

Premissas para a construção de uma **Política Nacional de** **Direitos Humanos** **e Empresas**

Conectas Direitos Humanos

Diretora-executiva: **Camila Asano**

Diretor de litigância e incidência: **Gabriel Sampaio**

Diretora de fortalecimento do movimento de direitos humanos: **Júlia Neiva**

Diretor jurídico e financeiro: **Marcos Fuchs**

Coordenadora administrativa-financeira: **Fernanda Mito**

Coordenadora de enfrentamento à violência institucional: **Carolina Diniz**

Coordenador de comunicação e engajamento: **Morgana Damásio**

Coordenador de defesa dos direitos socioambientais: **João Godoy**

Conselho deliberativo: **Andre Degenszajn, Malak Poppovic, Marcelo Furtado, Oscar Vilhena, Renata Reis, Sueli Carneiro, Theo Dias** (presidente)

Conselho fiscal: **Cássio França, Emilio Martos, Heloisa Motok e Luigi Puntel**

Associados: **Anamaria Schindler, Andre Degenszajn, Denise Dora, Douglas Belchior, Emilio Martos, Flavia Regina de Souza, Hélio Menezes, Heloísa Motoki, Luigi Puntel, Malak Poppovic, Marcelo Furtado, Margarida Genevois, Oscar Vilhena, Renata Reis, Sueli Carneiro, Theo Dias**

Ficha Técnica

Pesquisa e texto: **Magnus Henry da Silva Marques**

Revisão: **Fernanda Drummond Pinheiro**

Projeto gráfico e diagramação: **Mariana Rodrigues**

Julho de 2026

www.conectas.org



1. Apresentação	05
2. O risco e as limitações de tratar o tema por decreto	09
3. Alguns dispositivos com redação confusa	12
4. Imprecisão sobre o funcionamento dos Planos Nacionais de Direitos Humanos e Empresas	15
5. Ausência de atribuição de papel ao Conselho Nacional de Direitos Humanos	18
6. Ausência de regulamentação da consulta prévia	20
7. Ausência de regulamentação do direito à assessoria técnica independente	22
8. Limitações na vinculação de incentivos públicos ao cumprimento de direitos humanos	24
9. Condicionamento de financiamentos públicos ao cumprimento de direitos humanos	26
10. Ausência de regulamentação da expropriação em casos de trabalho escravo	28
11. Ausência de regras específicas para empresas estatais	30
12. Ausência de mecanismos para garantia de direitos humanos em contratos públicos	32
13. Ampliação da participação de potenciais atingidos nos processos de licenciamento	35
14. Possível atribuição de competências às Agências Reguladoras	37
15. Agenda de igualdade salarial entre homens e mulheres	40
16. Legislação pertinente	42



1. Apresentação

O presente documento tem como objetivo analisar a minuta de Decreto que está em elaboração pelo Governo Federal que instituiria a Política Nacional de Direitos Humanos e Empresas. Para realizar essa análise, tomou-se como referência a minuta de julho de 2025, que é a mais recente disponibilizada pelo governo federal à sociedade civil, embora seja bastante provável que o governo já possua uma versão mais recente.

A minuta tem como objetivo contribuir para que o Brasil cumpra de maneira mais consistente suas obrigações internacionais em matéria de direitos humanos, especialmente aquelas relacionadas à regulação da atividade empresarial e à proteção de indivíduos e comunidades potencialmente atingidos. Ao estruturar um marco normativo mais robusto, o Estado brasileiro pode se alinhar a um movimento global de fortalecimento da responsabilização empresarial, que tem buscado superar abordagens exclusivamente voluntárias e avançar na consolidação de deveres jurídicos claros, mecanismos de devida diligência e instrumentos efetivos de reparação. Especificamente no contexto brasileiro, ela também servirá para suplantir as falhas existentes no Decreto nº 9.571, de 21 de novembro de 2018, instrumento normativo que instituiu as Diretrizes Nacionais sobre Empresas e Direitos Humanos.

A política apresentada em 2018 foi concebida em um contexto de baixa participação social e estruturou-se, sobretudo, a partir de uma lógica de adesão voluntária por parte dos agentes econômicos, o que limitou significativamente sua efetividade normativa e capacidade de indução de comportamentos empresariais compatíveis com a proteção dos direitos humanos. Justamente em razão dessas características, a sociedade civil apresentou diversas críticas ao documento, o que culminou com sua revogação. Embora

o Estado brasileiro conte com um arcabouço normativo robusto de proteção de Direitos Humanos, inclusive na atividade produtiva, tais normas encontram-se dispersas no ordenamento jurídico, sem uma sistematização que explicita as obrigações empresariais no campo dos direitos humanos. Sem a aprovação de uma política sobre esse tema, esse cenário irá permanecer inalterado. Por isso, a aprovação de uma nova política nacional apresenta-se como oportunidade para conferir maior coerência e visibilidade a esse conjunto normativo, consolidando diretrizes, clarificando responsabilidades e contribuindo para a articulação de mecanismos que orientem e exijam das empresas o efetivo cumprimento dessas obrigações.

É imprescindível que, na elaboração da nova Política Nacional de Direitos Humanos e Empresas, o Estado brasileiro leve em conta as falhas do processo de edição do decreto de 2018. O déficit de legitimidade do processo de elaboração da política e a ausência de pluralidade de contribuições foram fatores que contribuíram para o curto período de vigência do instrumento. Contudo, os vícios do Decreto de 2018 não se limitavam ao processo ou à forma de elaboração, mas também estavam presentes no mérito da política. O seu caráter voluntário para as empresas e a ausência de uma engenharia que lhe garantisse um caráter cogente macularam significativamente o instrumento. E esses problemas devem também jogar luzes para orientar o Estado brasileiro neste momento de rediscussão sobre o tema.

