



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

NOTA TÉCNICA PFDC Nº 1/2025

Assunto: Instituição de um marco normativo vinculante nacional sobre direitos humanos e empresas (Projeto de Lei nº 572/2022 da Câmara dos Deputados).

1. Importância e urgência de um marco normativo vinculante nacional sobre direitos humanos e empresas

A relação entre atividades empresariais e direitos humanos tem sido objeto de intensos debates nos cenários internacional e nacional, especialmente diante dos impactos adversos que empreendimentos econômicos podem causar a indivíduos, a comunidades e ao meio ambiente. A globalização e a expansão das cadeias produtivas aumentaram significativamente a influência das empresas sobre a sociedade, tornando ainda mais evidente a necessidade de normas que imponham limites e obrigações concretas para prevenir e remediar abusos corporativos. No entanto, as tentativas de regulamentação nesse campo têm considerado, em grande medida, mecanismos voluntários, que se mostraram absolutamente insuficientes para coibir violações sistemáticas e garantir a devida responsabilização das empresas.

Nesse contexto, a adoção de um marco normativo vinculante sobre direitos humanos e empresas no Brasil se mostra premente, especialmente diante da crescente responsabilização internacional dos Estados por omissões na proteção dos direitos fundamentais. O atual vácuo regulatório permite que empresas atuem sem diretrizes claras, resultando em casos de desrespeito a direitos trabalhistas, impactos



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

socioambientais negativos e violação dos direitos de comunidades vulneráveis, dentre outras transgressões à lei.

Além disso, a inexistência de uma estrutura normativa robusta coloca o Brasil em uma posição de fragilidade perante o Sistema Interamericano de Direitos Humanos, expondo o país ao risco de condenações por falhas na fiscalização, prevenção e reparação de violações de direitos humanos por empresas.

Dessa forma, a implementação de normas obrigatórias que imponham deveres concretos de diligência às empresas e garantam mecanismos eficazes de monitoramento e responsabilização se faz essencial para alinhar o Brasil às melhores práticas internacionais e fortalecer a promoção e proteção dos direitos humanos, consoante a seguir exposto.

1.1. Agendas global e nacional de direitos humanos e empresas e a insuficiência de mecanismos de natureza voluntária

A necessidade de um marco normativo vinculante para regular a relação entre empresas e direitos humanos tem raízes históricas profundas e reflete uma trajetória de tentativas e avanços regulatórios tanto no âmbito internacional quanto nacional. Desde o discurso de Salvador Allende na Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), em 1972, quando denunciou os abusos cometidos por empresas transnacionais contra seu governo e alertou a comunidade internacional para a assimetria de poder entre corporações e Estados, ficou evidente a influência do setor privado no processo de tomada de decisões políticas e econômicas. Na ocasião, o ex-Presidente da República do Chile expôs a forma como as empresas transnacionais, por meio de suas vastas redes de influência e poder econômico, podiam desestabilizar governos democraticamente eleitos e subverter políticas públicas voltadas ao interesse social, uma realidade que se intensificaria nas décadas seguintes e se observa até hoje.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Nos anos seguintes ao paradigmático discurso de Allende, diversas iniciativas tentaram estabelecer padrões para a atuação empresarial e garantir maior controle sobre as ações das corporações transnacionais. Entre 1974 e 1992, foi conduzida uma negociação dentro da ONU para a elaboração de um Código de Conduta para Empresas Transnacionais, que visava estabelecer diretrizes obrigatórias sobre o comportamento dessas corporações em relação aos direitos humanos. No entanto, divergências entre os países do Norte Global, que defendiam maior liberdade de mercado para as empresas, e os países do Sul Global, que demandavam mecanismos mais rigorosos de controle, impediram a aprovação do documento. A falta de consenso e a intensa resistência empresarial resultaram na não implementação desse Código, evidenciando a dificuldade em criar regulações obrigatórias nesse campo.

No início dos anos 2000, diante do insucesso de iniciativas anteriores e do avanço da globalização, foi criado o Pacto Global, uma iniciativa da ONU voltada a incentivar as empresas a adotar voluntariamente compromissos relacionados a direitos humanos, direitos trabalhistas, proteção ambiental e combate à corrupção. Embora tenha sido um marco para a inserção das empresas em debates sobre sustentabilidade e governança corporativa responsável, o Pacto Global carecia – como ainda carece – de mecanismos efetivos de fiscalização e sanção para as empresas que violassem seus princípios, o que limitou significativamente sua eficácia. Apesar de sua natureza essencialmente voluntária, a iniciativa contribuiu para disseminar conceitos fundamentais como a esfera de influência — que estabelece a responsabilidade das empresas não apenas por suas operações diretas, mas também pelos impactos gerados ao longo de sua cadeia produtiva — e a cumplicidade empresarial – que define a responsabilidade das empresas por violações de direitos humanos cometidas por seus parceiros comerciais quando há conhecimento ou facilitação dessas práticas.

Outra tentativa relevante ocorreu em 2003, quando a Subcomissão de Direitos Humanos da ONU aprovou as Normas sobre Responsabilidade das Corporações Transnacionais e Outras Empresas com Relação aos Direitos Humanos.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Essas normas, baseadas em instrumentos jurídicos internacionais como a Carta das Nações Unidas e a Declaração Universal dos Direitos Humanos, pretendiam consolidar um marco normativo vinculante que determinasse obrigações diretas às empresas na prevenção de abusos e garantisse a responsabilização por suas ações. O documento previa a criação de canais para denúncias e sanções contra empresas envolvidas em violações de direitos humanos, incluindo a obrigatoriedade da reparação integral dos danos causados. No entanto, a proposta encontrou forte resistência por parte de governos e setores empresariais, que argumentavam que a regulamentação seria um obstáculo ao livre comércio e aos investimentos internacionais. O intenso *lobby* empresarial dentro da própria ONU impediu que as normas evoluíssem para um tratado vinculante, mantendo, assim, a primazia de mecanismos voluntários e autorregulatórios.

No cenário atual, observa-se um conjunto de instrumentos normativos que, embora não vinculantes, têm contribuído para a consolidação de padrões internacionais e para a progressiva responsabilização das empresas no campo dos direitos humanos. As Diretrizes para Empresas Multinacionais da OCDE, criadas em 1976 e revisadas ao longo dos anos (1979, 1984, 1991, 2000, 2011 e 2023), fornecem recomendações voluntárias para conduta empresarial responsável, abordando temas como transparência, direitos humanos, relações de trabalho e meio ambiente. A incorporação dos direitos humanos em sua versão revisada de 2011 representou um avanço significativo, alinhando-se aos Princípios Orientadores da ONU sobre Empresas e Direitos Humanos. No entanto, apesar de sua importância na definição de padrões internacionais, sua eficácia prática continua limitada, dado o caráter essencialmente recomendatório do documento.

Paralelamente, a Declaração Tripartida de Princípios sobre Empresas Multinacionais e Política Social da OIT, aprovada em 1977 e posteriormente revisada nos anos 2000, 2006 e 2017, estabelece diretrizes trabalhistas voltadas às relações entre empresas, governos e trabalhadores. Esse instrumento diferencia-se por sua ênfase na proteção dos direitos dos trabalhadores e por se basear nos princípios



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

fundamentais contidos nas convenções internacionais do trabalho. A Declaração fornece orientações sobre emprego, qualificação profissional, condições de trabalho e relações laborais, sendo um referencial importante para a regulação da conduta empresarial no âmbito da OIT. No entanto, assim como as Diretrizes da OCDE, carece de força vinculante, dependendo da adesão voluntária das empresas e da atuação dos Estados para sua implementação.

Os Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos, desenvolvidos pelo professor John Ruggie e aprovados pelo Conselho de Direitos Humanos da ONU em 2011, tornaram-se o principal marco normativo internacional sobre o tema. O documento representou um consenso inédito no âmbito das Nações Unidas e se estrutura em três pilares fundamentais: (i) o dever do Estado de proteger os direitos humanos contra violações cometidas por terceiros, incluindo empresas; (ii) a responsabilidade das empresas de respeitar os direitos humanos em todas as suas operações e cadeias produtivas, implementando mecanismos de *due diligence* para identificar, prevenir, mitigar e reparar impactos adversos; e (iii) a necessidade de garantir acesso a mecanismos de reparação para as vítimas de violações empresariais, seja por meio de instâncias judiciais ou mecanismos extrajudiciais eficazes.

No Brasil, diversas iniciativas buscaram incorporar esses princípios ao ordenamento jurídico. Em 2018, foi editado o Decreto nº 9.571, que estabeleceu as Diretrizes Nacionais sobre Empresas e Direitos Humanos, baseadas na adesão voluntária por parte das empresas e na ausência de mecanismos de responsabilização efetiva. A falta de consulta pública ou participação popular na formulação dessas diretrizes gerou críticas de organizações da sociedade civil e especialistas na área, que apontaram a necessidade de uma abordagem mais robusta e participativa para garantir a efetividade dos princípios adotados.

Em 2023, o Decreto nº 11.772 revogou as diretrizes anteriores e deu início à construção de uma **Política Nacional de Direitos Humanos e Empresas**, visando corrigir as fragilidades do modelo voluntário e estabelecer uma base mais sólida para a regulamentação do tema. Essa nova política busca estruturar diretrizes



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

de responsabilidade empresarial alinhadas a padrões internacionais, garantindo a participação da sociedade civil, setores acadêmicos e especialistas na formulação de normas e mecanismos de controle. O processo de construção dessa política também prevê a adoção de instrumentos de monitoramento e fiscalização, superando a lógica puramente declaratória que caracterizava o decreto anterior.

De forma mais democrática e participativa, o Conselho Nacional dos Direitos Humanos (CNDH) elaborou, em 2020, a Resolução nº 5/2020, estabelecendo Diretrizes para uma Política Pública sobre Direitos Humanos e Empresas. Diferentemente de iniciativas anteriores, esse ato normativo foi construído a partir de um amplo processo de consulta e envolvimento da sociedade civil, academia e movimentos sociais, assegurando uma abordagem mais inclusiva e plural. A Resolução CNDH nº 5/2020 adota a gramática dos direitos humanos e coloca as vítimas de violações no centro do debate, enfatizando a necessidade de priorizar a reparação integral dos danos e a responsabilização efetiva das empresas. Além disso, o documento rejeita abordagens que priorizam a linguagem dos negócios e mecanismos voluntários que sistematicamente falham em garantir a proteção efetiva dos direitos fundamentais.

Inegavelmente, os instrumentos normativos de natureza voluntária, como os Princípios Orientadores da ONU sobre Empresas e Direitos Humanos, tiveram um papel importante na construção da agenda global sobre direitos humanos e empresas, ao estabelecer parâmetros mínimos para a conduta corporativa responsável e introduzir o conceito de *due diligence* em direitos humanos. Seu reconhecimento internacional contribuiu para a difusão da ideia de que empresas devem respeitar os direitos humanos em todas as suas operações e cadeias produtivas.

No entanto, a experiência prática das últimas décadas tem demonstrado que esses instrumentos são absolutamente insuficientes para a prevenção, mitigação e reparação de danos em casos de violações de direitos humanos causadas por empresas. A ausência de caráter vinculante e de mecanismos efetivos de



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

monitoramento e sanção permite, por exemplo, que empresas continuem operando com impunidade, mesmo quando responsáveis por graves transgressões. A falta de um arcabouço normativo que obrigue as empresas a adotar medidas concretas e estabeleça penalidades para o descumprimento desses padrões evidencia as limitações do modelo voluntário.

Além disso, os mecanismos voluntários falham em assegurar a centralidade das vítimas no processo de reparação. Em muitos casos, comunidades afetadas por impactos negativos das atividades empresariais enfrentam dificuldades para acessar a justiça e obter compensações adequadas. Os mecanismos internos de reclamação das empresas, frequentemente promovidos como parte das estratégias de governança corporativa, quando existentes, são insuficientes para garantir a reparação efetiva, servindo tão somente, na maioria dos casos, para mitigar riscos reputacionais das corporações sem enfrentar as causas estruturais das violações.

Portanto, apesar de sua contribuição histórica, os instrumentos voluntários devem ser vistos como uma fase transitória – já ultrapassada – na busca por uma regulamentação mais robusta. A consolidação de um marco normativo vinculante, tanto em nível nacional quanto internacional, é essencial para garantir a efetiva responsabilização das empresas e a proteção dos direitos humanos.

