma forma contemporânea de escravidão. Nesse modelo, as vítimas são tratadas como mercadoria, submetidas a exploração sistemática e controle coercitivo, vulneráveis a diversos tipos de exploração. Essas situações se assemelham à escravidão, mas se inserem em uma conjuntura contemporânea, na qual os indivíduos são considerados temporariamente propriedade de alguém ou de um grupo, que exercerão atividade criminosa com fins lucrativos.³⁴

Um exemplo desse enquadramento é a sentença do caso dos *Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde vs. Brasil*,³⁵ levado à Corte Interamericana de Direitos Humanos, que condenou o Brasil por permitir condições que o tribunal qualificou como escravidão moderna: trabalhadores em situação de exploração análoga à escravidão na fazenda, condições degradantes, jornadas excessivas e retenção de documentos.

No entanto, essa equiparação é alvo de críticas. Para alguns autores, a linguagem da “escravidão” é útil por enfatizar o caráter violento e desumanizador do tráfico.³⁶ Para outros, contudo, ela apaga importantes nuances socioeconômicas, como formas de trabalho exploratório que envolvem algum grau de consentimento ou negociação, mesmo que sob condições de vulnerabilidade.³⁷

³² LEE, Maggy. Introduction. In: _____. Human trafficking. London: Taylor & Francis, 2007. p. 1–25. Disponível em: <https://www.taylorfrancis.com/chapters/edit/10.4324/9781843924555-1/introduction-maggy-lee>. Acesso em: 03 março. 2025.

³³ TYLDUM, Gury. (2010), Limitations in Research on Human Trafficking*. International Migration, 48: 1-13. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2435.2009.00597.x>

³⁴ LEE, Maggy. Introduction, 2007.

³⁵ Caso disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_318_por.pdf

³⁶ LEE, Maggy. Introduction, 2007.

³⁷ KEMPADOO, Kamala. *Trafficking and prostitution reconsidered: new perspectives on migration, sex work, and human rights*. Boulder: Paradigm Publishers, 2005. ISBN 9781594510337.

O uso da expressão “práticas análogas à escravidão” busca capturar essas zonas intermediárias, mas também levanta questões: qual é o limite entre exploração extrema e tráfico? A ambiguidade conceitual pode beneficiar determinados atores, como Estados que desejam criminalizar certas migrações sem assumir obrigações de proteção, ao mesmo tempo em que desresponsabiliza redes informais de exploração laboral, especialmente no setor doméstico, agrícola ou pesqueiro.

A escravidão moderna é ainda dividida em trabalho forçado e casamento forçado.³⁸ Nesse contexto, ainda há as explorações do trabalho forçado, que incluem a exploração sexual forçada, em que as vítimas mais recorrentes são as mulheres, que em muitos casos de servidão são vítimas de exploração dupla, pois são constantemente exploradas sexualmente.

Nesse sentido, a escolha entre “tráfico”, “escravidão” ou “práticas análogas” mostra-se não meramente técnica, mas política, afetando quem é reconhecido como vítima, quem será criminalizado e como se constrói a narrativa global sobre segurança, migração e direitos humanos.

1.2 A relação histórica entre o tráfico de pessoas e a prostituição

Outra conceitualização recorrente do tráfico de pessoas associa o fenômeno quase exclusivamente à exploração sexual, especialmente de mulheres e meninas. Essa visão, embora amplamente difundida em discursos institucionais e campanhas públicas, tem sido alvo de críticas por reduzir a complexidade do tráfico a uma narrativa moralizante, que desconsidera tanto outras formas de exploração — trabalho forçado em setores como agricultura, construção civil e trabalho doméstico —³⁹ quanto a possibilidade de prostituição voluntária, ainda que atravessada por fatores estruturais de gênero, classe e raça.

Historicamente, o vínculo entre tráfico e prostituição se consolidou a partir de uma série de acordos internacionais, como a Convenção para a Supressão do Tráfico de Mulheres e Crianças (1921)⁴⁰ e a Convenção de 1949 para a Supressão do Tráfico de Pessoas e da Exploração da Prostituição de Outrem.⁴¹ Tais instrumentos refletem um contexto em que o fenômeno da prostituição feminina — frequentemente descrito como “escravidão branca” — foi interpretado como ameaça à moral pública, contribuindo para a construção de um conceito racializado e moralmente carregado de tráfico, que ainda hoje

³⁸

Disponível

em:

https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/%40ed_norm/%40ipec/documents/publication/wcms_854795.pdf.

³⁹ Lee, *Introduction*.

⁴⁰ Acesso completo ao documento em: <https://dcjri.ministeriopublico.pt/sites/default/files/convinttraficomulherescrianças.pdf>

⁴¹ Pode ser consultada em: <https://dcjri.ministeriopublico.pt/instrumento/convencao-para-supressao-do-trafico-de-pessoas-e-da-exploracao-da-prostituicao-de>.

dificulta políticas de enfrentamento abrangentes e tem efeitos nos ordenamentos jurídicos internos.

Teóricos argumentam que esse enquadramento produz uma "vítima ideal", tida como jovem, inocente, sexualmente explorada e passiva, e acaba, portanto, por invisibilizar outras experiências de mulheres traficadas e legitimar respostas punitivistas.⁴² Ao reforçar uma distinção entre vítimas puras e mulheres "desviantes", esse discurso marginaliza aquelas que não se encaixam nesse perfil estereotipado, dificultando sua proteção e contribuindo para abordagens repressivas que ignoram os contextos sociais em que o tráfico realmente ocorre, que é cada vez mais desafiador de padronizar.

1.3 A relação do tráfico de pessoas, o fenômeno da migração e o contrabando de migrantes

A discussão sobre tráfico de pessoas demanda a consideração de sua relação estreita com fluxos migratórios forçados e irregulares, especialmente em contextos de guerra e crises humanitárias.⁴³ Pessoas em fuga de zonas de conflito se tornam particularmente vulneráveis a redes de crime organizado, que exploram sua fragilidade e a ausência de vias legais de migração. O deslocamento forçado, frequentemente sem documentação válida, as insere em rotas perigosas, mediadas por intermediários ilegais — contexto propício tanto para o contrabando quanto para o tráfico de pessoas.

O diálogo com autores como Aronowitz⁴⁴ aponta que o contrabando e o tráfico de pessoas não são categorias distintas, mas fenômenos sobrepostos que refletem, em grande medida, a ausência de rotas migratórias seguras e a vulnerabilidade social em que muitos se encontram. O consentimento inicial, muitas vezes dado em condições de desespero, é rapidamente substituído por práticas de coerção, engano ou violência. Essa transição do contrabando para o tráfico é particularmente visível no caso de crianças desacompanhadas, que, mesmo não sendo "traficadas" no início da jornada, tornam-se vítimas de exploração ao longo do trajeto.

A experiência da Guerra na Síria ilustra essa sobreposição. Estudo do Centro Internacional para o Desenvolvimento de Políticas Migratórias apontou um aumento expressivo no número de pessoas sírias traficadas após o início do conflito, muitas vezes por indivíduos próximos às vítimas, como familiares ou vizinhos — o que desmonta a ideia de que o tráfico é sempre conduzido por redes transnacionais sofisticadas.⁴⁵ Casos mais

⁴² DOEZEMA, Jo. Loose women or lost women? The re-emergence of the myth of white slavery in contemporary discourses of trafficking in women. *Gender Issues*, [S.l.], v. 18, n. 1, p. 23–50, 2000. <https://doi.org/10.1007/s12147-999-0021-9>.

⁴³ Lee, *Introduction*.

⁴⁴ ARONOWITZ, A.A. *Smuggling and Trafficking in Human Beings: The Phenomenon, The Markets that Drive It and the Organisations that Promote It*. *European Journal on Criminal Policy and Research*, v. 9, p. 163–195, 2001. DOI: 10.1023/A:1011253129328.

⁴⁵ O Centro Internacional para o Desenvolvimento de Políticas Migratórias (ICMPD) publicou, em 2015, um estudo que constatou um aumento significativo no número de pessoas sírias traficadas no Oriente Médio desde o início do conflito. O

recentes, como os de meninos desacompanhados oriundos do Afeganistão e do Norte da África, reforçam esse cenário.⁴⁶ A ausência de proteção legal efetiva torna essas crianças, e também adultos, alvos fáceis para exploração laboral, sexual e outras formas de abuso.

Historicamente, o Protocolo de Palermo buscou diferenciar legalmente esses dois fenômenos, considerando aspectos como o consentimento, o propósito de exploração, a transnacionalidade e o vínculo financeiro. Contudo, a aplicação rígida dessas distinções tem sido alvo de críticas por mascarar realidades híbridas e complexas, onde o consentimento não é livre, mas condicionado pela ausência de alternativas. A partir dessa perspectiva, a categorização entre “contrabandeado” e “traficado” torna-se uma construção política, muitas vezes utilizada para justificar deportações sumárias ou negar proteção internacional.

Complementar à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, desenvolve-se, como instrumento adicional, o Protocolo contra o tráfico de migrantes por terra, mar e ar, sendo primeiro instrumento internacional a desenvolver uma definição para o contrabando, que se configura através da facilitação – mediante a obtenção de algum benefício financeiro ou de natureza material do migrante – à entrada ilegal de uma pessoa em um Estado do qual ela não é residente nacional ou permanente⁴⁷.

As diferenças centrais entre tráfico de pessoas e contrabando podem ser analisadas, conforme ilustrado na figura (1) abaixo:

ICMPD é uma organização internacional dedicada a apoiar e auxiliar a gestão dos fluxos migratórios. Mais informações estão disponíveis em: <https://www.icmpd.org/>.

⁴⁶ As conclusões do Relatório do UNODC 2024 correlacionam o aumento no número de crianças migrantes desacompanhadas — predominantemente meninos, entre 14 e 17 anos — originárias do Afeganistão e Norte da África, com o aumento do tráfico humano nos países ocidentais para exploração laboral. Mais informações em: https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/2024/GLOTIP2024_BOOK.pdf.

⁴⁷ United Nations. (2000). *Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime*, art. 3. <https://www.unodc.org/unodc/en/organized-crime/intro/UNTOC.html>.

Figura (1) – Resumo Comparativo entre Contrabando e Tráfico de Pessoas

	CONTRABANDO DE MIGRANTES	TRÁFICO DE PESSOAS
CONSENTIMENTO	VÍTIMA CONSENTE DEVIDO A SUA VULNERABILIDADE	QUANDO OCORRE É POR MEIO DE COERÇÃO, FRAUDE, ENGANO E ABUSO
EXPLORAÇÃO	MIGRANTES SE VÊM LIVRES NO DESTINO FINAL	VÍTIMAS SOFREM COM ABUSO E VIOLÊNCIA
TRANSNACIONALIDADE	NATUREZA TRANSNACIONAL	NATUREZA NACIONAL E TRANSNACIONAL
PAGAMENTOS	PAGAMENTO ANTECIPADO	PODE SER EXIGIDO PAGAMENTO PARCIAL PARA A CHEGADA ATÉ O DESTINO. QUANDO DA CHEGADA, NOVAS DÍVIDAS SÃO CONTRAÍDAS

Fonte: da autora com base nos trabalhos de LEE, Maggy. Introduction, 2007. Lee⁴⁸ e Aronowitz⁴⁹.

Ao realizar essa comparação, verifica-se que mesmo que em condições precárias, no contrabando, o migrante consente com a travessia; enquanto no tráfico, esse consentimento é considerado juridicamente irrelevante se obtido por engano, coerção ou abuso. Além disso, objetivo da conduta do contrabandado é claro, é o lucro pelo deslocamento irregular, enquanto o tráfico pressupõe exploração continuada após o transporte.

No que concerne à transnacionalidade, o contrabando é, por definição, transfronteiriço; o tráfico, no entanto, pode ocorrer tanto entre Estados, quanto dentro das fronteiras nacionais. Por fim, argumenta-se ainda, que uma forte diferenciação entre os dois conceitos é que no contrabando, o pagamento é geralmente feito antecipadamente; no tráfico, a vítima contrai dívidas que a mantém em situação de servidão.⁵⁰

Ainda que esses elementos estejam formalmente estabelecidos, a aplicação prática dos conceitos pelo sistema jurídico internacional e pelos Estados revela fragilidades significativas. A rigidez com que se aplica a diferenciação entre tráfico e contrabando pode, por vezes, impedir a devida proteção de migrantes que, embora tenham consentido com a travessia, encontram-se em contextos de exploração graves. Essa distinção legal, embora útil para fins de tipificação penal, não deve servir como obstáculo à responsabilização dos agentes exploradores, nem à garantia de direitos das vítimas.

⁴⁸ LEE, Maggy. Introduction, 2007.

⁴⁹ ARONOWITZ, A.A. *Smuggling and Trafficking in Human Beings: The Phenomenon, The Markets that Drive It and the Organisations that Promote It*. European Journal on Criminal Policy and Research, v. 9, 2001.

⁵⁰ ARONOWITZ, A.A. European Journal on Criminal Policy and Research, v. 9, 2001.

Além disso, a prática internacional tem demonstrado que muitos Estados utilizam a tipificação de contrabando como estratégia para punir os próprios migrantes, sem apurar devidamente situações de tráfico, violando princípios fundamentais do direito internacional dos direitos humanos. A criminalização da migração irregular, em vez de proteger, frequentemente contribui para a perpetuação da exploração.

Por isso, uma abordagem jurídica crítica deve ir além da classificação tipológica e considerar os efeitos materiais da atuação (ou omissão) dos Estados, em uma análise crítica das condições materiais, políticas e sociais que sustentam essas práticas, e a necessidade de interpretações integradas entre os regimes de direitos humanos, direito penal internacional e direito dos refugiados. Só assim será possível enfrentar de maneira eficaz e humanizada os crimes de tráfico de pessoas e contrabando de migrantes, protegendo as vítimas e responsabilizando os autores.

1.4 O tráfico de pessoas e os direitos humanos

A consolidação dos direitos humanos na metade do século XX, especialmente após a Declaração Universal de 1948,⁵¹ elevou os princípios da dignidade humana como base do direito internacional contemporâneo. Nesse contexto, o tráfico de pessoas configura-se como grave violação dos direitos fundamentais, incluindo o direito à vida, direito à liberdade e a integridade física.⁵²

Destaca-se ainda, a relevante atuação das organizações internacionais na incorporação das vítimas de tráfico como sujeitos de direitos humanos, sobretudo ao incluir o tema nas agendas multilaterais e fomentar sua normatização em tratados e resoluções.

Desse modo, uma abordagem centrada em direitos humanos não apenas amplia a compreensão do tráfico para além de um problema de segurança ou controle migratório, mas também exige políticas públicas e mecanismos jurídicos efetivos de proteção às vítimas.⁵³ Essa abordagem tem sido progressivamente incorporada pelas organizações internacionais, que pressionam por normatização e visibilidade política do tema em tratados multilaterais.

Contudo, apesar da evolução normativa, a resposta internacional ainda enfrenta entraves estruturais. A soberania estatal continua a exercer um papel preponderante na definição das respostas ao tráfico de pessoas, o que limita a efetividade das obrigações internacionais assumidas pelos Estados.⁵⁴ Tal realidade reflete a persistente tensão entre a lógica da segurança e a centralidade da dignidade humana. Essa contradição se

⁵¹ UNICEF. Declaração Universal dos Direitos Humanos. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 12 jul. 2025.

⁵² Lee, *Introduction*.

⁵³ Lee, *Introduction*.

⁵⁴ Lee, *Introduction*.

manifesta, por exemplo, na omissão frente à exploração transnacional ou na ausência de mecanismos internacionais de responsabilização obrigatória.

Assim, é necessário repensar a articulação entre o direito internacional dos direitos humanos, o direito penal internacional e os regimes de migração, para que a proteção das vítimas não seja apenas um ideal normativo, mas uma exigência jurídica vinculante e efetivamente aplicável.

1.5 A inserção do tráfico de pessoas nas dinâmicas do crime organizado

O crime organizado é outro marco conceitual fundamental para análise do tráfico de pessoas, destacando-se entre os eixos centrais nas agendas internacionais desde o final do século XX. Enquadrado como ameaça à segurança global, o crime organizado impulsionou uma série de tratados e mecanismos de cooperação entre Estados, ainda que frequentemente orientados por uma lógica securitária, mais voltada ao controle de fronteiras do que à proteção efetiva das vítimas.⁵⁵

Nessa estrutura, o tráfico de pessoas é uma das práticas mais lucrativas, operando por meio de redes transnacionais muitas vezes complexas, com múltiplos agentes, instituições intermediárias e fluxos financeiros de difícil rastreamento e repressão. Apesar do reconhecimento internacional de sua gravidade, observa-se uma lacuna persistente entre o diagnóstico normativo e a responsabilização efetiva dos envolvidos, especialmente quando o tráfico envolve agentes estatais ou ocorre sob tolerância institucional.

Este capítulo explorou as principais conceitualizações do tráfico de pessoas, desde sua associação histórica à escravidão contemporânea até suas conexões com prostituição, fluxos migratórios irregulares e as distinções entre tráfico e contrabando. Ao evidenciar os distintos enquadramentos teóricos e seus efeitos jurídicos e políticos, observa-se que o tráfico de pessoas constitui uma violação multidimensional, que atravessa fronteiras conceituais, normativas e geopolíticas — exigindo respostas articuladas entre diferentes regimes jurídicos.

Diante dessa complexidade, o capítulo seguinte será dedicado à análise da Convenção de Palermo, instrumento central na consolidação normativa internacional sobre o tráfico de pessoas e referência fundamental para a compreensão das obrigações legais e institucionais dos Estados na prevenção, repressão e proteção das vítimas.

⁵⁵ *Ibid.*

2. DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL À LÓGICA SECURITÁRIA: O TRÁFICO E O CRIME ORGANIZADO

A Convenção de Palermo⁵⁶, aprovada em 15 de novembro de 2000 para assinatura dos Estados e em vigor desde 29 de setembro de 2003, é um instrumento criado pela Organização das Nações Unidas (ONU) em busca de combater o crime organizado transnacional.⁵⁷

A abertura de fronteiras, aliada às mudanças econômicas e culturais ocorridas na década de 1990, foi fator determinante para o desenvolvimento e expansão do crime organizado em escala transnacional.⁵⁸

Neste contexto, o crime organizado passou a ser visto como uma ameaça direta à soberania dos Estados, impulsionando os primeiros debates em torno da necessidade em estabelecer uma convenção internacional.⁵⁹ O assunto tornou-se cada vez mais presente nas agendas internacionais, aumentando a pressão sobre países como Estados Unidos e Itália — dada a ascensão da máfia ítalo-americana—, que passaram a atuar como principais articuladores de um instrumento de resposta.

A Itália iniciou o processo através do desenvolvimento do tema — permitido pelo seu sistema anti máfia —, e os Estados Unidos participou ativamente na revisão e elaboração de um instrumento congruente suas necessidades e jurisdições, por meio da administração judiciária e policial, evidenciando a criminalidade organizada, — que o afetava diretamente —, como objetivo primordial de sua política externa naquele momento. Apesar dos esforços, foi o governo da Polônia o responsável por apresentar o esboço inicial da Convenção à Assembleia Geral das Nações Unidas, que originou a Convenção de Palermo, representando um marco de cooperação multilateral para o combate ao crime organizado.⁶⁰

Em 2000, o comitê presidido pelo diplomata italiano Luigi Lariola, instituído pela Assembleia Geral das Nações Unidas, concluiu a Convenção. Ressalta-se, entretanto, os inúmeros desafios enfrentados durante esse processo, especialmente no que diz respeito à soberania dos Estados em relação aos seus ordenamentos jurídicos, bem como às divergências quanto às definições e conceitos adotados.⁶¹ O contexto histórico, como o pós

⁵⁶ UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME (UNODC). Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional (UNTOC). Viena: UNODC, 2000.

⁵⁷ BORGSTEDE, G. Cultural property, the Palermo Convention, and transnational organized crime. *International Journal of Cultural Property*, v. 21, n. 3, p. 281–290, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/S0940739114000125>. Acesso em: 12 jul. 2025.

⁵⁸ TENNANT, Ian. Fulfilling the promise of Palermo: a political history of the UN Convention against Transnational Organized Crime. *Journal of Illicit Economies and Development*, [S.l.], v. 2, n. 2, p. 178–190, 2020. DOI: 10.31389/jied.90. Disponível em: <https://jied.lse.ac.uk/articles/10.31389/jied.90>. Acesso em: 12 jul. 2025.

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ TENNANT, Ian, p. 178–190, 2020.

⁶¹ *Ibid.*

queda do Muro de Berlim representou um momento oportuno para o avanço da cooperação internacional, favorecendo, assim, a consolidação da Convenção.

A Convenção, com 190 Estados Partes, acaba por somar-se à Convenção de Viena de 1988⁶² que diz respeito ao narcotráfico e à Convenção de Mérida de 2003⁶³, contra a corrupção. O instrumento conta com três protocolos adicionais que tratam de áreas temáticas específicas do crime organizado, sendo respetivamente: o Protocolo Relativo ao Combate ao Tráfico de Migrantes por Via Terrestre, Marítima e Aérea⁶⁴; o Protocolo contra a fabricação e o tráfico ilícito de armas de fogo, suas peças e componentes e munições⁶⁵ e Protocolo Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças.

A Convenção é um instrumento juridicamente vinculante que se desenvolve como forma de materializar as definições que devem ser adotadas por todos os Estados Partes que a ela aderem. Seu objetivo principal é harmonizar os diferentes ordenamentos jurídicos que podem estar envolvidos em um mesmo caso, como nos delitos relacionados ao tráfico de pessoas.⁶⁶

Dessa forma, para compreender não apenas o alcance, mas também os limites da Convenção de Palermo, é necessário examinar com profundidade os conceitos que sustentam sua aplicação. As noções de crime organizado e transnacionalidade serão, portanto, analisadas criticamente a seguir, com especial atenção às tensões entre repressão criminal, soberania estatal e os direitos das vítimas no contexto do tráfico de pessoas.

2.1 Fundamentos jurídicos da Convenção de Palermo e sua aplicação ao tráfico de pessoas

Embora a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional (Convenção de Palermo), não apresente uma definição expressa de “crime organizado transnacional”, tal noção pode ser extraída a partir dos conceitos de “grupo criminoso organizado” e “crime grave”, que, em conjunto, permitem delinear os contornos desse fenômeno.

Nesse contexto, no que diz respeito às definições e objetivos propostos na Convenção, no artigo 2, alínea a), há a definição de grupo criminoso organizado, descrito

⁶² Convenção das Nações Unidas contra o Tráfico Ilícito de Estupefacientes e Substâncias Psicotrópicas. Disponível em: [convencao_NU_contra_trafico_ilic_estupefacientes_sbst_psicotropicas](#).

⁶³ Convenção contra a Corrupção. Disponível em: <https://files.dre.pt/1s/2007/09/18300/0669706738.pdf>

⁶⁴ Disponível: gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/instrumentos/protocolo_adicional_cov_nu_trafico_ili_cito_migrantes_via_terrestre_maritima_aerea.pdf.

⁶⁵ Disponível em: <https://gddc.ministeriopublico.pt/instrumento/protocolo-contra-o-fabrico-e-o-traffic-ilicito-de-armas-de-fogo-suas-partes-componente-0>.

⁶⁶ BORGSTEDE, G. Cultural property, the Palermo Convention, and transnational organized crime. *International Journal of Cultural Property*, v. 21, n. 3, p. 281–290, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/S0940739114000125>. Acesso em: 12 jul. 2025.

como um grupo estruturado composto por três ou mais pessoas, que existe durante um período e que atua com a finalidade de cometer um ou mais crimes graves, com intenção e objetivo de obter direta ou indiretamente benefício econômico ou material.

Adiante, a definição de grupo estruturado encontrada no artigo 2, alínea c) fornece mais elementos para enquadramento dos crimes transnacionais — incluindo crimes de tráfico de pessoas, que é o foco deste projeto —, uma vez que se define o grupo como: uma formação proposital que não necessita de uma estrutura desenvolvida, em que o membro não obrigatoriamente tem suas funções definidas.

O caráter transnacional de uma infração, no caso deste estudo, o tráfico de pessoas, pode ser compreendido a partir de quatro grandes formas, estendidas no âmbito de aplicação da Convenção, a seguir: quando o crime é cometido em dois ou mais Estados, como nos casos de tráfico de mulheres que saem do Brasil para Portugal. Em segundo lugar, o delito também é considerado transnacional se for praticado em um único Estado, mas produzir efeitos significativos em outros, conforme interpretação permitida pelo disposto no artigo 3º, nº2 da Convenção⁶⁷.

A transnacionalidade também se verifica quando, embora o crime seja executado em um único Estado, seu planejamento, comando ou supervisão ocorrem em outro território. Por fim, o caráter transnacional se evidencia também em situações nas quais a infração ocorre em um único Estado, mas envolve um grupo criminoso organizado com atuação em mais de um Estado, como os recrutadores das vítimas.

No que diz respeito à criminalização por participação num grupo criminoso organizado, o artigo 5º da Convenção⁶⁸ estabelece a obrigação de os Estados Partes adotarem medidas legislativas para criminalizar a participação em grupo criminoso organizado, desde que o agente tenha ciência dos objetivos ilícitos do grupo. Dessa forma,

⁶⁷ Ver artigo 3º, nº2 da Convenção das Nações Unidas Contra a Criminalidade Organizada Transnacional.

⁶⁸ Composição completa do artigo: Artigo 5.º Criminalização da participação num grupo criminoso organizado 1 - Cada Estado Parte deverá adoptar as medidas legislativas e outras que considere necessárias para estabelecer como infracção penal, quando praticado intencionalmente: a) Um dos actos seguintes, ou ambos, enquanto infracções penais distintas das que impliquem a tentativa ou a consumação da actividade criminosa: i) O entendimento com uma ou mais pessoas para a prática de uma infracção grave, com a intenção directa ou indirectamente relacionada com a obtenção de um benefício económico ou outro benefício material e, sempre que o direito interno o exigir, 4 envolvendo um acto praticado por um dos participantes para concretizar o que foi acordado ou envolvendo a participação de um grupo criminoso organizado; ii) A conduta de qualquer pessoa que, conhecendo a finalidade e a actividade criminosa geral de um grupo criminoso organizado, ou a sua intenção de cometer as infracções em questão, participe activamente em: a) Actividades ilícitas do grupo criminoso organizado; b) Outras actividades do grupo criminoso organizado, sabendo que a sua participação contribuirá para a finalidade criminosa acima referida; b) O acto de organizar, dirigir, ajudar, incitar, facilitar ou aconselhar a prática de um crime grave que envolva a participação de um grupo criminoso organizado. 2 - O conhecimento, a intenção, a finalidade, a motivação ou o acordo a que se refere o n.º 1 do presente artigo poderão inferir-se de circunstâncias factuais objectivas. 3 - Os Estados Partes cujo direito interno condicione a incriminação pelas infracções referidas na subalínea i) da alínea a) do n.º 1 do presente artigo ao envolvimento de um grupo criminoso organizado deverão assegurar que o seu direito interno abranja todas as infracções graves que envolvam a participação de grupos criminosos organizados. Estes Estados Partes, assim como os Estados Partes cujo direito interno condicione a incriminação pelas infracções definidas na subalínea i) da alínea a) do n.º 1 do presente artigo à prática de um acto concertado, informarão deste facto o Secretário-Geral da Organização das Nações Unidas, no momento da assinatura ou do depósito do seu instrumento de ratificação, de aceitação, de aprovação ou de adesão à presente Convenção. Disponível em: https://dcjri.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/instrumentos/convencao_nu_criminalidade_organizada_transnacional.pdf.

a Convenção garante que a participação em crime organizado, independentemente do nível de atuação, sirva como fator determinante para adoção das medidas cabíveis.

A importância da tipificação é evidenciada quando se observa a diversidade de perfis dos agentes envolvidos nesse tipo de crime. O tráfico de pessoas pode ser cometido tanto por indivíduos isolados — como familiares⁶⁹, vizinhos ou conhecidos das vítimas — quanto por membros de redes criminosas estruturadas. Essa distinção é fundamental: enquanto os traficantes não vinculados a organizações costumam atuar em pequena escala, envolvendo poucas vítimas, as redes organizadas operam de forma sistemática e lucrativa, explorando dezenas ou até centenas de pessoas.⁷⁰

Casos judiciais analisados pelo UNODC relacionados ao tráfico de pessoas revelam, em média, a atuação de cinco traficantes por processo, com divisão clara de funções, similar à estrutura de empresas. Nessas redes, há responsáveis pelo aliciamento, transporte, controle, exploração direta, além de intermediários e agentes financeiros. Já nos casos praticados de forma isolada, a exploração atinge de duas a três vítimas, número que pode ser significativamente maior em operações realizadas por organizações criminosas — chegando a 50 ou mais pessoas, destinadas a diferentes tipos de exploração, como laboral, sexual ou para tráfico de órgãos.⁷¹

Além disso, para o funcionamento completo do ecossistema do tráfico, o envolvimento de pessoas jurídicas também tem sido identificado em diversas etapas da atividade ilícita. Empresas de transporte, agências de turismo e estabelecimentos de fachada, utilizados muitas vezes para lavagem de dinheiro, participam ativamente do esquema.

Tal recorrência justifica a previsão do artigo 10º da Convenção, que trata da responsabilização de pessoas jurídicas por sua participação, direta ou indireta, em atividades de crime organizado, prevendo sanções de natureza penal, civil ou administrativa. A operação denominada “Colombo”, liderada por França com apoio da Europol, por exemplo, apreendeu mais de 11 milhões de euros após investigação financeira que identificou lavagem de dinheiro por meio de empresas de fachada e tráfico de ouro.⁷²

A previsão de incorporação das normas da Convenção nos ordenamentos internos, conforme o disposto no artigo 34º, evidencia a tensão clássica entre soberania penal dos Estados e a necessidade de uniformização normativa para o enfrentamento eficaz do crime

⁶⁹ Dados apontam que familiares estão envolvidos em quase metade do tráfico de crianças. Informações disponíveis em: <https://news.un.org/pt/story/2017/11/1601802>.

⁷⁰ UNODC – United Nations Office on Drugs and Crime. *Global Report on Trafficking in Persons 2024*. Viena: UNODC, 2024. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/2024/GLOTIP2024_BOOK.pdf. Acesso em: 30 set. 2025.

⁷¹ Ibid.

⁷² Mais informações sobre a operação estão disponíveis em: <https://www.europol.europa.eu/media-press/newsroom/news/france-arrests-26-for-smuggling-migrants-indian-sub-continent>.

organizado. Essa tensão é particularmente sensível em temas como o tráfico de pessoas, cuja natureza transnacional exige respostas coordenadas, mas que ainda esbarram em resistências legislativas e institucionais domésticas.

Após a delimitação dos conceitos jurídicos centrais que fundamentam a aplicação da Convenção de Palermo — grupo criminoso, crime grave, natureza transnacional —, impõe-se a análise de sua estrutura normativa. Tal exame permite compreender de que maneira a Convenção organiza suas disposições, estabelece obrigações aos Estados Partes e articula mecanismos de cooperação internacional voltados à repressão e prevenção das diversas formas de criminalidade organizada.

2.2 Aspectos técnicos e funcionais da Convenção de Palermo

A Convenção de Palermo foi formulada com base em direitos já existentes, buscando harmonizar os diferentes ordenamentos jurídicos dos Estados signatários. Essa preocupação manifesta-se na padronização terminológica, na definição de infrações específicas ligadas ao crime organizado e na previsão de medidas protetivas voltadas a vítimas e testemunhas.⁷³

A Convenção também promove a cooperação internacional por meio da assistência jurídica, da colaboração em investigações e do compartilhamento de informações. Além disso, incentiva a formulação e implementação de políticas de prevenção e combate, e prevê a perda dos produtos do crime como medida de responsabilização.⁷⁴

Ao definir o crime organizado como transnacional, o instrumento reduz possíveis lacunas que dificultariam a aplicação das medidas previstas, bem como evita interpretações divergentes por parte dos Estados-parte quanto ao enquadramento do crime. De todo modo, apesar dessa construção, os dispositivos da Convenção devem ser interpretados à luz dos ordenamentos jurídicos nacionais e das especificidades de cada caso, funcionando como um mecanismo de apoio, e não como um modelo rígido.⁷⁵

Em sua estrutura normativa, a Convenção de Palermo abrange aspectos do direito internacional, penal, processual e administrativo. Os objetivos gerais estão refletidos em suas principais categorias de dispositivos: normas de criminalização, jurisdição penal, responsabilização, confisco de bens, medidas de proteção, e instrumentos administrativos e institucionais.⁷⁶

⁷³ TENNANT, Ian, p. 178–190, 2020.

