

# O TRÁFICO INTERNACIONAL DE PESSOAS

políticas de controle penal



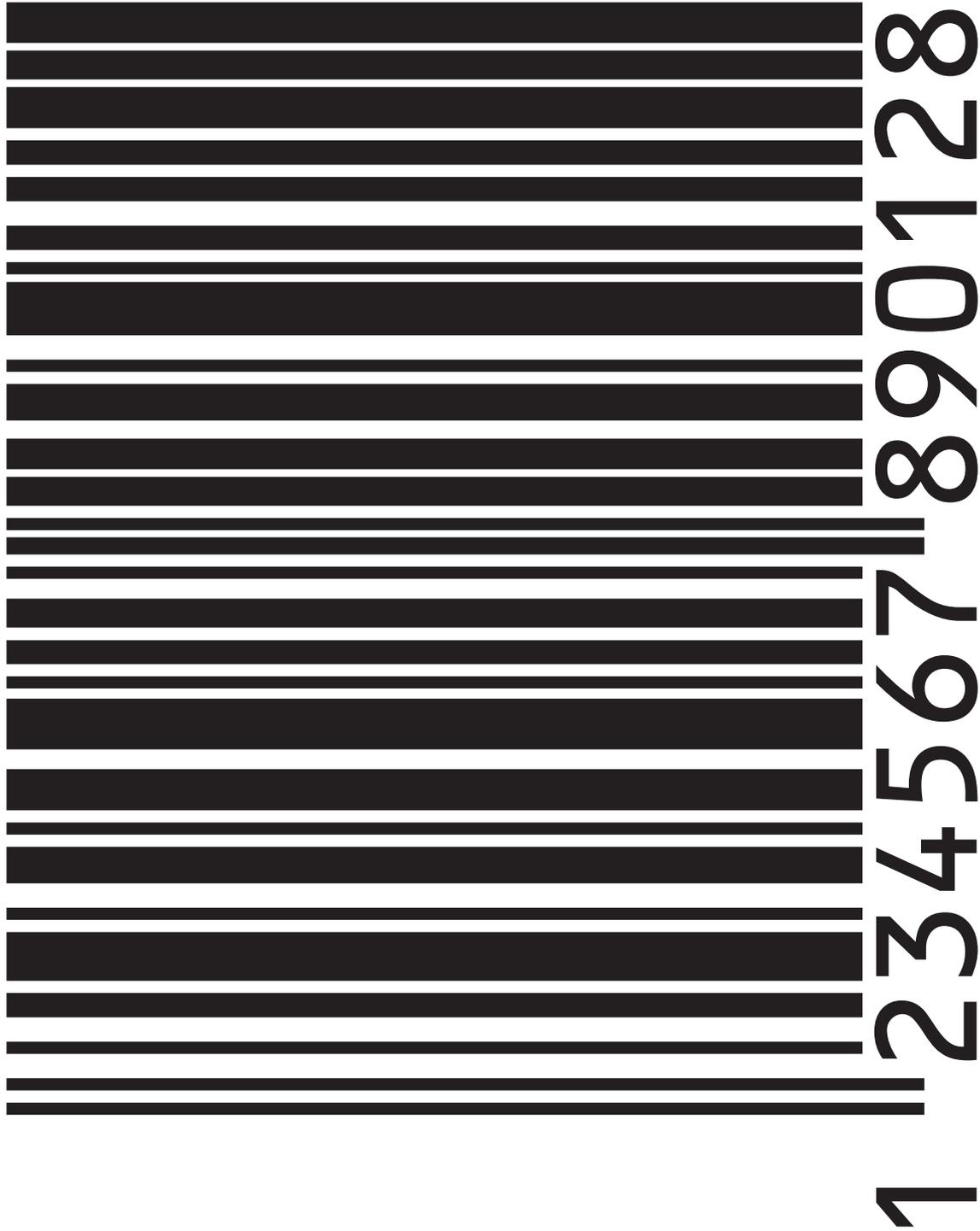
234567890128

LUCIANO FERREIRA DORNELAS

1

# O TRÁFICO INTERNACIONAL DE PESSOAS

políticas de controle penal



1 234567 890128



LUCIANO FERREIRA DORNELAS

# O TRÁFICO INTERNACIONAL DE PESSOAS

políticas de controle penal





**Belo Horizonte** | **São Paulo**  
Av. Brasil, 1843, | Av. Paulista, 2444,  
Savassi, Belo Horizonte, MG | 8º andar, cj 82  
Tel.: 31 3261 2801 | Bela Vista – São Paulo, SP  
CEP 30140-007 | CEP 01310-933

WWW.EDITORADPLACIDO.COM.BR

Copyright © 2020, D'Plácido Editora.  
Copyright © 2020, Luciano Ferreira Dornelas.