Em nível global, desde 2014, a ONU tem discutido a adoção de um tratado internacional sobre direitos humanos e empresas, por meio da Resolução nº 26/9 do Conselho de Direitos Humanos, que estabeleceu um Grupo de Trabalho para negociar a elaboração de referido instrumento. O tratado já passou por dez sessões de negociação e atualmente encontra-se em seu quarto rascunho. Em 2023, a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC) publicou a Nota Técnica nº 5/2023, fornecendo subsídios ao Estado brasileiro para sua participação nas negociações.

Do ponto de vista do direito comparado, observa-se um movimento crescente na Europa para a criação de leis de devida diligência obrigatória, estabelecendo deveres jurídicos concretos para que as empresas identifiquem,



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

previnam e mitiguem impactos negativos sobre os direitos humanos, aí incluído o direito ao meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado, em suas cadeias produtivas. O *Modern Slavery Act* (Lei de Escravidão Contemporânea, 2015), no Reino Unido, foi pioneiro ao exigir que grandes empresas publicassem relatórios anuais detalhando suas ações para combater o trabalho escravo e o tráfico de pessoas em suas operações e cadeias de suprimentos. Em seguida, a *Loi sur le devoir de vigilance* (Lei de Dever de Vigilância, 2017), na França, impôs obrigações mais amplas às empresas de grande porte, determinando que implementem planos de vigilância para mitigar riscos relacionados a violações de direitos humanos e impactos ambientais em suas atividades globais.

Nos Países Baixos, a *Wet Zorgplicht Kinderarbeid* (Lei de Dever de Cuidado contra o Trabalho Infantil, 2019) foca na erradicação do trabalho infantil em cadeias produtivas, exigindo que empresas identifiquem e abordem riscos nesse sentido. Já na Alemanha, a *Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz* (Lei de Devida Diligência em Cadeias de Suprimentos, 2021) introduziu requisitos específicos para que empresas monitorem fornecedores e adotem medidas preventivas contra violações.

No âmbito regional, a União Europeia aprovou em 2024 a *Corporate Sustainability Due Diligence Directive* (CSDDD), um marco regulatório ambicioso que impõe obrigações rígidas a grandes empresas sediadas na UE e a empresas estrangeiras que atuam no mercado europeu. A diretiva exige que as corporações conduzam análises detalhadas de seus impactos socioambientais ao longo de toda a sua cadeia produtiva e adotem planos para mitigar riscos identificados. Essa nova regulamentação impactará diretamente empresas brasileiras que operam na Europa ou mantêm relações comerciais com empresas europeias, impondo padrões mais rigorosos de conformidade e responsabilidade corporativa.

No Brasil, a necessidade de um marco normativo vinculante ficou ainda mais evidente com o advento do PL nº 572/2022, objeto desta Nota Técnica, cuja apresentação por iniciativa parlamentar foi precedida de um processo democrático e participativo de elaboração, coordenado pelo Homa – Instituto de Direitos Humanos e



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Empresas, com o apoio da Fundação Friedrich Ebert Brasil, e que contou com a colaboração de diversas organizações da sociedade civil, como a Central Única dos Trabalhadores (CUT), o Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB) e a Amigas da Terra Brasil, além de movimentos sociais.

O projeto visa consolidar obrigações diretas às empresas e garantir maior segurança jurídica em relação ao tema para todos os atores envolvidos, propondo superar a insuficiência dos mecanismos voluntários ao prever responsabilidades claras para o setor empresarial e direitos para pessoas e grupos afetados por suas atividades. Trata-se, assim, de instrumento imprescindível para assegurar equilíbrio entre desenvolvimento econômico e respeito aos direitos humanos, bem como para garantir a efetiva responsabilização de empresas por seus impactos negativos, em termos sociais e ambientais, conforme se demonstrará adiante.

1.2. Responsabilização do Estado por violações de direitos humanos causadas por empresas segundo a jurisprudência da Corte IDH

No âmbito do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, consolidou-se o entendimento de que os Estados têm o dever inalienável de proteger, respeitar e garantir os direitos humanos, mesmo quando as violações são perpetradas por agentes não estatais, incluindo empresas privadas. A responsabilidade internacional do Estado pode ser reconhecida quando este se omite em adotar medidas eficazes para prevenir violações, quando falha na implementação de mecanismos normativos e institucionais que assegurem a proteção desses direitos ou quando não garante o devido acesso à justiça e reparação integral para as vítimas.

Essa obrigação estatal decorre da teoria da responsabilidade indireta do Estado, amplamente aplicada pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH), que estabelece que aos Estados cumpre não apenas evitar a violação direta de direitos humanos por seus agentes, mas também compete atuar de maneira diligente para prevenir, fiscalizar e reparar violações cometidas por terceiros dentro de sua



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

jurisdição. Essa responsabilidade, diretamente aplicável ao campo dos direitos humanos e empresas, está relacionada às três funções fundamentais atribuídas ao Estado: administrativa, legislativa e jurisdicional.

A função administrativa impõe ao Estado o dever de prevenir violações de direitos humanos no contexto das atividades empresariais, incluindo a obrigação de fiscalizar e garantir o gozo efetivo desses direitos. Para a Corte IDH, esse dever abrange todas as medidas de caráter jurídico, político, administrativo e cultural necessárias para evitar violações e garantir que eventuais abusos sejam tratados como ilícitos passíveis de sanções e de reparação para as vítimas.

Esse entendimento está consolidado em precedentes firmados em os casos como *Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*, *González y otras - Campo Algodonero - Vs. México* e *Pueblos Kaliña y Lokono Vs. Suriname*. No caso *Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde Vs. Brasil*, a Corte IDH condenou o Estado brasileiro por não ter garantido a proteção de 85 (oitenta e cinco) trabalhadores submetidos a condições análogas à escravidão em uma fazenda de criação de gado. Considerou-se que as políticas públicas implementadas eram insuficientes e ineficazes para prevenir tais violações.

Além disso, a Corte IDH entende que o Estado deve supervisionar a atuação empresarial no que tange ao cumprimento dos direitos humanos, inclusive em serviços prestados por particulares no âmbito de bens jurídicos de interesse social. Esse entendimento fundamentou a condenação do Brasil no caso *Ximenes Lopes Vs. Brasil*, na qual foi reconhecido que o Estado brasileiro falhou em fiscalizar uma clínica privada conveniada ao Sistema Único de Saúde (SUS), onde ocorreu a morte violenta do paciente psiquiátrico Damião Ximenes Lopes.

Por outro lado, a função legislativa impõe ao Estado o dever de adotar disposições normativas que assegurem a proteção dos direitos humanos no contexto empresarial. Isso significa que, além de eliminar normas e práticas que possibilitem violações a direitos humanos, o Estado também deve criar marcos normativos eficazes para garantir sua observância.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

A Corte IDH reafirmou esse dever em casos como *Castillo Petruzzi y otros Vs. Perú* e *Mendoza y otros Vs. Argentina*. No caso *Sales Pimenta Vs. Brasil*, o Estado brasileiro foi condenado devido a falhas graves nas investigações sobre o assassinato do advogado Gabriel Sales Pimenta, ocorrido no contexto de conflitos fundiários na Amazônia Legal. Como parte da sentença, a Corte determinou que o Brasil adote normas internas que fortaleçam os programas de proteção a defensores de direitos humanos, demonstrando que a insuficiência de legislação e práticas adequadas pode levar à responsabilização do Estado perante o Sistema Interamericano.

Por sua vez, a função jurisdicional exige que o Estado investigue, sancione e garanta o acesso a mecanismos efetivos de reparação para vítimas de violações de direitos humanos decorrentes de atividades empresariais. A Corte IDH entende que o cumprimento desse dever passa pela oferta de recursos judiciais eficazes que possibilitem o reconhecimento da violação, a reparação do dano e a punição dos responsáveis.

Esse entendimento foi consolidado nos casos *Velásquez Rodríguez Vs. Honduras* e *Maldonado Ordóñez Vs. Guatemala*, e é reforçado pelo relatório da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) intitulado "*El acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales*". No caso *Empregados(as) da Fábrica de Fogos de Santo Antônio de Jesus e seus familiares Vs. Brasil*, o Estado brasileiro foi condenado pela Corte IDH devido à ausência de resposta judicial em prazo razoável para as vítimas da explosão de uma fábrica de fogos de artifício na Bahia, que resultou na morte de 60 (sessenta) pessoas. A Corte considerou que o Estado falhou em garantir investigações céleres e eficazes, resultando na impunidade dos responsáveis e na impossibilidade de reparação integral para as vítimas e seus familiares.

A jurisprudência da Corte IDH demonstra que, caso o Estado brasileiro falhe no cumprimento de qualquer um desses deveres – seja na prevenção, na regulação ou na reparação de violações de direitos humanos no contexto das atividades



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

empresariais –, poderá ser responsabilizado internacionalmente. Nesse sentido, a adoção de um marco normativo vinculante nacional sobre direitos humanos e empresas torna-se essencial para garantir que o Brasil cumpra adequadamente suas obrigações internacionais.

A ausência de legislação específica que imponha obrigações diretas às empresas e estabeleça mecanismos claros de fiscalização, responsabilização e reparação de danos cria um risco constante de condenação pelo Sistema Interamericano. Portanto, a aprovação do PL nº 572/2022 representará um passo fundamental não apenas para fortalecer a estrutura normativa nacional, prevenindo violações e protegendo os direitos das vítimas, mas também para evitar futuras responsabilizações internacionais do Estado brasileiro.

2. Projeto de Lei nº 572/2022 da Câmara dos Deputados: destaques positivos

2.1. Segurança jurídica

O Projeto de Lei nº 572/2022 representa um avanço significativo na construção de um marco normativo sólido para regular a relação entre empresas e direitos humanos no Brasil. Um dos principais méritos da proposta é o reforço à segurança jurídica, fundamental para assegurar previsibilidade e coerência na aplicação das normas que regem a responsabilidade empresarial por violações de direitos humanos. Esse avanço se materializa em três eixos principais, que consubstanciam entendimentos já incorporados ao ordenamento jurídico brasileiro de forma esparsa, e que passam a contar com previsão expressa na norma: a reafirmação da supremacia dos direitos humanos e da interpretação *pro homine*; o reconhecimento de obrigações diretas às empresas quanto ao respeito, à proteção e à promoção de direitos humanos; e a garantia da reparação integral dos danos causados.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

2.1.1. Supremacia dos direitos humanos e interpretação *pro homine*

A supremacia dos direitos humanos no ordenamento jurídico brasileiro encontra respaldo tanto na Constituição Federal quanto nos tratados internacionais de direitos humanos ratificados pelo Brasil. O PL nº 572/2022 reforça essa supremacia ao estabelecer que todas as normas relacionadas à atuação empresarial devem ser interpretadas à luz da máxima proteção aos direitos fundamentais, princípio conhecido como interpretação *pro homine*. **Essa diretriz interpretativa impõe que, diante de normas concorrentes ou de eventuais conflitos normativos, prevaleça a norma que ofereça um nível mais elevado de proteção aos direitos humanos.**

Esse princípio foi amplamente reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no julgamento do Recurso Extraordinário 466.343/SP¹, em que se estabeleceu que os tratados internacionais de direitos humanos ratificados pelo Brasil possuem *status* supralegal, devendo prevalecer sobre normas infraconstitucionais em casos de conflito. O STF reforçou essa posição no Habeas Corpus 96.772/SP², afirmando

¹ Ementa: “PRISÃO CIVIL. Depósito. Depositário infiel. Alienação fiduciária. Decretação da medida coercitiva. Inadmissibilidade absoluta. Insubsistência da previsão constitucional e das normas subalternas. Interpretação do art. 5º, inc. LXVII e §§ 1º, 2º e 3º, da CF, à luz do art. 7º, § 7, da Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica). Recurso improvido. Julgamento conjunto do RE nº 349.703 e dos HCs nº 87.585 e nº 92.566. É ilícita a prisão civil de depositário infiel, qualquer que seja a modalidade de depósito.”

(RE 466343, Relator(a): CEZAR PELUSO, Tribunal Pleno, julgado em 03-12-2008, REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-104 DIVULG 04-06-2009 PUBLIC 05-06-2009 EMENT VOL-02363-06 PP-01106 RTJ VOL-00210-02 PP-00745 RDECTAB v. 17, n. 186, 2010, p. 29-165).

Este julgamento resultou na Súmula Vinculante nº 25 do Supremo Tribunal Federal, que estabelece: “É ilícita a prisão civil de depositário infiel, qualquer que seja a modalidade de depósito.”