Dessa forma, o processo de elaboração de uma nova Política Nacional de Direitos Humanos e Empresas deve levar em conta que esse instrumento precisa prever uma governança pública ousada, orientada não apenas à promoção de boas práticas, mas à estruturação de mecanismos eficazes de prevenção de violações, mitigação de riscos e reparação integral de danos. Caso essa seja a premissa adotada, será possível o Brasil superar modelos meramente declaratórios ou programáticos, avançando em direção a um arranjo institucional capaz de produzir efeitos concretos sobre a atuação empresarial. Ressalta-se que o arcabouço normativo brasileiro de proteção a Direitos Humanos que justifica e fundamenta a edição de uma política como essa já prevê obrigações para as empresas. Portanto, o seu cumprimento não está na esfera da discricionariedade das empresas, tampouco do Estado brasileiro. Sendo assim, adotar um instrumento jurídico que preveja instrumentos para garantir a proteção a padrões mínimos de proteção a Direitos Humanos é o mais condizente com o ordenamento jurídico brasileiro.

Acrescenta-se que a legitimidade e a efetividade de uma política dessa natureza dependem, em larga medida, da amplitude e da qualidade dos processos participativos que a constituem. Por isso, é necessário que a minuta assegure a ampliação dos espaços de participação da sociedade civil, com especial atenção à inclusão de grupos e comunidades potencialmente atingidos por atividades empresariais. A participação qualificada desses sujeitos não deve ser tratada como etapa acessória, mas como elemento estruturante do processo normativo e da própria governança da política. Afinal, a criação de espaços de participação desses grupos deve vir acompanhada da atribuição de efetivo poder de influência e deliberação, e não se limitar a mecanismos meramente consultivos, de modo que suas contribuições sejam incorporadas de forma substantiva às decisões. Essa configuração fortalece o comprometimento social da política, na medida em que os próprios grupos participantes passam a atuar também como instâncias de acompanhamento e monitoramento de sua implementação, contribuindo para maior legitimidade, transparência e efetividade das medidas adotadas pelas empresas e pelo Estado.

Outro aspecto central refere-se à necessidade de que o instrumento normativo contribua para afastar o Brasil das estratégias de competitividade baseadas na redução de padrões sociais e ambientais. Para atender esse objetivo, a política deve afirmar parâmetros mínimos obrigatórios de conduta empresarial, de modo a evitar que a atração de investimentos ou a inserção em cadeias globais de valor se dê em detrimento da proteção de direitos fundamentais.

Ademais, é fundamental ressaltar que os compromissos assumidos pelo Brasil (entre os quais se destacam os Princípios Orientadores das Nações Unidas sobre Empresas e Direitos Humanos) não vinculam apenas a União, mas todo o Estado brasileiro. Isso significa que todas as esferas de governo, no âmbito de suas competências, estão igualmente obrigadas a estruturar mecanismos normativos, institucionais e administrativos voltados à prevenção de violações, à responsabilização de agentes econômicos e à reparação de danos. A internalização desses compromissos demanda, portanto, uma atuação coordenada, capaz de alcançar os diversos níveis federativos onde, em última instância, as políticas públicas se concretizam.

A efetividade de uma política nacional dessa natureza depende da construção de um compromisso interfederativo orientado pelos parâmetros do federalismo cooperativo. A experiência brasileira demonstra que políticas públicas mais exitosas (como o Sistema

Único de Saúde) são justamente aquelas que articulam diretrizes nacionais com execução descentralizada, apoiada por mecanismos de coordenação, financiamento e pactuação entre os entes federativos. A proteção de direitos humanos nas atividades empresariais exige arranjo semelhante, no qual União, estados e municípios atuem de forma coordenada, compartilhando responsabilidades e desenvolvendo instrumentos compatíveis com suas realidades locais, sem perder de vista os parâmetros nacionais.

É preciso considerar que o modelo federativo brasileiro assegura ampla autonomia política, administrativa e normativa aos entes subnacionais. Essa característica, embora essencial à organização do Estado, implica que a mera instituição de uma política nacional é insuficiente para garantir sua implementação efetiva em todo o território nacional. Soma-se a isso o imperativo constitucional de conformar a ordem econômica à valorização do trabalho humano e à livre iniciativa, com o objetivo de assegurar a todos uma existência digna, conforme os ditames da justiça social. Trata-se de um mandamento que se impõe a todo o Estado brasileiro, em todas as suas esferas. Por essas razões, é indispensável que estados e municípios se engajem ativamente na elaboração de políticas próprias de direitos humanos e empresas, alinhadas às diretrizes nacionais e dotadas de mecanismos de implementação, sob pena de se comprometer a eficácia do arranjo normativo proposto. Sendo assim, para é recomendável que, os parâmetros que serão sugeridos nos tópicos a seguir, também sirvam de orientação para que estados e municípios, com as adaptações necessárias, elaborem suas próprias políticas sobre Direitos Humanos e empresas.

Por fim, embora seja fundamental que a política nacional se alinhe aos Princípios Orientadores das Nações Unidas sobre Empresas e Direitos Humanos, é igualmente necessário enfrentar uma de suas principais limitações: a excessiva dependência de mecanismos voluntários de adesão por parte das empresas. A superação dessa fragilidade não se esgota na supressão de terminologias associadas à voluntariedade, mas exige a criação de instrumentos jurídicos e institucionais que assegurem a natureza cogente das obrigações estabelecidas, com previsão de mecanismos de monitoramento, responsabilização e sanção em caso de descumprimento.

A partir dessas premissas, passamos a analisar a minuta de julho de 2025 do decreto que instituiria a Política Nacional de Direitos Humanos e Empresas.

2. O risco e as limitações de tratar o tema por decreto

Em que pese o ordenamento jurídico brasileiro já dispor de um arcabouço normativo amplamente garantista no que se refere à proteção de direitos humanos (com destaque para previsões constitucionais, garantias trabalhistas e instrumentos específicos de enfrentamento a violações graves), a opção por disciplinar a matéria exclusivamente por meio de decreto revela limitações estruturais de transposição difícil. Em termos ideais, a instituição de uma Política Nacional de Direitos Humanos e Empresas deveria ser precedida da elaboração de um projeto de lei capaz de uniformizar e consolidar instrumentos que, atualmente, encontram-se previstos de forma fragmentada e, em muitos casos, restritos a setores específicos.