Todos os direitos reservados.

Nenhuma parte desta obra pode ser reproduzida, por quaisquer meios,  
sem a autorização prévia do Grupo D'Plácido.

*Editor Chefe* Plácido Araes

*Editor* Tales Leon de Marco

*Produtora Editorial* Bárbara Rodrigues

*Capa, projeto gráfico* Leticia Robini  
*Imagem por Emiliano Vittoriosi, via Unsplash*

*Diagramação* Nathalia Torres

#### Catálogo na Publicação (CIP)

---

D713 Dornelas, Luciano Ferreira  
O tráfico internacional de pessoas : políticas de controle penal / Luciano Ferreira Dornelas.  
- 1. ed. - Belo Horizonte, São Paulo : D'Plácido, 2020.  
414 p.

ISBN 978-65-5589-010-5

1. Direito. 2. Direito Internacional. 3. Direito penal. I. Título.

CDDir: 341.1

---

Biblioteca responsável: Fernanda Gomes de Souza CRB-6/2472

GRUPO  
D'PLÁCIDO



\*  
Rodapé



Sabemos que a Lei é boa, contanto que se faça dela uso legítimo, e se tenha em conta que a Lei não foi feita para o justo, mas para os transgressores e os rebeldes, para os ímpios e os pecadores, para os irreligiosos e os profanadores, para os que ultrajam pai e mãe, os homicidas, os impudicos, os infames, os traficantes de homens, os mentirosos, os perjuros e tudo o que se opõe à sã doutrina e ao Evangelho glorioso de Deus bendito, que me foi confiado.

*1 Timóteo 1:8-11*

O amor sempre potencialmente vai além de sua performatividade e tem consequências subjetivas que não podem ser previstas pelos “jogadores”, convertendo-se, inclusive, em ‘amor verdadeiro’.

*Sealing Cheng, analisando as construções de amor entre trabalhadoras sexuais filipinas e soldados norte-americanos*



# Agradecimentos

Ao *Lord Almighty*, pelo privilégio concedido de expressar nesta tese os conhecimentos obtidos na área de trabalho em que me especializei na Polícia Federal ao longo de doze anos dedicados ao enfrentamento do tráfico de pessoas, presidindo investigações e coordenando operações.

Ao Centro Universitário de Brasília, por haver acolhido de braços abertos mais um goiano como doutorando e, depois, como professor; meu orgulho em participar de um quadro de docentes de reconhecida capacidade e profissionalismo.

Ao Professor Doutor Bruno Amaral Machado, orientador de minha tese de Doutorado, que, com paciência, suportou meus erros, ensinando-me o caminho da arte em saber se expressar de forma contida, mas técnica. A escrita é para muitos, enquanto o saber se expressar de forma técnica e precisa é para poucos; ter a capacidade de transmitir essa expertise é uma dádiva que raros, como meu orientador, possuem.

Aos profissionais do Direito, Juízes, Procuradores da República e Delegados Federais, que contribuíram com as entrevistas de campo e que permanecem anônimos na pesquisa visando preservar-lhes diante de sua liberdade de expressão.

Ao estatístico René Raupp, por seu valioso auxílio e dedicação na análise dos dados colhidos em campo que me subsidiaram na análise nesta pesquisa.

Ao Departamento de Polícia Federal, pela oportunidade concedida na árdua condução de 72 (setenta e duas) investigações em cooperação internacional no enfrentamento ao tráfico de pessoas no período de

2004 a 2012, as quais me propiciaram parte da maturidade necessária ao desenvolvimento do tema nesta tese.

À minha meiga esposa, pelo auxílio prestado durante a pesquisa necessária à elaboração deste trabalho.