² “A primazia da norma mais favorável à pessoa humana. Os magistrados e tribunais, no exercício de sua atividade interpretativa, especialmente no âmbito dos tratados internacionais de direitos humanos, devem observar um princípio hermenêutico básico (tal como aquele proclamado no art. 29 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos), consistente em atribuir primazia à norma que se revele mais favorável à pessoa humana, em ordem a dispensar-lhe a mais ampla proteção jurídica. O Poder Judiciário, nesse processo hermenêutico que prestigia o critério da norma mais favorável (que tanto pode ser aquela prevista no tratado internacional como a que se acha positivada no próprio direito interno do

Estado), deverá extrair a máxima eficácia das declarações internacionais e das proclamações constitucionais de direitos, como forma de viabilizar o acesso dos indivíduos e dos grupos sociais, notadamente os mais vulneráveis, a sistemas institucionalizados de proteção aos direitos fundamentais da pessoa humana, sob pena de a liberdade, a tolerância e o respeito à alteridade humana tornarem-se palavras vãs. Aplicação, ao caso, do art. 7º, n. 7, c/c o art. 29, ambos da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica): um caso típico de primazia da regra mais favorável à proteção efetiva do ser humano. (HC 96.772, rel. min. Celso de Mello, j. 9-6-2009, 2ª T, DJE de 21-8-2009).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

expressamente que a interpretação das normas sempre deve levar em consideração a proteção máxima aos direitos fundamentais, garantindo que normas infraconstitucionais sejam afastadas quando incompatíveis com tratados de direitos humanos.

No âmbito regional, a Corte IDH tem reafirmado a supremacia dos direitos humanos e a interpretação *pro homine* em diversas decisões. No caso *Almonacid Arellano Vs. Chile*, a Corte determinou que as normas de direitos humanos devem prevalecer sobre legislações nacionais que impeçam a responsabilização por graves violações de direitos fundamentais, reforçando que a interpretação das normas deve favorecer sempre a proteção da dignidade humana. O mesmo entendimento foi reiterado no caso *Gomes Lund e outros ("Guerrilha do Araguaia") Vs. Brasil*, no qual a Corte IDH considerou que a Lei da Anistia brasileira não poderia impedir a investigação e punição de crimes contra a humanidade, pois isso violaria obrigações internacionais de proteção dos direitos humanos assumidas pelo Brasil.

Na esfera do direito internacional público, a Corte Internacional de Justiça (CIJ) também adotou a interpretação *pro homine* em diversas oportunidades. No caso *Ahmadou Sadio Diallo (República da Guiné Vs. República Democrática do Congo)*, a CIJ reafirmou que os Estados têm o dever de garantir a máxima proteção possível aos direitos humanos de indivíduos sob sua jurisdição, mesmo diante de legislações internas que possam indicar o contrário. A Corte destacou que tratados internacionais de direitos humanos devem ser interpretados sempre em favor do reconhecimento e ampliação das proteções fundamentais.

O PL nº 572/2022 incorpora e menciona expressamente a supremacia dos direitos humanos e a interpretação *pro homine* em diversos dispositivos. O artigo 3º, inciso III³, estabelece que há sobreposição das normas de direitos humanos sobre quaisquer acordos, inclusive os de natureza econômica, comercial, de serviços e de investimentos. Esse dispositivo reforça a primazia dos direitos humanos sobre

³ “Art. 3º. São princípios e diretrizes que regem a aplicação desta lei: (...)

III. A sobreposição das normas de Direitos Humanos sobre quaisquer acordos, inclusive os de natureza econômica, de comércio, de serviços e de investimentos;”.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

interesses econômicos, garantindo que nenhuma disposição contratual ou normativa possa restringir ou mitigar direitos fundamentais. No mesmo sentido, os incisos VI e VII do artigo 3º⁴ estabelecem que, na hipótese de conflito entre normas de direitos humanos, prevalecerá aquela mais favorável à pessoa atingida. Da mesma forma, em caso de existência de múltiplas interpretações de uma mesma norma, deverá ser adotada a que melhor proteja os direitos humanos. Esses dispositivos concretizam a interpretação *pro homine*, assegurando que, ante dúvidas ou lacunas normativas, a interpretação adotada será aquela que proporciona maior grau de proteção às vítimas.

Além disso, o artigo 4º, inciso I⁵, determina que o Estado e as empresas têm a obrigação de respeitar e não violar os direitos humanos, reforçando que tais direitos prevalecem sobre qualquer interesse econômico ou empresarial. Ainda, o artigo 5º, §1º⁶, estabelece que as empresas são responsáveis solidárias por violações de direitos humanos ao longo de toda a cadeia de produção, independentemente de relação contratual formal. Esse dispositivo reflete o princípio da supremacia dos direitos humanos, ao garantir que nenhuma estrutura corporativa ou contrato possa ser utilizado para isentar uma empresa de suas obrigações de respeito e proteção aos direitos fundamentais.

Assim, o PL nº 572/2022 alinha-se à jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal, da Corte Interamericana de Direitos Humanos e da Corte Internacional de Justiça, reafirmando o compromisso internacional do Brasil de

⁴ “Art. 3º. São princípios e diretrizes que regem a aplicação desta lei: (...)

VI. Na hipótese de conflito entre normas de Direitos Humanos, prevalecerá a norma mais favorável à pessoa atingida;

VII. Na hipótese de multiplicidade de interpretações de uma mesma norma de Direitos Humanos, prevalecerá a interpretação mais favorável à pessoa atingida;”

⁵ “Art. 4º. O Estado e as empresas têm as obrigações comuns de:

I - Respeitar e não violar os Direitos Humanos;”

⁶ “Art. 5º. As empresas com domicílio ou economicamente ativas no território brasileiro são responsáveis pelas violações de Direitos Humanos causadas direta ou indiretamente por suas atividades.

§ 1º A responsabilidade pela violação é solidária e se estende por toda a cadeia de produção, incluída a empresa controladora, as empresas controladas, bem como os investidores públicos e privados, incluídas as subcontratistas, filiais, subsidiárias, instituições econômicas e financeiras com atividade fora do território nacional, e entidades econômicas e financeiras nacionais que participem investindo ou se beneficiando de qualquer etapa do processo produtivo, inclusive quando não houver relação contratual formal.”



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

assegurar a primazia dos direitos fundamentais sobre interesses puramente econômicos.

Ao adotar a interpretação *pro homine* como princípio estruturante para a aplicação das normas empresariais, o projeto fortalece a segurança jurídica, rechaçando quaisquer dúvidas acerca da proteção dos direitos humanos como eixo inegociável na regulamentação das atividades empresariais.

2.1.2. Obrigações diretas às empresas e eficácia horizontal dos direitos fundamentais

Em outro passo, o projeto avança ao reconhecer expressamente as obrigações diretas das empresas no campo dos direitos humanos, respaldando-se no princípio da eficácia horizontal dos direitos fundamentais.

Embora os princípios orientadores da ONU sobre Empresas e Direitos Humanos sejam o marco normativo internacional de referência sobre o tema, eles atribuem obrigações apenas aos Estados, sem prever deveres diretos às empresas. No entanto, no contexto jurídico brasileiro, essa lacuna não se verifica, uma vez que o Supremo Tribunal Federal (STF) consolidou o entendimento de que os direitos fundamentais não se limitam às relações entre o Estado e o indivíduo (eficácia vertical), mas também se aplicam às interações entre particulares, conceito conhecido como eficácia horizontal dos direitos fundamentais. Esse posicionamento foi evidenciado no julgamento do Recurso Extraordinário 201.819/RJ⁷, no qual o STF

⁷ Ementa: “SOCIEDADE CIVIL SEM FINS LUCRATIVOS. UNIÃO BRASILEIRA DE COMPOSITORES. EXCLUSÃO DE SÓCIO SEM GARANTIA DA AMPLA DEFESA E DO CONTRADITÓRIO. EFICÁCIA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS NAS RELAÇÕES PRIVADAS. RECURSO DESPROVIDO.

I. EFICÁCIA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS NAS RELAÇÕES PRIVADAS. As violações a direitos fundamentais não ocorrem somente no âmbito das relações entre o cidadão e o Estado, mas igualmente nas relações travadas entre pessoas físicas e jurídicas de direito privado. Assim, os direitos fundamentais assegurados pela Constituição vinculam diretamente não apenas os poderes públicos, estando direcionados também à proteção dos particulares em face dos poderes privados.

II. OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS COMO LIMITES À AUTONOMIA PRIVADA DAS ASSOCIAÇÕES. A ordem jurídico-constitucional brasileira não conferiu a qualquer associação civil a possibilidade de agir à revelia dos



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

reconheceu que a autonomia da vontade nas relações privadas não pode transgredir os direitos e garantias fundamentais previstos na Constituição.

Consequentemente, as empresas que operam no Brasil estão diretamente vinculadas ao dever de respeitar, proteger e promover os direitos humanos, abrangendo tanto aqueles reconhecidos na Constituição Federal e nas leis nacionais quanto os previstos em tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário. O PL nº 572/2022 reafirma esse dever, deixando claro que as empresas, no desenvolvimento de suas atividades, não podem se omitir diante da violação de direitos fundamentais, devendo atuar proativamente para evitar e mitigar impactos adversos decorrentes de suas operações.

O PL nº 572/2022 prevê obrigações diretas às empresas em diversos dispositivos. O artigo 4º, I⁸, do Projeto, já mencionado, estabelece que as empresas

princípios inscritos nas leis e, em especial, dos postulados que têm por fundamento direto o próprio texto da Constituição da República, notadamente em tema de proteção às liberdades e garantias fundamentais. O espaço de autonomia privada garantido pela Constituição às associações não está imune à incidência dos princípios constitucionais que asseguram o respeito aos direitos fundamentais de seus associados. A autonomia privada, que encontra claras limitações de ordem jurídica, não pode ser exercida em detrimento ou com desrespeito aos direitos e garantias de terceiros, especialmente aqueles positivados em sede constitucional, pois a autonomia da vontade não confere aos particulares, no domínio de sua incidência e atuação, o poder de transgredir ou de ignorar as restrições postas e definidas pela própria Constituição, cuja eficácia e força normativa também se impõem, aos particulares, no âmbito de suas relações privadas, em tema de liberdades fundamentais.

III. SOCIEDADE CIVIL SEM FINS LUCRATIVOS. ENTIDADE QUE INTEGRA ESPAÇO PÚBLICO, AINDA QUE NÃO-ESTATAL. ATIVIDADE DE CARÁTER PÚBLICO. EXCLUSÃO DE SÓCIO SEM GARANTIA DO DEVIDO PROCESSO LEGAL. APLICAÇÃO DIRETA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS À AMPLA DEFESA E AO CONTRADITÓRIO. As associações privadas que exercem função predominante em determinado âmbito econômico e/ou social, mantendo seus associados em relações de dependência econômica e/ou social, integram o que se pode denominar de espaço público, ainda que não-estatal. A União Brasileira de Compositores - UBC, sociedade civil sem fins lucrativos, integra a estrutura do ECAD e, portanto, assume posição privilegiada para determinar a extensão do gozo e fruição dos direitos autorais de seus associados. A exclusão de sócio do quadro social da UBC, sem qualquer garantia de ampla defesa, do contraditório, ou do devido processo constitucional, onera consideravelmente o recorrido, o qual fica impossibilitado de perceber os direitos autorais relativos à execução de suas obras. A vedação das garantias constitucionais do devido processo legal acaba por restringir a própria liberdade de exercício profissional do sócio. O caráter público da atividade exercida pela sociedade e a dependência do vínculo associativo para o exercício profissional de seus sócios legitimam, no caso concreto, a aplicação direta dos direitos fundamentais concernentes ao devido processo legal, ao contraditório e à ampla defesa (art. 5º, LIV e LV, CF/88).

IV. RECURSO EXTRAORDINÁRIO DESPROVIDO.”

(RE 201819, Relator(a): ELLEN GRACIE, Relator(a) p/ Acórdão: GILMAR MENDES, Segunda Turma, julgado em 11-10-2005, DJ 27-10-2006 PP-00064 EMENT VOL-02253-04 PP-00577 RTJ VOL-00209-02 PP-00821)

⁸ “Art. 4º. O Estado e as empresas têm as obrigações comuns de:

I - Respeitar e não violar os Direitos Humanos;”.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

têm a obrigação de respeitar e não violar os direitos humanos, reforçando que tais direitos devem prevalecer sobre qualquer interesse econômico ou empresarial. Esse artigo fundamenta a responsabilidade direta das empresas em garantir que suas atividades não resultem em impactos adversos sobre os direitos fundamentais. Já o artigo 5º, §1º⁹, também citado acima, determina que as empresas são responsáveis solidárias por violações de direitos humanos ao longo de toda a cadeia de produção, independentemente da existência de relação contratual formal. Esse dispositivo reflete a eficácia horizontal dos direitos fundamentais, consolidando a obrigação de que as empresas respeitem, protejam e promovam direitos humanos tanto em suas operações diretas quanto em suas cadeias produtivas.

