

## OS DESAFIOS NA PROTEÇÃO DE MULHERES VÍTIMAS DE TRÁFICO DE PESSOAS NO BRASIL: ANÁLISE DA LEI N.º 13.344/2016 À LUZ DO OBJETIVO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL N.º 5.

THE CHALLENGES IN PROTECTING WOMEN VICTIMS OF HUMAN TRAFFICKING IN BRAZIL: ANALYSIS OF LAW N.º 13.344/2016 IN LIGHT OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT GOAL N.º 5.

LOS DESAFÍOS EN LA PROTECCIÓN DE LAS MUJERES VÍCTIMAS DE LA TRATA DE PERSONAS EN BRASIL: ANÁLISIS DE LA LEY N.º 13.344/2016 A LA LUZ DEL OBJETIVO DE DESARROLLO SOSTENIBLE N.º 5.

Milena Fernanda Figueiredo Mascena de Azevedo<sup>1</sup>

Julia Helen Limeira da Silva<sup>2</sup>

Vivian Gabriella Barroso da Silva<sup>3</sup>

**RESUMO:** Dispomos a reunião do referencial teórico, abordando os conceitos fundamentais sobre tráfico de pessoas, violência de gênero, vulnerabilidades sociais e a estrutura dos ODS, dedicando-se a seguir, à análise jurídica da Lei n.º 13.344/2016, descrevendo sua evolução normativa e seus mecanismos de prevenção, repressão. Logo após, apresenta a discussão dos resultados, confrontando os dados teóricos e normativos com a realidade prática e avaliando o grau de efetividade da Lei n.º 13.344/2016 diante das metas internacionais de enfrentamento à violência contra mulheres. Por fim, expõe-se as conclusões do estudo e referências, sintetizando os achados e sugerindo melhorias para o aprimoramento das políticas públicas, da legislação e das práticas de atendimento às vítimas.

**Palavras-chave:** Tráfico de pessoas. Lei 13.344/2016. Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Direitos Humanos. 5929

**ABSTRACT:** We structured the theoretical framework, addressing the fundamental concepts of human trafficking, gender violence, social vulnerabilities, and the structure of the SDGs (Sustainable Development Goals). This is followed by a legal analysis of Law N.º 13.344/2016, describing its normative evolution and its prevention and repression mechanisms. Immediately thereafter, we present the discussion of results, contrasting the theoretical and normative data with practical reality, and evaluating the degree of effectiveness of Law N.º 13.344/2016 against international goals for combating violence against women. Finally, the conclusions and references of the study are presented, synthesizing the findings and suggesting improvements for enhancing public policies, legislation, and victim assistance practices.

**Keywords:** Human trafficking. Law 13.344/2016. Sustainable Development Goals (SDGs). Human rights.

<sup>1</sup> Discente do curso de Direito, Universidade Potiguar – UnP.

<sup>2</sup> Discente do curso de Direito, Universidade Potiguar – UnP.

<sup>3</sup> Orientadora no curso de Direito, Universidade Potiguar – UnP. Advogada inscrita na Seccional do Rio Grande do Norte (OAB/RN sob o n. 18.981) e Presidente de Comissão Associação Criminal da Advocacia Criminal. Mestre em Direito Constitucional pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Cursando Doctorado em Estado de Derecho y Gobernanza Global de la Universidad de Salamanca. Especialista em Direito Administrativo e Gestão Pública. Membra da Comissão de Estudos Constitucionais, Legislação, Doutrina e Jurisprudência e da Comissão de Direito Administrativo da OAB/RN.OAB/RN; Professora da Universidade Potiguar, de Direito Público. Pesquisadora do Grupo de Pesquisa "O Controle dos Atos Jurídicos Administrativos no Direito Administrativo Brasileiro e do Grupo de Pesquisa em Ciências Criminais da UnP. Certificação Profissional em Compliance e Anticorrupção no Setor Público e Privado (CPC-P, Faculdade CEDIN, 2021) e Ministério Público de Goiás. Membra da Rede Governança Brasil (RGB). Expertise em implementação de programas de Compliance e gestão de riscos, Auditoria, Investigação Corporativa, Prevenção a Fraudes e Lavagem de Dinheiro.

**RESUMEN:** Estructuramos el marco teórico, abordando los conceptos fundamentales de la trata de personas, la violencia de género, las vulnerabilidades sociales y la estructura de los ODS (Objetivos de Desarrollo Sostenible). A continuación, se realiza un análisis jurídico de la Ley N.º 13.344/2016, describiendo su evolución normativa y sus mecanismos de prevención y represión. Inmediatamente después, se presenta la discusión de los resultados, contrastando los datos teóricos y normativos con la realidad práctica y evaluando el grado de efectividad de la Ley N.º 13.344/2016 frente a las metas internacionales de lucha contra la violencia contra las mujeres. Finalmente, se presentan las conclusiones y las referencias del estudio, sintetizando los hallazgos y sugiriendo mejoras para el perfeccionamiento de las políticas públicas, la legislación y las prácticas de atención a las víctimas.

**Palabras clave:** Trata de personas. Ley 13.344/2016. Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Derechos humanos.

## INTRODUÇÃO

Embora a Lei nº 13.344/2016 seja formalmente compatível com o ODS 5 e contenha mecanismos essenciais de prevenção, proteção e repressão, a eficácia prática no seu funcionamento é limitada por problemas de fortalecimento de políticas públicas sensíveis a gêneros, dificultando que o Brasil garanta proteção integral e efetiva às mulheres vítimas do tráfico de pessoas. Os principais problemas incluem a falta de perspectiva de gênero nas políticas de enfrentamento, insuficiência de apoio socioeconômico às vítimas e a fragilidade das políticas de prevenção.