Um exemplo ilustrativo diz respeito à garantia de contratação de assessoria técnica independente para pessoas e comunidades atingidas por violações de direitos humanos nos processos de reparação. Em que pese tal previsão estar expressamente assegurada em legislações setoriais (como a Política Nacional de Direitos das Populações Atingidas por Barragens), não há, até o momento, uma previsão geral aplicável a todos os setores econômicos. Ainda que a prática venha sendo incorporada em diversos processos judiciais (especialmente em acordos judiciais após a ocorrência da violação), inclusive anteriormente à positivação legal em determinados contextos, a ausência de uma previsão normativa que abarque a totalidade dos setores econômicos compromete a segurança jurídica e a isonomia na proteção dos atingidos, mantendo a efetividade desse direito dependente de interpretações principiológicas e de arranjos casuísticos.

Esse exemplo ilustrativo da previsão das assessorias independentes apontam para o fato que a consolidação, em nível legal, de garantias hoje dispersas no ordenamento con-

tribuiria significativamente para conferir maior densidade normativa e estabilidade a uma política nacional. Um decreto presidencial, por sua natureza infralegal, tende a operar com menor grau de autonomia para inovar no ordenamento jurídico, o que limita sua capacidade de instituir direitos e obrigações de forma ampla e uniforme, especialmente quando não há respaldo legal prévio suficientemente claro.

Além disso, a via do decreto impõe restrições quanto ao tipo de instrumentos regulatórios que podem ser mobilizados. Em particular, há limitações evidentes para a previsão de sanções de natureza penal, bem como para a disciplina mais abrangente da atuação de instituições integrantes do sistema de justiça, cuja organização e competências são, em regra, objeto de reserva legal. Ainda que o decreto possa estabelecer diretrizes, mecanismos administrativos e outras formas de responsabilização, sua capacidade de estruturar um regime sancionatório com maior poder de constrangimento às práticas potencialmente violadoras é reduzida.

Outro ponto que merece destaque refere-se à perda de oportunidade institucional decorrente da ausência de um debate legislativo mais amplo. A elaboração de um projeto de lei permitiria, por exemplo, avaliar a possibilidade de integração entre a política de direitos humanos e empresas e o sistema brasileiro de defesa da concorrência. A violação de direitos humanos pode, em determinadas circunstâncias, operar como instrumento de vantagem competitiva indevida, distorcendo o ambiente concorrencial. Nesse sentido, seria razoável cogitar a atribuição de competências específicas a órgãos de defesa da concorrência para coibir práticas empresariais que, ao reduzir custos por meio da violação de direitos, comprometem não apenas a dignidade humana, mas também a própria dinâmica concorrencial. Tal tipo de inovação institucional, contudo, dificilmente poderia ser implementada de forma adequada por meio de decreto.

A instituição dessa política por meio de instrumento infralegal também acarreta um adicional: a facilidade de sua modificação ou revogação em contextos de alternância de governo. Trata-se de risco concreto, e não meramente hipotético. No ciclo governamental anterior (2019–2022), verificou-se a adoção reiterada de medidas de extinção ou reestruturação de políticas, órgãos e instâncias voltadas à garantia de direitos e à participação social que não criados expressamente em lei¹. Esse precedente evidencia que a opção pela via infralegal pode

1 Como pode ser verificado na notícia a seguir: <https://confetam.org.br/noticias/decreto-de-bolsonaro-extingue-conselhos-de-participacao-e-controle-social-7d41#:~:text=Decreto%20de%20Bolsonaro%20extingue%20conselhos%20de%20participa%C3%A7%C3%A3o%20e%20controle%20social%20%2D%20CONFETAM>

acentuar a vulnerabilidade institucional da política. Ademais, a minuta propõe a criação de um comitê de acompanhamento igualmente por ato infralegal, com previsão de composição paritária entre governo e sociedade civil. Entretanto, a fixação dessa paridade apenas por decreto fragiliza a própria garantia, na medida em que pode ser alterada com a mesma facilidade, comprometendo a estabilidade e a credibilidade tanto da governança participativa proposta como da própria eficácia da política. Não seria inédito no cenário brasileiro que a composição de instâncias desse tipo fosse alterada a ponto de esvaziá-la. A título de exemplo, a Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos (CEMDP), no ciclo de governo anterior, chegou a ter seus trabalhos esvaziados com a mera substituição de seus membros — ainda que a sua composição fosse estabelecida em lei, sem a previsão de mandato, a sua composição foi facilmente distorcida.

De toda forma, também é relevante reconhecermos o contexto político-institucional no qual a minuta está sendo elaborada. Considerando a atual composição e as agendas predominantes no Congresso Nacional, a tramitação de um projeto de lei sobre o tema pode não apenas enfrentar obstáculos, como também abrir espaço para retrocessos normativos. Movimentos recentes do parlamento em direção à flexibilização de mecanismos de proteção (como no caso do licenciamento ambiental) indicam que a via legislativa, apesar de parecer a que, em tese, permitiria maior capacidade de inovação e garantiria mais segurança jurídica, não é, necessariamente, a mais segura em termos de preservação e avanço de direitos.

Esse contexto impõe uma cautela adicional na formulação de propostas de aprimoramento da minuta. A depender do conteúdo normativo adotado, especialmente se o cumprimento dos limites constitucionalmente atribuídos ao poder regulamentar não for claro, é provável que atores contrários à regulação mais incisiva da atividade empresarial suscitem questionamentos quanto à legalidade do decreto. Ademais, considerando a atual configuração do Congresso Nacional, não se pode descartar a possibilidade de utilização do instrumento do decreto legislativo para sustar seus efeitos, nos termos do art. 49, V, da Constituição Federal. Trata-se, portanto, de um risco concreto que deve ser considerado na calibração das sugestões de alteração, de modo a equilibrar ambição regulatória e viabilidade política.

3. Alguns dispositivos com redação confusa

A análise da minuta evidencia a existência de dispositivos cuja redação, embora não comprometa necessariamente o mérito da política proposta, apresenta problemas de clareza, organização e precisão terminológica que podem dificultar sua interpretação e aplicação. Trata-se de um aspecto que merece atenção, sobretudo em um instrumento que pretende orientar a atuação de múltiplos atores e que se propõe a estabelecer parâmetros operacionais para a prevenção e reparação de violações de direitos humanos.