# Sumário

Lista de figuras.....	15
Lista de quadros.....	19
Lista de tabelas.....	21
Lista de siglas e abreviaturas.....	29
Prefácio.....	33
Introdução.....	37
<b>1. Direito, políticas públicas e controle penal.....</b>	<b>83</b>
1.1. O que é política pública no enfrentamento ao Tráfico de Pessoas?.....	83
1.1.1. O processo de internacionalização de enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e o desenho das políticas públicas no Brasil.....	98
1.1.2. O impacto das Convenções nos desenhos institucionais de enfrentamento ao tráfico de pessoas.....	101
1.2. A articulação no enfrentamento ao Tráfico de Pessoas: arranjos híbridos e temporários.....	105
1.2.1. Os arranjos temporários.....	107
1.2.2. Os arranjos híbridos.....	109

1.3. A evolução da relevância do consentimento da vítima.....	113
1.3.1. O consentimento nos Tratados e seu reflexo no artigo 149-A do Código Penal do Brasil: avanço ou retrocesso?.....	113
1.3.2. Abolitio criminis na pesquisa de campo: qual o programa condicional a respeito do consentimento que orienta os tribunais?.....	124
1.3.3. Eleição de prioridade: pistas sobre a cultura organizacional dos atores envolvidos na Cooperação Jurídica Internacional nos processos de tráfico de pessoas.....	129
1.4. Considerações finais.....	132
<b>2. O fluxo de processos na Procuradoria da República e nos Tribunais: o que as estatísticas e os estudos de caso mostram?.....</b>	<b>135</b>
2.1. As bases de gerenciamento de dados dos Órgãos participantes da pesquisa.....	136
2.1.1. O Sistema ÚNICO do MPF.....	137
2.1.1.1. Dados fornecidos: inconsistências da base de dados e método de solução aplicado.....	139
2.1.1.2. A distribuição dos autos por Unidade da Procuradoria da República.....	140
2.1.1.3. A distribuição por classes de acordo com as Procuradorias.....	144
2.1.1.4. O número de autos por Procuradoria e a efetividade da jurisdição: a estrutura é realmente determinante para um resultado satisfatório?.....	149
2.1.1.5. Em que momento os Procuradores da República são mais demandados nas investigações sobre tráfico de pessoas?.....	151
2.1.1.6. Análise dos inquéritos concluídos: proporção de denúncias e arquivamentos.....	153
2.1.1.7. Análise dos inquéritos concluídos: tempo entre a autuação e a conclusão.....	161
2.1.2. O Sistema de dados dos Tribunais Regionais.....	177

2.1.2.1. Análise das respostas ao questionário de fluxo de processos.....	180
2.1.2.2. O tempo entre a denúncia e sentença.....	190
2.1.2.3. Interações entre Ministério Público e Judiciário: correlação entre denunciados e condenados e coeficientes de divergência entre as Instituições.....	195
2.1.2.4. O tempo entre a sentença e o recebimento do recurso interposto.....	201
2.1.2.5. O tempo entre o recebimento do recurso e seu julgamento.....	204
2.1.2.6. O tempo entre denúncia e trânsito em julgado; tempo entre sentença e trânsito em julgado.....	205
2.1.2.7. As decisões dos TRFs em matéria de enfrentamento ao tráfico de pessoas.....	212
2.2. Estudo de casos.....	215
2.2.1. A cooperação policial Brasil x Suíça: uma decisão contrária às premissas decisórias.....	217
2.2.2. Caso Tarantela: tráfico de travestis para a Itália.....	230
2.3. Considerações finais .....	236

### **3. Peculiaridades do fluxo de processos nas seções judiciárias selecionadas para a pesquisa..... 241**

3.1. A pesquisa de campo qualitativa.....	242
3.2. Os critérios de escolha dos processos para análise qualitativa de campo a partir da pesquisa quantitativa.....	242
3.2.1. Obtenção de dados.....	245
3.2.2. Divisão em fases.....	247
3.2.2.1. Análise dos dados obtidos na pesquisa qualitativa de campo (fase policial).....	248
3.2.2.1.1. Técnicas especiais de investigação: a quebra de sigilo bancário e telefônica são imprescindíveis em se tratando de tráfico de pessoas?.....	256
3.2.2.1.2. Organizações polifônicas e cooperação para o enfrentamento ao tráfico.....	257