O artigo 7º¹⁰ impõe às empresas o dever de adotar mecanismos de devida diligência em direitos humanos e meio ambiente, garantindo a identificação, prevenção e mitigação de riscos relacionados a suas atividades. Por sua vez, o artigo 16¹¹ determina que a reparação e a responsabilização das empresas devem considerar

⁹ “Art. 5º. As empresas com domicílio ou economicamente ativas no território brasileiro são responsáveis pelas violações de Direitos Humanos causadas direta ou indiretamente por suas atividades.

§ 1º A responsabilidade pela violação é solidária e se estende por toda a cadeia de produção, incluída a empresa controladora, as empresas controladas, bem como os investidores públicos e privados, incluídas as subcontratistas, filiais, subsidiárias, instituições econômicas e financeiras com atividade fora do território nacional, e entidades econômicas e financeiras nacionais que participem investindo ou se beneficiando de qualquer etapa do processo produtivo, inclusive quando não houver relação contratual formal.”.

¹⁰ “Art. 7º. As empresas deverão realizar processo de devida diligência para identificar, prevenir, monitorar e reparar violações de direitos humanos, incluindo direitos sociais, trabalhistas e ambientais, devendo, no mínimo:

I - Abranger aquelas que a empresa pode causar ou para as quais possa contribuir, por meio de suas próprias atividades, ou que estejam diretamente relacionadas às suas atividades e operações, produtos ou serviços por meio de suas relações comerciais;

II - Ser contínuo, reconhecendo que os riscos de violação aos direitos humanos podem mudar com o passar do tempo, conforme se desenvolvem suas atividades e operações e o contexto operacional da empresa.”.

¹¹ “Art. 16. No tocante à reparação e à responsabilização das empresas, serão levados em consideração, na aplicação das sanções:

I - a gravidade da violação;

II - a vantagem possivelmente auferida pelas empresas que praticaram, direta e indiretamente, a violação;

III - o nível de lesão gerado ou o perigo de lesão produzido;

IV - os efeitos gerados direta e indiretamente pela violação;

V - o poder econômico das empresas que praticaram, direta ou indiretamente, a violação ou produziram seu risco de ocorrência.

VI - o número de pessoas colocadas em situação de violação de direitos, ou expostas a perigo de lesão;

Parágrafo único. Nas ações que busquem a reparação por danos decorrentes de violações de Direitos Humanos não poderão ser aplicados quaisquer tipos de limites legais ou convencionais para arbitramento de valores.”.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

critérios como a gravidade da violação, o nível de lesão gerado e os efeitos produzidos direta ou indiretamente pela violação, garantindo que a atuação empresarial seja acompanhada de obrigações jurídicas concretas.

2.1.3. Reparação integral dos danos causados

Outro aspecto fundamental do projeto é a previsão da reparação integral dos danos causados por empresas que violem direitos humanos. O princípio da reparação integral está amplamente consolidado no direito internacional dos direitos humanos e na jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos, sendo reiterado em diversos casos, como *Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*, *Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde Vs. Brasil* e *Empregados da Fábrica de Fogos de Santo Antônio de Jesus Vs. Brasil*. O entendimento consolidado pela Corte IDH estabelece que a compensação por danos não deve se restringir a medidas compensatórias¹², mas deve incluir, também, restituição¹³, reabilitação¹⁴, satisfação¹⁵ e garantias de não repetição¹⁶.

O PL nº 572/2022 reconhece expressamente a reparação integral no artigo 3º, inciso IV¹⁷, que estabelece como princípio fundamental o direito das pessoas e comunidades atingidas à reparação integral pelas violações de direitos humanos

¹² Refere-se à indenização pecuniária pelos danos materiais (prejuízos econômicos diretos, como perda de bens ou renda) e imateriais (sofrimento, angústia ou dor causados pela violação).

¹³ Consiste na restauração da situação anterior à violação, sempre que possível. Isso pode incluir, por exemplo, o retorno de uma vítima a seu território, a reintegração em seu emprego ou a reversão de atos administrativos ou legislativos ilegais.

¹⁴ Envolve medidas voltadas à recuperação física, psicológica ou social da vítima, como acesso a tratamento médico, apoio psicológico e programas de reintegração social ou laboral, especialmente em casos de tortura, desaparecimento forçado ou deslocamento forçado.

¹⁵ Engloba medidas simbólicas de reconhecimento da responsabilidade estatal, como pedidos públicos de desculpas, memoriais, reabilitação da imagem da vítima e divulgação da verdade sobre os fatos, buscando restaurar a dignidade das vítimas e suas famílias.

¹⁶ São reformas estruturais destinadas a evitar a reincidência das violações, incluindo mudanças legislativas, capacitação de agentes públicos, criação de mecanismos de supervisão e reforma de instituições responsáveis pelas violações.

¹⁷ “Art. 3º. São princípios e diretrizes que regem a aplicação desta lei: (...)

IV. O direito das pessoas e comunidades atingidas à reparação integral pelas violações de Direitos Humanos cometidos por empresas, com observância do princípio da centralidade do sofrimento da vítima;”.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

cometidas por empresas, com observância do princípio da centralidade do sofrimento da vítima. Além disso, o artigo 4º, inciso III, alínea "a"¹⁸, determina que, em caso de violações de direitos humanos, o Estado e as empresas devem atuar em orientação à reparação integral das violações. O artigo 9º, inciso II¹⁹, obriga a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios a adotarem medidas para garantir a reparação integral das violações, com o protagonismo das vítimas no processo de construção dos mecanismos de prevenção e compensação.

O artigo 11, inciso X²⁰, reconhece expressamente o direito das pessoas, grupos e comunidades atingidas à reparação integral das violações de direitos humanos decorrentes de atividades empresariais. Os artigos 13 e 14²¹ instituem um

¹⁸ "Art. 4º. O Estado e as empresas têm as obrigações comuns de: (...)

III - No caso de violações:

a) Atuar em orientação à reparação integral das violações;"

¹⁹ "Art. 9º. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem tomar as medidas previstas no art. 5º por meio de políticas públicas, no âmbito e limites de suas competências, normas e regulamentações cabíveis, dentre elas: (...)

II - Atuar em orientação à reparação integral das violações, primando pelo princípio da centralidade do sofrimento da vítima, que impõe o protagonismo dos indivíduos ou comunidades atingidas na elaboração dos mecanismos de prevenção, reparação integral e garantias de não repetição;"

²⁰ "Art. 11. São considerados direitos das pessoas, grupos e comunidades atingidas por violações ou potenciais violações de direitos humanos: (...)

X – A reparação integral de violações de Direitos Humanos decorrentes de atividades empresariais;"

²¹ "Art. 13 - Havendo obrigação de reparar, a empresa violadora deverá criar um Fundo destinado ao custeio das necessidades básicas das pessoas, grupos e comunidades atingidas até que se consolide o processo de reparação integral dos danos causados.

I - O Fundo será gerido 50% por representantes das comunidades atingidas, 25% representantes do Estado, 25% representantes da Defensoria Pública;

II - O Ministério Público atuará exclusivamente na condição de fiscal da execução e gestão do Fundo.

III - O Fundo servirá como uma garantia de caução para atendimento das medidas emergências e reparatórias das comunidades atingidas.

Parágrafo Único. Enquanto o fundo não for regulamentado, o dinheiro ficará depositado em estabelecimento oficial de crédito, em conta com correção monetária, a ser gerido pelo juízo responsável pela apreciação da ação de reparação de danos.

Art. 14 -. O Fundo de que trata o art. 13 terá como objetivos gerais, dentre outros:

I - Fornecimento de recursos para auxílio financeiro emergencial à população atingida para garantia de sua subsistência;

II - Atendimento das demandas prioritárias da saúde decorrentes dos atos causados pela violação de direitos humanos;

II - Fornecimento de água potável, nos casos em que haja comprometimento das fontes previamente utilizadas para o abastecimento das comunidades;

IV - Contratação e Suporte para Assessoria Técnica Independente para atuação de equipe de atendimento emergencial;

V - Garantia de assessoria para elaboração de matriz de reparação de danos;

VI - Garantia de acesso à internet, deslocamento e alimentação para as lideranças comunitárias nos processos de negociação junto às empresas e ao Poder Público;

VII - Outras demandas específicas apresentadas pelas pessoas, comunidades e grupos atingidos."



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Fundo de Reparação, gerido com participação das comunidades atingidas, para custear necessidades básicas das vítimas até a consolidação do processo de reparação integral dos danos. Já o artigo 16²² prescreve que a reparação e a responsabilização das empresas considerem critérios como a gravidade da violação, o nível de lesão gerado e os efeitos produzidos direta ou indiretamente pela violação, reforçando a necessidade de uma resposta ampla e proporcional ao dano causado. Por fim, o artigo 19, inciso IV²³, veda acordos extrajudiciais ou judiciais que exonerem empresas da obrigação de garantir a reparação integral das vítimas.

Ao estruturar um regime normativo que reafirma a primazia dos direitos humanos, impõe obrigações diretas às empresas e garante a reparação integral dos danos, o PL nº 572/2022 não apenas harmoniza o ordenamento jurídico nacional com os compromissos internacionais assumidos pelo país, como aprimora a segurança jurídica no Brasil, reduzindo litígios.

A aprovação desse projeto representa, portanto, um passo essencial para consolidar um ambiente regulatório previsível, justo e alinhado aos mais altos padrões de proteção dos direitos humanos.

2.2. Inovação responsável

²² “Art. 16. No tocante à reparação e à responsabilização das empresas, serão levados em consideração, na aplicação das sanções:

I - a gravidade da violação;

II - a vantagem possivelmente auferida pelas empresas que praticaram, direta e indiretamente, a violação;

III - o nível de lesão gerado ou o perigo de lesão produzido;

IV - os efeitos gerados direta e indiretamente pela violação;

V - o poder econômico das empresas que praticaram, direta ou indiretamente, a violação ou produziram seu risco de ocorrência.

VI - o número de pessoas colocadas em situação de violação de direitos, ou expostas a perigo de lesão;

Parágrafo único. Nas ações que busquem a reparação por danos decorrentes de violações de Direitos Humanos não poderão ser aplicados quaisquer tipos de limites legais ou convencionais para arbitramento de valores.”.

²³ “Art. 19. Na eventualidade de que sejam propostos e negociados acordos entre o Poder Público e pessoas jurídicas violadoras de Direitos Humanos, em relação a danos causados à coletividade, cometidos no contexto da atividade empresarial, seja na esfera extrajudicial ou judicial, tal prática deve se orientar pela busca de soluções garantidoras de direitos humanos, devendo observar os ditames a seguir descritos: (...)

IV - Os acordos individuais ou termos de ajustamento de conduta eventualmente celebrados não poderão gerar a flexibilização de garantias e de princípios legal e constitucionalmente previstos e que são passíveis de reconhecimento pela via judicial nem mitigar a responsabilidade integral de empresas por violações de Direitos Humanos cometidas no contexto de suas atividades;”.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

O PL nº 572/2022 também se destaca pela inovação responsável na regulamentação das relações entre direitos humanos e empresas, evitando tanto a obsolescência normativa quanto a adoção acrítica de modelos estrangeiros que não dialogam com a realidade brasileira. Essa inovação se manifesta em três aspectos principais: a adequação espaço-temporal da norma; o aproveitamento e a expansão de figuras jurídicas já consolidadas no ordenamento jurídico brasileiro; e a incorporação de aportes baseados na experiência concreta de atingidos por violações empresariais.

2.2.1. Adequação espaço-temporal

A adequação espaço-temporal do PL nº 572/2022 é um de seus grandes méritos, pois a proposta não se restringe à mera reprodução dos Princípios Orientadores da ONU sobre Empresas e Direitos Humanos, normativa com sérias limitações em termos de prevenção e repressão de violações de direitos humanos por empresas, como já foi indicado acima, nem copia acriticamente legislações estrangeiras, como as leis de devida diligência da França e da Alemanha, que refletem uma visão predominantemente voltada para as relações comerciais e regulatórias do Norte Global.