Um exemplo ilustrativo é o art. 6º, cuja redação se mostra, em certa medida, desorganizada quanto à forma de referência aos instrumentos legais que fundamentam as obrigações ali previstas. De fato, a menção aos instrumentos legais deixa a minuta mais robusta. Contudo, ainda que seja possível compreender a racionalidade política à opção de citar os dispositivos — notadamente a tentativa de reduzir o risco de questionamentos jurídicos mediante a incorporação de fundamentos normativos já existentes —, o resultado é um dispositivo que carece de clareza. A ausência de indicação mais precisa de como cada norma é mobilizada dificulta a compreensão do alcance das obrigações estabelecidas e compromete sensivelmente a capacidade do dispositivo atingir o objetivo pretendido com o uso da citação aos instrumentos legais. Sem mencionar como cada instrumento mobilizado para justificar essas obrigações listadas foram efetivamente usadas, a capacidade de essa estratégia para evitar questionamentos jurídicos e para mitigar as resistências à política acaba sendo esvaziada.

Uma alternativa de aprimoramento seria explicitar, em cada inciso, os marcos legais correspondentes, de modo a tornar mais transparente a base normativa de cada comando

e como efetivamente cada instrumento foi utilizado. Por exemplo, no inciso que trata da implementação de políticas empresariais de enfrentamento a violências no ambiente de trabalho, seria possível indicar expressamente os diplomas legais pertinentes (utilizando a expressão “nos termos da CLT”), conferindo maior densidade e rastreabilidade jurídica ao dispositivo. E, mais importante, deixando claro como o dispositivo citado está sendo usado na minuta. Não obstante, importa registrar que se trata de um ajuste de técnica legislativa, sem impacto substancial sobre o conteúdo material da política, razão pela qual sua eventual revisão não se configura como elemento central para a efetividade da minuta.

Outro ponto que merece atenção diz respeito à ausência de um dispositivo sistemático de definições, bem como à utilização, ao longo do texto, de conceitos técnicos sem delimitação precisa. Nos termos do art. 11 do Decreto nº 12.002, de 2 de abril de 2024, a redação de atos normativos deve privilegiar a clareza, mediante o uso de linguagem acessível, admitindo-se o emprego de terminologia técnica quando necessário. É verdade que não existe nenhuma exigência formal de inclusão de um glossário normativo. No entanto, sua adoção é recomendável em instrumentos que operam com categorias especializadas, como é o caso da agenda de direitos humanos e empresas. A ausência de definições pode gerar ambiguidades interpretativas, especialmente quando os conceitos empregados não possuem um sentido unívoco no uso corrente ou que são conhecidos apenas por especialistas no tema.

Ademais, a inclusão de um artigo específico dedicado à definição de conceitos-chave contribuiria não apenas para a melhoria da técnica legislativa, mas também para o fortalecimento do conteúdo normativo da política. Determinadas expressões (como “devida diligência em direitos humanos”) possuem densidade conceitual própria e podem implicar diferentes níveis de obrigação a depender da definição adotada. Uma formulação com maior capacidade de gerar menos dúvidas e de dar um caráter cogente ao instrumento poderia caracterizar a devida diligência como um processo estruturado, composto por etapas obrigatórias como identificação de riscos, integração às práticas empresariais, monitoramento contínuo e comunicação de resultados. Ao explicitar esse conteúdo, a norma deixa de ser meramente orientativa e passa a induzir comportamentos mais concretos por parte dos destinatários.

Adicionalmente, identificam-se imprecisões no uso de determinadas categorias, o que pode comprometer a coerência interna do texto. É o caso, por exemplo, da aparente confusão entre os conceitos de “cadeia produtiva” e “cadeia de valor”, que, embora

relacionados, não são equivalentes. A utilização indistinta desses termos pode gerar incertezas quanto ao alcance das obrigações atribuídas às empresas, especialmente no que se refere à extensão de sua responsabilidade sobre fornecedores, parceiros comerciais e demais atores vinculados às suas atividades. A uniformização conceitual, portanto, mostra-se essencial para assegurar maior previsibilidade e efetividade na implementação da política. Essa imprecisão torna-se mais evidente no inciso II do art. 3º, no qual a minuta associa tais conceitos às subsidiárias da empresa. Ainda que seja adequado que obrigações de respeito aos direitos humanos se estendam às subsidiárias, o conceito de cadeia de valor e de cadeia produtiva abrange um conjunto mais amplo de atores, incluindo fornecedores, distribuidores e parceiros comerciais que não necessariamente se encontram sob controle societário direto da empresa. Essa associação indevida pode restringir o alcance das obrigações pretendidas pela política.

No mesmo sentido, observa-se certa inconsistência na definição dos sujeitos protegidos pela norma. Em alguns trechos, o texto assegura direitos a pessoas “atingidas” por violações de direitos humanos, enquanto, em outros, faz referência a indivíduos ou grupos “potencialmente atingidos”. Essa oscilação pode gerar interpretações restritivas quanto ao escopo de proteção. Em uma política orientada à prevenção, é fundamental que a norma assegure de forma inequívoca direitos também àqueles que possam vir a ser atingidos, ainda que a violação não tenha se concretizado. A uniformização dessa redação contribuiria para alinhar o texto à lógica preventiva que orienta os marcos internacionais sobre o tema.

4. Imprecisão sobre o funcionamento dos Planos Nacionais de Direitos Humanos e Empresas

Um dos pontos mais críticos identificados na minuta diz respeito à imprecisão na disciplina dos chamados Planos Nacionais de Direitos Humanos e Empresas, previstos no §3º do art. 1º. Na forma como desenhado pelo Ministério, esses instrumentos se transformariam no principal instrumento operacional da política proposta, mas cuja regulamentação se mostra insuficiente no texto analisado. Não estão claramente definidos seu objetivo, seu conteúdo mínimo, os procedimentos para sua elaboração, tampouco os atores responsáveis por sua construção e implementação. Diante dessa lacuna, a regulamentação mais detalhada desses planos configura-se como a principal necessidade de aprimoramento da minuta, sob pena de esvaziamento da política.