⁷⁴ ARAS, Vladimir. Lavagem de dinheiro, organizações criminosas e o conceito da Convenção de Palermo. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 14, n. 2345, 2 dez. 2009. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/13948>. Acesso em: 2 jul. 2025.

⁷⁵ TENNANT, Ian, p. 178–190, 2020.

⁷⁶ ARAS, Vladimir. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/13948>. Acesso em: 2 jul. 2025.

A estrutura da Convenção pode ainda ser compreendida em quatro grandes eixos: criminalização, colaboração internacional, cooperação técnica e implementação, com níveis de obrigação diferentes, a dizer: opcionais, obrigatórios e considerados pelos Estados em sua tomada de decisão.

A etapa de criminalização define os crimes de caráter transnacional que devem ser tipificados. Já a cooperação técnica envolve o treinamento de profissionais atuantes no combate ao crime organizado e na identificação de vítimas — essenciais para os agentes que atuam na linha de frente de recepção e identificação das vítimas —, além da ampliação de ferramentas de comunicação e inteligência para a investigação.⁷⁷

A etapa de implementação contempla ainda a criação da Conferência das Partes, principal mecanismo de apoio aos Estados com maior dificuldade em implementar políticas de combate ao tráfico internacional. Essa conferência também funciona como fórum de troca de informações entre os Estados-parte e os agentes envolvidos na luta contra o crime organizado e o tráfico de seres humanos.⁷⁸

No que se refere à cooperação jurídica internacional, a Convenção dispõe de mecanismos voltados ao alinhamento entre os ordenamentos jurídicos nacionais. O artigo 15º trata da jurisdição penal, prevendo a responsabilização do Estado quando o crime for cometido em seu território ou a bordo de embarcação ou aeronave sob sua bandeira. Também é possível estabelecer jurisdição com base na nacionalidade do autor, da vítima, ou quando o crime afetar interesses essenciais do Estado. Em situações de múltipla jurisdição, os Estados devem cooperar para definir qual será responsável pela condução do processo, com base em mecanismos de solução de conflitos.

O artigo 18º, por sua vez, reforça a importância da cooperação internacional, instituindo o princípio da assistência jurídica mútua. Brasil e Portugal, objetos deste estudo comparado, assinaram em 1991 o Tratado de Auxílio Mútuo em Matéria Penal,⁷⁹ que representa um marco na cooperação bilateral. O tratado estabelece mecanismos de troca de informações, cooperação em mandados de busca e apreensão, intimações, comunicação entre autoridades e prestação de assistência processual.

A Convenção representa, neste contexto, uma oportunidade para os Estados adotarem um mecanismo normativo aplicável a diversas tipologias criminais. Sua abordagem abrangente permite a aplicação de seus conceitos a crimes graves,⁸⁰ considerando as transformações nas dinâmicas criminosas ao longo do tempo e a interpretação sob a ótica compartilhada com outros ramos do direito.

⁷⁷ *Ibid.*

⁷⁸ VLASSIS, Dimitri. Overview of the provisions of the United Nations Convention Against Transnational Organized Crime and its Protocols-

⁷⁹ Disponível em: https://dcjri.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/instrumentos/tratado_auxilio_mutuo_materia_penal_brasil.pdf.

⁸⁰ BORGSTEDE, G. p. 281–290, 2014.

Quanto à sua adesão, é possível concluir que a Convenção teve êxito, já que é um instrumento quase universalmente ratificado, assim como os seus Protocolos Adicionais, que têm uma taxa de ratificação semelhante.⁸¹ Em contrapartida, é incerto se o objetivo das Nações Unidas de promover a cooperação para prevenir e combater o crime organizado transnacional tenha sido alcançado.

O receio quanto à compreensão da Convenção⁸² e exaustão dos seus dispositivos por parte dos Estados que a ratificaram ainda representa um obstáculo para definir o seu impacto e eficácia de aplicação. O Mecanismo de Revisão da Convenção, deve ser desenvolvido a fim de garantir o cumprimento das obrigações nele dispostas e monitorar as particularidades práticas de cada país no combate ao crime organizado.

Assim, a Convenção de Palermo não deve ser compreendida como um instrumento autossuficiente para o desmantelamento do crime organizado e suas redes complexas. Entretanto, interpretada com outros ramos do direito — como o direito internacional dos direitos humanos e o direito penal —, oferece um arcabouço normativo essencial ao enfrentamento desse fenômeno. Em última instância, o êxito da Convenção depende não apenas de sua ratificação formal, mas da real disposição dos Estados em cooperar efetivamente, superando interesses unilaterais em prol da justiça transnacional.

2.3 O Papel do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime no Combate ao Tráfico Internacional de Pessoas

O Escritório das Nações Unidas Sobre Drogas e Crime, adiante designado como UNODC, tem sede em Viena, na Áustria e possui escritórios de campo em 80 países, é o principal órgão das Nações Unidas responsável pela implementação, monitoramento e promoção de ações relacionadas ao combate ao crime organizado transnacional, incluindo o tráfico de pessoas. O UNODC atua como guardião da Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional (Convenção de Palermo) e de seus Protocolos Adicionais, desempenhando papel central na coordenação de esforços globais para sua efetiva aplicação pelos Estados-Parte.

As atividades do UNODC são fundamentadas em um extenso arcabouço normativo internacional, que inclui: Convenções da ONU sobre Drogas (1961, 1971, 1988), Convenções da ONU sobre Terrorismo (1963, 1970, 1971, 1973, 1979, 1980, 1988, 1991, 1997, 1999, 2005, 2010, 2014), Convenção da ONU contra o Crime Organizado Transnacional (Convenção de Palermo/UNTOC) e seus protocolos sobre o Tráfico de

⁸¹ TENNANT, Ian, p. 178–190, 2020.

⁸² TENNANT, Ian, p. 178–190, 2020.

Pessoas; o contrabando de Migrantes; e o Tráfico Ilícito de Armas de Fogo, Convenção da ONU contra a Corrupção (UNCAC).

Desde 1999, em parceria com o UNICRI Instituto das Nações Unidas de Pesquisa sobre Justiça e Crime Interregional (UNICRI), o UNODC lidera o Programa contra o Tráfico de Seres Humanos, cujo objetivo é fortalecer a capacidade dos Estados na prevenção, repressão e punição do tráfico de pessoas. O Escritório classifica o tráfico humano como uma forma contemporânea de escravidão, destacando a gravidade da violação dos direitos humanos que o crime representa.⁸³

A atuação do UNODC se estrutura em três eixos principais: prevenção, criminalização e proteção às vítimas. No campo da prevenção, o Escritório promove campanhas de conscientização pública, além de capacitar agentes públicos envolvidos na identificação, recepção e acolhimento das vítimas, com especial atenção a mulheres e crianças. No eixo da criminalização, busca-se fortalecer os marcos legislativos nacionais para que o tráfico de pessoas seja devidamente tipificado como crime, assegurando a responsabilização dos autores. Um dos maiores desafios enfrentados é justamente a harmonização normativa entre os países, o que torna a cooperação internacional indispensável.

Como exemplo de atuação concreta, destaca-se o programa TRACK4TIP (Transforming Alerts into Criminal Justice Responses to Combat Trafficking in Persons), implementado entre 2019 e 2022 em parceria com o Escritório de Monitoramento e Combate ao Tráfico de Pessoas do Departamento de Estado dos Estados Unidos (JTIP). A iniciativa beneficiou oito países da América do Sul, incluindo o Brasil, e teve como foco o fortalecimento da resposta institucional ao tráfico com ênfase na proteção das vítimas e aumento da responsabilização penal dos criminosos, sempre no contexto de cooperação internacional.

Para o período de 2021-2025, o UNODC reafirma seu compromisso com a agenda global de direitos humanos, paz e segurança, atuando de forma integrada com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável,⁸⁴ especialmente o ODS 16, que trata da promoção de sociedades pacíficas e inclusivas, com acesso à justiça e instituições eficazes.⁸⁵

⁸³ Como pode ser verificado em: <https://brasil.un.org/pt-br/65507-tr%C3%A1fico-de-seres-humanos-%C3%A9-escravid%C3%A3o-dos-tempos-modernos-afirma-relatora-da-onu>

⁸⁴ Para verificar todos os Objetivos, ver: <https://www.unicef.org/brazil/objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel>

⁸⁵ Objetivo 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis 16.1 Reduzir significativamente todas as formas de violência e as taxas de mortalidade relacionada em todos os lugares 16.2 Acabar com abuso, exploração, tráfico e todas as formas de violência e tortura contra crianças 16.3 Promover o Estado de Direito, em nível nacional e internacional, e garantir a igualdade de acesso à justiça para todos 16.4 Até 2030, reduzir significativamente os fluxos financeiros e de armas ilegais, reforçar a recuperação e devolução de recursos roubados e combater todas as formas de crime organizado 16.5 Reduzir substancialmente a corrupção e o suborno em todas as suas formas 16.6 Desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis 16.7 Garantir a tomada de decisão responsiva, inclusiva, participativa e representativa em todos os níveis 16.8 Ampliar e fortalecer a participação dos países em desenvolvimento nas instituições de governança global 16.9 Até 2030, fornecer identidade legal para todos, incluindo o registro de nascimento 16.10 Assegurar o acesso público à informação e proteger as liberdades fundamentais, em

Por fim, o UNODC destaca-se como principal organismo internacional no enfrentamento ao tráfico internacional de seres humanos, não apenas pela promoção de marcos normativos, mas também por sua atuação concreta na articulação entre os Estados, no apoio técnico às políticas públicas, e na construção de uma abordagem centrada na vítima e na proteção dos direitos humanos. Seu papel institucional, estratégico e operacional é fundamental para consolidar a eficácia da Convenção de Palermo e garantir que os compromissos internacionais assumidos se traduzem em ações de combate ao tráfico de seres humanos.

2.3.1 Panorama Global do Tráfico de Pessoas

O Relatório Global sobre Tráfico de Pessoas de 2024,⁸⁶ publicado pelo Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC), reforça a correlação direta entre os efeitos da globalização e a expansão das redes de crime organizado, evidenciando um aumento expressivo nos casos de tráfico de pessoas e permitindo a formulação de um mapeamento mais preciso da dinâmica global do crime.

Elaborado no contexto do Plano de Ação Global das Nações Unidas para Combater o Tráfico de Pessoas (lançado em 2010), o relatório de 2024 fornece dados essenciais à compreensão do fenômeno, abrangendo padrões, fluxos e perfis das vítimas e dos traficantes em escala regional e global. Sua base metodológica inclui casos detectados entre 2019 e 2023, e mais de mil processos judiciais julgados entre 2012 e 2023, o que o torna uma fonte imprescindível para a análise contemporânea do tráfico humano.

Embora os dados reflitam uma tendência de crescimento, o relatório reconhece que os efeitos da pandemia de COVID-19 impactaram diretamente os mecanismos de identificação e registro das vítimas. A crise sanitária levou à adaptação das estratégias operacionais das redes criminosas e à sobrecarga dos sistemas de segurança e saúde pública, comprometendo a coleta e a consistência das informações.

Ainda assim, os números são alarmantes. Entre as 74.785 vítimas registradas no período, 61% são mulheres e meninas, sendo 39% mulheres adultas e 22% meninas. Especificamente no caso das meninas, 60% foram traficadas com fins de exploração sexual. Essa modalidade de exploração compreende práticas como prostituição forçada, escravidão sexual e produção de material de abuso sexual, frequentemente distribuído em plataformas digitais. Os locais mais comuns utilizados para tais práticas incluem redes de hotéis, casas noturnas, resorts e casas de massagem.

conformidade com a legislação nacional e os acordos internacionais 16.a Fortalecer as instituições nacionais relevantes, inclusive por meio da cooperação internacional, para a construção de capacidades em todos os níveis, em particular nos países em desenvolvimento, para a prevenção da violência e o combate ao terrorismo e ao crime 16.b Promover e fazer cumprir leis e políticas não discriminatórias para o desenvolvimento sustentável.

⁸⁶ Disponível em: https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/2024/GLOTIP2024_BOOK.pdf.

Constata-se, ainda, que muitas mulheres e meninas são submetidas a múltiplas formas de exploração, incluindo a sexual e a laboral, evidenciando a complexidade do fenômeno e os limites das tipificações penais vigentes. O relatório mostra que, em 2022, houve um aumento de 41% nos casos de exploração sexual em comparação a 2020, superando, inclusive, os níveis registrados antes da pandemia. Paralelamente, observou-se um crescimento de 31% no número de crianças traficadas desde 2019, com destaque para o aumento da proporção de meninas, por exemplo, na Europa Central e Sudeste Europeu, esse grupo passou de 27% para 33% das vítimas detectadas.

Apesar do aumento de casos envolvendo crianças e adolescentes, as mulheres adultas ainda representam a maior parcela entre as vítimas de tráfico em escala global. A análise dos processos judiciais revela que grande parte dessas mulheres foi forçada à prostituição ou à produção de material de abuso sexual, muitas vezes com idade inferior a 14 anos.

Outras formas de exploração de mulheres traficadas incluem o trabalho doméstico forçado, a prática de furtos e fraudes, bem como o casamento forçado. As vítimas identificadas pertencem a 162 nacionalidades diferentes e foram encontradas em 128 países de destino. O relatório contabiliza a existência de 436 fluxos transfronteiriços de tráfico humano em escala global, o que destaca a complexidade do enfrentamento ao crime e a imprescindibilidade da cooperação internacional

Apesar disso, a maioria das vítimas foi recrutada e explorada dentro dos próprios países de origem, contrariando a ideia de que o tráfico de pessoas ocorre exclusivamente em contextos transnacionais. No que se refere às regiões de origem, a África lidera com 31% das vítimas, seguida pelo Sul e Leste da Ásia (24%), Europa e Ásia Central (24%) e Américas (16%). Um crescimento notável foi identificado na presença de vítimas originárias do Sul da Ásia em países europeus.

No tocante à responsabilização penal, o número de condenações ainda permanece aquém do volume de casos detectados. Embora o relatório aponte um aumento de 22% das condenações em 2022 em comparação a 2020, o índice permanece inferior se comparado aos anos anteriores. As taxas de condenação são mais elevadas nos casos de exploração sexual, especialmente quando comparadas a exploração laboral.

Em relação ao perfil dos autores dos crimes, 70% dos criminosos identificados são homens, dos quais 74% atuam em organizações criminosas estruturadas e, em sua maioria, são nacionais do país onde foram condenados. O envolvimento de mulheres, embora minoritário, é relevante: muitas exercem funções logísticas, de aliciamento ou administrativas nas redes criminosas.

Por fim, o relatório evidencia uma falha estrutural no processo de identificação precoce das vítimas, especialmente no caso das mulheres. Em sua maioria, essas vítimas

foram identificadas por iniciativa própria, ao buscar ajuda diretamente das autoridades. Já entre as meninas, as denúncias partiram, em grande parte, de familiares ou pessoas próximas. Essa falha institucional reforça uma das teses centrais deste trabalho: a omissão persistente dos Estados na proteção dos direitos humanos favorece a continuidade das redes de tráfico, cada vez mais articuladas e sofisticadas.

Além disso, os dados de tráfico de pessoas são inconsistentes e enviesados, pois a monitorização é feita em grande parte pelos próprios Estados, que repassam os números ao UNODC.

Diante da complexidade e gravidade do cenário global descrito, torna-se evidente que o enfrentamento ao tráfico de pessoas exige respostas que transcendam as abordagens meramente estatísticas ou punitivas. O alto grau de impunidade, a dificuldade na identificação das vítimas e a atuação transnacional das redes criminosas tornam indispensável a existência de instrumentos jurídicos que a assegurem tanto a pressão eficaz quanto a proteção das vítimas. Neste contexto, o Protocolo Adicional à Convenção de Palermo representa um dos principais pilares jurídicos internacionais de enfrentamento ao tráfico de pessoas, cuja análise será feita a seguir.

2.4 O Protocolo Adicional Sobre o Tráfico de Pessoas: Prevenção, Repressão e Punição, com Ênfase em Mulheres e Crianças

O Protocolo Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, especialmente Mulheres e Crianças, adotado pela Resolução 55/25 da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 2000, entrou em vigor em 24 de dezembro de 2003.

Portugal assinou o Protocolo em 12 de dezembro de 2000 e teve sua vigência iniciada em 09/06/2004.⁸⁷ O Brasil, depositou a ratificação em janeiro de 2003 e o Protocolo entrou em vigor em fevereiro de 2004⁸⁸.

Trata-se do primeiro instrumento internacional com definição jurídica consensual do crime de tráfico de pessoas, compondo um, dos três Protocolos Adicionais à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional (Convenção de Palermo), que todos os Estados, antes de aderirem aos Protocolos Adicionais, precisam ratificar a Convenção de Palermo.

Nessa conjuntura, o artigo 3º do Protocolo define o tráfico de pessoas como:

recrutamento, transporte, transferência, abrigo ou recebimento de pessoas, por meio de ameaça ou uso da força ou outras formas de coerção, de rapt, de fraude, de

⁸⁷Informações disponíveis em: <https://www.ministeriopublico.pt/instrumento/protocolo-adicional-relativo-prevencao-repressao-e-punicao-do-trafico-de-pessoas-em>.

⁸⁸ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5017.html.

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.⁸⁹

Essa definição assenta-se sobre três elementos essenciais: o ato (como recrutamento ou transporte), os meios utilizados (como coação, fraude ou abuso de vulnerabilidade) e o propósito (a exploração). As finalidades de exploração podem incluir prostituição forçada, exploração sexual, trabalho ou serviços forçados, escravidão ou práticas análogas, servidão e remoção de órgãos.

O Protocolo reconhece, ainda, a irrelevância jurídica do consentimento da vítima quando houver a utilização de qualquer dos meios ilícitos descritos no artigo 3º, alínea “a”.⁹⁰ Isso se aplica, por exemplo, a casos em que a vítima consente com o deslocamento para exercer atividade sexual, mas foi enganada quanto às condições reais ou submetida a coação — situação comum em contextos de exploração sexual transnacional.

O artigo 5º determina que os Estados-parte tipifiquem como infrações penais os atos descritos no artigo 3º, respeitando os princípios fundamentais de seus ordenamentos jurídicos. Esse mecanismo busca promover a harmonização internacional no enfrentamento do tráfico, sem prejudicar a soberania dos Estados.

O artigo 2º estabelece os objetivos do Protocolo: prevenir e combater o tráfico de pessoas, especialmente mulheres e crianças; proteger e assistir as vítimas, com pleno respeito a seus direitos humanos; e promover a cooperação entre os Estados-parte. O foco em mulheres e crianças⁹¹ reflete o reconhecimento de sua maior vulnerabilidade nesse contexto,⁹² o que exige respostas diferenciadas e sensíveis ao perfil das vítimas.

Do ponto de vista da proteção às vítimas, os artigos 6º a 8º impõem obrigações específicas aos Estados-parte. O artigo 6º orienta a adoção de medidas voltadas à proteção da identidade das vítimas, à sua recuperação física e psicológica, e à oferta de apoio social, como moradia, informação e oportunidades de reintegração. O artigo 7º trata da concessão de residência temporária ou permanente, conforme o caso, e o artigo 8º dispõe sobre a facilitação do retorno seguro e digno das vítimas ao seu país de origem.

Destaca-se, ainda, a ênfase dada pelo Protocolo à necessidade de que a abordagem seja sensível ao perfil da vítima, considerando-se fatores como idade, sexo e condições especiais, quando aplicáveis, de modo a garantir um atendimento eficaz, estruturado e

⁸⁹ Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/protocol-prevent-suppress-and-punish-trafficking-persons>.

⁹⁰ Os meios abordados são: ameaça, uso da força, coação, rapto, fraude, engano, abuso de autoridade ou situação de vulnerabilidade.

⁹¹ O Protocolo considera no artigo 3º, alínea d criança qualquer pessoa com idade inferior a 18 anos.

⁹² Embora constatado o crescimento no fluxo de homens e meninos traficados para exploração laboral, os dados globais ainda apontam para mulheres e meninas como maiores vítimas de tráfico humano.

humanizado. Por fim, os Estados devem ainda, suportados pelo artigo 7º, aplicar medidas que garantam às vítimas identificadas a permanência em seu território de forma temporária ou permanente, a depender do caso, assim como deve facilitar o repatriamento, ao atuar como Estado Parte de acolhimento ou de Estado Parte do qual a vítima é nacional, conforme indica o artigo 8º.

Apesar de seu potencial transformador, o Protocolo enfrenta desafios na aplicação prática. A dificuldade na identificação de vítimas, o despreparo de agentes estatais e a fragilidade dos mecanismos de cooperação ainda limitam sua efetividade. Além disso, a persistência de abordagens punitivistas, dissociadas de uma perspectiva de direitos humanos, compromete a centralidade da proteção da vítima, que constitui um dos pilares do instrumento.

Assim, o Protocolo representa um avanço significativo na consolidação de um marco jurídico internacional contra o tráfico de pessoas. Contudo, sua eficácia depende da real implementação de suas disposições, da capacitação dos agentes públicos e, sobretudo, do compromisso político dos Estados em adotar uma abordagem centrada nas vítimas, cooperativa e estrutural.

3. O DIREITO DO MAR E O TRÁFICO DE PESSOAS

O Direito do Mar compreende o conjunto de princípios jurídicos, tratados e convenções internacionais voltados à regulação das atividades humanas no espaço marítimo. Entre suas principais áreas de incidência estão a navegação, a proteção ambiental marinha, o comércio marítimo e a repressão a condutas ilícitas, como o transporte de escravos.

Embora contem com instituições jurídicas próprias, os diversos regimes jurídicos internacionais não operam de forma totalmente autônoma, mantendo vínculos estruturais com o Direito Internacional. O Direito do Mar, em especial, é um dos ramos mais tradicionais desse ordenamento e mantém relação intrínseca com os princípios e normas gerais do sistema internacional.⁹³

Entre os principais instrumentos normativos que estruturam o Direito do Mar contemporâneo, destacam-se: (1) a Convenção Internacional sobre Normas de Treinamento, Certificação e Serviço de Quarto para Marítimos (STCW), (2) a Convenção Internacional para Salvaguarda da Vida Humana no Mar (SOLAS)⁹⁴, (3) a Convenção do Trabalho Marítimo (MLC) e (4) a Convenção Internacional para a Prevenção da Poluição por Navios (MARPOL). [Estes instrumentos e seus potencial de impacto no tráfico humano](#) serão analisados nos próximos parágrafos.

No que se refere à segurança de embarcações mercantes, a Convenção SOLAS, é o tratado internacional mais relevante. Em vigor desde 1980,⁹⁵ estabelece padrões mínimos relativos à fabricação, operação e equipamentos dos navios, exigindo dos Estados de bandeira a observância rigorosa dessas normas. Embora seu foco primário seja a integridade estrutural das embarcações, seus dispositivos podem funcionar como mecanismos indiretos de combate ao tráfico de pessoas, na medida em que impõem inspeções que poderiam revelar práticas criminosas a bordo. No entanto, a efetividade dessa função depende da capacitação dos profissionais para identificarem sinais de exploração humana, o que ainda é uma lacuna significativa.

A STCW⁹⁶, adotada em 1978, contribui para o fortalecimento da segurança marítima ao estabelecer padrões mínimos internacionais para a formação, certificação e serviço de tripulantes de navios mercantes. Ao exigir a qualificação formal dos marítimos, o tratado não apenas assegura condições laborais seguras e dignas, mas também atua como instrumento de combate ao trabalho forçado e ao tráfico de pessoas, ao permitir a

⁹³ TREVES, T. Human rights and the law of the sea. Berkeley Journal of International Law, v. 28, n. 1, p. 1–14, 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.15779/Z38PM15>. Acesso em: 12 jul. 2025.

⁹⁴ Ratificada por Portugal em 14 de outubro de 1983, por meio do Decreto do Governo n.º 79/83 e pelo Brasil em 31 de março de 1980 pelo Decreto n.º 80.068, de 18 de agosto de 1977, que aprovou a convenção e seus anexos.

⁹⁵ Documento completo da Convenção disponível em: <https://dcjri.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/instrumentos/dec79-1983.pdf>

⁹⁶ Ratificada por Portugal e Brasil, respectivamente pelos decretos Decreto do Governo n.º 103/85 e Decreto n.º 2.508/1998.

identificação de tripulantes legítimos e dificultar práticas fraudulentas de aliciamento ou exploração a bordo.

A Convenção do Trabalho Marítimo (MLC),⁹⁷ adotada pela Organização Internacional do Trabalho em 2006, é o mais recente dos instrumentos analisados. Destinada à proteção dos direitos dos trabalhadores marítimos individuais e pescadores, ela estabelece padrões mínimos para condições de trabalho, habitação, saúde e segurança a bordo. Ainda que o foco deste trabalho esteja voltado ao tráfico para fins de exploração sexual — e não ao tráfico laboral —, as previsões da MLC, especialmente seu artigo V,⁹⁸ ampliam as possibilidades de fiscalização nos portos, representando um mecanismo adicional para a identificação de vítimas de tráfico humano e responsabilização de seus autores.

Por fim, a Convenção Internacional para a Prevenção da Poluição por Navios (MARPOL),⁹⁹ adotada em 1973, tem como objetivo principal a proteção ambiental marinha, regulando a emissão de poluentes provenientes de embarcações. Apesar de não possuir relação direta com o tráfico de pessoas, é considerada um dos pilares do Direito Internacional do Mar e, por isso, merece ser mencionada neste panorama introdutório.

Embora os tratados analisados desempenhem papéis importantes na regulação técnica das atividades marítimas e ofereçam pontos de apoio à prevenção de crimes como o tráfico de pessoas, trata-se de instrumentos setoriais, voltados a aspectos específicos do funcionamento da navegação e da proteção ambiental.

Para compreender de maneira mais abrangente os desafios jurídicos relacionados à proteção dos direitos humanos no contexto do tráfico de pessoas por via marítima, é imprescindível voltar-se à Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM). Como principal marco regulatório do espaço marítimo internacional, a CNUDM estabelece os fundamentos jurídicos sobre soberania, jurisdição e cooperação entre Estados, sendo,

⁹⁷ Documento completo da Convenção disponível em: <https://dcjri.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/instrumentos/dec79-1983.pdf>

⁹⁸ RESPONSABILIDADE DE APLICAR E FAZER CUMPRIR AS DISPOSIÇÕES Artigo V 1. Todos os Membros devem implementar e aplicar leis e regulamentos, ou outras medidas que tenham adoptado, para cumprir as suas obrigações, nos termos da presente Convenção, no que respeita aos navios e aos marítimos sob a sua jurisdição. 2. Todos os Membros devem exercer efectivamente a sua jurisdição e o seu controlo sobre os navios que arvorem a sua bandeira, dotando-se de um sistema próprio para garantir o respeito pelas prescrições da presente Convenção, nomeadamente mediante inspeções regulares, relatórios, medidas de acompanhamento e procedimentos legais previstos na legislação aplicável. 3. Todos os Membros devem assegurar que os navios que arvoram a sua bandeira possuam um certificado de trabalho marítimo e uma declaração de conformidade do trabalho marítimo, tal como exigido pela presente Convenção. 4. Todos os navios a que se aplique a presente Convenção podem, nos termos do direito internacional, ser submetidos a inspecção por parte de algum Membro que não o Estado da bandeira, quando se encontra num dos seus portos, a fim de garantir que os navios cumprem as prescrições da presente Convenção. 5. Todos os Membros devem exercer efectivamente a sua jurisdição e controlo sobre os serviços de recrutamento e colocação dos marítimos eventualmente existentes no seu território. 6. Todos os Membros devem impedir que as prescrições da presente Convenção sejam violadas e devem, em conformidade com a legislação internacional, estabelecer sanções ou exigir a adopção de medidas correctivas previstas na sua legislação, a fim de desencorajar qualquer violação. 7. Todos os Membros devem cumprir as responsabilidades assumidas por força da presente Convenção, agindo de forma a que os navios que arvoram a bandeira de um Estado que a não tenha ratificado não beneficiem de um tratamento mais favorável que os navios que arvoram a bandeira de Estados que a tenham ratificado.

⁹⁹ Ratificada no Brasil em 4 de abril de 1987 por meio do Decreto nº 96.044, de 18 de maio de 1988 e Portugal em 8 de maio de 1983, por meio do Decreto do Governo n.º 47/83.

portanto, essencial à análise das lacunas e possibilidades no enfrentamento ao tráfico de pessoas em alto-mar.

3.1 A Convenção das Nações Unidas Sobre o Direito do Mar e os desafios da proteção de direitos humanos no combate ao tráfico de pessoas por via marítima

A Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM)¹⁰⁰, em vigor internacionalmente desde 1994¹⁰¹¹⁰² e assinada pela União Europeia em 2003, estabelece o arcabouço jurídico que regula os usos dos mares e oceanos, propondo um modelo de governança internacional baseado na racionalização da exploração de recursos e na delimitação das competências estatais. Embora se apresente como um marco normativo de abrangência global, a CNUDM não possui, em sua essência, natureza voltada à proteção de direitos humanos, o que gera uma série de lacunas na tutela jurídica de vítimas de crimes transnacionais, como o tráfico de pessoas.

Apesar disso, algumas disposições da Convenção, ainda que de forma implícita, dialogam com aspectos humanitários, especialmente em contextos que envolvem violações graves de direitos, como o tráfico de mulheres e meninas por via marítima.¹⁰³

Dada a complexidade da jurisdição nos espaços oceânicos, a leitura crítica da CNUDM exige, portanto, uma abordagem integradora com outros ramos do direito internacional, especialmente o direito internacional dos direitos humanos, a fim de suprir as omissões normativas e enfrentar os desafios impostos pela criminalidade marítima contemporânea.

Ramificados em diferentes territórios e jurisdições, os oceanos estabelecem distintas responsabilidades aos Estados costeiros¹⁰⁴ e de bandeira¹⁰⁵. Os Direitos Humanos Internacionais devem ser igualmente garantidos e protegidos nos espaços marítimos, aéreos e terrestres. No entanto, lacunas na jurisdição marítima geram incertezas quanto à

¹⁰⁰ Convenção completa em: <https://www.ministeriopublico.pt/instrumento/convencao-das-nacoes-unidas-sobre-o-direito-do-mar-e-o-acordo-relativo-aplicacao-da-5>.

¹⁰¹ O Brasil ratificou a Convenção em 22 de dezembro de 1988, conforme o Decreto Legislativo nº 5, de 9 de novembro de 1987. A promulgação do tratado ocorreu por meio do Decreto nº 99.165, de 12 de março de 1990, que o incorporou ao ordenamento jurídico nacional. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1990/decreto-99165-12-marco-1990-328535-publicacaooriginal-1-pe.html>.

¹⁰² Portugal assinou a convenção em 1982 e depositou o instrumento de ratificação em 3 de novembro de 1997, conforme o Aviso nº 81/98, publicado no Diário da República de 21 de abril de 1998. Disponível em: <https://www.ministeriopublico.pt/instrumento/convencao-das-nacoes-unidas-sobre-o-direito-do-mar-e-o-acordo-relativo-aplicacao-da-5>.

¹⁰³ TREVES, T. Human rights and the law of the sea. Berkeley Journal of International Law, v. 28, n. 1, p. 1–14, 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.15779/Z38PM15>. Acesso em: 12 jul. 2025.

¹⁰⁴ Estado costeiro é aquele que possui litoral e soberania sobre a faixa marítima adjacente ao seu território, exercendo direitos e jurisdição nas zonas marítimas definidas pela CNUDM, incluindo águas internas, mar territorial, zona contígua, zona econômica exclusiva e plataforma continental (CNUDM, arts. 2, 3 e 55).

¹⁰⁵ Termo utilizado para nomear o país em que cuja bandeira um navio está registrado e que, conseqüentemente, exerce jurisdição sobre a embarcação, sendo responsável pela fiscalização do cumprimento das leis e regulamentos aplicáveis, conforme previsto na Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM, art. 94).

aplicabilidade desses direitos.¹⁰⁶ Embora o Direito do Mar contemple crimes como a escravidão e a pirataria, não há uma abordagem específica sobre o tráfico de pessoas.