Quanto aos Princípios Orientadores da ONU, sua natureza não vinculante e a ausência de mecanismos concretos de responsabilização têm perpetuado a impunidade corporativa, permitindo que grandes conglomerados continuem operando sem consequências jurídicas proporcionais aos danos causados. Além disso, sua abordagem não prevê obrigações diretas às empresas, transferindo aos Estados a responsabilidade exclusiva pela proteção e promoção de direitos humanos, o que muitas vezes se revela insuficiente diante da capacidade de influência política e econômica exercida pelo setor privado.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Por outro lado, as leis de devida diligência da França e da Alemanha foram concebidas para atender às demandas regulatórias e comerciais europeias, refletindo uma abordagem centrada na proteção de mercados e consumidores, mas sem enfrentar de maneira estrutural os desafios enfrentados por países historicamente impactados por violações empresariais em larga escala, como o Brasil. Essas normativas, apesar de representarem importantes avanços no controle da cadeia produtiva, não incorporam plenamente as realidades locais de países do Sul Global, onde há maior vulnerabilidade de comunidades atingidas e onde mecanismos de fiscalização ainda são frágeis. Assim, uma mera replicação dessas normas poderia resultar na adoção de um modelo descontextualizado, que não atenderia às especificidades das violações de direitos humanos ocorridas no Brasil.

Nesse sentido, o PL nº 572/2022 inova ao adotar conceitos modernos e mais adequados à realidade brasileira, como a centralidade do sofrimento da vítima, estabelecendo que as pessoas e comunidades atingidas por violações de direitos humanos decorrentes da atividade empresarial devem ter direito à reparação integral, garantindo sua participação ativa no processo de reparação, prevenção e garantias de não repetição. Essa perspectiva está expressamente prevista no artigo 3º, inciso IV²⁴, que determina que a reparação integral deve ser conduzida com observância ao princípio da centralidade do sofrimento da vítima, assegurando que elas sejam as protagonistas na formulação das respostas às violações sofridas.

O artigo 9º, inciso II²⁵, reforça essa diretriz ao impor à União, Estados, Distrito Federal e Municípios a obrigação de atuar em conformidade com a centralidade do sofrimento da vítima, garantindo que a prevenção e a reparação de

²⁴ “Art. 3º. São princípios e diretrizes que regem a aplicação desta lei: (...)

IV. O direito das pessoas e comunidades atingidas à reparação integral pelas violações de Direitos Humanos cometidos por empresas, com observância do princípio da centralidade do sofrimento da vítima;”.

²⁵ “Art. 9º. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem tomar as medidas previstas no art. 5º por meio de políticas públicas, no âmbito e limites de suas competências, normas e regulamentações cabíveis, dentre elas: (...)

II - Atuar em orientação à reparação integral das violações, primando pelo princípio da centralidade do sofrimento da vítima, que impõe o protagonismo dos indivíduos ou comunidades atingidas na elaboração dos mecanismos de prevenção, reparação integral e garantias de não repetição;”.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

violações sejam estruturadas a partir da perspectiva daqueles que foram diretamente impactados. Além disso, o artigo 11, inciso XII²⁶, consolida esse princípio, ao reconhecê-lo como um direito das pessoas, grupos e comunidades atingidas, estabelecendo-o como eixo estruturante do modelo de reparação integral adotado pelo projeto.

Como se nota, a noção de centralidade do sofrimento da vítima confere protagonismo às pessoas e comunidades afetadas, assegurando-lhes voz ativa na criação de mecanismos de prevenção, reparação integral e garantias de não repetição. Tradicionalmente, a construção de políticas de mitigação de impactos empresariais ocorre sem a participação efetiva das vítimas, reforçando desigualdades estruturais e perpetuando um modelo de desenvolvimento excludente. Ao inverter essa lógica, o PL em questão estabelece uma base normativa que promove justiça restaurativa e reconhecimento da dignidade dos atingidos, garantindo que sua experiência e conhecimento sejam centrais no delineamento de respostas estatais e corporativas às violações de direitos humanos.

A formulação dessa abordagem tem respaldo na jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos, que já reconheceu em diversas decisões a necessidade de se garantir às vítimas um papel ativo nos processos de reparação, conforme exemplificado nos casos *Pueblo Kaliña y Lokono Vs. Suriname* e *Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde Vs. Brasil*. Nesses julgados, a Corte IDH enfatizou a necessidade de colocar os atingidos no centro da tomada de decisões sobre medidas compensatórias, garantindo sua participação efetiva na formulação e implementação de políticas de reparação.

A propósito do conceito de centralidade do sofrimento da vítima, há de ser mencionado o papel do jurista brasileiro Antônio Augusto Cançado Trindade, em seu desenvolvimento dentro do Sistema Interamericano de Direitos Humanos e na Corte Internacional de Justiça (CIJ). Durante seu mandato como Juiz na Corte IDH

²⁶ “Art. 11. São considerados direitos das pessoas, grupos e comunidades atingidas por violações ou potenciais violações de direitos humanos: (...)

XII – A centralidade do sofrimento da vítima;”.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

(1995-2006), Cançado Trindade consolidou o entendimento de que a vítima deve ser o principal sujeito de proteção e reparação nos casos de violações de direitos humanos. Para ele, a jurisdição internacional não deveria se limitar a um debate entre Estados, mas sim garantir justiça e dignidade às vítimas. Ademais, foi um dos responsáveis por ampliar o direito das vítimas de serem ouvidas e de apresentar alegações diretamente no tribunal, consolidando o princípio de que a justiça internacional deveria ser instrumento de reparação e não apenas de sanção ao Estado. Como Juiz da CIJ (2009-2021), continuou promovendo essa visão, defendendo que a dignidade humana deve ser o princípio orientador da justiça internacional.

Para além da centralidade do sofrimento da vítima, o PL nº 572/2022 avança ao estabelecer o balizamento por cima e prevenção à corrida ao fundo do poço, determinando que empresas transnacionais adotem, dentre as normas dos países em que operam, aquelas que assegurem maior proteção aos direitos humanos, independentemente do local onde o dano tenha ocorrido. O artigo 6º, XVIII²⁷ estabelece que as empresas transnacionais devem adotar para si as normas do país com os quais tenham algum tipo de vínculo, que garantam maior proteção de direitos humanos, independentemente do local do dano. Esse dispositivo busca evitar que empresas transnacionais utilizem lacunas regulatórias ou normas menos protetivas em determinados países como forma de reduzir custos e ampliar sua margem de lucro, frequentemente à custa de direitos humanos fundamentais. Assim, assegura-se que empresas sigam sempre o padrão normativo mais elevado, impedindo a chamada “corrida ao fundo do poço”, na qual a competição entre países e mercados leva à flexibilização de direitos para atrair investimentos.

O mecanismo em questão representa um avanço significativo ao consolidar a necessidade de um balizamento por cima, garantindo que as normas mais protetivas sejam aplicadas universalmente dentro das atividades da empresa, e

²⁷ “Art. 6º. As empresas devem promover, respeitar e assegurar os Direitos Humanos no contexto de suas atividades, pautando sua atuação pelas seguintes diretrizes: (...)

XVIII- Dever das empresas transnacionais de adotarem para si as normas do país, dentre os quais tenha algum tipo de vínculo, que garantam maior proteção de direitos humanos, independentemente do local do dano;”.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

não apenas em jurisdições onde as regulamentações sejam mais rigorosas. Dessa forma, o PL nº 572/2022 impede que empresas utilizem a fragmentação regulatória global como estratégia para reduzir custos operacionais à conta de padrões mínimos de direitos humanos, ao tempo em que reforça a responsabilidade das corporações em operar dentro de um patamar de respeito aos direitos humanos que não seja relativizado por interesses comerciais.

- Outro avanço essencial do projeto, adequado à realidade brasileira, é o fortalecimento do controle externo da atividade empresarial. O PL nº 572/2022 menciona e incorpora o controle externo da atividade empresarial no artigo 11, V²⁸, ao prever que a fiscalização da atividade empresarial seja realizada por sindicatos, Ministério Público e Defensoria Pública, garantindo que essas instituições tenham um papel ativo na supervisão do cumprimento da função social da empresa (CF, art. 173, § 1º, I²⁹), da propriedade (CF, art. 5º, XXIII³⁰; art. 170, III³¹; art. 182, § 2º³²; art.

²⁸ “Art. 11. São considerados direitos das pessoas, grupos e comunidades atingidas por violações ou potenciais violações de direitos humanos: (...)

V - A garantia do controle externo da atividade empresarial por meio da fiscalização dos sindicatos e demais entidades de classe, Ministério Público e Defensoria Pública;”.

²⁹ “Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

§ 1º A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre:

I - sua função social e formas de fiscalização pelo Estado e pela sociedade;”.

³⁰ “Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...)

XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;”.

³¹ “Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: (...)

III - função social da propriedade;”.

³² “Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. (...)

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.”.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

184, *caput*³³ e art. 186³⁴) e dos contratos (Código Civil, art. 421³⁵), reforçando a necessidade de que a atuação empresarial esteja subordinada a imperativos de justiça social e sustentabilidade.

2.2.2. Aproveitamento e a expansão de figuras jurídicas já consolidadas no ordenamento jurídico brasileiro

O PL nº 572/2022 se destaca, igualmente, por não buscar “reinventar a roda”, mas sim por expandir e aprimorar figuras jurídicas já existentes no ordenamento jurídico brasileiro. Em vez de, simplesmente, criar institutos jurídicos inusitados, cuja aplicação prática poderia gerar consequências difíceis de prever, em prejuízo à segurança jurídica, a proposta busca consolidar e ampliar mecanismos que já demonstraram efetividade na proteção dos direitos humanos, garantindo sua aplicação mais abrangente e equitativa.

Um dos exemplos mais emblemáticos e significativos dessa abordagem é a figura jurídica da **consulta livre, prévia e informada**, originariamente prevista na Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT)³⁶, que, no direito brasileiro, tem sido aplicada especificamente a povos indígenas e comunidades tradicionais. O PL nº 572/2022 amplia o alcance desse mecanismo, estendendo sua

³³ “Art. 184. Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei.”.

³⁴ “Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:

- I - aproveitamento racional e adequado;
- II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;
- III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;
- IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.”.

³⁵ “Art. 421. A liberdade contratual será exercida nos limites da função social do contrato.

Parágrafo único. Nas relações contratuais privadas, prevalecerão o princípio da intervenção mínima e a excepcionalidade da revisão contratual.”.

³⁶ Incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro por meio do Decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2004. Posteriormente, esse decreto foi revogado e substituído pelo Decreto nº 10.088, de 5 de novembro de 2019, que reafirmou a incorporação da convenção ao direito interno do Brasil, garantindo sua aplicação no país.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

aplicação a todas as pessoas e comunidades atingidas por atividades empresariais, reforçando sua importância como instrumento essencial para assegurar maior proteção e participação social.

O projeto dispõe sobre a consulta livre, prévia e informada nos artigos 3º, V³⁷ e 11, VI³⁸. O artigo 3º, inciso V, estabelece que a consulta prévia, livre, informada e de boa-fé deve ser garantida às pessoas atingidas, assegurando seu direito ao consentimento sobre empreendimentos que possam impactá-las. Na mesma linha, o artigo 11, inciso VI, prevê que a consulta prévia, livre, informada e de boa-fé é um direito das pessoas atingidas, assegurando o poder de veto a empreendimentos que afetem seus territórios e respeitando os protocolos de consulta elaborados pelas comunidades. Esses dispositivos garantem a participação ativa das populações impactadas em processos decisórios, evitando que grandes empreendimentos sejam implementados sem a devida consideração quanto a seus direitos e interesses.

A ampliação da consulta livre, prévia e informada atende a uma lacuna normativa existente no Brasil, onde projetos de grande impacto socioambiental frequentemente avançam sem que as populações afetadas tenham a oportunidade de participar ativamente do processo decisório. É importante ressaltar que segundo a jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos, firmada a partir de casos como *Povo Saramaka Vs. Suriname* e *Povos Indígenas Kichwa de Sarayaku Vs. Equador*, o direito à consulta prévia não pode ser reduzido a um procedimento formal ou meramente informativo, mas deve garantir o envolvimento efetivo das comunidades atingidas na tomada de decisões sobre projetos que impactem seus territórios e modos de vida.

³⁷ “Art. 3º. São princípios e diretrizes que regem a aplicação desta lei: (...)

V. O direito de consulta prévia, livre, informada e de boa-fé às pessoas atingidas, garantindo o direito ao consentimento;”.

³⁸ “Art. 11. São considerados direitos das pessoas, grupos e comunidades atingidas por violações ou potenciais violações de direitos humanos: (...)

