

ROSA-OHCHR-2022-06-26

São Paulo, 13 de maio de 2022.
MAT.: Opinião técnica ao Projeto
de Lei N.º 572/2022

Excelentíssimo Senhor Deputado Helder Salomão,

Dirijo-me a Vossa Excelência em minha qualidade de Representante Regional para América do Sul do Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH) que, de acordo com o mandato outorgado pela Assembleia Geral em sua resolução 48/141, promove e protege o gozo e plena realização, para todas as pessoas, de todos os direitos contemplados na Carta das Nações Unidas e nos tratados e outras normas internacionais em matéria de direitos humanos, e de acordo com os objetivos do projeto Conduta Empresarial Responsável para a América Latina e o Caribe¹, para responder a sua solicitação de opinião técnica, em atendimento ao Ofício nº 078/2022/GDHS, sobre o Projeto de Lei N.º 572/2022, que tem como objetivo criar o marco nacional sobre Direitos Humanos e Empresas e estabelecer diretrizes para a promoção de políticas públicas no tema.

As Nações Unidas vêm desenvolvendo diversas iniciativas para aprofundar o debate sobre o tema e propor mecanismos para sua implementação, como o estabelecimento de Princípios Orientadores e a criação de um Grupo de Trabalho sobre Empresas e Direitos Humanos. Em 2015, a convite do governo brasileiro, o país recebeu a visita de dois membros do Grupo de Trabalho com o objetivo de avaliar os esforços realizados a fim de prevenir e endereçar os impactos adversos aos direitos humanos pelas atividades relacionadas aos negócios" (A/HRC/32/45/Add.1). Como conclusão, o Grupo de Trabalho observou a necessidade de o Brasil avançar na cobrança do respeito aos direitos humanos pelas empresas, a ser realizada sobretudo por meio da devida diligência em direitos humanos.

Exmo. Senhor
Deputado Helder Salomão
Camara dos Deputados
Brasil

¹ O [Projeto de Conduta Empresarial Responsável na América Latina e Caribe \(CERALC\)](#) visa promover o crescimento inteligente, sustentável e inclusivo na região, apoiando práticas de conduta empresarial responsável alinhadas com os instrumentos internacionais sobre o assunto. ONU Direitos Humanos trabalha em conjunto com governos, empresas, organizações da sociedade civil e outras contrapartes, com ênfase em nove países da região. O Projeto é financiado pela União Europeia e implementado em colaboração com o Grupo de Trabalho das Nações Unidas sobre Empresas e Direitos Humanos, a Organização Internacional do Trabalho e a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico ([ver site](#)).

Nesse contexto, agradeço a oportunidade de manifestar nossa opinião sobre o PL N.^o 572/2022, considerando a relevância que avancemos na regulação dessa agenda no país.

Aproveito a oportunidade para renovar meus votos de estima e consideração.



Jan Jarab

Representante Regional para América do Sul
Alto Comissariado das Nações Unidas
para os Direitos Humanos

ANÁLISE DO PROJETO DE LEI Nº 572/2022

A análise aqui realizada pretende propor uma discussão acerca do texto do Projeto de Lei, por meio de sugestões feitas com base nas diretrizes e normativas internacionais consolidadas sobre a área de direitos humanos e empresas. Isso de forma não exaustiva, mas focada em alguns temas estratégicos para o avanço dessa agenda no Brasil, considerando a coerência política como parte da obrigação do Estado de proteger os direitos humanos; a atuação das empresas estatais, e o papel que pode ser desempenhado pelo Estado por meio das compras e dos financiamentos públicos; a consulta livre, prévia e informada; a devida diligência em direitos humanos; assim como os mecanismos de remediação. Dessa forma, embora não seja exaustivo, este documento traz contribuições acerca dos três Pilares previstos nos Princípios Orientadores de Empresas e Direitos Humanos, quais sejam: (i) o dever do Estado de proteger os Direitos Humanos, que encontra respaldo nos tratados e convenções internacionais de direitos humanos; (ii) a responsabilidade das empresas de respeitar os Direitos Humanos; e (iii) o acesso a mecanismos de reparação.

(i) Proteger, respeitar, e remediar e as responsabilidades diferentes, porém complementares, do Estado e das empresas

Os Princípios Orientadores reiteram o compromisso dos Estados com os direitos humanos, consolidado nos instrumentos internacionais, e estabelecem que esses direitos devem constituir o padrão de conduta mínimo a ser esperado e exigido das empresas em todas as suas atividades e relações comerciais. Para respeitar os direitos humanos, as empresas devem não somente não causar nenhum abuso de direitos, mas também enfrentar os impactos negativos com os quais tenham algum tipo de envolvimento.