O crime de tráfico de pessoas é uma realidade e se tratando de sua gravidade e da vulnerabilidade específica das mulheres diante desse crime, é relevante a necessidade de avaliar a efetividade da Lei nº 13.344/2016 frente às metas do ODS 5, visto que trata-se de um tema de alto impacto social, jurídico e político, com grande importância acadêmica e prática. A análise do estudo aprofunda o entendimento sobre os mecanismos jurídicos previstos na lei, sua compatibilidade com tratados internacionais (como o Protocolo de Palermo) e seus limites e potenciais, identificando falhas reais na implementação da lei, auxiliando tanto para o desenvolvimento científico quanto para a transformação concreta das práticas institucionais no enfrentamento ao tráfico de mulheres no Brasil. Isso contribui para o entendimento que analisa a efetividade da legislação no enfrentamento ao tráfico de pessoas.

A Lei nº 13.344/2016 contribui diretamente para a concretização da Meta 5.2 do ODS ao oferecer mecanismos de prevenção, proteção e repressão voltados ao combate ao tráfico de mulheres. Ao garantir atendimento integral às vítimas, medidas protetivas, reinserção social e cooperação internacional, a legislação brasileira se articula com o compromisso global de eliminar todas as formas de violência contra mulheres e meninas, especialmente aquelas relacionadas ao tráfico e à exploração sexual. Contudo, a efetividade desses mecanismos depende de políticas públicas integradas, capacitação de profissionais e fortalecimento da rede

5930

de enfrentamento, elementos essenciais para o pleno cumprimento da Meta 5.2. Porém, fica visível que a lei 13.344/2016 possui lacunas e desafios, e tais falhas impactam diretamente o cumprimento da ODS 5. Assim, o desafio não está no conteúdo da lei, mas na sua efetiva execução e na capacidade do Estado brasileiro de garantir proteção integral, igualdade e autonomia às mulheres vítimas de tráfico de pessoas. Com a finalidade expor soluções para erradicar todas as formas de violência contra meninas e mulheres, é preciso que tenha-se como objetivo incorporar à lei instrumentos essenciais para romper o ciclo de violência, oferecer segurança às vítimas e reduzir vulnerabilidades estruturais que favorecem o aliciamento como medidas protetivas, atendimento integral e acolhimento especializado, reinserção social, atuação em rede e proteção processual, visando eliminar todas as formas de violência contra mulheres e meninas, incluindo o tráfico e a exploração sexual.

A presente pesquisa, em geral, contextualiza o problema, a justificativa da escolha, os objetivos da pesquisa, a metodologia empregada e a organização estrutural do estudo. Adota uma abordagem qualitativa, de caráter descritivo e analítico, utilizando-se de metodologia bibliográfica e documental. São analisados textos legais, tratados internacionais, políticas públicas, relatórios governamentais e produções acadêmicas, com foco na interpretação crítica da Lei nº 13.344/2016 e sua relação com a Meta 5.2 do ODS. O procedimento metodológico consiste na análise normativa e na interpretação qualitativa dos dados coletados, a fim de avaliar os desafios na aplicação eficaz dos mecanismos de proteção às mulheres vítimas de tráfico de pessoas. As limitações derivam da ausência de dados empíricos diretos e da subnotificação característica do tema, reconhecidas sem comprometimento dos objetivos da pesquisa.

5931

## I. CONTEXTO JURÍDICO E SOCIOLOGICO DO TRÁFICO DE PESSOAS

Mormente, cabe pontuar que, sob a ótica jurídica, o tráfico de pessoas é compreendido como uma transgressão contra os direitos fundamentais, especialmente contra a dignidade, liberdade e integridade humana. No Brasil, a definição legal encontra-se no artigo 149-A do Código Penal, incluído pela Lei nº 13.344/2016, que tipifica o tráfico de pessoas como:

recrutar, transportar, transferir, comprar, alojar ou acolher pessoa, mediante ameaça, uso da força ou outras formas de coação, rapto, fraude, engano ou abuso de autoridade, situação de vulnerabilidade ou concessão ou recebimento de pagamento ou benefício para obter o consentimento de uma pessoa que tenha autoridade sobre outra para fins de exploração.

No entanto, o conceito técnico-jurídico adotado pela legislação brasileira revela-se exíguo diante da complexidade sociológica e política que envolve o tráfico de pessoas, sobretudo, quando tentamos observar a partir da óptica do recorte de gênero. Esse conceito legal do tráfico de pessoas, por focar predominantemente nas condutas típicas, limita-se a uma compreensão

que acaba desconsiderando as complexidades estruturais que tornam os indivíduos vulneráveis à exploração. Dessa maneira, ignora as múltiplas dimensões que condicionam tal vulnerabilidade das vítimas, como gênero, raça, classe, desigualdade socioeconômica e padrões culturais. Tais fatores não são meros elementos acessórios ou fatores periféricos, mas constituem o núcleo das dinâmicas que alimentam as redes de tráfico humano, especialmente em contextos marcados por desigualdades históricas e violências naturalizadas, como veremos no tópico seguinte.

Em contrapartida, no ponto de vista sociológico, o tráfico de pessoas é o resultado de uma alienação global dos corpos humanos sendo convertidos em mercadoria. Segundo Marx, o processo do chamado Verdinglichung (alemão para sobrecoisificação) ou reitificação, por definição, trata-se de um processo em que uma realidade humana ou social passa por uma transformação, evidencia seu caráter dinâmico e apresenta a fixidez de um ser inanimado, revelando perda de autonomia, e, no caso do ser humano, perda de autoconsciência; coisificação (DICIONÁRIO MICHAELIS). No qual o corpo é segmentado e transformado em objeto de múltiplas formas de lucro: desde a exploração sexual até o trabalho forçado, a servidão, os casamentos forçados, a gravidez coercitiva ou até mesmo a extração de órgãos. O ser humano, nesse contexto, torna-se “totalmente aproveitável”, a dignidade humana é anulada em função da lógica do capital, que transforma vidas em instrumentos de lucro, ignorando suas dimensões subjetivas, éticas e sociais.

