



O Protocolo de Palermo e o Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas no Brasil: Proteção Internacional dos Direitos Humanos e Repercussões no Ordenamento Jurídico Brasileiro

The Palermo Protocol and the Fight Against Human Trafficking in Brazil: International Human Rights Protection and Impacts on Brazilian Law

Beatriz Santos Alves

Resumo: O estudo analisa o Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças, conhecido como Protocolo de Palermo, e seus reflexos no ordenamento jurídico brasileiro. Parte-se de breve contextualização histórica da formação internacional do combate ao tráfico de pessoas para examinar a definição prevista no art. 3º do Protocolo, suas finalidades de prevenção, repressão, cooperação e proteção das vítimas e a ratificação pelo Brasil. A pesquisa é descritiva e explicativa, de natureza bibliográfica e documental e de abordagem qualitativa. Analisa-se a relação entre o instrumento internacional, a Lei nº 13.344/2016 e o art. 149-A do Código Penal, bem como a incorporação de uma perspectiva multidimensional centrada nos direitos humanos. Conclui-se que o Protocolo de Palermo estabeleceu paradigma relevante para a harmonização conceitual e para a construção da política brasileira de enfrentamento, embora sua efetividade dependa da implementação permanente de medidas de prevenção, investigação, cooperação e assistência às vítimas.

Palavras-chave: protocolo de Palermo; tráfico de pessoas; direitos humanos; cooperação internacional; Lei nº 13.344/2016.

Abstract: This study examines the Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime, known as the Palermo Protocol, and its impacts on Brazilian law. It begins with a brief historical account of the international response to human trafficking and then examines the definition contained in Article 3, the Protocol's purposes of prevention, suppression, cooperation, and victim protection, and its incorporation by Brazil. The research is descriptive and explanatory, based on bibliographical and documentary sources and a qualitative approach. It analyses the relationship between the international instrument, Law No. 13,344/2016, and Article 149-A of the Brazilian Criminal Code, as well as the adoption of a multidimensional human-rights-based approach. It concludes that the Palermo Protocol established an important paradigm for conceptual harmonization and for the development of Brazil's anti-trafficking policy, although its effectiveness depends on continuous implementation of prevention, investigation, cooperation, and victim-assistance measures.

Keywords: Palermo Protocol; human trafficking; human rights; international cooperation; Law no. 13,344/2016.

INTRODUÇÃO

O tráfico de pessoas atravessa fronteiras, explora vulnerabilidades e se relaciona com diferentes formas de criminalidade organizada. A diversidade de legislações nacionais e de conceitos historicamente utilizados dificultou, por longo período, a construção de respostas coordenadas (Siqueira, 2020). Nesse cenário, a adoção de instrumentos internacionais tornou-se indispensável para estabelecer parâmetros comuns de identificação, prevenção, repressão e proteção das vítimas.

Em 2000, no contexto da Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, foi adotado o Protocolo relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças. Conhecido como Protocolo de Palermo, o instrumento consolidou uma definição internacional de tráfico de pessoas e propôs uma abordagem que combina responsabilização dos agentes, cooperação entre Estados e atenção às pessoas submetidas à exploração (UNODC, 2004).

O Brasil promulgou o Protocolo por meio do Decreto nº 5.017, de 12 de março de 2004. A incorporação do compromisso internacional impulsionou debates e reformas que, anos depois, culminaram na Lei nº 13.344/2016 e na introdução do art. 149-A no Código Penal (Brasil, 2004, 2016). O percurso evidencia a influência do Direito Internacional dos Direitos Humanos e da cooperação transnacional sobre a construção do modelo brasileiro de enfrentamento.

O objetivo deste estudo é analisar o Protocolo de Palermo como marco normativo internacional e examinar seus principais reflexos no ordenamento jurídico brasileiro. Busca-se responder de que maneira sua definição, seus objetivos e sua perspectiva de proteção das vítimas repercutiram na legislação doméstica e quais desafios permanecem para que os compromissos normativos se convertam em proteção efetiva.

DESENVOLVIMENTO DA PESQUISA

Referencial Teórico e Evolução Histórica do Enfrentamento Internacional

A exploração de seres humanos possui antecedentes históricos muito anteriores à formulação contemporânea do conceito de tráfico de pessoas. O estudo originário percorreu a exploração de mão de obra indígena, o tráfico transatlântico de africanos escravizados e, posteriormente, os primeiros instrumentos internacionais voltados ao chamado tráfico de mulheres. Essa trajetória demonstra que as formas de exploração e a própria linguagem jurídica se modificaram ao longo do tempo (Siqueira, 2020).

No início do século XX, acordos internacionais concentravam-se sobretudo na repressão ao tráfico de mulheres para prostituição. Posteriormente, convenções

ampliaram gradualmente a proteção. A evolução é importante porque revela a passagem de uma compreensão setorial para outra mais abrangente, capaz de reconhecer múltiplas finalidades de exploração e diferentes perfis de vítimas (Siqueira, 2020; Rodrigues, 2012).

A Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional foi aprovada no ano 2000 e complementada por protocolos dedicados a áreas específicas: tráfico de pessoas, tráfico ilícito de migrantes e fabricação e tráfico ilícitos de armas de fogo. O Protocolo de Palermo relativo ao tráfico de pessoas deve, portanto, ser compreendido dentro de uma estratégia internacional mais ampla de enfrentamento à criminalidade organizada transnacional (UNODC, 2004).

Bijos (2009) destaca que a inovação do instrumento está na conjugação de mecanismos de investigação e punição com medidas de proteção das vítimas. Essa multidimensionalidade é central para compreender o Protocolo: o tráfico não é apenas uma infração penal, mas um fenômeno produzido por fatores sociais, econômicos, políticos e jurídicos e que exige cooperação entre diferentes instituições e Estados.

Metodologia da Pesquisa

A pesquisa adota método descritivo e explicativo, com base bibliográfica e documental. O corpus é composto pelo Protocolo de Palermo, normas brasileiras relacionadas ao tráfico de pessoas, literatura jurídica e estudos acadêmicos utilizados no trabalho originário. A abordagem é qualitativa, voltada à compreensão da evolução normativa e da relação entre o compromisso internacional assumido pelo Brasil e as alterações posteriores do direito interno.

A análise foi organizada em quatro eixos: formação histórica do paradigma internacional; definição jurídica de tráfico de pessoas; deveres de prevenção, repressão, cooperação e proteção; e repercussões no ordenamento brasileiro. A pesquisa não pretende medir quantitativamente a efetividade das políticas públicas, mas identificar a estrutura normativa construída a partir do Protocolo e os principais desafios apontados pelas fontes examinadas.

O Conceito de Tráfico de Pessoas no Protocolo de Palermo

O art. 3º do Protocolo de Palermo constituiu um dos seus aportes mais relevantes ao estabelecer uma definição internacional de tráfico de pessoas. Em síntese, a figura compreende atos como recrutamento, transporte, transferência, alojamento ou acolhimento de pessoas, associados a meios como ameaça, força, coação, rapto, fraude, engano, abuso de autoridade ou de situação de vulnerabilidade, com finalidade de exploração (Brasil, 2004).

A estrutura conceitual pode ser compreendida a partir de três componentes: ação, meio e finalidade. Essa organização permite distinguir o tráfico de outras situações de deslocamento humano e, ao mesmo tempo, reconhecer que a exploração pode assumir formas distintas. O Protocolo enumera, como patamar mínimo, exploração da prostituição de outrem ou outras formas de exploração sexual, trabalhos ou serviços forçados, escravidão ou práticas similares, servidão e remoção de órgãos (Brasil, 2004).

Outro aspecto essencial é o tratamento do consentimento. Quando utilizados os meios ilícitos descritos no Protocolo, o consentimento da vítima para a exploração torna-se irrelevante. A regra evita que situações marcadas por fraude, coerção ou abuso de vulnerabilidade sejam artificialmente convertidas em relações voluntárias e reforça a necessidade de exame das condições concretas em que a pessoa foi recrutada (Brasil, 2004; Rodrigues, 2012).

O instrumento estabelece proteção diferenciada para crianças. O recrutamento, transporte, transferência, alojamento ou acolhimento de pessoa menor de dezoito anos para fins de exploração é considerado tráfico mesmo sem a demonstração dos meios exigidos para vítimas adultas. A opção reflete o reconhecimento internacional de vulnerabilidade acrescida e amplia o âmbito de proteção (Brasil, 2004).