Por isso é importante que se considere que as responsabilidades de Estado e empresa, apesar de complementares, são diferentes². Do Estado devemos cobrar a adoção de medidas adequadas para prevenir, investigar, punir e remediar abusos a direitos por meio de políticas públicas adequadas, normas, regulamentação e apreciação judicial. Das empresas, abster-se de violar os direitos humanos e enfrentar os impactos adversos nos direitos humanos com os quais tenham algum envolvimento. Nesse sentido, em vez de definir as obrigações do Estado e da empresa da mesma forma, como "obrigação de respeitar os direitos humanos" seria relevante ao PL estabelecer, ao reconhecer a diferença entre "proteger" e "respeitar", no

² UNITED NATIONS (Office of the High Commissioner for Human Rights). Protect, Respect and Remedy: a Framework for Business and Human Rights. 2008. Disponível em: Protect, Respect and Remedy: A Framework for business and ...<https://www2.ohchr.org › docs › A-HRC-8-5>

contexto do tripé "proteger, respeitar e remediar", que sustenta os Princípios Orientadores da ONU sobre Empresas e Direitos Humanos, as diferentes expectativas e cobranças que devemos ter em relação ao Estado e as empresas.

(ii) A combinação inteligente de medidas ("smart mix") como forma de assegurar a proteção dos direitos humanos no âmbito dos negócios

Não há uma fórmula única para demandar o respeito aos direitos humanos do setor privado. De acordo com os próprios Princípios Orientadores, os Estados devem adotar uma combinação inteligente de medidas, obrigatórias e voluntárias, capazes de proteger os direitos de indivíduos e grupos de quaisquer abusos por empresas e de promover o respeito aos direitos humanos de modo amplo. De acordo com o Grupo de Trabalho sobre Empresas e Direitos Humanos da ONU, é fundamental que essa combinação de medidas seja adequada à conjuntura nacional³. Na prática, identificar uma "combinação inteligente" (smart mix) significa que o Estado respeita as suas obrigações legais e considera todas as medidas possíveis para abordar os impactos adversos dos direitos humanos das empresas. O Estado deve identificar a combinação de compromissos que é mais eficaz para aumentar a proteção dos indivíduos e das comunidades e para proporcionar soluções para aqueles que são afetados negativamente pelas atividades empresariais. Tudo isso, sem esquecer que as consequências são percebidas de modo diverso por grupos vulneráveis, marginalizados ou em situação de risco, razão pela qual devem receber um tratamento diferenciado. Além disso, é importante considerar os setores econômicos mais relevantes para se pensar no enfrentamento aos impactos mais severos aos direitos humanos promovidos pelos negócios.

(ii) Coerência política

Dentre as medidas a serem adotadas pelo Estado, considerando a sua obrigação de proteger os direitos humanos, a "coerência política" é uma premissa importante para garantir responsabilização das empresas pelos impactos possa aproveitar das conquistas históricas dos direitos humanos. Por isso, sugere-se que a "coerência política" possa ser adotada como premissa também pelo PL.

³ UN WORKING GROUP ON BUSINESS AND HUMAN RIGHTS. Guidance on National Action Plans on Business and Human Rights. Genebra, 2016. Disponível em: <https://globalnaps.org/wp-content/uploads/2018/01/guidance-on-national-action-plans-on-business-and-human-rights.pdf> Último acesso em: 23 mar. 2022.

Na prática, isso significa garantir que não apenas o PL⁴, mas também toda ação do Estado que nele se embasar, esteja alinhado com as obrigações de direitos humanos internacionalmente assumidas pelo Estado brasileiro, bem como com as demais políticas estatais em relação aos direitos humanos. Como decorrência, tem-se a oportunidade para ajustar políticas que estejam em desacordo com o PL, garantindo a consistência entre leis e políticas em diferentes departamentos, agências e instituições públicas. É nesse sentido que a garantia da coerência política faz parte do dever dos Estados de proteger os direitos humanos, tal como estabelecido nos POs. Segundo o PO 8, “Estados devem assegurar que departamentos governamentais, agências e outras instituições estatais que moldam as práticas corporativas estejam cientes e observem as obrigações de direitos humanos do Estado ao cumprir seus respectivos mandatos, inclusive fornecendo informações, treinamento e apoio relevantes”

Para isso, as instituições estatais responsáveis por outras iniciativas relevantes - incluindo por exemplo as agências que lidam com o licenciamento ambiental e tratam da proteção dos direitos das comunidades tradicionais em casos da instalação e operação de empreendimentos que possam impactar seus direitos e agências que lidam com corrupção - devem ser cobradas e se comprometer com o paradigma de direitos humanos em sua atividade. Isso não só contribui para o fortalecimento do Estado para promover os direitos humanos, mas também aumenta a coerência política, reduz a duplicação de esforços e o uso ineficiente dos fundos estatais. Essa coerência deve ser observada em relação aos instrumentos internacionais ratificados ou aderidos pelo país, assim como em relação ao ordenamento jurídico interno, como outras políticas e legislações.