3.2 Estrutura jurisdicional da CNUDM e os desafios da responsabilização

Quando relacionada ao tráfico de pessoas, a Convenção torna-se essencial para a construção de uma estrutura legal que viabiliza tanto a identificação e a prestação de assistência às vítimas, quanto o encaminhamento dos demais procedimentos legais vinculados aos delitos cometidos no mar.¹⁰⁷ A relevância desse instrumento decorre, em grande medida, do fato das embarcações sujeitas ao Direito do Mar frequentemente operarem em contextos de jurisdição transnacional, o que acarreta desafios significativos para a determinação das autoridades competentes e para a regulamentação eficaz dessas situações.

A CNUDM define distintas zonas marítimas — alto-mar, zona econômica exclusiva, mar territorial, zona contígua e águas interiores — que, por sua vez, estabelecem diferentes níveis de jurisdição e competência entre Estados costeiros e Estados de bandeira.

No alto-mar, onde prevalece o princípio da liberdade de navegação, a jurisdição cabe prioritariamente ao Estado de bandeira da embarcação. Contudo, a eficácia desse regime é frequentemente comprometida por práticas como o uso de bandeiras de conveniência, que enfraquece o vínculo entre navios e Estados, dificultando a responsabilização e a fiscalização efetiva, que conseqüentemente favorece a impunidade de crimes transnacionais.¹⁰⁸

Além do alto-mar, a CNUDM prevê zonas marítimas intermediárias que, embora não integrem o território soberano do Estado costeiro, atribuem a esse uma série de competências específicas. É o caso da zona contígua e da zona econômica exclusiva (ZEE).¹⁰⁹ Na zona contígua, o Estado costeiro pode exercer controle necessário para prevenir e reprimir infrações às suas leis fiscais, aduaneiras, sanitárias e de imigração, ocorridas no seu território ou mar territorial. Já na ZEE, embora o Estado costeiro não detenha soberania plena, possui direitos exclusivos para exploração, conservação e gestão

¹⁰⁶ STRATING, Rebecca; RAO, Sunil; YEA, Sallie. Human rights at sea: The limits of inter-state cooperation in addressing forced labour on fishing vessels. *Marine Policy*, [S. l.], v.159, 2024. ISSN 0308-597X. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2023.105934>. Acesso em: 12 ago. 2025.

¹⁰⁷ SURTEES, R. Trapped at sea: Using the legal and regulatory framework to prevent and combat the trafficking of seafarers and fishers. *Groningen Journal of International Law*, v. 1, n. 2, p. 91–151, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.21827/5a86a7a0dd73c>. Acesso em: 12 jul. 2025.

¹⁰⁸ Ibid.

¹⁰⁹ ZEE ou Zona Exclusiva Econômica é a área do mar que se estende até 200 milhas náuticas a partir da linha de base costeira, onde o Estado costeiro exerce direitos soberanos para fins de exploração, conservação e gestão dos recursos naturais, vivos ou não vivos, das águas sobrejacentes, leito do mar e do subsolo, conforme consta na Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM, art. 56).

dos recursos naturais, podendo intervir quando atividades de navios estrangeiros colocarem tais interesses em risco.¹¹⁰

Por sua vez, as águas interiores e o mar territorial compõem o território soberano do Estado costeiro, sob sua jurisdição plena. Nesses espaços, o Estado pode adotar medidas legais para proteger sua segurança e ordem pública, especialmente em situações que extrapolem o conceito de passagem inofensiva, conforme definido no artigo 19 da CNUDM. Esse dispositivo estabelece que a navegação só será considerada inofensiva se não representar ameaça ao poder soberano do Estado costeiro, autorizando, portanto, a intervenção em casos de ilícitos, como tráfico de pessoas ou transporte irregular de migrantes, quando praticados dentro desses limites marítimos.¹¹¹

A ausência de um sistema robusto de verificação e responsabilização torna o ambiente marítimo um terreno fértil para atividades ilícitas, como o tráfico de pessoas, principalmente devido à dificuldade de atribuição clara de competências jurisdicionais.

Mesmo diante da inexistência de um artigo específico que trate do tráfico de pessoas, a Convenção oferece dispositivos que, se interpretados em conjunto com o Protocolo de Palermo, podem servir como base jurídica para combater esse fenômeno, ainda que não contemple, de maneira explícita, a multiplicidade de meios e fins que caracterizam o tráfico atual.

3.3 Dispositivos da CNUDM com potencial relevância humanitária

3.3.1 Artigo 99º: a proibição do transporte de escravos

O artigo 99º da Convenção proíbe o transporte de escravos, impondo aos Estados o dever de impedir e punir tal prática. Embora concebido com foco nas formas clássicas de escravidão, o dispositivo pode ser interpretado à luz do contexto atual, englobando formas contemporâneas de servidão, como o tráfico de seres humanos para fins de exploração sexual ou laboral.¹¹²

A tragédia de Lampedusa, em 2013, na qual uma embarcação irregular naufragou próximo à costa italiana, matando mais de 360 migrantes, escancarou a atuação de redes de tráfico humano que operam por rotas marítimas e expõem seus alvos a condições análogas à servidão. Antes da embarcação afundar, as vítimas foram abusadas e torturadas.¹¹³

¹¹⁰ SURTEES, R. Trapped at sea: Using the legal and regulatory framework to prevent and combat the trafficking of seafarers and fishers Disponível em: <https://doi.org/10.21827/5a86a7a0dd73c>. Acesso em: 12 jul. 2025.

¹¹¹ *Ibid.*

¹¹² Kojima, C. (2021). Modern Slavery and the Law of the Sea: Proposal for a Functional Approach.

¹¹³ Dados disponíveis em: [https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2013/11/131108_lampedusa_estupro_lk#:~:text=Trag%C3%A9dia%20em%20Lampedusa:%20imigrantes%20foram%20estupradas%20e%20torturadas%20Legenda%20da%20foto&text=Integrantes%20de%20uma%20rede%20de%20acordo%20com%20a%20investiga%C3%](https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2013/11/131108_lampedusa_estupro_lk#:~:text=Trag%C3%A9dia%20em%20Lampedusa:%20imigrantes%20foram%20estupradas%20e%20torturadas%20Legenda%20da%20foto&text=Integrantes%20de%20uma%20rede%20de%20acordo%20com%20a%20investiga%C3%9A)

Segundo a OIM, em 2016, 76% dos quase 1400 migrantes e refugiados entrevistados que viajaram pela Rota do Mediterrâneo Central relataram relações diretas de abuso, exploração e práticas possíveis de configuração de tráfico de pessoas, como não recebimento de pagamento acordado por trabalho ou serviços, sequestro e tortura.¹¹⁴

Dado que o tráfico humano constitui uma prática análoga à escravidão, é legítimo estender o alcance interpretativo da Convenção a essa realidade contemporânea, como forma de suprir o vazio normativo e garantir uma resposta jurídica proporcional à gravidade das violações envolvidas.

A ausência de um enquadramento jurídico atualizado compromete a eficácia do dispositivo, sobretudo diante de redes de tráfico transnacionais que exploram lacunas normativas e operam sob bandeiras de conveniência para garantir impunidade em alto-mar.

Nesse contexto, a responsabilidade dos Estados de bandeira, embora formalmente prevista, revela-se frequentemente ineficiente, reduzida a uma obrigação simbólica que, na prática, legitima a omissão diante de graves violações de direitos humanos. Dado que o tráfico humano constitui uma prática análoga à escravidão, é legítimo estender o alcance interpretativo da Convenção a esta realidade contemporânea.

3.3.2 Os artigos 100º a 103º: repressão à pirataria e possibilidades de aplicação em casos de tráfico de pessoas

Os dispositivos 100º¹¹⁵ a 103º, relativos à repressão à pirataria oferecem mecanismos de abordagem, apreensão e julgamento de embarcações envolvidas em atos ilícitos. Ainda que o tráfico de pessoas não se enquadre diretamente na definição estrita de pirataria, tais normas podem ser mobilizadas em situações onde ocorrem crimes conexos, como violência contra tripulantes ou transporte ilegal de migrantes.

A definição de pirataria como atos ilícitos de violência cometidos por motivos privados em alto-mar, e a possibilidade de apreensão de embarcações, pessoas e bens¹¹⁶, fornecem instrumentos legais que, embora não concebidos para tal finalidade, podem ser

[A7%C3%A3o.&text=Imigrantes%20sobreviventes%20disseram%20%C3%A0%20pol%C3%ADcia.de%20barco%20para%20a%20Europa.](#)

¹¹⁴ Informações disponíveis em: <https://www.iom.int/news/mediterranean-human-trafficking-and-exploitation-prevalence-survey-iom>.

¹¹⁵ Artigo 100: Dever de cooperar na repressão da pirataria. Todos os Estados devem cooperar em toda a medida do possível na repressão da pirataria no alto mar ou em qualquer outro lugar que não se encontre sob a jurisdição de algum Estado.

¹¹⁶ Artigo 101º: A definição de pirataria como atos ilícitos de violência cometidos por motivos privados em alto-mar, e a possibilidade de apreensão de embarcações, pessoas e bens, fornecem instrumentos legais que, embora não concebidos para tal finalidade, podem ser mobilizados no combate ao tráfico humano quando este se confunde com práticas associadas — como sequestros, extorsão ou violência física a bordo. No entanto, a limitação conceitual da pirataria, conforme prevista na CNUDM, impede seu enquadramento direto nos diversos tipos de tráfico, revelando a insuficiência do instrumento em abarcar as complexidades jurídicas desse crime.

mobilizados no combate ao tráfico humano quando este se confunde com práticas associadas — como sequestros, extorsão ou violência física a bordo.

Com a definição de embarcação ou aeronave pirata permitida pelo artigo 103¹¹⁷ e o dever de cooperar na repressão da pirataria, um Estado pode apreender as pessoas, bens e a embarcação em alto mar, ou em qualquer outra localização que não esteja sob a jurisdição de qualquer Estado, podendo aplicar as punições e medidas que considerar cabíveis em seu julgamento.

Os artigos sobre a proibição do transporte de escravos e a repressão da pirataria, se analisados por uma ótica jurídica, são uma base legal para o enquadramento do crime de tráfico humano, precisamente se abordados em conjunto, mas não parece ser o suficiente, visto que o tráfico de pessoas tem diferentes ações, meios e fins, podendo ocasionar na impunidade dos criminosos, além de evidenciar a situação de vulnerabilidade legal em que as vítimas estão inseridas. Além disso, o conceito de pirataria tem um enquadramento muito restrito, não englobando a ampla variedade de crimes que comprometem a segurança nos oceanos, principalmente o que diz respeito à violência, já que sua base está nas ações cometidas entre os navios, não contra o indivíduo¹¹⁸

O caso *Enrica Lexie*,¹¹⁹ que resultou na morte de dois pescadores indianos, expõe as limitações da definição legal de pirataria na CNUDM. Embora os fuzileiros navais italianos alegassem ter agido em legítima defesa diante de uma suposta ameaça pirata, o episódio foi tratado como homicídio cometido por agentes estatais, envolvendo imunidade funcional e disputa de jurisdição. Apesar da violência letal, o crime não foi enquadrado como pirataria, revelando como a exigência de fins privados e de dois navios distintos restringe sua aplicação. Essa lacuna é ainda mais preocupante quando se observa que crimes como o tráfico de pessoas, muitas vezes cometidos no mar por embarcações clandestinas, também ficam fora do escopo jurídico da pirataria, deixando vítimas sem proteção efetiva.

Por outro lado, operações como a *Themis* e a *Sophia* exemplificam a tentativa da União Europeia de aplicar esses dispositivos legais para intervir em embarcações suspeitas de envolvimento em tráfico de pessoas no Mediterrâneo Central, ilustrando tanto as potencialidades quanto os limites do arcabouço jurídico da Convenção.

A ausência de um artigo que ampare de forma precisa as vítimas de tráfico de pessoas está em consonância com a dificuldade enfrentada por organizações

¹¹⁷Artigo 103: Definição de navio ou aeronave pirata. São considerados navios ou aeronaves piratas os navios ou aeronaves que as pessoas, sob cujo controlo efectivo se encontrem, pretendem utilizar para cometer qualquer dos actos mencionados no artigo 101.º Também são considerados piratas os navios ou aeronaves que tenham servido para cometer qualquer de tais actos, enquanto se encontrem sob o controlo das pessoas culpadas desses actos.

¹¹⁸ TREVES, T. Piracy, Law of the Sea, and Use of Force: Developments off the Coast of Somalia, *European Journal of International Law*, Volume 20, Issue 2, April 2009, Pages 399–414, <https://doi.org/10.1093/ejil/chp027>

¹¹⁹ Disponível em: <https://pca-cpa.org/en/cases/117/>.

internacionais para identificar o *modus operandi*¹²⁰ dos criminosos. Por serem dinâmicas e flexíveis, as redes de tráfico utilizam rotas não monitoradas e praticam a camuflagem dos atos ilícitos, como a criação de esconderijos das vítimas nas embarcações e falsificação de documentos.¹²¹

Além disso, há uma falha na cooperação internacional em combater o crime do tráfico, sobretudo na ausência de transparência e responsabilização dos Estados, que conseqüentemente permite o aumento do número de casos. A inconsistência de dados é ainda agravada por se tratar de uma atuação totalmente clandestina, o que dificulta o mapeamento preciso das rotas e do funcionamento, a considerar que o mar é um ambiente que possui características diferentes do território aéreo e marítimo, e assim, as medidas para combate ao tráfico de pessoas devem ser adaptadas para o território marítimo.

Destacando a dimensão humanitária, a CNUDM prevê, em seu artigo 94¹²², o reforço da responsabilidade dos Estados de bandeira quanto à supervisão de navios registrados sobre sua jurisdição. Ressalta-se o dever do Estado em assegurar o cumprimento das legislações aplicáveis às embarcações que ostentam sua bandeira, especialmente no que se refere à efetiva aplicação do direito interno a todos os que se encontram a bordo. Cabe a todos os Estados, sem exceção, a obrigação de zelar pela observância dos instrumentos internacionais com vistas à promoção da segurança marítima.

Nesse contexto, o artigo 94º determina que qualquer Estado tem o dever de informar o Estado de bandeira sobre eventuais indícios de descumprimento ou inobservância das normas legais por parte de uma embarcação, sendo este último responsável por analisar as alegações de forma diligente.

3.3.3 O artigo 98º e o dever de assistência: entre a soberania e os direitos fundamentais

O artigo 98º impõe aos capitães de embarcação — amparados pelo direito internacional — o dever de prestar socorro a qualquer pessoa em perigo no mar, reforçando a primazia da vida humana como princípio jurídico fundamental. Esse dever, embora transformado em norma vinculante, enfrenta resistência prática diante das políticas restritivas de controle migratório, que fazem do resgate em alto-mar um dilema político, mais do que um imperativo jurídico¹²³.

Ainda que a assistência seja operacionalizada por comandantes de embarcação, enquanto agentes sob autoridade do Estado de bandeira, a responsabilidade legal

¹²⁰ Expressão com origem do latim que significa modo de operar/atuar específico de uma pessoa ou instituição.

¹²¹ USMAN, M.; AMJAD, S.; KHAN, A. Human trafficking and smuggling: Intersection with maritime law and international cooperation. *International Review of Social Sciences*, v. 9, n. 1, p. 504–510, 2021. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=4756395>. Acesso em: 12 jul. 2025.

¹²² Deveres do Estado de bandeira.

¹²³ STRATING et al., *Human rights at sea*.

permanece firmemente ancorada nos próprios Estados, que devem garantir as condições normativas, logísticas e institucionais para o cumprimento efetivo dessa obrigação.

O conflito entre soberania territorial e imperativos humanitários se manifesta com intensidade crescente, sobretudo em casos de salvamento de vítimas de tráfico ou migrantes em situação irregular, gerando um impasse ético e jurídico nos mecanismos de proteção e exige assim uma interpretação orientada pelos direitos humanos.¹²⁴

Uma ilustração das tensões é o caso *Hirsi Jamaa and Others v. Italy*¹²⁵, em que o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos¹²⁶ considerou violado o direito de migrantes interceptados no mar por barcos de bandeira italiana da alfândega e guarda costeira italiana, enquanto estavam sob a jurisdição da região de busca e salvamento marítimo maltesa, que foram devolvidos à Líbia sem as devidas garantias de tratamento digno ou possibilidade de proteção legal.

O Tribunal considerou que foram cometidas duas violações ao artigo 3 da Convenção Europeia dos Direitos Humanos¹²⁷, dado que os passageiros foram expostos ao risco de maus-tratos na Líbia e ao risco de repatriação para os seus países de origem. Além disso, houve também violação do Artigo 4¹²⁸ do Protocolo Número 4 sobre a proibição de expulsão coletiva e violação do artigo 13¹²⁹ sobre direito a um recurso efetivo, interpretado com conjunto com os artigos 3 e 4 da Convenção.

Tal contradição não apenas enfraquece a autoridade normativa do artigo 98º, como expõe comandantes e tripulações a dilemas operacionais graves, entre o dever jurídico de assistência e o risco de sanções administrativas ou políticas ao atracar em portos. Expõe também a fragilidade do sistema internacional, que permanece incapaz de assegurar a efetividade do princípio da não devolução (non-refoulement) e da proteção da dignidade humana no mar.

A operação *Mare Nostrum*¹³⁰, por outro lado, revela o cumprimento e os limites do dever de assistência previsto no artigo 98º. Liderada pela Itália em outubro de 2013, em resposta às tragédias migratórias no Mediterrâneo, a operação de carácter emergencial teve como foco o resgate e salvamento em alto-mar, e levar à justiça os traficantes de

¹²⁴ STRATING et al., *Human rights at sea*.

¹²⁵ Número de demanda 27765/09, julgamento completo disponível em: <https://hudoc.echr.coe.int/spa#%7B%22itemid%22%3A%22001-109231%22%7D>.

¹²⁶ Conhecido também como Tribunal de Estrasburgo, é o responsável pela interpretação da Convenção Europeia dos Direitos Humanos. Mais informações podem ser consultadas em: <https://www.echr.coe.int/>

¹²⁷ A convenção completa pode ser consultada em: https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/convention_eng

¹²⁸ ARTICLE 4 Prohibition of collective expulsion of aliens Collective expulsion of aliens is prohibited, disponível em: https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/convention_eng.

¹²⁹ ARTICLE 13 Right to an effective remedy Everyone whose rights and freedoms as set forth in this Convention are violated shall have an effective remedy before a national authority notwithstanding that the violation has been committed by persons acting in an official capacity.

¹³⁰ Informações sobre a operação estão disponíveis em: <https://www.marina.difesa.it/EN/operations/Pagine/MareNostrum.aspx>.

peças e contrabandistas, resgatando cerca de 150.000 pessoas durante aproximadamente um ano.

Apesar de seu sucesso, a Operação foi substituída em 2014 pela Operação Triton, com competências reduzidas e foco maior em controlar fronteiras do que em busca e salvamento, o que abriu lacunas práticas importantes no dever de assistência humanitária.

Ambos os casos revelam, portanto, uma crise de implementação: embora o dever de socorro esteja consolidado no plano jurídico, sua eficácia depende de uma atuação estatal coerente com os princípios internacionais de direitos humanos. A prevalência de uma lógica de dissuasão migratória compromete esse dever, transformando o mar em um espaço de omissão institucional e vulnerabilidade sistemática das vítimas.

3.4 O conceito de segurança humana como ferramenta de releitura jurídica

O conceito teórico e normativo de segurança humana¹³¹ — que aborda sete dimensões —¹³² oferece um novo paradigma para a interpretação do Direito do Mar.¹³³ Essa abordagem desloca o foco da segurança do Estado e seus interesses, para a proteção do indivíduo.

Assim, uma abordagem centrada na segurança humana, no domínio marítimo, deve basear-se na premissa de que os direitos humanos são fundamentais para a forma como a segurança deve ser conceituada e aplicada, tanto em terra, quanto no mar.¹³⁴

Portanto, no contexto marítimo, ela deve permitir uma reconfiguração das obrigações estatais, reforçando a necessidade de medidas que priorizem os direitos das vítimas de tráfico e outros crimes, ampliando a interpretação da Convenção ao desafiar a lógica tradicional de soberania e jurisdição territorial.

A segurança humana é um dos pilares da segurança marítima¹³⁵ e deve orientar tanto a ação normativa, quanto a judicialização de conflitos no mar. Ao lado da segurança nacional, do desenvolvimento econômico e da proteção ambiental, sua incorporação nas análises jurídicas contribui para uma revalorização do papel do direito internacional na promoção da dignidade humana em espaços até então marginalizados pela doutrina

¹³¹ Elaborado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD/UNDP), o conceito foi introduzido pela ONU em 1994. Relatório completo disponível em: <https://hdr.undp.org/content/human-development-report-1994>.

¹³² As dimensões são: Segurança alimentar, segurança econômica, segurança da saúde, segurança ambiental, segurança pessoal, segurança política e Segurança comunitária. As definições completas de cada uma das dimensões pode ser consultada em: <https://hdr.undp.org/content/human-development-report-1994>.

¹³³ STRATING et al., *Human rights at sea*.

¹³⁴ *Ibid.*

¹³⁵ GALANI, S. Assessing maritime security and human rights: The role of the EU and its Member States in the protection of human rights in the maritime domain. *The International Journal of Marine and Coastal Law*, v. 35, n. 2, p. 325–351, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1163/15718085-12340039>. Acesso em: 12 jul. 2025.

clássica, em uma perspectiva em que a proteção dos indivíduos e de suas liberdades deve ocupar uma posição central nas estratégias de segurança marítima.¹³⁶

Essa perspectiva reforça a noção de que a proteção dos indivíduos e de suas liberdades deve ocupar uma posição central nas estratégias de segurança marítima, ultrapassando visões estritamente estatais ou territoriais e enfrentando os desafios impostos pelo vasto território marítimo.

Embora não haja uma definição harmonizada do conceito de segurança marítima, há consenso de que ele se refere à ameaças como as disputas estatais, tráfico de pessoas e tráfico de drogas, pesca ilegal, pirataria e outros fatores que comprometem a segurança marítima nas diferentes regiões que compõem o território.¹³⁷

No entanto, essa ausência de uniformidade conceitual não é meramente técnica: ela reflete e legitima uma fragmentação normativa que permite aos Estados moldarem suas políticas com base em interesses nacionais imediatos, em detrimento de uma abordagem cooperativa e orientada à proteção de bens jurídicos globais. O predomínio de agendas unilaterais compromete a construção de um regime jurídico funcionalmente coeso, ao mesmo tempo em que perpetua assimetrias na capacidade de resposta frente a crimes transnacionais.

A segurança marítima deve, assim, ser compreendida como uma extensão da segurança humana — um interesse coletivo que deve ser reconhecido por todos os Estados, acima da aplicação única de suas jurisdições nacionais em defesa de interesses próprios. A natureza transnacional dos crimes de tráfico de pessoas, dificulta uma resposta judicial efetiva para a punição de traficantes, pois os países estão restritos na elaboração de processos que abordam as diferentes formas de funcionamento de cada uma das etapas do delito, apontando para um hiato entre os instrumentos de coordenação de comunicação interna e externa.

3.5 Bandeiras de conveniência e a fragilidade da fiscalização internacional

A prática das bandeiras de conveniência representa um dos principais obstáculos à responsabilização internacional quanto à proteção dos direitos humanos no mar, facilitando a ocorrência de abusos, incluindo o tráfico de pessoas.¹³⁸ Em muitos casos, os Estados de bandeira se mostram omissos, esquivando-se das responsabilidades legais que lhe foram atribuídas, inclusive em suas próprias legislações nacionais.

Como o direito internacional estabelece critérios para a formação do vínculo entre o Estado e os navios, as chamadas bandeiras de conveniência são utilizadas como forma de

¹³⁶ *Ibid.*

¹³⁷ *Ibid.*

¹³⁸ STRATING et al., *Human rights at sea*.

driblar essas obrigações legais, servindo apenas para o cumprimento formal dos requisitos exigidos.¹³⁹ Com a prática generalizada, o disposto no artigo 99º é incapaz de controlar as práticas de servidão moderna em alto-mar.¹⁴⁰

Estados como Libéria¹⁴¹ e Panamá, frequentemente utilizados por armadores em busca de legislações menos rigorosas, ilustram o colapso do modelo atual de jurisdição baseado na bandeira e revela a vulnerabilidade das vítimas diante de um sistema que privilegia interesses econômicos em detrimento da proteção jurídica efetiva.

O fenômeno do salto de bandeira¹⁴² — em que embarcações mudam repetidamente de registro — agrava a opacidade das operações marítimas e dificulta qualquer tentativa de controle por parte das autoridades internacionais. A facilidade na troca de bandeira a um custo baixo — que pode ser solicitada online e a troca ocorre em até 24h — torna-se uma alternativa vantajosa para os agentes criminosos.

O artigo 94º da CNUDM, que estabelece o dever de supervisão dos Estados de bandeira em assegurar o cumprimento das normas internacionais, revela-se, na prática, insuficiente, dada a ausência de mecanismos coercitivos e a inércia de muitos Estados em aplicar as normas internacionais ratificadas. Desse modo, a lógica voluntarista que orienta grande parte do direito marítimo internacional enfraquece os compromissos jurídicos assumidos pelos Estados, dificultando a construção de um sistema verdadeiramente cooperativo.

3.6 Considerações de humanidade, o papel do Tribunal Internacional do Direito do Mar e a integração sistêmica como caminho interpretativo

Como visto até aqui, o Direito do Mar é construído por um viés com foco nos Estados,¹⁴³ contudo, depara-se constantemente com barreiras conflitantes com o que é constituído pelos Direitos Humanos, especialmente nas aplicações de jurisdições quanto à apreensão de embarcações e tripulantes.

O Tribunal Internacional do Direito do Mar, reconhece que o êxito das operações é garantido por meio da incorporação de excertos dos Direitos Humanos em sua coordenação, argumentando inclusive, de que o Direito do Mar não pode operar em isolamento normativo,¹⁴⁴ valendo-se da mesma importância para operações em que órgãos dos direitos humanos devem aplicar a lei marítima.

¹³⁹ STRATING et al., *Human rights at sea*.

¹⁴⁰ Kojima, C. (2021). *Modern Slavery and the Law of the Sea: Proposal for a Functional Approach*.

¹⁴¹ Segundo Surtees em 2013, a Libéria tinha registrado sob sua bandeira aproximadamente 4000. Disponível em: <https://doi.org/10.21827/5a86a7a0dd73c>. Acesso em: 12 jul. 2025.

¹⁴² Pode ser também referido como “flag switching”, termo comumente utilizado.

¹⁴³ ELMAHMOUD, K. The ITLOS advisory opinion: Human rights as a withered branch of international law? EJIL: Talk!, 24 jun. 2024. Disponível em: <https://www.ejiltalk.org/the-itlos-advisory-opinion-human-rights-as-a-withered-branch-of-international-law/>. Acesso em: 12 jul. 2025.

¹⁴⁴ GALANI, S. p. 325–351, 2020.

Embora tradicionalmente associadas ao direito humanitário em contextos bélicos, as considerações de humanidade devem ser aplicadas também em tempos de paz. No mar, o conceito deve ser aplicado em larga escala nas operações de busca e salvamento das vítimas de tráfico de pessoas, em que a dignidade humana deve ser garantida e a devida assistência prestada, frisando-se assim as obrigações estatais a serem cumpridas nessas circunstâncias, porém as abordagens sugerem que não passa de um instrumento simbólico para os casos práticos.¹⁴⁵

Como forma de superar o desafio jurídico, a integração sistêmica é uma alternativa prática a ser abordada em conjunto das considerações de humanidade, em destaque, na definição da lei aplicável.¹⁴⁶

A integração sistêmica, consagrada na Convenção de Viena,¹⁴⁷ impõe ao intérprete o dever de considerar, na aplicação de um tratado, outras normas relevantes do direito internacional.¹⁴⁸ A partir dessa identificação, o intérprete deve aplicar o instrumento jurídico mais abrangente — neste caso, podendo se tratar de outro ramo do direito internacional. Assim, o princípio de integração sistêmica não deve ser visto apenas como uma ferramenta interpretativa, mas como um mecanismo de ampliação da aplicação do direito.¹⁴⁹

A CNUDM, por meio do artigo 293º,¹⁵⁰ reforça essa orientação ao permitir que tribunais internacionais apliquem outras normas do direito internacional compatíveis com as disposições da Convenção, incluindo o direito internacional dos direitos humanos. Essa possibilidade interpretativa representa um avanço teórico, na medida em que permite suprir lacunas da CNUDM, que não foi originalmente concebida com enfoque humanitário.

No caso *MV Saiga (No. 2)*, o Tribunal Internacional do Direito do Mar reconheceu explicitamente que a detenção arbitrária da tripulação de um navio estrangeiro em alto-mar, sem as garantias mínimas de tratamento digno e assistência consular, configurava uma violação de normas fundamentais do direito internacional. O tribunal fundamentou sua decisão não apenas na CNUDM, mas também em normas gerais do direito internacional, invocando o artigo 293º da Convenção para justificar a aplicação de princípios de direitos humanos ao caso. Essa decisão marca um precedente importante ao afirmar que o Direito do Mar não opera em isolamento, mas deve ser interpretado à luz de outras normas

¹⁴⁵ ELMAHMOUD, K. Disponível em: <https://www.ejiltalk.org/the-itlos-advisory-opinion-human-rights-as-a-withered-branch-of-international-law/>.

¹⁴⁶ *Ibid.*

¹⁴⁷ Conforme o artigo 3.º da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, que trata dos acordos internacionais não compreendidos no âmbito da presente Convenção e artigo 31º (3) (c) da mesma Convenção.

¹⁴⁸ TREVES, T. Human rights and the law of the sea. *Berkeley Journal of International Law*, v. 28, n. 1, p. 1–14, 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.15779/Z38PM15>. Acesso em: 12 jul. 2025.

¹⁴⁹ TREVES, T. Human rights and the law of the sea. Acesso em: 12 jul. 2025.

¹⁵⁰ Direito aplicável 1. O tribunal que tiver jurisdição nos termos desta secção deve aplicar a presente convenção e outras normas de direito internacional que não forem incompatíveis com a presente convenção. 2. O no. 1 não prejudicará a faculdade do tribunal que tiver jurisdição nos termos da presente secção de decidir um caso *ex aequo et bono*, se as partes assim o acordarem. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:21998A0623\(01\)&from=EL](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:21998A0623(01)&from=EL).

relevantes do sistema jurídico internacional, sobretudo quando estão em jogo os direitos fundamentais de pessoas em situações de vulnerabilidade.¹⁵¹

No entanto, o recurso à integração sistêmica também revela os limites estruturais do regime jurídico do mar: a própria necessidade de recorrer a outras áreas normativas evidencia a incapacidade da CNUDM de oferecer, de forma autônoma, uma resposta suficiente à desafios como o tráfico de pessoas por via marítima.

Além disso, a aplicação prática do artigo 293º depende da vontade política dos Estados e da disposição dos tribunais internacionais em adotar uma leitura expansiva da norma, o que nem sempre ocorre, sobretudo quando interesses soberanos e estratégicos estão em jogo. Como resultado, a integração sistêmica, embora juridicamente viável, tem operado mais como um potencial teórico do que como um mecanismo efetivo de proteção das vítimas.

É, portanto, não apenas recomendável, mas juridicamente necessário, compreender o artigo 293º não apenas como uma norma de compatibilidade, mas como um indicador das insuficiências do direito do mar frente à complexidade das violações de direitos humanos em espaços marítimos. A interpretação conjunta com o Protocolo de Palermo e outros instrumentos internacionais não é um exercício facultativo, mas sim uma condição essencial para que o sistema jurídico internacional não reproduza, por omissão, a impunidade em alto-mar.

3.7 O artigo 110º e as abordagens de embarcações suspeitas

O artigo 110¹⁵² da Convenção permite que navios de guerra abordem embarcações estrangeiras em alto-mar quando houver suspeitas de envolvimento em atos ilícitos, como falsificação de documentos, pirataria, tráfico de escravos ou transporte irregular de migrantes. Apesar de não mencionar expressamente o tráfico de pessoas, essa cláusula pode ser instrumentalizada como base jurídica para medidas preventivas, sobretudo quando tais crimes ocorrem de forma associada.