A definição comum também favorece a cooperação internacional. Ao reduzir divergências terminológicas, cria-se base jurídica mais uniforme para investigação, assistência recíproca, produção de políticas públicas e identificação das vítimas. A harmonização não elimina as particularidades dos ordenamentos nacionais, mas estabelece um núcleo mínimo a ser observado pelos Estados-partes.

Prevenção, Repressão, Cooperação e Proteção das Vítimas

O Protocolo de Palermo não se limita à definição do delito. Seus objetivos abrangem prevenir e combater o tráfico, proteger e ajudar as vítimas com respeito aos direitos humanos e promover cooperação entre os Estados-partes. A combinação desses eixos afasta um modelo exclusivamente repressivo e exige políticas capazes de atuar antes, durante e depois da exploração (Brasil, 2004).

No campo penal, o art. 5º determina que os Estados adotem medidas legislativas e outras providências necessárias para estabelecer como infrações penais as condutas abrangidas pelo art. 3º quando praticadas intencionalmente, além de prever tratamento da tentativa, participação e organização da prática criminosa conforme os sistemas jurídicos nacionais (Brasil, 2004).

A dimensão protetiva é igualmente relevante. A vítima de tráfico não deve ser percebida apenas como fonte de prova para o processo penal. A assistência demanda acolhimento, informação, proteção da intimidade, acesso a serviços e prevenção de novas formas de violência. Essa compreensão influenciou diretamente a legislação brasileira posterior (Brasil, 2004; Defensoria Pública da União, 2019).

A cooperação internacional é indispensável porque redes de tráfico podem operar em diferentes territórios e utilizar rotas que atravessam fronteiras. Troca de informações, assistência jurídica recíproca e coordenação entre autoridades são instrumentos essenciais para enfrentar uma criminalidade cuja estrutura não coincide necessariamente com os limites territoriais de um único Estado.

Ratificação e Repercussões no Ordenamento Jurídico Brasileiro

A Constituição de 1988 ampliou a centralidade dos direitos humanos no sistema jurídico brasileiro e reconheceu, no art. 5º, § 2º, que os direitos e garantias expressos no texto constitucional não excluem outros decorrentes do regime, dos

princípios adotados ou dos tratados internacionais dos quais o Brasil seja parte. É nesse ambiente constitucional que se insere a adesão brasileira ao Protocolo de Palermo (Brasil, 1988; Piovesan, 2013).

O Protocolo foi promulgado no Brasil pelo Decreto nº 5.017/2004. A partir daí, o Estado brasileiro assumiu compromisso internacional de adequar suas políticas e instrumentos jurídicos aos objetivos de prevenção, repressão, proteção e cooperação. O estudo originário identifica, nesse processo, o desenvolvimento da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e, posteriormente, a edição da Lei nº 13.344/2016 (Brasil, 2004; Brasil, 2016).

A Lei nº 13.344/2016 tornou-se marco relevante da disciplina doméstica ao organizar prevenção e repressão ao tráfico interno e internacional e medidas de atenção às vítimas. Além das políticas de proteção, a lei produziu alterações legislativas importantes, inclusive instrumentos de investigação destinados à localização de vítimas e suspeitos (Brasil, 2016; Cunha; Pinto, 2017).

No plano penal material, a introdução do art. 149-A representou aproximação expressiva com a definição internacional. O dispositivo tipifica atos de agenciamento, aliciamento, recrutamento, transporte, transferência, compra, alojamento ou acolhimento, praticados mediante grave ameaça, violência, coação, fraude ou abuso, para finalidades que incluem remoção de órgãos, submissão a trabalho análogo ao de escravo, servidão, adoção ilegal e exploração sexual (Brasil, 2016; Cunha; Pinto, 2017).

A legislação brasileira também incorporou a dimensão assistencial. O art. 6º da Lei nº 13.344/2016 prevê assistência jurídica, social, de trabalho e emprego e de saúde; acolhimento e abrigo provisório; consideração das necessidades específicas da vítima; preservação da intimidade e da identidade; prevenção à revitimização; atendimento humanizado e informação sobre procedimentos administrativos e judiciais (Brasil, 2016; Defensoria Pública da União, 2019).

Essas medidas demonstram que a influência do Protocolo não se resume à criação de um tipo penal. O paradigma internacional contribuiu para uma política baseada em múltiplos eixos e na compreensão da vítima como titular de direitos. A efetividade dessa política, contudo, depende de recursos, integração institucional, capacitação dos agentes públicos e acesso real aos serviços previstos em lei.

ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

A análise comparada entre os eixos do Protocolo e a legislação brasileira revela processo de aproximação normativa. A definição internacional forneceu linguagem comum para identificar o fenômeno; a exigência de criminalização encontrou expressão mais abrangente no art. 149-A; e a proteção das vítimas passou a integrar explicitamente o marco legislativo brasileiro com a Lei nº 13.344/2016 (Brasil, 2016).

O principal ganho do Protocolo de Palermo está na mudança de perspectiva. O enfrentamento do tráfico passa a combinar segurança pública, direitos humanos

e cooperação. Essa combinação é particularmente relevante porque uma resposta centrada apenas na punição pode falhar na identificação de vítimas, na prevenção da revitimização e na redução das vulnerabilidades que favorecem a exploração.

Persistem, todavia, desafios de implementação. A existência de normas não assegura, por si só, sua efetividade. Informação pública, capacitação de profissionais, atendimento multidisciplinar, investigação qualificada, articulação federativa e cooperação internacional precisam transformar os compromissos jurídicos em práticas permanentes. A distância entre previsão normativa e capacidade institucional constitui, assim, ponto decisivo para a avaliação do modelo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Protocolo de Palermo consolidou um marco internacional decisivo para o enfrentamento do tráfico de pessoas ao oferecer uma definição abrangente e articular prevenção, repressão, cooperação e proteção das vítimas. Sua importância está tanto na harmonização conceitual quanto na adoção de uma perspectiva multidimensional, compatível com a complexidade do fenômeno.

No Brasil, a promulgação do Protocolo pelo Decreto nº 5.017/2004 integrou um processo de evolução normativa que alcançou expressão relevante na Lei nº 13.344/2016 e no art. 149-A do Código Penal. A legislação nacional passou a abranger diferentes finalidades de exploração e a prever mecanismos específicos de assistência, atendimento humanizado e prevenção da revitimização (Brasil, 2004; Brasil, 2016).

Conclui-se que o compromisso internacional produziu repercussões significativas no direito brasileiro, mas sua realização depende de políticas públicas efetivas. A proteção dos direitos humanos exige que a resposta ao tráfico não se encerre na criminalização: deve envolver informação, redução de vulnerabilidades, acolhimento, investigação, cooperação entre instituições e atuação coordenada com outros Estados. O desafio contemporâneo consiste em converter a estrutura normativa construída a partir de Palermo em proteção concreta e acessível às vítimas.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

BRASIL. Decreto nº 5.017, de 12 de março de 2004. Promulga o Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças.

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.

CUNHA, Rogério Sanches; PINTO, Ronaldo Batista. **Tráfico de Pessoas: Lei 13.344/16 comentada por artigos**. Salvador: JusPodivm, 2017.

GUTIÉRREZ, José Paulo; NOGUEIRA, Daniela Saab. Reflexos do Direito Internacional no crime de tráfico de pessoas. **Revista de Direito Cosmopolita**, v. 4, n. 1, p. 27-44, 2017.

MAIMERI, Gabriel Mattos; OBREGÓN, Marcelo Fernando Quiroga. **O tráfico de pessoas sob a ótica do Protocolo de Palermo e da nova Lei Ordinária 13.344, de 6 de outubro de 2016**. 2017.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

SIQUEIRA, Alexandre Paulo Rodrigues. **Tráfico Internacional de Pessoas: evolução histórica brasileira com ênfase na defesa dos direitos humanos**. Leme: JH Mizuno, 2020.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME (UNODC). **Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional e seus Protocolos Adicionais**. Viena: UNODC, 2004. Disponível em: UNODC – United Nations Office on Drugs and Crime. Acesso em: 17 set. 2026. BIJOS, Cecília. A insuficiência das ações brasileiras no enfrentamento ao tráfico internacional de pessoas. *Revista do Mestrado em Direito UCB*, v. 3, p. 54-100, 2009.

DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO. **Grupo de Trabalho de Assistência às Vítimas de Tráfico de Pessoas**. Guia Prático. Brasília, 2019.

RODRIGUES, Thaís de Camargo. **O tráfico internacional de pessoas para fins de exploração sexual e a questão do consentimento**. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.