MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Nota Técnica nº 01/2021/REL/SCI/PGR

Assunto: Corrupção como facilitadora do tráfico de pessoas. Sugestão de Orientação Conjunta às 2ª e 5ª Câmaras de Coordenação e Revisão do MPF.

I – Do objeto e das considerações

Considerando os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), previstos na Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU), mais precisamente o Objetivo número 5: "alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas"[1];

Considerando a necessidade de melhor compreender a correlação entre aspectos de gênero e corrupção, em especial como tais práticas delitivas afetam mulheres e meninas de maneira diferenciada, e a importância dada pela Convenção das Nações Unidas contra Corrupção (UNCAC)[2] e pela Declaração da Sessão Especial da Assembleia Geral das Nações Unidas (UNGASS)[3] no combate à criminalidade transacional, por intermédio do fortalecimento da cooperação internacional e da igualdade de gênero;

Considerando, também, os conceitos do Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra a Criminalidade Organizada Transnacional (UNTOC), relativo à Prevenção, à Repressão e à Punição do Tráfico de Pessoas, em especial de Mulheres e Crianças (Protocolo de Palermo), que define, internacionalmente, o crime de "tráfico de pessoas"[4] para fins de exploração sexual, comércio ilegal de órgãos, trabalho análogo à escravidão e adoção infantil irregular, além do contrabando de migrantes;

---

1 https://odsbrasil.gov.br/objetivo/objetivo?n=5

2 "Artigo 1 - A finalidade da presente Convenção é: (...) b) Promover, facilitar e apoiar a cooperação internacional e a assistência técnica na prevenção e na luta contra a corrupção, incluída a recuperação de ativos; (…)" https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil//Topics_corruption/Publicacoes/2007_UNCAC_Port.pdf

3 "69. *We will improve our understanding of the linkages between gender and corruption, including the ways in which corruption can affect women and men differently, and we will continue to promote gender equality and the empowerment of women, including by mainstreaming it in relevant legislation, policy development, research, projects and programmes, as appropriate and in accordance with the fundamental principles of domestic law*." https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/V21/025/88/PDF/V2102588.pdf?OpenElement

4 "Artigo 3º. Definições. Para efeitos do presente Protocolo: a) Por "tráfico de pessoas" entende-se o recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento de pessoas, recorrendo à ameaça ou ao uso da força ou a outras formas de coação, ao rapto, à fraude, ao engano, ao abuso de autoridade ou de situação de vulnerabilidade ou à entrega ou aceitação de pagamentos ou benefícios para obter o consentimento de uma pessoa que tem autoridade sobre outra, para fins de exploração. A exploração deverá incluir, pelo menos, a exploração da prostituição de outrem ou outras formas de exploração sexual, o trabalho ou serviços forçados, a escravatura ou práticas similares à escravatura, a servidão ou a extração de órgãos; (...)"

Assinado digitalmente em 05/08/2021 13:18. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 461DBC8B.11DFC7F6.CE0B9752.33DB413E

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Considerando as recomendações do Protocolo de Cooperação Interinstitucional para Fortalecer Investigação, Atenção e Proteção nos Delitos de Tráfico de Pessoas, da Associação Ibero-Americana de Ministérios Públicos (AIAMP)[5], no que concerne ao aprofundamento de capacitações para identificação de vínculos entre os crimes de corrupção e tráfico de pessoas, mediante prática, minimamente, de conivência de agente público quanto às ilegalidades do procedimento, em especial no contexto de tráfico de seres humanos com finalidade de exploração sexual;

Considerando, por fim, especificidades em padrões de corrupção que acarretam vulnerabilidades particulares às partícipes do sexo feminino, com potencial para favorecer cruzamento ilegal de fronteiras, aceitação de identificações pessoais fraudulentas ou emissão de passaportes irregulares, conforme esclarecido pelo documento temático *El Papel de la Corrupción em la Trata de Personas*, produzido pelo Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crime (UNODC)[6];

Esta nota técnica tem por objetivo evidenciar relevante nexo entre o tráfico internacional de pessoas, como crime principal, e o fenômeno da corrupção sistêmica, como elemento facilitador daquela ofensa. A identificação dessa problemática, embora relativamente recente, vem ganhando força nas discussões da comunidade internacional, marcadamente entre os atores da América Latina, por sua relevância na região, o que exige maior coordenação de esforços do Ministério Público Federal e das demais autoridades brasileiras no sentido de definir premissas básicas para favorecer devida investigação e persecução dessas práticas delitivas.