5932

Essa análise crítica encontra eco em Jean-Jacques Rousseau, ao denunciar, no *Contrato Social*, a contradição fundamental entre o conceito de escravidão e o de direito:

Estas palavras, escravidão e direito, são contraditórias, excluem-se mutuamente (...) este discurso será igualmente insensato: ‘Faço contigo um contrato, todo ele a teu encargo e todo em meu proveito, que haverei de observar enquanto me aprovares e que tu observarás enquanto me aprovares.’

Rousseau lança luz sobre as relações de poder desiguais - que posteriormente Foucault aprofundaria no conceito de biopoder - e reforça que nenhum contrato que implique a renúncia da liberdade pode ser legítimo. No tráfico de pessoas, esse contrato inexistente e imposto pela violência ou pela necessidade, fundamenta práticas que remontam à escravidão, ainda que sob perspectivas contemporâneas. Michel Foucault aprofundaria essa análise ao evidenciar como as relações de poder operam por meio de mecanismos sutis de dominação. Em sua visão, a “coisificação” do ser humano não depende apenas da força bruta, mas de uma rede de dispositivos sociais, jurídicos e econômicos que naturalizam a exploração, transformando sujeitos em objetos manipuláveis dentro de estruturas institucionais aparentemente legítimas.

O problema da definição conceitual do tráfico de pessoas torna-se ainda mais desafiador quando se considera a fluidez dos contextos. O sentido de "exploração" é moldado segundo as lentes culturais, jurídicas e até religiosas. Ignorar essa complexidade de fatores leva à adoção de políticas públicas e respostas penais que não são sensíveis à realidade das vítimas - especialmente quando são mulheres marginalizadas. Como destaca o Relatório Nacional sobre Tráfico de Pessoas de 2024, "A exploração de pessoas no contexto do tráfico está diretamente relacionada a situações de vulnerabilidade. As vítimas podem apresentar uma condição específica de vulnerabilidade ou múltiplas vulnerabilidades associadas — como, por exemplo, ser mulher, migrante e estar em situação socioeconômica precária."

## **2. BREVE HISTÓRICO E EVOLUÇÃO NORMATIVA DO TRÁFICO DE PESSOAS NO BRASIL**

Evidentemente, o Tráfico de Pessoas é um crime atroz e desumano, que destrói vidas e condenam seres humanos a estarem fadados aos traumas físicos e psicológicos – enquanto e quando sobrevivem – advindos dos mais diversos abusos sofridos. Ademais, avançamos para discorrer sobre uma das práticas penais marcada por substancial afronta aos Princípios Fundamentais manifestos na Constituição Federal, como a Dignidade da Pessoa Humana e a Prevalência dos Direitos Humanos.

5933

É fundamental aprofundar a compreensão do contexto histórico e normativo do tráfico de pessoas para visualizar as camadas socioculturais que repercutem dessa grave situação, marcada por uma longa e complexa trajetória que se estende desde as raízes coloniais brasileiras até a sua adaptação contemporânea aos padrões internacionais, culminando na Lei nº 13.344/2016.

Desde os primórdios da colonização, o ser humano foi mercantilizado, tratado como objeto e meio de obtenção de lucro. Essa visão do indivíduo como "produto rentável" constituiu um elemento central na formação social e econômica do Brasil, conforme destacado por Celso Furtado em sua obra *Formação Econômica do Brasil*. O país foi colocado em xeque como o maior território escravista do hemisfério ocidental, notoriamente pelo tráfico negreiro e a exploração dos povos indígenas. Ao expandir essa perspectiva, percebe-se que, embora todos fossem submetidos ao trabalho forçado, as mulheres frequentemente enfrentavam múltiplas formas de exploração: além da atividade laboral, sofriam a exploração sexual de seus corpos, tanto como objeto de satisfação pessoal do seu "senhor", como também no caso das amas de leite.

A preocupação normativa inicial, em nível internacional, centrou-se no tráfico negreiro, também influenciada por interesses econômicos ingleses como, por exemplo, a ampliação do mercado consumidor. No entanto, o resultado dessa decisão política, no cenário brasileiro, resultou no aumento do tráfico interno. Por fim, no momento em que foi promulgada a abolição da escravatura, não houve preocupação estatal em prol da devida implementação de políticas de socialização e integração para as pessoas libertas, resultando na marginalização e segregação dessas pessoas, que se viram em condições de precariedade análogas às anteriores por falta de melhores alternativas de vida.

Entre o final do século XIX e as primeiras décadas do século XX, o Brasil se destacou, de forma infame, como uma das capitais do tráfico internacional de mulheres brancas na América do Sul. Além disso, uma das primeiras legislações internacionais sobre a matéria foi o "Acordo Internacional para repressão do tráfico de mulheres brancas", seguido por convenções relativas à repressão do tráfico de mulheres e crianças.

Acompanhando as expectativas internacionais, o Brasil tipificou o crime no Código Penal de 1940 (art. 231) inicialmente como "tráfico de mulheres", com foco na prostituição. O cenário jurídico teve uma guinada significativa após a adoção do Protocolo de Palermo - um dos marcos mais importantes na repressão e prevenção ao tráfico de pessoas, que ampliou a definição do crime -, levando à alteração do tipo penal para o democrático "tráfico de pessoas". 5934  
Em 2006, foi instituída a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, uma iniciativa em que, segundo o *Livro do Tráfico de Pessoas* do Ministério Público do Trabalho (MPT):

5934

**Ao tomar esta iniciativa, o país reconhece o tráfico humano como um problema multidimensional que necessita a aplicação de ações articuladas e envolve, pela primeira vez, todos os diferentes atores e agências governamentais que deveriam trabalhar conjuntamente. Porém, o Brasil ficou dois anos sem plano de enfrentamento, entre 2010 e 2012. Apesar desse hiato a sociedade civil não ficou inerte em relação ao tema. Ao contrário, as discussões se qualificaram, articularam-se de tal maneira que várias instituições sociais se uniram para criar o Movimento Contra o Tráfico de Pessoas (MCTP) que à época era formado por cerca de 200 instituições nacionais e internacionais.** (grifo nosso).