¹⁵¹ Disponível em: <https://www.itlos.org/en/main/cases/list-of-cases/case-no-2/>.

¹⁵² Artigo 110.º - Direito de visita 1 - Salvo nos casos em que os actos de ingerência são baseados em poderes conferidos por tratados, um navio de guerra que encontre no alto mar um navio estrangeiro que não goze de completa imunidade de conformidade com os artigos 95.º e 96.º não terá o direito de visita, a menos que exista motivo razoável para suspeitar que: a) O navio se dedica à pirataria; b) O navio se dedica ao tráfico de escravos; c) O navio é utilizado para efectuar transmissões não autorizadas e o Estado de bandeira do navio de guerra tem jurisdição nos termos do artigo 109.º; d) O navio não tem nacionalidade; ou e) O navio tem, na realidade, a mesma nacionalidade que o navio de guerra, embora arvore uma bandeira estrangeira ou se recuse a içar a sua bandeira. 2 - Nos casos previstos no n.º 1, o navio de guerra pode proceder à verificação dos documentos que autorizem o uso da bandeira. Para isso, pode enviar uma embarcação ao navio suspeito, sob o comando de um oficial. Se, após a verificação dos documentos, as suspeitas persistem, pode proceder a bordo do navio a um exame ulterior, que deverá ser efectuado com toda a consideração possível. 3 - Se as suspeitas se revelarem infundadas e o navio visitado não tiver cometido qualquer acto que as justifique, esse navio deve ser indemnizado por qualquer perda ou dano que possa ter sofrido. 4 - Estas disposições aplicam-se, mutatis mutandis, às aeronaves militares. 5 - Estas disposições aplicam-se também a quaisquer outros navios ou aeronaves devidamente autorizados que tragam sinais claros e sejam identificáveis como navios e aeronaves ao serviço de um governo.

O caso do navio MV Etirino, em 2001, evidencia alguns desafios do dispositivo. A embarcação, de bandeira tanzaniana, foi suspeita de transportar mais de 250 migrantes, incluindo crianças, em condições desumanas, o que levantou indícios de tráfico humano e formas de servidão moderna.¹⁵³ No entanto, diversos Estados se recusaram a permitir sua atracação, e não houve uma abordagem imediata em alto-mar, evidenciando como a ausência de protocolos claros de cooperação internacional e hesitações políticas podem anular a efetividade do artigo 110º.

Apesar do potencial regulatório desse e outros dispositivos da CNUDM, sua capacidade de proteger os direitos humanos no mar esbarra em lacunas normativas e na resistência dos Estados em assumirem obrigações mais incisivas. Esse cenário é amplamente evidenciado pelo conteúdo do *Relatório da Relatora Especial das Nações Unidas sobre o tráfico de pessoas, especialmente mulheres e crianças (2024)*,¹⁵⁴ que denuncia a omissão sistemática dos Estados frente às violações cometidas em alto-mar.

O relatório reforça o argumento que, embora existam marcos jurídicos internacionais aplicáveis, a ausência de responsabilização direta e o constante repasse de deveres a terceiros — como organizações da sociedade civil — têm produzido um verdadeiro vácuo de proteção no ambiente marítimo. As vítimas frequentemente não recebem amparo legal adequado, e os defensores de direitos humanos que atuam em operações de resgate marítimo são, muitas vezes, criminalizados por ações que visam proteger a vida.¹⁵⁵

Essa insuficiência estrutural ganha contornos ainda mais graves quando confrontada com dados recentes. O *Relatório da Relatora Especial sobre tráfico de pessoas, especialmente mulheres e crianças (A/HRC/56/60, 2024)* evidencia que, mesmo diante da existência de normas internacionais aplicáveis, os Estados continuam a falhar sistematicamente na proteção das vítimas em alto-mar.

Segundo o relatório, há uma tendência generalizada de repasse da responsabilidade a terceiros — como organizações da sociedade civil — sem que haja o devido suporte institucional. Vidas seguem sendo perdidas no mar por ausência de operações adequadas de busca e salvamento, e defensores de direitos humanos que atuam em resgates enfrentam criminalização por parte dos próprios Estados.

O relatório destaca, ainda, que as vítimas de tráfico marítimo, em sua maioria mulheres e crianças, não recebem assistência jurídica ou médica adequada, e enfrentam barreiras severas no acesso à justiça. Em muitos casos, são submetidas a devoluções coletivas (*pushbacks*) que as expõem novamente a redes criminosas, com risco de re-tráfico ou retaliações.

¹⁵³ Informações sobre o caso disponíveis em: <https://news.un.org/en/story/2001/04/2992?>

¹⁵⁴ Relatório da Relatora Especial sobre tráfico de pessoas, especialmente mulheres e crianças, A/HRC/56/60). Conselho de Direitos Humanos da ONU. <https://digitallibrary.un.org/record/4047623>.

¹⁵⁵ O relatório denuncia punições aos civis e defensores de direitos humanos que resgatam vítimas em alto-mar.

A ausência de responsabilização direta dos Estados e a precariedade das respostas institucionais revelam não apenas uma lacuna legal, mas uma omissão política que compromete frontalmente o direito à vida — consagrado no artigo 3º da Declaração Universal dos Direitos Humanos. Trata-se, portanto, de uma falha estrutural que escapa aos limites da norma escrita e escancara a distância entre o direito internacional do mar e a efetiva proteção da dignidade humana.

Essa omissão estatal no mar é parcialmente enfrentada por iniciativas da sociedade civil. Um exemplo relevante é a Declaração de Genebra sobre os Direitos Humanos no Mar,¹⁵⁶ elaborada pela organização *Human Rights at Sea*,¹⁵⁷ que visava ampliar a aplicação dos direitos humanos em territórios marítimos. Ainda que não vinculativa, a Declaração reúne diretrizes baseadas no Direito Internacional do Mar, propondo boas práticas aos Estados portuários, costeiros, de bandeira e terceiros, com foco na prevenção de violações e proteção efetiva das vítimas.

Dentre os pontos centrais, destacam-se recomendações para que Estados portuários monitorem embarcações atracadas e intervenham em casos de descumprimento das obrigações internacionais; que Estados costeiros¹⁵⁸ ampliem a aplicação de sua jurisdição em águas internas e zonas econômicas; e que Estados de bandeira assumam responsabilidade contínua por navios que ostentam sua bandeira, mesmo em alto-mar. Também se enfatiza a necessidade de cooperação internacional como condição essencial para combater a impunidade, especialmente em crimes como o tráfico de pessoas e abusos sexuais a bordo — que frequentemente envolvem mulheres e meninas em situação de vulnerabilidade.

Ao ressaltar os limites da jurisdição estatal e a criminalização dos defensores de direitos humanos no mar, a Declaração reforça o diagnóstico de um sistema que falha em proteger vidas e permite a continuidade da violência. Nesse cenário, a atuação da sociedade civil surge como resposta emergencial a uma lacuna institucional, mas não pode substituir o dever jurídico dos Estados de garantir a proteção dos direitos humanos, conforme previsto nos instrumentos internacionais que eles próprios ratificaram.

¹⁵⁶ Criada em fevereiro de 2019 pelo então fundador da Human Rights at Sea, David Hammond. Artigo completo em: <https://www.humanrightsatsea.org/GDHRAS>.

¹⁵⁷ HRAS - Organização Não Governamental britânica, fundada em 2014 e encerrada em 2025, focou-se em promover recomendações e políticas sobre proteção no mar. Informações disponíveis em: <https://www.humanrightsatsea.org/>.

¹⁵⁸ Artigo 73. Execução de leis e regulamentos do Estado costeiro 1. O Estado costeiro pode, no exercício dos seus direitos de soberania de exploração, aproveitamento, conservação e gestão dos recursos vivos da zona econômica exclusiva, tomar as medidas que sejam necessárias, incluindo visita, inspeção, apresamento e medidas judiciais, para garantir o cumprimento das leis e regulamentos por ele adotados de conformidade com a presente convenção. 2. As embarcações apresadas e as suas tripulações devem ser libertadas sem demora, logo que prestada uma fiança idônea ou outra garantia 3. As sanções estabelecidas pelo Estado costeiro por violações das leis e regulamentos de pesca na zona econômica exclusiva não podem incluir penas privativas de liberdade, salvo acordo em contrário dos Estados interessados, nem qualquer outra forma de pena corporal. 4. Nos casos de apresamento ou retenção de embarcações estrangeiras, o Estado costeiro deve, pelos canais apropriados, notificar sem demora o Estado de bandeira das medidas tomadas e das sanções posteriormente impostas.

Neste cenário, torna-se evidente que instrumentos jurídicos como a CNUDM, se interpretados isoladamente, não dão conta da complexidade da crise humanitária no espaço marítimo. É justamente nesse ponto que se revela a importância de uma leitura complementar com outros marcos internacionais, como o Protocolo de Palermo, que introduz uma abordagem centrada na vítima e na responsabilização efetiva dos Estados diante de crimes.

3.8 A Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar e o Protocolo de Palermo como instrumentos jurídicos complementares para o combate ao tráfico por via marítima

Ao abordarem o caráter transnacional do tráfico de pessoas, tanto a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM) quanto o Protocolo de Palermo são instrumentos centrais, mas com enfoques distintos. A CNUDM organiza a jurisdição e o uso dos espaços marítimos; já o Protocolo de Palermo, ao integrar a Convenção sobre o Crime Organizado Transnacional, introduz uma abordagem centrada na vítima e nos direitos humanos, especialmente de mulheres e crianças.

A integração entre esses dois regimes jurídicos é fundamental. Embora a CNUDM contenha dispositivos com potencial humanitário, como o artigo 98º sobre o dever de prestar socorro no mar, ela carece de mecanismos específicos voltados ao enfrentamento do tráfico de pessoas. Já o Protocolo de Palermo, apesar de sua abertura ao diálogo com outros ramos do direito internacional, menciona expressamente o componente marítimo apenas em seu Protocolo Adicional sobre o tráfico de migrantes. Além disso, a falta de conceitos muito bem estruturados na própria Convenção de Palermo, como o caso do crime organizado, abrem margem para que os Estados adotem uma interpretação enviesada em seus conceitos e princípios, o que dificulta o combate efetivo.

Essa ausência de articulação direta entre os regimes revela uma fragilidade estrutural. A repressão ao tráfico marítimo exige mais do que dispositivos isolados: requer a aplicação coordenada de normas, a cooperação internacional ativa e o compromisso político dos Estados.¹⁵⁹ A Resolução 2240/2015 do Conselho de Segurança da ONU reconhece essa necessidade ao articular o enquadramento jurisdicional da CNUDM com os conteúdos materiais do Protocolo de Palermo, destacando que tráfico e contrabando são crimes distintos, que exigem respostas específicas.

A jurisprudência internacional, como o caso *Absalon* citado por Treves¹⁶⁰, ilustra os entraves à responsabilização em casos de crimes marítimos: mesmo diante de evidências

¹⁵⁹ Kojima, C. (2021). *Modern Slavery and the Law of the Sea: Proposal for a Functional Approach*.

¹⁶⁰ TREVES 2009/10 Pirataria, Direito do Mar e Uso da Força: Desenvolvimentos na Costa da Somália.

de atividades criminosas, Estados optam por não prosseguir com processos por falta de provas, custos processuais ou riscos aos direitos humanos em eventuais extraditados. Isso reforça a ideia de que o atual regime é funcional para os interesses estatais, mas falho na proteção efetiva das vítimas.

A ausência de uma definição universal de práticas como a servidão moderna também contribui para a ineficácia das respostas, uma vez que sua repressão depende quase inteiramente do interesse e da capacidade interna de cada Estado. Entretanto, não basta conceder poderes jurídicos aos Estados — é preciso obrigá-los a agir.¹⁶¹

Nesse contexto, a proteção de direitos humanos no mar exige uma abordagem centrada na segurança humana, não apenas na segurança das embarcações ou do meio ambiente marinho¹⁶². Isso inclui capacitação de agentes, atendimento médico e psicossocial às vítimas, repatriação segura, respeito ao princípio da não devolução, e o fortalecimento das redes de cooperação interinstitucional e transnacional.

A articulação entre a CNUDM e o Protocolo de Palermo deve ser compreendida não apenas como uma possibilidade interpretativa, mas como uma necessidade urgente diante da crescente utilização do espaço marítimo para práticas ilícitas. A omissão dos Estados, como demonstrado no relatório da Relatora Especial da ONU sobre tráfico de pessoas (2024), tem contribuído para um cenário em que vidas são perdidas no mar por falta de proteção institucional, enquanto a responsabilidade é transferida a terceiros, como ONGs e defensores de direitos humanos, que muitas vezes também são criminalizados.

Por fim, o esforço da Convenção de Palermo em se abrir ao diálogo com outros regimes jurídicos deve ser reconhecido não apenas como um avanço, mas também como um convite à construção de uma governança jurídica mais coesa e integrada, que rompa com a fragmentação atual e promova uma resposta humanizada à criminalidade transnacional no mar. O Direito do Mar e os Direitos Humanos, embora distintos em suas origens, mostram-se hoje interdependentes e indispensáveis à proteção daqueles que, em alto-mar, estão entre as maiores vítimas do silêncio normativo e da omissão estatal.

Diante desse cenário, evidencia-se que os instrumentos internacionais, ainda que consistentes em sua formulação jurídica, não têm se mostrado suficientes para conter o tráfico de pessoas por via marítima. A aplicação fragmentada e a resistência dos Estados em assumir plenamente suas obrigações comprometem a efetividade das normas.

Nesse contexto, a articulação entre o Protocolo de Palermo e o Direito do Mar torna-se essencial, pois revela como a proteção dos direitos humanos em alto-mar depende não apenas da existência de tratados, mas da vontade política e da ação coordenada dos

¹⁶¹ PAPANICOLUPU, I. and MANDRIOLI, D. (2025) 'Combating Transnational Crime at Sea: The Unfinished Integration between UNTOC and UNCLOS.' *La Comunità Internazionale*, LXXX (1). pp. 5-30. Re-use is subject to the publisher's terms and conditions.

¹⁶² STRATING et al., *Human rights at sea*.

Estados. A seguir, analisa-se como Brasil e Portugal, signatários desses instrumentos, têm traduzido tais normas em seus ordenamentos jurídicos internos e políticas de enfrentamento.

4. A REALIDADE DO TRÁFICO DE MULHERES EM PORTUGAL E BRASIL – A EVOLUÇÃO DOS ENQUADRAMENTOS NOS ORDENAMENTOS JURÍDICOS

Este capítulo tem por objetivo apresentar a evolução dos conceitos de “vítimas de tráfico de pessoas” com base nas principais alterações aos Códigos Penais do Brasil e de Portugal. Para tanto, será realizada uma análise comparativa entre os dois sistemas jurídicos, com especial atenção à forma como cada Estado tem enquadrado os casos de tráfico humano após a adesão à Convenção de Palermo.

No contexto das relações históricas e culturais entre os países ibéricos, destaca-se que o Brasil figurava entre os principais países de origem de mulheres traficadas para a União Europeia, enquanto Portugal se consolidava como um dos principais destinos.¹⁶³ Nessa lógica, o Brasil é predominantemente reconhecido como Estado de origem das vítimas, ao passo que Portugal ocupa o papel de país de destino.

Em consonância com os capítulos anteriores, há uma preocupação com a harmonização normativa entre os sistemas jurídicos nacionais como condição para a formulação de políticas transnacionais eficazes de combate ao tráfico de pessoas, seja por meio da cooperação internacional, seja no plano interno de cada Estado. Ainda que Brasil e Portugal sejam signatários da Convenção de Palermo¹⁶⁴, persistem lacunas importantes, como a ausência de uma definição uniforme para o termo “exploração sexual”.

A ausência de definição para “exploração sexual” nos principais documentos institucionalizados abre oportunidade para que cada Estado Parte tenha a sua concepção dos fatores que constituem o fenômeno de acordo com seus interesses e instrumentos jurídicos disponíveis.¹⁶⁵ Dessa forma, os números de tráfico que são, em sua maioria, inconsistentes, tornam-se ainda mais flexíveis e incertos, pois podemos tratar de dois Estados que enquadram o mesmo fenômeno de formas distintas.

Observa-se que a ausência de uma definição clara para o termo “exploração sexual” nos principais instrumentos internacionais abre espaço para que cada Estado-Parte atribua à expressão um significado próprio, moldado por seus interesses internos e pelos instrumentos jurídicos disponíveis¹⁶⁶. Como consequência, os dados estatísticos sobre o tráfico de pessoas — que já se revelam, em sua maioria, inconsistentes — tornam-se ainda

¹⁶³ BRASIL. *Relatório Nacional sobre Tráfico de Pessoas: Diagnóstico 2007 a 2011*. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Justiça, 2012. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/>. Acesso em: 5 ago. 2025.

¹⁶⁴ Na íntegra: ONU. *Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, especialmente Mulheres e Crianças (Protocolo de Palermo)*. Nova York, 2000. Promulgado no Brasil pelo Decreto nº 5.017, de 12 de março de 2004.

¹⁶⁵ PÉREZ, Julie Lima de, p. 539-563.

¹⁶⁶ Ibid.

mais voláteis e imprecisos, uma vez que o mesmo fenômeno pode ser enquadrado de formas distintas por diferentes ordenamentos jurídicos.

4.1 Enquadramento jurídico-penal do tráfico de pessoas no Brasil

Dada a predominância de mulheres traficadas para fins de exploração sexual, o conceito de tráfico no Brasil tradicionalmente esteve vinculado à prostituição.¹⁶⁷ Assim, o crime de tráfico de pessoas foi previsto no artigo 231 do Código Penal Brasileiro desde 1940¹⁶⁸, embora, à época, não levasse em consideração o consentimento da vítima nem a existência de exploração planejada.

A manutenção de casa de prostituição e o rufianismo previstos nos artigos 229 e 230 em outros tipos penais, respectivamente, previam a exploração da prostituição alheia, porém a penalização quando a exploração tratava da entrada ou saída da mulher do território nacional era muito mais severa do que para os crimes anteriores.¹⁶⁹ Tal constatação evidencia que a legislação original desconsiderava a possibilidade de tráfico de homens e meninos, além dos crimes de tráfico intermunicípios de seus próprios cidadãos.

A prática de prostituição, não era e atualmente não é, por si só, criminalizada pela legislação brasileira. No entanto, condutas como facilitar a saída ou entrada de mulheres do país com o objetivo de exercê-la são penalizadas. No contexto do tráfico de pessoas para fins de exploração sexual, observa-se que qualquer envolvimento com prostituição tende a ser enquadrado como forma de exploração, ainda que a prática ocorra de maneira voluntária por parte da pessoa.

Assim, o consentimento da vítima era juridicamente irrelevante e as formas de coerção funcionavam apenas como causas para agravamento da pena — que variava de três a oito anos de reclusão — como previsão de nos casos em que o crime foi praticado com fins lucrativos. A pena poderia ainda ser de cinco a doze anos se fosse identificado emprego de violência.

Ao equiparar, de forma indistinta, prostituição e exploração sexual, o ordenamento jurídico nacional compromete a distinção entre trabalhadoras do sexo autônomas e pessoas de fato exploradas e coagidas. Tal concepção,¹⁷⁰ prejudica a identificação e proteção das vítimas reais de tráfico, uma vez que coloca sob a mesma categoria legal situações que envolvem graus distintos de autonomia, vulnerabilidade e violência.

¹⁶⁷ Ibid.

¹⁶⁸ BRASIL. *Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940*. Código Penal. Diário Oficial da União, 31 dez. 1940. O artigo 231 dispunha originalmente sobre o tráfico de mulheres para fins de prostituição, refletindo a moralidade penal da época.

¹⁶⁹ SIFUENTES, Mônica. Críticas à Lei nº 13.344/2016 – Tráfico de Pessoas. *Revista do Tribunal Regional Federal da 3ª Região*, n. 143, 2019. Disponível em: <https://revista.trf3.jus.br/index.php/rtrf3/article/view/269>. Acesso em: 5 ago. 2025.

¹⁷⁰ PÉREZ, Julie Lima de, p. 539-563.

A ratificação do Protocolo de Palermo pelo Brasil¹⁷¹, em 2004, impulsionou mudanças relevantes no ordenamento jurídico interno, já que trouxe a primeira definição de tráfico aceita quase que a nível global. Já em 2005, algumas definições foram reelaboradas através da Lei nº 11.106/2005, conferindo maior amplitude aos dispositivos anteriormente existentes. Destaca-se, nesse processo, a substituição do termo “mulher” por “alguém” e a introdução do artigo 231-A¹⁷².

Dividido entre artigo 231 e artigo 231-A, este último passou a tipificar o tráfico interno de pessoas. Nesse sentido, a execução do ato foi estabelecida como “recrutamento, transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento da pessoa que venha exercer a prostituição” e a exigência de proveito econômico para configuração do delito foi extinta, passando a sanção pecuniária a ser imposta cumulativamente com a pena privativa de liberdade, independentemente da existência de atividade para fins lucrativos.

Posteriormente, por meio da Lei nº 12.105 de 2009, — possivelmente a primeira tentativa de adaptação do ordenamento interno pela ótica do Protocolo de Palermo —, houve nova alteração relevante com a inclusão da expressão “outras formas de exploração”¹⁷³, ampliando a abrangência do tipo penal e reconhecendo novas modalidades de exploração associadas ao tráfico, que anteriormente incluíam apenas a prostituição. Além dessas alterações, a finalidade de lucro retomou a ser fator determinante de pena de multa.

Dessa forma, a legislação brasileira desconsidera os parâmetros estabelecidos pela Convenção de Palermo, que define a exploração sexual a partir da existência de coação, fraude, abuso ou engano.¹⁷⁴ Isto é, para o Protocolo, a exploração somente se configura quando há a anulação do consentimento livre e informado da pessoa envolvida, não se confundindo, portanto, com a prostituição voluntária.

Tramitava nesse contexto o Projeto de Lei nº 479/2012¹⁷⁵, com o objetivo de reformular algumas definições do Código Penal, incluindo a concepção jurídica da prostituição, a partir do texto elaborado pela Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) do Tráfico Nacional e Internacional de Pessoas no Brasil¹⁷⁶.

¹⁷¹ BRASIL. *Decreto nº 5.017, de 12 de março de 2004*. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional e seus Protocolos Adicionais, incluindo o Protocolo de Palermo. Diário Oficial da União, 15 mar. 2004.

¹⁷² BRASIL. *Lei nº 11.106, de 28 de março de 2005*. Altera dispositivos do Código Penal relacionados aos crimes contra os costumes. Diário Oficial da União, 29 mar. 2005.

¹⁷³ BRASIL. *Lei nº 12.015, de 7 de agosto de 2009*. Dispõe sobre crimes contra a dignidade sexual. Diário Oficial da União, 10 ago. 2009.

¹⁷⁴ PÉREZ, Julie Lima de, p. 539-563.

¹⁷⁵ BRASIL. Congresso Nacional. *Projeto de Lei nº 479/2012*. Dispõe sobre medidas de prevenção e repressão ao tráfico de pessoas, sobre atenção às vítimas e propõe a tipificação do tráfico como crime contra a dignidade humana. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=532360>. Acesso em: 5 ago. 2025.

¹⁷⁶ Funcionou no Senado entre 2011 e 2012 (PL nº7370/2014).

O referido projeto foi sancionado em 2016, resultando na publicação da Lei nº 13.344/2016¹⁷⁷, atualmente vigente, que regula o tráfico de pessoas no Brasil. Essa legislação promoveu a expansão do conceito de tráfico, incluindo, além da exploração sexual, formas como o trabalho forçado, a remoção de órgãos e outros tipos de exploração, que focou nos três objetivos centrais do Protocolo de Palermo, dos quais: a prevenção, repressão e assistência às vítimas.

Nesse contexto, em busca de alinhar-se aos compromissos internacionais assumidos com a Convenção de Palermo, a Lei nº 13.344/2016¹⁷⁸ adotou o termo “exploração sexual” (artigos 1º e 3º), evitando a utilização da palavra “prostituição”¹⁷⁹, recorrente em normas anteriores. Essa escolha terminológica representa uma tentativa de afastar o ordenamento jurídico de concepções morais punitivistas e de enfatizar a repressão à coerção e à exploração, inclusive no que tange ao meio utilizado, aspecto até então ignorado pelo Código Penal.¹⁸⁰¹⁸¹

A nova legislação, embora objeto de críticas quanto à sua amplitude conceitual, representa um avanço importante ao distinguir, dentro da lógica dos direitos humanos, as trabalhadoras do sexo que atuam de forma voluntária das vítimas de tráfico de pessoas.¹⁸²

Adiante, a Lei nº 13.344/2016 prevê punições mais severas, que variam entre 4 a 8 anos de reclusão, além de multas, aplicáveis tanto ao tráfico interno quanto internacional. Mais do que isso, os critérios para liberdade condicional foram endurecidos para os crimes de tráfico internacional. Destaca-se que, ao alterar o artigo 83º do Código Penal, a Lei nº 13.344/2016 reforçou o enquadramento do tráfico de pessoas como crime equiparado a hediondo, dificultando o acesso ao livramento condicional, que só poderá ser concedido após o cumprimento de mais de dois terços da pena, nos termos do inciso V.

¹⁷⁷ 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. Diário Oficial da União, 7 out. 2016.

¹⁷⁸ A redação passou a ser: 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.

¹⁷⁹ SILVA, Ronaldo Alves Marinho da; MATTOS, Fernanda Caroline Alves de. *Tráfico de pessoas: uma análise da Lei nº 13.344/2016 à luz dos direitos humanos*. Revista Direitos Humanos e Democracia, v. 7, n. 14, p. 187–200, 2019.

¹⁸⁰ SILVA, Ronaldo Alves Marinho da Silva; MATTOS, Fernanda Caroline Alves de. *Tráfico de pessoas: uma análise da Lei nº 13.344/2016 à luz dos direitos humanos*. [S.l.], [s.d.]. Disponível em: <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&u...> Acesso em: 5 ago. 2025.

¹⁸¹ PÉREZ, Julie Lima de. *Contrasting the conceptualisation of victims of trafficking for sexual exploitation: a case study of Brazilians in Spain and Portugal*, European Journal on Criminal Policy and Research, v. 21, n. 4, 2015, p. 539-563. DOI: 10.1007/s10610-014-9265-3.

¹⁸² SILVA, Ronaldo Alves Marinho da Silva; MATTOS, Fernanda Caroline Alves de. *Tráfico de pessoas: uma análise da Lei nº 13.344/2016 à luz dos direitos humanos*. [S.l.], [s.d.]. Disponível em: <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&u...> Acesso em: 5 ago. 2025.

Não obstante os aspectos positivos, o §2 do artigo 149-A¹⁸³ estabelece a possibilidade de redução da pena de um a dois terços para casos que o agente seja réu primário¹⁸⁴ e não componha organização criminosa. No caso brasileiro, há alta incidência de réus com registros de crimes em sua ficha criminal, mas sem condenações com trânsito em julgado, o que permite na prática que, na maioria dos casos de tráfico de pessoas, a redução de pena será aplicada.¹⁸⁵

Além disso, a vinculação automática do tráfico de pessoas à criminalidade organizada, conforme previsto na Lei nº 12.850/2013¹⁸⁶, pode gerar distorções. Como discutido nos capítulos anteriores, muitos desses crimes são cometidos por familiares ou pessoas próximas à vítima, sem a existência de uma estrutura complexa ou típica de organização criminosa. O Supremo Tribunal Federal não considera como crime hediondo¹⁸⁷, assim como no caso do tráfico de drogas, o delito cometido por réus primários e não pertencentes a organizações criminosas. Conseqüentemente, esses réus não devem ser submetidos à regra mais severa de livramento condicional prevista no art. 83, V, do Código Penal, inserida pela Lei 13.344/2016.

Entre as inovações relevantes, destacam-se ainda as medidas de proteção às vítimas incluídas na legislação brasileira —anteriormente ignoradas—, como o acesso ao seguro desemprego, a criação de um fundo de assistência e o monitoramento institucional dos casos¹⁸⁸, demonstrando uma abordagem ampla e humanizada no enfrentamento ao tráfico de pessoas no país.

O artigo 4º¹⁸⁹ coloca em evidência a urgência de criação e desenvolvimento de políticas públicas com a participação de diversos atores, como os profissionais de segurança, saúde, educação e justiça e turismo para prevenção de novos casos.

Adiante, a reinserção social, prevenção à revitimização¹⁹⁰, acolhimento e assistência jurídica são algumas das abordagens do artigo 6º¹⁹¹ do documento, que conseqüentemente abrem espaço para o disposto de concessão de direito ao visto de residência permanente no artigo 7º¹⁹².

¹⁸³ Código Penal, art. 149-A, §2º (inserido pela Lei nº 13.344/2016).

¹⁸⁴ Considera-se réu primário o indivíduo que não possua condenação penal transitada em julgado. Tal entendimento decorre da interpretação conjunta do art. 59 do Código Penal, do art. 112, inciso I, da Lei de Execução Penal, que prevê progressão de regime mais branda para o condenado primário e da jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Superior Tribunal de Justiça (STJ), segundo a qual apenas condenações definitivas configuram maus antecedentes.

¹⁸⁵ SIFUENTES, Mônica. Críticas à Lei nº 13.344/2016 – Tráfico de Pessoas. Revista do Tribunal Regional Federal da 3ª Região, n. 143, 2019. Disponível em: <https://revista.trf3.jus.br/index.php/rtrf3/article/view/269>. Acesso em: 5 ago. 2025.

¹⁸⁶ Lei nº 12.850/2013, que define organização criminosa.

¹⁸⁷ STF, HC 118.533/MS, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. 01/09/2016 – decisão que reconheceu que o tráfico privilegiado não é hediondo.

¹⁸⁸ BRASIL. Lei nº 13.344/2016, arts. 8º a 10. As medidas de atenção às vítimas incluem programas de proteção social, acesso prioritário a políticas públicas e iniciativas de reintegração social.

¹⁸⁹ Lei nº 13.344/2016, art. 4º

¹⁹⁰ Para Sifuentes (2019), as vítimas e testemunhas são rapidamente em outras redes de tráfico, prejudicando todo o processo de apoio, inclusive a investigação.

¹⁹¹ Lei nº 13.344/2016, art. 6.

¹⁹² Lei nº 13.344/2016, art. 7º.

Enquanto isso, o artigo 5º¹⁹³ é tido como instrumento de cooperação entre os organismos de justiça e segurança do Estado e os atores internos e transnacionais envolvidos em prol do sucesso das investigações. Para além disso, o artigo possibilita a harmonia entre as diferentes categorias policiais envolvidas no delito e suas distintas competências.

A principal proposta do artigo 11º¹⁹⁴ é tornar o processo de investigação rápido e diligente, já que por tratar-se de um crime complexo, os trâmites costumam ser elevados. Assim, o artigo contempla do membro do Ministério Público ao delegado o benefício de requisitar diretamente informações das vítimas ou de suspeitos aos órgãos públicos e privados, desburocratizando parte do processo investigativo.¹⁹⁵

Analisando-se o cenário atual a partir da vigência da Lei nº13.344/16, aponta-se para o aumento da dificuldade quanto aos exercícios jurídicos de punição do tráfico. As diversas mudanças do tipo penal do crime do tráfico em um espaço curto de tempo concernem de um lado em um sinal positivo de preocupação em ajustar o ordenamento interno de acordo com as dinâmicas do tema, mas ocasiona insegurança na aplicação e interpretação do dispositivo.¹⁹⁶

Os artigos 231 e 231-A¹⁹⁷ foram substituídos pela nova redação prevista no artigo 149-A, incorporado no artigo 149, que diz respeito às condições análogas à de escravo. Assim, são divididas em condutas daquele que submete a pessoa a jornada exaustiva e a conduta do que possibilita a submissão da pessoa para essa finalidade. Desse modo, o crime de tráfico, que já foi crime contra os costumes e crime contra a dignidade sexual, passa a ser inserido nos crimes contra a liberdade individual (capítulo VI).

Enquadrado como atentado à liberdade individual, o ordenamento abre espaço para retomada da discussão quanto a relevância do consentimento da vítima para concretização do crime, uma vez que punível é a ação perpetrada pelo facilitador da exploração sexual.