II – Da Justificativa

Entende-se que a permissividade de funcionários públicos a procedimentos irregulares de entrada e saída de indivíduos do país se concretiza a partir de recebimentos periódicos de dinheiro ou favores sexuais, o que, a depender do caso, pode, também, caracterizar comportamentos ameaçadores ou extorsivos, além do crime de corrupção como facilitador do tráfico humano. Os agentes estatais envolvidos na ilicitude omitem deveres de vigilância e lisura, exercendo atos ímprobos, que se estendem desde o vazamento de informações sobre investigações sigilosas até a efetiva falsificação da documentação exigida no trânsito migratório. Há, ainda, a possibilidade de os próprios servidores da Administração controlarem o lucrativo negócio ilícito de contrabando de migrantes, integrando grupo criminoso transnacional[7].

5 https://www.mpf.gob.ar/protex/files/2017/11/Protocolo_AIAMP.pdf
6 https://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/publications/CrimenOrganizado/El_Papel_de_la_Corrupcion_en_la_Trata_de_Personas_v4.pdf
7 https://elpais.com/elpais/2020/07/15/planeta_futuro/1594821972_794679.html

Assinado digitalmente em 05/08/2021 13:18. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 461DBC8B.11DFC7F6.CE0B9752.33DB413E

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Nos termos de Sérgio Rodrigues, membro titular da Procuradoria de Investigações Administrativas (PIA) da Argentina, entrevistado[8] em 30/07/2020 pelo Programa da União Europeia para a Coesão Social na América Latina (EUROSociAL+), em comemoração ao Dia Mundial contra o Tráfico de Pessoas, pode-se reconhecer que o padrão descrito abrange outros países da América Latina, inclusive Estados fronteiriços com o território brasileiro:

> "*La corrupción de los funcionarios públicos es necesaria y determinante para el inicio, desarrollo o el mantenimiento de grandes organizaciones de trata de personas. No puede conseguirse una organización ilícita de esta envergadura sin el aporte de la 'pata' oficial que facilita o permite el mantenimiento de estas organizaciones. El mayor volumen de casos en la Procuraduría lo encontramos efectivamente en las fuerzas de seguridad. Nosotros lo advertimos en la Policía Federal Argentina, por ejemplo, cuando no se hacen los controles debidos o los hacen con un patrón corrupto permitiéndose actividades que están totalmente prohibidas a cambio de dinero en los locales nocturnos o en las casas de tolerancia, entre otros. También observamos maniobras ilícitas irregulares en lo que son áreas de migraciones donde se permite el ingreso de menores de edad sin los correspondientes permisos o autorizaciones o se hacen 'la vista gorda' con documentación falsificada*".

No mês de julho de 2021, em mais um esforço de sensibilização social para a correlação entre tráfico internacional de seres humanos e corrupção, as Secretarias de Comunicação e de Cooperação Internacional do MPF elaboraram campanha[9] de conscientização acerca dos possíveis sinais de contrabando de migrantes, para divulgação nas redes sociais. Apesar de um em cada cinco latino-americanos se identificar como vítima ou como conhecedor de alguém que tenha sido sexualmente extorquido por agente público, em troca de acesso a direitos ou serviços básicos, a corrupção como crime auxiliar do tráfico de pessoas e da prostituição internacional é prática ilícita estatisticamente subnotificada em âmbito interno. A concessão de licenças para estabelecimentos de exploração sexual, por exemplo, foi aspecto abordado pelo "carrossel" (conjunto de imagens, em um só link), desenvolvido para o perfil do MPF no Instagram. Após os esclarecimentos prestados, o documento informativo propõe uma das abas do sítio eletrônico da instituição como canal de denúncias para eventuais crimes de tráfico humano[10].