Em 2008, foram instalados os Núcleos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (NETPs) em diversos estados, embora persistam dificuldades na consolidação e envio de dados estaduais para a produção dos relatórios da UNODC (Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime) pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública.

Todo esse percurso levou à promulgação da Lei nº 13.344/2016, que buscou introduzir um novo tipo penal mais específico e se adequar completamente ao Protocolo de Palermo. Esta legislação também fortaleceu a Política Nacional de Enfrentamento, assegurando a cooperação

entre os órgãos e incentivando a criação de políticas públicas. Como atualização mais recente, em maio de 2024, foi instaurada a Unidade Nacional de Enfrentamento ao Tráfico Internacional de Pessoas e ao Contrabando de Migrantes, conforme a Portaria PGR/MPF Nº 365, reforçando o compromisso institucional na área.

A trajetória do tráfico de pessoas no Brasil é um fato histórico enraizado na estrutura colonial e escravista do país. É notório que a evolução normativa demonstra um reconhecimento progressivo da gravidade e da multidimensionalidade do problema. Contudo, a persistência de desafios, como a dificuldade na articulação e coleta de dados estruturados pelos NETPs e a necessidade contínua de mobilização social, sublinha que o enfrentamento eficaz do tráfico de pessoas exige não apenas legislação atualizada, mas também o compromisso ininterrupto de implementação de políticas públicas e a fiscalização constante da sociedade civil.

### 3. A LEI Nº 13.344/2016: ESTRUTURAS E CRÍTICAS

Analizando a Lei nº 13.344/2016, é imprescindível que, para o entendimento geral do funcionamento na proteção das vítimas, façamos um detalhamento da legislação, esmiuçando seus direitos, ações e políticas públicas, a conformidade com o Protocolo de Palermo e sua efetividade.

5935

#### 3.1. APRESENTAÇÃO E DETALHAMENTO DA LEI Nº 13.344/2016.

Sobre a Lei nº 13.344, de 6 de outubro de 2016, é de grande repercussão que instituiu no Brasil um novo marco normativo para o enfrentamento ao tráfico de pessoas, por revogar os Artigos 231 e 231-A do Código Penal e inserir o art. 149-A, com a promessa de sistematização e ampliação da proteção às vítimas. Também foi criada a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, com diretrizes para a atuação intersetorial do Estado.

O contexto internacional que influenciou a nova tipificação penal foi a necessidade de adaptação ao Protocolo de Palermo, adotado pela ONU em 2000 e ratificado pelo Brasil em 2004, que foi um marco na definição internacional do tráfico de pessoas. À luz do protocolo, é um dever estabelecer diretrizes para prevenção, repressão e punição desse crime, com ênfase na proteção das vítimas, especialmente mulheres e crianças. A Lei nº 13.344/2016 – ainda que de forma técnica e sistematicamente criticável – buscou incorporar essas diretrizes ao ordenamento jurídico nacional.

Ao que concerne à conceituação do tráfico de pessoas, é o que estabelece o texto legal em seu artigo 149-A do Código Penal, incluído pela Lei nº 13.344/2016:

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 quatro a 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 ou de autoridade, ou de superioridade hierárquica inerente ao exercício de emprego, cargo ou função;

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

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

Entretanto, sob um olhar mais crítico, é possível perceber que apesar da intenção modernizadora, a legislação é considerada por parte da doutrina como deficiente, equivocada e paradoxal. Cesar Roberto Bitencourt é categórico ao apontar que a Lei nº 13.344/2016 “brota” como mais uma norma penal assistemática, que desarmoniza a estrutura sistematizada do Código Penal de 1940. Segundo o autor:

A nova tipificação constante no art. 149-A é mais restrita que as previsões dos arts. 149, 231 e 231-A (estes dois últimos revogados, deixando a descoberto situações que antes eram melhor abrangidas pelos dois dispositivos revogados). Trata-se, com efeito, de uma forma de criminalização imprópria e assistemática. (BITENCOURT, 2016, v. 2, p. 475)

Outro ponto crucial destacado pelo autor é que a nova legislação omitiu importantes causas especiais de aumento de pena previstas nos dispositivos revogados. Os arts. 231 e 231-A previam aumento de metade da pena para crimes cometidos contra menores de 18 anos, pessoas com deficiência mental ou nos casos de uso de violência, grave ameaça ou fraude. Com a nova redação do art. 149-A, essas circunstâncias passaram a autorizar apenas um aumento variável de um terço até metade da pena, o que representa uma graduação menos severa e, portanto, uma redução na gravidade punitiva.

Além disso, a nova legislação não previu a aplicação das majorantes contidas no art. 234-A, como o aumento de metade da pena se do crime resultar gravidez, ou o aumento de um sexto

até metade se o agente transmitir à vítima doença sexualmente transmissível. Essas previsões estavam localizadas no capítulo referente aos crimes contra a dignidade sexual, e não se estendem ao novo capítulo dos crimes contra a liberdade individual, onde o tráfico de pessoas foi inserido.

Essas omissões revelam, segundo Bitencourt, um desconhecimento profundo da estrutura do Código Penal brasileiro que, até então, fora tão bem sistematizado por seu legislador. A mudança de capítulo e a falta de coerência técnica comprometem a eficácia da norma e deixam em aberto agravantes de um crime majoritariamente centrado em fatores de vulnerabilidade, especialmente nas vítimas femininas, reduzindo sua capacidade repressora.