Assim, os “atos” — aqueles para comprovação como: aliciar, transportar e recrutar as vítimas — configuram-se crime se ocorrerem contra a vontade da pessoa ou se o consentimento tiver sido manipulado. Todavia, a exigência de comprovação de consentimento viciado inserido na nova lei tornou o processo ainda mais burocrático, dada a dificuldade enfrentada nos tribunais na produção de provas, seja por receios morais das vítimas, pela revitimização ou falta de testemunhas.¹⁹⁸

Nesse contexto, a nova redação é em parte um retrocesso, uma vez que os acusados são beneficiados pela retroatividade mais benéfica e muitos indivíduos são absolvidos nos

¹⁹³ Lei nº 13.344/2016, art. 5º.

¹⁹⁴ Lei nº 13.344/2016, art. 11.

¹⁹⁵ SIFUENTES, Mônica. Revista do Tribunal Regional Federal da 3ª Região, n. 143, 2019.

¹⁹⁶ SIFUENTES, Mônica. Revista do Tribunal Regional Federal da 3ª Região, n. 143, 2019.

¹⁹⁷ Código Penal, art. 149-A (com a revogação dos arts. 231 e 231-A pela Lei nº 13.344/2016).

¹⁹⁸ SIFUENTES, Mônica. Revista do Tribunal Regional Federal da 3ª Região, n. 143, 2019.

casos levados para julgamento por falta de provas dos meios que foram adotados para o cometimento do delito.

A nova redação exige que para configuração do crime de tráfico sejam produzidas provas, conforme consta no artigo 149-A para os atos, os meios e a finalidade no momento da ação. Todavia, se houver prova de que a vítima foi, por exemplo, enganada quanto às condições de trabalho que seria submetida, o consentimento inicial passa a ser considerado manipulado e, portanto, considera-se o crime como consumado.

A vulnerabilidade da vítima deve ser considerada na produção de provas, especialmente quando relacionada à precariedade econômica, que pode acentuar a coação e o abuso. De todo modo, o processo tornou-se mais rigoroso para configuração do crime e a prova de utilização de um dos meios previstos no artigo é essencial.¹⁹⁹

Por fim, outro destaque das modificações previstas na Lei nº13.344/16 é o do ingresso da pessoa em território nacional. É previsto o aumento de um terço até a metade da pena para casos em que o agente aliciador retirar a vítima de território nacional, enquanto o ingresso no território do Estado, mesmo que para cometimento do delito, não está sujeito à nenhuma penalidade adicional, podendo assim afirmar que existe tratamento diferente para o ingresso e saída das vítimas do território nacional. Nessa configuração, o crime do tráfico tendo o Brasil como país de origem é mais amparado pela Lei de Migração nº13.344/17, que criminaliza a promoção de migração ilegal no artigo 232-A²⁰⁰ no Código Penal, seguindo as tendências securitárias internacionais.

4.2 Enquadramento jurídico-penal do tráfico de pessoas em Portugal

O combate ao tráfico de pessoas na legislação portuguesa teve início em meados de 1980, com a promulgação do novo Código Penal²⁰¹, por meio do Decreto-Lei n.º 400/82.²⁰² O artigo 217, referente aos crimes sexuais²⁰³, prevê sanções para “quem seduzir ou aliciar

¹⁹⁹ *Ibid.*

²⁰⁰ Código Penal. Promoção de migração ilegal Art. 232-A. Promover, por qualquer meio, com o fim de obter vantagem econômica, a entrada ilegal de estrangeiro em território nacional ou de brasileiro em país estrangeiro: Incluído pela Lei nº 13.445, de 2017 Vigência Pena - reclusão, de 2 (dois) a 5 (cinco) anos, e multa. Incluído pela Lei nº 13.445, de 2017 Vigência § 1º Na mesma pena incorre quem promover, por qualquer meio, com o fim de obter vantagem econômica, a saída de estrangeiro do território nacional para ingressar ilegalmente em país estrangeiro. Incluído pela Lei nº 13.445, de 2017 Vigência § 2º A pena é aumentada de 1/6 (um sexto) a 1/3 (um terço) se: Incluído pela Lei nº 13.445, de 2017 Vigência I - o crime é cometido com violência; ou Incluído pela Lei nº 13.445, de 2017 Vigência II - a vítima é submetida a condição desumana ou degradante. Incluído pela Lei nº 13.445, de 2017 Vigência § 3º A pena prevista para o crime será aplicada sem prejuízo das correspondentes às infrações conexas. Incluído pela Lei nº 13.445, de 2017 Vigência

²⁰¹ Código Penal de 1982 aprovado pelo Decreto-lei nº.400/82, 23 de setembro, publicado no Diário da República nº. 221, I Série.

²⁰² COIMBRA, Marina Teles. *Tráfico de pessoas: contextualização do crime na perspectiva internacional e nacional, análise do crime em comparação ao crime de lenocínio*. Disponível em: <https://www.academia.edu/121620711>. Acesso em: 11 ago. 2025.

²⁰³ O crime de tráfico era previsto no Livro II (Parte Especial), no Título III (Dos crimes contra os valores e interesses da vida em sociedade), no Capítulo I (Dos crimes contra os fundamentos ético-sociais da vida social) e Seção II (Dos crimes sexuais). Código Penal (Decreto-Lei n.º 400/82, de 23 de setembro), artigo 217, n.º 1, sobre tráfico de seres humanos. Portugal.

alguém com o intuito de a envolver em prostituição fora do território nacional, ainda que com o consentimento da vítima”.

Para além da prostituição, qualquer conduta considerada atentatória à moral sexual e pudor — o bem jurídico defendido no Código, que estavam de acordo com os preceitos culturais da época — era passível de penalização. Além disso, o lucro obtido e o uso de força ou violência eram considerados circunstâncias agravantes do crime, que envolvia prisão de 02 a 08 anos e multa até 200 dias²⁰⁴.

O termo “em outro país” mencionado no Código Penal Português de 1982 exclui, entretanto, as práticas de tráfico de pessoas dentro do território nacional. Dessa forma, interpreta-se que o Código Penal de 1982 considerava apenas o tráfico para fins de prostituição — em que apenas mulheres e menores eram vítimas presumíveis — e o crime não tinha ocorrência em território interno²⁰⁵.

Em 1995, a Lei nº48/95²⁰⁶ promoveu alterações ao Código Penal Português, incluindo mudanças significativas no enquadramento do crime de tráfico, que passou a ser previsto no artigo 169.²⁰⁷ no Título I, “Dos crimes contra as pessoas”, no Capítulo V “Dos crimes contra a liberdade e autodeterminação sexual.

Desde então, passou a ser punível qualquer indivíduo que, mediante ameaça, violência ou fraude, induzisse outrem à prostituição ou à prática de outro ato sexual relevante — como, por exemplo, o pole dance de natureza erótica — em território estrangeiro. Tal conduta passou a ser compreendida como exploração da especial vulnerabilidade da vítima, embora esta interpretação tenha sido posteriormente modificada pelo Decreto-Lei n.º 65/98.

Nesse contexto, observa-se uma mudança de enfoque: a responsabilização deixou de recair sobre aqueles que apenas facilitavam a migração para fins de exploração sexual (ainda que com consentimento da vítima), passando a incidir sobre os agentes que recorriam a meios desleais e exploravam vulnerabilidades presumidas²⁰⁸.

Além disso, consoante as mudanças internacionais, a busca por alinhamento modifica o bem jurídico tutelado, comprovado pelo enquadramento com o título “dos crimes

²⁰⁴ Aprovado pelo Decreto-lei nº.400/82, 23 de setembro, publicado no Diário da República nº. 221, I Série.

²⁰⁵ COIMBRA, Marina Teles. *Tráfico de pessoas: contextualização do crime na perspectiva internacional e nacional, análise do crime em comparação ao crime de lenocínio*. Disponível em: <https://www.academia.edu/121620711>. Acesso em: 11 ago. 2025.

²⁰⁶ Diário da República – I Série- A, Nº 63.

²⁰⁷ Art. 169.º – Tráfico de pessoas, *Código Penal* (Decreto-Lei n.º 48/95, de 15 de março). “Quem, por meio de violência, ameaça grave, ardil ou manobra fraudulenta, levar outra pessoa à prática em país estrangeiro da prostituição ou de actos sexuais de relevo, explorando a sua situação de abandono ou de necessidade, é punido com pena de prisão de dois a oito anos.” Disponível em: versão desatualizada do Decreto-Lei n.º 48/95 (pgdlisboa). Acesso em: 11 ago. 2025.

²⁰⁸ PÉREZ, Julie Lima de. Contrasting the conceptualisation of victims of trafficking for sexual exploitation: a case study of Brazilians in Spain and Portugal, *European Journal on Criminal Policy and Research*, v. 21, n. 4, 2015, p. 539-563. DOI: 10.1007/s10610-014-9265-3.

contra a pessoa²⁰⁹, que abandona a visão moralista da criminalização. Mais do que isso, o lucro e a atividade de prostituição de maneira profissional tornam-se irrelevantes, pois entende-se que o bem jurídico ofendido com a ação do agente é a liberdade da determinação sexual da vítima. Por essa razão, se a vítima consentir a se prostituir em um país estrangeiro, o agente deixa de ser punido²¹⁰.

Entretanto, evidencia-se a lacuna legislativa relativa à ausência de previsão específica para o tráfico interno — o qual era passível de incriminação através de outros artigos, como o previsto no artigo 170º n.º2, no artigo 163º e o artigo 164º²¹¹—, prevendo-se apenas a circulação para território estrangeiro.

Com a promulgação da Lei n.º 99/2001, o artigo 169.º foi novamente reformulado, com finalidade da aplicação do direito interno à Convenção de Palermo²¹². A nova redação passou a punir aqueles que, por meio de violência, coerção, abuso de autoridade ou aproveitamento de situações de vulnerabilidade ou subordinação, facilitassem a prática de atos sexuais relevantes ou a prostituição em país estrangeiro. A inserção de práticas como o abrigo, transporte e recrutamento das vítimas no dispositivo foi tida como positiva, pois favorecem a perseguição penal²¹³. A problemática, até então, residia no entendimento restritivo de que o exercício da prostituição constituía, por si só, uma forma de exploração, desconsiderando-se outras modalidades de tráfico, como o laboral²¹⁴.

Apesar de ter sido ratificado em 2004, Portugal avançou com a adoção de definições previstas no Protocolo de Palermo e seu protocolo sobre tráfico de pessoas apenas em 2007. A Lei n.º 59/2007 passou a tipificar o tráfico de pessoas no artigo 160º do Código Penal²¹⁵, em conformidade com o disposto no referido Protocolo, e, conseqüentemente, transferiu a infração penal para a categoria de "crime contra a liberdade pessoal"²¹⁶, alterando assim a sistematização do código.

²⁰⁹ COIMBRA, Marina Teles. *Tráfico de pessoas: contextualização do crime na perspectiva internacional e nacional, análise do crime em comparação ao crime de lenocínio*. Disponível em: <https://www.academia.edu/121620711>. Acesso em: 11 ago. 2025.

²¹⁰ RODRIGUES, Anabela. [Título da obra]. [Local]: [Editora], [Ano], apud COIMBRA, Marina Teles. *Tráfico de pessoas: contextualização do crime na perspectiva internacional e nacional, análise do crime em comparação ao crime de lenocínio*. [S.l.]: Academia.edu, [2023?]. Disponível em: <https://www.academia.edu/121620711>. Acesso em: 11 ago. 2025.

²¹¹ PORTUGAL. *Código Penal* (Decreto-Lei n.º 48/95, de 15 de março). Art. 163.º: pune quem, por violência ou ameaça grave, constranger outrem à prática ou à submissão a ato sexual de relevo. Art. 164.º: define o crime de violação, com pena de prisão de 3 a 10 anos, aplicável a quem realize cópula mediante violência, ameaça ou impossibilidade de resistência. Art. 170.º, n.º 2: prevê pena agravada se o agente usar de violência, ameaça grave, ardil ou se aproveitar de incapacidade psíquica da vítima. Disponível em: https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=109. Acesso em: 11 ago. 2025.

²¹² COIMBRA, Marina Teles. *Tráfico de pessoas: contextualização do crime na perspectiva internacional e nacional, análise do crime em comparação ao crime de lenocínio*. Disponível em: <https://www.academia.edu/121620711>. Acesso em: 11 ago. 2025.

²¹³ RODRIGUES, Anabela. [Título da obra]. [Local]: [Editora], [Ano], apud COIMBRA, Marina Teles. *Tráfico de pessoas: contextualização do crime na perspectiva internacional e nacional, análise do crime em comparação ao crime de lenocínio*. [S.l.]: Academia.edu, [2023?]. Disponível em: <https://www.academia.edu/121620711>. Acesso em: 11 ago. 2025.

²¹⁴ PÉREZ, Julie Lima de, p. 539-563.

²¹⁵ Código Penal Português, artigo 160.º, Lei n.º 59/2007, de 4 de setembro.

²¹⁶ Com a revisão de 2007, o crime passou a integrar o Título I – “Dos crimes contra as pessoas” e no Capítulo IV – “Dos crimes contra a liberdade pessoal”.

O termo “em país estrangeiro”, que foi anteriormente problematizado, foi retirado, e então, a deslocação nacional da vítima passou a ser abrangida. Além disso, o rapto, abuso de autoridade, aproveitamento e obtenção de consentimento da vítima passaram a ser considerados condutas típicas do delito de tráfico de pessoas.

A penalização foi também modificada. Passou de três a dez anos de prisão para o caso de tráfico de adultos e de três a doze anos para o tráfico de menores.

O Estado passou a reconhecer em seu ordenamento interno, outras formas de exploração, tais como a exploração laboral e a remoção de órgãos, seguindo não só os instrumentos normativos internacionais, mas também o desenvolvimento do direito europeu²¹⁷. Ademais, a terminologia "prostituição" foi substituída por "exploração sexual", termo que entretanto carece de definição legal clara²¹⁸.

A substituição terminológica na legislação vigente decorre da postura abolicionista do Estado em relação à prostituição²¹⁹. Isso porque o artigo 169 continua a penalizar indivíduos que facilitem a prática de lenocínio — isto é, a prostituição de outrem, seja de forma profissional ou com fins lucrativos. É, portanto, possível enquadrar a prostituição como forma de exploração, desde que não seja exercida de maneira totalmente autônoma.

No mesmo ano, foi promulgada a Lei n.º 23/2007,²²⁰ que regula a situação jurídica de estrangeiros em Portugal e introduz dispositivos específicos voltados às vítimas de tráfico de seres humanos. Com essa legislação, o Estado passou a garantir às vítimas um período de reflexão, variando entre 30 e 60 dias. Durante esse período, deve ser assegurada assistência médica e psicológica, além da suspensão de quaisquer procedimentos de deportação em curso.

Findo o período de reflexão, as vítimas podem solicitar autorização de residência em território nacional (renovável por um ano), desde que tenham rompido qualquer vínculo com os traficantes e existam razões individuais que justifiquem a sua permanência, tais como situações de vulnerabilidade relacionadas à segurança ou à saúde.

Embora ambos os crimes envolvam a deslocação de pessoas e a atuação de redes criminosas transnacionais, é importante destacar que o tráfico de pessoas e o contrabando de migrantes são figuras típicas distintas no ordenamento jurídico português. O tráfico, previsto no artigo 160.º do Código Penal, pressupõe a exploração da vítima, que pode assumir diferentes formas (sexual, laboral, remoção de órgãos, etc.) e ocorre com ou sem deslocação transfronteiriça. Já o contrabando de pessoas, mais precisamente, o auxílio à imigração ilegal, disciplinado nos artigos 183.º e 185.º da Lei n.º 23/2007 consiste no transporte ou facilitação da entrada ou permanência ilegal de estrangeiros em território

²¹⁷ Patto, 2008.

²¹⁸ PÉREZ, Julie Lima de, p. 539-563.

²¹⁹ *Ibid.*

²²⁰ Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/23-2007-635814>.

nacional, geralmente com o consentimento do migrante, e não necessariamente envolve situações de exploração posterior. Assim, o elemento central no tráfico é a finalidade de exploração, enquanto no contrabando é o atravessamento irregular de fronteiras mediante pagamento. Além disso, a vítima de tráfico tem um estatuto de proteção mais robusto, enquanto no contrabando, o migrante é frequentemente tratado como cúmplice ou infrator da lei de imigração.

A jurisprudência portuguesa oferece importantes clarificações acerca dos limites entre tráfico de pessoas e auxílio à imigração ilegal. No Acórdão do Processo 174/18.4JDLSB.L1-5,²²¹ constata-se que o tribunal considera o auxílio à imigração ilegal um ilícito distinto do tráfico, cuja tipicidade depende de favorecimento ou facilitação da entrada, permanência ou trânsito ilegais de estrangeiros em Portugal, com intenção lucrativa, reforçando que as distinções também ocorrem na prática.

Essa distinção não apenas orienta a qualificação jurídica dos fatos, como também repercute nas medidas de proteção aplicáveis a cada situação, como se observa nas disposições da Seção V da Lei n.º 23/2007.

A Seção V da referida lei contempla tanto vítimas de tráfico quanto de contrabando de pessoas. Contudo, enquanto as vítimas de tráfico não necessitam demonstrar "utilidade" para obter a autorização de residência, os migrantes em situação irregular devem, além de romper os vínculos com os contrabandistas, cooperar com as autoridades no processo de investigação. Somente assim poderão justificar a prorrogação da sua permanência no país, desempenhando, portanto, um papel ativo no processo investigativo²²².

Por fim, o disposto no Decreto-Lei n.º 368/2007, o qual estabelece que uma vítima de tráfico pode ser qualquer pessoa que, após verificação e avaliação pelas autoridades competentes, apresente indícios de ter sido submetida a tal situação. Interpreta-se então que uma potencial vítima também pode beneficiar-se das disposições previstas na Seção V da Lei n.º 23/2007²²³.

A consolidação do artigo 160.^o²²⁴ do Código Penal português e das garantias previstas na Lei n.º 23/2007 foi fortemente influenciada pela Diretiva 2011/36/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, relativa à prevenção e ao combate ao tráfico de seres humanos e à proteção das vítimas.²²⁵ Transposta para o ordenamento português pela Lei

²²¹ Disponível em: <https://www.dgsi.pt/jtrl.nsf/33182fc732316039802565fa00497eec/3bd62da09320bcda80258751002c1a25?OpenDocument>. em:

²²² Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/23-2007-635814>.

²²³ Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/23-2007-635814>.

²²⁴ Atual Redação: Artigo 160.º Tráfico de pessoas 1 — Quem oferecer, entregar, recrutar, aliciar, aceitar, transportar, alojar ou acolher pessoa para fins de exploração, incluindo a exploração sexual, a exploração do trabalho, a mendicidade, a escravidão, a extração de órgãos ou a exploração de outras atividades criminosas: a) Por meio de violência, rapto ou ameaça grave; b) Através de ardil ou manobra fraudulenta; c) Com abuso de autoridade resultante de uma relação de dependência hierárquica, económica, de trabalho ou familiar; d) Aproveitando-se de incapacidade psíquica ou de situação de especial vulnerabilidade da vítima; ou e) Mediante a obtenção do consentimento da pessoa que tem o controlo sobre a vítima; é punido com pena de prisão de três a dez anos.

²²⁵ Informações disponíveis em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0036>.

n.º 60/2013, a Diretiva introduziu obrigações claras aos Estados-Membros da União Europeia quanto à criminalização abrangente do tráfico, assistência adequada às vítimas, não punição de vítimas por atos cometidos sob coação, e formação específica para profissionais da justiça e segurança.

Essa normativa europeia reforça o alinhamento de Portugal às normas internacionais de proteção de direitos humanos, garantindo uma abordagem mais humanizada, baseada em gênero e centrada na vítima. Além disso, estabelece padrões de cooperação internacional e harmonização legislativa, contribuindo para um combate mais eficaz ao tráfico em todo o espaço europeu e formulação de políticas públicas mais adequadas.

4.2.1 Considerações sobre os enquadramentos: avanços e desafios

Observa-se, portanto, que o crime de tráfico passou por mudanças significativas, consoante ao cenário internacional e os tratados internacionais. Nota-se que em ambos os ordenamentos jurídicos há uma mudança significativa no bem protegido, que passou de uma abordagem de pudor e cunho moralista para uma abordagem de liberdade pessoal.

Essas modificações importam, pois demonstram o esforço de ambos os Estados na defesa do bem jurídico e na adequação de seus ordenamentos jurídicos em consonância ao sistema internacional.

Verifica-se a seguir, como a assunção de tratados internacionais e um enquadramento adequado do crime funcionam na transformação de políticas públicas para combater e prevenir o delito, e também para prestar assistência às vítimas.

A modificação nos bem jurídico português pode ser considerada como de forma mais ágil no que concerne as alternâncias nos conceitos e narrativas moralistas internacionais, assim como a mudança significativo na vítima, que passou a abranger todos os gêneros.

A análise comparada entre os ordenamentos jurídico-penais do Brasil e de Portugal evidencia um esforço mútuo de adaptação aos parâmetros estabelecidos pelo Protocolo de Palermo, em especial no tocante à ampliação do conceito de tráfico de pessoas e à centralidade da proteção da dignidade humana. Ambos os países reformularam substancialmente suas legislações, passando de abordagens focadas na moral sexual para construções jurídicas voltadas à proteção da liberdade pessoal e autodeterminação.

De maneira convergente, as reformas legislativas em ambos os ordenamentos deixaram para trás a tradicional tutela dos "bons costumes". No Brasil, o tipo penal de tráfico de pessoas transitou da seção dos "Crimes contra os Costumes", para "Crimes contra a Dignidade Sexual", até sua atual classificação entre os "Crimes contra a Liberdade Individual" (art. 149-A). Em Portugal, a evolução foi semelhante: o crime de tráfico passou

do título “Crimes contra os Valores e Interesses da Vida em Sociedade” para “Crimes contra a Liberdade e Autodeterminação Sexual” e, posteriormente, “Crimes contra a Liberdade Pessoal”. Essa transição revela uma mudança substancial no bem jurídico tutelado, deslocando-se do controle social da sexualidade para a efetiva proteção da autonomia das vítimas.

Tais modificações não são meramente formais, mas demonstram o impacto da assunção de tratados internacionais, especialmente do Protocolo de Palermo, na reconfiguração interna das legislações penais. Trata-se da internalização de uma abordagem mais centrada nos direitos humanos, que abandona categorias punitivistas e moralistas e passa a reconhecer a complexidade da violência envolvida nos crimes de tráfico de pessoas, sobretudo das mulheres.

Ainda assim, as diferenças entre os ordenamentos se destacam. Portugal adotou um modelo mais coeso e funcional, com uma legislação que contempla o tráfico interno e internacional de forma clara, sem exigir prova de vínculo com organizações criminosas e prevendo mecanismos robustos de acolhimento às vítimas, como o período de reflexão e autorização de residência sem condicionamento à colaboração com autoridades.

O Brasil, por sua vez, ainda enfrenta obstáculos estruturais e interpretativos: o constante remanejamento do tipo penal, a exigência de comprovação dos meios (coação, fraude, etc.) e a vinculação automática com a criminalidade organizada dificultam a responsabilização dos autores e a proteção das vítimas, criando um cenário de insegurança jurídica e revitimização.

Além disso, a alteração da figura da vítima — que passa a abarcar todos os gêneros e não apenas mulheres e menores — mostra-se mais rapidamente consolidada no ordenamento português. No Brasil, embora o texto legal tenha evoluído, as interpretações judiciais e práticas investigativas ainda enfrentam entraves culturais e institucionais que dificultam o afastamento de paradigmas moralistas na análise da prostituição e da autonomia sexual.

Por fim, é importante destacar uma diferença estrutural relevante entre os dois ordenamentos: Portugal, como membro da União Europeia, está sujeito à Diretiva 2011/36/UE, que estabelece padrões mínimos comuns para a prevenção do tráfico de seres humanos e proteção de suas vítimas. A transposição da Diretiva para o direito interno português — por meio da Lei n.º 60/2013 — impôs obrigações mais robustas e específicas ao Estado, incluindo a não criminalização das vítimas, a adoção de medidas proativas de proteção e reintegração, e o fortalecimento da cooperação transnacional. Já no Brasil, embora tenha ratificado o Protocolo de Palermo e aprovado a Lei nº 13.344/2016 com avanços significativos, não há instrumento regional vinculante equivalente, o que torna o cumprimento de padrões internacionais mais dependente da vontade política interna e da

estabilidade legislativa. Essa diferença contribui para maior institucionalização e estabilidade das políticas de enfrentamento ao tráfico em Portugal, enquanto no Brasil os avanços podem ser mais frágeis, sujeitos a mudanças legislativas ou a interpretações restritivas da norma.

Outra diferença estrutural relevante entre os dois ordenamentos é que Portugal conta com um instrumento supranacional vinculante da União Europeia, a Diretiva 2011/36/UE, que oferece padrões mínimos de criminalização, proteção às vítimas e cooperação entre Estados-membros. No contexto do Mercosul, por sua vez, não existe ainda um instrumento regional comparável com força normativa uniforme. Embora haja iniciativas de cooperação (como ações do Mercosul com foco em migração, tráfico e direitos humanos), bem como protocolos de assistência jurídica mútua, nenhum deles impõe obrigações legais homogêneas e abrangentes aos Estados membros no combate ao tráfico de pessoas. Essa lacuna normativa regional acentua a dependência do Brasil em instrumentos internacionais globais e da legislação interna para enfrentar o tráfico, o que torna mais frágil a coerência e o cumprimento uniforme das obrigações.

Em síntese, embora ambos os ordenamentos demonstrem avanços formais, a legislação portuguesa se mostra mais eficaz na proteção dos direitos das vítimas, enquanto a brasileira enfrenta entraves práticos relevantes à sua efetividade. Tal constatação reforça a necessidade de revisões legislativas periódicas que não apenas respondam a compromissos internacionais, mas também estejam conectadas com a realidade empírica do tráfico de mulheres em cada contexto nacional.

Por fim, a comparação entre os dois ordenamentos permite afirmar que a internalização de tratados internacionais, quando combinada com alterações estruturais na legislação penal e com políticas públicas intersetoriais, é capaz de transformar positivamente a forma como os Estados respondem ao tráfico de pessoas. Entretanto, essa transformação exige mais do que alterações textuais: requer vontade política, capacitação institucional, combate à impunidade e fortalecimento de redes de proteção às vítimas, especialmente em contextos vulnerabilizados e transfronteiriços.

5. O ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO DE PESSOAS NO BRASIL E PORTUGAL: AVANÇOS INSTITUCIONAIS E DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS

Após a apresentação dos marcos normativos internacionais e nacionais que fundamentam a atuação dos Estados brasileiro e português no enfrentamento ao tráfico de mulheres, este capítulo dedica-se à análise das políticas públicas voltadas à prevenção, repressão e assistência às vítimas desse delito, conforme objetivos do Protocolo de Palermo. O objetivo é compreender como os dispositivos legais se traduzem em ações concretas e estruturadas, sob a responsabilidade de diferentes entes federativos e instituições públicas, com especial atenção ao tráfico de mulheres para fins de exploração sexual.

Brasil e Portugal, como Estados signatários do Protocolo de Palermo, têm buscado desenvolver mecanismos institucionais e programas nacionais voltados ao combate ao tráfico de pessoas. Contudo, ainda há desafios significativos na implementação efetiva dessas políticas, sobretudo no que diz respeito à articulação entre órgãos, à coleta de dados e à especificidade de modalidades, como o tráfico marítimo, abordado neste estudo. Neste contexto, serão analisados os principais planos, programas, redes de atendimento e estratégias governamentais brasileiras e portuguesas, que visam enfrentar o tráfico de mulheres, bem como suas limitações e potenciais avanços.

5.1 Avaliação dos planos nacionais – Brasil

A adesão do Brasil ao Protocolo de Palermo e aos seus protocolos adicionais, em 2004, representou um marco fundamental para o reconhecimento do tráfico de pessoas como uma realidade alarmante e passível de enfrentamento estatal.

A partir desse compromisso internacional, o país passou a desenvolver um arcabouço normativo voltado ao combate a esse crime. Em 2006, foi instituída, por meio do Decreto nº 5.948226, a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, inserida nas agendas transversais do Estado como instrumento de formulação, coordenação e implementação de políticas públicas. Como representado na Figura (2) a seguir:

²²⁶ BRASIL. Decreto nº 5.948, de 26 de outubro de 2006. Institui a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. *Diário Oficial da União: seção 1*, Brasília, DF, 27 out. 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5948.htm. Acesso em: 21 ago. 2025.

Figura 2. Trajetória das Políticas Públicas de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas - Brasil



Fonte: desenvolvida pela autora com base nos Planos Nacionais de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas no Brasil²²⁷.

A figura (2) ilustra a trajetória das políticas públicas de enfrentamento ao tráfico de pessoas que o Brasil adotou após a ratificação do Protocolo de Palermo, reforçando a relevância do documento internacional como base para desenvolvimento de ações de combate.

No âmbito do Poder Executivo federal, coube ao Ministério da Justiça a elaboração, em 2005, da proposta inicial da Política Nacional, a qual sistematizou as ações e programas governamentais existentes à época. Trata-se de uma construção democrática e interdisciplinar, que contou com a participação de diversos órgãos governamentais, entre os quais os Ministérios da Saúde, da Assistência Social, do Turismo, entre outros, bem como de representantes da sociedade civil. O objetivo foi, com base em relatórios diagnósticos e nos instrumentos normativos nacionais e internacionais, estabelecer diretrizes para a atuação estatal no enfrentamento ao tráfico de pessoas²²⁸.

Em 2006, de acordo com o apresentado na cartilha oficial da Política Nacional, foi realizada uma consulta pública — instrumento fundamental de participação democrática —, com a finalidade de incorporar contribuições de diferentes segmentos sociais, incluindo organizações não governamentais, estudantes, gestores estaduais e municipais e

²²⁷ Disponíveis em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-protecao/trafico-de-pessoas/publicacoes/politica-e-plano-nacional-de-enfrentamento-ao-trafico-de-pessoas>.

²²⁸ BRASIL. *Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas: cartilha trilingue* [recurso eletrônico]. Brasília: Secretaria Nacional de Justiça, Ministério da Justiça, 2008. Disponível em: https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-protecao/trafico-de-pessoas/Politica%20e%20Planos%20Nacionais/cartilha_trilingue_politica.pdf. Acesso em: 21 maio. 2025.

profissionais atuantes na temática. As sugestões colhidas foram integradas à versão final da Política.

A promulgação da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, em 26 de outubro de 2006²²⁹, representou o primeiro marco institucional do Brasil na área. O documento foi divulgado em três idiomas — português, espanhol e inglês —, como forma de promover o intercâmbio de boas práticas e fomentar o debate internacional sobre o tema, reconhecendo sua complexidade e caráter transnacional, conforme definido na cartilha oficial da Política Nacional²³⁰.

A Política, concebida como instrumento orientador da atuação do Poder Público, estrutura-se em torno de três eixos centrais: (i) prevenção; (ii) repressão e responsabilização dos autores; e (iii) atenção às vítimas.

No capítulo das disposições gerais, o tráfico de pessoas é conceituado nos termos do "Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças". Entretanto, o consentimento da vítima é considerado irrelevante em qualquer situação em que é configurado o crime²³¹. O documento também diferencia o tráfico interno do externo, reconhecendo ambas as modalidades como presentes no território nacional e apontando suas especificidades²³².

Adiante, o Capítulo II²³³ apresenta os princípios dos direitos humanos que regem a Política Nacional, bem como diretrizes específicas relativas aos seus eixos estratégicos.

Já o Capítulo III delinea as ações governamentais, distribuídas de acordo com as competências institucionais de ministérios como os das Relações Exteriores, dos Direitos Humanos, entre outros²³⁴.

A trajetória dos Planos Nacionais de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (PNETPs) no Brasil revela avanços formais importantes, sobretudo no amadurecimento normativo e institucional. No entanto, esses avanços coexistem com limitações estruturais persistentes, que comprometem a efetividade das ações implementadas. Ao longo dos quatro ciclos planejados (2008–2028), observa-se uma progressiva sofisticação no desenho das políticas públicas — com maior detalhamento das ações, expansão dos eixos temáticos e

²²⁹ BRASIL. Decreto nº 5.948/2006.

²³⁰ BRASIL. *Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas* (2008).

²³¹ Conforme disposto no artigo 2º, §7º: O consentimento da vítima é irrelevante para a configuração do tráfico de pessoas.

²³² Conforme disposto no artigo 2. §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. E o disposto no artigo 2. §6º: O tráfico internacional de pessoas é aquele realizado entre Estados distintos. BRASIL. *Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas* (2008).