VI - A consulta prévia, livre, informada e de boa-fé dos indígenas, comunidades quilombolas e povos e comunidades tradicionais atingidas pela atividade empresarial, assegurando o direito de veto aos empreendimentos em seus territórios, o direito ao consentimento, bem como o respeito e promoção dos protocolos de consulta elaborados pelas comunidades;”.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Paralelamente, instrumentos processuais voltados à redução de assimetrias, como a **desconsideração da personalidade jurídica**, a inversão do ônus da prova e a responsabilidade penal da pessoa jurídica são incorporados ao texto do PL para fortalecer o acesso à justiça e prevenir a impunidade corporativa.

O instituto da desconsideração da personalidade jurídica, previsto no artigo 18, VII³⁹, impede que empresas se utilizem de sua estrutura societária para se esquivar de suas responsabilidades, permitindo que os bens dos sócios e controladores sejam atingidos quando houver abuso da personalidade jurídica para fraudar obrigações ou dificultar a reparação de danos. Esse mecanismo já é consagrado no direito do consumidor (Código de Defesa do Consumidor, art. 28⁴⁰) e no direito ambiental (Lei nº 9.605/1998, art. 4º⁴¹), e sua incorporação no PL nº 572/2022 fortalece a possibilidade de responsabilização efetiva de empresas envolvidas em violações de direitos humanos.

Outro elemento essencial para garantir o acesso à justiça é a **inversão do ônus da prova**, prevista no artigo 11, I⁴², que reconhece a hipossuficiência das vítimas de violações empresariais em relação às grandes corporações e determina que, nos casos em que a impossibilidade de produção de prova possa dificultar o

³⁹ “Art. 18. Serão utilizados como mecanismos de responsabilização, entre outros não previstos no rol exemplificativo abaixo: (...)

VII- Desconsideração da pessoa jurídica, conforme previsão já existente no Código de Defesa do Consumidor;”.

⁴⁰ “Art. 28. O juiz poderá desconsiderar a personalidade jurídica da sociedade quando, em detrimento do consumidor, houver abuso de direito, excesso de poder, infração da lei, fato ou ato ilícito ou violação dos estatutos ou contrato social. A desconsideração também será efetivada quando houver falência, estado de insolvência, encerramento ou inatividade da pessoa jurídica provocados por má administração.

§ 1º (Vetado).

§ 2º As sociedades integrantes dos grupos societários e as sociedades controladas, são subsidiariamente responsáveis pelas obrigações decorrentes deste código.

§ 3º As sociedades consorciadas são solidariamente responsáveis pelas obrigações decorrentes deste código.

§ 4º As sociedades coligadas só responderão por culpa.

§ 5º Também poderá ser desconsiderada a pessoa jurídica sempre que sua personalidade for, de alguma forma, obstáculo ao ressarcimento de prejuízos causados aos consumidores.”.

⁴¹ “Art. 4º Poderá ser desconsiderada a pessoa jurídica sempre que sua personalidade for obstáculo ao ressarcimento de prejuízos causados à qualidade do meio ambiente.”.

⁴² “Art. 11. São considerados direitos das pessoas, grupos e comunidades atingidas por violações ou potenciais violações de direitos humanos:

I – O reconhecimento da hipossuficiência dos atingidos e das atingidas face às empresas, aplicando-se a inversão do ônus da prova nos casos em que a impossibilidade de sua produção possa dificultar o acesso à justiça;”.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

acesso à justiça, o ônus da prova recaia sobre a empresa. Esse mecanismo, já aplicado no direito do consumidor (CDC, art. 6º, VIII⁴³), evita que as vítimas sejam prejudicadas pela assimetria de informação e recursos que normalmente favorece as empresas nos processos judiciais. Com essa previsão, o PL assegura que o ônus de demonstrar a adoção de medidas para prevenir e mitigar violações recaia sobre as empresas, garantindo a paridade de armas entre as partes e, assim, o devido processo legal.

Além disso, o projeto prevê a **responsabilidade penal da pessoa jurídica**, conforme estabelecido no artigo 5º, §2º⁴⁴, determinando que empresas estarão sujeitas a responsabilização cível, administrativa e criminal, caso suas atividades resultem em violações de direitos humanos. Esse dispositivo reforça que a impunidade corporativa deve ser combatida por meio de sanções efetivas e proporcionais à gravidade dos danos causados, complementando a já existente responsabilização penal da pessoa jurídica no direito ambiental (Lei nº 9.605/1998, art. 3º⁴⁵).

Esses mecanismos garantem que o acesso à justiça não seja frustrado por estratégias jurídicas utilizadas para evitar a responsabilização, assegurando que as vítimas de violações empresariais tenham meios eficazes para obter reparação e justiça.

⁴³ “Art. 6º São direitos básicos do consumidor: (...)

VIII - a facilitação da defesa de seus direitos, inclusive com a inversão do ônus da prova, a seu favor, no processo civil, quando, a critério do juiz, for verossímil a alegação ou quando for ele hipossuficiente, segundo as regras ordinárias de experiências;”.

⁴⁴ “Art. 5º. As empresas com domicílio ou economicamente ativas no território brasileiro são responsáveis pelas violações de Direitos Humanos causadas direta ou indiretamente por suas atividades. (...)

§ 2º As empresas devem adotar mecanismos de controle, prevenção e reparação capazes de identificar e prevenir violações de Direitos Humanos decorrentes de suas atividades, sem prejuízo de sua responsabilidade cível, administrativa e criminal caso tais violações venham a ocorrer.

⁴⁵ “Art. 3º As pessoas jurídicas serão responsabilizadas administrativa, civil e penalmente conforme o disposto nesta Lei, nos casos em que a infração seja cometida por decisão de seu representante legal ou contratual, ou de seu órgão colegiado, no interesse ou benefício da sua entidade.

Parágrafo único. A responsabilidade das pessoas jurídicas não exclui a das pessoas físicas, autoras, co-autoras ou partícipes do mesmo fato.”.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Ao consolidar esses instrumentos processuais em um único marco normativo, o PL nº 572/2022 promove um avanço significativo na redução das desigualdades estruturais entre empresas e pessoas e comunidades atingidas, prevenindo abusos e assegurando que a atividade empresarial esteja alinhada aos princípios da dignidade humana e da justiça social.

Por fim, é de se destacar que o PL nº 572/2022 adota a **responsabilidade das corporações por violações de direitos humanos em sua cadeia de valor**, um avanço fundamental para garantir que empresas respondam por danos causados ao longo de toda sua estrutura produtiva. Esse conceito, já reconhecido na legislação brasileira em relação a danos ambientais, através da figura do poluidor indireto (Lei nº 6.938/1981, art. 3º, IV⁴⁶), e à responsabilidade pelo descumprimento de normas de saúde e segurança do trabalho (Lei nº 6.019/1974, art. 9º, §1º⁴⁷), é ampliado pelo PL nº 572/2022 para abranger todas as violações de direitos humanos que possam ocorrer ao longo da cadeia produtiva de uma empresa, independentemente da existência de vínculo contratual direto.

Essa abordagem encontra respaldo no artigo 5º, *caput* e §1º⁴⁸, que estabelece a **responsabilidade objetiva das empresas por violações de direitos humanos decorrentes de suas atividades e operações, incluindo aquelas realizadas por terceiros em sua cadeia de valor**. O artigo 6º, XII⁴⁹, reforça essa

⁴⁶ “Art 3º - Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por: (...)

IV - poluidor, a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental;”.

⁴⁷ “Art. 9º O contrato celebrado pela empresa de trabalho temporário e a tomadora de serviços será por escrito, ficará à disposição da autoridade fiscalizadora no estabelecimento da tomadora de serviços e conterá: (...)

§ 1º É responsabilidade da empresa contratante garantir as condições de segurança, higiene e salubridade dos trabalhadores, quando o trabalho for realizado em suas dependências ou em local por ela designado.”.

⁴⁸ “Art. 5º. As empresas com domicílio ou economicamente ativas no território brasileiro são responsáveis pelas violações de Direitos Humanos causadas direta ou indiretamente por suas atividades.

§ 1º A responsabilidade pela violação é solidária e se estende por toda a cadeia de produção, incluída a empresa controladora, as empresas controladas, bem como os investidores públicos e privados, incluídas as subcontratistas, filiais, subsidiárias, instituições econômicas e financeiras com atividade fora do território nacional, e entidades econômicas e financeiras nacionais que participem investindo ou se beneficiando de qualquer etapa do processo produtivo, inclusive quando não houver relação contratual formal.”.

⁴⁹ “Art. 6º. As empresas devem promover, respeitar e assegurar os Direitos Humanos no contexto de suas atividades, pautando sua atuação pelas seguintes diretrizes: (...)



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

previsão ao determinar que a empresa deve garantir que suas subsidiárias, fornecedores e contratadas atuem em conformidade com os direitos humanos e que a ausência de controle direto sobre um elo da cadeia produtiva não pode ser utilizada como pretexto para isenção de responsabilidade. Além disso, o artigo 18, I⁵⁰, combinado com o artigo 5º, § 1º⁵¹, prevê expressamente a possibilidade de aplicação de sanções e medidas reparatórias contra empresas que se beneficiem direta ou indiretamente de violações cometidas ao longo de sua estrutura produtiva.

A responsabilidade na cadeia de valor reflete um reconhecimento crescente de que a atuação empresarial não pode ser analisada de forma isolada, mas sim dentro de um contexto de interdependência econômica que frequentemente envolve terceirizações, subcontratações e redes globais de fornecedores. Ao estabelecer esse modelo de responsabilização ampliada, o PL nº 572/2022 supera lacunas históricas no ordenamento jurídico brasileiro, garantindo que empresas não possam se eximir de suas obrigações mediante a fragmentação de suas operações ou por meio de contratos que terceirizam atividades essenciais, mas que mantêm a empresa como beneficiária final da violação de direitos humanos.

2.2.3. Aportes baseados na experiência

XII - Publicar, em local de fácil acesso, a estrutura da gestão corporativa e suas políticas de promoção e defesa dos direitos humanos e informar quem são os responsáveis pela tomada de decisões e seus respectivos papéis na cadeia de produção;”.

⁵⁰ “Art. 18. Serão utilizados como mecanismos de responsabilização, entre outros não previstos no rol exemplificativo abaixo:

I - interdição ou suspensão das atividades exercidas pelas empresas relacionadas à violação ou ao risco de violação até que tomem as devidas medidas reparatórias e preventivas.”.

⁵¹ “Art. 5º. As empresas com domicílio ou economicamente ativas no território brasileiro são responsáveis pelas violações de Direitos Humanos causadas direta ou indiretamente por suas atividades.

§ 1º A responsabilidade pela violação é solidária e se estende por toda a cadeia de produção, incluída a empresa controladora, as empresas controladas, bem como os investidores públicos e privados, incluídas as subcontratistas, filiais, subsidiárias, instituições econômicas e financeiras com atividade fora do território nacional, e entidades econômicas e financeiras nacionais que participem investindo ou se beneficiando de qualquer etapa do processo produtivo, inclusive quando não houver relação contratual formal.”.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

As inovações responsáveis promovidas pelo PL nº 572/2022 também decorrem do seu processo de construção participativa, com amplas escutas populares e envolvimento direto de vítimas e atingidos por violações empresariais. A partir dessas experiências concretas, foram incorporadas ferramentas jurídicas essenciais para enfrentar a impunidade corporativa e reduzir assimetrias de poder entre empresas e comunidades impactadas.

Entre essas inovações, destaca-se a incorporação das Assessorias Técnicas Independentes (ATIs), previstas no artigo 6º, XV⁵², no art. 9º, III⁵³, no artigo 14, IV e V⁵⁴, e no artigo 19, I⁵⁵, que asseguram suporte técnico e jurídico às comunidades atingidas, permitindo que tenham condições adequadas de participação nos processos de reparação e compensação.

Inspiradas nos processos de reparação dos danos causados pelo rompimento das barragens de Fundão, em Mariana/MG, e da Mina do Córrego do Feijão, em Brumadinho/MG, as ATIs garantem que as vítimas possam compreender plenamente seus direitos e negociar com as empresas em situação mais próxima à

⁵² “Art. 6º. As empresas devem promover, respeitar e assegurar os Direitos Humanos no contexto de suas atividades, pautando sua atuação pelas seguintes diretrizes: (...)

XV - Assegurar o acesso a assessorias técnicas independentes para as populações atingidas por desastre, por meio do custeio desta contratação, proporcionando todas as condições para a realização dos trabalhos e não interferindo na escolha de tais entidades, que deverá ser feita democraticamente pelas próprias pessoas atingidas;”

⁵³ “Art. 9º. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem tomar as medidas previstas no art. 5º por meio de políticas públicas, no âmbito e limites de suas competências, normas e regulamentações cabíveis, dentre elas: (...)

III – Garantir, subsidiariamente à obrigação das empresas, assessoria técnica independente às pessoas atingidas por violações de direitos humanos por empresas com o fim de assegurar estrutura técnica, logística para a participação adequada, as quais devem ser escolhidas pelas pessoas atingidas e custeadas pelo empreendedor violador;”

⁵⁴ “Art. 14 -. O Fundo de que trata o art. 13 terá como objetivos gerais, dentre outros: (...)

IV - Contratação e Suporte para Assessoria Técnica Independente para atuação de equipe de atendimento emergencial;

V - Garantia de assessoria para elaboração de matriz de reparação de danos;”

⁵⁵ “Art. 19. Na eventualidade de que sejam propostos e negociados acordos entre o Poder Público e pessoas jurídicas violadoras de Direitos Humanos, em relação a danos causados à coletividade, cometidos no contexto da atividade empresarial, seja na esfera extrajudicial ou judicial, tal prática deve se orientar pela busca de soluções garantidoras de direitos humanos, devendo observar os ditames a seguir descritos:

I - Escuta, interlocução e participação dos trabalhadores e trabalhadoras, de entidades sindicais, das pessoas e comunidades atingidas, seus apoiadores e assessorias técnicas, na criação das instâncias e procedimentos a serem adotados para soluções garantidoras de Direitos Humanos;”



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

igualdade, evitando que decisões unilaterais sejam impostas às comunidades atingidas.

O projeto também prevê a criação de um **Fundo de Reparação**, disposto nos artigos 13 e 14⁵⁶, que assegura recursos financeiros para garantir a reparação integral dos danos causados por violações empresariais. Esse fundo é gerido com participação das comunidades atingidas, permitindo que os próprios atingidos tenham voz ativa na destinação dos recursos e na formulação das medidas compensatórias. A existência desse mecanismo evita que a reparação dependa exclusivamente da disponibilidade financeira das empresas responsáveis, garantindo celeridade e efetividade na reconstrução dos direitos violados. Dessa forma, o fundo se mostra fundamental para assegurar não apenas indenizações pecuniárias, mas também outras medidas reparatórias, como reabilitação social e medidas estruturais de não repetição.

Outra inovação relevante é a **quarentena obrigatória**, estabelecida no artigo 19, IX⁵⁷, que impede que agentes públicos que tenham atuado diretamente na

⁵⁶ “Art. 13 - Havendo obrigação de reparar, a empresa violadora deverá criar um Fundo destinado ao custeio das necessidades básicas das pessoas, grupos e comunidades atingidas até que se consolide o processo de reparação integral dos danos causados.

I - O Fundo será gerido 50% por representantes das comunidades atingidas, 25% representantes do Estado, 25% representantes da Defensoria Pública;

II - O Ministério Público atuará exclusivamente na condição de fiscal da execução e gestão do Fundo.

III - O Fundo servirá como uma garantia de caução para atendimento das medidas emergências e reparatórias das comunidades atingidas.

Parágrafo Único. Enquanto o fundo não for regulamentado, o dinheiro ficará depositado em estabelecimento oficial de crédito, em conta com correção monetária, a ser gerido pelo juízo responsável pela apreciação da ação de reparação de danos.

Art. 14 -. O Fundo de que trata o art. 13 terá como objetivos gerais, dentre outros:

I - Fornecimento de recursos para auxílio financeiro emergencial à população atingida para garantia de sua subsistência;

II - Atendimento das demandas prioritárias da saúde decorrentes dos atos causados pela violação de direitos humanos;

II - Fornecimento de água potável, nos casos em que haja comprometimento das fontes previamente utilizadas para o abastecimento das comunidades;

IV - Contratação e Suporte para Assessoria Técnica Independente para atuação de equipe de atendimento emergencial;

V - Garantia de assessoria para elaboração de matriz de reparação de danos;

VI - Garantia de acesso à internet, deslocamento e alimentação para as lideranças comunitárias nos processos de negociação junto às empresas e ao Poder Público;

VII - Outras demandas específicas apresentadas pelas pessoas, comunidades e grupos atingidos.”.

⁵⁷ “Art. 19. Na eventualidade de que sejam propostos e negociados acordos entre o Poder Público e pessoas jurídicas violadoras de Direitos Humanos, em relação a danos causados à coletividade, cometidos no contexto da atividade empresarial, seja na esfera extrajudicial ou judicial, tal prática deve se orientar pela busca de soluções garantidoras de



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

negociação de acordos relacionados a casos de violações de direitos humanos por empresas passem a atuar em favor dessas por um período de cinco anos. Essa medida é essencial para prevenir o fenômeno das portas giratórias, em que reguladores e gestores públicos migram para o setor privado logo após tomarem decisões estratégicas sobre os mesmos casos nos quais passam a atuar como representantes empresariais. A quarentena busca reforçar a integridade da gestão pública e evitar conflitos de interesse que possam comprometer a imparcialidade das decisões estatais na fiscalização e responsabilização de empresas por violações de direitos humanos.

Portanto, o PL nº 572/2022 se afasta das soluções normativas insuficientes baseadas na autorregulação e na voluntariedade empresarial, adotando um modelo inovador que impõe deveres jurídicos concretos e alinhados às necessidades do contexto brasileiro. Seu diferencial reside na combinação entre atualização normativa, aproveitamento de mecanismos jurídicos consolidados e a incorporação de instrumentos desenvolvidos a partir da experiência prática de vítimas e especialistas, consolidando-se como um marco regulatório eficaz e adaptado às especificidades da realidade nacional.

3. Projeto de Lei nº 572/2022 da Câmara dos Deputados: pontos passíveis de aperfeiçoamento

O PL nº 572/2022, como demonstrado, representa um avanço significativo na regulamentação da atuação empresarial em matéria de direitos humanos, preenchendo lacunas normativas e estabelecendo diretrizes para a devida diligência e responsabilização das empresas.

direitos humanos, devendo observar os ditames a seguir descritos: (...)

IX - Vedação para que agentes públicos que atuaram à frente da negociação atuem nos mesmos casos como representantes

de atores privados, prevendo a obrigatoriedade do cumprimento de um período de impedimento de 5 anos.”.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

No entanto, como qualquer marco regulatório complexo, há aspectos que podem ser aprimorados para garantir maior clareza normativa e o pleno alcance dos fins pretendidos pela norma. Nesse sentido, a harmonização da terminologia utilizada ao longo do texto e a definição expressa de conceitos-chave podem reduzir ambiguidades interpretativas, facilitando a aplicação da lei sem comprometer os objetivos de prevenção e mitigação de impactos adversos aos direitos humanos.

Além disso, a diferenciação das obrigações empresariais conforme o porte da empresa e o setor em que atua tem o potencial de tornar o PL mais proporcional e eficiente, promovendo equilíbrio entre proteção dos direitos humanos e sustentabilidade econômica.

O aprimoramento dessas disposições permitirá que a norma atinja seu propósito de fortalecer a proteção dos direitos humanos no contexto empresarial, garantindo que as empresas cumpram sua função social.

3.1. Adoção de terminologia uniforme e definição clara de conceitos

O PL nº 572/2022 apresenta contribuições relevantes para a regulamentação da atuação empresarial em matéria de direitos humanos. Para garantir a plena efetividade de suas disposições, um aspecto que pode ser aperfeiçoado diz respeito à adoção de terminologia uniforme e à definição clara de conceitos fundamentais. A previsibilidade e a coerência na interpretação das normas são essenciais para assegurar a segurança jurídica e facilitar a implementação das obrigações previstas no projeto.

O estabelecimento de conceitos claros é uma prática comum em legislações nacionais e internacionais que buscam regular temas complexos e interdisciplinares. Normas como a Lei Geral de Proteção de Dados (Lei nº 13.709/2018) e a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Lei nº 13.146/2015) incorporam definições detalhadas para garantir uma aplicação consistente dos seus dispositivos. No caso do PL nº 572/2022, a inclusão de um



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

dispositivo específico para conceituar termos-chave como “empresa”, “cadeia de valor”, “impactos adversos”, e “grupos em situação de vulnerabilidade” poderia contribuir para maior clareza interpretativa, facilitando sua operacionalização.

Outro ponto que pode ser aprimorado refere-se ao uso não uniforme de certas expressões ao longo do texto. Por exemplo, enquanto o artigo 2º, parágrafo único⁵⁸, menciona a “cadeia de valor”, outros dispositivos utilizam termos como “cadeia de produção” e “cadeia de fornecimento” (artigo 5º, §1º⁵⁹; artigo 6º, IV, XII e XIX⁶⁰; artigo 9º, XI⁶¹; artigo 12, IV e VI⁶²; artigo 20, V⁶³). Ainda que esses conceitos

⁵⁸ “Art. 2º São destinatários da presente lei os agentes e as instituições do Estado, inclusive do sistema de justiça, bem como as empresas e instituições financeiras com atuação no território nacional e/ou com atividade transnacional. Parágrafo único. Incluem-se entre as empresas destinatárias as empresas, suas subsidiárias, filiais, subcontratados, fornecedores e todas as outras entidades em suas cadeias de valor globais.”.

⁵⁹ “Art. 5º. As empresas com domicílio ou economicamente ativas no território brasileiro são responsáveis pelas violações de Direitos Humanos causadas direta ou indiretamente por suas atividades.

§ 1º A responsabilidade pela violação é solidária e se estende por toda a cadeia de produção, incluída a empresa controladora, as empresas controladas, bem como os investidores públicos e privados, incluídas as subcontratistas, filiais, subsidiárias, instituições econômicas e financeiras com atividade fora do território nacional, e entidades econômicas e financeiras nacionais que participem investindo ou se beneficiando de qualquer etapa do processo produtivo, inclusive quando não houver relação contratual formal.”.

⁶⁰ “Art. 6º. As empresas devem promover, respeitar e assegurar os Direitos Humanos no contexto de suas atividades, pautando sua atuação pelas seguintes diretrizes: (...)

IV - Respeitar todas as normas internacionais e nacionais que proíbem a exploração de trabalho infantil e em condições análogas às de escravo, em toda a cadeia produtiva; (...)

XII - Publicar, em local de fácil acesso, a estrutura da gestão corporativa e suas políticas de promoção e defesa dos direitos

humanos e informar quem são os responsáveis pela tomada de decisões e seus respectivos papéis na cadeia de produção; (...)

XIX- Na hipótese de identificação de violação em andamento na cadeia produtiva, cessar imediatamente a atividade ou agir para que a violação cesse imediatamente, por meio de sua influência na cadeia.”.

⁶¹ “Art. 9º. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem tomar as medidas previstas no art. 5º por meio de políticas públicas, no âmbito e limites de suas competências, normas e regulamentações cabíveis, dentre elas: (...)

XI - Estabelecer, manter e fortalecer sistemas de alerta precoce e rede de canais de denúncia de violações de Direitos Humanos cometidas no contexto de atividades empresariais para uso dos fornecedores, dos trabalhadores, das trabalhadoras e da comunidade, considerando toda a cadeia produtiva;”.

⁶² “Art. 12. As empresas deverão elaborar relatório periódico semestral em direitos humanos contendo: (...)

IV - Compromisso político da empresa em respeitar os direitos humanos, incluindo laborais e ambientais e sua estratégia

para esse fim, que deve conter, como mínimo, a publicização da expectativa de que todos os envolvidos em sua cadeia produtiva também respeitem os direitos humanos. (...)

VI - Identificação dos riscos aos Direitos Humanos, incluindo laborais e ambientais, em toda a cadeia produtiva.”.

⁶³ “Art. 20. Compete ao Estado criar mecanismos para a participação da sociedade civil e de outros atores interessados na

elaboração, implementação e execução das políticas públicas que versam sobre essa Lei, por meio de: (...)



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

guardem proximidade, sua utilização sem uma delimitação precisa pode gerar interpretações distintas, o que reforça a importância de uma definição expressa para garantir maior segurança jurídica na aplicação da norma.

Outro aspecto relevante diz respeito à delimitação do escopo da lei. O artigo 2º⁶⁴ estabelece que o PL se aplica a “empresas e instituições financeiras com atuação no território nacional e/ou atividade transnacional”, mas não especifica quais critérios definem uma atividade transnacional. Nesse sentido, poderia ser considerada uma formulação mais detalhada, inspirada em instrumentos internacionais, como a proposta do Tratado Vinculante sobre Empresas e Direitos Humanos da ONU, que conceitua atividades empresariais de caráter transnacional com base na interconexão entre operações em diferentes jurisdições e na existência de relações comerciais significativas.