3.2.2.1.3. O tempo na investigação: dilações de prazo e a alteração de presidência.....	266
3.2.2.1.4. Um olhar estatístico sobre as vítimas.....	270
3.2.2.2. Análise dos dados obtidos na pesquisa qualitativa de campo (fase processual).....	272
3.2.2.2.1. Relações entre inquérito, denúncia e sentença penal.....	272
3.2.2.2.2. Motivações de arquivamento.....	276
3.2.2.2.3. A correlação investigação/condenação.....	283
3.2.2.3. A Vítima em perspectiva: o perfil da vítima nos processos.....	288
3.2.2.3.1. A obtenção dos dados.....	290
3.2.2.3.2. A idade das vítimas.....	291
3.2.2.3.3. Outros dados nos processos das pessoas expostas ao tráfico.....	298
3.2.2.3.4. O contexto econômico e familiar das vítimas.....	305
3.2.2.3.5. A vulnerabilidade, violência ou grave ameaça às vítimas.....	309
3.2.2.3.6. A localização das vítimas na fase judicial.....	318
3.2.2.3.7. O incentivo à viagem da vítima.....	322
3.3. Relações intrainstitucionais e entre as organizações de perseguição penal.....	325
3.3.1. As narrativas dos Procuradores da República.....	329
3.3.1.1. Dados técnicos dos Procuradores.....	330
3.3.1.2. A efetividade da cooperação na visão do MPF.....	330
3.3.1.3. A vulnerabilidade das vítimas nos processos na visão do MPF.....	331
3.3.1.4. O que é preciso para um processo mais efetivo?.....	333
3.3.1.5. Os pontos de afinamento e distanciamento interinstitucional.....	336
3.3.2. As narrativas dos Delegados Federais investigadores.....	338
3.3.2.1. Dados técnicos dos Delegados entrevistados.....	340

3.3.2.2. O que é preciso para um processo mais efetivo?.....	340
3.3.2.3. Os pontos de afinamento e distanciamento interinstitucional .....	346
3.3.3. As narrativas dos Magistrados Federais .....	347
3.3.3.1. Dados técnicos dos Magistrados.....	348
3.3.3.2. A cooperação internacional na visão dos Magistrados .....	349
3.3.3.3. A vulnerabilidade das vítimas nos processos.....	352
3.3.3.4. O que é preciso para um processo mais efetivo?.....	357
3.3.3.5. Os pontos de afinamento e distanciamento interinstitucional .....	361
3.4. As rotas do tráfico internacional de pessoas a partir do Brasil .....	366
3.4.1. A rota Brasil para o Suriname e Guiana Francesa .....	366
3.4.2. As rotas a partir do Sul, Sudeste e Nordeste.....	370
3.4.3. A rota a partir do Centro-Oeste.....	374
3.5. Considerações finais.....	376
<b>Conclusão.....</b>	<b>381</b>
<b>Referências.....</b>	<b>397</b>
<b>Apêndice A: classes judiciárias de classificação conforme taxonomia do CNMP.....</b>	<b>419</b>
<b>Apêndice B: grupos de movimentos conforme taxonomia do CNMP.....</b>	<b>425</b>

## Prefácio

O campo de pesquisas sobre a atuação do sistema de justiça criminal consolidou-se nos últimos anos, no Brasil. Os acúmulos de conhecimentos adensaram o debate sobre a seletividade dos processos decisórios dos atores envolvidos na persecução penal. A complexidade dos fatos investigados, bem como as dinâmicas e os percursos dos atores e organizações envolvidas evidenciam os limites, dilemas e, não raramente, as contradições das políticas públicas que envolvem o controle penal como instrumento para atuação em diferentes âmbitos de interesse social. Há ainda um amplo espaço a ser explorado com estudos empíricos sobre o sistema de justiça.

É neste contexto que apresento ao leitor este livro, resultado da tese apresentada por Luciano Ferreira Dornelas para obtenção do grau de Doutor em Direito e Políticas Públicas pelo Uniceub. O Programa de Mestrado e Doutorado em Direito e Políticas Públicas do Uniceub conta com a linha de pesquisa “Processo, Controle Penal e Políticas Públicas”, que coordenamos, e se articula com o grupo “Política Criminal”, do qual Luciano faz parte como pesquisador.

