



Poder Judiciário

Conselho Nacional de Justiça
Gabinete do Conselheiro Guilherme Calmon

Ofício/GAB/CNJ nº 064/2014

Brasília, 24 de junho de 2014.

A Sua Excelência o Senhor
Deputado Federal LUIZ COUTO
Presidente da Comissão Especial destinada proferir parecer ao Projeto de Lei nº 7.370/2014.
Câmara dos Deputados

Assunto: Ofício n. 08/14-Pres/Câmara dos Deputados

Exmo. Senhor Deputado Federal,

Em resposta ao teor do Ofício nº 08/14-Pres, na condição de Conselheiro responsável pela Coordenação do Projeto “Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas” no âmbito do Conselho Nacional de Justiça, venho mui respeitosamente apresentar (em anexo) breve manifestação quanto ao teor dos Projetos de Lei ns. 7.370/14 (principal), 6.934/13 e 2.845/03 (apensados) que tratam dos temas referentes à “Prevenção e Repressão ao Tráfico de Pessoas”.

Aproveito o ensejo para informar que recentemente o Plenário do Conselho Nacional de Justiça aprovou proposta deste Conselheiro no sentido da instituição do “Fórum Nacional do Poder Judiciário de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas”, o que se consolidou com a publicação da Resolução n. 197, de 16 de junho de 2014.

Convicto da real necessidade de rápido aperfeiçoamento legislativo no tratamento sobre o tema, o CNJ se coloca à disposição para qualquer outra contribuição para esta Casa Legislativa.

Atenciosamente,


GUILHERME CALMON NOGUEIRA DA GAMA
Conselheiro do CNJ

ANEXO

MANIFESTAÇÃO DO CONSELHEIRO COORDENADOR DO PROJETO DE “ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO DE PESSOAS” DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA AOS PLS 7.370/14, 6.934/13 E 2.845/03

Em atenção à solicitação da Comissão Especial da Câmara dos Deputados para subsidiar a elaboração do parecer do Relator ao Projeto de Lei n. 7.370, de 2014, que dispõe sobre “prevenção e repressão ao tráfico interno e internacional de pessoas e sobre medidas de atenção às vítimas”, e aos projetos apensados (de ns. 6.934/13 e 2.845/03), o Conselheiro Guilherme Calmon, do Conselho Nacional de Justiça e coordenador do Projeto de “Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas” que integra a Comissão de Acesso à Justiça e Cidadania do CNJ, vem apresentar manifestação escrita acerca dos referidos projetos.

I) URGÊNCIA DA ALTERAÇÃO LEGISLATIVA

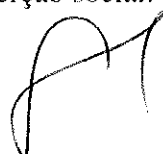
Inicialmente, é fundamental afirmar a indispensabilidade do aperfeiçoamento legislativo sobre o tema do enfrentamento ao tráfico de pessoas desde a internalização do Protocolo de Palermo à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional – consistente na Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em especial mulheres e crianças (Decretos Presidenciais ns. 5.015, 5.016 e 5.017/04). Desde a edição do Decreto Presidencial n. 5.948/06 – que implantou a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas – há claro direcionamento dos órgãos e instituições envolvidas no tema quanto à defasagem da legislação brasileira no enfrentamento ao tráfico de pessoas e, por isso, a reivindicação da urgente modificação legislativa, havendo manifestação neste sentido por parte deste Conselheiro na audiência pública realizada na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal a respeito do PLS n. 236/12 – Projeto de Lei do Senado do novo Código Penal.

A análise a ser feita leva em consideração a necessária e urgente modificação legislativa em matéria de enfrentamento ao tráfico de pessoas e, por isso, busca-se apreciar o contexto atual em que estão inseridos os três principais projetos de lei que estão sob o crivo desta Comissão Especial.

II) PROJETO DE LEI n. 7.370/14 (PLS n. 479/12) - principal

O Projeto de Lei n. 7.370/14 resulta de trabalho da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) do Senado Federal sobre o “Tráfico Nacional e Internacional de Pessoas”, e tem como ementa a referência à “prevenção e repressão ao tráfico interno e internacional de pessoas e sobre medidas de atenção às vítimas”, além de propor alteração de disposições do Código Penal (Decreto-Lei n. 2.848/1940), do Estatuto do Estrangeiro (Lei n. 6.815/1980) e da Lei n. 7.988/1990.