²³³ No Capítulo II- Princípios e Diretrizes, Seção I, Princípios, o artigo 3º aborda princípios como os de respeito à dignidade humana, não discriminação e proteção às vítimas, conforme disposto em: BRASIL. *Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas* (2008).

²³⁴ O Capítulo III – Ações, aborda as ações às seguintes competências: I- Área de Justiça e Segurança Pública; II- na área de Relações Exteriores; III- na área de Educação; IV- na área de Saúde; VI- na área de Promoção de Igualdade Racial; VII- na área do Trabalho e Emprego; VIII- na área do Desenvolvimento Agrário; IX- na área dos Direitos Humanos. BRASIL. *Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas* (2008).

maior número de instituições envolvidas —, mas sem que isso necessariamente tenha se traduzido em resultados concretos, especialmente no que diz respeito à prevenção, responsabilização penal e atendimento integral às vítimas.

5.1.1 Diretrizes e prioridades iniciais

O primeiro Plano Nacional (PNETP I),²³⁵ com caráter inaugural, teve o mérito de institucionalizar os princípios da Política Nacional e lançar as bases para uma atuação governamental articulada.²³⁶ Contudo, sua implementação ocorreu em um contexto de lacunas legais e operacionais severas. À época, o tráfico de pessoas era tipificado no Código Penal apenas com foco na exploração sexual (artigos 231 e 231-A),²³⁷ deixando de fora outras formas relevantes, como a exploração laboral, a remoção de órgãos ou a adoção ilegal.²³⁸

Essa restrição legal não apenas limitava a atuação do Estado, como também distorcia as estatísticas criminais e mascarava a complexidade do fenômeno. Como apontado no *Relatório Nacional sobre Tráfico de Pessoas*,²³⁹ as ocorrências registradas eram significativamente inferiores à estimativa real de casos, refletindo subnotificação estrutural,²⁴⁰ invisibilidade das vítimas e fragilidade institucional dos órgãos de registro e acolhimento.

²³⁵ BRASIL. *Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (PNETP)* [recurso eletrônico]. Brasília: Secretaria Nacional de Justiça, Ministério da Justiça, 2008. 16 p. Disponível em: https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-protecao/trafico-de-pessoas/Politica%20e%20Planos%20Nacionais/1%20Plano%20Nacional%20de%20ETP/copy_of_i-plano-nacional-de-etp.pdf. Acesso em: 21 ago. 2025.

²³⁶ A base do PNETP está centrada na definição de prioridades, distribuídas em eixos temáticos. No Eixo I, voltado à prevenção ao tráfico de pessoas, destaca-se a Prioridade 4, que consiste em: “Diminuir a vulnerabilidade ao tráfico de pessoas de grupos sociais específicos”. Entre as ações previstas para atingir esse objetivo, estão a facilitação de acesso aos direitos fundamentais, especialmente em regiões identificadas como zonas de aliciamento de vítimas, bem como a regularização e contratação formal nesses territórios. A inclusão da vulnerabilidade social como fator estratégico de enfrentamento ao tráfico de pessoas mostra-se uma escolha pertinente por parte do governo brasileiro, considerando as profundas desigualdades sociais existentes no país, que, em grande medida, coincidem com as áreas de maior incidência de vítimas desse tipo de crime. O Eixo II, referente à atenção às vítimas, propõe ações voltadas à capacitação de agentes públicos e da sociedade civil, com o objetivo de construir um sistema de referência para o atendimento de vítimas de tráfico de pessoas. Adiante, no Eixo III, que trata da repressão ao tráfico de pessoas e responsabilização de seus autores, reúne prioridades inter-relacionadas, centradas no aperfeiçoamento da compreensão do delito, bem como no fortalecimento dos instrumentos jurídicos e operacionais existentes, incluindo a legislação brasileira. Por fim, no Eixo III, a Prioridade 11 destaca a importância da cooperação internacional²³⁶, por meio da elaboração de instrumentos bilaterais e multilaterais e do fortalecimento e articulação de ações conjuntas voltadas ao enfrentamento ao tráfico de pessoas.

²³⁷ BRASIL, *Código Penal*, arts. 231 e 231-A.

²³⁸ Embora outros tipos penais já contemplassem práticas de exploração além da sexual — como o artigo 218 do Código Penal (corrupção de menores) e os artigos 14 a 17 da Lei nº 9.434/97 (Lei de Transplantes), as estatísticas criminais registravam apenas os crimes previstos nos artigos 231 e 231-A do Código Penal.

²³⁹ BRASIL. *Relatório Nacional sobre Tráfico de Pessoas: consolidação dos dados de 2005 a 2011* [recurso eletrônico]. Brasília, DF: Secretaria Nacional de Justiça, Ministério da Justiça e Segurança Pública; Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crime (UNODC), 2015. 52 p. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-protecao/trafico-de-pessoas/Dados%20e%20estatisticas/relatorios-antigos/relatorio-nacional-sobre-trafico-de-pessoas-dados-de-2005-a-2011.pdf>. Acesso em: 21 ago. 2025.

²⁴⁰ Em relação ao tráfico interno, os dados apresentam flutuações ainda mais acentuadas, revelando não necessariamente uma redução nas ocorrências, mas sim um problema persistente de subnotificação. Em 2006, por exemplo, foram identificadas 891 vítimas de tráfico de pessoas; no ano seguinte, 2007, esse número caiu para 248. Em 2010, apenas 22 vítimas foram identificadas, e em 2011, 326, conforme dados do Sistema Nacional de Estatísticas de Segurança Pública e Justiça Criminal (SINESPJC). Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-protecao/trafico-de-pessoas/Dados%20e%20estatisticas/relatorios-antigos/relatorio-nacional-sobre-trafico-de-pessoas-dados-de-2005-a-2011.pdf>.

Além disso, a ausência de um sistema unificado de dados e a formação técnica precária dos agentes públicos resultaram em uma produção de informações essencialmente qualitativa, marcada por inconsistência, descontinuidade e ausência de metodologia comparável.²⁴¹ O Brasil era reconhecido não apenas como país de origem, mas também de destino de vítimas estrangeiras, o que aumentava a complexidade da atuação interinstitucional.²⁴²

Ainda que marcado por limitações graves, o plano representou um esforço inicial de planejamento estratégico do Estado brasileiro. A Política Nacional buscou atuar como um instrumento de articulação entre as diversas instituições envolvidas no combate ao tráfico de pessoas, especialmente diante da inexistência de um sistema unificado para a coleta, análise e compartilhamento de dados. Esse movimento, embora embrionário e insuficiente, indicava uma tentativa de superação do modelo fragmentado de atuação institucional vigente até então.

A discrepância entre o número de ocorrências e o número de processos judiciais — que, em alguns estados, chegava a uma diferença de oito vezes — revela a baixa capacidade de responsabilização penal, o que compromete diretamente a função dissuasória do sistema de Justiça.²⁴³ Ainda que iniciativas pontuais de capacitação tenham sido implementadas, o PNETP I deixou claro que, sem um marco legal mais robusto e uma estratégia nacional de dados integrados, qualquer esforço de enfrentamento permanecia limitado à lógica simbólica.

5.1.2 Expansão e sistematização das ações

Com o encerramento do I Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (PNETP I) em 2010, foi lançado, em 2013, o PNETP II, que manteve como foco os mesmos eixos temáticos do plano anterior, mas os difundiu em cinco Linhas Operativas,²⁴⁴ a serem implementadas no período de 2013 a 2016.

²⁴¹Dados do Ministério da Saúde, em que as vítimas eram identificadas por necessidade de algum tipo de atendimento identificam o perfil predominante das vítimas era de mulheres entre 10 e 29 anos, com destaque para a faixa etária de 10 a 19 anos (25% dos casos), majoritariamente solteiras, de baixa escolaridade e residentes em áreas urbanas. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-protecao/trafico-de-pessoas/Dados%20e%20estatisticas/relatorios-antigos/relatorio-nacional-sobre-trafico-de-pessoas-dados-de-2005-a-2011.pdf>.

²⁴² De acordo com o Ministério das Relações Exteriores, por meio da Divisão de Assistência Consular (MRE/DCA), entre 2005 e 2011, foram identificadas 337 vítimas de tráfico internacional para fins de exploração sexual. O país com o maior número de brasileiras identificadas foi o Suriname (133 vítimas), apontado por especialistas como rota de transferência para a Holanda, seguido pela Suíça (127), Espanha (104) e Holanda (71). Considerando que o MRE/DCA presta assistência apenas às vítimas que buscam auxílio no exterior — por meio de serviços como abrigo temporário ou repatriação —, estima-se que o número real de casos seja superior ao registrado. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-protecao/trafico-de-pessoas/Dados%20e%20estatisticas/relatorios-antigos/relatorio-nacional-sobre-trafico-de-pessoas-dados-de-2005-a-2011.pdf>.

²⁴³ Conforme os dados disponíveis, o número de processos distribuídos no Judiciário era cerca de oito vezes inferior ao número de ocorrências registradas pela Polícia Militar. Além disso, o Relatório revelou Pernambuco, Bahia e Mato Grosso do Sul como Estados mais eficientes na identificação das vítimas, que não necessariamente significava Estados com maior número de vítimas, mas aqueles em que elas tinham mais acesso ao sistema de justiça.

²⁴⁴ A Linha Operativa 1, voltada aos marcos regulatórios, estabeleceu, entre suas metas, a viabilização da aprovação do Projeto de Lei nº 5.655/2009, que propunha a reformulação do Estatuto do Estrangeiro. Ainda no âmbito dessa linha, destacam-se as propostas de regulamentação das atividades de agências de casamento e de recrutamento de estudantes, esportistas e trabalhadores, tanto no Brasil quanto no exterior. A Linha Operativa 2 está alinhada às propostas do Eixo 3 do

O segundo Plano Nacional (PNETP II) representou um esforço de sistematização e aprimoramento técnico em relação ao plano anterior. Embora tenha mantido os eixos temáticos do PNETP I, promoveu avanços formais ao reorganizar suas diretrizes em cinco Linhas Operativas, o que conferiu maior clareza e objetividade à definição de metas.²⁴⁵ Entre os destaques, incluem-se tentativas de regulamentar temas sensíveis, como o funcionamento de agências de casamento e de recrutamento de estudantes, esportistas e trabalhadores, bem como a proposição de alterações legislativas importantes, como a tentativa frustrada de reformular o Estatuto do Estrangeiro, por meio do PL nº 5.655/2009.²⁴⁶

O marco mais expressivo do período foi a sanção da Lei nº 13.344/2016, que redefiniu o tipo penal de tráfico de pessoas no Brasil. A nova legislação incorporou uma abordagem mais ampla e alinhada ao Protocolo de Palermo, ao prever expressamente outras formas de exploração além da sexual — como o trabalho análogo à escravidão, a adoção ilegal e a remoção de órgãos. No plano normativo, esse avanço foi crucial para expandir o escopo de atuação do Estado e corrigir distorções anteriores.

Contudo, a efetividade prática dessas mudanças seguiu comprometida por obstáculos estruturais já identificados no primeiro plano. Embora o I Balanço do PNETP II tenha registrado um progresso formal de 81,8% na execução das atividades e metas, os indicadores utilizados concentraram-se em critérios administrativos, sem avaliar de forma robusta os impactos reais das ações implementadas. A ausência de mecanismos públicos de avaliação, com indicadores qualitativos e quantitativos articulados, impede a aferição crítica dos resultados alcançados e fragiliza a transparência da política.

Mais uma vez, o Relatório Nacional sobre Tráfico de Pessoas²⁴⁷ expôs a principal fragilidade persistente: a falta de padronização dos sistemas de registro e coleta de dados entre os diversos órgãos envolvidos. Apesar de o país ter formalizado o compromisso com o Protocolo de Palermo, as instituições continuam operando com metodologias díspares e

PNETP I, voltado à repressão e responsabilização, e prioriza a institucionalização de núcleos especializados de combate ao tráfico de pessoas, o fortalecimento das redes transfronteiriças e a monitoria das ações implementadas no plano.

No que se refere à Linha Operativa 3, observa-se continuidade em relação à Prioridade 7 do Eixo 3 do PNETP I, uma vez que ambas tratam da capacitação de profissionais e agentes públicos para o enfrentamento ao tráfico de pessoas. Do mesmo modo, a Linha Operativa 4 guarda correspondência com a Prioridade 1 do Eixo 1 do PNETP I, embora apresente metas mais detalhadas voltadas à produção e disseminação de conteúdos sobre tráfico de pessoas, com base em pesquisas nacionais e internacionais. Por fim, a Linha Operativa 5 reflete a preocupação da coordenação do II PNETP em promover campanhas de mobilização social, com vistas à prevenção e à conscientização da sociedade civil sobre as diversas modalidades de tráfico de pessoas.

245 BRASIL. *Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (PNETP)* [recurso eletrônico]. Brasília: Secretaria Nacional de Justiça, Ministério da Justiça, 2008. 16 p. Disponível em: https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-protecao/trafico-de-pessoas/Politica%20e%20Planos%20Nacionais/1%20Plano%20Nacional%20de%20ETP/copy_of_i-plano-nacional-de-etp.pdf. Acesso em: 21 ago. 2025.

246 BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 5.655, de 20 de julho de 2009. Dispõe sobre o ingresso, permanência e saída de estrangeiros do território nacional e sobre a nacionalidade, naturalização, perda e re aquisição da nacionalidade brasileira; revoga a Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, e a Lei nº 818, de 18 de setembro de 1949; e dá outras providências. Brasília, 2009. Projeto arquivado em 19 dez. 2016. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=443102>. Acesso em: 21 ago. 2025.

²⁴⁷ Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-protecao/trafico-de-pessoas/Dados%20e%20estatisticas/relatorios-antecedentes/relatorio-de-dados.pdf>

com entendimentos distintos sobre o conceito de tráfico e suas modalidades.²⁴⁸ Essa fragmentação resulta em estatísticas inconsistentes, pouco confiáveis e muitas vezes incomparáveis.

A inexistência de um sistema integrado de monitoramento, aliado à produção de dados sob demanda, impede a formulação de diagnósticos aprofundados e o rastreamento de padrões estruturais do delito. A disparidade entre os registros — por exemplo, os dados da Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres (317 vítimas) e os do Ministério da Saúde (301 vítimas) — revela não apenas a ausência de integração, mas também a incapacidade do Estado em consolidar uma base estatística minimamente coerente.

Contudo, persistem desafios estruturais. O *Relatório Nacional sobre Tráfico de Pessoas: dados de 2014 a 2016* evidencia novamente a fragilidade da produção estatística, resultante da ausência de métodos unificados de coleta de dados entre as instituições responsáveis. Apesar dos avanços em ações de prevenção e assistência às vítimas desde a adesão ao Protocolo de Palermo, o país ainda enfrenta dificuldades significativas na padronização dos registros dos crimes, uma vez que órgãos como o Ministério da Saúde, a Assistência Social, o Ministério das Relações Exteriores, a Polícia Civil, entre outros, adota critérios e metodologias distintos.

Outro indicador preocupante refere-se à omissão sistemática da nacionalidade das vítimas nos registros oficiais. Essa lacuna compromete gravemente qualquer tentativa de análise sobre fluxos migratórios e tráfico internacional, revelando não só falhas técnicas, mas uma desconexão entre os sistemas de acolhimento e investigação. O número de indiciamentos de tráfico para fins de exploração sexual pela Polícia Federal entre 2007 e 2016 (285) frente à magnitude do problema, também revela o baixo índice de responsabilização penal, especialmente quando comparado aos indícios qualitativos e denúncias registradas.

Apesar da criação da Metodologia Integrada de Coleta e Análise de Dados sobre Tráfico de Pessoas, o instrumento permaneceu subutilizado, sem adesão plena por parte dos órgãos responsáveis. Isso demonstra não apenas a ausência de compromisso institucional com a inteligência de dados, mas também a resistência de estruturas burocráticas à adoção de mecanismos de cooperação mais eficazes.

Em síntese, o PNETP II refletiu uma política que avançou no plano formal, com ganhos legislativos e organizacionais, mas que manteve vícios operacionais do ciclo anterior. O Estado continuou atuando de forma reativa, com baixa capacidade de integração interinstitucional, ausência de governança de dados e sem diretrizes efetivas de

²⁴⁸ As vítimas são atendidas por diferentes órgãos, muitas das vezes de acordo com o seu estado de saúde ou tipo de exploração: Ministério da Saúde, Ministério das Relações Exteriores, Polícia Civil. Cada um desses atores tem foco nos seus objetivos principais, e por serem de natureza muitas vezes distinta, acabam por priorizar diferentes dados quanto ao perfil e forma de exploração das vítimas.

responsabilização. A persistência desses entraves aponta para a necessidade de uma ruptura mais profunda com a lógica fragmentada de enfrentamento ao tráfico de pessoas, sob pena de perpetuação de respostas simbólicas diante de um fenômeno estrutural.

5.1.3 Aperfeiçoamento e cooperação internacional

O PNETP III representou um avanço importante na consolidação institucional da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. A estruturação do plano em 58 metas, organizadas em seis eixos temáticos²⁴⁹ — incluindo gestão da política, gestão da informação, capacitação, responsabilização, prevenção e assistência às vítimas — ampliou o escopo e a complexidade do enfrentamento. A consolidação das redes estaduais, municipais e distritais de enfrentamento também reforçou a capilaridade da política.

Um marco desse período foi a produção do Relatório Nacional sobre Tráfico de Pessoas,²⁵⁰ o primeiro documento oficial a incorporar o conceito de tráfico conforme a Lei nº 13.344/2016, fortalecendo a base normativa e orientando a coleta e análise de dados. Entre 2017 e 2020, foram identificadas 456 mulheres possíveis vítimas atendidas pelo sistema de saúde, enquanto o Ministério da Cidadania registrou 623 casos no mesmo intervalo, uma discrepância que evidencia, mais uma vez, a fragmentação dos sistemas e a falta de integração entre órgãos.

Os dados também revelam diferenças estruturais entre os tipos de tráfico. Enquanto o tráfico interno geralmente ocorre por aliciamento simples e individualizado, o tráfico internacional envolve grupos criminosos organizados, com múltiplas etapas e logística complexa, incluindo documentos falsificados e transporte clandestino. Segundo os dados coletados, 62,1% do deslocamento das vítimas ocorre por via terrestre, 36,2% por via aérea e 1,7% por via fluvial. Contudo, a ausência de ações sistemáticas nos principais portos compromete a abrangência do enfrentamento.

O tráfico internacional para fins de exploração sexual permanece como o principal tipo de delito acompanhado pelo Ministério Público Federal no período, reforçando a urgência de políticas públicas mais eficazes no combate a essas redes transnacionais.

Apesar desses avanços normativos e institucionais, o PNETP III ainda enfrentou desafios significativos relacionados à integração dos dados e à efetividade das ações. A persistência das diferenças nos números entre os órgãos, bem como a limitada capilaridade do monitoramento, indicam que o enfrentamento continua comprometido por problemas estruturais herdados dos planos anteriores, sobretudo na governança interinstitucional e na padronização das informações.

²⁴⁹ (1) Gestão da política; (2) Gestão da informação; (3) Gestão da Capacitação; (4) Responsabilização; (5) Assistência à vítima e (6) Prevenção e conscientização pública.

²⁵⁰ Relatório Nacional sobre o Tráfico de Pessoas: Dados 2017 a 2020.

5.1.4 Sistematização, cooperação regional e avanços operacionais

O IV Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (IV PNETP),²⁵¹ vigente entre 2024 e 2028, mantém o esforço de continuidade e sistematização das estratégias anteriores, mas introduz um foco mais explícito na cooperação federativa e regional, em especial diante dos fluxos migratórios sul-americanos que impactam o cenário do tráfico no Brasil. Com 26 ações prioritárias e 107 atividades distribuídas em cinco eixos estratégicos, o plano reafirma compromissos internacionais, ao mesmo tempo em que busca avanços operacionais concretos.

Dados recentes do Relatório Nacional sobre Tráfico de Pessoas²⁵² indicam que a maior parte das vítimas estrangeiras identificadas no Brasil provém do Paraguai, Bolívia e Argentina, enquanto os destinos internacionais das vítimas brasileiras destacam países do Sudeste Asiático, África e Europa. Essa diversidade regional reforça a complexidade das redes de tráfico e a necessidade de respostas transnacionais articuladas.²⁵³

No âmbito interno, o tráfico para fins de trabalho análogo à escravidão representa a maior proporção dos casos, seguido pela exploração sexual, cuja predominância aparece nos processos judiciais federais.²⁵⁴ Setores como prostituição, indústria pornográfica, turismo e trabalho doméstico figuram como principais ambientes de exploração, indicando a multifacetada natureza do crime.²⁵⁵

O relatório de 2024 chama atenção para o avanço do aliciamento via redes sociais, que foi o meio predominante em 52% dos casos de tráfico para exploração sexual, ultrapassando métodos tradicionais como o aliciamento por conhecidos e familiares.²⁵⁶ Isso aponta para a urgência da adaptação das políticas e das ferramentas de prevenção e repressão à nova dinâmica do crime, frequentemente invisível e facilitada pela tecnologia.

Quanto à repressão, os dados de 2024 indicam avanços significativos, com um aumento expressivo no número de operações policiais (20, crescimento de 82% em relação a 2023) e no número de inquéritos encaminhados ao Ministério Público Federal (119, aumento de 40%). A concentração de inquéritos nas regiões Sul e Sudeste sugere,

²⁵¹ O IV PNETP tem como estrutura 26 ações enquadradas como “prioritárias”, distribuídas em 107 atividades, organizadas entre os cinco eixos norteadores de seu processo²⁵¹: (1) Estruturação da política de enfrentamento ao tráfico de pessoas; (2) Coordenação e parcerias entre os atores de enfrentamento ao tráfico de pessoas; (3) Prevenção ao tráfico de pessoas; (4) Proteção e assistência às vítimas de tráfico de pessoas; (5) Repressão e responsabilização dos autores.

²⁵² Relatório Nacional sobre Tráfico de Pessoas: Dados de 2024. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1bi7SLUXzkYTKDeGXGo6YKKR6ixz_7PdA/view

²⁵³ Entre os pedidos de residência concedidos a vítimas estrangeiras, 68,13% eram paraguaias, 23,08% bolivianas e 2% argentinas. No que se refere aos destinos internacionais das vítimas brasileiras, destacam-se: Filipinas (32%), Laos (17%), Camboja (11%), Nigéria (8%), Bélgica (6%) e Itália (5%).

²⁵⁴ No contexto interno, o tráfico de pessoas para fins de trabalho análogo à escravidão representa a maior proporção dos casos (41%), seguido pela exploração sexual (32%).

²⁵⁵ No que diz respeito aos setores mais associados às vítimas, os dados são: prostituição (41%), seguida da indústria pornográfica (20%), setor turístico (14%) e trabalho doméstico (8%).

²⁵⁶ O aliciamento cometido por pessoas conhecidas representou (15%), e familiares, amigos ou vizinhos (11%).

contudo, uma regionalização do enfrentamento que pode refletir desigualdades na capacidade institucional de investigação e acolhimento.

Além disso, o número de inquéritos encaminhados ao Ministério Público Federal cresceu 40% em relação a 2023, passando de 85 para 119 casos.

Destaca-se ainda a implementação do Protocolo Operativo Padrão para Assistência às Vítimas Brasileiras de Tráfico Internacional, uma medida estratégica para aprimorar a comunicação interinstitucional e superar barreiras no atendimento às vítimas, especialmente diante do aumento de casos no Sudeste Asiático. Esse protocolo simboliza um avanço importante na articulação das ações federais, embora sua eficácia dependa da aplicação contínua e do monitoramento de resultados.

No entanto, A fragmentação histórica das bases de dados, a necessidade de capacitação contínua e a adaptação das políticas ao contexto tecnológico emergente ainda são obstáculos relevantes. Além disso, a persistência de métodos coercitivos e abusivos²⁵⁷ sobre as vítimas evidencia que a violência estrutural associada ao tráfico requer respostas integradas que superem a mera repressão penal.

5.2 Avaliação dos planos nacionais – Portugal

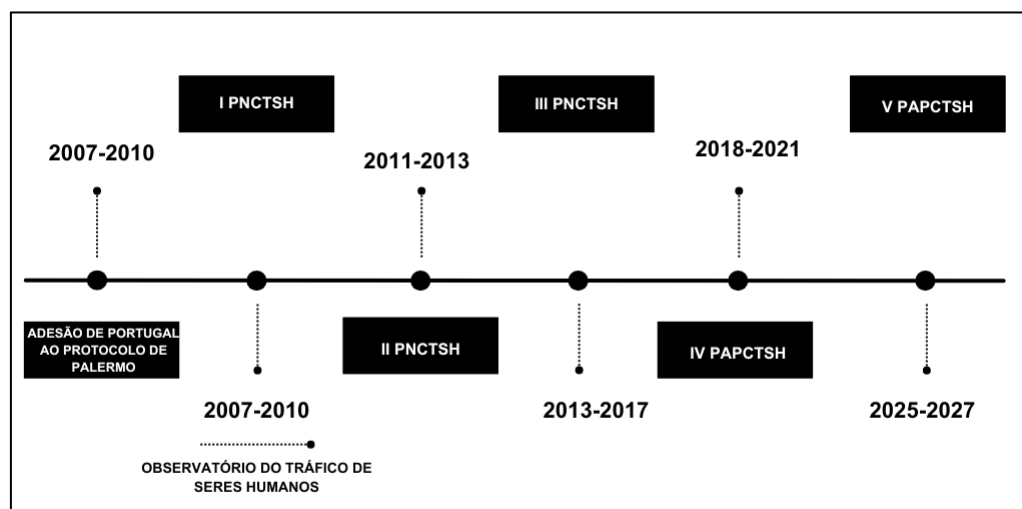
Os Planos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas constituem uma iniciativa estratégica mediante a qual o Estado português busca enquadrar, em termos político-institucionais, a complexa problemática do tráfico de seres humanos. Para além de sua dimensão normativa, esses instrumentos configuram-se como dispositivos de humanização do fenômeno, na medida em que enfatizam a centralidade da prevenção e da proteção às vítimas no âmbito das políticas públicas.

A partir da ratificação do Protocolo de Palermo, a formulação de um plano nacional voltado ao combate ao tráfico de pessoas passou a representar, no contexto português, um mecanismo relevante de articulação interinstitucional e de alinhamento com os compromissos internacionais²⁵⁸, conforme ilustra a Figura (3).

²⁵⁷ Quanto aos métodos de controle utilizados sobre as vítimas, destacam-se: abuso (35%), grave ameaça (33%) e coação (15%) – mecanismos que contribuem para a perpetuação da violência e do ciclo de exploração.

²⁵⁸ Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em especial de Mulheres e Crianças (2000), conhecido como Protocolo de Palermo. Portugal ratificou o Protocolo por meio do Decreto do Presidente da República n.º 67/2004.

Figura 3. Trajetória das Políticas Públicas de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas – Portugal



Fonte: desenvolvida pela autora com base nos Planos Nacionais de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas em Portugal²⁵⁹.

A figura (3) representa uma estratégia que expressa o esforço do Estado em harmonizar as suas ações com as diretrizes emanadas de organismos multilaterais, de outros entes estatais e da sociedade civil organizada.

Em conformidade com as orientações transnacionais, o Plano de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas de Portugal não se limita à repressão do tráfico para fins de exploração sexual, contemplando igualmente outras modalidades de exploração, como o tráfico para fins laborais. Tal ampliação do escopo temático revela-se particularmente significativa no contexto da intensificação dos fluxos migratórios internacionais e da reforma do artigo 160.º do Código Penal²⁶⁰, que à época da implementação do Plano adquiriu centralidade no debate jurídico e político.

Nesse sentido, observa-se que Portugal adere ao paradigma internacional de enfrentamento da criminalidade organizada transnacional, reconhecendo, contudo, a especial incidência e vulnerabilidade que caracterizam as dinâmicas do tráfico para fins de exploração sexual e laboral no contexto nacional.

Diante da complexidade intrínseca ao fenômeno, o Plano estabelece uma instância de coordenação dotada de competências robustas quanto à implementação, monitoramento e avaliação das medidas previstas. Ademais, promove-se a articulação interministerial, com a participação de atores estratégicos, como o Ministério da Justiça e

²⁵⁹ Disponíveis em: <https://www.cig.gov.pt/area-traffic-de-seres-humanos/instrumentos-de-politica-publica/>.

²⁶⁰ Portugal. *Código Penal*, Artigo 160.º – Tráfico de pessoas. Redação conforme a Lei n.º 59/2007, de 4 de setembro.

o Ministério dos Negócios Estrangeiros, reforçando o caráter transversal da política pública em questão.

O Programa de Governo, por sua vez, reafirma o compromisso com o combate à criminalidade organizada, conferindo especial ênfase à temática do tráfico de seres humanos. Nessa linha, as Grandes Opções do Plano de Ação aprofundam a análise das especificidades do tráfico de mulheres para fins de exploração sexual, destacando a necessidade de produção de conhecimento qualificado sobre a temática — com especial atenção ao fenômeno da prostituição —, bem como o fortalecimento dos mecanismos de responsabilização penal dos agentes perpetradores.

Em última instância, o Plano revela-se como um esforço político-normativo orientado à centralidade dos direitos humanos na formulação e implementação das políticas públicas de enfrentamento ao tráfico de pessoas, superando uma abordagem meramente repressiva ao enfatizar a proteção integral das vítimas e a promoção de sua dignidade.

De forma geral, os Planos de Ação portugueses revelam uma trajetória de continuidade institucional e alinhamento com compromissos internacionais, ainda que marcados por períodos de descontinuidade e limitações na execução. Mantêm objetivos estratégicos recorrentes, com avanços pontuais na articulação intersetorial e na incorporação de uma abordagem centrada na vítima. Uma análise mais aprofundada sobre cada plano será apresentada nos subcapítulos seguintes.

5.2.1 Início institucional e formulação estratégica pioneira

O I Plano Nacional de Combate ao Tráfico de Seres Humanos (I PNCTSH)²⁶¹ representa um marco inicial nos esforços de Portugal para estruturar uma política pública voltada ao enfrentamento do tráfico de pessoas, com foco na proteção e apoio às vítimas. A partir de 2005, o país reconheceu o fenômeno como uma grave violação dos direitos humanos e passou a buscar uma resposta mais coordenada, em sintonia com compromissos internacionais emergentes.

Aprovado em 2005 e em vigor entre 2007 e 2010, o plano foi estruturado em quatro eixos: conhecimento, prevenção, proteção e repressão, e promoveu a construção de uma base institucional ainda incipiente, mas estratégica para a consolidação de uma abordagem nacional sobre o tema.²⁶² Sua elaboração e coordenação ficaram sob responsabilidade da

²⁶¹ Aprovados em 31 de agosto de 2005 por meio da Lei n.º 52/2005²⁶¹, o Plano de Governo e as Grandes Opções do Plano 2005–2009 foram concebidos em um contexto no qual o Estado português buscava afirmar não apenas a necessidade de um enquadramento legislativo para o combate ao tráfico de pessoas, mas também de uma resposta política estruturada e articulada.

²⁶² A primeira linha estratégica reflete o reconhecimento de um dos principais desafios enfrentados pelo Estado português: a necessidade de aprofundar o conhecimento sobre o fenômeno do tráfico de pessoas e de disseminar informações qualificadas a seu respeito. Com esse intuito, o Plano prevê medidas como a criação de um observatório destinado à monitorização sistemática do tráfico, além do estímulo à produção acadêmica e à pesquisa por meio da abertura de concursos para estudos na área. Essas iniciativas visam à construção de uma base empírica sólida que subsidie a formulação de políticas públicas mais eficazes e contextualizadas. O segundo eixo estratégico — "prevenir, sensibilizar e formar" — volta-se à promoção da conscientização da sociedade por meio de campanhas de informação e educação que visem prevenir o

Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género (CIG),²⁶³ o que sinaliza, desde o início, a tentativa de incorporar uma perspectiva de género à política.

Contudo, apesar de sua importância fundacional, o plano revelou limitações significativas. A concentração de esforços quase exclusiva no tráfico para fins de exploração sexual,²⁶⁴ restringiu a abrangência do enfrentamento, contribuindo para a invisibilidade de outras formas de exploração, especialmente o tráfico laboral, que à época já começava a se evidenciar em setores como agricultura e construção civil. A ausência de uma abordagem mais ampla pode ter comprometido a identificação de vítimas com outros perfis e limitado a efetividade das ações de prevenção.