(iii) Empresas estatais

O PL dispõe sobre a necessidade de adoção de **medidas adicionais de proteção aos direitos humanos por empresas estatais**. Esse conteúdo está em consonância com o PO4 e, portanto, sua inclusão em uma lei federal é de extrema relevância. No entanto, sugere-se que o PL desenvolva outras obrigações para as empresas estatais conforme disposto em documentos elaborados pelas Nações Unidas⁵ com o objetivo de esclarecer o que se espera

⁴ UNITED NATIONS (Office of the High Commissioner for Human Rights). Guiding Principles on Business and Human Rights. Implementing the United Nations “Protect, Respect and Remedy” Framework. 2011. Disponível em: https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_EN.pdf.

⁵ UNITED NATIONS (General Assembly). A/74/198. 2019. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N19/224/00/PDF/N1922400.pdf?OpenElement>.

UNITED NATIONS (Human Rights Council). A/HRC/32/45. 2016. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G16/091/71/PDF/G1609171.pdf?OpenElement>.

que os Estados façam em seu papel de proprietários de empresas e porquê. Com base em tais documentos destacam-se os seguintes pontos: (i) a exigência da criação de uma política de direitos humanos por parte das empresas estatais; (ii) a ampla divulgação de tal política e sua integração às medidas adotadas pela empresa; (iii) a clara atribuição de competências ao conselho diretivo para que este implemente e monitore a política de direitos humanos; (iv) a divulgação periódica de relatórios sobre o desempenho da empresa na área de direitos humanos.

(ii) Compras, contratações e financiamentos públicos

Os Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos estabelecem que “os Estados têm o dever de promover o respeito aos direitos humanos por parte das empresas com as quais realizem transações comerciais”. É dizer, cabe aos Estados demandar o respeito aos direitos humanos quando da aquisição de algum bem ou serviço do setor privado ou quando do apoio financeiro a alguma atividade ou operação empresarial. Isso encontra respaldo também no Objetivo do Desenvolvimento Sustentável nº 12, que reconhece a promoção de padrões de consumo e produção sustentáveis como central ao alcance da Agenda 2030 da ONU. Além disso, em sentido similar, a OCDE reconhece que o poder de compra, contratação e financiamento dos Estados é fundamental para o respeito aos direitos humanos e ao meio ambiente pelo setor privado⁶.

Considerando isso, a União Europeia, por exemplo, exige que seus Estados-membros adotem critérios de seleção e exclusão de participantes em processos de concessão pública acima de 5 milhões de euros com base na legislação social, trabalhista e ambiental aplicável.⁷

Assim, sugere-se que o PL preveja mecanismos específicos a fim de que as empresas que queiram contratar com o Estado ou solicitar recursos públicos se sintam obrigadas, para se tornarem aptas em determinado processo licitatório e para serem renovadas, a cumprir as regras de direitos humanos, dispondo, por exemplo, de política de direitos humanos, de mecanismos de denúncia e queixa preparados para lidar com questões envolvendo direitos humanos, de processos capazes de prevenir os riscos de suas atividades e operações nos direitos humanos, considerando-se também suas ações em cadeia. Há, por

⁶ ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. Public Procurement for Sustainable and Inclusive Growth. Disponível em: https://www.oecd.org/gov/ethics/Public-Procurement-for%20Sustainable-and-Inclusive-Growth_Brochure.pdf

⁷ Diretiva 2014/23 do Parlamento Europeu e do Conselho. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=OJ%3AJOL_2014_094_R_0001_01

exemplo, recomendação expressa do Grupo de Trabalho da ONU sobre Empresas e Direitos Humanos, como conclusão de visita oficial realizada ao Brasil, para que o governo brasileiro inclua, em suas políticas de contratação regras para proteger os direitos humanos e para que o BNDES assegure que os projetos por ele financiados incluam salvaguardas contra impactos adversos aos direitos humanos em consonância com os Princípios Orientadores e passe a divulgar informações sobre as avaliações de impacto social e ambiental realizadas em relação a projetos que financia tanto no Brasil como no exterior, como parte de sua política de transparência⁸.

Para além disso, um outro ponto a ser levado em conta diz respeito a eventuais restrições de acesso a financiamentos públicos e processos licitatórios caso a empresa cometa abusos aos direitos humanos. Empresa que tenha sido condenada pela presença de trabalho em condição análoga à de escravo ou infantil em sua cadeia de fornecimento, por exemplo, poderia ser proibida de contratar com o poder público ou receber financiamento público por cinco ou dez anos.

(iii) Consulta livre, prévia e informada de povos indígenas e comunidades tradicionais

A **consulta livre, prévia e informada** de povos indígenas e comunidades tradicionais é um direito previsto em diversos instrumentos internacionais como a Convenção nº 169 da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais e a Declaração dos Direitos Indígenas das Nações Unidas. O PL incorpora esse direito no seu texto. Entretanto, o Alto Comissariado entende que o Projeto cria a oportunidade de se avançar na regulamentação desse tipo de consulta. Para tanto sugere-se o debate e a incorporação no texto legal de alguns pontos que avancem no sentido de garantir efetivamente os direitos de povos indígenas e comunidades tradicionais que possam ser impactados por atividades e operações de empresas. Em primeiro lugar, uma participação efetiva dos povos indígenas e comunidades tradicionais passa pelo empoderamento desses grupos. Isso requer que as comunidades possam expressar sua opinião na própria formulação dos mecanismos de participação. Assim, há uma maior probabilidade de que o processo participativo estando em consonância com a realidade social, econômica, política e cultural desses povos seja mais efetivo⁹. As especificidades de cada uma das comunidades deve ser levada muito a sério o que implica, entre outras consequências, disponibilizar um período de tempo suficiente para o processo de tomada de decisão¹⁰. Em

⁸ UNITED NATIONS (Human Rights Council). A/HRC/32/45/Add.1. 2016. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G16/096/43/PDF/G1609643.pdf?OpenElement>.

⁹ UNITED NATIONS (General Assembly). A/68/279. 2013, pp. 6-7;22 Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N13/420/90/PDF/N1342090.pdf?OpenElement>

¹⁰ International Finance Corporation (IFC). Performance Standards on Environmental and Social

segundo lugar, o diálogo entre empresas e impactados deve ser permanente, por isso o desenvolvimento de mecanismos de remediação empresarial são essenciais. Por exemplo, uma ouvidoria cujo processo e estrutura estejam em conformidade com a realidade cultural dos povos indígenas e comunidades tradicionais é fundamental seja para que as empresas e demais atores saibam o que está ocorrendo em tempo real no território seja para se impedir o escalonamento dos conflitos¹¹. Por fim, um outro ponto relevante é a previsão de contratação de um avaliador independente para que se verifique se todo o processo ocorreu de acordo com o estabelecido inicialmente¹².

(iv) Devida Diligência em Direitos Humanos

Prevista pelos Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos pelo Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas em 2011, a **Devida Diligência em Direitos Humanos (DDDH)** requer que as empresas identifiquem, previnam e mitiguem os impactos adversos de suas atividades, operações ou relações comerciais sobre a pessoas e prestem contas sobre como responderão a esses impactos. O PL sugere em seu art. 7º a obrigatoriedade na realização da **DDDH**, a fim de identificar, prevenir, monitorar e reparar violações aos direitos humanos. Tal previsão está alinhada aos Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos (mais especificamente, com os POs 17 ao 21) e com as recomendações do Grupo de Trabalho da ONU sobre Empresas e Direitos Humanos, que reconhecem a importância de iniciativas legislativas que incentivem e criem requisitos obrigatórios de DDDH, enquanto ferramenta fundamental para as empresas cumprirem com a sua responsabilidade de respeitar os direitos humanos¹³.

Nesse contexto, o Grupo de Trabalho da ONU sobre Empresas e Direitos Humanos ressalta que não há um modelo único para uma lei sobre DDDH, sendo necessário ponderar qual o perfil e o setor das empresas que serão abarcadas, qual a natureza e escopo das obrigações, quais os temas de direitos humanos a serem abordados, como o cumprimento das obrigações será monitorado (formas e mecanismos); e quais serão as sanções e os tipos de responsabilidades resultantes do não cumprimento da lei¹⁴. Entretanto, o PL carece de

Sustainability, Performance Standard 7, indigenous people, p. 3, 2012. Disponível em: https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/24e6bfc3-5de3-444d-be9b-226188c95454/PS_English_2012_Full-Document.pdf?MOD=AJPERES&CVID=jkV-X6h

¹¹UN-REDD PROGRAMME. Guidelines on Free, Prior and Informed Consent. 2013, p. 34. Disponível em: <https://www.uncclearn.org/wp-content/uploads/library/un-redd05.pdf>

¹² UN-REDD PROGRAMME. Guidelines on Free, Prior and Informed Consent. 2013, p. 33. Disponível em: <https://www.uncclearn.org/wp-content/uploads/library/un-redd05.pdf>

¹³ UNITED NATIONS (General Assembly). A/73/163. 2018. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N18/224/87/PDF/N1822487.pdf?OpenElement>.

¹⁴ UNITED NATIONS (Office of the High Commissioner for Human Rights). Mandatory human rights due

informações detalhadas nesse sentido. A título de exemplo, seria importante menção expressa às diferentes etapas do processo de DDDH (Avaliação de Impactos aos Direitos Humanos - AIDH; Integração de ações; Monitoramento; e Prestação de contas) e considerações sobre como devem ser implementadas cada etapa, bem como a ressalva de eventual adequação dos processos de DDDH, considerando a complexidade das operações, o tamanho da empresa, o contexto operacional e a severidade dos impactos adversos aos direitos humanos em questão. Trata-se de um processo contínuo e que deve considerar todas as atividades e operações da empresa. Como parte do monitoramento, as empresas devem dispor de mecanismos de queixa, aptos a receber e processar reclamações de públicos impactados pela atuação empresarial.

Na experiência comparada, diversos países têm avançado na construção de legislações sobre a matéria. Esse é o caso da Lei Francesa (Corporate Duty of Vigilance- 2017), Lei Holandesa (Child Labour Due Diligence Law- 2017), Lei da Suíça (Supply Chain Law- 2020/2021), Lei da Noruega (Human Rights Due Diligence Law- 2021), Lei da Alemanha (Due Diligence in Supply Chains Act- 2021) e a recente Proposta de Lei da União Europeia (EU Sustainable Corporate Governance and Due Diligence Directive- 2022)¹⁵. As leis, de um modo geral, divergem quanto aos tipos de obrigações previstas, tipo de sanções aplicáveis, além de diferentes graus de transparência, controle e responsabilidade sobre a cadeia produtiva, por exemplo. Avaliar as alternativas legais e regulatórias em andamento sobre a matéria, considerando as particularidades do contexto nacional brasileiro, pode ser útil enquanto fonte de inspiração para o modelo brasileiro a ser construído através do PL.

Além da relevância da exigência da devida diligência em direitos humanos como ferramenta a garantir uma abordagem preventiva acerca dos impactos dos negócios nos direitos humanos, recomenda-se que o PL explore em maior profundidade as diferentes formas de envolvimento da empresa com os impactos adversos aos direitos humanos, para além das disposições previstas nos art. 4º, II e art. 6º, I e II. Segundo o Alto Comissariado da ONU, há três formas que uma empresa pode se envolver com impactos adversos aos direitos humanos: por meio da causa, contribuição e conexão¹⁶. A empresa pode causar diretamente impactos adversos com suas atividades e, nesse caso, há um nexo de causalidade direto entre a ação da empresa e o impacto. Por sua vez, a empresa pode contribuir para os impactos adversos

diligence. Some key considerations. 2020. Disponível em:
https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Business/MandatoryHR_Due_Diligence_Key_Considerations.pdf

¹⁵ UNITED NATIONS (Human Rights Council). Report of the Working Group on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises. A/HRC/47/39. Disponível em: <https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2FHRC%2F47%2F39&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False>. A proposta de lei foi aprovada pela Comissão Europeia e, agora, segue para aprovação do Parlamento e do Conselho Europeu.

¹⁶ UNITED NATIONS, Office of the High Commissioner. The Corporate Responsibility to respect human rights: an interpretive guide. 2012.

quando há uma relação entre as ações ou omissões da empresa que incentivam ou facilitam a ocorrência de impactos por outros atores. Esse é o caso de instituições financeiras que financiam empreendimentos em que houve o deslocamento forçado de comunidades locais, por exemplo. Por fim, há ainda a possibilidade de conexão da empresa com um impacto adverso, quando o impacto é causado por um terceiro com o qual a empresa mantém relações comerciais e esse impacto está ligado ao desenvolvimento de suas atividades, produtos e/ou serviços, como é o caso das relações comerciais no contexto das cadeias produtivas.

Uma empresa pode impactar um imenso leque de direitos e, por isso, a sua responsabilidade de respeitar aplica-se a todos os direitos humanos internacionalmente reconhecidos, minimamente àqueles direitos contidos na Carta Internacional de Direitos Humanos (que inclui Declaração Universal dos Direitos Humanos, o Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais), e nas convenções da Organização Internacional do Trabalho (OIT). A depender das circunstâncias, as empresas podem ter de considerar normas adicionais, por exemplo, os instrumentos das Nações Unidas especificaram melhor os direitos de povos indígenas, mulheres, minorias nacionais ou étnicas, religiosas e linguísticas, crianças, pessoas com deficiência e trabalhadores migrantes e suas famílias.

Nesse sentido, é importante que se considere que os impactos adversos decorrentes dos negócios podem não ser suportados com as mesmas consequências e intensidades para todas as pessoas. Os grupos mais vulneráveis como idosos, crianças, adolescentes, mulheres, pessoas com deficiência, negros, povos e comunidades tradicionais (quilombolas, ribeirinhos etc.) são desproporcionalmente afetados pelos abusos de direitos¹⁷ e por isso as empresas precisam considerar medidas de priorização e não-discriminação nas ações voltadas à prevenção de riscos e controle e monitoramento dos impactos, sendo esse um parâmetro relevante a ser observado pelas empresas na DDDH.

Por sua vez, legislações estrangeiras também têm avançado com frequência em exigir a **obrigação de reportar em direitos humanos** (última etapa da DDDH), a fim de encorajar as empresas a se comunicar e adotar medidas efetivas para endereçar impactos adversos sobre os direitos humanos. Esse é o caso da Lei do Estado da Califórnia, nos Estados Unidos (The California Transparency in Supply Chains Act- 2012) e as legislações do Reino Unido e da Austrália sobre Escravidão Moderna (UK Modern Slavery Act- 2015 e Australian Modern Slavery Act- 2018, respectivamente)¹⁸. Nesse mesmo sentido, o PL prevê em seu art.

¹⁷ ONU. Comentário Geral n.º 27/2017 do Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, p. 3.

¹⁸ ONU. Human Rights “Issues Paper” on legislative proposals for mandatory human rights due diligence by companies. 2020. Disponível em: https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Business/MandatoryHR_Due_Diligence_Issues_Paper.pdf

12 a obrigação das empresas na elaboração de relatório semestral em direitos humanos.

Entretanto, ao tratar sobre esse mecanismo de prestação de contas, sugere-se uma maior conexão entre o relatório semestral sobre direitos humanos e as obrigações das empresas elucidadas na seção II do PL. Como exemplo, o art. 6º, XII, sobre a publicação, em local de fácil acesso, sobre a estrutura da gestão corporativa e suas políticas de promoção e defesa dos direitos humanos, poderia ser realizada no próprio relatório. Além disso, sugere-se menção expressa ao processo de DDDH, elucidado no art. 7º, bem como a garantia de que as partes afetadas ou funcionários da empresa envolvidos não serão colocados em risco ao longo desse processo, considerando as disposições do Princípio Orientador 21.

Em paralelo, é fundamental que o PL faça menção e reconheça a existência de outras formas de engajamento das empresas na prestação de contas, em especial àquelas voltadas à sustentabilidade, como é o caso da *Global Reporting Initiative* (GRI)¹⁹ e sua potencial relação e diferenças com a obrigação de reportar em direitos humanos prevista no PL, por meio do relatório periódico semestral sobre direitos humanos. Nesse processo, para além do relatório, outras formas de comunicação também podem ser incentivadas, como preenchimentos de questionários, consultas e conversas informais junto às partes interessadas. Independentemente do formato, é importante que os relatos sejam públicos e acessíveis, além de considerarem todos os riscos e impactos adversos relacionados às atividades e operações da empresa, as medidas adotadas para prevenir riscos, mitigar impactos e remediar abusos a direitos, assim como indicadores capazes de aferir se as medidas adotadas foram adequadas e suficientes para endereçar o risco, impacto ou abuso.

(v) Remediação

Já, em relação ao Pilar III, o PL, em seu capítulo IV, dispõe sobre **mecanismos de prevenção, monitoramento e remediação**. Além disso, ao longo do texto, o Projeto de Lei apresenta diversos dispositivos que versam sobre questões afetas à reparação, incluindo previsões sobre flexibilização do ônus da prova, haja vista a hipossuficiência das pessoas detentoras de direitos (art. 11, I), garantia do acesso à justiça em igualdade de condições (art. 9º, I), a busca pela reparação integral em casos de abusos a direitos humanos cometidos por

¹⁹ A GRI é uma iniciativa multisectorial criada no final da década de 1990, com o objetivo de auxiliar as empresas a serem mais transparentes. Atualmente, o modelo de reporte GRI é utilizado pela grande maioria das empresas e vem se consolidando como um meio de comunicação público relevante voltado ao controle dos impactos negativos e positivos sobre o meio ambiente, sociedade e economia, por meio de indicadores socioambientais e econômicos específicos. Além disso, a partir do modelo G4 (2013), o GRI passou a incorporar os POs em suas diretrizes e a assumir os Princípios como referência para a análise dos impactos em direitos humanos (GLOBAL REPORTING INITIATIVE (GRI). Linking G4 and the UN Guiding Principles. 2015. Disponível em: https://www.comunicarseweb.com/sites/default/files/gri-ungp_linkagedoc.pdf .

empresas (art. 9º, II), entre outros. Tais previsões representam importantes avanços em matéria de garantia da remediação por abusos de direitos humanos no contexto dos negócios.

O Grupo de Trabalho da ONU sobre Empresas e Direitos Humanos, em seu relatório A/72/162, reconhece que há uma relação próxima entre os conceitos de acesso a uma remediação efetiva, o direito a uma remediação efetiva, o acesso à justiça e a responsabilidade corporativa.²⁰ Segundo o GT, o acesso à justiça é um conceito que representa a necessidade de garantia de acesso à uma remediação judicial que seja efetiva e, de forma mais ampla, à ideia de que a remediação deve buscar equacionar também questões de justiça que não podem ser endereçadas por meio de uma remediação individual.

Dessa forma, o Alto Comissariado recomenda que sejam adotadas previsões concretas a fim de reconhecer que abusos a direitos humanos por empresas afetam toda a coletividade. A título de exemplo, sugere-se a inclusão de previsões expressas que ampliem a legitimidade ativa para o ajuizamento de ações que busquem a responsabilização de empresas por abusos a direitos humanos, incluindo a legitimidade de organizações da sociedade civil e de representantes de detentores de direitos.

Da perspetiva das vítimas de abusos a direitos, para serem considerados efetivos, os remédios devem ser acessíveis, adequados e oportunos. Além disso, para além de reconhecer como um parâmetro a perspectiva da vítima, da pessoa atingida, recomenda-se a inclusão de uma previsão expressa mencionando a necessidade de os remédios serem capazes de reagir às perspetivas e expectativas dos detentores de direitos, considerando-se que nem sempre uma mesma solução será boa em todos os casos, devendo-se considerar um “buquê de remédios”, nos termos do mencionado relatório do GT.²¹ O relatório reconhece que a remediação por abusos a direitos humanos se presta a diversas finalidades. Ela busca retornar a pessoa atingida a uma situação de não violação a direitos, além de prevenir futuros abusos que poderiam ser cometidos por outras empresas. Nesse sentido, é importante que se garanta medidas de remediação individuais e coletivas de modo a fornecer uma resposta efetiva para a violação de direitos em todas as suas dimensões, incluindo pedidos de desculpas, medidas de restituição, reabilitação, compensações financeiras ou não, satisfação e garantias de não repetição.²²

²⁰ UNITED NATIONS (General Assembly). A/72/162. 2017. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N17/218/65/PDF/N1721865.pdf?OpenElement>.

²¹ UNITED NATIONS (General Assembly). A/72/162. 2017. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N17/218/65/PDF/N1721865.pdf?OpenElement>.

²² UNITED NATIONS (Office of the High Commissioner for Human Rights). Guiding Principles on Business and Human Rights. Implementing the United Nations “Protect, Respect and Remedy” Framework. 2011. Disponível em: https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_EN.pdf.

Segundo os Princípios Orientadores da ONU sobre Empresas e Direitos Humanos, o acesso à justiça e à remédios judiciais é central para a garantia do direito a uma remediação efetiva.²³ Porém, mecanismos não-judiciais, tanto estatais quanto não-estatais, desempenham um papel importante na identificação e resolução de questões de direitos humanos em um momento inicial, antes que escalem e se tornem abusos ou violações. Assim, os POs reconhecem a relevância e complementaridade entre essas formas de remediação, ressaltando que não devem existir barreiras para o acesso à justiça nos casos em que a remediação judicial é necessária (POs 25-29).

A respeito dos **mecanismos judiciais** de remediação, o PL estabelece previsões sobre flexibilização do ônus da prova, haja vista a hipossuficiência das pessoas detentoras de direitos (art. 11, I), além de reconhecer que as instituições do Sistema de Justiça são destinatárias da presente lei (art. 2º). Sugere-se, porém, a inclusão de dispositivos mais concretos a fim de garantir a efetividade da remediação judicial. Para isso, recomenda-se a consulta aos parâmetros contidos no relatório final da primeira etapa do projeto “Accountability and Remedy Project”,²⁴ do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH), intitulado “ARP I - reforçando a efetividade de mecanismos judiciais”.

Os parâmetros contidos no relatório constituem recomendações gerais para o aprimoramento de mecanismos judiciais de remediação, que devem ser adequados ao contexto de cada país pelos seus respectivos órgãos legislativos. Dentre os parâmetros contidos no documento, recomenda-se a adoção de medidas para reduzir os custos financeiros da litigância em face de empresas, a instituição e capacitação de instituições com competência para investigar casos de abusos a direitos humanos por empresas, a instituição de medidas de cooperação transnacional, entre outras. Além disso, recomenda-se que a legislação em matéria de responsabilização de empresas por abusos a direitos humanos seja suficientemente robusta e detalhada a fim de determinar de forma clara quais são as obrigações impostas às empresas.

A respeito de **mecanismos não-judiciais estatais**, por sua vez, o PL, em seu art. 15, estabelece que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios estabelecerão novos mecanismos ou utilizarão de mecanismos já existentes de denúncia extrajudiciais eficazes e apropriados para a recepção e o processamento, em âmbito administrativo, de violações de

²³ UNITED NATIONS (Office of the High Commissioner for Human Rights). Guiding Principles on Business and Human Rights. Implementing the United Nations “Protect, Respect and Remedy” Framework. 2011. Disponível em: https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_EN.pdf.

²⁴ O projeto “Accountability and Remedy Project” (ARP) até o momento possui quatro fases: (i) ARP I - reforçando a efetividade de mecanismos judiciais; (ii) ARP II - reforçando a efetividade de mecanismos não-judiciais estatais; (iii) ARP III - reforçando a efetividade de mecanismos não-judiciais e não-estatais; e (vi) ARP IV - reforçando a acessibilidade, disseminação e implementação dos achados do ARP. Todas as fases e relatórios desenvolvidos no bojo do ARP podem ser encontrados em: <<https://www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/OHCHRaccountabilityandremedyproject.aspx>>.

direitos humanos por empresas. No parágrafo primeiro do mesmo artigo, o PL estabelece que “de modo a garantir sua eficácia, os mecanismos previstos no *caput* deverão adotar os seguintes princípios: I – Legitimidade; II – Acessibilidade; III – Previsibilidade; IV – Equidade; V – Transparência; VI - Impessoalidade.”

Neste ponto, vê-se uma referência expressa a alguns dos critérios de efetividade inscritos no PO 31. Sugere-se, assim, inclusão dos demais critérios não mencionados, quais sejam (i) a compatibilidade com direitos e (ii) o aprendizado contínuo. Além disso, recomenda-se a elaboração de comandos mais específicos a fim de conferir mais concretude ao texto da lei. Para isso, recomenda-se a consulta do relatório final da segunda etapa do projeto “Accountability and Remedy Project”, intitulado “ARP II - reforçando a efetividade de mecanismos não-judiciais estatais”. O relatório detalha o conteúdo de cada um dos critérios do PO 31 quando aplicável a mecanismos não-judiciais estatais.

Por fim, nota-se que o PL foi silente a respeito de **mecanismos não-judiciais não-estatais**, tais como os mecanismos de remediação operados por empresas. Neste ponto, sugere-se a inclusão de disposições que versem também sobre a efetividade desse tipo de mecanismo de remediação a partir dos parâmetros contidos no relatório final da segunda etapa do projeto “Accountability and Remedy Project”, intitulado “ARP III - reforçando a efetividade de mecanismos não-judiciais e não-estatais”. Previsões sobre a cooperação e o engajamento estatal em mecanismos não-judiciais não-estatais, bem como o reconhecimento de que tais mecanismos não podem constituir um óbice ao acesso à justiça podem ser úteis.

O PL proposto, sem dúvida, representa um avanço no marco legal atual em relação à proteção de direitos humanos quando há abuso perpetrado por empresas, bem como à prevenção de impactos negativos advindos dos negócios. Considerando a bem-vinda oportunidade criada pelo PL para a discussão do tema, colocamo-nos à disposição para a cooperação que esta Casa considere necessária.