Aparentemente, a opção por estruturar a política a partir da elaboração posterior desses planos (com adesão por setores econômicos) decorre de uma estratégia de postergação de conflitos regulatórios mais sensíveis, bem como de contornar limitações jurídicas próprias de um decreto. Ainda que essa escolha possa ter racionalidade política, o fato é que a minuta estabelece pouquíssimas diretrizes sobre como esses planos deverão funcionar. Não há previsão de prazos para sua elaboração, definição de conteúdo mínimo, diretrizes procedimentais, nem indicação clara sobre os processos participativos que devem orientá-los. Caso essa estratégia seja mantida, é indispensável que o decreto estabeleça parâmetros mínimos que orientem sua implementação e reduzam margens excessivas de discricionariedade futura. Considerando que a política está sendo debatida no último ano do governo, não é a decisão mais estratégica deixar esse grau de incerteza, especialmente quando se considera o his-

tórico recente de que a mudança de governo permitiu surgir um abrupto descompromisso com a agenda de efetivação de Direitos Humanos.

Uma possibilidade de aprimoramento seria estruturar os planos a partir de uma abordagem setorial. Nesse modelo, cada plano teria como objetivo identificar os principais riscos de violação de direitos humanos associados a determinado setor econômico e estabelecer medidas específicas a serem adotadas pelas empresas para mitigar tais riscos e assegurar um patamar mínimo de proteção. Essa abordagem permitiria maior aderência às especificidades de cada atividade econômica, além de facilitar a definição de obrigações proporcionais aos riscos identificados.

Para conferir maior efetividade a essa estratégia, seria recomendável que a minuta previsse, em um rol meramente exemplificativo, uma lista de setores prioritários para a elaboração desses planos (como mineração, energia, barragens, datacenters, entre outros). A explicitação desses setores funcionaria como orientação para a Administração Pública, especialmente em cenários de transição de governo, além de sinalizar quais atividades apresentam maior potencial de impacto sobre direitos humanos e, portanto, demandam atenção regulatória prioritária.

Outro elemento essencial diz respeito à definição de regras procedimentais para a elaboração dos planos. A minuta, tal como apresentada, não estabelece qualquer diretriz sobre esse processo, o que representa uma fragilidade. É fundamental que o decreto assegure o caráter participativo da construção desses instrumentos, prevendo a inclusão de atores da sociedade civil (em especial organizações de direitos humanos e representantes de comunidades potencialmente atingidas). Além de reforçar a legitimidade democrática dos planos, tal previsão contribui para dificultar eventuais tentativas de esvaziamento participativo em contextos políticos futuros. Ademais, seria recomendável a adoção de mecanismos de descentralização do processo, permitindo a realização de etapas territoriais de consulta e deliberação, de modo a contemplar a diversidade regional dos impactos empresariais no país.

Nesse ponto, embora haja propostas no sentido de envolver diretamente estados e municípios na elaboração dos planos, é necessário ponderar os desafios políticos e institucionais dessa estratégia. A imposição, por decreto federal, de atribuições a entes subnacionais pode gerar resistências e entraves operacionais, especialmente em contextos locais menos favoráveis à agenda de direitos humanos. Uma alterna-

tiva mais viável seria adotar um modelo semelhante ao de processos participativos nacionais já consolidados, nos quais há etapas descentralizadas e participação de atores locais, mas com coordenação centralizada no âmbito do governo federal (como a construção das conferências nacionais temáticas).

Além disso, é imprescindível que o decreto estabeleça prazos para a elaboração dos planos, ao menos para os setores considerados prioritários. A ausência de qualquer delimitação temporal pode resultar em inércia administrativa e comprometer a efetividade da política como um todo.

Por fim, mesmo que a estratégia governamental seja postergar a definição de obrigações mais específicas para o momento da elaboração dos planos, é recomendável que o decreto preveja um conteúdo mínimo a ser necessariamente contemplado nesses instrumentos. Entre os elementos que poderiam compor esse núcleo mínimo, destacam-se: mecanismos não estatais de denúncia de violações; diretrizes sobre assessoria técnica independente em processos de reparação; obrigação de cooperação das empresas com investigações e apurações; deveres de mapeamento e mitigação de riscos; previsão de compensação por riscos inerentes à atividade; procedimentos para concessão de auxílio emergencial em caso de violações; vedação a práticas antissindicais; e reconhecimento do papel das entidades sindicais como instâncias de controle social da atividade empresarial.

5. Ausência de atribuição de papel ao Conselho Nacional de Direitos Humanos

A minuta analisada também deixa de contemplar o papel do Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH) no arranjo institucional da política proposta. Trata-se de uma lacuna que precisa ser superada, considerando que o CNDH já ocupa posição central no sistema brasileiro de proteção de direitos humanos e possui, inclusive, competência legal para fiscalizar a política nacional de direitos humanos. A ausência de qualquer atribuição específica a esse órgão na minuta de julho de 2025 representa, portanto, uma desconexão com a estrutura institucional já existente, além de uma perda de oportunidade de fortalecer a governança da política.

É compreensível que, no desenho de uma política voltada especificamente à interface entre direitos humanos e atividade empresarial, se busque a criação ou mobilização de instâncias que contemplem atores não tradicionalmente presentes no CNDH, como representantes de áreas governamentais ligadas ao desenvolvimento econômico (como o fez a minuta no art. 10). No entanto, essa necessidade não justifica a completa exclusão de um órgão que já detém expertise, legitimidade e previsão legal para atuar na matéria. Ao contrário, uma solução mais adequada seria a articulação entre o CNDH e eventuais novas instâncias, aproveitando as competências já estabelecidas e evitando sobreposição ou fragmentação institucional.