Dante de uma análise do tráfico sob um recorte de gênero, é imprescindível destacar que a proteção às mulheres vítimas de exploração sexual foi enfraquecida com essa mudança. Portanto, ainda que a Lei nº 13.344/2016 tenha representado um avanço ao trazer uma abordagem múltipla e reconhecer diversas formas de tráfico de pessoas, sua estrutura é alvo de críticas técnicas significativas. A ausência de previsões mais robustas e a opção por um capítulo menos apropriado do Código Penal acabam por prejudicar a proteção efetiva de vítimas, especialmente mulheres, e tornam o sistema penal menos eficiente e menos coerente.

### **3.2. O PARADOXO DO CONSENTIMENTO VICIADO, RIGIDEZ E A 5937 INOBSERVÂNCIA DE VULNERABILIDADES**

Durante a análise comparativa entre o antigo artigo responsável por tipificar o crime e o novo, percebe-se a adoção de uma mudança radical em um ponto central que, é capaz de indubitavelmente gerar insegurança jurídica, o consentimento. Antes da alteração, com o artigo 231 e 231-A, o consentimento era irrelevante para definir a caracterização do crime. Nas palavras da desembargadora Mônica Sifuentes:

Não importava se a vítima tivesse consentido, ou se os autores tivessem utilizado de violência, intimidação ou fraude para conseguir os seus fins. Os meios utilizados para a prática do crime somente eram relevantes para se agravar a pena, que era de três a oito anos de reclusão. Se houvesse emprego de violência, grave ameaça ou fraude, a pena de reclusão passava a ser de cinco a doze anos, além da pena correspondente à violência (art. 231, § 2º do Código Penal). Se o objetivo do crime fosse a obtenção de lucro, aplicava-se também a pena de multa (art. 231, § 3º).

Nesse ínterim, ao deslocar o crime do capítulo dos “crimes contra a dignidade sexual” para uma nova configuração penal, passando ao capítulo dos “crimes contra a liberdade individual” promoveu uma alteração topográfica e conceitual sobre o consentimento. Onde antes, havia uma sólida jurisprudência sobre a irrelevância do consentimento para a tipificação do tipo penal – que se consumava com o deslocamento da vítima –, hodiernamente o crime só

é configurado mediante o vício do consentimento por meio de grave ameaça, violência, coação, fraude ou abuso.

Destarte, o consentimento isenta o agente da prática criminosa, a regra é: se não há violação à liberdade, não há crime, salvo se comprovado que a vontade da vítima restou viciada por um dos fatores coercitivos do caput do artigo 149-A. A mudança normativa acarretou a complexidade da colheita e produção da prova e consequentemente a dificuldade na caracterização do crime, além de ser resultado de absolvições – em razão do princípio da retroatividade da lei penal mais benéfica – e configurar *abolitio criminis* em relação à classificação simples do tráfico para exploração sexual prevista na lei revogada.

Como se não bastasse, o tipo penal opera em desencontro com o Protocolo de Palermo no sentido de ser ainda mais rigoroso. O Protocolo estabelece em seu artigo 3º que o consentimento é irrelevante se empregados quaisquer um dos meios, *in verbis*:

à ameaça ou uso da força ou a outras formas de coação, ao rapto, à fraude, ao engano, ao abuso de autoridade ou à situação de vulnerabilidade ou à entrega ou aceitação de pagamentos ou benefícios para obter o consentimento de uma pessoa que tenha autoridade sobre outra para fins de exploração. (BRASIL, 2004)

Na legislação brasileira, é excluído o vício do consentimento por meio do proveito de uma pessoa em situação de vulnerabilidade (social, econômica, psicológica), mesmo sem ameaça ou violência explícita, que é um fator presente na caracterização da maioria das vítimas. A Lei falha em compreender a intrínseca ligação entre a vulnerabilidade e o consentimento, nas palavras da especialista Eliana Carneiro, que define essa dinâmica de forma incisiva:

[...] não é possível, pois, falar em consentimento válido de vulnerável, na exata circunstância pessoal em que se encontra, não tem outra escolha de sobrevivência melhor, senão a proposta do traficante, ainda que aparentemente abusiva para a percepção do outro.. (CARNEIRO, 2019)

Também, é esquecido pelo legislador que está determinado no mesmo artigo do Protocolo a salvaguarda as crianças e adolescentes (menores de 18 anos), não atingindo a estes a relevância do consentimento. No cenário brasileiro, seria esperado que, diante da vulnerabilidade de crianças e adolescentes, esse vício fosse presumido, invertendo o ônus da prova para o autor do crime, porém destes também é exigido a prova do vício no consentimento para configuração no crime, inserindo a condição de vítima menor apenas como uma causa de aumento de pena (§ 1º, inciso II).

### 3.3. DIREITOS DAS VÍTIMAS E POLÍTICAS PÚBLICAS PREVISTAS NA LEI.

A Lei nº 13.344/2016 não apenas reformulou o conceito de tráfico de pessoas no ordenamento jurídico brasileiro, mas também inseriu a adoção do tripé essencial apresentado pelo Protocolo de Palermo, caracterizado na prevenção, repressão e assistência às vítimas, estabelecendo diretrizes para assegurar os direitos das vítimas. Essa abordagem tripartida é também defendida por Mônica Sifuentes, Desembargadora do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, que destaca que o diploma legal nacional segue, ao menos em tese, essa lógica internacional. Ainda que haja críticas sobre a técnica legislativa e lacunas normativas, é importante observar os inéditos avanços institucionais e legais promovidos com o intuito de proteger e reintegrar as vítimas do tráfico, especialmente no que tange às mulheres, que são frequentemente aliciadas para fins de exploração sexual.