Há mais um ponto que poderia ser objeto de maior detalhamento, qual seja, o próprio conceito de direitos humanos no contexto do PL nº 572/2022. Embora a proposta busque estabelecer parâmetros claros para a atuação empresarial, não há uma definição expressa sobre quais direitos humanos estão abarcados, nem uma referência explícita ao conjunto de tratados internacionais ratificados pelo Brasil. A inclusão de um dispositivo que remeta expressamente aos instrumentos internacionais de direitos humanos ratificados pelo país contribuiria para alinhar a norma ao compromisso do Brasil no cenário internacional e evitar dúvidas interpretativas sobre a extensão das obrigações nela previstas.

Em suma, diante dessas considerações, um possível aprimoramento do Capítulo I do PL nº 572/2022 poderia incluir um artigo específico para conceituar termos essenciais e harmonizar a terminologia utilizada ao longo do texto. Esse ajuste contribuiria para uma interpretação mais clara e uniforme da norma, beneficiando

V – Propostas concretas de monitoramento e intervenção em cadeias produtivas com maior potencial ou violação efetiva de direitos humanos;”.

⁶⁴ “Art. 2º São destinatários da presente lei os agentes e as instituições do Estado, inclusive do sistema de justiça, bem como as empresas e instituições financeiras com atuação no território nacional e/ou com atividade transnacional. Parágrafo único. Incluem-se entre as empresas destinatárias as empresas, suas subsidiárias, filiais, subcontratados, fornecedores e todas as outras entidades em suas cadeias de valor globais.”.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

tanto os atores empresariais, que teriam maior previsibilidade sobre suas obrigações, quanto as vítimas de violações, que teriam garantias mais robustas de acesso à reparação e justiça, sem espaço para lacunas interpretativas a serem utilizadas em seu desfavor.

3.2. Diferenciações de obrigações de empresas com base no porte e no setor inserido

O PL nº 572/2022, como visto, estabelece um conjunto de obrigações para as empresas em relação à proteção e respeito aos direitos humanos. No entanto, um outro ponto que pode ser aperfeiçoado em seu texto diz respeito à diferenciação das obrigações empresariais com base no porte da empresa e no setor em que está inserida.

A adoção de um modelo mais calibrado, que leve em consideração o grau de risco das atividades empresariais e a capacidade estrutural de cada empresa para cumprir os deveres impostos, pode contribuir para uma regulação mais equilibrada e eficaz.

O texto do PL já faz uma distinção parcial ao excluir micro e pequenas empresas (MPEs) da obrigação de elaboração de relatórios periódicos, conforme disposto no artigo 12, § 4º⁶⁵. Todavia, essa exclusão não se estende às demais obrigações previstas na norma, o que pode resultar em desafios para a sua implementação. Empresas de pequeno porte, que frequentemente operam com recursos limitados, podem ter dificuldades para atender a determinadas exigências, especialmente no que diz respeito à devida diligência em direitos humanos, um processo que envolve análise contínua de riscos, adoção de medidas preventivas e prestação de contas.

⁶⁵ “Art. 12. As empresas deverão elaborar relatório periódico semestral em direitos humanos contendo: (...)

§ 4º As Micro Empresas e Empresas de Pequeno Porte ficam excluídas das obrigações constantes do presente artigo até que lei específica regule a forma, conteúdo e periodicidade diferenciadas para as referidas empresas.”



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

A Constituição Federal, em seu artigo 170, IX⁶⁶, já reconhece a necessidade de um tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte, o que reforça a pertinência de um ajuste no PL para garantir a proporcionalidade das exigências impostas a diferentes tipos de empresas. Do contrário, vislumbra-se a possibilidade de criação de um cenário de *overcompliance*, que pode comprometer a livre concorrência no mercado, resultando em prejuízo a consumidores e investidores. É necessário pontuar, a respeito, que o *overcompliance* ocorre quando a imposição de obrigações regulatórias excessivas ou indistintas leva empresas a adotarem medidas de conformidade que extrapolam o necessário, resultando em altos custos operacionais e dificuldades desproporcionais para determinados agentes econômicos.

O texto atual do PL nº 572/2022 prevê obrigações amplas para todas as empresas, sem estabelecer distinções proporcionais entre aquelas que possuem grande capacidade econômica e operacional e aquelas de menor porte. Ainda que, como mencionado, o artigo 12, § 4º⁶⁷ já preveja uma isenção específica para micro e pequenas empresas na obrigação de elaboração de relatórios periódicos, as demais exigências da norma aplicam-se indistintamente a todas as empresas, o que pode gerar um cenário em que pequenos negócios sejam onerados de maneira excessiva, sem que necessariamente apresentem riscos significativos em matéria de direitos humanos.

A livre concorrência, garantida pelo artigo 170, IV, da Constituição Federal⁶⁸, pode ser prejudicada quando empresas menores, muitas de natureza familiar e com estrutura administrativa limitada, são submetidas às mesmas exigências de grandes corporações que dispõem de recursos financeiros e

⁶⁶ “Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: (...) IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.”.

⁶⁷ “Art. 12. As empresas deverão elaborar relatório periódico semestral em direitos humanos contendo: (...)

§ 4º As Micro Empresas e Empresas de Pequeno Porte ficam excluídas das obrigações constantes do presente artigo até que lei específica regule a forma, conteúdo e periodicidade diferenciadas para as referidas empresas.”.

⁶⁸ “Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: (...) IV - livre concorrência;”.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

operacionais para implementação de medidas complexas de devida diligência e monitoramento. Se essas exigências não forem dimensionadas conforme o porte da atividade empresarial, grandes empresas poderão consolidar sua posição no mercado ao passo que pequenos negócios enfrentarão dificuldades para se manterem competitivos, sendo forçados a repassar custos ao consumidor ou até mesmo a encerrar suas operações.

As empresas de grande porte, por suas operações de larga escala, cadeias de suprimentos complexas e grande capacidade de impacto socioambiental, tendem a estar mais frequentemente associadas a violações de direitos humanos. Assim, um cenário de *overcompliance*, no qual as exigências regulatórias se tornem excessivamente onerosas e indiscriminadas, pode gerar efeitos adversos que, a médio e longo prazo, resultem no aumento de violações de direitos humanos - em vez de reduzi-las, conforme se pretende.

Além da diferenciação com base no porte, recomendável que o PL também estabeleça distinções em função do grau de risco associado às atividades empresariais. Setores tradicionalmente vinculados a impactos severos sobre os direitos humanos e o meio ambiente, como mineração, óleo e gás, grandes obras de infraestrutura, agronegócio e têxtil, possuem características que demandam monitoramento mais rigoroso e requisitos específicos de conformidade. Isso ocorre porque essas atividades apresentam histórico de maior incidência de violações, como precarização de condições de trabalho, danos ambientais significativos e deslocamento forçado de comunidades.

A adoção de uma lista oficial de setores de alto risco, elaborada com base em critérios objetivos, poderia contribuir para uma fiscalização mais eficaz e direcionada, garantindo que atividades com maior potencial de impacto sejam submetidas a um controle mais rigoroso. A regulamentação poderia incluir exigências como frequência diferenciada de auditorias, publicação periódica de relatórios detalhados e implementação obrigatória de mecanismos preventivos mais robustos.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Além disso, a diferenciação regulatória poderia considerar a interligação das cadeias produtivas, evitando que empresas de setores de menor risco sejam indiretamente vinculadas a práticas abusivas sem a devida supervisão. Por exemplo, o setor de vestuário pode não apresentar riscos ambientais elevados, mas sua cadeia de fornecimento frequentemente envolve trabalho em condições degradantes e terceirizações precárias, justificando um controle mais rígido.

Em resumo, possíveis medidas de aprimoramento no PL nº 572/2022 podem contemplar o refinamento das obrigações empresariais, com a introdução de critérios objetivos para a aplicação das normas de acordo com o porte da empresa e o risco inerente ao setor em que atua.

Esse aperfeiçoamento poderia fortalecer ainda mais a segurança jurídica, assegurando que a lei não imponha encargos desproporcionais a pequenas empresas e, ao mesmo tempo, que setores de maior impacto sejam submetidos a um controle mais robusto. Ajustes nesse sentido têm o potencial de tornar a regulamentação mais realista e exequível, promovendo equilíbrio entre proteção dos direitos humanos e viabilidade econômica para diferentes tipos de negócios.

4. Considerações finais

O PL nº 572/2022 representa um passo essencial para a consolidação de um marco normativo vinculante sobre direitos humanos e empresas no Brasil, estabelecendo um novo patamar de responsabilização empresarial e superando a ineficácia dos mecanismos voluntários, que não se mostraram suficientes para prevenir e reparar violações. A proposta traz avanços substanciais ao impor obrigações concretas ao setor empresarial, tornando inescapável o dever das empresas de respeitar, proteger e reparar impactos adversos aos direitos humanos, independentemente do setor de atuação ou da sua inserção em cadeias produtivas complexas. Ao fortalecer os mecanismos de prevenção e reparação, o PL busca não apenas responsabilizar agentes econômicos por danos causados, mas também



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

estruturar um modelo de governança corporativa que evite a reincidência de violações e promova um ambiente de negócios mais justo e sustentável.

A necessidade de enfrentamento da impunidade corporativa e de promoção de um modelo de desenvolvimento que harmonize crescimento econômico e respeito aos direitos fundamentais torna fundamental a tramitação célere do PL nº 572/2022. A falta de uma legislação robusta configura um vazio normativo, possibilitando que empresas possam operar sem diretrizes claras de devida diligência, favorecendo a perpetuação de eventuais práticas abusivas, como trabalho em condições análogas à escravidão, impactos socioambientais irreversíveis e desrespeito a comunidades tradicionais e povos indígenas.

O projeto, ao estabelecer regras objetivas de responsabilidade empresarial, cria um arcabouço regulatório seguro, tanto para as empresas, que terão maior previsibilidade em suas operações, quanto para comunidades afetadas, que contarão com instrumentos mais eficazes de acesso à justiça e reparação integral.

Nesse cenário, afigura-se imprescindível que o Congresso Nacional priorize a tramitação do PL como medida essencial para a garantia de segurança jurídica, equidade e respeito aos direitos humanos no ambiente empresarial.

É de se ressaltar, ainda, que além de consolidar um avanço normativo interno, a aprovação do PL nº 572/2022 colocará o Brasil em posição de destaque no cenário global, reafirmando seu compromisso com a proteção dos direitos humanos e tornando-se uma referência internacional na regulamentação da atuação empresarial. A criação de uma legislação robusta e inovadora, que incorpora princípios de devida diligência, responsabilidade na cadeia produtiva e reparação integral, aproximará o país das discussões mais avançadas sobre o tema, elevando seu protagonismo nas relações internacionais e nas negociações sobre o Tratado Vinculante da ONU sobre Empresas e Direitos Humanos.

Por fim, destaca-se que os posicionamentos adotados nesta Nota Técnica refletem a experiência acumulada pelo Grupo de Trabalho Direitos Humanos e Empresas da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC), do Ministério



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Público Federal, que, desde o ano de 2016, tem participado ativamente do debate público e atuado de forma incansável na construção de estratégias institucionais para o enfrentamento de violações de direitos humanos no contexto empresarial.

Além disso, o conteúdo da presente Nota Técnica acha-se enriquecido pelos valiosos subsídios colhidos em audiência pública realizada pela PFDC no dia 28 de agosto de 2024, que reuniu representantes da academia, de organizações da sociedade civil, de movimentos sociais, do setor privado e do poder público para debater a criação de um marco normativo nacional sobre direitos humanos e empresas.

Enfim, a pluralidade de perspectivas e contribuições obtidas nesse processo e refletidas na presente Nota Técnica reforça a importância e a urgência da aprovação do PL nº 572/2022 e consequente consolidação de um modelo de regulação voltado à construção de um ambiente empresarial mais ético, sustentável e alinhado às expectativas da sociedade contemporânea.

Brasília/DF, 7 de março de 2025

NICOLAO DINO

Subprocurador-Geral da República
Procurador Federal dos Direitos do Cidadão

THALES CAVALCANTI COELHO

Procurador da República
Coordenador do GT Direitos Humanos e Empresas da PFDC



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Assinatura/Certificação do documento **PGR-00069964/2025 NOTA TÉCNICA nº 1-2025**

.....
Signatário(a): **NICOLAO DINO DE CASTRO E COSTA NETO**

Data e Hora: **07/03/2025 19:43:17**

Assinado com login e senha

.....
Signatário(a): **THALES CAVALCANTI COELHO**

Data e Hora: **07/03/2025 20:01:59**

Assinado com login e senha

.....
Acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave ecd55b8f.232e7550.e6d3af96.84ff6bd8