Nesse sentido, a minuta poderia avançar ao atribuir ao CNDH funções específicas no âmbito da política, especialmente no que se refere ao monitoramento e à fiscalização de sua implementação. Importa destacar que o Conselho já dispõe, por força de sua lei de criação, de instrumentos relevantes que poderiam ser mobilizados nesse

contexto, como a competência para recomendar a não concessão de verbas, auxílios ou subvenções a entidades responsáveis por violações de direitos humanos. A previsão, no decreto, de que o CNDH poderá exercer essa atribuição também em relação a violações da política ou dos planos dela decorrentes contribuiria para conferir maior efetividade e caráter cogente ao instrumento, ainda que no âmbito de sanções indiretas.

Além da função fiscalizatória, o CNDH poderia desempenhar um papel como instância auxiliar na elaboração e revisão dos Planos Nacionais de Direitos Humanos e Empresas. Sua participação nesse processo contribuiria para qualificar o debate, assegurar a incorporação de perspectivas da sociedade civil e reforçar a legitimidade das decisões adotadas. Trata-se de uma forma de integrar capacidades institucionais já consolidadas ao novo arranjo proposto, evitando a necessidade de criação de estruturas paralelas com funções semelhantes.

Por fim, há uma dimensão estratégica que reforça a conveniência de atribuir protagonismo ao CNDH. Considerando a ausência de consenso político duradouro em torno da agenda de direitos humanos no âmbito do Poder Executivo, estruturas criadas exclusivamente por decreto tendem a ser mais vulneráveis a alterações ou extinções em mudanças de governo (como já abordado em tópico anterior). O CNDH, por sua vez, possui sua composição e competências definidas em lei, o que lhe confere maior estabilidade institucional. Tendo esse desafio próprio da conjuntura política como preocupação, pode ser mais adequado atribuir a esse órgão (total ou parcialmente) funções de monitoramento e coordenação da política, em vez de concentrar tais atribuições em instâncias criadas por ato infralegal. Essa opção contribuiria para aumentar a estabilidade da política ao longo do tempo, reduzindo riscos de descon-tinuidade ou esvaziamento institucional.

6. Ausência de regulamentação da consulta prévia

A minuta também é silente quanto à regulamentação da consulta livre, prévia e informada, instrumento central para a proteção de direitos de povos indígenas e comunidades tradicionais potencialmente atingidos por atividades empresariais. Embora se reconheça que a disciplina mais abrangente desse procedimento idealmente devesse ser estabelecida por meio de lei (conferindo maior segurança jurídica e estabilidade normativa), o fato é que a consulta já integra o ordenamento jurídico brasileiro, inclusive por força do Decreto nº 10.088/2019, que internaliza compromissos internacionais assumidos pelo país. Desse modo, a elaboração de uma Política Nacional de Direitos Humanos e Empresas representa uma oportunidade que poderia ser usada para avançar na regulamentação prática desse direito, garantindo algum grau de segurança jurídica sobre a forma de realização dessas consultas e um maior grau de efetividade a essa obrigação assumida pelo Brasil no cenário internacional.

A minuta, tal como apresentada, faz menção à necessidade de realização de consultas, mas o faz de maneira genérica, sem estabelecer parâmetros operacionais mínimos capazes de orientar sua implementação. Essa abordagem reduz o potencial normativo do dispositivo e mantém o cenário atual de incerteza quanto à forma, ao momento e às condições em que a consulta deve ocorrer. A ausência de diretrizes mais precisas pode resultar tanto em sua aplicação insuficiente quanto em disputas interpretativas que fragilizam sua efetividade.

Uma possibilidade concreta de aprimoramento seria a incorporação de elementos que reconheçam e fortaleçam instrumentos como os protocolos autônomos de consulta. Esses documentos, elaborados pelas próprias comunidades, estabelecem regras, tempos, formas

de deliberação e instâncias representativas para a realização de consultas em seus territórios. A previsão normativa de que tais protocolos devem ser observados nos processos de consulta contribuiria significativamente para assegurar o respeito à autodeterminação desses grupos e para conferir maior previsibilidade aos procedimentos.

Além disso, seria recomendável que a política estabelecesse diretrizes mínimas quanto à elaboração de planos de consulta, especialmente em empreendimentos ou atividades com potencial significativo de impacto. Tais planos poderiam detalhar aspectos como cronograma, metodologias de participação, mecanismos de transparência e formas de incorporação das contribuições das comunidades atingidas. A definição reduziria riscos jurídicos para as próprias empresas, ao tornar mais claro o que se espera de sua conduta.

De toda forma, ainda que essa regulamentação tenha o potencial de tornar a política mais robusta, é necessário reconhecer que o aprofundamento da regulamentação da consulta prévia em um decreto dessa natureza pode ampliar resistências políticas ao instrumento como um todo. Trata-se de um tema sensível, frequentemente objeto de controvérsias entre diferentes setores econômicos e institucionais. Assim, a eventual inclusão de dispositivos capazes de regulamentar a consulta deve ser calibrada de modo a equilibrar a necessidade de avanço normativo com a viabilidade política de aprovação e manutenção do decreto.

Ainda assim, a ausência de regulamentação mais detalhada configura uma perda de oportunidade digna de nota. Ao deixar de estabelecer parâmetros mínimos para a aplicação da consulta prévia, a minuta deixa de fortalecer um instrumento fundamental para a prevenção de conflitos, a proteção de direitos e a qualificação dos processos decisórios envolvendo atividades empresariais. O fortalecimento desse mecanismo, mesmo que em nível infralegal, contribuiria para maior coerência entre os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil e sua implementação concreta no plano interno.

7. Ausência de regulamentação do direito à assessoria técnica independente

A minuta também deixa de aproveitar uma oportunidade ao deixar de avançar na regulamentação do direito à assessoria técnica independente, especialmente no contexto de processos de reparação por violações de direitos humanos decorrentes de atividades empresariais. Atualmente, esse direito já encontra previsão normativa em legislações setoriais (notadamente na legislação sobre barragens) e vem sendo progressivamente incorporado à prática institucional em grandes casos de reparação. No entanto, sua aplicação permanece restrita e desigual, sem uma diretriz geral que assegure sua incidência transversal em diferentes setores econômicos.

