

REVISTA

do TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 3ª REGIÃO

EDIÇÃO ESPECIAL - 30 DE JULHO DE 2019 - ISSN 1982-1506



EDIÇÃO ESPECIAL

Enfrentamento ao tráfico de pessoas

Ações do CNJ no enfrentamento ao tráfico de pessoas



Ronald Krüger Rodor

Juiz Federal na Seção Judiciária do Espírito Santo. Mestrando em Direito do Programa de Pós-Graduação em Direito Processual da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES). Membro do Comitê Nacional Judicial do Fórum Nacional do Poder Judiciário para Monitoramento e Efetividade das Demandas Relacionadas à Exploração do Trabalho em Condições Análogas à de Escravo e ao Tráfico de Pessoas (FONTET) do Conselho Nacional de Justiça.

RESUMO: O presente artigo visa descrever as iniciativas desenvolvidas pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), com o fim de monitorar a tramitação das ações que, no âmbito do Judiciário brasileiro, tratam do tráfico de pessoas, propondo, se for o caso, meios para lhes dar maior celeridade, assim como contribuir para maior efetividade das decisões judiciais nelas proferidas.

PALAVRAS-CHAVE: Tráfico de pessoas. Ações judiciais. Conselho Nacional de Justiça.

ABSTRACT: The present article aims to describe the initiatives developed by National Justice Council to monitor the progress of lawsuits, in Brazilian Justice, on human trafficking, by proposing ways to give to speed up, as well as to contribute for greater effectiveness of judicial decisions on this issue.

KEYWORDS: Trafficking in persons. Lawsuits. National Council of Justice.

SUMÁRIO: 1. Introdução 2. Noção moderna de tráfico de pessoas e as ações governamentais que visam sua repressão. 3. As dificuldades enfrentadas pelo Judiciário brasileiro no processamento e julgamento das causas que tratam do tráfico de pessoas. 4. Criação do FONTET no âmbito do CNJ e medidas tomadas pelo órgão visando contribuir para o combate ao tráfico de pessoas. 5. Conclusões. Referências.

1. Introdução

Do ponto de vista histórico, o Brasil já se viu na triste condição de um dos maiores destinatários mundiais de pessoas traficadas. Com efeito, durante o auge da escravidão negra, no século XIX, estima-se que para cá haviam aportado, até 1850, cerca de 4 milhões de pessoas traficadas, destinadas ao trabalho escravo.¹

Interessante notar que, como adverte Sidney Chalhoub,² uma boa parte desse contingente, mais de um milhão de pessoas, entrou apenas no período de 1826-1850, período no qual, durante a maior parte do tempo, já existia legislação no Brasil que, embora não extinguisse a escravidão, procurava reprimir o tráfico de pessoas para tal finalidade.³

Esse singelo exemplo nos mostra como sempre foi difícil o combate ao tráfico de pessoas. No caso específico dos tempos da escravidão negra, a pirataria só foi reprimida com efetividade após uma segunda legislação, aprovada no ano de 1850,⁴ provocando, em contrapartida, o aumento exponencial do tráfico interno, entre as províncias do Império brasileiro, notadamente daquelas situadas no Norte e Nordeste para as do Sudeste, onde crescia a importância da lavoura cafeeira.⁵

Neste primeiro quartel do século XXI, o tráfico de pessoas se apresenta diversificado, assim como são vários os perfis das pessoas traficadas. Continua sendo intenso o tráfico para fins de trabalho escravo, valendo mencionar que a noção deste último é mais ampla que a existente em legislações pretéritas, abrangendo também o chamado trabalho degradante. Por outro lado, o tráfico para fins de exploração sexual sofreu um grande aumento, existindo também enorme preocupação com o nefando tráfico de pessoas para venda de órgãos humanos e o aparentemente mais sutil, mas não menos preocupante, tráfico de crianças para fins de adoção irregular.

Para todas essas hipóteses, o Brasil conta com legislação punitiva já aprovada e em vigor há muitos anos. Não obstante, acompanhar as ações que se desenrolam no âmbito do Judiciário brasileiro, envolvendo o tema em análise, revelou-se uma tarefa hercúlea, tendo sido constatada a quase que completa ausência de dados catalogados sobre a prestação jurisdicional e sua efetividade, a falta de interação e comunicação entre os órgãos da Justiça e desses com outras instituições, além da inexistência de metas e diretrizes a serem alcançadas pelas respectivas unidades jurisdicionais, fazendo com que as ações envolvendo tráfico de pessoas não contem com a priorização e agilidade em sua tramitação que seria de se esperar.

Como enfatizado por Oscar Vilhena Vieira, em trabalho desenvolvido pela Secretaria Nacional de Justiça (SNJ),⁶ o Brasil é, ao mesmo tempo, exportador e importador de pes-

1 CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 24. ed. atual. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2018, p. 52.

2 CHALHOUB, Sidney. *A força da escravidão: ilegalidade e costume no Brasil oitocentista*. São Paulo: Schwarcz, 2012, p. 35.

3 Trata-se da Lei de 7 de novembro de 1831, denominada "Lei Feijó", aprovada na linha dos entendimentos com a Inglaterra sobre a erradicação do tráfico negreiro, iniciada com o tratado firmado em 1826, e que, por sua total ineficácia, gerou a expressão "lei para inglês ver".

4 Lei "Eusébio de Queiróz" (Lei nº 581, de 4/9/1850).

5 PINSKY, Jaime. *A escravidão no Brasil: as razões da escravidão; sexualidade e vida cotidiana, as formas de resistência*. 21. ed. São Paulo: Contexto, 2010, p. 23.

6 VIEIRA, Oscar Vilhena. Prefácio. In: BRASIL. SNJ. *Tráfico de pessoas: uma abordagem para os direitos humanos*. Brasília: Ministério da Justiça, 2013, p. 12.

soas em situação de tráfico humano, sendo inúmeros os desafios para superar essa chaga, desde mudanças legislativas, passando pelo fortalecimento institucional e pela necessidade de apoiar e assegurar a sustentabilidade de organizações da sociedade voltadas à proteção dos grupos mais vulneráveis.

Embora já existam vários diagnósticos, tanto em nível nacional como em nível mundial, sobre o problema em si, inclusive com ações integradas de prevenção e repressão à prática, faltava, especificamente em relação ao Judiciário brasileiro, o conhecimento sobre como o tema vem sendo enfrentado no âmbito de sua competência, bem assim o nível de efetividade de suas decisões. Para essa finalidade, o CNJ tem procurado, por meio do Fórum Nacional do Poder Judiciário para Monitoramento e Efetividade das Demandas Relacionadas à Exploração do Trabalho em Condições Análogas à de Escravo e ao Tráfico de Pessoas (FONTET), compreender a dimensão dos desafios postos aos juízes, estudando, sugerindo e recomendando práticas, bem como encaminhando propostas a diversos atores, inclusive para a melhor normatização da matéria.

2. Noção moderna do tráfico de pessoas e as ações governamentais que visam sua repressão

A referência conceitual e legal para o tráfico de pessoas, atualmente, é aquela existente e prevista no *Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas Contra o Crime Organizado Transacional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição ao Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças*, adotada pela Resolução nº 55/25 da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), em vigor internacional desde 29 de setembro de 2003. Trata-se de uma norma complementar à *Convenção de Palermo*, de 15 de novembro de 2000, seguindo-se a ele o *Protocolo Relativo ao Combate ao Tráfico de Migrantes por Via Terrestre, Marítima e Aérea*, em vigor desde 28 de janeiro de 2004.

O Protocolo Adicional foi aprovado no Brasil pelo Decreto Legislativo nº 231, de 29 de maio de 2003, tendo o Governo brasileiro depositado seu instrumento de ratificação em 29 de janeiro de 2004, com a publicação, em 12 de março de 2004, do Decreto nº 5.017, contendo o texto, em anexo, da norma internacional, já devidamente internalizada em nosso ordenamento jurídico.

O tráfico de pessoas é definido no Protocolo Adicional em seu art. 3º, letra *a*, como:

[...] o recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou acolhimento de pessoas, recorrendo à ameaça ou uso da força ou a outras formas de coação, ao rapto, à fraude, ao engano, ao abuso de autoridade ou à situação de vulnerabilidade ou à entrega ou aceitação de pagamentos ou benefícios para obter o consentimento de uma pessoa que tenha autoridade sobre outra para fins de exploração.

E arremata esclarecendo que:

[...] a exploração incluirá, no mínimo, a exploração da prostituição de outrem ou outras formas de exploração sexual, o trabalho ou serviços forçados, escravatura ou práticas similares à escravatura, a servidão ou a remoção de órgãos.

A aparente limitação final do conceito, em relação aos menores de idade, é compensada pela regra da alínea *c* do mesmo artigo 3º, que considera tráfico de pessoas qualquer forma de recrutamento, alojamento, transferência ou acolhimento de crianças, assim entendida qualquer pessoa com idade inferior a dezoito anos (alínea *d*), ainda que não utilizados os meios descritos na alínea *a*, possibilitando o enquadramento no conceito inicial das chamadas adoções irregulares.

Outra regra importante é a que desconsidera como legítima excludente do ilícito o consentimento dado pela vítima (alínea *b* do art. 3º), argumento comumente levantado pelas defesas de pessoas acusadas de tráfico de mulheres para fins de exploração sexual como sendo justificante da prática criminosa.

Assim, o conceito do Protocolo é amplo, indo muito além da exploração sexual e para fins de trabalho escravo, abrangendo até mesmo o tráfico de órgãos, visto que o chamado “mercado de estruturas humanas”, como advertiu Volnei Garrafa,⁷ embora fosse apenas mencionado, há alguns anos, em obras de ficção, alcança atualmente dimensões concretas e preocupantes no contexto mundial.

No âmbito da legislação nacional, a Lei nº 13.344, de 6 de outubro de 2016, trouxe importantes regras sobre a prevenção e o combate ao tráfico de pessoas, inclusive uniformizando a fragmentada legislação penal existente sobre o tema, colocando todas as formas de tráfico de pessoas, previstas no Protocolo Adicional, num único tipo penal, o atual artigo 149-A do Código Penal.

A novel legislação prevê, como medida de prevenção, a implementação de medidas intersetoriais e integradas de diversas áreas, incluindo justiça e direitos humanos (art. 4º, I). Como medida de repressão existe, dentre outras, a previsão da cooperação entre os órgãos do sistema de justiça e segurança, nacionais e estrangeiros (art. 5º, I). Foi estabelecida, também, uma medida assecuratória específica nas infrações penais de tráfico de pessoas (art. 8º), além de se incluir dois novos artigos ao Código de Processo Penal para garantir maiores poderes aos órgãos de persecução penal no que tange à requisição de informações e dados cadastrais de vítimas ou de suspeitos (art. 13-A) e para solicitar judicialmente que empresas prestadoras de serviços de telecomunicações e/ou telemática que disponibilizem imediatamente os meios técnicos adequados que permitam a localização das vítimas ou de suspeitos de delitos em curso (art. 13-B).

Muito antes dessas novas disposições legais e para além do mero estabelecimento de mais regras, a par das já existentes no ordenamento jurídico, algumas ações concretas foram implantadas no âmbito nacional. O Decreto nº 5.948, de 26 de outubro de 2006, com efeito, já havia criado a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, instituindo um Grupo de Trabalho que deveria elaborar o Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (PNETP). O I PNETP foi divulgado pela SNJ, vinculada ao Ministério da Justiça, em 2008, possuindo três eixos de atuação; o primeiro, de prevenção ao tráfico de pessoas; o segundo, de atenção às vítimas; e o terceiro, de repressão ao tráfico de pessoas e responsabilização de seus autores.

Em 2013, por sua vez, foi editado o Decreto nº 7.901, com a instituição da Coordenação Tripartite da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, além da criação

7 GARRAFA, Volnei. O mercado de estruturas humanas - *a soft human market*. *Bioética*, Brasília/DF, v. 1, n. 2, 1993.

do Comitê Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (CONATRAP). Em obediência à previsão existente no artigo 3º desse último decreto, foi divulgado o II PNETP, aprovado pela Portaria Interministerial nº 634/2013, estabelecendo cinco linhas operativas, a saber: (1) aperfeiçoamento do marco regulatório para fortalecer o enfrentamento ao tráfico de pessoas; (2) integração e fortalecimento das políticas públicas, redes de atendimento, organizações para prestação de serviços necessários ao enfrentamento ao tráfico de pessoas; (3) capacitação para o enfrentamento ao tráfico de pessoas; (4) produção, gestão e disseminação de informação e conhecimento sobre tráfico de pessoas; e (5) campanhas e mobilização para o enfrentamento ao tráfico de pessoas. Cada uma dessas linhas operativas tinha diversas metas a serem alcançadas, havendo a previsão de quais seriam os órgãos executores de cada uma delas.

Bem mais elaborado e detalhado que o primeiro plano, o II PNETP esbarrou, como é comum no Brasil, com as dificuldades práticas no atingimento das metas, seja pela deficiência na organização e gestão dos recursos, seja pela ausência destes. No 8º Relatório de Monitoramento do II PNETP, divulgado em 2016, foi esclarecido que das 115 metas do Plano, apenas 62 haviam sido iniciadas, e somente 22 foram concluídas com êxito.

Em 2018, por fim, foi divulgado o III PNETP, conforme Decreto nº 9.440, contendo seis eixos temáticos, a saber: (1) gestão da política; (2) gestão da informação; (3) capacitação; (4) responsabilização; (5) assistência à vítima; (6) prevenção e conscientização pública. Cada eixo contém diferentes metas, com a previsão de execução em quatro anos, sob a condução da Coordenação Tripartite criada pelo Decreto nº 7.901/2013.

Deve ser lembrado que o Ministério da Justiça e Segurança Pública mantém diversas ações vinculadas ao tema, conglobadamente denominadas de “Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas”, dentre elas ações de capacitação e formação, incluindo projetos pedagógicos com diretrizes, objetivos, metodologia, estratégias de implementação e sistemas de avaliação, em diferentes eixos de atuação. Interessante e importante iniciativa é a que dispõe especificamente sobre o enfrentamento do tráfico de pessoas em regiões de fronteira, dentro da Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (ENAFRON). Em 2013, ano de lançamento desse programa, foram realizadas diversas ações na fronteira seca Brasil-Bolívia, devendo ser lembrado que deste último país tem chegado contingente considerável de pessoas para trabalho em condições degradantes com destino a grandes centros urbanos, o que tem modificado a percepção tradicional do trabalho escravo como restrito aos rincões mais distantes do país, exclusivamente em zonas rurais.

Os resultados da pesquisa ENAFRON (Ministério da Justiça, 2013), indicavam que as pessoas traficadas para fins de exploração sexual eram em sua maioria mulheres, crianças e adolescentes, quase sempre oriundas de classes populares, com baixa escolaridade, que habitam espaços urbanos periféricos com carência de saneamento e transporte. Ainda conforme o relatório, pessoas traficadas do sexo masculino são mais comumente identificadas na modalidade trabalho escravo/trabalho forçado, segundo o Relatório Global do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC), embora crescente o tráfico de mulheres para trabalho na indústria têxtil e servidão doméstica.⁸ O relatório contém um importante diagnóstico para o combate ao tráfico de pessoas, apontando rotas e fluxos em que ele ocorre.

8 UNODC. *Relatório nacional sobre o tráfico de pessoas: consolidação dos dados de 2005 a 2011*, p. 93. Disponível em: <https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/noticias/2013/04/2013-04-08_Publicacao_diagnostico_ETP.pdf>. Acesso em: 20 maio 2019.

Um capítulo à parte é o referente ao tráfico de pessoas para fins de trabalho escravo ou degradante. Como o Brasil conta com instituições públicas especializadas para atuação na área do trabalho (Justiça do Trabalho, Ministério Público do Trabalho e, até há pouco, Ministério do Trabalho e Emprego), muitas ações referentes ao tráfico de pessoas são deflagradas por conta da existência do trabalho degradante, combatendo, na medida do possível, o resultado final do tráfico, que é a exploração do trabalhador. Claro que nem todo trabalho degradante decorre de um tráfico anterior dos trabalhadores explorados, mas pode-se dizer que estes últimos são, em sua maioria, vítimas anteriores de alguma modalidade de tráfico de pessoas. As boas iniciativas e resultados da atuação dos órgãos de fiscalização trabalhista poderiam, por evidente, ser melhor aproveitadas se houvesse uma maior interação com outros setores do Poder Público, em especial os órgãos de segurança pública e de persecução responsáveis pelo combate ao tráfico de pessoas no plano criminal (Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal e Ministério Público Federal).

Independentemente disso, merecem destaque os resultados das ações de fiscalização na área do trabalho escravo, conforme dados do Observatório Digital do Trabalho Escravo no Brasil, mantido pelo Ministério Público do Trabalho (MPT), que informa o resgate de 45.028 trabalhadores explorados no período de 2003 a 2018.⁹

De qualquer modo, temos que o combate ao tráfico de pessoas somente será considerado exitoso se houver, para as vítimas, na esteira do que foi defendido por Daniela Muscari Scacchetti em trabalho divulgado pela SNJ,¹⁰ não só a compensação financeira, mas também a restituição, entendida como a restauração da situação anterior à violação, restabelecendo-se os direitos de liberdade, identidade e propriedade; a reabilitação, compreendendo a assistência jurídica, social, médica e psicológica; a satisfação, constituindo-se de forma de reparação diversa da financeira, mediante a obrigação do Estado de investigar, processar e punir os perpetradores das violações de direitos humanos; além das garantias de não repetição, com a prevenção a futuras violações.

3. As dificuldades enfrentadas pelo Judiciário brasileiro no processamento e julgamento das causas que tratam do tráfico de pessoas

Se existe uma distância considerável entre o que a legislação nacional e as metas dos órgãos governamentais propugnam, no que respeita ao combate ao tráfico de pessoas, e o que se verifica como sendo a realidade vivenciada no cotidiano do país, não é de se estranhar que o Poder Judiciário não esteja infenso a qualquer tipo de crítica quanto à (in)eficácia de suas decisões.

Claro que parte dessa dificuldade decorre da própria característica do exercício jurisdicional, informado pelos princípios processuais da inércia e imparcialidade, de modo que não cabe ao Judiciário suprir, de ofício, eventuais falhas existentes em procedimentos prévios de apuração ou investigatórios.

Em matéria penal, por exemplo, a regra é que a ação penal seja antecedida de um inquérito policial ou, pelo menos, de peças informativas ou procedimentos investigatórios

9 Dados disponíveis em: <<https://observatorioescravo.mpt.mp.br/>>. Acesso em: 20 maio 2019.

10 SCACCHETTI, Daniela Muscari. Compensação para as vítimas de tráfico de pessoas: modelos e boas práticas na ordem internacional. In: BRASIL. SNJ. *Tráfico de pessoas: uma abordagem para os direitos humanos*. Brasília: Ministério da Justiça, 2013, p. 507-538.

advindos de outros órgãos públicos, como os relatórios de fiscalização de auditores fiscais do trabalho, por exemplo, quando não do próprio Ministério Público.

A existência de falhas nesses procedimentos, quando suficiente para comprometer a prova da materialidade das condutas criminosas ou a individualização e responsabilização dos suspeitos de prática de tráfico de pessoas, dificilmente será compensada na esfera judicial.

As próprias características das vítimas como a situação social em que se encontram contribuem para a dificuldade de uma solução adequada na esfera judicial no que tange à prevenção de novas condutas violadoras. Por exemplo, a libertação de trabalhadores em situação de exploração, para além da simples atuação da fiscalização do trabalho, com a imputação de multas, expedição e anotação de CTPS e a regularização dos direitos sociais sonegados, deveria ser acompanhada, em regra, de uma contundente e contemporânea atuação ministerial e judicial, tanto para a postulação (pelo MPT) quanto para a fixação (pela Justiça do Trabalho) de indenizações por dano moral, inclusive coletivo. Mas, ainda que essa atuação se dê em tempo razoável, com a adoção de medidas processuais acautelatórias/antecipatórias, inclusive com o funcionamento de órgãos judiciários itinerantes para atender eventos ocorridos em localidades mais remotas, não serão as medidas judiciais que garantirão a não repetição da exploração ou não *revitimização* dos trabalhadores libertados. Isso dependerá, muito mais, da existência de uma rede de acolhimento que dê condições de capacitação e alternativas imediatas de trabalho aos resgatados, o que refoge à atuação do Judiciário.

No exemplo dado, é uma praxe da fiscalização trabalhista proceder algumas diligências visando o acolhimento das pessoas resgatadas, como expressamente previsto na Portaria MTB nº 1.293/2017 (art. 10), com comunicações aos Centros de Referência Especializados em Assistência Social (CREAS) e Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e orientação dos trabalhadores para inscrição no CadÚnico.

Essas iniciativas, no entanto, são claramente insuficientes, sendo suplementadas com algum êxito, mas ainda de forma restrita, por ações como a do Movimento Ação Integrada (MAI), constituído a partir da assinatura, em 2014, de um Termo de Cooperação Técnica entre diferentes entidades, incluindo o CNJ. A partir de uma experiência bastante promissora, empreendida no Mato Grosso, o MAI tem como objetivo promover a modificação social, educacional e econômica dos resgatados do trabalho escravo e vulneráveis, estando hoje presente também na Bahia e no Rio de Janeiro.

Quando existentes essas iniciativas, deve o juiz da causa, se ainda não operacionalizado o acolhimento, ter, primeiro, a ciência e o conhecimento da existência daquelas, o que demanda sua capacitação no assunto, e, segundo, ter a sensibilidade, quando não a obrigatoriedade, de ao menos orientar as vítimas ou comunicar a existência destas aos órgãos ou entidades responsáveis pela atenção social.

Um dos problemas comuns à estrutura judiciária brasileira é a falta de comunicação entre suas diferentes unidades. Quando muito, as boas iniciativas ficam na esfera restrita de jurisdição do tribunal ao qual vinculada a unidade judiciária que as promoveu.

O CNJ tem tentado compensar essa tendência ao isolamento, criando políticas nacionais nas mais diversas áreas de atuação judicial, inclusive com a criação de cadastros nacionais, como o referente à adoção (Resolução nº 54/2008).

Ainda assim, é impressionante a pouca circulação das iniciativas e do trabalho já realizado, inclusive das decisões judiciais de impacto já proferidas no tema, entre os órgãos judiciários, principalmente quando pertencentes a ramos diversos do Judiciário.

Nas primeiras reuniões do FONTET, por exemplo, era generalizada a percepção, pelos colegas da Justiça do Trabalho, de que inexistia nos anais de nossa jurisprudência precedentes de condenações em crimes contra a organização do trabalho, e mais especificamente e principalmente, o do tipo previsto no artigo 149 do Código Penal. Uma percepção que o subscritor de logo estranhou existir pois, nos poucos anos de atuação numa vara federal criminal, já tivera a oportunidade de proferir decisões condenatórias na matéria, inclusive com confirmação em segundo grau de jurisdição (TRF/2). Em contrapartida, devemos reconhecer que poucos juízes federais se preocupam em saber e conhecer a realidade social em que se encontram as vítimas das ações que julgam sobre tráfico de pessoas, nem tampouco dos trabalhos desenvolvidos em instituições públicas que combatem o problema, ou mesmo como ele é enfrentado no âmbito dos outros ramos da Justiça (seja na seara trabalhista, seja na seara estadual, como nos casos em que o tráfico de pessoas para fins de exploração sexual se dá internamente no Brasil).

Essa ausência de amplitude quanto ao conhecimento do problema torna limitada a capacidade do magistrado de formular soluções mais embasadas e coerentes com a dimensão e repercussão que o tema exige. Não se trata de decidir causas a partir de conhecimento privado ou íntima convicção do magistrado, mas sim de permitir-lhe, dentro da técnica exigida para a construção da decisão, soluções mais condizentes com as diretrizes nacionais e internacionais de enfrentamento ao tráfico de pessoas.

Mas, talvez a principal falha do serviço judiciário no que tange ao tema, e que é de sua exclusiva alçada, seja não dar a devida prioridade no andamento das ações judiciais que envolvem o tráfico de pessoas.

Essa priorização pode ser pensada em diferentes níveis, com diversificadas formas de atuação e solução. O estabelecimento de metas de julgamento seria o mais óbvio delas. Mas, o estabelecimento de metas demanda antes a identificação do objeto exato das ações e a quantidade existente destas últimas sobre o tema, uma dificuldade ainda enfrentada em muitos tribunais, mesmo com a criação das tabelas únicas pelo CNJ. Por exemplo, se o setor distribuidor da unidade jurisdicional trabalhista insere dez objetos distintos no registro de uma reclamação trabalhista, um para cada direito sonegado, mas nele não consta o fato de o reclamante ser um trabalhador resgatado de trabalho escravo/degradante, o que temos é apenas mais uma reclamação trabalhista como milhares de outras que ingressam mensalmente no país. Na prática, os registros na seara trabalhista quanto ao trabalho escravo e, conseqüentemente, ao tráfico de pessoas ficam quase que exclusivamente limitados às poucas ações civis públicas propostas sobre a matéria.

Da mesma forma, na seara penal, embora os objetos se confundam com os tipos penais, é comum que, na ocorrência de concurso de crimes, o setor de distribuição acabe deixando de fora algum deles. Assim, num caso em que há tráfico de pessoas, pode ter sido registrado apenas o porte ilegal de armas. Cabe ao juiz da causa a sensibilidade de sempre determinar, em casos tais, a retificação da autuação e registro.

A experiência de atuação em vara federal criminal nos mostrou a extrema dificuldade existente, em algumas subseções judiciárias do país, de dar processamento em tempo mi-

nimamente razoável às causas penais envolvendo o tráfico de pessoas. Era relativamente comum a realização de precatórias para oitiva, dez anos após os eventos, de auditores fiscais do trabalho que haviam atuado em grupos móveis de fiscalização. Seria fácil, senão cômodo, imputar à ausência de estrutura, comum nas varas do interior, embora em muito menor grau na Justiça Federal do que nas Justiças dos Estados, a demora do processamento.

Ora, a abolição das precatórias já seria um primeiro passo para diminuir o tempo de duração da fase de instrução processual, com a expansão, em nível nacional, dos sistemas de agendamento de audiência por videoconferências. O Conselho da Justiça Federal (CJF) preconizou, por sua Corregedoria, ainda em 2013 (Portaria nº 1), a adoção dessa sistemática no âmbito da Justiça Federal. Na prática, o que se verifica é que muitas seções judiciárias ainda não dotaram suas varas criminais de equipamentos que permitam o uso da tecnologia já disponível, permanecendo dependentes do cumprimento das cartas precatórias. Quando estas são endereçadas a juízos estaduais o quadro se agrava consideravelmente.

Outra solução seria atribuir a competência para processar e julgar crimes envolvendo o tráfico de pessoas para varas especializadas, dentro das seções judiciárias, otimizando o processamento e aumentando a expertise de servidores e juízes sobre o tema. Essa não é uma solução desconhecida, visto que no âmbito da Justiça Federal existem iniciativas semelhantes, desde 2003,¹¹ no que tange aos crimes contra o Sistema Financeiro Nacional, lavagem de dinheiro e organizações criminosas.

A passagem exagerada do tempo prejudica o julgamento de qualquer demanda judicial, em especial aquelas que dependem do exame de fatos, a serem apurados ou verificados em juízo. Mas, no caso específico do tráfico de pessoas, uma característica comum é a posterior não localização das vítimas, exatamente porque muito comumente originárias de locais distantes daqueles onde se deu a exploração. Nesse aspecto, nos parece correto defender uma maior flexibilidade na interpretação do artigo 156, I, do Código de Processo Penal, para que a oitiva das pessoas traficadas seja deferida, em regra, de forma antecipada.

4. Criação do FONTET no âmbito do CNJ e medidas tomadas pelo órgão com vistas a contribuir para o combate ao tráfico de pessoas.

Sensível à necessidade de o Poder Judiciário como um todo também dar sua contribuição para o combate ao tráfico de pessoas, ao menos para garantir o processamento e julgamento célere das ações judiciais sobre o tema, o CNJ, durante a gestão do ministro Ricardo Lewandowski, e com a incansável contribuição do ministro do Tribunal Superior do Trabalho (TST) e então conselheiro, Lelio Bentes Corrêa, constituiu o FONTET, o fazendo por meio da Resolução nº 212/2015.

Pela referida resolução, o FONTET deve contar com um Comitê Nacional Judicial e comitês em nível estadual. O Comitê Nacional teve uma primeira composição instituída por portaria da presidência do CNJ, de janeiro de 2016, com o ministro Lelio Bentes Corrêa como seu presidente.¹² Essa composição foi alterada por portaria de outubro de 2018, estando o Comitê Nacional, agora, sob a presidência do conselheiro Francisco Luciano de Azevedo Frota.

¹¹ Resolução CJF nº 314/2003, posteriormente revogada pela Resolução CJF nº 273/2013.

¹² A instituição solene do FONTET ocorreu em cerimônia concorrida, realizada na sede do Supremo Tribunal Federal (STF), em 1º de fevereiro de 2016, com a presença do ativista indiano e prêmio Nobel da Paz Kailash Satyarthi.

O Comitê Nacional é um órgão que conta, em sua composição, com representantes de diferentes ramos do Judiciário, mais especificamente da Justiça Federal e da Justiça do Trabalho, representando o Poder Judiciário da União, e da Justiça comum dos Estados e do Distrito Federal. Estão na composição do órgão, portanto, representantes de todos os ramos do Judiciário que, de alguma forma, julgam causas envolvendo tráfico de pessoas.

Dentre as principais atribuições do FONTET está a de, conforme artigo 2º da Resolução CNJ nº 212/2015:

- I - promover o levantamento de dados estatísticos (sempre que possível, desagregados por gênero, idade, etnia, cor da pele, ocupação e nível social e cultural), relativos ao número, à tramitação, às sanções impostas e outros dados relevantes sobre inquiridos e ações judiciais que tratem da exploração de pessoas em condições análogas à de trabalho escravo e do tráfico de pessoas;
- II - monitorar o andamento e a solução das ações judiciais por juízes ou tribunais.

Para cumprir essas duas funções seria necessário, de início, obter informações estatísticas com o número de feitos sobre o tema, atualmente em tramitação no Judiciário nacional. Num primeiro momento, até mesmo em razão das tentativas de unificação de sistemas de informática em nível nacional, mormente após a adoção do PJE por vários tribunais do país, imaginou-se que o CNJ poderia contar com uma funcionalidade que o permitisse acessar, diretamente de uma base de dados comum, compartilhada por todos os tribunais do país, as informações de que precisasse. Esse plano inicial, que ficou sob responsabilidade da área de tecnologia da informação do CNJ, foi colocado em suspenso, assim como o próprio funcionamento do FONTET e de praticamente todos os outros fóruns e comitês do Conselho, durante a gestão que sucedeu a do ministro Lewandowski, acabando por não se mostrar, ao final, de fácil operacionalidade.

Com a reativação do Fórum e de seu Comitê Nacional, em 2018, já na gestão do ministro Dias Toffoli, a opção para a obtenção dos dados foi a de solicitá-los diretamente dos tribunais, tendo sido essa uma das primeiras medidas tomadas pela nova composição do Comitê. Sabe-se de antemão, no entanto, que essas informações serão incompletas.

Com efeito, se tomarmos por base apenas os crimes previstos nos artigos 149 e 149-A do Código Penal, e os revogados artigos 231, 231-A e 232 do mesmo diploma legal, é razoável esperar dados relativamente confiáveis quanto às causas penais, visto que a autuação, no que se refere ao objeto, costuma ser feita em vista do tipo penal. Na Justiça Federal, por exemplo, foi feito um grande esforço visando implantar as tabelas unificadas de classes, movimento e de assuntos, não devendo ser problemática a identificação do acervo de ações existente. Mesmo no caso de concurso de crimes, tem-se que, como o tráfico internacional de pessoas provavelmente será o motivo da própria fixação da competência federal, por aplicação do artigo 109, V, da Carta Magna, dificilmente deixará esse tema de constar dos assuntos ou objetos da autuação.

No entanto, no que respeita ao tráfico interestadual de pessoas ou mesmo dentro dos Estados, de competência das Justiças locais, a questão já se mostra bem mais complicada. Ora, anteriormente à criação do tipo do artigo 149-A, só existia o crime de tráfico internacional de pessoa para fins de exploração sexual (art. 231 do CP). Assim, como a maioria das ações em tramitação, evidentemente, é de distribuição anterior à Lei nº 13.344, seria neces-

sário examinar cada uma das ações penais sobre os crimes previstos nos artigos 227 a 230 do Código Penal, bem como do artigo 244-A da Lei nº 8.069/1990 (ECA), para se concluir em quais delas houve o tráfico de pessoas como um evento antecedente, ainda que não constituindo crime autônomo. Esse mesmo problema ocorre com o tráfico para fins de remoção de órgãos e adoção ilegal, devendo ser feita uma filtragem das ações penais que envolvem os crimes dos artigos 14 a 18 da Lei nº 9.434/1997 e dos artigos 237 e 238 do ECA.

No caso do tráfico de pessoas para fins de exploração do trabalho escravo ou degradante, como os fatos provavelmente serão enquadrados nos tipos dos artigos 206 e 207 do Código Penal, em concurso ou não com o do artigo 149, supõe-se que não haverá maiores problemas no levantamento, salvo eventual erro no registro da autuação. Impende salientar que esses crimes contra a organização do trabalho, mesmo quando não existente o elemento da transnacionalidade, são da competência da Justiça Federal, por força do artigo 109, VI, da Constituição Federal.

Como o FONTET tem atuação também na seara do trabalho escravo, independentemente desse último ser resultado de anterior tráfico de pessoas, a estatística bruta sobre as ações penais envolvendo o artigo 149 do Código Penal são de seu interesse. Mas, para uma estatística confiável, com o desmembramento dos eventos, seria necessário aferir, em todas as ações penais do artigo 149, se realmente houve ou não o deslocamento ilegal dos trabalhadores pelo território nacional.

Fora do âmbito penal, no que tange às ações trabalhistas e cíveis, a dificuldade maior decorre do fato de que a autuação leva em consideração objetos que normalmente se confundem com a prestação jurisdicional requerida, confundindo-se com o direito material malferido ou com a providência judicial imediata que se espera, inclusive antecipatória. Assim, não bastaria constar da autuação que existe uma reclamação trabalhista cobrando direitos sonegados (anotação de CTPS, salários, férias, adicionais etc.) ou uma ação visando à adoção de medida de proteção a um menor (colocação em família substituta ou abrigo em entidade), se fosse omitido o fato de que a situação de exploração decorreu de um antecedente tráfico de pessoas.

Em que pesem essas dificuldades esperadas, somente com o recebimento dos dados poderá o Comitê Nacional do FONTET concluir quais as medidas que devem ser adotadas para melhorar os cadastros e registros das ações, se for o caso orientando ou recomendando a forma de melhor preenchimento daqueles, ou mesmo solicitando ao CNJ a alteração das tabelas unificadas de classes e assuntos.

Quanto a esse tema, aliás, foi deliberado pelo Comitê Nacional firmar parceria com o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), com a finalidade de compartilhamento dos dados disponíveis dos ramos do Ministério Público, em especial o Federal e o do Trabalho, no que respeita ao quantitativo, não apenas de ações propostas, mas também de inquéritos em curso.

A Resolução CNJ nº 212/2015 também atribuiu ao FONTET o papel de organizador de encontros nacionais, regionais e seminários de membros do Judiciário, para a discussão de temas relacionados com as atividades do Fórum, além de coordenar e realizar o estudo e a proposição de outras medidas consideradas pertinentes ao cumprimento de seus objetivos.

Nessa esteira, por iniciativa do atual presidente do Comitê Nacional, Conselheiro Luciano Frota, foram aprovadas minutas de sugestões de alteração dos projetos pedagógicos,

para inclusão de temas relacionados ao trabalho escravo e tráfico de pessoas na grade curricular dos cursos de formação inicial de magistrados mantidos pela ENAMAT e ENFAM. As inclusões foram bem recebidas pelas direções das Escolas Nacionais, estando o Fórum no aguardo de sua efetiva implantação.

Ainda nessa linha de atuação, que integra o Eixo 3 do planejamento do FONTET para o ano de 2019, conforme deliberado na reunião do Comitê Nacional de março do corrente ano, será elaborado um modelo de oficinas integrativas de todos os ramos do Judiciário, sem embargo da inclusão das temáticas nos cursos de formação.

O Comitê Nacional também manteve um contato inicial com o Instituto Ação Integrada (INAI), entidade privada, sem fins lucrativos, criada por várias instituições que atuam nacionalmente na assistência às vítimas de trabalho escravo, visando estabelecer parceria no que tange a melhor aplicação dos recursos advindos do estabelecimento de condenações judiciais em ações civis públicas sobre o tema. Não caberia ao Comitê Nacional, ao FONTET ou ao próprio CNJ, claro, condicionar as decisões judiciais quanto à destinação desses recursos. O que se pretende é criar um banco ou registro nacional de entidades aptas a receberem esses recursos, que tenham atuação reconhecida no tema e com projetos bem estabelecidos de auxílio às vítimas do trabalho escravo, facilitando, desta forma, a decisão judicial no pormenor.

A ideia é que essa iniciativa seja estendida para todo o espectro de atuação do FONTET, inclusive o tráfico de pessoas. Para isso, uma questão que vem sendo bastante debatida e considerada seria o aproveitamento dos recursos advindos do pagamento de prestações pecuniárias em condenações criminais, que já é objeto de regulamentação específica pela Resolução CNJ nº 154/2012.¹³ Uma das grandes dificuldades dos juízes criminais, responsáveis pela execução penal das penas restritivas de direitos, é dar destinação a esses recursos, mormente após a regulamentação feita pelo CNJ, que passou a condicionar seu uso a diversos requisitos, incluindo apresentação de projetos pelas entidades beneficiárias, projetos que devem ser fiscalizados e acompanhados pelo Judiciário, verdadeira atribuição anômala à atividade judicante e que a maioria dos magistrados não tem motivação para exercer. Espera-se, ainda nessa gestão do FONTET, a apresentação ao CNJ de uma proposta estruturada de cadastro nacional de entidades, de acesso a todos os órgãos judiciários do país, em que se possibilite, ao menos, que a alocação dos recursos, tanto provenientes de condenações nas ações civis públicas trabalhistas, como dos recursos de prestação pecuniária de penas restritivas de direitos, seja feita em projetos já avaliados e reconhecidos nas áreas de combate ao trabalho escravo e ao tráfico de pessoas.

No plano da integração com outras instituições, já foi providenciada parceria com o Ministério das Mulheres, Família e Direitos Humanos no trabalho de pesquisa que está sendo realizado pela Coordenadoria de Trabalho Escravo, tendo como objeto o mapeamento das sentenças penais e cíveis relativas ao trabalho análogo à escravidão, o que poderá ser estendido ao tráfico de pessoas.

Ainda em sua atribuição de organização de encontros para a discussão dos temas relacionados com as atividades do Fórum, o Comitê Nacional, desde sua primeira composição, teve como meta a realização de um evento, na forma de seminário ou congresso, para debate do tema em nível nacional, com a participação tanto de magistrados como também de in-

13 No âmbito do CJF, a matéria é objeto da Resolução nº 295/2014.

tegrantes de outras instituições com reconhecida atuação na área, a exemplo do Ministério Público do Trabalho e do Ministério Público Federal.

Esse projeto acabou não sendo concluído naquela gestão por questões de orçamento e pela cessação do exercício, no CNJ, de alguns dos membros do FONTET. Na atual gestão, o projeto foi retomado, sendo deliberada a realização de oficinas nos Estados, com a participação de juízes estaduais, federais e do trabalho, sobre os temas trabalho escravo e tráfico de pessoas, bem como a realização de um seminário nacional.

O Comitê Nacional também deliberou reestruturar sua representação nos Estados, a fim de ser revista a redação do artigo 7º da Resolução CNJ nº 212/2015, possibilitando que a representação possa ser feita por um único magistrado, em substituição à formação de comitês estaduais, que têm se revelado de difícil consecução.

O Comitê Nacional, com a colaboração da assessoria parlamentar do STF/CNJ, também irá realizar pesquisa sobre os projetos de lei em tramitação nas duas Casas do Congresso Nacional que digam respeito aos temas do trabalho escravo e tráfico de pessoas, procedendo ao acompanhamento deles, inclusive solicitando sua inclusão em qualquer audiência pública que se realize durante o processo legislativo.

Por derradeiro, embora não conste do planejamento do Fórum para o ano de 2019, não se perdeu de vista a possibilidade de inclusão, como meta de nivelamento do CNJ, do julgamento prioritário das ações que digam respeito ao tráfico de pessoas e ao trabalho escravo, nos moldes da Meta 4, estabelecida para o corrente ano, no que respeita aos processos relativos à corrupção, improbidade administrativa e ilícitos eleitorais. Essa proposição, que parece ser um resultado natural da atuação do Fórum, no entanto, deve ser precedida do prévio levantamento do contingente de ações judiciais atualmente em tramitação sobre os temas em que o Fórum atua, sendo mais provável que seja sugerida a inclusão daquelas dentre as metas de 2021, após o recebimento e filtragem dos dados enviados pelos tribunais e eventual correções nas tabelas processuais unificadas de classes e assuntos.

5. Conclusões

Como visto no texto do presente artigo, o tráfico de pessoas tem um longo histórico no Brasil, a começar pelo tráfico transatlântico de africanos, destinados ao trabalho escravo, já tendo havido, naquela época, tentativas de combate a sua ocorrência, quase sempre sem êxito.

Hodiernamente, o tráfico humano diversificou-se, aproveitando-se da situação de vulnerabilidade social e econômica de amplas camadas da sociedade, mormente em um país tão desigual quanto o Brasil, ocorrendo tanto para fins de exploração sexual, como para aquisição e comercialização de órgãos humanos, além das adoções irregulares, mantida também a tradicional finalidade de exploração para fins de trabalho escravo ou degradante.

Embora existam várias iniciativas estatais no país visando o combate às diferentes formas de tráfico de pessoas, inclusive com a aprovação de legislação recente sobre o assunto (Lei nº 13.344/2016), faltava ao Judiciário nacional integrar de modo organizado os esforços do país no enfrentamento do problema.

O CNJ, visando dar sua contribuição e com o fito de estabelecer o monitoramento do andamento das ações judiciais que tratam do assunto, constituiu, em 2015, o FONTET.

O Comitê Nacional do FONTET, como órgão executivo do Fórum, tem procurado atuar em diversas frentes, desde a conscientização dos integrantes dos diversos ramos do Judiciário envolvidos com o tema, mediante propostas de alteração da grade curricular dos módulos componentes dos cursos de formação inicial da ENFAM e da ENAMAT, e realização de eventos como treinamentos e seminários para debate dos problemas correspondentes, até o efetivo monitoramento das ações judiciais em curso, com o levantamento do acervo de feitos existente sobre a matéria, para futura proposição de alteração das tabelas processuais unificadas, em especial no que diz respeito aos assuntos, e o estabelecimento de metas de julgamento.

Em seu esforço, o FONTET também tem procurado parcerias com instituições que atuam diretamente no combate ao trabalho escravo e ao tráfico de pessoas, estando em análise proposta de normatização, a ser sugerida ao plenário do CNJ, de criação de um banco nacional de entidades, com reconhecida atuação nas áreas aludidas e que possuam projetos bem elaborados de assistência às vítimas de exploração, que possam estar habilitadas ao recebimento e destinação de recursos advindos de multas ou indenizações fixadas em ações coletivas ou de prestações pecuniárias pagas em cumprimento de penas restritivas de direitos, pelos respectivos réus condenados por violações aos direitos humanos em consequência da exploração do trabalho escravo ou pelo cometimento do crime de tráfico de pessoas para qualquer fim.

Referências

BRASIL. Ministério Público Federal. Câmara de Coordenação e Revisão, 2. SCAMPINI, Stella Fátima (Org.). *Tráfico de pessoas*. Brasília: MPF, 2017.

_____. SNJ. *Tráfico de pessoas: uma abordagem para os direitos humanos*. Brasília: Ministério da Justiça, 2013.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 24. ed. atual. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2018.

CHALHOUB, Sidney. *A força da escravidão: ilegalidade e costume no Brasil oitocentista*. São Paulo: Schwarcz, 2012.

GARRAFA, Volnei. O mercado de estruturas humanas - *a soft human market*. *Bioética*, Brasília/DF, v. 1, n. 2, 1993.

FLAUZINA, Ana Luiza; VASCONCELOS, Márcia; FARIA, Thaís Dumê. *Manual de capacitação sobre tráfico de pessoas*. Brasília: Organização Internacional do Trabalho, 2009.

UNODC. *Relatório nacional sobre o tráfico de pessoas: consolidação dos dados de 2005 a 2011*. Disponível em: <https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil//noticias/2013/04/2013-04-08_Publicacao_diagnostico_ETP.pdf>. Acesso em: 20 maio 2019.

PINSKY, Jaime. *A escravidão no Brasil: as razões da escravidão; sexualidade e vida cotidiana, as formas de resistência*. 21. ed. São Paulo: Contexto, 2010.