Em razão da elucidação da problemática em diversas regulamentações da comunidade internacional, pode-se reconhecer verdadeira importância e atualidade ao tema. A corrupção

8 https://eurosocial.eu/bitacora/dos-miradas-un-analisis-comparado-de-la-corrupcion-facilitadora-de-la-trata-de-personas-en-america-latina/
9 https://www.instagram.com/p/CQyUQCwjAWN/?utm_medium=copy_link
10 http://www.mpf.mp.br/mpfservicos

Assinado digitalmente em 05/08/2021 13:18. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 461DBC8B.11DFC7F6.CE0B9752.33DB413E

como facilitadora do tráfico de pessoas prejudica o desenvolvimento social e a igualdade de gênero na América Latina, por afetar predominantemente mulheres e meninas, tendo em vista a complexa perspectiva regional de sistêmico favorecimento do contrabando de migrantes entre as fronteiras que separam o Brasil de seus vizinhos, com especial atenção ao vínculo entre este crime, práticas de exploração sexual e escravidão moderna.

III – Das Recomendações Internacionais

Inicialmente, faz-se importante breve contextualização quanto ao posicionamento internacional do Ministério Público Federal brasileiro acerca da discussão. O MPF, por intermédio da Secretaria de Cooperação Internacional, da Procuradoria-Geral da República, coordena a Rede Ibero-Americana de Procuradores Contra a Corrupção e compõe a Rede Ibero-Americana de Combate ao Tráfico de Pessoas e Contrabando Ilícito de Migrantes, duas redes permanentes de cooperação jurídica internacional, no âmbito da Associação Ibero-americana de Ministérios Públicos (AIAMP), exercendo, atualmente, posto de coordenação da primeira.

Desde 2018, vem-se desenvolvendo trabalho conjunto entre as mencionadas Redes, com o apoio do Programa EUROSociAL+, sobre o tema da corrupção associada ao tráfico de pessoas, com perspectivas de gênero. Essas iniciativas colaboraram para a melhor compreensão regional do fenômeno e garantiram aos Ministérios Públicos dos países da AIAMP a oportunidade de proporcionar adequado tratamento jurídico ao nexo entre esses crimes.

O trabalho das Redes permitiu a sensibilização dos procuradores sobre a temática, em razão da difusão de conhecimentos e boas práticas entre seus membros. Em 2020, os Ministérios Públicos Ibero-americanos assinaram declaração conjunta[11], para impulsionar a luta contra a corrupção associada ao tráfico de mulheres e crianças. O documento reconhece necessidade de aprimoramento nos mecanismos de investigação dos órgãos de persecução nacionais, a partir do mapeamento dos dados oriundos das ofensas relacionadas à corrupção e ao tráfico humano, concomitantemente, e prevê adoção de ferramentas de análise criminal que esclareçam as interrelações entre os tipos penais. A declaração estimula, ainda, a capacitação dos agentes públicos que atuem diretamente na área, com treinamento para percepção associativa das correlações entre tais ações criminosas.

No caso brasileiro, visando um diagnóstico nacional, em 2019, realizou-se pesquisa e levantamento de casos, em acompanhamento pelo MPF, com vínculos entre o tráfico de pessoas e a corrupção. O resultado, em síntese, revelou a inexistência de inquéritos, processos judiciais ou procedimentos extrajudiciais, que abarcassem ambas as práticas delitivas. Evidenciou-se, assim, uma incongruência do cenário brasileiro com as tendências criminosas identificadas pelos estudos a nível internacional, a qual constata a inviabilidade do tráfico humano, sem a influência, em algum grau, de corrupção de agentes públicos. A partir desses elementos,

11 http://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/mps-ibero-americanos-se-comprometem-a-fortalecer-combate-a-corrupcao-associada-ao-trafico-de-pessoas

Assinado digitalmente em 05/08/2021 13:18. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 461DBC8B.11DFC7F6.CE0B9752.33DB413E

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

questiona-se sob qual ótica as autoridades brasileiras têm analisado a problemática, até o momento.