Entre os avanços, destacam-se a criação do Centro de Acolhimento e Proteção (CAP), voltado à proteção e assistência de vítimas, e a instituição do Observatório do Tráfico de Seres Humanos (OTSH), responsável pela sistematização de dados e geração de conhecimento. O OTSH contribuiu para tornar visível um fenômeno até então negligenciado, consolidando estatísticas que passaram a embasar ações governamentais.

Ainda assim, os dados reunidos durante a vigência do plano refletem lacunas operacionais e estruturais. Entre 2008 e 2011, das 479 potenciais vítimas identificadas, apenas 122 foram oficialmente reconhecidas, o que aponta não apenas para a fragilidade dos mecanismos de identificação e validação, mas também para a ausência de critérios padronizados entre os diferentes órgãos envolvidos.

A prevalência de mulheres (60%) e de vítimas estrangeiras (principalmente brasileiras) evidencia uma leitura ainda marcada por estereótipos e pelo foco restrito à exploração sexual, com pouca atenção a interseccionalidades como nacionalidade, idade ou vulnerabilidade socioeconômica.

A ausência de uma ferramenta eficiente para coleta, tratamento e disseminação de dados harmonizados entre as entidades foi um desafio persistente. Por essa razão, e com o apoio da União Europeia, o OTSH iniciou o desenvolvimento de um banco de dados transnacional, com o objetivo de uniformizar as informações disponíveis.

tráfico de pessoas desde seus estágios iniciais. Esta dimensão preventiva é enfatizada, inclusive, pela redação do artigo 160.º do Código Penal, que prevê penalizações para aqueles que se omitam diante de situações de tráfico. Outro objetivo central desta linha é a capacitação técnica e metodológica de profissionais que atuam diretamente com vítimas ou em contextos de risco, buscando garantir a harmonização de abordagens institucionais. A terceira dimensão estratégica — "proteger, apoiar e integrar" — centra-se na resposta às vítimas, por meio da disponibilização de serviços multidisciplinares, incluindo atendimento médico, jurídico e psicológico. Destaca-se, ainda, a concessão de um período de reflexão de 30 dias, prorrogável até 60 dias, conferido às vítimas com o intuito de permitir uma decisão informada quanto à colaboração com as autoridades, respeitando sua autonomia e situação de vulnerabilidade. Por sua vez, o quarto eixo — "investigar criminalmente e reprimir o tráfico" — reconhece o caráter transnacional do tráfico de pessoas, promovendo a cooperação interinstitucional e interestatal como elemento indispensável ao enfrentamento eficaz do crime. Essa linha de ação também contempla o fortalecimento das sanções aplicáveis a empresas que, de algum modo, estejam envolvidas na facilitação ou promoção do tráfico, destacando a responsabilização do setor privado.

²⁶³ A Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género (CIG) é o organismo governamental responsável pela promoção da igualdade de género e pela coordenação das políticas de combate ao tráfico de seres humanos em Portugal. Mais informações em: <https://www.cig.gov.pt>.

²⁶⁴ Conforme identificado pelo GRETA.

Embora o plano tenha cumprido um papel relevante ao inserir o tráfico de pessoas na agenda pública e ao estimular a formulação de políticas específicas, sua implementação foi marcada por baixa articulação interinstitucional, fragilidade normativa e escassa participação da sociedade civil. A recomendação²⁶⁵ para ampliar o envolvimento das ONGs e dos serviços de migração revela uma lacuna importante: a ausência de mecanismos participativos mais robustos e a centralização excessiva das ações no aparelho estatal, sem a devida valorização de atores sociais que atuam diretamente com populações vulneráveis.

Assim, embora o I PNCTSH tenha sido um marco importante na construção da política pública portuguesa sobre tráfico de seres humanos, ele permaneceu limitado por uma abordagem ainda setorial, reativa e pouco integrada, que necessitava, já à época, de maior profundidade diagnóstica, expansão do escopo temático e fortalecimento das redes de proteção.

5.2.1 Consolidação institucional com avanços operacionais e limites na abrangência

O II Plano Nacional Contra o Tráfico de Seres Humanos (2011–2013), aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 94/2010,²⁶⁶ representou uma etapa de consolidação da política pública iniciada no primeiro ciclo. Sem alterar os quatro eixos estratégicos do conhecimento, prevenção, proteção e repressão, o plano ampliou o número de ações para 45 medidas operacionais, indicando maior densidade programática e um esforço de continuidade.

Entre os pontos positivos, destaca-se o reforço à capacitação de profissionais e a expansão das ações de assistência às vítimas, com maior foco na articulação interinstitucional. A priorização de mulheres e crianças como grupos mais vulneráveis também indicou uma tentativa de incorporar uma abordagem de gênero e proteção integral, alinhada a compromissos internacionais.

Em termos empíricos, os dados do Observatório do Tráfico de Seres Humanos (OTSH) continuaram a demonstrar a predominância do tráfico para fins de exploração sexual, sobretudo de mulheres estrangeiras, com destaque para brasileiras, nigerianas e romenas. Em 2012, por exemplo, o OTSH identificou 151 vítimas presumíveis, sendo 63%

²⁶⁵ Conforme apontado pelo relatório do GRETA 2013. Grupo de Peritos sobre o Tráfico de Seres Humanos. Mais informações em: [https://dcjri.ministeriopublico.pt/faq/grupo-de-peritos-sobre-o-trafico-de-seres-humanos-greta#:~:text=Seres%20Humanos%20\(GRETA\)-,Grupo%20de%20Peritos%20sobre%20o%20Tr%C3%A1fico%20de%20Serres%20Humanos%20\(GRETA,plen%C3%A1ria%20tr%C3%AAs%20vezes%20por%20ano.](https://dcjri.ministeriopublico.pt/faq/grupo-de-peritos-sobre-o-trafico-de-seres-humanos-greta#:~:text=Seres%20Humanos%20(GRETA)-,Grupo%20de%20Peritos%20sobre%20o%20Tr%C3%A1fico%20de%20Serres%20Humanos%20(GRETA,plen%C3%A1ria%20tr%C3%AAs%20vezes%20por%20ano.)

²⁶⁶ PORTUGAL. *Resolução do Conselho de Ministros n.º 94/2010, de 29 de novembro*. Aprova o II Plano Nacional Contra o Tráfico de Seres Humanos (2011–2013). *Diário da República*, 1.ª série — N.º 231 — 29 de novembro de 2010. Disponível em: <https://dre.pt>. Acesso em: 31 ago. 2025.

mulheres, e 82% estrangeiras.²⁶⁷ Embora o tráfico laboral tenha ganhado visibilidade, ainda era tratado como fenômeno emergente, com resposta institucional incipiente.

Apesar da ampliação das medidas, faltaram metas claras e mensuráveis, dificultando o monitoramento da eficácia do plano. A ausência de um sistema integrado de dados e a subutilização do potencial do OTSH como ferramenta de gestão estratégica limitaram a capacidade de avaliação e de correção de rumos. Além disso, a realização de campanhas não integradas às dinâmicas reais da rede de tráfico limita a sua efetividade.²⁶⁸

Outro desafio identificado diz respeito à concessão de autorizações de residência condicionadas à cooperação das vítimas com as autoridades.²⁶⁹ O relatório aponta a ausência de concessões por razões humanitárias ou relacionadas à situação pessoal da vítima. O exposto revela o interesse de Portugal em manter dinâmicas voltadas apenas ao interesse de cooperação mútua, deixando de lado as questões humanitárias de vítimas que não conseguem cooperar com as autoridades.

A atuação das ONGs, ainda que essencial, não encontra respaldo em procedimentos integrados que assegurem o reconhecimento oficial das vítimas, perpetuando a subnotificação e limitando o alcance das políticas públicas. A análise do II Plano demonstra, portanto, que os esforços no combate ao tráfico de seres humanos em Portugal ainda careciam de maior sistematização, coordenação e continuidade.

Por fim, a inconsistência na aplicação do artigo 160.º do Código Penal está relacionada aos baixos índices de investigações e condenações.²⁷⁰ Em muitos casos, os crimes são reclassificados como escravidão, julgados sob o artigo 159.º, revelando a ausência de uniformidade na interpretação jurídica e reforçando a necessidade de harmonização entre as instituições envolvidas no combate ao tráfico.

Em síntese, embora o II Plano Nacional represente um avanço formal na incorporação dos direitos humanos e na diversificação de medidas estratégicas, a sua implementação revela fragilidades estruturais persistentes, como a ausência de mecanismos de monitoramento eficazes, a descontinuidade das campanhas de sensibilização e a frágil articulação entre os diferentes atores institucionais.

²⁶⁷ Os dados mostram que 35% das vítimas identificadas eram brasileiras e 15% moçambicanas. No contexto europeu, destacam-se ainda as vítimas provenientes da Romênia, que representavam 16% do total. Durante esse mesmo período, observou-se também um aumento na identificação de vítimas portuguesas, tanto em território nacional quanto no estrangeiro (particularmente em Espanha), totalizando 35% das vítimas reconhecidas. Esse dado evidencia que Portugal passou a figurar também como país de origem.

²⁶⁸ Disponível em: <https://www.cig.gov.pt/wp-content/uploads/2013/12/gretainges.pdf>.

²⁶⁹ Entre 2008 e 2010, Portugal concedeu 15 autorizações em 2008, duas em 2009 e dez em 2010.

²⁷⁰ Em 2008, foram identificados 43 casos de tráfico, seguidos de 39 em 2009 e 28 em 2010.

5.2.1 Ampliação temática e qualificação institucional com tensões entre complexidade e efetividade

O III Plano Nacional de Combate ao Tráfico de Seres Humanos (III PNCTSH), aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 101/2013²⁷¹, estrutura-se em cinco eixos estratégicos,²⁷² ao longo dos quais se distribuem 54 medidas. Este plano insere-se em um contexto no qual Portugal reafirma os compromissos assumidos em instâncias internacionais de enfrentamento ao tráfico de pessoas, nomeadamente junto à Organização das Nações Unidas (ONU), ao Conselho da Europa²⁷³, à União Europeia²⁷⁴ e à Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP).

Ao contrário do ocorrido anteriormente, o III Plano foi elaborado com rigor, tendo como base a identificação das principais problemáticas e recomendações presentes na avaliação do II Plano, demonstrando preocupação em assegurar o alinhamento dos seus objetivos. Desse modo, com período de vigência entre 2013 e 2017, o III Plano dá continuidade às ações, ao mesmo tempo em que incorpora as recomendações dirigidas ao Estado português no âmbito da Convenção do Conselho da Europa relativa à Luta contra o Tráfico de Seres Humanos. Além disso, busca adaptar as políticas públicas às novas dinâmicas observadas no fenômeno, respondendo de forma mais eficaz à sua complexidade e mutabilidade.

No período compreendido entre 2012 e junho de 2016, conforme análise realizada pelo GRETA, foram identificadas 226 vítimas de tráfico de pessoas: 13 em 2012, 144 em 2013, 33 em 2014 e 32 em 2015. Durante esse intervalo, Portugal manteve-se predominantemente como país de destino para os indivíduos traficados, sendo que 92%

²⁷¹ Resolução do Conselho de Ministros n.º 101/2013, de 28 de agosto, que aprova o III Plano Nacional contra o Tráfico de Seres Humanos (2013-2017). Diário da República, 1.ª série — N.º 165, 28 de agosto de 2013. Disponível em: <https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/574340/details/maximized>

²⁷² O primeiro eixo estratégico — "prevenir, sensibilizar, conhecer e investigar" — contempla 19 medidas voltadas à promoção do conhecimento e à conscientização social sobre o tráfico de seres humanos. Tal como nos planos anteriores, a ênfase recai sobre a sensibilização da sociedade civil e de grupos específicos em situação de vulnerabilidade. Dentre as ações previstas, destacam-se o investimento em investigação científica, a produção e disseminação de conhecimento especializado sobre o tema, bem como campanhas educativas dirigidas à população em geral, com atenção particular às mulheres e meninas. O segundo eixo reúne 12 medidas com foco na educação, formação e qualificação. Este eixo contempla ações voltadas à difusão de informações desde o público infantil e juvenil até os adultos, com ênfase na capacitação dos profissionais que atuam diretamente na prevenção do tráfico e na assistência às vítimas. A qualificação dos agentes públicos é compreendida como instrumento essencial para garantir respostas mais eficazes e humanizadas. O terceiro eixo tem como foco a proteção e assistência às vítimas, sendo composto por 10 medidas orientadas à prevenção da revitimização e à promoção da sua capacitação e reintegração. A centralidade desse eixo reforça a perspectiva de direitos humanos e a necessidade de respostas integradas e especializadas no atendimento às vítimas. O quarto eixo, por sua vez, abrange cinco medidas voltadas à repressão e ao desmantelamento das redes criminosas envolvidas no tráfico de pessoas. Para tanto, promove-se a articulação entre os diversos atores da segurança pública, tanto em nível nacional quanto internacional, destacando-se a ênfase no fortalecimento da cooperação internacional como elemento-chave para a eficácia das ações de investigação e repressão. Por fim, o quinto eixo é dedicado à promoção da coordenação, avaliação e monitoramento das políticas públicas. Suas seis medidas buscam harmonizar metodologias e procedimentos entre as diversas instituições envolvidas, a fim de melhorar a comunicação, promover a cooperação interinstitucional e garantir maior eficiência e coerência na implementação do plano.

²⁷³ Convenção do Conselho da Europa para a Luta contra o Tráfico de Seres Humanos, 16 de maio de 2005. Diário da República, 1.ª série — N.º 96, 20 de maio de 2013.

²⁷⁴ Diretiva 2011/36/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de abril de 2011, relativa à prevenção e combate ao tráfico de seres humanos e à proteção das vítimas. Jornal Oficial da União Europeia, L 101, 15.4.2011, p. 1–11. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32011L0036>.

das vítimas identificadas eram estrangeiras, principalmente provenientes da Romênia e da Nigéria.

Embora o principal propósito do tráfico no período tenha sido a exploração laboral, o SEF identificou, em trânsito nos aeroportos, 42 vítimas oriundas da Nigéria, Guiné-Bissau e Mali, submetidas a tráfico para fins de exploração sexual. Também foram identificadas 36 crianças vítimas, das quais 32 eram meninas, em sua maioria traficadas para exploração sexual. Quanto à nacionalidade dessas vítimas infantis, destacam-se 15 da Nigéria, 10 de Angola e 3 da Guiné-Bissau.

Ainda nesse período, foram identificadas 404 possíveis vítimas de tráfico, das quais cidadãos portugueses representavam 43% do total, enquanto a exploração sexual correspondia a 29% dos fins de exploração.

O trabalho do OTSH tem se mantido constante, especialmente no que diz respeito à capacitação dos profissionais que atuam na linha de frente do combate ao tráfico de pessoas, com o objetivo de promover ações mais proativas na detecção das vítimas.

As campanhas de sensibilização passaram a ter um caráter mais direcionado, como exemplifica a campanha de 2014, focada na exploração laboral — área em expansão que recebeu maior destaque nesse período. Segundo dados fornecidos pela Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género (CIG), 95% dos respondentes ao questionário consideraram a campanha útil.

Entre 2013 e 2014, foram inaugurados dois abrigos adicionais para acolhimento de vítimas de tráfico, em atendimento às recomendações do relatório anterior do GRETA, que apontava como problemática a existência de apenas um abrigo destinado exclusivamente a mulheres e seus filhos.

Relativamente às autorizações de residência, foram emitidas duas em 2012, uma em 2013 e outra em 2014, destinadas a vítimas oriundas do Brasil, China, Angola e Nigéria, respectivamente. Não foram emitidas autorizações em 2015, porém, no primeiro semestre de 2016, já haviam sido concedidas 23 autorizações.

Entre 2013 e 2015, 80 vítimas foram repatriadas, das quais 74 pertenciam a países da União Europeia — 73 delas do Estado da Romênia.

A alteração do Código Penal ocorrida em 2013 refletiu a ampliação das formas de exploração contempladas pela legislação portuguesa, incorporando a escravidão e a mendicância forçada como modalidades de exploração no tráfico de pessoas, além de estabelecer a irrelevância do consentimento da vítima, em conformidade com as recomendações do relatório anterior.

Segundo o mesmo relatório, entre 2012 e 2015 foram instauradas 151 investigações relacionadas a casos de tráfico de pessoas, distribuídas da seguinte forma: 22 em 2012, 28 em 2013, 48 em 2014 e 53 em 2015.

Apesar dos avanços mencionados, persistem desafios significativos para Portugal, especialmente no que diz respeito à identificação e assistência rápida às crianças vítimas de tráfico, à implementação de programas de repatriamento que garantam a dignidade das pessoas e priorizem a voluntariedade, bem como ao fortalecimento da capacitação de magistrados e procuradores que atuam nos processos relacionados ao tráfico de pessoas.

5.2.2 Continuidade estratégica com foco internacional e racionalização da política pública

O IV Plano Nacional de Combate ao Tráfico de Seres Humanos (2018–2021)²⁷⁵ marca uma fase de continuidade institucional e de crescente complexidade no enfrentamento ao tráfico em Portugal, ao mesmo tempo em que revela fragilidades persistentes no eixo da implementação. O plano manteve a estrutura estratégica dos anteriores, mas procurou reforçar dimensões como o direito à informação, a capacitação de agentes públicos e a articulação internacional.

Durante o ciclo, observou-se uma reconfiguração progressiva do perfil das vítimas. De 2016 a 2021, os dados mostram uma prevalência crescente do tráfico laboral, com predominância de vítimas do sexo masculino, em contraste com os planos iniciais focados quase exclusivamente na exploração sexual de mulheres.²⁷⁶

Os dados de vítimas presumíveis apontam flutuações relevantes.²⁷⁷ A queda no número de encaminhamentos válidos em 2020 (105 casos) pode ser parcialmente atribuída à pandemia, mas também levanta dúvidas sobre a capacidade de rastreamento das redes durante períodos de crise. A persistente subnotificação e a ausência de mecanismos eficazes de identificação proativa foram apontadas, inclusive, pelos relatórios da GRETA como entraves estruturais ainda não superados.

Apesar de ações de sensibilização e campanhas junto ao setor empresarial, o tráfico via intermediação por empresas de fachada, especialmente na agricultura, manteve-se como uma vulnerabilidade grave. O IV Plano reconheceu o problema e lançou medidas específicas, mas os resultados operacionais foram limitados. A estrutura jurídica nacional, com baixa burocracia na constituição e dissolução de empresas, continua a ser explorada por redes criminosas para fins de aliciamento e ocultação da exploração.

²⁷⁵ Resolução do Conselho de Ministros n.º 80/2018, de 22 de junho, aprova o IV Plano de Ação para a Prevenção e o Combate ao Tráfico de Seres Humanos (2018-2021). Diário da República, 1.ª série — N.º 121, 22 jun. 2018. Disponível em: <https://dre.pt/pesquisa/-/search/115633986/details/maximized>. Acesso em: 20 de maio de 2025.

²⁷⁶ De 2018 a 2021, observou-se uma prevalência crescente de vítimas do sexo masculino, o que pode estar relacionado ao foco das ações do IV Plano no combate à exploração laboral.

²⁷⁷ Em 2016, foram 264 vítimas (228 em território nacional e 33 no estrangeiro); em 2017, 175 vítimas (150 em Portugal e 25 no exterior); em 2018, 203 vítimas (168 em Portugal e 35 no exterior); em 2019, 281 vítimas (261 em Portugal e 19 no exterior); e em 2020, 229 vítimas (219 em Portugal, 9 no exterior e 1 com localização desconhecida). Disponível em: https://www.otsh.mai.gov.pt/wp-content/uploads/OTSH_Trafico-de-Seres-Humanos_Relatorio-Anual-2021_FINAL.pdf.

No campo repressivo, houve avanço quantitativo parcial nas investigações, com 81 iniciadas em 2019 e algumas cooperações, como a da operação *Corda Bamba*, que resultou na condenação de 17 pessoas. No entanto, os números totais de condenações durante o ciclo permanecem baixos (apenas 13 em 2020), evidenciando a dificuldade estrutural na responsabilização penal efetiva.

No que se refere à assistência, houve iniciativas relevantes de educação, formação e inserção laboral, mas com impacto limitado e queda expressiva em 2020, apenas 7 vítimas apoiadas nesse aspecto, contra 73 no ano anterior. A fragilidade das redes de apoio à reintegração, especialmente fora das zonas urbanas, segue como um dos pontos críticos da política pública.

A atuação internacional foi mantida como eixo prioritário, com participação em operações conjuntas com Europol e Interpol,²⁷⁸ e o reforço da posição de Portugal como país de destino, origem e trânsito. Em 2021, 73% das vítimas estavam em território português, o que reafirma o desafio doméstico de enfrentamento às redes transnacionais, mas também às explorações locais cada vez mais complexas.²⁷⁹

O IV Plano também acompanhou uma diversificação do perfil das vítimas, com 25 nacionalidades distintas só em 2021, sendo 51,3% provenientes da África.²⁸⁰ A multiplicidade cultural e linguística das vítimas impõe desafios adicionais aos serviços de acolhimento, que ainda carecem de recursos humanos e logísticos adequados.

No que diz respeito à exploração sexual, objeto central deste estudo, esta representou 14% das vítimas presumíveis em 2019 e 9% em 2020, tendo como principais nacionalidades das vítimas a romena e a portuguesa.

Portugal é identificado não apenas como país de origem e destino, mas também como país de trânsito. Neste contexto, o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) realizou, entre 2019 e 2020, a operação *Bambini* no Aeroporto de Lisboa, com foco na identificação de crianças provenientes de Angola e potenciais vítimas de tráfico de seres humanos.

Em síntese, o IV PNCTSH contribuiu para consolidar a política nacional em um momento de transformação do fenómeno do tráfico, ampliando a base estatística e diversificando os instrumentos de ação. No entanto, os resultados concretos permanecem

²⁷⁸ A operação *Corda Bamba*, iniciada em 2015, em parceria com a Europol e Interpol resultou em 2018 na condenação de 17 pessoas (13 com penas entre 6 e 16 anos), envolvidas no tráfico de cidadãos romenos para fins de exploração laboral e sexual, segundo dados do Observatório do Tráfico de Seres Humanos (2022).

²⁷⁹ Em 2021, segundo as sinalizações de crimes de tráfico, Portugal foi indicado como país de destino em 73% dos casos (143 vítimas), país de origem em 25% (50 vítimas) e país de trânsito em 2% (4 vítimas). Também em 2021, registaram-se 193 vítimas presumíveis com 25 nacionalidades distintas, sendo 51,3% provenientes de países africanos, 31,6% da Europa, 12,4% da Ásia e 4,7% da América.

²⁸⁰ De acordo com dados de 2019, a maioria das vítimas encaminhadas eram da Moldávia (29,6% – 56 vítimas), seguindo-se Portugal (36 vítimas), Roménia (23), China (18) e Brasil (9). Já em 2020, 38,5% das vítimas identificadas eram da Índia e 12,5% de Portugal, com um total de 17 nacionalidades distintas registadas. A exploração laboral foi, nesse ano, o fim mais comum do tráfico de pessoas.

desiguais, e os desafios de identificação precoce, responsabilização penal e reintegração das vítimas continuam a comprometer a eficácia do enfrentamento.

5.2.1 Retomada, desafios persistentes e novas dinâmicas

O V Plano de Ação para a Prevenção e o Combate ao Tráfico de Seres Humanos (2025–2027) marca uma tentativa de retomada da política pública após um período de descontinuidade estratégica entre o fim do IV Plano (2021) e o início do novo ciclo. Essa lacuna temporal fragilizou a continuidade das ações e comprometeu a capacidade do Estado de responder de forma coordenada e consistente ao tráfico de pessoas, um fenômeno marcado justamente pela sua natureza fluida, transnacional e mutável.

O novo plano reafirma os compromissos internacionais de Portugal, especialmente no âmbito da União Europeia e da Agenda 2030 da ONU, ao mesmo tempo em que busca reconstruir a base normativa, institucional e operativa das ações de enfrentamento. Mantém os eixos estratégicos tradicionais — prevenção, proteção, repressão e cooperação — e introduz duas ênfases significativas: o reforço transversal da perspectiva de direitos humanos e igualdade de gênero, e a incorporação da dimensão tecnológica do tráfico, com foco no aliciamento online e nas novas formas de exploração digital.

Nesse sentido, o plano apresenta avanços conceituais importantes ao reconhecer a centralidade da formação contínua dos profissionais, a necessidade de produção de conhecimento atualizado e a urgência de respostas adaptativas ao uso da internet e das redes sociais como meios de aliciamento. A retomada dessas linhas de ação sinaliza um esforço de reconstrução da política, interrompida pela ausência de diretrizes operacionais nos anos anteriores.

Contudo, o plano ainda enfrenta limitações estruturais recorrentes, que colocam em xeque sua capacidade de consolidar avanços práticos. A ausência de metas claras, indicadores de impacto e cronogramas mensuráveis impede o acompanhamento eficaz da execução. A fragmentação das bases de dados, a baixa integração interinstitucional e a desarticulação entre os níveis central, regional e local permanecem como entraves à efetividade da política, especialmente no que diz respeito à identificação, assistência e reintegração das vítimas.

Apesar do aumento das sinalizações com 378 vítimas presumíveis em 2023, majoritariamente em distritos como Beja e Leiria, e com predomínio de vítimas asiáticas e sul-americanas, a diminuição do número de acolhimentos em Centros de Proteção (de 67 em 2022 para 57 em 2023) sugere uma desconexão entre identificação e proteção efetiva.

O plano também registra ações pontuais relevantes, como a operação conjunta com Europol, Frontex e Interpol e o projeto voltado à melhoria da prevenção e reintegração de

vítimas de exploração sexual.²⁸¹ No entanto, essas iniciativas não são suficientes para compensar o vazio institucional anterior nem superar as limitações históricas da política portuguesa.

A fragilidade da repressão às redes criminosas, a dependência da cooperação internacional e a escassez de recursos financeiros e humanos especializados também reduzem a capacidade de implementação eficaz. Ainda que o Observatório do Tráfico de Seres Humanos (OTSH) continue a exercer um papel central na produção e sistematização de dados, sua atuação carece de articulação com políticas operacionais efetivas no território.

Assim, o V PAPCTSH consolida-se como uma medida de continuidade e reconstrução das estratégias nacionais de combate ao tráfico de seres humanos, procurando restaurar a coordenação institucional e responder aos novos desafios do fenómeno de forma integrada e centrada na vítima, em consonância com os compromissos internacionais assumidos. Todavia, a ausência de diretrizes operacionais robustas, aliada à persistência de entraves interinstitucionais, compromete a sua efetividade

5.2.2 Reconhecimentos, avanços e desafios Persistentes

A análise comparada das políticas nacionais de enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil e em Portugal revela tanto convergências estruturais quanto especificidades contextuais relevantes. Em ambos os países, observa-se um esforço contínuo de institucionalização do enfrentamento ao tráfico, com o desenvolvimento de planos nacionais que buscam articular ações intersetoriais e multiescalares, embora os níveis de efetividade e consolidação apresentem variações significativas.

No Brasil, o ciclo dos planos nacionais avançou em termos de formulação normativa e ampliação das estruturas institucionais, consolidando um arcabouço que inclui a integração de diversos ministérios e órgãos especializados, como o Comitê Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (CONATRAP). Ainda assim, esse percurso é marcado por fragilidades estruturais persistentes, que comprometem a implementação plena das metas. A recorrente repetição de diretrizes nos sucessivos planos — como evidenciado do PNETP I ao IV — pode indicar não uma continuidade estratégica, mas sim a não execução de ações essenciais. Soma-se a isso a ausência de relatórios públicos regulares de monitoramento, o que dificulta o controle social, a avaliação crítica dos resultados e a transparência da política.

Em Portugal, desde a criação do I Plano em 2007 até o V Plano (2025–2027), percebe-se um amadurecimento técnico e normativo progressivo, especialmente em

²⁸¹ Esta operação mereceu especial destaque por abranger também zonas marítimas, frequentemente esquecidas nas políticas públicas, e resultou na detenção de 13 cidadãos estrangeiros, seis dos quais foram identificados como traficantes, e na sinalização de sete vítimas.

consonância com os compromissos internacionais assumidos junto à União Europeia e ao Protocolo de Palermo. A manutenção de eixos estratégicos como prevenção, proteção, repressão e conhecimento permitiu certa coerência ao longo do tempo. Contudo, o país enfrenta desafios semelhantes aos do Brasil no que diz respeito à descontinuidade de ações — como demonstrado no hiato entre o IV e o V Planos — e à fragilidade de mecanismos permanentes de monitoramento. Embora Portugal conte com o Observatório do Tráfico de Seres Humanos (OTSH) como ferramenta central de coleta de dados, a confiabilidade e articulação desses dados ainda enfrentam limitações operacionais, inclusive pela informalidade de parte das sinalizações e pela ausência de critérios padronizados.

Nos dois países, a subnotificação continua sendo uma barreira crítica, agravada por percepções enviesadas sobre as formas de exploração mais visíveis, como a sexual, e pela dificuldade institucional em identificar e registrar os casos de tráfico para fins laborais, que muitas vezes envolvem homens adultos e contextos socioeconômicos mais complexos. No Brasil, esse problema é acentuado pela fragmentação dos sistemas de informação, que impede o cruzamento eficiente de dados entre órgãos federais, estaduais e municipais. Em Portugal, embora o número de sinalizações tenha crescido, especialmente no setor agrícola, ainda há discrepâncias entre os registros do OTSH e os dados judiciais ou policiais, o que indica lacunas na articulação entre as fases de identificação, investigação e responsabilização.

Em relação à repressão ao crime, Portugal apresenta números relativamente estáveis de investigações e condenações, com destaque para ações articuladas com a Europol e a Interpol, como as operações “Corda Bamba” e “Bambini”. No Brasil, a intensificação das operações policiais no âmbito do PNETP IV também sugere avanços, mas a concentração dessas ações em regiões específicas pode apontar para desigualdades na capacidade institucional de investigação entre os estados, além de negligência de pontos estratégicos como os portos, frequentemente ausentes nas ações de fiscalização.

A centralidade da vítima tem ganhado espaço nos dois contextos. Em Portugal, nota-se um deslocamento progressivo de uma abordagem centrada na repressão para uma política mais voltada à proteção integral e à reintegração das vítimas, ainda que persistam dificuldades na aplicação uniforme do regime de proteção. No Brasil, a ampliação do conceito legal de tráfico de pessoas pela Lei nº 13.344/2016 representa um avanço normativo, mas a efetividade na aplicação da lei ainda esbarra em obstáculos operacionais e em deficiências na escuta qualificada das vítimas, especialmente em relação às novas formas de aliciamento mediadas por tecnologias digitais.

Outro ponto de destaque é a coordenação institucional. O Brasil avançou na criação de estruturas formais de governança, mas enfrenta dificuldades na articulação entre os entes federativos, especialmente em contextos de mudança de governo. Portugal, por sua vez, tem investido na atuação interministerial e na cooperação com organizações da sociedade civil, embora a informalidade de parte dessas relações acabe por fragilizar os mecanismos de acolhimento e de reconhecimento oficial das vítimas.

Por fim, a continuidade das políticas públicas é um desafio comum. No Brasil, as mudanças administrativas e a ausência de planos efetivamente integrados a políticas de longo prazo tornam o enfrentamento ao tráfico vulnerável a descontinuidades. Em Portugal, o vazio estratégico entre 2021 e 2025 comprometeu os mecanismos de prevenção e monitoramento e exigiu um esforço de reconstrução com o lançamento do V Plano, o qual representa uma oportunidade para fortalecer a coordenação institucional e adaptar-se às novas dinâmicas do crime, especialmente aquelas mediadas por plataformas digitais.

Em síntese, tanto Brasil quanto Portugal desenvolveram marcos importantes no combate ao tráfico de pessoas, mas a distância entre os compromissos formais e a realidade da implementação ainda é significativa. Superar essa lacuna exige mais do que a elaboração de planos bem estruturados: requer vontade política, alocação contínua de recursos, qualificação permanente das equipes técnicas e fortalecimento dos sistemas de dados e de responsabilização. O desafio, portanto, não está apenas em planejar, mas em garantir que as ações previstas se traduzam em políticas públicas eficazes, transparentes e centradas nos direitos das vítimas — em especial mulheres e crianças, historicamente as mais afetadas pelas diversas formas de exploração associadas ao tráfico de seres humanos.