O texto legal, no capítulo IV da Lei nº 13.344/2016, em seu artigo 6º, prevê medidas destinadas às vítimas de tráfico de pessoas, com direito à assistência integral. Destacam-se o acolhimento e abrigo provisório, assistência jurídica, apoio à saúde física, psicológica e social, bem como reinserção social e laboral, a preservação da identidade e da imagem da vítima. A legislação determina que o atendimento deve ser realizado de forma humanizada, com respeito à dignidade, autonomia e às especificidades de gênero, idade e situação de vulnerabilidade, tal previsão legal representa um significativo avanço em prol da normalização do cuidado com as vítimas.

5939

Ainda, observamos que a referida lei estabelece em seu art. 5º, que a repressão se dará por meio de cooperação entre órgãos do sistema de justiça e segurança, nacionais e estrangeiros (I), e a formação de equipes conjuntas de investigação (III), o que é fundamental mediante a transnacionalidade do crime. Outro ponto de relevância é o cuidado do legislador em trazer mecanismos de celeridade ao processo de investigação: O artigo 11, que altera o artigo 13 do Código Penal permite que “o membro do Ministério Público ou o delegado de polícia poderá requisitar, de quaisquer órgãos do poder público ou de empresas da iniciativa privada, dados e informações cadastrais da vítima ou de suspeitos.”. Como aponta Sifuentes, tal medida visa tornar a investigação mais ágil e efetiva, superando a lentidão típica de casos envolvendo redes criminosas complexas.

Todavia, apesar de copiosos avanços normativos, como destaca Sifuentes sobre a lei do tráfico de pessoas, “embora preveja várias formas de proteção às vítimas do tráfico, não traz uma linha sequer sobre qual será o órgão responsável pela sua execução, nem tampouco cuida da destinação de recursos orçamentários para essa finalidade”. Ainda, a autora indaga sobre o fato de “Poderia ao menos ter criado um Fundo, destinado a custear as medidas protetivas, formado pelos valores arrecadados com os bens apreendidos em razão de serem produto ou

proveito do crime de tráfico de pessoas (art. 8º), tal como acontece no tráfico de drogas" (SIFUENTES, 2019, p.42). Dessa maneira, a ausência de planejamento orçamentário e de estrutura institucional clara, faz-se pensar que a distância entre o que é previsto na legislação e o que se verifica na prática evidencia desafios consideráveis na implementação efetiva das medidas necessárias de proteção às vítimas.

#### 4. EFETIVIDADE À LUZ DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL Nº 5

O Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 5 (ODS 5), parte da Agenda 2030 da ONU em que o Brasil é signatário, visa alcançar a igualdade de gênero. O enfrentamento ao tráfico de mulheres para exploração sexual - crime com forte conotação de gênero -, está intrinsecamente ligado à Meta 5.2 "Eliminar todas as formas de violência contra todas as mulheres e meninas nas esferas públicas e privadas, incluindo o tráfico e exploração sexual e de outros tipos.".

##### 4.1. A FRAGILIDADE DOS DADOS E A INVIALIZAÇÃO DAS MULHERES NO TRÁFICO DE PESSOAS

A dispersão e fragmentação dos dados oficiais sobre tráfico de pessoas representa um desafio à análise, ao passo que cria lacunas para a real conclusão sobre a efetividade das políticas garantidas pela Lei em destaque. A construção confusa, desestruturada e despadronizada das informações, marcada pela mudança na forma de apresentação dos resultados de pesquisa entre relatórios (publicados a cada 3 anos, exceto o de 2024) produzidos pela mesma instituição, prejudica a transparência e a confiabilidade dos dados.

Ao comparar os dados dos relatórios oficiais da UNODC, no Relatório Nacional sobre Tráfico de Pessoas de 2014 a 2016, onde costumava ser feita a divisão da modalidade sob uma perspectiva de gênero, revelando mulheres como maioria das vítimas para fins de exploração sexual (cerca de 65%), enquanto homens representavam 1,02%. Todavia, a informação presente no Relatório Nacional sobre Tráfico de Pessoas de 2021 a 2023 não estabelece divisão da modalidade de exploração por gênero e, com números gerais referentes a todos os tipos de exploração, demonstra um resultado contrário, apresentando os homens como maior percentual de vítimas.

No Relatório Nacional sobre Tráfico de Pessoas de 2024, também não julgou pertinente a separação por identidade pessoal no aspecto dos tipos de exploração, dificultando a análise de uma perspectiva da transversalidade de gênero. De toda forma, os resultados juntando os dados enviados pelas seguintes instituições: Polícia Federal, Defensoria Pública da União, Assistência

Social, Ministério da Saúde e Disque 100 (integrado ao Disque 180), apresentaram 50,22% de vítimas do sexo masculino e 45,69% de vítimas do sexo feminino, 4,09% não foram identificados.

Outrora, de acordo com o último Relatório Global sobre Tráfico de Pessoas 2020 do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime, dos principais fatores de vulnerabilidade ao tráfico de pessoas as dificuldades econômicas respondem por 51% dos casos identificados. Segundo o mesmo relatório, 50% das vítimas identificadas foram traficadas para fins de exploração sexual e 38% para fins de exploração laboral (UNODC, 2020). O Livro de Tráfico de Pessoas do Ministério Público do Trabalho de 2021 compila e analisa dados da OIT (Organização Internacional do Trabalho), em que transparece que 99% das vítimas de exploração sexual são do sexo feminino.

À priori, ao analisar dados, entramos em um tópico sensível, uma vez que, como indicado anteriormente, a compilação dos dados analisados não são de fato estruturados e compilados de maneira padronizada, além de que, é decerto que a subnotificação é uma característica marcante do tipo penal abordado no presente trabalho. Não obstante, os números apresentados a níveis mundiais divergem dos apresentados nos relatórios a nível Brasil.