É importante destacar que o PL 7.370/14 trata expressamente dos três eixos principais do enfrentamento ao tráfico de pessoas: a) a prevenção à prática do tráfico de pessoas, com ênfase nos grupos mais vulneráveis e na inibição da atuação dos aliciadores e agentes; b) a repressão à prática do tráfico de pessoas, que deve ser representada pela efetiva atuação contra os traficantes com aplicação das medidas sancionatórias cabíveis e instrumentalização de mecanismos para desarticulação das organizações criminosas; c) a atenção e proteção à vítima, com assistência jurídica, psicológica e assistencial, de modo geral, e àqueles que foram atingidos pela exploração do tráfico e, por isso, se revelam em condições de dificuldade para regressar ao seu local de origem e obter a (re)inserção social.



A estrutura do texto proposto (PL n. 7.370/14) se revela em consonância com a mais moderna técnica legislativa ao conter divisão em seis capítulos, sendo que ao Capítulo I foi reservado o tratamento sobre os princípios e diretrizes que servirão de base para atuação dos sistema de justiça e outros órgãos e instituições envolvidas no enfrentamento ao tráfico de pessoas.

É fundamental a expressa menção aos princípios da dignidade da pessoa humana, da promoção e garantia da cidadania e dos direitos humanos, da universalidade, indivisibilidade e interdependência, da não-discriminação, da transversalidade das dimensões de gênero, orientação sexual, origem étnica ou social, procedência, raça e faixa etária nas políticas públicas, da atenção integral às vítimas (diretas e indiretas) e da proteção integral da criança e do adolescente (art. 2º).

Da mesma forma, também é importante a menção às diretrizes (art. 3º), sugerindo apenas **pequeno reparo na expressão “esferas de governo” (incisos I e IV do art. 3º) para ser substituída por “esferas do Estado brasileiro”,** pois as questões relativas ao enfrentamento ao tráfico de pessoas devem ser reconhecidas como inerentes às políticas do Estado brasileiro e não políticas de governo.

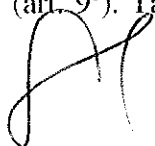
No Capítulo II – “Prevenção ao Tráfico de Pessoas” -, também bastante adequadas são as referências às medidas intersetoriais e integradas nas várias áreas da justiça, saúde, educação, trabalho, segurança pública, turismo, assistência social, desenvolvimento rural, esportes, comunicação, cultura e direitos humanos, às campanhas socioeducativas e de conscientização da população em geral (em especial dos grupos mais vulneráveis), ao incentivo à mobilização e participação da sociedade civil e ao incentivo a projetos de prevenção ao tráfico de pessoas. Nenhum reparo merece ser feito à proposta neste particular; somente elogios e reconhecimento da sua importância.

Relativamente ao Capítulo III – “Da Repressão ao Tráfico de Pessoas” -, do mesmo modo, é importante a aprovação da proposta contida no PL n. 7.370 ao tratar dos mecanismos de cooperação entre os órgãos do sistema de justiça e de segurança pública – nacionais e estrangeiros (cooperação jurídica nacional e internacional) – e da integração de políticas e ações de repressão. Nesse particular, seria oportuna a incorporação de parte do PL n. 2.845/03 no que tange ao “Sistema Nacional de Prevenção e Enfrentamento ao Tráfico de Seres Humanos” (Capítulo III do referido PL) ao prever sua composição pelo Comitê Inter-institucional Nacional e pelos Comitês Inter-institucionais dos Estados (e do Distrito Federal).

Quanto ao Capítulo IV do PL n. 7.370/14 – “Da Atenção à Vítima” -, com as previsões acerca da assistência jurídica, social e de saúde, acolhimento e abrigo provisórios, atenção às suas necessidades específicas, preservação da intimidade e da identidade, prevenção à revitimização no atendimento e nos procedimentos investigatórios e judiciais, também a proposta legislativa merece total aprovação. Há expressa menção à necessária interrupção dos atos e atividades de exploração ou violência contra a vítima, a busca de sua reinserção social, a garantia de facilitação do acesso à educação, à cultura, à formação profissional e ao trabalho e, em se tratando de criança ou de adolescente, a perspectiva de sua reinserção familiar e comunitária. Não há qualquer reparo a ser feito; somente reconhecimento da importância de sua aprovação.

No que tange ao Capítulo V – “Disposições Processuais Especiais” -, merece aplauso a previsão da possibilidade de o juiz determinar medidas assecuratórias quanto a bens, direitos e valores pertencentes ao investigado ou acusado, ou existentes em nome de interpostas pessoas (os conhecidos “laranjas”), conforme previsão contida no art. 7º, *caput*. Também é importante a possibilidade de se promover a alienação antecipada de tais bens ou cessão de direitos (§ 1º, do art. 7º). **A única sugestão é incluir a referência a “investigado” também no § 3º, do art. 7º,** tal como consta da cabeça do referido dispositivo projetado.

Com relação ao Capítulo VI – “Disposições Finais” -, é vital a constituição de um sistema de informações sobre o assunto para permitir a formulação de políticas públicas mais adequadas à realidade dos acontecimentos (art. 9º). Também revela-se importante proceder às



alterações de dispositivos das Leis n. 6.815/1980 e 7.998/1990, de modo a proteger a pessoa da vítima de outra nacionalidade (quanto ao visto de residente permanente) e propiciar alguma assistência financeira. As providências previstas são fundamentais para permitir o resgate da dignidade da vítima e sua reinserção social e, simultaneamente, propiciar o incentivo à “denúncia” quanto aos sujeitos ativos do crime de tráfico.

Merece destaque a previsão contida no art. 11, do PL n. 7.370/14, que inclui o art. 149-A, ao Código Penal, ao prever a nova figura típica do Tráfico de Pessoas que, assim, passa a expressamente prever as modalidades do tráfico para as seguintes finalidades: a) remoção de órgãos, tecidos ou partes do corpo humano; b) submissão a trabalho em condições análogas às de escravo; c) submissão a qualquer tipo de servidão; d) “adoção” ilegal; e) exploração sexual (art. 149-A, *caput*, do Código Penal, na redação proposta). As penas cominadas são de reclusão de 4 (quatro) a 8 (oito) anos, e multa. E, havendo uma das ocorrências contidas no § 1º, as penas poderão ser aumentadas de um terço até metade, inclusive no que tange ao tráfico internacional (IV, do § 1º). Finalmente, poderá haver redução das penas se o agente do crime for primário e não integrar organização criminosa (§ 2º).

Há pequena ressalva que pode ser feita apenas quanto à pena privativa de liberdade prevista no possível art. 149-A, do Código Penal. No Grupo existente no Conselho Nacional de Justiça considera-se que a pena de reclusão de 4 a 8 anos se afigura ainda em patamar inferior ao que vem sendo previsto em outras legislações de países signatários do Protocolo de Palermo e, por isso, merecia aumento, especialmente se comparada com aquela prevista para o tráfico de drogas. Da mesma forma, seria recomendável a previsão segundo a qual a imposição de sanção penal pelo crime de tráfico não isentará o agente de outros crimes que porventura tenha praticado no mesmo contexto fático. Além disso, também mostra-se oportuna a previsão quanto à irrelevância do consentimento da vítima para configuração do crime de tráfico de pessoas.

III) PROJETO DE LEI n. 2.845/03 - apenso

O Projeto de Lei n. 2.845/03 foi apresentado pouco tempo depois da internalização dos Protocolos de Palermo, e tem como ementa o estabelecimento de normas para a “organização e a manutenção de políticas públicas específicas de prevenção e enfrentamento ao tráfico de seres humanos, especialmente mulheres e crianças, e institui o Sistema Nacional de Prevenção e Enfrentamento ao Tráfico de Seres Humanos e dispõe sobre a regulamentação de seus aspectos civis e penais”.

De modo resumido, a proposta legislativa de 2003 é estruturada em cinco capítulos e tem como marco distintivo a criação do Sistema Nacional de Prevenção e Enfrentamento ao Tráfico de Seres Humanos.

No Capítulo I – “Disposições Gerais” – há a previsão de um sistema de cooperação técnico-jurídico operacional entre os entes constitucionais (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) para consagrar medidas para prevenção e enfrentamento ao tráfico de seres humanos (art. 1º). Em seguida, o PL apresenta algumas definições sobre expressões, tais como tráfico de pessoas, tráfico interno, organização criminosa, tráfico para fins de trabalho ou serviços forçados, tráfico para fins de escravatura ou servidão e tráfico para fins de remoção de órgãos (art. 2º). As previsões contidas no PL não são contrárias ao conteúdo do PL 7.307/14, mas ao mesmo tempo não se revelam indispensáveis para serem incorporadas no referido PL. Considera-se que a proposta pode ser reputada prejudicada pelo PL n. 7.307/14.

No que se refere ao Capítulo II – “Das medidas de prevenção e enfrentamento” -, o PL n. 2.845/03 também pode ser considerado contemplado no Capítulo I do PL n. 7.307/14, ao tratar da cooperação entre os três poderes, da integração das ações entre os três entes da Federação, da articulação de medidas com organizações governamentais e não-governamentais, na proteção das vítimas e na criação de um banco específico de dados.

Quanto ao Capítulo III – “Do Sistema Nacional de Prevenção e Enfrentamento ao Tráfico de Seres Humanos” -, seria conveniente – mas não indispensável neste momento – a



incorporação “com algumas adaptações” de tal parte do PL n. 2.845/03 ao PL n. 7.307/14. A previsão da existência do Comitê Inter-institucional Nacional, composto também por representantes do Poder Judiciário, do Ministério Público e de outras instituições, e dos Comitês Inter-institucionais estaduais e distrital, é oportuna e conveniente no desenvolvimento de ações e atividades em cooperação e integração.

No que tange ao Capítulo IV – “Das sanções administrativas” -, o art. 10, do PL n. 2.845/03, ainda que com conteúdo salutar, demandaria revisão de redação, especialmente quanto à expressão “estabelecimento público” que poderia ensejar dúvidas na aplicação do dispositivo projetado. De todo modo, a proposta fica prejudicada em razão do PL n. 7.307/14.

Finalmente, quanto ao Capítulo V – “Das disposições gerais” -, o PL n. 2.845/03 apresenta proposta de nova redação aos arts. 231 e 231-A, do Código Penal em vigor, mas se revela defasada após mais de dez anos da apresentação do referido projeto de lei. O PL n. 7.307/14 é mais adequado e atual e, por isso, fica prejudicada a proposta de modificação do Código Penal.

Em resumo: pode-se, se assim entender conveniente a Câmara dos Deputados, aproveitar apenas o Capítulo III do PL n. 2.845/03 quanto à previsão do Sistema Nacional de Prevenção e Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. Mas ainda que não seja esse o caminho a ser trilhado pelo Poder Legislativo não haverá retrocesso com a aprovação do PL n. 7.307/14.

IV) PROJETO DE LEI n. 6.934/13 - apenso

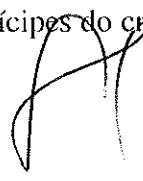
O Projeto de Lei n. 6.934/13 resulta de conclusão parcial das atividades da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da Câmara dos Deputados destinada a investigar o “Tráfico de Pessoas no Brasil, suas causas, consequências, compreendido na vigência da Convenção de Palermo”, e tem como ementa a referência ao “combate ao tráfico internacional e interno de pessoas”, além de propor alteração de disposições do Código Penal (Decreto-Lei n. 2.848/1940), do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n. 8.069/90), da Lei n. 6.533/78, da Lei n. 9.615/98, da Lei n. 9.434/97 e do Código de Processo Penal (Decreto-Lei n. 3.689/41).