As diferentes interpretações do conceito de tráfico de pessoas, assim como seu envolvimento em áreas como o contrabando torna os números poucos confiáveis. A busca dos Estados em dimensionar o problema precisa preencher antes as lacunas estruturais em seus ordenamentos e nos tratados internacionais ratificados.

Estimativas com base em padrões incorretos levam à soluções e políticas ineficientes. Dessa forma, como bem pontuado por Tyldum,²⁸² antes de estabelecer políticas públicas como resposta ao problema, é preciso compreender o tráfico de pessoas. Assim, a solução de cooperação internacional na busca do desenvolvimento teórico do conceito - preocupação que Brasil e Portugal tem apresentado na construção de seus planos - é fundamental para compreensão e então combate efetivo do fenômeno.

²⁸² TYLDUM, G. Limitations in Research on Human Trafficking. *International Migration*, v. 48, 2010, p. 1 13. DOI: 10.1111/j.1468.2435.2009.00597.x.

A falta de conceitos muito bem estruturados na própria Convenção de Palermo, como o caso do crime organizado, abrem margem para que os Estados adotem uma interpretação enviesada em seus conceitos e princípios, o que dificulta o combate efetivo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve como objetivo investigar de que forma a adesão do Brasil e de Portugal ao Protocolo de Palermo impactou seus respectivos ordenamentos jurídicos internos e possibilitou o desenvolvimento de políticas públicas voltadas ao enfrentamento do tráfico de pessoas. A escolha por uma análise comparada entre os dois países justifica-se não apenas por seus vínculos históricos e culturais, mas também por sua tradição de cooperação bilateral, o que torna especialmente relevante o mapeamento de boas práticas que possam ser mutuamente aproveitadas, bem como a identificação de desafios comuns que demandam respostas coordenadas.

O fenômeno do tráfico de pessoas abarca múltiplas dimensões, desde a sua caracterização como uma forma contemporânea de escravidão até as interseções com a migração irregular, o contrabando de migrantes e a exploração sexual. Em especial, a distinção entre prostituição voluntária e exploração sexual continua sendo um desafio para a aplicação jurídica e a formulação de políticas públicas eficazes. Apesar da crescente incidência de tráfico com fins de exploração laboral envolvendo homens e meninos, a exploração sexual ainda predomina entre as vítimas mulheres e meninas, frequentemente em contextos de extrema vulnerabilidade, inseridas em redes que variam desde o crime organizado transnacional até estruturas familiares ou locais. Diante disso, torna-se indispensável o fortalecimento de instrumentos internacionais que orientem e coordenem ações estatais.

Nesse contexto, a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, especialmente através do seu Protocolo Adicional relativo ao tráfico de (Protocolo de Palermo), constitui um marco fundamental no enfrentamento a esse crime. Apesar de suas limitações, o instrumento fornece uma base legislativa sólida, principalmente para países que careciam de tratados e acordos de cooperação. No caso de Brasil e Portugal a ratificação do Protocolo impulsionou o desenvolvimento de políticas públicas voltadas à prevenção, repressão e proteção das vítimas. A Convenção também desempenha um papel estruturante ao incentivar a cooperação internacional, viabilizando trocas de informações e ações conjuntas no combate ao tráfico de pessoas.

Todavia, a simples adesão aos tratados não garante sua eficácia. Os diferentes cenários nacionais e a assimetria na implementação demonstram que a Convenção, por si só, não é suficiente. A efetividade de seus dispositivos depende diretamente da cooperação internacional por meio da troca de informações, ações conjuntas e da ativação prática do Mecanismo de Revisão. Esse mecanismo é crucial para adaptar os instrumentos às dinâmicas contemporâneas do crime organizado e para identificar e disseminar boas

práticas. No entanto, sua atuação ainda se dá, majoritariamente, de forma simbólica, o que compromete a atualização dos dispositivos e abre margem para interpretações excessivamente amplas, como no caso da definição de "crime organizado".

Um exemplo notório dessa lacuna é a ausência de menção específica ao tráfico de pessoas por via marítima no Protocolo de Palermo, temática trada apenas no Protocolo sobre o Contrabando de Migrantes. Essa omissão revela um vazio normativo preocupante, sobretudo diante do papel estratégico do espaço marítimo nas rotas do tráfico humano. Os Estados, por sua vez, têm priorizado a fluidez do comércio marítimo como instrumento de competitividade, distanciando a segurança humana a segundo plano.

Nesse cenário, a articulação entre a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM) e o Protocolo de Palermo é fundamental. Enquanto a CNUDM delimita jurisdições marítimas e responsabilidades estatais, o Protocolo de Palermo introduz uma perspectiva de direitos humanos centrada na vítima. Contudo, essa complementaridade depende da disposição dos Estados em implementar, fiscalizar e integrar esses instrumentos.

Brasil e Portugal, como Estados costeiros, portuários e de bandeira, possuem responsabilidades diretas e, ao ratificarem ambos os tratados, assumiram compromissos claros com a repressão ao tráfico marítimo de pessoas. Tais compromissos exigem medidas concretas, como o fortalecimento das políticas públicas, a capacitação de agentes, o desenvolvimento de tecnologias de monitoramento e o aprimoramento dos mecanismos de cooperação internacional.

A fragmentação legal, agrava a situação, criando um vácuo de governança nos mares e dificultando a responsabilização dos perpetradores e a proteção das vítimas. Para além dos Estados, a atuação de organizações internacionais, da sociedade civil e de entidades não governamentais é crucial para o desenvolvimento de soluções tecnológicas e estratégias de compartilhamento de informações no combate ao tráfico transnacional.

Embora medidas voltadas à segurança ambiental e proteção das embarcações tenham avançado, permanece uma lacuna crítica na incorporação de diretrizes voltadas à proteção dos direitos humanos em alto-mar, que permanece negligenciada. Casos de tráfico de pessoas, exploração laboral, pirataria e migração irregular reiteram a urgência de respostas que superem a lógica puramente punitiva e adotem uma abordagem sensível às vulnerabilidades das vítimas.

De todo modo, a existência apenas simbólica do Mecanismo de Revisão da Convenção, abre margem para a não punição dos Estados em suas omissões e também não realiza adequações em seus termos que são muito abrangentes na questão de

interpretação, como o caso do crime organizado. Sugere-se assim que o mecanismo exerça sua funcionalidade a fim de aprimorar seus dispositivos, que carem de definições mais precisas.

Dessa forma, garantir a dignidade humana em alto-mar deve ser compreendido não como uma exceção, mas como uma obrigação jurídica e moral. A efetivação dos compromissos internacionais depende, sobretudo, da vontade política dos Estados em traduzir normas em ações concretas, capazes de responder à complexidade das redes criminosas e proteger adequadamente as vítimas.

No plano interno, tanto Brasil quanto Portugal avançaram na adaptação de seus ordenamentos jurídicos em consonância com o Protocolo de Palermo, abandonando abordagens moralistas e incorporando critérios mais objetivos, como coação, fraude ou abuso de vulnerabilidade.

No entanto, as reformas ocorreram de maneira desigual. Portugal demonstrou maior coesão normativa, integrando-se rapidamente às diretrizes europeias, como a Diretiva 2011/36/UE, e adotando uma abordagem centrada na vítima, com instrumentos de proteção como o período de reflexão e autorizações de residência mesmo sem cooperação com as autoridades. Já o Brasil, embora tenha promulgado a Lei nº 13.344/2016, ainda enfrenta dificuldades na aplicação prática da norma, especialmente pela exigência de provas dos meios utilizados e pela vinculação automática ao crime organizado, o que acaba por burocratizar a responsabilização penal e comprometer a proteção das vítimas.

Por fim, a comparação entre os dois países demonstra que, embora ambos tenham aderido ao discurso internacional de proteção dos direitos humanos, a implementação prática dessas normas é profundamente condicionada por fatores estruturais, políticos e institucionais. Portugal, por estar inserido em um sistema regional com mecanismos vinculativos, mostra maior eficiência na consolidação de políticas de enfrentamento ao tráfico, embora se confronte com políticas migratórias restritivas que podem comprometer direitos fundamentais. O Brasil, por sua vez, carece de uma estrutura regional similar e enfrenta desafios adicionais decorrentes de instabilidades legislativas, insegurança jurídica e fragilidades institucionais.

Torna-se evidente, portanto, que a eficácia das convenções internacionais depende da harmonização normativa, da cooperação efetiva entre os Estados e da adoção de políticas públicas intersetoriais sintonizadas com a realidade das vítimas. Investir em definições mais precisas sobre o tráfico de pessoas e suas componentes, sobretudo no contexto marítimo, é um passo fundamental para que os compromissos internacionais não

se limitem ao plano retórico, mas se traduzam em ações efetivas de proteção dos direitos humanos em todos os espaços, inclusive no mar.

BIBLIOGRAFIA

Bibliografia acadêmica

AMBRUS, Mónika. Comparative Law Method in the Jurisprudence of the European Court of Human Rights in the Light of the Rule of Law. *Erasmus Law Review*, v. 3, 2009, p. 353-371. DOI: 10.553/ELR221026712009002003005

ARONOWITZ, A. A. Smuggling and Trafficking in Human Beings: The Phenomenon, the Markets that Drive It and the Organisations that Promote It. *European Journal on Criminal Policy and Research*, v. 9, 2001, p. 163-195. Disponível em: <https://doi.org/10.1023/A:1011253129328>. Acesso em: 12 jul. 2025.

BORGSTEDE, G. Cultural property, the Palermo Convention, and transnational organized crime. *International Journal of Cultural Property*, v. 21, n. 3, 2014, p. 281-290. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/S0940739114000125>. Acesso em: 12 jul. 2025.

COIMBRA, Marina Teles. Tráfico de pessoas: contextualização do crime na perspectiva internacional e nacional, análise do crime em comparação ao crime de lenocínio. [s.l.]: Academia.edu, 2023. Disponível em: <https://www.academia.edu/121620711>. Acesso em: 11 ago. 2025.

CUNHA, Rogério Sanches; PINTO, Ronaldo Batista. Tráfico de pessoas – Lei 13.344/16 comentada por artigos. Jus.com.br, 2018. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/112191/trafico-de-pessoas-para-fins-de-exploracao-sexual-e-prostituicao>. Acesso em: 5 ago. 2025.

CUNHA, R. S. TRF1: Consentimento exclui o crime de tráfico de pessoas. Jusbrasil, 5 set. 2019. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/trf1-consentimento-exclui-o-crime-de-trafico-de-pessoas/753018264>. Acesso em: 7 jul. 2025.

DOEZEMA, Jo. Loose women or lost women? The re-emergence of the myth of white slavery in contemporary discourses of trafficking in women. *Gender Issues*, v. 18, n. 1, 2000, p. 23-50. DOI: 10.1007/s12147-999-0021-9.

DUTRA, Deo Campos. Método(s) em Direito Comparado. Revista da Faculdade de Direito – UFPR, Curitiba, v. 61, n. 3, set.–dez. 2016, p. 189-212. DOI: 10.5380/rfdufpr.v61i3.46620.

ELMAHMOUD, K. The ITLOS advisory opinion: Human rights as a withered branch of international law? EJIL: Talk!, 24 jun. 2024. Disponível em: <https://www.ejiltalk.org/the-itlos-advisory-opinion-human-rights-as-a-withered-branch-of-international-law/>. Acesso em: 12 jul. 2025.

EBERLE, Edward J. The Method and Role of Comparative Law. Washington University Global Studies Law Review, 2009, vol. 8, n. 3, p. 451-500.

FROHLICH, Anita. Functionalism in Comparative Law. 20 mar. 2014. Disponível em: <https://comparelex.org/2014/03/20/functionalism-in-comparative-law/>. Acesso em: 04 jun. 2024.

GALANI, S. Assessing maritime security and human rights: The role of the EU and its Member States in the protection of human rights in the maritime domain. The International Journal of Marine and Coastal Law, v. 35, n. 2, 2020, p. 325-351. Disponível em: <https://doi.org/10.1163/15718085-12340039>. Acesso em: 12 jul. 2025.

GOMES, Caramelo. Methodological reflexions. 2010.

KEMPADOO, Kamala. Trafficking and prostitution reconsidered: new perspectives on migration, sex work, and human rights. Boulder: Paradigm Publishers, 2005. ISBN 978-1594510337.

KOJIMA, C. Modern Slavery and the Law of the Sea: Proposal for a Functional Approach. The Korean Journal of International and Comparative Law, v. 9, n. 1, 2021, p. 4-17. DOI: 10.1163/22134484-12340142.

LEE, Maggy. Introduction. In: Human trafficking. London: Taylor & Francis, 2007. p. 1-25. Disponível em: <https://www.taylorfrancis.com/chapters/edit/10.4324/9781843924555-1/introduction-maggy-lee>. Acesso em: 30 set. 2025.

MERCESCU, Alexandra. Teaching Comparative Law, Pragmatically (Not Practically). *Law and Method*, out.–dez. 2020. DOI: 10.5553/REM/.000049

MULLALLY, S. Trafficking in persons, mixed migration and protection at sea (Relatório da Relatora Especial sobre tráfico de pessoas, especialmente mulheres e crianças, A/HRC/56/60). Conselho de Direitos Humanos da ONU, 2024. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/4047623>. Acesso em: 12 jul. 2025.

OLIVEIRA, Gabriel Henrique de Lima; OBGREN, Marcelo Fernando Quiroga. Contra o tráfico de pessoas no Brasil (Lei 13.344/2016) à luz do Protocolo de Palermo: avanços e retrocessos. *Revista de Direito Comparado e Internacional*. Disponível em: <https://ojs.revistadcs.com/index.php/revista/article/view/2434>. Acesso em: 5 ago. 2025.

PAPANICOLUPUPU, I. and MANDRIOLI, D. (2025) 'Combating Transnational Crime at Sea: The Unfinished Integration between UNTOC and UNCLOS.' *La Comunità Internazionale*, LXXX (1). pp. 5-30. Re-use is subject to the publisher's terms and conditions.

PÉREZ, Julie Lima de. Contrasting the conceptualisation of victims of trafficking for sexual exploitation: a case study of Brazilians in Spain and Portugal. *European Journal on Criminal Policy and Research*, v. 21, n. 4, 2015, p. 539-563. DOI: 10.1007/s10610-014-9265-3.

SANTOS, Boaventura de Sousa; GOMES, Conceição; DUARTE, Madalena. Tráfico sexual de mulheres: Representações sobre ilegalidade e vitimação. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, Coimbra, n. 87, 2009, p. 69-94. Disponível em: <https://journals.openedition.org/rccs/1447?lang=en>. Acesso em: 30 set. 2025.

SIFUENTES, Mônica. Críticas à Lei n. 13.344/2016 – Tráfico de Pessoas. *Revista do Tribunal Regional Federal da 3ª Região*, n. 143, 2019. Disponível em: <https://revista.trf3.jus.br/index.php/rtrf3/article/view/269>. Acesso em: 5 ago. 2025.

SILVA, Ronaldo Alves Marinho da Silva; MATTOS, Fernanda Caroline Alves de. Tráfico de pessoas: uma análise da Lei n. 13.344/2016 à luz dos direitos humanos. [S.l.], [s.d.]. Disponível em:

<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&u...>

Acesso em: 5 ago. 2025.

SPEAKE, Jennifer; LAFLAUR, Mark (eds.). *The Oxford Essential Dictionary of Foreign Terms in English*. Oxford: Oxford University Press, 1999 (versão online publicada em 2002). DOI: 10.1093/acref/9780199891573.001.0001. Acesso em: 19 ago. 2025.

STRATING, Rebecca; RAO, Sunil; YEA, Sallie. Human rights at sea: The limits of inter state cooperation in addressing forced labour on fishing vessels. *Marine Policy*, v. 159, 2024. ISSN 0308-597X. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2023.105934>. Acesso em: 24 jul. 2025.

SURTEES, R. Trapped at sea: Using the legal and regulatory framework to prevent and combat the trafficking of seafarers and fishers. *Groningen Journal of International Law*, v. 1, n. 2, 2013, p. 91-151. Disponível em: <https://doi.org/10.21827/5a86a7a0dd73c>. Acesso em: 12 jul. 2025.

TENNANT, Ian. Fulfilling the promise of Palermo: a political history of the UN Convention against Transnational Organized Crime. *Journal of Illicit Economies and Development*, v. 2, n. 2, 2020, p. 178-190. DOI: 10.31389/jied.90. Disponível em: <https://jied.lse.ac.uk/articles/10.31389/jied.90>. Acesso em: 12 jul. 2025.

TREVES, T. Human rights and the law of the sea. *Berkeley Journal of International Law*, v. 28, n. 1, 2010, p. 1-14. Disponível em: <https://doi.org/10.15779/Z38PM15>. Acesso em: 12 jul. 2025.

TREVES, T. Piracy, Law of the Sea, and Use of Force: Developments off the Coast of Somalia, *European Journal of International Law*, Volume 20, Issue 2, April 2009, Pages 399–414, <https://doi.org/10.1093/ejil/chp027>.

TYLDUM, G. Limitations in Research on Human Trafficking. *International Migration*, v. 48, 2010, p. 1-13. DOI: 10.1111/j.1468-2435.2009.00597.x.

USMAN, M.; AMJAD, S.; KHAN, A. Human trafficking and smuggling: Intersection with maritime law and international cooperation. *International Review of Social Sciences*, v. 9,

n. 1, 2021, p. 504-510. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=4756395>. Acesso em: 12 jul. 2025.

VLASSIS, Dimitri. Overview of the provisions of the United Nations Convention against Transnational Organized Crime and its protocols. Resource Material Series, n. 59, 2002, p. 475-486. Disponível em: https://www.unafei.or.jp/publications/pdf/RS_No59/No59_32VE_Vlassis1.pdf. Acesso em: 12 jul. 2025.

ZWEIGERT, Konrad; KÖTZ, Hein. An Introduction to Comparative Law. 3. ed., Tony Weir (trad.), Oxford: Oxford University Press, 1998.

Legislação e Jurisprudência

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. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 5 fev. 1997.

BRASIL. Lei nº 11.106, de 28 de março de 2005. Altera dispositivos do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 29 mar. 2005.

BRASIL. Lei nº 11.106, de 28 de março de 2005: Altera os artigos 148, 215, 216, 226, 227 e 231 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 28 mar. 2005.

BRASIL. Lei nº 12.015, de 7 de agosto de 2009. Altera o Código Penal e o Código de Processo Penal, para dispor sobre os crimes sexuais. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 10 ago. 2009.

BRASIL. Decreto nº 12.121, de 30 de julho de 2024. Aprova o IV Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas para o período de 2024 a 2028, estabelecendo seus objetivos, eixos estratégicos, ações prioritárias e atividades. Diário Oficial da União: Seção 1, Brasília, DF, 31 jul. 2024. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2024/Decreto/D12121.htm. Acesso em: 21 ago. 2025.

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. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 7 out. 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13344.htm. Acesso em: 5 mai. 2025.

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. 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13344.htm. Acesso em: 7 jul. 2025.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Relatório nacional divulga dados sobre tráfico de pessoas de 2021 a 2023 [recurso eletrônico]. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/relatorio-nacional-divulga-dados-sobre-trafico-de-pessoas-de-2021-a-2023>. Acesso em: 5 ago. 2025.

BRASIL. Projeto de Lei nº 479, de 2012. Dispõe sobre medidas de prevenção e repressão ao tráfico de pessoas e sobre atenção às vítimas. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=53236>. Acesso em: 5 ago. 2025.

Brasil. (1990). Decreto nº 99.165, de 12 de março de 1990. Promulga a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar. Câmara dos Deputados. <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1990/decreto-99165-12-marco-1990-328535-publicacaooriginal-1-pe.html>

Ministério Público de Portugal. (n.d.). Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar e o Acordo relativo à aplicação da Parte XI da Convenção. <https://www.ministeriopublico.pt/instrumento/convencao-das-nacoes-unidas-sobre-o-direito-do-mar-e-o-acordo-relativo-aplicacao-da-5>

PORTUGAL. Código Penal (Decreto-Lei n.º 48/95, de 15 de março). Arts. 163.º, 164.º e 170.º, n.º 2. Disponível em: https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=109. Acesso em: 11 ago. 2025.

PORTUGAL. Código Penal. Decreto Lei n.º 400/82, de 23 de setembro. Diário da República n.º 221/1982, Série I. Art. 217.º, n.º 1. Disponível em: https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?artigo_id=101A0217&ficha=1&nid=101&nversao=1. Acesso em: 9 ago. 2025.

PORTUGAL. Código Penal. Decreto-Lei n.º 48/95, de 15 de março. Redação pela Lei n.º 59/2007, de 4 de setembro. Disponível em: <https://dre.pt>. Acesso em: 31 ago. 2025.

PORTUGAL. Código Penal. Decreto-Lei n.º 48/95, de 15 de março. Última redação pela Lei n.º 59/2007, de 4 de setembro. Disponível em: <https://dre.pt>. Acesso em: 31 ago. 2025.

PORTUGAL. Lei n.º 52/2005, de 31 de agosto. Aprova as Grandes Opções do Plano para 2005–2009. Diário da República, 1.ª série – N.º 167 – 31 ago. 2005. Disponível em: <https://dre.pt>. Acesso em: 31 ago. 2025.

PORTUGAL. Resolução do Conselho de Ministros n.º 81/2007, de 22 de junho. Aprova o I Plano Nacional contra o Tráfico de Seres Humanos (2007–2010). Diário da República, 1.ª série – N.º 119 – 22 jun. 2007. Disponível em: <https://dre.pt>. Acesso em: 31 ago. 2025.

PORTUGAL. Resolução do Conselho de Ministros n.º 94/2010, de 29 de novembro. Aprova o II Plano Nacional Contra o Tráfico de Seres Humanos (2011–2013). Diário da República, 1.ª série – N.º 231 – 29 nov. 2010. Disponível em: <https://dre.pt>. Acesso em: 31 ago. 2025.

PORTUGAL. Resolução do Conselho de Ministros n.º 101/2013, de 12 de agosto. Aprova o III Plano Nacional de Combate ao Tráfico de Seres Humanos. Diário da República, 1.ª série – N.º 156 – 12 ago. 2013. Disponível em: <https://dre.pt/pesquisa/-/search/414789/details/maximized>. Acesso em: 20 mai. 2025.

PORTUGAL. Resolução do Conselho de Ministros n.º 80/2018, de 22 de junho. Aprova o IV Plano de Ação para a Prevenção e o Combate ao Tráfico de Seres Humanos. Diário da

República, 1.^a série – N.º 121 – 22 jun. 2018. Disponível em: <https://dre.pt/dre/detalhe/resolucao-conselho-ministros/80-2018-115633986>. Acesso em: 21 mai. 2025.

Convenções e documentos institucionais

BRASIL. *III Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas: 2018–2022*. Brasília: Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-protecao/trafico-de-pessoas/Politica%20e%20Planos%20Nacionais/III%20Plano%20Nacional%20de%20ETP/iii-plano-nacional-de-enfrentamento-ao-trafico-de-pessoas>. Acesso em: 22 ago. 2025.

BRASIL. *Cartilha – IV Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (2024–2028)*. Brasília, DF: Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-protecao/trafico-de-pessoas/cartilha-iv-plano-nacional-de-enfrentamento-ao-trafico-de-pessoas-4.pdf>. Acesso em: 21 ago. 2025.~

BRASIL. Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Justiça; UNODC. Secretário Nacional de Justiça avalia ações do II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas [recurso eletrônico]. Brasília, DF: MJ/SNJ–UNODC, 2 fev. 2015. Disponível em: <https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/frontpage/2015/01/secretaria-nacional-de-justica-avalia-ii-plano-nacional-de-enfrentamento-ao-trafico-de-pessoas.html>. Acesso em: 21 ago. 2025.

BRASIL. *Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (PNETP)* [recurso eletrônico]. Brasília: Secretaria Nacional de Justiça, Ministério da Justiça, 2008. 16 p. Disponível em: https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-protecao/trafico-de-pessoas/Politica%20e%20Planos%20Nacionais/I%20Plano%20Nacional%20de%20ETP/copy_of_i-plano-nacional-de-etp.pdf. Acesso em: 21 ago. 2025.

BRASIL. Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas: cartilha trilingue [recurso eletrônico]. Brasília: Secretaria Nacional de Justiça, Ministério da Justiça, 2008. 50 p. Disponível em: https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-protecao/trafico-de-pessoas/Politica%20e%20Planos%20Nacionais/cartilha_trilingue_politica.pdf. Acesso em: 21 mai. 2025.

BRASIL. Relatório Nacional sobre Tráfico de Pessoas: consolidação dos dados de 2005 a 2011 [recurso eletrônico]. Brasília, DF: Secretaria Nacional de Justiça, Ministério da Justiça e Segurança Pública; Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crime (UNODC), 2015. 52 p. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-protecao/trafico-de-pessoas/Dados%20e%20estatisticas/relatorios-anteriores/relatorio-nacional-sobre-trafico-de-pessoas-dados-de-2005-a-2011.pdf>. Acesso em: 21 ago. 2025.

CONSELHO DA EUROPA. Convenção do Conselho da Europa relativa à Luta contra o Tráfico de Seres Humanos. CETS n.º 197, 16 de maio de 2005. Disponível em: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/197>

HUMAN RIGHTS AT SEA. Geneva Declaration on Human Rights at Sea, 1 mar. 2022. Disponível em: <https://www.humanrightsatsea.org/GDHRAS>. Acesso em: 12 jul. 2025.

International Labour Organization. (2006). Maritime Labour Convention, 2006. <https://www.ilo.org/global/standards/maritime-labour-convention/lang--en/index.htm>

International Maritime Organization. (1974). International Convention for the Safety of Life at Sea (SOLAS), 1974. IMO Publishing. [https://www.imo.org/en/About/Conventions/Pages/International-Convention-for-the-Safety-of-Life-at-Sea-\(SOLAS\),-1974.aspx](https://www.imo.org/en/About/Conventions/Pages/International-Convention-for-the-Safety-of-Life-at-Sea-(SOLAS),-1974.aspx).

International Maritime Organization. (2011). STCW Convention and Code: International Convention on Standards of Training, Certification and Watchkeeping for Seafarers, 1978, as amended in 1995 and 2010. IMO Publishing.

NAÇÕES UNIDAS. Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em especial de Mulheres e Crianças. Nova Iorque: ONU, 2000. Ratificado por Portugal pelo Decreto do Presidente da República n.º 67/2004. Disponível em: <https://treaties.un.org>. Acesso em: 31 ago. 2025.

Observatório do Tráfico de Seres Humanos. (2022). Tráfico de seres humanos – Relatório anual 2021. Ministério da Administração Interna. https://www.otsh.mai.gov.pt/wp-content/uploads/OTSH_Trafico-de-Seres-Humanos_Relatorio-Anual-2021_FINAL.pdf.

Observatório do Tráfico de Seres Humanos. (2024). Relatório anual de tráfico de seres humanos 2022. Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género. https://www.cig.gov.pt/wp-content/uploads/2024/02/OTSH_Relatorio-Anual-Trafico-de-Seres-Humanos-2022_versao_divulgacaopublica.pdf.

Observatório do Tráfico de Seres Humanos. (2024). Relatório anual de tráfico de seres humanos 2023. Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género. https://www.cig.gov.pt/wp-content/uploads/2024/10/OTSH_Relatorio-Anual-Trafico-de-Seres-Humanos-2023_outubro2024_divulgacao.pdf.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Transformar o nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Nova Iorque: ONU, 2015. Disponível em: <https://sdgs.un.org/2030agenda>. Acesso em: 21 mai. 2025.

OTSH – Observatório do Tráfico de Seres Humanos. Boletim Estatístico: Vítimas Confirmadas 2008–2019 – Versão 2020. Lisboa: Ministério da Administração Interna, 2020. Disponível em: https://www.otsh.mai.gov.pt/wp-content/uploads/OTSH_Boletim_Estatistico_Vitimas_Confirmadas_2008-2019_Versao_2020.pdf. Acesso em: 30 set. 2025.

Portugal. Ministério dos Negócios Estrangeiros. (1983). Convenção Internacional para a Salvaguarda da Vida Humana no Mar, 1974. Diário da República, 1.ª série, n.º 237, 1.º suplemento. <https://www.ministeriopublico.pt/instrumento/convencao-internacional-para-salvaguarda-da-vida-humana-no-mar-de-1974-0>.

PORTUGAL. I Plano Nacional Contra o Tráfico de Seres Humanos (2007–2010). Lisboa: Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género, 2007. Aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 81/2007, de 22 de junho. Disponível em: <https://www.cig.gov.pt>. Acesso em: 31 ago. 2025.

UNIÃO EUROPEIA. Estratégia da União Europeia para a Erradicação do Tráfico de Seres Humanos (2012-2016). Bruxelas, 2012. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A52012DC0286>. Acesso em: 02 de agosto de 2025.

United Nations Development Programme. (1994). Human development report 1994: New dimensions of human security. Oxford University Press.
<https://hdr.undp.org/content/human-development-report-1994>

United Nations. (1948). Universal Declaration of Human Rights.
<https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights>

United Nations. (1969). Vienna Convention on the Law of Treaties.
<https://dcjri.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/instrumentos/rar672003.pdf>

United Nations. (1982). United Nations Convention on the Law of the Sea (Art. 56).
https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf

United Nations. (2000). Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime (Artigo 3). <https://www.unodc.org/unodc/en/organized-crime/intro/UNTOC.html>

United Nations Convention on the Law of the Sea. Dec. 10, 1982, 1833 U.N.T.S. 3.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME (UNODC). Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, relativo ao Combate ao Tráfico de Migrantes por Via Terrestre, Marítima e Aérea. Nova York: ONU, 2000. Disponível em: <https://www.unodc.org>. Acesso em: 12 jul. 2025.

UNODC – Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime. III Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas é lançado. [online]. Brasília: UNODC, 2018. [Acesso em: 22 ago. 2025]. Disponível em: <https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/frontpage/2018/07/iii-plano-nacional-de-enfrentamento-ao-trfco-de-pessoas--lanado.html>.

UNODC – United Nations Office on Drugs and Crime. Relatório Global sobre o Tráfico de Pessoas. Viena: UNODC, 2018. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics_TIP/Publicacoes/TiP_PT.pdf. Acesso em: 3 mar. 2025.

UNHCR. (2021). UNHCR position on the designations "migrant" and "refugee" and on related legal issues. United Nations High Commissioner for Refugees. <https://www.unhcr.org/publications/legal/unhcr-position-designations-migrant-and-refugee>



UNIVERSIDADE
PORTUCALENSE
upt.pt



Declaração de Autorização de Depósito no Repositório Institucional

Nome: Mullina Petronilho Esteves

Telf./Telm.: 913 50 7 112 Nº. do B.I./C.C.: FZ 443 112

Correio eletrónico: 48284@alunos.upt.pt / mullina.petronilho@ gmail . com

Mestrado em: Direito Europeu e Comparado

Doutoramento em: _____

Título da Dissertação/~~Trabalho de Projeto/Relatório de Estágio/Tese~~ (Riscar o que não interessa): Tráfico de

mulheres para fins de exploração sexual por via marítima: estudo comparado das abordagens normativas e institucionais do Brasil e de Portugal à partir da ratificação do Protocolo de Palermo

Orientador(es): Profª Dra. Maria de Fátima Castro Moura

Coorientadora: Profª Dra Ana Rita Alfaia

Declaro, para os devidos efeitos, que concedo gratuitamente à Universidade Portucalense Infante D. Henrique, para além da livre utilização do título e do resumo por mim disponibilizados, autorização para arquivar e tornar acessível aos interessados, nomeadamente através do seu Repositório Institucional, o trabalho supra identificado, de acordo com o seguinte estatuto (assinalar apenas uma opção):

- Disponibilização imediata do texto integral para acesso mundial.
- Disponibilização do texto integral após um período de embargo de 1 ano 2 anos 3 anos após o qual autorizo o seu acesso mundial.
- Disponibilização apenas da informação bibliográfica do trabalho (autor, título e resumo, entre outros).

Mais declaro que a subscrição da presente declaração não implica a renúncia à titularidade dos direitos de autor, os quais são pertença do subscritor desta declaração, nem ao direito de usar a obra em trabalhos futuros.

Porto, 05 de outubro de 20 25

Assinatura: