

# A Transposição e Implementação em Portugal das Medidas Europeias de Combate ao Tráfico de Seres Humanos

# Transposition and implementation of European measures to combat trafficking in human beings in Portugal

ANA RITA GIL\*

## 1. INTRODUÇÃO

No presente artigo visamos analisar de que forma a legislação portuguesa tem acompanhado as várias iniciativas europeias de combate ao tráfico de seres humanos. Se desde a primeira versão do Código Penal o crime de tráfico de pessoas foi punido em Portugal, a verdade é que o mesmo não se encontrava delineado de forma satisfatória, deixando impunes muitos comportamentos que correspondiam a formas de exploração frequentes. A tentativa de acompanhar a realidade através da lei foi sendo impulsionada com a necessidade de transposição, para a ordem jurídica portuguesa, das várias iniciativas, imposições de criminalização ou de proteção das vítimas, bem como de recomendações, decorrentes das Nações Unidas, do Conselho da Europa e da União Europeia.

De facto, a partir da década de 1990, Portugal ratificou várias convenções que obriga-

ram a dar respostas internas ao fenómeno do tráfico de pessoas. Desde logo, procedeu-se à ratificação de convenções então já existentes, como a Convenção das Nações Unidas para a Supressão do Tráfico de Pessoas e da Exploração da Prostituição de Outrem<sup>1</sup> e a Convenção Europeia de Auxílio Judiciário Mútuo em Matéria Penal<sup>2</sup>. Acompanharam-se, depois, várias iniciativas na década de 2000, como a Convenção das Nações Unidas contra a Criminalidade Organizada Transnacional e respetivo Protocolo Adicional Relativo à Prevenção, Repressão e à Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças (comumente designado de Protocolo de Palermo)<sup>3</sup> e a Convenção do Conselho da Europa para a Proteção das Crianças contra a Exploração Sexual e os Abusos Sexuais (Convenção de Lanzarote, de 25 de outubro de 2007)<sup>4</sup>.

\* Professora Convidada da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa e da Escola da Universidade Católica Portuguesa, Investigadora Doutorada do CEDIS, Centro de I&TD em Direito e Sociedade da UNL, Assessora do Gabinete de Juizes do Tribunal Constitucional.

<sup>1</sup> Aprovada pela Resolução da Assembleia da República n.º 31/91, de 10 de outubro de 1991.

<sup>2</sup> Aprovada pela Resolução da Assembleia da República n.º 39/94, de 17 de março de 1994.

<sup>3</sup> Aprovada pela Resolução da Assembleia da República n.º 32/2004, de 2 de abril de 2004.

<sup>4</sup> Aprovada pela Resolução da Assembleia da República n.º 75/2012, de 28 de maio de 2012.

Neste contexto, revelou-se de particular importância a ratificação da Convenção do Conselho da Europa relativa à luta contra o Tráfico de Seres Humanos, aberta à assinatura em Varsóvia, a 16 de maio de 2005<sup>5</sup>. Este instrumento veio permitir uma mais ampla perseguição criminal do fenómeno, bem como uma preocupação acrescida relativa à proteção das vítimas. Por outro lado, a legislação portuguesa teve de proceder à transposição de várias normas da União Europeia, das quais se destacam hoje a Diretiva 2004/81/CE do Conselho, de 29 de Abril de 2004 relativa ao título de residência concedido aos nacionais de países terceiros que sejam vítimas do tráfico de seres humanos ou objeto de uma ação de auxílio à imigração ilegal, e que cooperem com as autoridades competentes, e a Diretiva 2011/36/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de abril de 2011, relativa à prevenção e luta contra o tráfico de seres humanos e à proteção das vítimas.

A atual resposta da ordem jurídica portuguesa ao terrível fenómeno do tráfico de seres humanos corresponde, pois, hoje, às necessidades de acompanhar o mosaico das diversas imposições descritas, bem como de responder a um fenómeno que ocorre de forma ampla no país, caracterizado simultaneamente como destino, origem, e trânsito de tráfico de seres humanos.

## 2. BREVE CARATERIZAÇÃO DO FENÓMENO DO TRÁFICO DE SERES HUMANOS EM PORTUGAL

Portugal é simultaneamente país de destino, de origem e de trânsito de tráfico de seres humanos<sup>6</sup>. Esta tendência tem-se mantido

desde o surgimento do fenómeno no país até à atualidade. De facto, durante o ano de 2016, foram sinalizadas 118 vítimas, das quais 108 foram exploradas em Portugal, e 10 no estrangeiro<sup>7</sup>. Note-se, porém que, de acordo com os dados da Direção-Geral da Política de Justiça, desses casos, apenas 51 crimes foram registados pelas autoridades policiais<sup>8</sup>.

Desde finais da década de 90, com o *boom* da imigração de Leste, à qual se juntou um incremento da imigração brasileira devido a acordos bilaterais de facilitação de vistos, Portugal passou a ser procurado pelas redes de tráfico de pessoas, com a promessa de oferecer às vítimas boas oportunidades de vida<sup>9</sup>. Como se verá, a legislação era manifestamente desadequada a um combate eficaz do fenómeno, o que tornava o país um local atrativo para as redes dedicadas ao tráfico de pessoas. Por outro lado, não existia qualquer plano nacional de ação concertada para combate ao fenómeno, encarado ainda como algo de marginal. A isto acresce o facto de, devido a questões culturais, o país apresentar procura tanto na área da prostituição como na da mão-se obra barata<sup>10</sup>.

Atualmente, enquanto país de destino, Portugal recebe sobretudo vítimas provenientes de países mais pobres (sobretudo ex-colónias africanas, do Leste Europeu e Brasil), que entram ou permanecem ilegalmente no país. No entanto, têm ainda vindo a ser sinalizadas várias vítimas oriundas da Ásia, com prevalência para os cidadãos de nacionalidade nepalesa.

De acordo com os relatórios anuais produzidos pelo Observatório do Tráfico de Seres Humanos (OTSH), a maioria das vítimas con-

<sup>5</sup> Portugal assinou a Convenção a 16 de Maio de 2005, tendo sido aprovada pela Resolução da Assembleia da República n.º 1/2008, de 14 de Janeiro e ratificada pelo Decreto do Presidente da República n.º 9/2008, de 14 de Janeiro.

<sup>6</sup> Para um estudo detalhado do fenómeno, v. SÓNIA PEREIRA E JOÃO VASCONCELOS, *Combate ao Tráfico de Seres Humanos e Trabalho Forçado - Estudo de Casos e Respostas de - Portugal*, OIT, 2012

<sup>7</sup> OBSERVATÓRIO DO TRÁFICO DE SERES HUMANOS, *Tráfico de Seres Humanos, Relatório de 2016*, p. 19.

<sup>8</sup> OBSERVATÓRIO DO TRÁFICO DE SERES HUMANOS, *Tráfico de Seres Humanos, Relatório de 2016*, p. 46.

<sup>9</sup> ANABELA FERREIRA FILIPE, *Tráfico de Seres Humanos - Análise de uma Escravatura Contemporânea*, Universidade de Lisboa, 2007, p. 167.

<sup>10</sup> ANABELA FERREIRA FILIPE, *op. cit.*, p. 58.

firmadas são homens, traficados para fins de exploração laboral, nomeadamente nos setores agrícola, da construção civil, do serviço doméstico e limpeza, da hotelaria e restauração. A promessa de emprego (realizada através de pessoa conhecida, anúncio publicado na imprensa escrita, ou via internet) ficou registada como a forma mais comum de contacto<sup>11</sup>. No que toca a vítimas mulheres, em menor número, as mesmas são traficadas para fins de exploração sexual. Em número mais residual, verificam-se ainda, desde 2013, casos de tráfico de crianças para a prática de furtos<sup>12</sup>.

No que toca a Portugal enquanto país de origem, são vários os casos de exploração de cidadãos portugueses vulneráveis em atividades laborais de países próximos (na floricultura holandesa e, mais frequentemente, na viticultura espanhola)<sup>13</sup>. O fenómeno de exploração de portugueses agravou-se devido à crise económica que assolou o país e teve o seu pico em 2012-2013, deixando em situação de desproteção muitas pessoas especialmente vulneráveis<sup>14</sup>. O método de recrutamento envolve frequentemente, neste contexto, a intervenção da figura dos *angariadores de mão-se-obra*, os quais aliciam, recrutam e transportam trabalhadores para os países onde são relatadas práticas de abusos<sup>15</sup>, como a retenção de documentos de identificação, privação

de liberdade, uso da força, maus-tratos, falta de pagamento das remunerações e negação de acesso aos cuidados de saúde locais<sup>16</sup>.

Apesar de atualmente se conhecer melhor os contornos do fenómeno, muito devido à atividade do Observatório do Tráfico de Seres Humanos (OTSH), continua ainda a sublinhar-se que persiste um desconhecimento da sua verdadeira dimensão, o que é motivado pela própria natureza clandestina da atividade e do receio das vítimas em colaborar<sup>17</sup>. De qualquer forma, o quadro legal hoje existente permite, contrariamente aos primeiros momentos, providenciar uma resposta mais alargada ao fenómeno. É a evolução desse quadro legal que analisaremos de seguida.

### 3. O CRIME DE TRÁFICO DE SERES HUMANOS

#### 3.1. Quadro legal existente antes das primeiras medidas europeias

Antes das primeiras medidas internacionais e europeias, o fenómeno do tráfico de pessoas era tratado em Portugal apenas a nível criminal.

O crime de tráfico de pessoas foi originalmente previsto no Código Penal português de 1982, como um crime sexual, inserido no capítulo «*Dos crimes contra os fundamentos ético-sociais da vida social*». O referido crime visava a proteção de bens jurídicos ligados aos «*sentimentos gerais da moralidade sexual*»<sup>18</sup>. Puniam-se as condutas de «*aliciamento, sedução ou desvio*» de pessoas, mesmo com o seu consentimento, para a prática, em outro país, da prostituição ou de atos contrários ao pudor

<sup>11</sup> OBSERVATÓRIO DO TRÁFICO DE SERES HUMANOS, *Tráfico de Seres Humanos, Relatório de 2012*, p. 26.

<sup>12</sup> OBSERVATÓRIO DO TRÁFICO DE SERES HUMANOS, *Tráfico de Seres Humanos, Relatório de 2013*, p. 25.

<sup>13</sup> EUCLIDES DÁMASO SIMÕES, "Tráfico de Seres Humanos: Prevenção e Repressão à luz do Protocolo Adicional à Convenção de Palermo", *Julgar Online*, 2009, p. 2.

<sup>14</sup> PEDRO PERISTA E ANA BRÁZIA, "Sistemas de proteção e bem-estar das crianças: que impactos no assegurar de direitos e na proteção contra o tráfico e a exploração?", in AA.VV., *Tráfico Humano – A Escravidão dos Tempos Modernos*, CIG, 2013, p. 21.

<sup>15</sup> Sobre a problemática em Espanha, v. ANA RITA GIL, "O caso dos Trabalhadores Transfronteiriços entre Portugal e Espanha no contexto da Liberdade de Circulação de Trabalhadores na União Europeia", in AA.VV., *As Fronteiras Luso-Espanholas: das Questões de Soberania aos Factores de União*, FRANCISCO PEREIRA COUTINHO, MATEUS KOWALSKI (ORG.), Instituto Diplomático, 2014, pp. 57-75.

<sup>16</sup> ANABELA FERREIRA FILIPE, *op. cit.*, p. 129.

<sup>17</sup> EUCLIDES DÁMASO SIMÕES, *op. cit.*, p. 2 e SÓNIA PEREIRA JOÃO VASCONCELOS, *op. cit.*, p. 107 e ss.

<sup>18</sup> ANABELA MIRANDA RODRIGUES, "A incriminação do Tráfico de Pessoas no contexto da política criminal contemporânea", in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Jorge de Figueiredo Dias*, Volume 3, Coimbra: Coimbra Editora 2010, p. 579.

ou à moralidade sexual. Era, pois, apenas punido o tráfico destinado à exploração sexual, e desde que a mesma se desenrolasse no estrangeiro.

Com a revisão de 1995, os crimes sexuais passaram a ser considerados «*crimes contra as pessoas*». O crime de tráfico de pessoas passou a inserir-se no conjunto dos «*crimes contra a liberdade sexual*», deixando de remeter, pois, para considerações de índole moral<sup>19</sup>.

Na revisão de 1998 passou a prever-se de forma autónoma o tipo legal de crime de tráfico de menores, o qual também apenas abrangia as condutas conducentes ao exercício, por parte de crianças, da prostituição ou de atos sexuais de relevo no estrangeiro<sup>20</sup>.

Em 2001, a punição do tráfico de pessoas foi novamente alterada, de forma a conformar-se com o Protocolo de Palermo. No entanto, as alterações não foram de grande monta, limitando-se ao aditamento de dois novos meios típicos de prática do crime: o «*abuso de autoridade resultante de uma relação de dependência hierárquica, económica ou de trabalho da vítima*» e o «*aproveitamento de qualquer situação de especial vulnerabilidade da vítima*», os quais se vieram juntar aos já existentes (violência, ameaça grave, artil ou manobra fraudulenta)<sup>21</sup>. As ações que conduziam à coação da vítima de tráfico foram também alargadas, passando a consistir no aliciamento, transpor-

te, alojamento, acolhimento, ou propiciamento de condições para a prática de prostituição ou de atos sexuais de relevo.

### 3.2. Alterações após a Convenção de Varsóvia

A Convenção do Conselho da Europa relativa à luta contra o Tráfico de Seres Humanos, (Convenção de Varsóvia) entrou em vigor em Portugal em 1 de junho de 2008 e obrigou a uma profunda alteração do tipo legal de crime de tráfico de pessoas.

De facto, nos termos da referida Convenção, «*Tráfico de seres humanos*» designa 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 uma situação de vulnerabilidade ou à entrega ou aceitação de pagamentos ou benefícios para obter consentimento de uma pessoa com autoridade sobre outra, para fins de exploração. A exploração deverá incluir, pelo menos, a sujeição de outrem a prostituição, o trabalho ou serviços forçados, a escravatura ou práticas similares à escravatura, a servidão ou a extração de órgãos. A definição do crime de tráfico constante da Convenção ultrapassava, assim, em muito, a lei penal portuguesa em vigor à data da sua assinatura.

Esta Convenção, aliada aos primeiros instrumentos emanados no contexto do espaço de liberdade, segurança e justiça da UE, destinados ao combate ao tráfico de pessoas (em particular, a Decisão-Quadro 2002/629/JAI do Conselho), foi determinante para a reconfiguração do crime durante a revisão do Código Penal Português, levada a cabo em 2007. Desde logo, por abranger um leque muito mais variado de situações de exploração, o referido crime deixou de ser tratado como um crime contra a liberdade e autodeterminação sexual, passando a integrar os crimes *contra a liberdade pessoal*. O artigo 160º. do Código Penal passou a punir quem oferecer, entregar, aliciar, acei-

<sup>19</sup> Passou a ser punida a atividade de "levar outra pessoa à prática em país estrangeiro da prostituição ou de actos sexuais de relevo, explorando a sua situação de abandono ou de necessidade". Sobre este ponto, v. JOSÉ MOURAZ LOPES, *Os crimes Contra a Liberdade e Autodeterminação Sexual no Código Penal*, 2ª Edição, Coimbra Editora, 1998, p. 13.

<sup>20</sup> O bem jurídico em causa constituía "a liberdade e autodeterminação sexual quando ligada ao livre desenvolvimento da personalidade do menor na esfera sexual". Sobre esta revisão, v. ANABELA MIRANDA RODRIGUES, "O papel dos sistemas legais e a sua harmonização para a erradicação das redes de tráfico de pessoas", *Revista do Ministério Público*, ano 21, nº84, p.26.

<sup>21</sup> Estas alterações visaram favorecer a eficácia da perseguição penal, devido a dificuldades probatórias quanto aos únicos meios típicos até então previstos. Cf. ANABELA MIRANDA RODRIGUES, "A incriminação do Tráfico de Pessoas...", cit., p. 579 e EUCLIDES DÂMASO SIMÕES, op. cit. p. 3.

tar, transportar, alojar ou acolher pessoa para fins de exploração sexual, exploração do trabalho ou extração de órgãos. O n.º 4 passou a prever e punir, também, o tráfico de crianças para efeitos de adoção. Ainda assim, as alterações então levadas a cabo ficaram aquém da definição de tráfico de pessoas decorrente da Convenção, que abrangia ainda a escravatura ou práticas similares à escravatura e a servidão. O legislador português deixou de fora tais menções por considerar que elas raramente seriam aplicáveis, devido à existência, no Código Penal, de um crime autónomo de escravatura, o qual seria aplicado de forma menos exigente (art. 159.º)<sup>22</sup>.

Continuaram a tipificar-se os meios empregues para a prática do crime, que passaram a abranger também o «oferecer, entregar e aceitar», para além de «aliciar, transportar, alojar ou acolher». Os meios típicos de coação foram também alargados. De especial relevância foi o abandono do elemento de transnacionalidade, passando a ser punível o tráfico de pessoas dentro do território nacional.

Seguidamente, procedeu-se a um agravamento da moldura penal, nomeadamente, de dois a oito anos para três a dez anos de prisão (para o tráfico de adultos), e de três a doze anos (para o tráfico de menores).

Foi também devido à Convenção de Varsóvia que se passou a punir em Portugal a utilização dos serviços ou dos órgãos da pessoa traficada, bem como a retenção, ocultação, danificação ou destruição de documentos de identificação ou de viagem da pessoa traficada. Assim, esta Convenção procedeu não só a uma ampliação significativa da punição do crime, levando mesmo a uma nova configuração do mesmo, como ainda levou à adoção de importantes medidas destinadas a combater a procura, bem como a combater criminalidade conexa.

<sup>22</sup> GRETA, *Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Portugal, second evaluation round*, 2017, p. 33.

### 3.3. A Transposição da Diretiva 2011/36/UE

A Lei n.º 60/2013, de 23 de Agosto constitui a última alteração ao crime de tráfico de seres humanos em Portugal e visou transpor, em vários domínios, a Diretiva 2011/36/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de abril, relativa à prevenção e luta contra o tráfico de seres humanos e à proteção das vítimas e, ao mesmo tempo, seguir várias recomendações do Grupo de Peritos Contra o Tráfico de Seres Humanos do Conselho da Europa (GRETA).

A Diretiva adota um conceito mais amplo de tráfico de seres humanos do que a Decisão-Quadro 2002/629/JAI, passando a incluir formas de exploração que não estavam previstas naquele primeiro instrumento. Uma das alterações de maior relevo nas normas portuguesas consistiu no alargamento do âmbito de criminalização a qualquer tipo de exploração, passando a enumeração a ser meramente exemplificativa. Por outro lado, no elenco exemplificativo, passaram a mencionar-se novas formas de exploração, como a mendicância, a escravidão e outras atividades para fins criminosos<sup>23</sup>. O consentimento da vítima foi expressamente referido como sendo irrelevante, de forma a dar-se cumprimento ao art. 2º n.º 4 da Diretiva 2011/36/UE.

Por um lado, acrescentou-se aos elementos de ação típica o «recrutamento» e foram ainda aditadas várias circunstâncias agravantes. Não menos importante, passou-se a prever a responsabilidade penal das pessoas coletivas pelo crime de tráfico de pessoas, nos termos do art. 11.º, n.º 2 do Código Penal.

Chegou-se, assim, à atual redação do crime de tráfico de pessoas, que possui o seguinte teor:

<sup>23</sup> Foi ainda aprovada nesse ano a Lei n.º 36/2013, de 12 de junho, que estabelece normas de qualidade e segurança para o transplante de órgãos, cujos artigos 16.º e 17.º, em conjunto com a Lei n.º 12/93 sobre colheita e transplante de órgãos, estabelecem regras referentes ao consentimento para a doação de órgãos. Em 2015, Portugal assinou a Convenção do Conselho da Europa contra o tráfico de órgãos humanos.

1 – Quem oferecer, entregar, recrutar, aliciar, aceitar, transportar, alojar ou acolher pessoa para fins de exploração, incluindo a exploração sexual, a exploração do trabalho, a mendicidade, a escravidão, a extração de órgãos ou a exploração de outras atividades criminosas:

- a) Por meio de violência, rapto ou ameaça grave;
- b) Através de ardil ou manobra fraudulenta;
- c) Com abuso de autoridade resultante de uma relação de dependência hierárquica, económica, de trabalho ou familiar;
- d) Aproveitando-se de incapacidade psíquica ou de situação de especial vulnerabilidade da vítima; ou
- e) Mediante a obtenção do consentimento da pessoa que tem o controlo sobre a vítima; é punido com pena de prisão de três a dez anos.

2 – A mesma pena é aplicada a quem, por qualquer meio, recrutar, aliciar, transportar, proceder ao alojamento ou acolhimento de menor, ou o entregar, oferecer ou aceitar, para fins de exploração, incluindo a exploração sexual, a exploração do trabalho, a mendicidade, a escravidão, a extração de órgãos, a adoção ou a exploração de outras atividades criminosas.

3 – No caso previsto no número anterior, se o agente utilizar qualquer dos meios previstos nas alíneas do n.º 1 ou atuar profissionalmente ou com intenção lucrativa, é punido com pena de prisão de três a doze anos.

4 – As penas previstas nos números anteriores são agravadas de um terço, nos seus limites mínimo e máximo, se a conduta nelas referida:

- a) Tiver colocado em perigo a vida da vítima;
- b) Tiver sido cometida com especial violência ou tenha causado à vítima danos particularmente graves;
- c) Tiver sido cometida por um funcionário no exercício das suas funções;
- d) Tiver sido cometida no quadro de uma associação criminosa; ou
- e) Tiver como resultado o suicídio da vítima.

5 – Quem, mediante pagamento ou outra contrapartida, oferecer, entregar, solicitar ou aceitar menor, ou obtiver ou prestar consentimento na sua adoção, é punido com pena de prisão de um a cinco anos.

6 – Quem, tendo conhecimento da prática de crime previsto nos n.os 1 e 2, utilizar os serviços ou órgãos da vítima é punido com pena de prisão de um a cinco anos, se pena mais grave lhe não couber por força de outra disposição legal.

7 – Quem retiver, ocultar, danificar ou destruir documentos de identificação ou de viagem de pessoa vítima de crime previsto nos n.ºs 1 e 2 é punido com pena de prisão até três anos, se pena mais grave lhe não couber por força de outra disposição legal.

8 – O consentimento da vítima dos crimes previstos nos números anteriores não exclui em caso algum a ilicitude do facto.

### 3.4. A atual configuração do crime de tráfico de pessoas

#### 3.4.1. O Crime base

O crime de tráfico de pessoas é, como decorre da transcrição acima realizada, um crime que assenta em três pilares: (1) em determinadas ações tipificadas, (2) levadas a cabo através de determinados meios, e (3) tendo em vista específicos fins. Dá-se, assim, no que toca à configuração do crime, cumprimento às obrigações europeias e internacionais referidas, as quais exigem, precisamente, que a atividade ilícita resulte da combinação destes três elementos constitutivos.

As ações consistem em oferecer, entregar, recrutar, aliciar, aceitar, transportar, alojar ou acolher pessoa. Apesar de, quer a Diretiva, quer a Convenção de Varsóvia ainda se referirem a «transferência»; não tem sido referido pelo GRETA faltar tal elemento, pelo que se pode considerar que o «transporte» abrange já a «transferência».

Os meios típicos consistem em ameaça grave, violência, rapto, arдил, manobra fraudulenta, abuso de autoridade, aproveitamento de incapacidade psíquica ou de situação de especial vulnerabilidade<sup>24</sup> e a obtenção do consentimento da pessoa que detenha o controlo sobre a vítima.

Apesar da vasta enumeração de meios, ainda assim a legislação portuguesa não coincide totalmente com o exigido pelas normas europeias. De facto, a Convenção de Varsóvia e a Diretiva bastam-se com o uso de «ameaça», enquanto a lei exige que se trate de «ameaça grave». Por outro lado, a Convenção remete para uma cláusula aberta de meios, ao referir-se a «outras formas de coação». Seguidamente, os diversos instrumentos não exigem que a vítima se encontre em situação de «especial» vulnerabilidade, bastando-se com a simples exigência de *vulnerabilidade*. Alguns autores criticam o facto de a lei portuguesa ter acrescentado essa especificidade<sup>25</sup>, mas outros referem que não terá sido intenção do legislador enfraquecer a proteção que decorria dos instrumentos internacionais, pelo que a interpretação não poderá conduzir a resultados diferentes destes últi-

<sup>24</sup> Este requisito coincide sobretudo com o exigido pelo Protocolo de Palermo. Nos trabalhos preparatórios desse instrumento considerou-se que “*situación de vulnerabilidad de la víctima*” consiste em “*toda a situação em que a pessoa visada não tenha outra escolha real nem aceitável senão a de submeter-se ao abuso*”. Apesar da aparente estreiteza da noção, a doutrina penalista portuguesa tem defendido um conceito mais generalizado, que abrange, por exemplo, a situação de estrangeiro receoso de que a sua situação de ilegalidade seja denunciada ou a pobreza da vítima e da família. Outras situações de vulnerabilidade podem incluir a idade, a doença, a invalidez, deficiência física ou psíquica ou um estado de gravidez, a incapacidade psíquica da vítima, a situação de “abandono” ou de “extrema necessidade económica”, *inter alia*. Assim, EUCLIDES DÂMÁSIO SIMÕES, *op. cit.*, p. 4. Aponta-se ainda que apenas inexistirá aproveitamento de vulnerabilidade quando exista verdadeira liberdade, a qual deve permanecer quer na fase inicial do recrutamento, quer durante a prestação da atividade. V. PEDRO VAZ PATTO, “O crime de tráfico de pessoas no Código Penal revisito. Análise de algumas questões”, in *Revista do CEJ*, nº8 (1º Semestre de 2008), p. 180.

<sup>25</sup> Assim, MARIA HELENA FAZENDA, “A Coordenação da investigação do crime de Tráfico de Pessoas”, in AA.VV., *Tráfico Humano – A Escravidão dos Tempos Modernos*, CIG, 2013, p. 15.

mos<sup>26</sup>. Ainda assim, a menção expressa a este requisito pode, de facto, tornar-se uma fragilidade. Num estudo que abordou diversos operadores judiciais, referiu-se, precisamente, que tal conceito permanece demasiado vago, possibilitando aos tribunais uma excessiva subjetividade na sua interpretação<sup>27</sup>.

Por fim, no que toca à obtenção do consentimento da pessoa que exerça controlo sobre a vítima, a lei portuguesa, contrariamente a ambas as normas europeias, não exige que o mesmo seja conseguido necessariamente através da oferta ou obtenção de pagamentos ou benefícios. Neste ponto, pois, a lei é menos exigente para que se dê o preenchimento do tipo legal de crime.

No que toca aos fins especificados na lei, para além de os mesmos não serem taxativos, eles correspondem aos objetivos de exploração mencionados nas normas europeias. Assim, o crime continua a estar dependente da intenção de exploração da vítima, pelo que tem sido qualificado pela doutrina como um *crime de intenção*. Mas note-se: para que o crime se considere consumado, basta que se prove tal intenção de exploração, ainda que a mesma não seja consumada.

O crime de tráfico de menor encontra-se previsto no art. 160.º n.º2 do Código Penal, entendendo-se como «menor» a pessoa que tenha menos de 18 anos. Neste caso, em conformidade com o n.º 2 do art. 2.º da Diretiva 2011/36/UE, não há tipicidade de meios, bastando, para a punição, que se verifique uma das *atividades* mencionadas (transportar, proceder ao alojamento ou acolhimento de menor, ou o entregar, oferecer ou aceitar) para *fins de exploração*. O legislador português seguiu, pois, o entendimento da Diretiva, de que tais meios são dispensáveis, atenta a menor capacidade de autodeterminação e compreensão da vítima menor. Os fins de exploração são os mesmos, aos quais se acrescenta a adoção (n.º5).

<sup>26</sup> PEDRO VAZ PATTO, *op. cit.*, p. 180.

<sup>27</sup> MARLENE MATOS E ÂNGELA MAIA (coordenação), *Tráfico de pessoas e tramitação criminal*, CIG, 2015, p. 71.

### 3.4.2. *O bem jurídico protegido*

Contrariamente ao que se passou nas anteriores versões do Código Penal, o bem jurídico protegido pela incriminação do tráfico de pessoas já não se limita apenas à liberdade e autodeterminação sexual. Tanto assim é que se punem as várias condutas para os mais diversos fins de exploração. Mas ainda que assim não fosse, e tendo em conta que a consumação do crime pode efetivar-se sem necessidade de consumação da exploração, julgamos que o bem jurídico protegido se tem de situar *a montante* desta última, estando, pois, relacionado com *a consideração do ser humano como bem suscetível de troca*.

Alguns autores defendem que o crime de tráfico de pessoas constitui um crime *contra a liberdade pessoal*. Nas palavras de ANABELA RODRIGUES, o crime visa proteger «*a liberdade pessoal de decisão e de ação tendo em vista prevenir a proteção da liberdade pessoal nas suas manifestações não só de liberdade sexual, mas também de trabalho e de dispor do próprio corpo*»<sup>28</sup>. No entanto, consideramos que a ideia de liberdade pessoal não abarca verdadeiramente o bem fundamental posto em causa pela prática do crime, em que é levada a cabo uma verdadeira *coisificação da pessoa*. Assim, no nosso entender, o bem jurídico fundamental violado pelo crime de tráfico é *a própria dignidade da pessoa humana*, a qual é ela constitucionalizada no artigo 1.º da Lei Fundamental Portuguesa. No mesmo sentido, AMÉRICO TAIPA DE CARVALHO, considera que o crime de tráfico de pessoas afeta diretamente «*a dignidade da pessoa humana, ao transformar o corpo da vítima em mero objeto de exploração*»<sup>29</sup>, e PEDRO VAZ PATTO defende que o próprio conceito de tráfico de pessoas coisifica

o ser humano, o qual deixa de *ter um corpo* para passar a *ser um simples corpo*<sup>30</sup>.

### 3.4.3. *As sanções*

A lei portuguesa estabelece sanções mais elevadas que as da Diretiva 2011/36/UE, já que estabelece uma pena de prisão máxima de dez anos, quando a Diretiva apenas exige uma pena máxima de, pelo menos, cinco anos. Prevêem-se algumas circunstâncias agravantes no n.º4 do artigo 160.º, que correspondem às exigidas pelo art. 4.º, n.º 2 da Diretiva, às quais acresce ainda a circunstância de ter resultado, do crime, o suicídio da vítima. Também neste ponto as sanções previstas na lei portuguesa são mais severas que as da Diretiva. Não obstante, não consta do elenco das medidas agravantes a circunstância de o crime ter sido cometido contra uma vítima particularmente vulnerável, apenas sucedendo tal agravante nos casos em que a vítima é uma criança. De facto, como se viu, há lugar a punição do crime de tráfico de menor independentemente do uso de um dos meios mencionados no n.º1, mas se o crime for cometido através daqueles, há lugar a agravação (n.º3 do art. 160.º).

O art. 7.º da Diretiva 2011/36/UE estabelece medidas referentes à apreensão e perda a favor do Estado de instrumentos e produtos das infrações. De forma a dar-se cumprimento a esta exigência, passou a prever-se que o produto da receita de bens conexos com o crime de tráfico de pessoas reverte para a entidade coordenadora do Plano Nacional contra o Tráfico de Seres Humanos, destinando-se ao apoio de ações, medidas e programas de prevenção do tráfico de pessoas e de assistência e proteção das suas vítimas»<sup>31</sup>. A apreensão de bens pode inclusivamente abranger o património de terceiros, quando estes tenham contribuído para a atividade ou dela tenham retirado benefícios.

<sup>28</sup> *Op. cit.*, p. 581.

<sup>29</sup> AMÉRICO TAIPA DE CARVALHO, *Comentário Conimbricense do Código Penal – Tomo I, Parte Especial – artigos 131º a 201º* dirigido por JORGE FIGUEIREDO DIAS, 2ª Edição, Coimbra Editora, 2012, p. 67.

<sup>30</sup> PEDRO VAZ PATTO, *op. cit.* p. 182.

<sup>31</sup> Art. 17º n.º2 alínea c) Lei n.º45/2011, de 24 de Junho, alterada pela Lei n.º 60/2013.

### 3.4.4. Os crimes conexos

Para além da punição do crime de tráfico em si, a lei penal portuguesa procede ainda à penalização de várias condutas conexas com a atividade de tráfico.

Desde logo, no n.º 6 do art. 160.º, procede-se à punição daqueles que usem os serviços ou órgãos da vítima, dando-se cumprimento à possibilidade referida no n.º 4 do art. 18.º da Diretiva e ao art. 19.º da Convenção de Varsóvia, os quais visam a dissuasão da procura de serviços provenientes do tráfico. É elemento do tipo o *conhecimento*, por parte do agente, da proveniência criminosa dos referidos serviços. Assim, se o agente desconhecer esse facto, não poderá ser punido pelo crime de utilização. A doutrina portuguesa defende bastar, para este efeito, um mero *dolo eventual*. Assim, se o agente *admitir como provável* que os serviços ou órgãos provêm de uma vítima de tráfico e, mesmo assim, usufruir dos mesmos, é punido<sup>32</sup>.

Em complemento desta norma, e seguindo as recomendações do GRETA após o primeiro relatório português, a Lei de Imigração foi alterada em 2012, aditando-se uma norma destinada a punir o empregador ou beneficiário de serviços de cidadão estrangeiro em situação irregular, quando conheça que o mesmo é vítima de tráfico de seres humanos<sup>33</sup>.

Seguidamente, o Código Penal português procede também à criminalização de actos relacionados com os documentos de identificação ou de viagem da vítima, de forma a corresponder ao art. 20.º da Convenção de Varsóvia. No n.º 7 do art. 160º é punida a retenção, a ocultação, a danificação ou a destruição desses documentos. Apesar de, contrariamente à referida Convenção, não se mencionar especificamente neste contexto a falsificação de documentos e atividades conexas, tais condutas são punidas através das normas gerais relativas aos

crimes de falsificação de documento e uso de documento falso.

Finalmente, importa referir que, no ordenamento jurídico português o crime de tráfico de pessoas se encontra interligado com outros crimes que recebem previsão autónoma, como os crimes de escravidão, de lenocínio e de auxílio à imigração ilegal<sup>34</sup>.

## 4. A INVESTIGAÇÃO E AÇÃO PENAL

Os arts. 9.º e seguintes, da Diretiva 2011/36/UE estabelecem inúmeras disposições destinadas a facilitar a investigação e ação penal dos crimes de tráfico de pessoas. Importa analisar de que forma a lei portuguesa respeita as mesmas, dando algumas notas práticas que neste domínio se afiguram importantes.

### 4.1. Normas especificamente respeitantes à ação penal

Em conformidade com o n.º 1 do artigo 9.º da Diretiva, o crime de tráfico de pessoas em Portugal constitui um crime público, o que significa que o exercício da ação penal não depende de queixa ou acusação por parte da vítima, podendo ainda prosseguir independentemente da ação da vítima.

### 4.2. A investigação criminal

No que toca à investigação criminal, a lei portuguesa tem também vindo a evoluir de forma a torná-la mais eficaz, indo de encontro às exigências europeias. A competência para investigação do crime de tráfico de pessoas incumbe a dois corpos policiais: à Polícia Judiciária<sup>35</sup>, e ao Serviço de Estrangeiros e Fron-

<sup>34</sup> Previstos, respetivamente, nos artigos 159.º, 169.º, e 175.º do Código Penal e 183.º da Lei de Imigração.

<sup>35</sup> Art. 7.º n.º 4 alínea c) da Lei de Organização da Investigação Criminal (Lei n.º 49/2008, de 27 de agosto, alterada pela Lei n.º 34/2013, de 16 de maio).

<sup>32</sup> PEDRO VAZ PATTO, op. cit.

<sup>33</sup> Art. 185.º-A da Lei de Imigração.

teiras<sup>36</sup>. Tem havido um esforço para garantir que estas autoridades têm acesso a instrumentos de investigação eficazes, em particular os que são utilizados nos casos de criminalidade organizada e outros crimes graves, como determina o n.º 4 do art. 9.º da Diretiva.

Em 2007 foi alterada a definição legal de «criminalidade altamente organizada», de modo a abranger também especificamente o crime de tráfico de pessoas<sup>37</sup>. A integração expressa do tráfico de pessoas no âmbito dessa definição permitiu que passassem a ser aplicados os meios de obtenção de prova mais intrusivos e as medidas de coação mais gravosas: revistas e buscas sem necessidade de autorização por despacho, busca domiciliária durante o período noturno, escutas telefónicas e aplicação de prisão preventiva<sup>38</sup>. Também a Lei n.º 101/2001, de 25 de agosto, que estabelece o regime das ações encobertas para fins de prevenção e investigação foi alterada em 2013, de forma a passar a abranger o crime de tráfico de pessoas<sup>39</sup>. Por fim, com vista à transposição da Diretiva, a Lei n.º 60/2013, alargou a aplicação das medidas de combate à criminalidade organizada e económico-financeira ao crime de tráfico de pessoas, passando a permitir-se a quebra do segredo profissional (art. 2.º n.º 1) e o controlo de contas bancárias (art. 4.º n.º 1). Esta lei prevê ainda, no art. 6.º n.º 1, como meio de produção de prova, a admissibilidade do registo de voz e de imagem, por qualquer meio, sem consentimento do visado.

## 5. A PROTEÇÃO DAS VÍTIMAS DE TRÁFICO

A Diretiva 2011/36/UE dispõe de inúmeras normas destinadas à proteção das vítimas, o

<sup>36</sup> Art. 188.º, n.º 1 da Lei de Imigração.

<sup>37</sup> Decreto-Lei n.º 48/2007, de 29 de Agosto.

<sup>38</sup> Artigos 174.º n.º 5 alínea a), 177.º n.º 2 alínea a), 187.º n.º 2 alínea a) e 202.º n.º 1 alínea c) do Código de Processo Penal.

<sup>39</sup> Note-se que as "ações encobertas" constituem, nos termos do art. 1.º n.º 2 da Lei 101/2001, "aquelas que sejam desenvolvidas por funcionários de investigação criminal ou por terceiro atuando sob o controlo da Polícia Judiciária para prevenção ou repressão dos crimes indicados nesta lei, com ocultação da sua qualidade e identidade".

que a transforma num instrumento que em muito ultrapassa as típicas normas europeias de simples harmonização de incriminações. O mesmo se pode dizer, de resto, da Convenção de Varsóvia, que contém oito disposições referentes à proteção e promoção dos direitos das vítimas e das suas famílias. De facto, cada vez há mais consciência da necessidade de proteção destas pessoas, a qual ultrapassa o simples interesse na colaboração numa efetiva perseguição criminal e obtenção de prova. Visa-se hoje, de forma mais alargada, retirar as vítimas de contextos de perseguição marcados pelo apertado controlo pelos traficantes e exploradores em geral, a sua assistência num cenário de desorientação, por vezes desconhecimento da língua e do local, e receio de represálias, bem como de sentimentos de desconfiança em relação às polícias e tribunais.

Ora, neste contexto pode afirmar-se que a legislação portuguesa está ainda um pouco aquém das iniciativas europeias. Com efeito, se a criminalização das condutas corresponde quase plenamente ao que se exige na Diretiva e na Convenção, o mesmo já não se pode dizer no que respeita à proteção das vítimas. Não só não se procedeu a uma adaptação em larga escala das normas existentes, como a prática se revela ainda deficitária. É o que se analisará de seguida.

Neste ponto importa distinguir a proteção das vítimas no contexto de um processo criminal em curso e a proteção das vítimas em geral, independentemente da sua participação nos referidos processos. Impõe-se ainda mencionar algumas medidas conexas, necessárias para a efetivação prática da proteção.

### 5.1. Proteção das vítimas no decurso dos processos penais

O sistema jurídico português dispõe de várias medidas de proteção das vítimas de tráfico de seres humanos quando as mesmas intervêm no âmbito de processo penal.

Desde logo, o próprio Código de Processo Penal impõe a reserva do conhecimento da

identidade da testemunha, que pode ter lugar durante alguma ou em todas as fases do processo. Neste contexto, o artigo 88.º, n.º2, c) proíbe expressamente a publicitação, por qualquer meio, da identidade das vítimas de tráfico. Por seu turno, as investigações de tráfico de seres humanos são sujeitas a segredo de justiça, pelo que nenhuma informação é tornada pública e os dados pessoais inseridos numa base de dados apenas acessível a pessoal autorizado<sup>40</sup>.

Seguidamente, devem ser aplicadas às vítimas de tráfico as disposições constantes da lei de proteção de testemunhas<sup>41</sup>, a qual se aplica quando a vida, integridade física ou psíquica, ou a liberdade das testemunhas sejam postas em perigo por causa do seu contributo para a prova dos factos que constituem objeto do processo. Estas medidas podem abranger os familiares das testemunhas e outras pessoas que lhes sejam próximas. Prevêem-se também aqui medidas respeitantes à proteção da identidade da testemunha, através, por exemplo, do recurso à ocultação de imagem, à distorção da voz ou à teleconferência. Estipulam-se ainda diversas medidas pontuais de segurança e programas especiais de proteção. Estes últimos permitem, *entre alia*, a indicação no processo de residência diferente da residência habitual da testemunha, a proteção policial da mesma, dos seus familiares ou entes próximos, fornecimento de documentos emitidos oficialmente com elementos de identificação diferentes dos documentos substituídos; concessão de nova habitação no país ou no estrangeiro, concessão de condições para a angariação de meios de subsistência por período limitado.

Note-se que a lei dispõe de proteção acrescentada para *vítimas especialmente vulneráveis*,

em função da sua diminuta ou avançada idade, do seu estado de saúde ou do facto de ter de depor ou prestar declarações contra pessoa da própria família ou de grupo social fechado em que esteja inserida numa condição de subordinação ou dependência. Apesar de julgarmos que as vítimas de tráfico devem ser consideradas vítimas especialmente vulneráveis, lamentamos que a lei não faça referência expressa a isso mesmo.

A Diretiva 2011/36/UE impõe, ainda, normas em matéria de prevenção de uma segunda vitimização no decurso do processo judicial. Visa-se obviar que tal processo represente um segundo momento de agressão ou violência, levando a novas experiências traumáticas.

Desde logo, insta-se a que as autoridades nacionais evitem repetições de inquirições. A lei processual penal portuguesa permite, neste contexto, a aplicação, aos processos referentes a crimes de tráfico de pessoas, das declarações para memória futura<sup>42</sup>. Através desta possibilidade, as vítimas ou testemunhas podem proceder previamente a depoimentos, os quais podem ser posteriormente valorados em sede de julgamento. Tem-se sublinhado a importância deste meio, não apenas para proteção das vítimas, mas ainda para o sucesso do próprio processo penal, tendo em conta a «*extrema mobilidade das vítimas (que não raro pretendem, após eclosão do processo, mudar de paradeiro e sumirem-se ao alcance dos exploradores) e também, a sua tendencial volubilidade face a pressões*»<sup>43</sup>. Por seu turno, a lei geral sobre o Estatuto da Vítima em Portugal<sup>44</sup>, aplicável também a estes crimes, dispõe que deve ser evitada a repetição da inquirição da vítima. Nos termos do art. 17.º dessa lei, a vítima tem ainda direito a ser ouvida em ambiente informal e reservado, devendo ser

<sup>40</sup> Lei n.º 67/98 sobre proteção de dados pessoais (alterada, por último, pela Lei n.º 104/2015, de 24 de agosto) o Decreto-lei, n.º 352/99, sobre Ficheiro da Polícia Judiciária e a Lei n.º 73/2009, de 12 de agosto, alterada pela Lei n.º 38/2015, de 11 de maio, que estabelece as condições e os procedimentos para instituir o sistema integrado de informação criminal.

<sup>41</sup> Lei n.º 93/99 de 14 de Junho, alterada, por último, pela Lei n.º 42/2010 de 3 de Setembro.

<sup>42</sup> Art.271º do CPP. Ainda assim, o art.271º n.º8 prevê a possibilidade de a vítima, apesar de já ter prestado depoimentos para memória futura, comparecer na audiência de julgamento sempre que tal seja possível.

<sup>43</sup> EUCLIDES DAMASO SIMÕES, *op. cit.*, p. 6.

<sup>44</sup> Lei n.º 130/2015, de 4 de setembro, que transpõe a Diretiva 2012/29/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro de 2012.

criadas condições para prevenir a vitimização secundária e para evitar que sofra pressões.

Nos termos do artigo 87.º, n.º3 do Código de Processo Penal, em regra as audiências dos processos por crime de tráfico de pessoas não são públicas, cumprindo-se, assim, o artigo 12.º, n.º4, al. c) da Diretiva. Por seu turno, o art. 15.º, n.º2 do Estatuto da Vítima, dispõe que deve ser evitado o contacto entre vítimas e os seus familiares e os suspeitos ou arguidos.

A lei que regula o Estatuto da Vítima dispõe de variadas normas que devem ser aplicadas neste contexto, e que respeitam várias obrigações da Diretiva: assim, é garantido o direito à informação, o qual deve incidir sobre apoios existentes, desenrolar do processo criminal, aconselhamento, apoio judiciário, serviço de tradução e informação sobre as decisões tomadas. Estabelecem-se ainda normas destinadas a assegurar que a comunicação entre as vítimas e autoridades se processa de forma a ser adequadamente compreendida de ambos os lados. Prevêem-se ainda variados direitos sociais, como o acesso equitativo aos cuidados de saúde, ao aconselhamento jurídico e apoio judiciário, e ao apoio psicossocial. No que toca especificamente ao acesso aos tribunais, o Regulamento das Custas Processuais estabelece, desde 2017, a isenção do pagamento de custas processuais às vítimas dos crimes de escravidão e de tráfico de pessoas, quando interveham no respetivo processo penal<sup>45</sup>.

Em alguns casos, porém, a proteção conferida pela lei portuguesa ficou um pouco aquém da exigida pelas normas europeias. Por exemplo, não se menciona especificamente não poderem ser feitas perguntas desnecessárias sobre a vida privada da vítima, existindo apenas um princípio geral, constante do art. 15.º do Estatuto da Vítima, de respeito pela vida privada. Por outro lado, tal como sucede na lei de proteção de testemunhas, a lei do Estatuto da Vítima determina que pode ser atri-

buído, a algumas pessoas, o estatuto de *vítima especialmente vulnerável*. O referido estatuto dá direito a que as inquirições da vítima sejam sempre realizadas pela mesma pessoa e, em caso de violência sexual, violência baseada no género ou violência em relações de intimidade, por uma pessoa do mesmo sexo que a vítima<sup>46</sup>. Estas vítimas têm ainda direito a ser temporariamente alojadas em estruturas de acolhimento apoiadas pelo Estado. No entanto, mais uma vez, não se menciona expressamente o caso específico das vítimas de tráfico de seres humanos.

Por fim, estabelecem-se ainda medidas específicas destinadas à proteção das vítimas crianças. A lei estabelece expressamente que, em caso de dúvida sobre a maioridade do visado, deve presumir-se tratar-se de uma criança. Nos termos do art. 22.º do Estatuto, todas as vítimas crianças têm o direito de ser ouvidas no processo penal, devendo tomar-se em consideração a sua idade e maturidade. A criança pode ser acompanhada, durante a audição, pelo representante legal ou por quem tenha a guarda de facto. Estas e outras medidas decorrem também das Diretrizes do Conselho da Europa sobre Justiça Amiga das Crianças, tendo havido já, ultimamente, um esforço em Portugal para se respeitar as mesmas, nomeadamente através da formação dos profissionais da justiça<sup>47</sup>. Por fim, nos termos do art. 22.º, n.º3 do Estatuto, é obrigatória a nomeação de patrono à criança quando os seus interesses e os dos seus pais, representante legal ou de quem tenha a guarda de facto sejam conflitantes, e ainda quando a criança com a maturidade adequada o solicitar ao tribunal.

Quando as vítimas do tráfico forem mulheres, podem beneficiar dos mecanismos de proteção previstos na Lei de proteção das mu-

<sup>46</sup> Salvo se for efetuada por magistrado do Ministério Público ou por juiz.

<sup>47</sup> Sobre este ponto, v. o nosso "Child-Friendly Justice – Orientações Europeias para uma Mudança de Paradigma", *Revista Luso-Brasileira de Alienação Parental*, n.º 10, Fev.-Maio 2017, pp. 248-257.

<sup>45</sup> Artigo 4.º, n.º1, (aa). Esta norma foi aditada pela Lei que aprovou o Orçamento do Estado para 2017.

lheres vítimas de violência<sup>48</sup>. Em particular, a referida lei criou gabinetes SOS para atendimento telefónico e secções de atendimento direto junto dos órgãos de polícia criminal. Prevê-se ainda o direito de as associações de defesa das mulheres vítimas de crimes se constituírem assistentes no processo penal<sup>49</sup>.

Muitas das normas existentes sobre proteção das vítimas de tráfico de seres humanos no decurso do processo penal derivam, pois, de leis gerais, não tendo sido especificamente pensadas para as vítimas do crime de tráfico de seres humanos – e muitas delas não mencionam especificamente essas vítimas. Apesar de tais normas serem aplicadas ao presente contexto, julgamos que tal menção seria desejável para evitar margem de apreciação do julgador.

## 5.2. Proteção das vítimas fora do contexto dos processos penais

A proteção de testemunhas e das vítimas no decurso de processo penal não esgota a possibilidade de proteção e assistência mais alargadas às vítimas de tráfico. De facto, a Diretiva 2011/36/UE, tal como a Convenção de Varsóvia, dispõem sobre assistência e apoio às vítimas antes, durante e, por um período de tempo adequado, após a conclusão do processo penal.

Neste ponto são mais dispersas e mais difíceis de abarcar as medidas portuguesas, o que faz duvidar da prossecução de uma das finalidades da Convenção de Varsóvia, assente na criação de «*um quadro completo de proteção e de assistência às vítimas*». De facto, para além de algumas disposições constantes da Lei de Imigração a propósito da transposição da Diretiva 2004/81/CE, inexistente em Portugal um diploma consolidado e abrangente sobre a proteção da vítima de tráfico de seres huma-

nos. Importa, ainda assim, descrever algumas práticas e normas existentes neste contexto.

Desde logo, tem-se realçado em Portugal a importância da identificação rápida das vítimas, de forma a conceder-se às mesmas a proteção necessária e evitar-se que sejam tratadas como simples imigrantes em situação irregular, ou mesmo que sejam re traficadas<sup>50</sup>. Desde 2008 existe um mecanismo nacional de referência das vítimas<sup>51</sup>, que define os procedimentos destinados a sinalizar prováveis vítimas e a levar a cabo a sua identificação e assistência, através das várias instituições envolvidas. Note-se que a identificação formal de uma pessoa como vítima é independente da sua cooperação e participação na investigação e processo judicial, dando-se assim cumprimento ao art. 11.º, n.º3 da Diretiva 2011/36/UE.

Foram ainda desenvolvidas *guidelines* e manuais para a sinalização das vítimas, tendo sido conceptualizado um cartão de identificação para as mesmas (escrito em português, inglês, francês, romeno e russo), que contém informação básica sobre os seus direitos, contactos importantes e *guidelines* para orientar as primeiras autoridades a contactarem com a vítima. Estas autoridades devem, em particular, informar imediatamente o Observatório do Tráfico de Seres Humanos, o qual deverá depois encaminhar a vítima, consoante a mesma pretenda ou não intervir em processo-crime, para a entidade legal competente ou para uma equipa multidisciplinar que organize a necessária assistência.

Apesar de não constarem da lei os direitos imediatos das vítimas, os vários manuais de boas práticas existentes, bem como os relatórios portugueses enviados ao GRETA, mencionam que as vítimas são informadas dos seus

<sup>50</sup> MANUEL ALBANO, "Tráfico de Seres Humanos: a escrutinatura dos tempos modernos", *Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género, Notícias*, n.º 89, julho-dezembro 2013, p. 7.

<sup>51</sup> Inicialmente, o mesmo apenas se reportava a vítimas de tráfico para efeitos de exploração sexual, mas de forma a acompanhar a evolução legislativa da criminalização do tráfico de pessoas, hoje abrange qualquer vítima de tráfico de pessoas.

<sup>48</sup> Lei n.º 61/91, de 13 de setembro.

<sup>49</sup> Sobre os direitos das associações de mulheres em Portugal, v. Lei n.º 107/2015 de 25 de Agosto.

direitos numa linguagem que consigam compreender e, em colaboração com organizações não governamentais (ONGs), são encaminhadas para estruturas que procedem ao apoio a nível de saúde, educação e legal. São então desenvolvidos planos de assistência individuais. No caso de vítimas mulheres, as mesmas podem ser abrangidas pela rede pública de casas de apoio a mulheres vítimas de violência<sup>52</sup>.

Existem, porém, alguns centros de acolhimento especificamente destinados a acolher vítimas de tráfico, geridos por ONGs. Trata-se do Centro de Acolhimento e Proteção a Vítimas de Tráfico de Seres Humanos e seus filhos menores, que existe desde Junho de 2008, através de um protocolo de colaboração. Este centro acolhe mulheres e seus filhos menores, assegurando cuidados básicos (alimentação, higiene, proteção), assim como apoios especializados (jurídico, psicológico, médico, social, formativo e de inserção profissional). Em 2013 foi criado um centro de acolhimento destinado a vítimas do sexo masculino, as quais constituem, atualmente, o principal número de vítimas traficadas para Portugal. A localização destes centros de acolhimento e proteção é sigilosa, havendo regras que garantem a confidencialidade e que abrangem os serviços de saúde e polícias. Por outro lado, o funcionamento dos centros é permanente e assegurado por uma equipa técnica e por monitores, em regime de rotatividade. O dia-a-dia dos utentes é repartido em atividades de gestão doméstica, atividades promotoras de socialização (aprendizagem da língua portuguesa, projetos de grupo, exploração vocacional) e atividades de lazer, os quais visam promover a autonomização das pessoas e a (re)construção dos seus projetos de vida<sup>53</sup>.

Nos casos em que as vítimas sejam crianças, deve aplicar-se o sistema de proteção de crian-

ças e jovens em perigo<sup>54</sup>, o qual beneficia qualquer criança residente ou presente em território português. No entanto, o GRETA tem criticado a falta de soluções específicas para crianças vítimas de tráfico, já que estas recebem o mesmo tratamento que qualquer criança em risco<sup>55</sup>. Essa mesma preocupação já tinha, de resto, sido expressa pelo Comité dos Direitos da Criança das Nações Unidas<sup>56</sup>. Estes organismos têm insistido, em particular, no facto de não se prever a nomeação sistemática de um tutor para as crianças vítimas. Com efeito, na prática, quer a guarda quer a representação legal das crianças são exercidas pelo diretor da instituição onde a criança se encontra acolhida. Trata-se no nosso entender, de uma lacuna grave no sistema de proteção de vítimas do tráfico de seres humanos que urge colmatar.

Por outro lado, inexistem medidas específicas sobre a assistência e apoio às famílias das crianças vítimas de tráfico de seres humanos, como determina a Diretiva 2011/36/UE.

### 5.3. O direito à indemnização

A Diretiva 2011/36/UE estabelece que os Estados-Membros devem garantir que as vítimas de tráfico de seres humanos tenham acesso aos regimes vigentes de indemnização de vítimas de crimes intencionais violentos. Neste contexto, é aplicado em Portugal o regime de indemnização às vítimas de crimes

<sup>54</sup> Lei n.º 147/99, de 1 de setembro, alterada, por último, pela Lei n.º 23/2017, de 23 de maio. As medidas de promoção dos direitos e proteção das crianças são da responsabilidade exclusiva das comissões de proteção de crianças e jovens e dos tribunais (artigo 38º). Enquanto a intervenção do tribunal não for possível, as forças policiais podem retirar a criança do perigo em que se encontra e assegurar a sua proteção de emergência em casa de acolhimento temporário (artigo 91º n.º 1 e n.º 3).

<sup>55</sup> GRETA, *op. cit.*, 23.

<sup>56</sup> UN Committee on the Rights of the child, *Concluding observations on the report submitted by Portugal under the Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the sale of children, child prostitution and child pornography*, CRC/C/OPSC/PR/T/CO/1, paragraph 35

<sup>52</sup> Regulada pela Lei 107/99 de 3 de agosto.

<sup>53</sup> LILIANA OLIVEIRA e SÓNIA FIGUEIREDO, "A Experiência do acolhimento, através de um olhar de género", in AA.VV., *Tráfico Humano - A Escravidão dos Tempos Modernos*, CIG, 2013, p. 18.

violentos e violência doméstica<sup>57</sup>, o qual consagra a compensação pelo Estado português a vítimas que tenham sofrido danos graves para a respetiva saúde física ou mental. Na eventualidade de a vítima ser estrangeira, apenas os danos resultantes de actos intencionais de violência praticados em território português serão ressarcidos.

A indemnização é atribuída pela Comissão de Protecção às Vítimas de Crime, organismo sob a alçada do Ministério de Justiça. Tal concessão está sujeita, porém, à verificação de vários requisitos cumulativos<sup>58</sup>. De qualquer forma, mantém-se mesmo que não seja conhecida a identidade do autor dos actos de violência ou, por outra razão, ele não possa ser acusado ou condenado.

As vítimas são informadas do direito a obterem a compensação referida, através de um folheto emitido em várias línguas (inglês, português, romeno, russo e francês). Ainda assim, são ainda quase inexistentes os casos de vítimas que efetivamente recorreram ao sistema de compensação assinalado, como se apontou o relatório de 2017 do GRETA<sup>59</sup>.

#### 5.4. A não punição das vítimas de tráfico

O art.º 26.º da Convenção de Varsóvia e o art. 8.º da Diretiva 2011/36/UE continuam a não ser respeitados em Portugal, já que não se prevê qualquer norma que exclua as vítimas do tráfico de pessoas de responsabilidade criminal por actos praticados no contexto da

<sup>57</sup> Lei n.º 104/2009, de 14 de setembro (alterada pela Lei n.º 121/2015, de 01 de setembro).

<sup>58</sup> Art. 2.º, n.º1: a) lesão tenha provocado uma incapacidade permanente, uma incapacidade temporária e absoluta para o trabalho de pelo menos 30 dias ou a morte, b) o facto tenha provocado uma perturbação considerável no nível e qualidade de vida da vítima ou, no caso de morte, do requerente, c) não tenha sido obtida efectiva reparação do dano em execução de sentença condenatória relativa a pedido deduzido nos termos do Código de Processo Penal ou, se for razoavelmente de prever que o delincente e responsáveis civis não venham a reparar o dano, sem que seja possível obter de outra fonte uma reparação efectiva e suficiente.

<sup>59</sup> PEDRO PERISTA e ANA BRÁZIA, *op. cit.*, p. 25.

situação de exploração. No mais recente relatório do GRETA, reafirmou-se a necessidade de as autoridades portuguesas tomarem medidas para excluir tal punição. De acordo com o mencionado relatório, tais medidas devem incluir a adoção de medidas legais específicas, bem como de diretrizes para orientação dos órgãos de polícia criminal e procuradores do Ministério Público<sup>60</sup>.

#### 6. O TÍTULO DE RESIDÊNCIA PARA AS VÍTIMAS DE TRÁFICO (TRANSPOSIÇÃO DA DIRETIVA 2004/81/CE)

Importa analisar agora de que forma foi transposta para Portugal a Diretiva 2004/81/CE, relativa ao título de residência concedido aos nacionais de países terceiros que sejam vítimas do tráfico de seres humanos ou objeto de uma ação de auxílio à imigração ilegal, e que cooperem com as autoridades competentes. De facto, apesar de constituir um ato desenvolvido no contexto da política europeia comum de imigração, a mesma não deixa de constituir, também, um importante mecanismo de proteção das vítimas de tráfico.

Este ato foi transposto pela Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, que regula as condições e procedimentos de entrada, permanência, saída e afastamento de cidadãos estrangeiros do território português (Lei de Imigração)<sup>61</sup>. Os artigos 109.º e seguintes procedem à regulação da referida autorização de residência, reproduzindo quase literalmente as disposições constantes da Diretiva.

De acordo com o disposto no n.º2 do art.109.º, a autorização de residência às vítimas de tráfico apenas será concedida depois do fim do prazo de reflexão fixado no artigo 111.º, o qual visa que a vítima possa recuperar e escapar à influência dos autores das infrações em causa. A duração mínima desse prazo é de 30 dias e a máxima de

<sup>60</sup> GRETA, *op. cit.*, p. 35.

<sup>61</sup> Esta lei foi alterada, por último, pela Lei n.º 102/2017, de 28 de agosto.

60 dias, contados a partir do momento em que as autoridades competentes solicitam a colaboração, do momento em que a pessoa interessada manifesta a sua vontade de colaborar com as autoridades ou do momento em que a pessoa em causa é sinalizada como vítima de tráfico de pessoas. Tratando-se de criança, o referido prazo pode ser prorrogado caso o seu interesse superior o exija.

Durante o prazo de reflexão, a vítima não pode ser afastada, ainda que se encontre em situação irregular no país, e tem direito a que seja assegurada a sua subsistência, acesso a tratamento médico urgente e adequado, a assistência psicológica, segurança e proteção, assistência de tradução e interpretação, bem como proteção jurídica<sup>62</sup>.

Findo o prazo de reflexão, pode ser concedida a autorização de residência, se estiverem verificadas três condições: a primeira é a de que a presença da pessoa tenha interesse para as investigações e para os procedimentos judiciais, a segunda é a de que ela esteja disposta a colaborar com as autoridades na investigação, e a terceira é a que pessoa não tenha qualquer contacto com os presumíveis autores dos crimes de que foi vítima. Não obstante, o n.º 4 do art. 109º, juntamente com o Decreto-lei n.º 368/2007, estabelecem que não será necessária a verificação da primeira e da terceira condição quando «*circunstâncias pessoais da vítima*» justifiquem a concessão de uma autorização de residência<sup>63</sup>. Tais circunstâncias podem estar relacionadas com a sua segurança ou saúde ou dos seus familiares ou pessoas que com ela mantenham relações próximas, com a sua situação familiar, ou com outras situações de vulnerabilidade. Verificada uma situação destas, pode, pois,

ser concedida autorização de residência ainda que a vítima não coopere com as autoridades. De qualquer forma, exige-se sempre que tenha terminado já qualquer ligação com os agentes do crime. Tratando-se de criança, deve ser tido sempre em conta o seu superior interesse, o que incluirá, naturalmente, as especiais necessidades de proteção face à sua inerente vulnerabilidade.

Este regime especial, independente da cooperação com as autoridades, assenta no objetivo de proporcionar condições de segurança à vítima, tendo-se considerado, pois, que tal interesse prevalece em relação aos de legalidade da residência ou de perseguição penal.

Nos termos do n.º 5 do artigo 119.º da Lei de Imigração, a autorização de residência é válida por um período de um ano e renovável por iguais períodos, se as condições continuarem a estar preenchidas ou se se mantiver a necessidade de proteção da pessoa, nomeadamente enquanto houver risco de a vítima, os seus familiares ou pessoas que com ela mantenham relações próximas forem objeto de ameaças ou ofensas praticadas pelos agentes do tráfico. Prevê-se, assim, um prazo mais alargado que o exigido pela Diretiva<sup>64</sup>.

A vítima que seja já titular da autorização de residência tem os mesmos direitos que vigoram durante o período de reflexão. Prevê-se ainda especificamente o acesso a programas oficiais destinados a ajudá-las a retomar uma vida social normal, incluindo cursos destinados a melhorar as suas aptidões profissionais ou a preparar o seu regresso assistido ao país de origem. No entanto, é parca a legislação que se refere a tais programas, como referimos no ponto 5.2. No que toca ao direito ao trabalho, formação profissional e educação, previstos no art. 11.º da Diretiva, os mesmos são garantidos nas normas gerais da Lei de Imigração respeitantes aos direitos dos titulares de autorização de residência.

<sup>62</sup> Art. 112.º da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho.

<sup>63</sup> O Decreto-Lei n.º 368/2007, de 5 de novembro, regula a concessão de autorização de residência a cidadão estrangeiro identificado como vítima de crime de tráfico de pessoas, independentemente da sua colaboração com a investigação. Neste caso, a autorização de residência é concedida pelo Ministro da Administração Interna, por sua iniciativa ou proposta do órgão de polícia criminal competente ou do coordenador do Plano Nacional contra o Tráfico de Seres Humanos.

<sup>64</sup> Nos termos do art. 8.º, n.º 3 da Diretiva 2004/81/CE, o título de residência é válido por, pelo menos, seis meses, renováveis.

No que se refere às crianças, assegura-se expressamente o direito de acesso ao sistema educativo nas mesmas condições que os cidadãos nacionais, não se tendo feito uso da possibilidade, conferida pela Diretiva, de restringir tal direito ao sistema de ensino público. A Lei de Imigração dispõe ainda que devem ser feitas todas as diligências para estabelecer a identidade e nacionalidade do menor não acompanhado, bem como para localizar rapidamente a sua família.

O art. 110.º, por seu turno, consagra o dever de as autoridades ou as associações que atuem no âmbito da proteção das vítimas informarem estas últimas da possibilidade de beneficiarem da autorização de residência em causa, findo o prazo de reflexão. Para esse efeito, o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) publicou um folheto informativo em diversas línguas (nomeadamente inglês e francês, espanhol, russo e mandarim).

Finalmente, importa analisar os casos em que a autorização de residência das vítimas pode ser retirada. Nos termos do art. 115.º, isso pode acontecer, para além dos casos gerais de ordem pública, se a vítima tiver reatado ativa e voluntariamente, por sua própria iniciativa, contactos com os presumíveis autores do crime, se as autoridades considerarem que a sua cooperação é fraudulenta ou que a queixa da vítima é infundada ou fraudulenta, ou se ela deixar de cooperar. Naturalmente, o último caso não é aplicável às situações em que foi concedida a autorização de residência independente da cooperação da vítima, nos termos do Decreto-lei 368/2007. Não se prevê, contrariamente ao art. 14.º, al. d) da Diretiva 2004/81/CE, que a autorização de residência seja retirada caso as autoridades responsáveis decidam arquivar os procedimentos.

## 7. PARA LÁ DA LEI: PROGRAMAS E PLANOS DE AÇÃO

Para além das normas acabadas de expor, e que revestem mais densidade em matéria de direito penal substantivo, proteção de tes-

temunhas e imigração, existem inúmeras iniciativas em matéria de prevenção, educação e formação na matéria, através de programas, manuais, guias, e outros mecanismos<sup>65</sup>.

Especialmente importantes têm sido os planos nacionais de combate ao tráfico de seres humanos que têm vindo a ser desenvolvidos desde 2007. O I Plano Nacional foi concebido para o quadriénio 2007-2010<sup>66</sup>, e definiu quatro grandes áreas estratégicas de intervenção: a divulgação de informação sobre tráfico de seres humanos, a prevenção, sensibilização e formação face ao fenómeno, a necessidade de proteger, apoiar e integrar as vítimas de tráfico e a eficácia da investigação criminal e repressão do fenómeno. Uma das inovações a que se procedeu com este plano foi a criação de um sistema de monitorização do crime, através da criação do Observatório de Tráfico de Seres Humanos<sup>67</sup>. O Observatório tem como missão a produção, recolha, tratamento e difusão de informação respeitante ao tráfico de pessoas, de forma a permitir conhecer-se melhor o fenómeno, ultrapassando as naturais dificuldades resultantes quer da clandestinidade do mesmo, quer da falta de colaboração das vítimas. Outra medida importante foi a criação do primeiro centro de acolhimento, na altura apenas destinado às mulheres vítimas de tráfico para efeitos de exploração sexual. Este Plano, em suma, veio colmatar um vazio que existia em Portugal nas mais variadas vertentes, permitindo um primeiro impulso na sensibilização face ao fenómeno<sup>68</sup>.

O segundo plano nacional foi aprovado para o período de 2011 a 2013<sup>69</sup>. Visou a consolidação das medidas assinaladas pelo I Plano, embora se tenha dado um enfoque maior em ações destinadas à cooperação em matéria de investigação e repressão penal, no seguimento

<sup>65</sup> GRETA, *op. cit.*, p. 19.

<sup>66</sup> Resolução do Conselho de Ministros n.º 81/2007, de 22 de junho.

<sup>67</sup> Decreto-Lei n.º 229/2008, de 27 de novembro.

<sup>68</sup> ANABELA FERREIRA FILIPE, *op. cit.*, p. 71.

<sup>69</sup> Resolução do Conselho de Ministros n.º 94/2010, de 29 de novembro.

das diretrizes do plano de ação contra o tráfico de pessoas da Organização de Segurança e Cooperação da Europa (OSCE). Em termos de medidas concretas, procedeu-se à criação de um serviço telefónico de apoio para as vítimas, desenvolveram-se equipas de mediadores culturais para participarem na divulgação de informação junto de imigrantes a residir em Portugal e reforçou-se a dotação de meios técnicos. Particularmente importante foi a criação da Rede de Apoio e Proteção às Vítimas de Tráfico (RAPVT), a qual constitui um mecanismo de cooperação e de partilha de informação entre as várias instituições competentes, tendo como finalidade a prevenção, a proteção e a reintegração das vítimas de tráfico de seres humanos.

Finalmente, o III Plano vigorou por um período de 4 anos, de 2014 a 2017<sup>70</sup>, tendo eleito 5 áreas estratégicas de intervenção, autonomizando a área da cooperação. O principal objetivo deste plano foi o fortalecimento das estruturas de identificação e de proteção das vítimas, o reforço da cooperação entre as entidades públicas e as organizações e a sua adaptação às novas formas de tráfico e de recrutamento, na sequência de recomendações do GRETA que referiam que Portugal deveria adaptar-se aos tipos de tráfico mais frequentes no país, nomeadamente o de homens para exploração laboral. Para esse efeito, apostou-se no reforço dos mecanismos de referência e de proteção das vítimas, no aprofundamento da articulação e cooperação entre as entidades públicas e as organizações da sociedade civil envolvidas, e na adaptação da resposta nacional aos novos desafios, concretamente às novas formas de tráfico e de recrutamento. Foram desenvolvidas campanhas nacionais, como a referente ao trabalho não declarado, promovida pela Autoridade Nacional para as Condições de Trabalho, e outras campanhas promovidas pelo SEF.

Concomitantemente, foi aprovado o Plano Estratégico para as Migrações (2015-2020), no

<sup>70</sup> Resolução do Conselho de Ministros n.º 101/2013, de 31 de dezembro.

qual se prevêem diversas medidas destinadas a diminuir a procura por trabalho ilegal, como o aumento das visitas das autoridades a locais de trabalho. De facto, são diversos os planos nacionais, emanados no contexto das mais variadas atividades, que têm relevância para a prevenção, formação, combate e reintegração das vítimas de tráfico<sup>71</sup>. Todas estas iniciativas têm sido bastante profícuas no que respeita à informação, sensibilização e educação, dando-se assim cumprimento ao art. 5.º, n.º2 da Convenção de Varsóvia.

Para além dos referidos planos e programas de ação, importa ainda referir as normas emanadas em matéria de política criminal, que desde 2009 têm vindo a erigir o combate ao tráfico de seres humanos como uma das prioridades de ação<sup>72</sup>.

## 8. DESAFIOS CORRENTES

Apesar do quadro legal e programático acabado de expor, persistem alguns desafios em Portugal que continuam a fazer deste país um alvo de procura, trânsito e origem de vítimas de tráfico. De facto, há um sentimento generalizado de que «*uma coisa é a lei, outra coisa é a prática*», e que a distância entre as duas permanece por colmatar<sup>73</sup>. Neste ponto é importante atentar em algumas conclusões retiradas de encontros de reflexão e debates organizados pelo OTSH, bem como das conclusões e recomendações mais recentes do GRETA, datadas de 2017.

Em vários *fora* de discussão, tem-se insistido que continuam a ser escassos, em contex-

<sup>71</sup> Neste contexto, assume particular importância, também, o Plano emanado pela Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género, sobre Cidadania, Igualdade de Género e Não Discriminação.

<sup>72</sup> No Decreto-Lei n.º 38/2009, de 20 de julho, foram definidos os objetivos, prioridades e orientações de política criminal para o biênio de 2009-2011, em cumprimento da Lei n.º 17/2006, de 23 de maio, sendo o combate ao tráfico de pessoas assumido como uma das principais prioridades.

<sup>73</sup> PEDRO PERISTA e ANA BRÁZIA, *op. cit.*, p. 21.

to de repressão, os resultados no combate ao tráfico de pessoas. Considera-se que as práticas tardam em assimilar os novos enquadramentos legislativos (como a aplicação efetiva do novo enquadramento penal, bem como da lei de proteção de testemunhas) e processuais (p. ex., continua haver pouco recurso à tomada de declarações para memória futura, à ocultação de testemunhas ou à videoconferência)<sup>74</sup>.

Um dos fatores apontados para a falta de eficácia nesta matéria consiste no «*prolixo quadro de tipologias criminais conexas com o crime de tráfico de pessoas*»<sup>75</sup>. Com efeito, como se viu, para além do crime de tráfico de pessoas, é ainda punido o crime de lenocínio, de escravidão e de exploração do trabalho de imigrantes em situação irregular. Neste contexto, um estudo da Universidade do Minho, realizado após recomendação do GRETA, assinalou precisamente existir uma aparente redundância legislativa, já que a mesma conduta pode ser subsumível a diferentes tipos legais de crime previstos no Código Penal<sup>76</sup>.

Por outro lado, tem-se referido a circunstância de o legislador nacional atribuir a dois órgãos de polícia criminal, a Polícia Judiciária e o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, competência para a investigação do crime de tráfico de pessoas e da criminalidade associada<sup>77</sup>. Esta sobreposição de competências poderá potenciar dispersão da informação criminal<sup>78</sup>, à qual acresce a complexidade da repressão do fenómeno, onde são múltiplas as ações realizadas ao longo do tempo, por vários interlocutores, e as especificidades das vítimas (normalmente estrangeiras, vulneráveis, amealhadas, ameaçadas). Tem-se ainda apontado serem várias as dificuldades ao nível da

cooperação com autoridades estrangeiras, sobretudo devido à morosidade nas respostas<sup>79</sup>.

Mas para além da referida falta de eficácia da repressão penal, persistem ainda várias fragilidades que tornam algumas pessoas especialmente vulneráveis. Desde logo, continua a ser referida a situação específica de crianças que, apesar das suas necessidades específicas, continuam fora do sistema de proteção, como é o caso das crianças de rua<sup>80</sup>. Permanece, assim, por desenvolver, de forma completa, a imposição decorrente do art. 5.º, n.º5 da Convenção de Varsóvia, relativo à proteção das crianças. Em 2011, o Comité Europeu dos Direitos Sociais já havia relatado a persistência de exploração de trabalho infantil em Portugal. Ora, continua a referir-se a insuficiência das atividades inspetivas da Autoridade para as Condições do Trabalho, bem como a parca formação dos inspetores em matéria de tráfico humano<sup>81</sup>. De facto, a perceção generalizada sobre o tráfico de pessoas em Portugal continua a estar muito interligada ao entendimento do fenómeno como sendo destinado apenas à exploração sexual de mulheres.

Ora, o tráfico para efeitos de trabalho continua a florescer em Portugal. Numa notícia publicada no último dia do ano de 2017<sup>82</sup>, dá-se conta da exploração de «mais de mil» trabalhadores, sobretudo de nacionalidade tailandesa e romena, na apanha de amêijoas japonesas (de comercialização proibida, mas extremamente rentável), controlados por redes que começam no estuário do Tejo e terminam na Galiza. A notícia reporta «*agressões, armas, furtos* (incluindo de embarcações motoras e botijas de oxigénio hospitalar), *falsificações, fraude fiscal, atentados à saúde pública, exploração laboral e suspeitas de tráfico humano*».

<sup>74</sup> MARLENE MATOS e ÂNGELA MAIA, *op. cit.*, p. 90.

<sup>75</sup> PEDRO PERISTA e ANA BRÁZIA, *op. cit.*, p. 16.

<sup>76</sup> MARLENE MATOS e ÂNGELA MAIA, (coordenação), *op. cit.*, p. 71.

<sup>77</sup> O Decreto-Lei n.º 49/2008, de 27 agosto de 2008 atribui essa competência à Polícia Judiciária e o Decreto-Lei n.º 252/2000, de 16 de outubro ao Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF).

<sup>78</sup> PEDRO PERISTA e ANA BRÁZIA, *op. cit.*, p. 16.

<sup>79</sup> MARLENE MATOS e ÂNGELA MAIA, (coordenação), *op. cit.*, p. 75.

<sup>80</sup> PEDRO PERISTA e ANA BRÁZIA, *op. cit.*, p. 21.

<sup>81</sup> PEDRO PERISTA e ANA BRÁZIA, *op. cit.*, p. 22.

<sup>82</sup> RAQUEL MOLEIRO, "Escravos do Rio", *Expresso*, 31 de dezembro de 2017.

Outra lacuna que já demos conta, e que se apresenta ao nível da própria legislação, respeita à proteção das vítimas. Fazem falta neste contexto normas vinculativas consolidadas, que se constituam num verdadeiro corpo estruturado, destinado a garantir de forma eficaz medidas de proteção e assistência às vítimas, assegurando o necessário apoio multidisciplinar<sup>83</sup>. Neste contexto, a proteção das crianças vítimas de tráfico é especialmente urgente. Como já se viu, às mesmas é aplicado o mesmo sistema de proteção vigente para as demais crianças em perigo, não lhes sendo nomeado qualquer tutor. Na prática, as crianças traficadas são, assim, sujeitas a estadias prolongadas em acolhimento institucional e, apesar de todas as disposições legais e programáticas, nem sempre se lhe consegue garantir um acesso efetivo aos direitos sociais, como a educação.

Para além dos desafios acabados de reportar –os quais constituem, no nosso entender, pontos importantes a que importa dar resposta– persistem ainda algumas insuficiências a nível institucional. De facto, quer o art. 29.º da Convenção de Varsóvia, quer o art. 19.º da Diretiva 2011/36/UE dispõem que os Estados-Membros devem criar relatores nacionais ou mecanismos equivalentes, os quais devem avaliar as tendências do tráfico de seres humanos e avaliar os resultados das

medidas nacionais adotadas. Em Portugal, a Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género (CIG), organismo sob a alçada da Presidência do Conselho de Ministros, é o órgão responsável para coordenar a implementação das atividades mencionadas nos planos nacionais, enquanto o OTSH, sob a alçada do Ministério da Administração Interna, constitui a entidade central de recolha e tratamento de dados. Ora, no seu último relatório, o GRETA recomendou a criação de um relator nacional independente, de forma a poder levar-se a cabo avaliações objetivas e recomendações adequadas<sup>84</sup>.

Por fim, importa continuar a insistir na formação dos intervenientes na investigação criminal, ação penal e proteção das vítimas, dando cumprimento quer às exigências da Diretiva 2011/36/UE quer da Convenção de Varsóvia. O art. 28.º do Estatuto nacional da Vítima dispõe sobre a necessidade de formação dos operadores judiciários. A CIG, o OTSH e o Centro de Estudos Judiciários levaram a cabo várias dessas ações: não só a profissionais judiciários, mas também a inspetores e pessoal do SEF, a diplomatas e profissionais da saúde<sup>85</sup>. Tais ações de formação devem continuar a ser ministradas, já que o fenómeno tende a persistir e a assumir novos contornos, quer em Portugal, quer nos demais países da Europa.

<sup>83</sup> MARLENE MATOS e ÂNGELA MAIA, *op. cit.*, p. 90.

<sup>84</sup> GRETA, *op. cit.*, p. 8.

<sup>85</sup> GRETA, *op. cit.*, p. 11.

**RESUMEN**

Portugal es tanto un país de origen, como de tránsito y de destino de trata de seres humanos. Actualmente, se le considera principalmente como un destino para la explotación laboral, aunque todavía existen fenómenos de trata de mujeres para explotación sexual y de niños para la práctica de robos. Como país de origen, se señalan sobre todo fenómenos de trata de hombres para explotación laboral en España. En este estudio se pretende analizar cómo el sistema jurídico portugués tuvo que adaptarse a los cambios requeridos por el Consejo de Europa y por la Unión Europea en relación con la represión y la prevención del fenómeno de la trata de seres humanos y la protección de las víctimas. Vamos a considerar no sólo los textos legislativos, comparándolos con los textos normativos europeos para verificar su conformidad, sino también los planes y programas de acción existentes, que demuestran la actividad de combate en curso y el conocimiento del fenómeno en Portugal. Por último, tendremos en cuenta varios estudios que se centran en la efectividad práctica del cuadro así delineado, entre los cuales asumirán especial relevancia las recomendaciones del Grupo de expertos sobre la lucha contra la trata de seres humanos.

El actual marco legislativo de represión del fenómeno fue fruto de una larga evolución. A mediados del año 2000, sólo existían normas sobre la represión penal de la trata con fines de explotación sexual, siendo ese ilícito considerado un crimen contra la libertad sexual. A la firma de varios Convenios y la transposición de algunos actos de la UE, se produjo una revolución sobre cómo se debe tratar el fenómeno de la trata. El crimen de trata pasó a ser considerado un crimen contra la libertad personal en general, pasando a abarcar un mayor número de comportamientos, en que los Seres Humanos son tratados como objetos comerciales con el propósito de varios tipos de explotación: sexual, laboral, mendicidad, esclavitud, extracción de órganos o la explotación de otras actividades criminales, y el tráfico de niños para su adopción. La enumeración de los fines pasó, pues, a ser meramente ilustrativa. Por su parte, la sanción penal fue profundamente modificada, siendo hoy más gravosa que las exigidas por el derecho europeo. Por su parte, se ha hecho un esfuerzo para que la investigación criminal sea más eficaz, dotando a las policías competentes de medios adecuados, en particular los previstos en la ley de lucha contra la delincuencia organizada.

El Derecho europeo también ha exigido que se pasara a regular detalladamente la protección y la rehabilitación de las víctimas, tanto dentro como fuera del contexto del procedimiento penal. Así, en Portugal se empezó a asegurar a las víctimas de trata el sistema general de protección de las víctimas de crímenes violentos, incluyendo medidas como la protección de la identidad, el uso de declaraciones para futuro, así como el acceso a una serie de medidas de seguridad específicas y programas especiales de protección de la residencia. Se prevén también diversos derechos sociales, como el acceso equitativo a la asistencia sanitaria, el asesoramiento jurídico y la asistencia psicosocial. Existen ya centros de acogida específicamente destinados a acoger víctimas de trata, gestionados por organizaciones no gubernamentales. Con el fin de recibir el trato adecuado a su estatuto de víctima, se creó en 2008 un mecanismo nacional de referencia de las víctimas, que define los procedimientos destinados a señalar probables víctimas y a llevar a cabo su identificación y asistencia, a través de las distintas instituciones implicadas. Se ha concebido incluso una tarjeta de señalización para las víctimas, en la que figuran sus derechos en varias lenguas.

La legislación portuguesa prevé la concesión de permisos de residencia a las víctimas de la trata, con una disposición más favorable que la exigida por el derecho de la unión europea, al establecer que debido a «las circunstancias personales de la víctima» esta autorización podrá concederse incluso si la víctima no coopera con las autoridades.

En 2008 se creó el Observatorio para el Tráfico de Seres Humanos, y los diversos profesionales implicados han recibido formación especial sobre la trata de personas, habiéndose aún concebido guías y manuales para las diversas profesiones involucradas. Por otro lado, se desarrollaron planes trianuales, que han señalado varios objetivos, como el desarrollo de campañas de sensibilización, y el refuerzo de la cooperación entre las entidades públicas y las organizaciones y su adaptación a las nuevas formas de tráfico y de reclutamiento.

Sin embargo, a pesar de que estas evoluciones son notables, en la práctica, tanto una represión criminal efectiva como una protección efectiva de las víctimas se enfrentan a varios desafíos que plantean una respuesta urgente e integral. Se apunta el complejo marco legislativo, la superposición de tipos legales de crimen y de competencias concurrentes de las policías competentes. Por otro lado, son escasos los pedidos de indemnización de las víctimas, lo que demuestra deficiencias en la información sobre los derechos de éstas.

En cuanto a la prevención, el Grupo de expertos sobre la lucha contra la trata de seres humanos y el Comité de los derechos del niño siguen subrayando la existencia de grupos particularmente vulnerables en Portugal, como los niños que viven en la calle, que son presas fáciles de la trata con fines de explotación laboral

En lo que se refiere a la protección de las víctimas, hace falta en este contexto un grupo de normas vinculantes consolidadas, destinadas a garantizar de forma eficaz medidas de asistencia y apoyo multidisciplinario. Desde luego, muchas de las normas existentes en este contexto se derivan de las leyes generales y no se han pensado específicamente para las víctimas del delito de tráfico de seres humanos. La protección de los niños es especialmente urgente, ya que a ellos se aplica el mismo sistema de protección vigente para los demás niños en peligro, el cual no siempre es adecuado para el caso específico de las víctimas de trata. Por otro lado, no siempre se consigue garantizarles un acceso efectivo a los derechos sociales, como la educación o los tiempos libres. Por último, a pesar de las sucesivas recomendaciones del Grupo de expertos, sigue faltando una disposición legal que les garantice el nombramiento de un tutor.

Por último, hay algunas deficiencias en Portugal a nivel institucional, ya que no hay un relator nacional independiente para evaluar imparcialmente la evolución de las medidas en el país y hacer las recomendaciones pertinentes.

**Palabras clave:** Trata de seres humanos; explotación laboral; inmigración ilegal.

**ABSTRACT** Portugal is both a country of origin, transit and destination of trafficking of human beings. Currently, it is primarily considered as a destination for labor exploitation, although there are still phenomena of trafficking of women for sexual exploitation and of children for the practice of robberies. As a country of origin, there are mainly cases of trafficking of men for labor exploitation in Spain. This study aims to analyze how the Portuguese legal system had to adapt to the changes required by the Council of Europe and the European Union in relation to the repression and prevention on the phenomenon of trafficking in human beings and the protection of victims. We will consider not only the legislative texts, comparing them with the European normative texts to verify their conformity, but also the existing plans and action programs, which demonstrate the combat activity in progress and the acknowledgement of the phenomenon in Portugal. Finally, we will take into account several studies that focus on the practical effectiveness of the legal regime, among which the recommendations of the Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings will assume particular relevance.

The current legislative framework for the repression of the phenomenon is the result of a long evolution. In the middle of the year 2000, there were only rules on the criminal repression of trafficking for the purpose of sexual exploitation, this being considered a crime against sexual freedom. With the signature of several Conventions and the transposition of some acts of the EU, there was a revolution on how the trafficking phenomenon should be treated. The crime of trafficking was thereafter considered a crime against personal freedom in general, covering a greater number of behaviors, in which Human Beings are treated as commercial objects for the purpose of various exploitation activities: sexual, labor, begging, slavery, removal of organs or other criminal activities and the trafficking of children for adoption. The enumeration of the exploitation types became merely illustrative. For its part, the criminal sanction was deeply modified, today being more burdensome than those required by European law. Also, an effort has been made to make the criminal investigation more effective, providing the competent police forces with adequate means, particularly those foreseen in the law on fighting against organized crime.

European law has also demanded that the protection and rehabilitation of victims should be regulated in detail, both inside and outside the context of criminal proceedings. Thus, in Portugal, the victim's protection system is applicable, including measures such as the protection of identity, the use of recorded statements, as well as the access to a series of specific security measures and special programs of protection. Several social rights are also granted, such as equitable access to health care, legal advice and psychosocial assistance. There are already reception centers specifically designed to welcome victims of trafficking, managed by non-governmental organizations. In order to give proper treatment to the victims, Portugal has created a national victim reference mechanism in 2008, which defines the procedures for identifying probable victims and carrying out their identification and assistance, through the different institutions involved. A signage card for the victims has even been conceived, in which their rights appear in several languages.

Portuguese legislation provides for the granting of residence permits to victims of trafficking, with a provision more favorable than that required by the European Union law, establishing that due to «the personal circumstances of the victim» this authorization may be granted even if the victim does not cooperate with the authorities.

In 2008, the Observatory for Trafficking in Human Beings was created, and the various professionals involved received special training on human trafficking. Also, several guides and manuals for the professions involved have been conceived. On the other hand, three-year plans were developed, in which several objectives have been identified, such as the development of awareness campaigns, and the strengthening of cooperation between public entities and organizations and their adaptation to new forms of trafficking and recruitment.

However, despite the fact that these developments are notable, in practice, both effective criminal repression and effective protection of victims face several challenges that claim for an urgent and comprehensive response.

The complex legislative framework and the overlapping of legal types of crime and concurrent competences of the police forces are pointed out as ineffectiveness factors. On the other hand, there are few requests for compensation from victims, which shows deficiencies in the information on their rights. Regarding prevention, the Group of Experts and the Committee on the rights of the child continue to underline the existence of particularly vulnerable groups in Portugal, such as street children, who are easy preys for the trafficking for the purpose of labor exploitation.

Concerning the protection of victims, there should be created a body of binding and articulated norms, designed to effectively guarantee multidisciplinary assistance and support measures. Many of the existing norms in this context are derived from general laws and have not been specifically designed for victims of the crime of human trafficking. The protection of children is especially urgent, since they are only entitled to the same protection system granted for other children in danger, which may not always be appropriate for the specific case of victims of trafficking. Plus, it is not always possible to guarantee effective access to social rights, such as education or leisure programmes. Moreover, despite the successive recommendations of the Group of experts, there are no legal provisions that guarantee the appointment of a tutor. Finally, there are some deficiencies in Portugal at the institutional level, since there is no independent national rapporteur to impartially evaluate the evolution of the measures in the country and make the pertinent recommendations.

**Keywords:** Trafficking of human beings; labour exploitation; illegal immigration.