A ausência de regulamentação mínima na política proposta contribui para a manutenção desse cenário fragmentado. Um dos aspectos centrais que poderia ser abordado diz respeito à garantia de que a escolha da assessoria técnica independente seja efetivamente realizada pelos atingidos. Trata-se de elemento essencial para assegurar a autonomia, a confiança e a legitimidade do processo de reparação, evitando conflitos de interesse e garantindo que o suporte técnico esteja alinhado às necessidades das comunidades atingidas. Sem essa previsão explícita, há risco de captura do processo por atores institucionais ou econômicos, o que pode comprometer sua finalidade protetiva.

Outro ponto que poderia ser objeto de regulamentação refere-se à estrutura de gestão dessas assessorias. A experiência recente em processos de reparação de grande escala (como no caso dos desastres sócio-ambientais no Rio Doce) indica a possibilidade de atribuição de competências a instituições públicas para apoiar a organização e o funcionamento dessas estruturas. Por isso, seria pertinente avaliar a atribuição de algum

papel à Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (ANATER), especialmente na coordenação, credenciamento ou supervisão das assessorias técnicas, contribuindo para maior padronização, transparência e qualidade dos serviços prestados.

Ademais, a minuta poderia solucionar uma questão sensível, mas recorrente, relacionada ao uso da assessoria técnica independente em processos negociais. Em alguns contextos, a disponibilização desse instrumento tem sido invocada como argumento para afastar a condição de hipossuficiência dos atingidos, especialmente na celebração de acordos extrajudiciais. Tal interpretação, contudo, é problemática, pois desconsidera as assimetrias estruturais que marcam esses processos, mesmo quando há suporte técnico disponível. Nesse sentido, seria importante explicitar que a garantia de assessoria técnica independente não pode ser utilizada como fundamento para presumir a plena capacidade negocial dos atingidos ou para limitar a revisão judicial de acordos firmados.

8. Limitações na vinculação de incentivos públicos ao cumprimento de direitos humanos

A minuta também revela baixa capacidade de articular a Política Nacional de Direitos Humanos e Empresas com os instrumentos públicos de incentivo econômico, como subsídios, benefícios fiscais e outras formas de apoio estatal. Embora o texto mencione a intenção de estimular que tais instrumentos considerem a política, a formulação adotada é pouco incisiva e não estabelece mecanismos concretos de condicionamento do acesso a recursos públicos ao respeito a direitos humanos. Trata-se de uma limitação que diminui a capacidade de a Política criar obrigações, sobretudo considerando o potencial indutor que políticas de incentivo possuem sobre o comportamento empresarial.

É certo que a forma de instituição desses benefícios (em geral por meio de lei) impõe limites à atuação de um decreto no sentido de criar restrições diretas ao seu acesso. Ainda assim, há espaço para o estabelecimento de mecanismos indiretos que fortaleçam a coerência entre a política de direitos humanos e a atuação estatal no campo econômico. Nesse sentido, a minuta poderia avançar ao prever um procedimento institucional claro para os casos de violação da política.

Uma possibilidade seria estabelecer que a instância responsável pelo monitoramento da política (como o comitê gestor previsto na minuta), ao identificar situações de descumprimento, deva encaminhar comunicação formal ao Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH). A partir dessa provocação, o CNDH poderia exercer competência já prevista em sua legislação de regência, avaliando a conveniência de recomendar a não concessão de auxílios, subvenções ou outros benefícios públicos à entidade envolvida. Essa articulação permitiria operacionalizar, no âmbito da política,

instrumentos já existentes, conferindo maior efetividade ao sistema sem necessidade de inovação legislativa.

Além disso, tal arranjo poderia contribuir para a consolidação de práticas semelhantes às aquelas já adotadas em outras agendas, como no combate ao trabalho em condições análogas à escravidão, em que mecanismos de transparência e restrição indireta de acesso a benefícios públicos (a exemplo da chamada “lista suja”) têm desempenhado papel exitoso na indução de condutas empresariais. A incorporação de lógica semelhante no âmbito da política de direitos humanos e empresas ampliaria sua capacidade de produzir efeitos concretos sobre o comportamento dos agentes econômicos.

Outra medida possível, ainda no âmbito das competências do Poder Executivo, seria a previsão de diretrizes para a elaboração de propostas legislativas que instituíam novos incentivos fiscais ou econômicos. O decreto poderia estabelecer que tais propostas incluam dispositivos condicionando o acesso aos benefícios à inexistência de recomendações do CNDH pela não concessão de subvenções, quando motivadas por violações à política de direitos humanos e empresas. Apesar de tal previsão não ter efeito imediato sobre legislações já existentes, contribuiria para alinhar futuras iniciativas governamentais a esse paradigma, promovendo maior coerência entre políticas públicas.

9. Condicionamento de financiamentos públicos ao cumprimento de direitos humanos

A minuta também poderia avançar na regulamentação da relação entre a Política Nacional de Direitos Humanos e Empresas e os mecanismos de financiamento público, especialmente aqueles operados por empresas públicas e sociedades de economia mista. Considerando o papel estratégico dessas instituições (incluindo bancos públicos de fomento) na indução de comportamentos econômicos, a ausência de diretrizes mais claras sobre o condicionamento do acesso a crédito e apoio financeiro ao respeito a direitos humanos configura uma lacuna que merece ser resolvida nas propostas de alterações à minuta de julho de 2025.

Há fundamento jurídico para o estabelecimento de parâmetros dessa natureza, notadamente na Lei nº 13.303/2016, que disciplina o regime jurídico das empresas estatais e permite a incorporação de critérios de governança, responsabilidade socioambiental e gestão de riscos em suas operações. Sendo assim, a minuta poderia prever que a concessão de crédito, financiamento, apoio financeiro ou subvenção econômica por essas entidades esteja condicionada ao cumprimento, pelas empresas beneficiárias, de padrões mínimos de proteção aos direitos humanos, observados parâmetros da Política em discussão. Tal previsão contribuiria para alinhar a atuação de fomento do Estado brasileiro com os objetivos da política e com os fundamentos da Ordem Econômica, tal como previstos na Constituição Federal.