De um modo geral, o PL n. 6.934/13 não contraria a proposta contida no PL n. 7.307/14 no que se refere ao tema do enfrentamento ao tráfico de pessoa, sendo que busca introduzir novas regras referentes à adoção internacional no Estatuto da Criança e do Adolescente e à celebração de contratos com adolescentes com idade inferior a dezesseis anos de idade quanto a certas atividades profissionais tais como atletas em certas modalidades esportivas e modelos.

As demais questões que indiretamente se relacionam ao tráfico de pessoas podem ser objeto de lei autônoma, independentemente da legislação específica que se refira ao enfrentamento ao tráfico de pessoas e, por isso, este pronunciamento se restringirá aos aspectos relacionados e restritos ao tráfico de pessoas.

No art. 2º, do PL n. 6.934/13, há a proposta de alteração de alguns dispositivos do Código Penal em vigor, tais como os arts. 149, 231 e 231-A. Relativamente às propostas de nova redação dos arts. 231 e 231-A, considera-se que o PL n. 6.934/13 não se opõe à proposta do PL n. 7.307/14. Por isso, quanto à descrição da conduta típica de tráfico de pessoas, **é conveniente a aprovação do PL n. 7.307/14, com apenas a alteração da pena privativa de liberdade mínima para 5 (cinco) anos em substituição à previsão original de 4 (quatro) anos de reclusão.**

Outra proposta contida no PL n. 6.934/13 que merece ser incorporada no PL n. 7.307/14 é a **previsão do instituto da colaboração espontânea** (art. 231, § 5º, do CP, na redação dada pelo art. 2º, do referido PL), ou seja, a possibilidade de redução da pena de um a dois terços, ou mesmo a não-aplicação da pena ou sua substituição por pena restritiva de direito se o agente colaborar espontaneamente com a investigação policial e o processo criminal na identificação dos demais co-autores ou partícipes do crime, na identificação das rotas de tráfico e na localização e liberação das vítimas.



Em síntese: **recomenda-se o aproveitamento da proposta de aumento da pena mínima de reclusão – 5 (cinco) anos – para o crime de tráfico de pessoa, bem como da parte referente à colaboração espontânea, ao teor do PL n. 7.307/14.** Desse modo, não haverá desvirtuamento do projeto de lei já aprovado no Senado Federal, e sim seu aperfeiçoamento.

Além disso, as demais questões tratadas no PL n. 6.934/13 poderão ser tratadas em lei autônoma, sem interferir no mérito da proposta contida no PL n. 7.307/14.

CONCLUSÃO

Diante das considerações acima feitas, o Conselheiro coordenador do Projeto “Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas” desenvolvido no Conselho Nacional de Justiça manifesta-se **FAVORAVELMENTE à aprovação** do Projeto de Lei n. 7.307/14 (PLS n. 479/2012) por representar um avanço no tratamento legislativo das questões atinentes ao tema do Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas no Brasil, com as pequenas alterações de redação dos arts. 3º, I e IV, e 7º, § 3º, conforme sugestão no corpo desta manifestação.

Ademais, manifesta-se **favorável à incorporação** do Capítulo III do PL n. 2.845/03, do aumento da cominação da pena mínima privativa de liberdade para 5 (cinco) anos - e da previsão do instituto da colaboração espontânea - ambas as previsões contidas no PL n. 6.934/13.

E, finalmente, **considera oportunas** as inclusões de parágrafos à proposta contida no art. 149-A, do Código Penal (na versão do PL n. 7.307/14), com a seguinte redação: “§ 3º. O consentimento dado pela vítima é irrelevante para a configuração do crime de tráfico de pessoas. § 4º. As penas deste artigo serão aplicadas sem prejuízo das sanções relativas a lesões corporais, sequestro, cárcere privado ou homicídio”.

Esta é a manifestação a que submeto à apreciação da Comissão Especial da Câmara dos Deputados para tratar do PL n. 7.307/14, agradecendo a oportunidade para contribuir para os trabalhos do Parlamento brasileiro.



GUILHERME CALMON NOGUEIRA DA GAMA
Conselheiro do Conselho Nacional de Justiça (CNJ)
Coordenador do GT de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas do CNJ