Essa ausência de recorte é particularmente problemática em um país onde, historicamente, os corpos das mulheres são objetificados e vulnerabilizados, e onde persistem estruturas patriarcais que impactam diretamente a autonomia financeira, a mobilidade e as oportunidades socioeconômicas. No cenário global, as mulheres continuam sendo reconhecidas como as principais vítimas de tráfico para fins de exploração sexual. Contudo, os relatórios brasileiros mais recentes apresentam resultados que divergem dessa tendência mundial, sugerindo não uma mudança real no perfil das vítimas, mas sim falhas na identificação, registro e investigação da exploração sexual feminina.

5941

A discrepância entre os dados nacionais e internacionais, portanto, não indica uma redução da vitimização feminina, mas revela lacunas de atuação estatal em áreas específicas, especialmente no enfrentamento do tráfico com conotação de gênero. Essa omissão produz um efeito direto no cumprimento da Meta 5.2 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, comprometendo o compromisso assumido pelo Brasil de eliminar todas as formas de violência contra mulheres e meninas, incluindo o tráfico e a exploração sexual.

#### 4.2. CRÍTICAS À APLICABILIDADE DA LEI Nº 13.344/2016 EM CONSONÂNCIA COM A META 5.2

A partir da análise documental, podemos notar que as principais críticas relacionadas à Lei em destaque são a respeito das falhas de concepção do tipo penal, da instabilidade legislativa e a ausência de um mecanismo financeiro para a assistência às vítimas. Assim, embora a normativa tenha surgido como uma resposta soberana aos compromissos internacionais incumbidos ao Brasil no combate ao tráfico de pessoas, na prática, opera como um obstáculo estrutural que impacta exponencialmente o cumprimento do Protocolo de Palermo e da meta estabelecida pela Agenda 30.

Apesar dos avanços formais, como mecanismos expressamente previstos de cooperação entre órgãos de justiça e segurança, a formação de equipes conjuntas (art. 5º), as louváveis medidas assecuratórias (art. 11) e a inserção no rol de crimes equiparados aos hediondos (art. 12), há falhas estruturais na formulação da devida efetividade na proteção. De acordo com Mônica Sifuentes, a sucessão de reformas na alteração do tipo penal falha em estabelecer uma política criminal de Estado e causa instabilidade na interpretação pelos tribunais, enfraquecendo a persecução penal. As consequências dessa insegurança jurídica não apenas dificulta a condenação dos traficantes, mas também gera um efeito inibidor sobre a denúncia e a investigação, uma vez que recursos processuais tendem a ser menos investidos em casos com desfechos legais incertos.

5942

Ainda, ao estabelecer a redação do artigo 149-A focando em verbos como “agenciar, aliciar, recrutar”, descura do elemento essencial definidor do crime: o tráfego, a movimentação da vítima. Dessa maneira, em termos de técnica as redações anteriores superam a atual por vincular o ato ao seu núcleo conceitual. Continuamente, com a nova legislação, em certas condições, uma pessoa condenada pelo crime de tráfico de pessoas pode receber uma punição menos danosa do que outra encontrada com uma nota falsa de R\$ 10,00 (dez reais), cuja pena mínima é de três anos de reclusão e não prevê formas privilegiadas (SIFUENTES, 2019).

De seguida, como posto anteriormente, a normativa falhou com a designação dos meios necessários à execução das medidas de proteção e assistência de apoio às vítimas. Tal lacuna de financiamento compromete a oferta de serviços essenciais como abrigo seguro, apoio psicossocial, assistência jurídica e programas de reintegração socioeconômica, precarizando a recuperação das sobreviventes e aumentando o risco de revitimização, convergindo para a ampliação da vulnerabilidade e perpetuando o ciclo de exploração que a Meta 5.2 visa romper.

As pontuais falhas estruturais identificadas na Lei nº 13.344/2016 tem impacto direto no cumprimento da Meta 5.2 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Um ato normativo

que apresenta brechas na repressão criminal e sem mecanismos claros de financiamento para proteção de vítimas é, por definição, insuficiente para “eliminar todas as formas de violência (...) incluindo o tráfico” de mulheres e meninas, que são desproporcionalmente afetadas por este crime.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O tráfico de pessoas no Brasil é um fenômeno estrutural, profundamente ligado a desigualdades históricas e sociais que afetam principalmente as mulheres. Embora a lei 13.344/2016 represente um avanço importante ao prever medidas de prevenção, repressão e proteção às vítimas, sua aplicação ainda apresenta falhas significativas como ausência de políticas públicas.

A análise mostra que o tráfico permanece sustentado por vulnerabilidades de gênero, pobreza e violência, contrariando os objetivos da Meta 5.2 do ODS 5, que busca eliminar todas as formas de violência contra mulheres e meninas. Assim, a legislação, sozinha, não é suficiente. O enfrentamento efetivo exige políticas intersetoriais, fortalecimento da rede de proteção e adoção de uma abordagem sensível às desigualdades que tornam mulheres mais expostas ao tráfico e à exploração.

Apesar de representar um avanço normativo, a Lei nº 13.344/2016 não tem sido suficiente para garantir o cumprimento da Meta 5.2 dos ODS, sobretudo no que diz respeito à proteção de mulheres e meninas contra o tráfico e a exploração sexual. A falta de dados confiáveis, a inconsistência na classificação das vítimas e a despadronização das informações impedem a avaliação real da efetividade da lei e mascaram a vulnerabilidade específica das mulheres.

Além disso, lacunas estruturais - como instabilidade legislativa, problemas na definição dos crimes e ausência de financiamento para políticas de assistência - comprometem a implementação concreta das diretrizes internacionais e nacionais de enfrentamento ao tráfico.

Assim, conclui-se que o Brasil ainda não cumpre plenamente seus compromissos com a prevenção, repressão e assistência às vítimas do tráfico de pessoas, sendo necessária uma atuação estatal mais coordenada, transparente e alinhada às normas internacionais, para que a legislação produza resultados efetivos e contribua, de fato, para a eliminação da violência de gênero prevista no ODS 5.2.