O percurso do autor evidencia longo e intenso interesse pelo tema, resultado não apenas de anteriores incursões acadêmicas, mas especialmente pela atuação efetiva como delegado da Polícia Federal que conduziu inúmeros inquéritos policiais na investigação do tráfico internacional de pessoas. A sólida experiência profissional juntou-se à aptidão acadêmica, pois Luciano também é professor do Uniceub, e soube direcionar o conhecimento adquirido nas rotinas da atividade policial para o âmbito acadêmico. O resultado é um trabalho valioso por compatibilizar sua vasta vivência profissional e o rigor metodológico na construção do objeto deste estudo.

A perseguição penal do tráfico de pessoas tem atraído a atenção da comunidade internacional nos últimos anos, particularmente na esteira da ratificação da Convenção de Palermo e de seus três Protocolos Adicionais. Ao situar o marco normativo, o estudo questiona como se implementa a perseguição penal nos processos de tráfico internacional de pessoas. Orientado pelo questionamento inicial, o objetivo geral da pesquisa é analisar as decisões das organizações envolvidas no processo de perseguição criminal do tráfico internacional de pessoas. Para atingi-lo o autor vale-se de diferentes metodologias e técnicas de pesquisa. O estudo utiliza-se, inicialmente, da análise do fluxo dos casos oficiais no sistema de justiça federal, técnica exploratória descritiva quantitativa que permitiu construir um mapa detalhado da criminalidade oficial pesquisada. Em seguida, investe na pesquisa qualitativa dos dados obtidos, com o propósito de identificar o perfil da vítima do tráfico internacional de pessoas.

O livro retrata o percurso metodológico (introdução), as escolhas teóricas do pesquisador (explica Luciano que a pesquisa se orienta pela abordagem organizacional sistêmica e pelas análises de rede e governança para o enfrentamento ao tráfico, Capítulos 1 e 2), bem como os achados do vasto trabalho de campo, que se inicia em 2016, concluído em 2018. O estudo concentra-se nas decisões dos atores envolvidos na perseguição penal do tráfico de pessoas no período compreendido entre 2004 e 2015. Como o autor evidencia desde início da pesquisa, por adotar abordagem organizacional sistêmica, analisa as relações organizacionais a fim de compreender os processos decisórios. Especial atenção dedica às premissas decisórias que orientam as decisões. O autor justifica, na fase qualitativa do estudo, a escolha das Seções Judiciárias adequadas para a análise documental dos procedimentos, em busca de evidências empíricas para atingir o objetivo geral e responder ao problema teórico.

Alguns dos achados da pesquisa de Luciano merecem destaque, entre muitos outros. Além de sugerir os caminhos da perseguição penal com maiores possibilidade de êxito, a pesquisa aponta para as premissas decisórias ocultas que orientam os processos decisórios. Critica-se a escassa atenção conferida por alguns Estados nacionais sobre as condições das vítimas, preocupados com a soberania e o bem-estar de seus cidadãos. Evidencia que o consentimento da vítima constitui-se em premissa condicional no enfrentamento ao tráfico e mostra a forma como a questão é tratada de forma diversa em distintas legislações nacionais acarreta dificuldades adicionais para atuação nos casos.

O estudo aponta para a necessidade de que a Polícia Federal e o Ministério Público se articulem para a redução do tempo transcorrido nas investigações (mostra o percentual de denúncias (48,65%) no primeiro ano da investigação é bem superior ao de arquivamentos (28,47%), o contrário do que ocorre após o primeiro ano). O autor evidencia variações importantes na atuação nas diferentes regiões do país, e avança hipóteses explicativas. Desvela a seletividade dos atores e organizações envolvidos na persecução penal do tráfico internacional de pessoas. Mostra as divergências na atuação dos atores envolvidos e arrisca sobre os efeitos para a política pública instituída.

Além das conclusões apresentadas, o autor encerra com proposições para o enfrentamento ao tráfico internacional de pessoas, o que evidencia que sua preocupação vai além do meio acadêmico, pois contribui para a reflexão sobre os limites das políticas públicas executadas por meio do controle penal.