A invisibilidade do fenômeno criminógeno tem raízes na própria legislação brasileira. Tipos como os de extorsão do Código Penal comum (art. 158) e dos delitos de extorsão simples, extorsão mediante sequestro e chantagem do Código Penal Militar (arts. 243, 244 e 245) apresentam a elementar "indevida vantagem econômica", caso em que não há espaço interpretativo para preconceito ou violência de gênero; porém, é possível tal enquadramento na expressão "vantagem indevida" nos delitos de peculato eletrônico, concussão, corrupção ativa e passiva, corrupção de testemunha, todos do Código Penal comum (313-A, 316, 317, 333, 343), ou a "qualquer vantagem" do delito de extorsão mediante sequestro (art. 159), todos do Código Penal, além dos delitos equivalentes do Código Penal Militar (arts. 308, 309 e 347). Apesar de haver tipicidade formal, há o inconveniente de os delitos não conterem tipo especial associado ao tráfico de pessoas. É desejável a utilização da técnica da Lei n. 13.344/2016. Com a melhoria redacional, há tipos especiais para geração de estatísticas e melhoria de estratégias de atuação, providências essenciais para redução da invisibilidade e para os aprimoramentos sugeridos nos standards internacionais.

Revela-se, portanto, imprescindível um pioneirismo do Ministério Público Federal brasileiro para regulamentar aspectos desta correlação. Ou seja, ações e estratégias coordenadas que permitam maior precisão na apuração dos fatos, atualmente subnotificados nos sistemas informatizados existentes.

Entende-se que a corrupção como fenômeno facilitador do tráfico de pessoas (crime principal), é tema que vem ganhando força nas discussões da comunidade internacional, pela sua relevância em diversos aspectos da criminalidade transnacional, como o trabalho análogo ao de escravo e a exploração sexual, ofensas que afetam a mulheres e meninas com maior proeminência. Sob a ótica do direito comparado, ressalte-se que vizinhos latino-americanos já se encontram comprometidos com o zelo pela constatação de prováveis práticas corruptas nos crimes de tráfico humano, beneficiando o controle mútuo dessas ofensas, inclusive, nas regiões de fronteira com o Brasil.

O Ministério Público do Peru, por exemplo, incluiu o tópico em sua agenda institucional, com classificação de "sextorsão", diagnóstico de tráfico associado à corrupção em áreas geográficas limítrofes e maior posicionamento no plano anticorrupção; o Ministério Público da Argentina, por sua vez, realizou o primeiro mapeamento de riscos de corrupção associados à "*trata*" (tráfico de pessoas) e promoveu mecanismos de trabalho conjunto entre os setores especializados em cada um dos temas; já o Ministério Público do Chile, promoveu a inclusão de sua Unidade Anticorrupção na Mesa Interinstitucional de Tráfico, em âmbito nacional. Essas iniciativas fundamentam-se na UNCAC, na UNTOC e em seus Protocolos adicionais, es-

Assinado digitalmente em 05/08/2021 13:18. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 461DBC8B.11DFC7F6.CE0B9752.33DB413E

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

truturando-se em consonância com bases normativas de recomendações internacionais sólidas[12].

IV – Do Pedido

Do exposto, o Grupo de Trabalho Intercameral[13], sobre tráfico internacional de pessoas associado à corrupção, das 2ª e 5ª Câmaras de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, com a participação da Secretaria de Cooperação Internacional e da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão submete à apreciação das Colendas Câmaras Criminais do MPF a presente sugestão pela elaboração de Orientação Conjunta das 2ª e 5ª Câmaras de Coordenação e Revisão, visando uniformizar a atuação dos Procuradores da República quanto ao assunto.

Assim, a título de Orientação Conjunta aos Procuradores da República que atuam em casos de contrabando de migrantes e tráfico de pessoas, em quaisquer de suas modalidades – para fins de exploração sexual, laboral, adoção ilegal e tráfico de órgãos, sugere-se:

> (1) que, a despeito de não existir um tipo penal específico para a figura conhecida no direito comparado como "sextorsão", que os procuradores considerem a possibilidade de enquadrar as condutas de *solicitar, exigir, dar, oferecer, receber ou prometer* favorecimento sexual como crimes de peculato eletrônico, concussão, corrupção ativa e passiva, corrupção de testemunha, todos do Código Penal comum (artigos 313-A, 316, 317, 333 e 343), ou delito de extorsão mediante sequestro (artigo 159), do Código Penal comum, além dos crimes equivalentes do Código Penal Militar (artigos 308, 309 e 347), considerando a respectiva paga sexual nas expressões "vantagem indevida" e "qualquer vantagem" previstas nesses tipos penais, sem prejuízo dos crimes sexuais ou contra a liberdade sexual eventualmente incidentes;
>
> (2) que as investigações e persecuções sobre os fatos envolvendo os crimes de contrabando de migrantes e tráfico de seres humanos trabalhem sempre com a possibilidade de favorecimentos ilícitos com práticas corruptas de agentes públicos como contrapartida, de modo a formalizar o trato institucional com relação às associações entre esses tipos penais;
>
> (3) que prevaleça a preponderância do crime de tráfico de pessoas, para efeitos de manter a investigação sob a atribuição da 2ª CCR, ainda que sobrevenha a suspeita

12 *El Papel de la Corrupción en la Trata de Personas* (UNODC, páginas 16-26). https://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/publications/CrimenOrganizado/El_Papel_de_la_Corrupcion_en_la_Trata_de_Personas_v4.pdf

13 Portaria Conjunta n. 1, de 25 de fevereiro de 2021 (PGR-00063098/2021).

Assinado digitalmente em 05/08/2021 13:18. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 461DBC8B.11DFC7F6.CE0B9752.33DB413E

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

do envolvimento de agente público.

Brasília, 27 de julho de 2021.

Assinado digitalmente.

ANAMARA OSÓRIO SILVA
Procuradora Regional da República

EDMILSON DA COSTA BARREIROS JÚNIOR
Procurador da República

GUSTAVO NOGAMI
Procurador da República

JANUÁRIO PALUDO
Procurador Regional da República

PAULO ROBERTO SAMPAIO ANCHIETA SANTIAGO
Procurador da República

RENAN PAES FÉLIX
Procurador da República

ROGERIO JOSE BENTO SOARES DO NASCIMENTO
Procurador Regional da República

STELLA FÁTIMA SCAMPINI
Procuradora Regional da República

THIAGO FERREIRA DE OLIVEIRA
Procurador da República

V – Da aprovação e das providências

O Colegiado do GT Intercameral, reunido em sessão de 27 de julho de 2021, considerando a relevância da matéria, aprovou a presente Nota Técnica.

Publique-se.

Assinado digitalmente em 05/08/2021 13:18. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 461DBC8B.11DFC7F6.CE0B9752.33DB413E

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Assinatura/Certificação do documento **PGR-00267073/2021 NOTA TÉCNICA nº 1-2021**

Signatário(a): **ROGERIO JOSE BENTO SOARES DO NASCIMENTO**
Data e Hora: **05/08/2021 13:18:31**
Assinado com login e senha

Signatário(a): **RENAN PAES FELIX**
Data e Hora: **05/08/2021 16:04:19**
Assinado com login e senha

Signatário(a): **THIAGO FERREIRA DE OLIVEIRA**
Data e Hora: **06/08/2021 15:51:23**
Assinado com login e senha

Signatário(a): **EDMILSON DA COSTA BARREIROS JUNIOR**
Data e Hora: **05/08/2021 15:14:42**
Assinado com certificado digital

Signatário(a): **JANUARIO PALUDO**
Data e Hora: **05/08/2021 12:54:59**
Assinado com login e senha

Signatário(a): **STELLA FÁTIMA SCAMPINI**
Data e Hora: **05/08/2021 20:46:02**
Assinado com login e senha

Signatário(a): **ANAMARA OSORIO SILVA**
Data e Hora: **05/08/2021 15:25:05**
Assinado com login e senha

Signatário(a): **GUSTAVO NOGAMI**
Data e Hora: **05/08/2021 15:17:52**
Assinado com login e senha

Signatário(a): **PAULO ROBERTO SAMPAIO ANCHIETA SANTIAGO**
Data e Hora: **16/08/2021 23:00:19**
Assinado com login e senha

Acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 461dbc8b.11dfc7f6.ce0b9752.33db413e