## REFERÊNCIAS

- BITENCOURT, Cezar Roberto. *Tratado de direito penal: parte especial*. 16. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2016. v. 2.

2. BRASIL. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. Diário Oficial da União, [Rio de Janeiro], 31 dez. 1940. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del2848compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm). Acesso em: 03 de outubro de 2025.
3. BRASIL. Decreto nº 5.017, de 23 de abril de 2004. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 abr. 2004. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/d5017.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5017.htm). Acesso em: 27 de outubro de 2025.
4. BRASIL. Lei nº 13.344, de 6 de outubro de 2016. Dispõe sobre prevenção e repressão ao tráfico interno e internacional de pessoas e sobre medidas de atenção às vítimas; altera a Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), e o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); e revoga dispositivos do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal). Diário Oficial da União, Brasília, DF, 7 out. 2016. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/l13344.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13344.htm). Acesso em: 03 de outubro de 2025.
5. BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Relatório Nacional sobre Tráfico de Pessoas: Dados 2014 a 2016. Brasília, DF: MJSP; UNODC, 2017. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-protacao/trafico-de-pessoas/Dados%20e%20estatisticas/relatorios-anteriores/relatorio-de-dados.pdf>. Acesso em: 28 de outubro de 2025.
6. BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Relatório Nacional sobre Tráfico de Pessoas: Dados 2021 a 2023. Brasília, DF: MJSP; UNODC, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-protacao/trafico-de-pessoas/relatorio-nacional-trafico-de-pessoas-oficial.pdf>. Acesso em: 30 de outubro de 2025. 5944
7. BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Relatório Nacional sobre Tráfico de Pessoas: Dados de 2024. Brasília, DF: MJSP; UNODC, 2024. Disponível em: [https://drive.google.com/file/d/1bi7SLUXzkYTKDeGXGo6YKKR6ixz\\_7PdA/view](https://drive.google.com/file/d/1bi7SLUXzkYTKDeGXGo6YKKR6ixz_7PdA/view). Acesso em: 31 de outubro de 2025.
8. CARNEIRO, Eliana. A vulnerabilidade humana como elemento de relevante olhar social para o combate ao tráfico de pessoas e acolhimento das vítimas. In: Revista do Tribunal Regional Federal da 3ª Região, Edição Especial – jul. 2019, p. 9-28, p. 17.
9. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). Justiça do Trabalho reforça combate à exploração sexual e ao tráfico de mulheres e crianças. Portal CNJ, 25 set. 2023. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/justica-do-trabalho-reforca-combate-a-exploracao-sexual-e-ao-trafico-de-mulheres-e-criancas/>. Acesso em: 28 de outubro de 2025.
10. DICIONÁRIO MICHAELIS. São Paulo: Editora Melhoramentos, [20--?]. Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/>. Acesso em: 28 de outubro de 2025.
11. FREIRE, Sarah Maria Veloso; FERREIRA, Patrícia Caldas Meneses P. O tráfico internacional de pessoas no contexto da globalização e a necessidade de cooperação internacional. *Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região* (R. TRF1), Brasília, DF, v. 29, n. 3/4, p. [Páginas do artigo], mar./abr. 2017. Disponível em:

<https://bdjur.stj.jus.br/server/api/core/bitstreams/7ae4841e-b3b6-4a39-8b43-59aaab027ba9/content>. Acesso em: 21 de outubro de 2025.

12. FURTADO, Celso. Formação econômica do Brasil. 34. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

13. ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO; WALK FREE; ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES. Estimativas globais da escravatura moderna: trabalho forçado e casamento forçado. Genebra: OIT; Walk Free; OIM, 2024. 136 p. Disponível em: <https://www.ilo.org/sites/default/files/2025-04/Estimativas-Globais-Escravatura-Moderna-2024.pdf>. Acesso em: 04 de outubro de 2025.

14. ROUSSEAU, Jean-Jacques. O Contrato Social. Tradução de Lourdes Santos Machado. São Paulo: Abril Cultural, 1973.

15. SANTOS, Cristiano Faria dos. A coisificação do corpo em M. Foucault. In: INSTITUTO SANTA CRUZ. [S.l.], 29 ago. 2013. Disponível em: <https://institutosantacruz.wordpress.com/2013/08/29/a-coisificacao-do-corpo-em-m-foucault/>. Acesso em: 05 de outubro de 2025.

16. SIFUENTES, Mônica. Críticas à Lei n. 13.344/2016: tráfico de pessoas. *Revista do Centro de Estudos Judicários (Revista CEJ)*, Brasília, DF, ano 23, n. 78, p. 40-48, jul./dez. 2019. Disponível em: <https://revistacej.cjf.jus.br/cej/index.php/revcej/article/view/2531/2397>. Acesso em: 05 de outubro de 2025.

17. SILVA, Ronaldo Alves Marinho da; MATTOS, Fernanda Caroline Alves de. Tráfico de Pessoas: Uma Análise da Lei N. 13.344/2016 à Luz dos Direitos Humanos. *Revista Direitos Humanos & Democracia*, Ijuí, RS, v. 7, n. 14, p. 187-200, jul./dez. 2019. Disponível em: <https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/direitoshumanosdemocracia>. Acesso em: 20 de outubro de 2025. doi: <http://dx.doi.org/10.21527/2317-5389.2019.14.187-200>.

5945

18. TRÁFICO de pessoas: uma visão plural do tema. Organização de Augusto Grieco Sant'Anna Meirinho et al. Brasília: Ministério Público do Trabalho, Conaete, 2021. 802 p. Disponível em: [https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Conatetrap/Materiais\\_de\\_Apoio/Livro\\_Trafico\\_de\\_Pessoas.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Conatetrap/Materiais_de_Apoio/Livro_Trafico_de_Pessoas.pdf). Acesso em: 03 de outubro de 2025.