A pesquisa é uma referência importante no campo de estudos do tráfico internacional de pessoas, tema que exige novos estudos e vai muito além dessa breve síntese. Nossa apresentação apenas tangencia parte das inúmeras questões abordadas pelo autor. O leitor tem agora a oportunidade de conhecer e extrair suas próprias conclusões ao acompanhar o percurso do autor.

*Bruno Amaral Machado*

Professor dos Programas de Mestrado  
e Doutorado em Direito e Políticas do Uniceub.



## 1. Um mapeamento do campo de pesquisa

A experiência desde o ano de 2004 na Polícia Federal, coordenando operações<sup>1</sup> no intuito de repressão ao tráfico internacional de pessoas, nos despertou a necessidade de estudos no campo da cooperação jurídica internacional, objetivando o enfrentamento ao crime, já tratada em mestrado com tema voltado para a sua análise.

Não obstante, a realização de cursos no exterior e de palestras no Brasil, conjugadas com a observação do resultado das investigações realizadas com as organizações que compõem o Sistema de Justiça Criminal – Justiça Federal, Ministério Público Federal (MPF) e do Departamento de Cooperação Jurídica Internacional e Recuperação de Ativos do Ministério da Justiça (DRCI/MJ) – nos procedimentos criminais trouxeram inquietações quanto à carência de estudos direcionados a uma análise da atuação dessas organizações nessa importante área de cuidado aos Direitos Humanos, a qual poderia ser realizada com amostragem crítica de dados empíricos colhidos nos inquéritos e processos criminais.

---

<sup>1</sup> O vocabulário escolhido pela Polícia Federal para nominar sua atividade investigativa supõe, por ela mesma, uma complexa e enfeixada rede de alocação de recursos humanos e aparato tecnológico, visando a repressão à atividade criminosa. A par disso, o nome “operação”, utilizado rotineiramente por aquele Departamento, é um “topoi” que ganhou foro midiático e sua “engenharia” de construção denota algo mais que uma união coordenada de inteligência e tecnologia; o vocábulo se presta a uma autorreferência da organização, concedendo-lhe a expertise tática de guerra estratégica às autoridades policiais.



"A persecução penal do tráfico de pessoas tem atraído a atenção da comunidade internacional nos últimos anos, particularmente na esteira da ratificação da Convenção de Palermo e de seus três Protocolos Adicionais. Ao situar o marco normativo, o estudo questiona como se implementa a persecução penal nos processos de tráfico internacional de pessoas. Orientado pelo questionamento inicial, o objetivo geral da pesquisa é analisar as decisões das organizações envolvidas no processo de persecução criminal do tráfico internacional de pessoas. Para atingi-lo o autor vale-se de diferentes metodologias e técnicas de pesquisa. O estudo utiliza-se, inicialmente, da análise do fluxo dos casos oficiais no sistema de justiça federal, técnica exploratória descritiva quantitativa que permitiu construir um mapa detalhado da criminalidade oficial pesquisada. Em seguida, investe na pesquisa qualitativa dos dados obtidos, com o propósito de identificar o perfil da vítima do tráfico internacional de pessoas.

O livro retrata o percurso metodológico (introdução), as escolhas teóricas do pesquisador (explica Luciano que a pesquisa se orienta pela abordagem organizacional sistêmica e pelas análises de rede e governança para o enfrentamento ao tráfico, Capítulos 1 e 2), bem como os achados do vasto trabalho de campo, que se inicia em 2016, concluído em 2018. O estudo concentra-se nas decisões dos atores envolvidos na persecução penal do tráfico de pessoas no período compreendido entre 2004 e 2015. Como o autor evidencia desde início da pesquisa, por adotar abordagem organizacional sistêmica, analisa as relações organizacionais a fim de compreender os processos decisórios. Especial atenção dedica às premissas decisórias que orientam as decisões. O autor justifica, na fase qualitativa do estudo, a escolha das Seções Judiciárias adequadas para a análise documental dos procedimentos, em busca de evidências empíricas para atingir o objetivo geral e responder ao problema teórico."

BRUNO AMARAL MACHADO