Ainda seria possível estabelecer que, no âmbito dos programas de financiamento instituídos por essas entidades, seja vedada a participação de empresas que tenham sido formalmente identificadas pelo CNDH como não aptas ao recebimento de apoio

estatal, em razão de envolvimento em violações graves de direitos humanos. Essa articulação permitiria integrar instrumentos já existentes no sistema de proteção de direitos humanos à política de financiamento público, ampliando sua efetividade sem necessidade de criação de novos mecanismos sancionatórios autônomos.

Porém, é importante reconhecer que a adoção de medidas dessa natureza pode ampliar a resistência política à aprovação da política como um todo. Além disso, por se tratar de matéria que tangencia a criação de condicionantes ao acesso a benefícios econômicos (com possível natureza sancionatória), sua previsão por meio de decreto pode ser objeto de questionamento jurídico, especialmente na ausência de previsão legal explícita. Em um cenário de tramitação legislativa, tais disposições tenderiam a encontrar maior respaldo formal. De toda forma, no mínimo essa disposição poderia ser incluída como uma exigência de análise de risco na avaliação das propostas elegíveis à política de fomento.

10. Ausência de regulamentação da expropriação em casos de trabalho escravo

A minuta também perde a oportunidade de regulamentação de um instrumento constitucional importante para efetivação de Direitos Humanos: a expropriação de propriedades nas quais se verifique a exploração de trabalho em condições análogas à escravidão, prevista no art. 243 da Constituição Federal. Trata-se de norma de aplicação direta, que não depende, em tese, de regulamentação legal para produzir efeitos, mas que, na prática, permanece mal utilizada justamente em razão da ausência de um procedimento administrativo claramente definido para sua implementação.

A instituição de uma Política Nacional de Direitos Humanos e Empresas poderia servir como espaço adequado para disciplinar aspectos procedimentais necessários à operacionalização dessa medida. A regulamentação por meio de decreto poderia, por exemplo, estabelecer etapas claras para a identificação da ocorrência de trabalho escravo, a instauração de processo administrativo, a produção de provas, a garantia de contraditório e ampla defesa, bem como os procedimentos para destinação das propriedades expropriadas, conforme previsto na própria Constituição. Ainda que não se trate de inovação no ordenamento jurídico, mas de detalhamento de norma já existente, tal iniciativa teria impacto significativo na efetividade de um dos instrumentos de responsabilização por uma grave violação de direitos humanos como o emprego de trabalho em condições análogas à escravidão.

Por outro lado, é necessário reconhecer que a inclusão de dispositivo com esse conteúdo pode ampliar consideravelmente a resistência política à aprovação da política. A expropriação é medida de alta sensibilidade o que tende a mobilizar oposição por parte

de alguns setores econômicos. Além disso, embora haja fundamento consistente para a regulamentação por decreto, não é difícil antecipar que eventuais críticos possam suscitar questionamentos quanto à sua legalidade, argumentando pela necessidade de lei formal para disciplinar a matéria.

Sendo assim, a decisão de incluir ou não esse tipo de previsão deve considerar o equilíbrio entre potencial transformador e viabilidade político-jurídica. Ainda assim, do ponto de vista técnico, a ausência de regulamentação de um comando constitucional dessa natureza representa uma lacuna importante que dificulta a proteção de direitos. Sua incorporação à política poderia contribuir para fortalecer o sistema de responsabilização por violações graves e reafirmar o compromisso do Estado brasileiro com a erradicação do trabalho escravo. E é absolutamente defensável que a determinação constitucional de expropriação dessas propriedades é norma de aplicação direta cuja regulamentação por meio de lei é desnecessária, bastando o estabelecimento de procedimento administrativo, por meio infralegal, para que, com o trânsito em julgado de sentença que reconheça o emprego de trabalho em condições análogas à escravidão, o órgão competente movimente a estrutura do Estado para aplicar essa pena secundária prevista na Constituição.

11. Ausência de regras específicas para empresas estatais

A minuta também não explora de forma adequada o potencial regulatório existente em relação às empresas públicas e sociedades de economia mista, que ocupam posição estratégica na economia brasileira e estão submetidas a regime jurídico próprio. Considerando a existência do Decreto nº 8.945, de 27 de dezembro de 2016 (que regulamenta a Lei nº 13.303/2016 — Lei das Estatais), há espaço normativo para incorporar, especialmente em seu Capítulo III (que trata da função social da empresa estatal), diretrizes mais específicas relacionadas ao dever de respeito e promoção dos direitos humanos por essas entidades.

A inclusão de regras dessa natureza teria, de imediato, efeito vinculante sobre as empresas estatais, mas também poderia desempenhar função indutora mais ampla. Ao estabelecer padrões mais detalhados para esse conjunto de empresas, o Estado criaria uma referência normativa que poderia orientar a elaboração dos Planos Nacionais de Direitos Humanos e Empresas, contribuindo para a definição de parâmetros mínimos aplicáveis, ainda que de forma progressiva, ao setor privado em geral.

Sendo assim, seria possível incorporar, no âmbito da regulamentação das estatais, obrigações típicas de devida diligência em direitos humanos, conferindo-lhes maior concretude. Entre as medidas que poderiam ser consideradas, destaca-se a previsão de obrigatoriedade de participação de especialistas em direitos humanos em operações de alto impacto ou em comitês de assessoramento aos conselhos de administração, o que contribuiria para qualificar os processos decisórios e antecipar riscos.

A minuta poderia estabelecer que metas relacionadas a direitos humanos sejam monitoradas pelos mesmos sistemas de governança, sustentabilidade ou auditoria independen-

te que acompanham o desempenho econômico-financeiro das empresas. Essa integração contribuiria para evitar o tratamento periférico da agenda de direitos humanos, incorporando-a de forma estruturante à gestão corporativa.

Outro ponto que mereceria atenção em uma proposta de modificação da minuta seria a explicitação do dever de cooperação ativa das empresas estatais com mecanismos de denúncia, investigação e reparação de violações de direitos humanos. Poderia ser previsto, de forma expressa, o dever de não obstrução de processos judiciais ou administrativos, bem como a obrigação de fornecimento de informações e documentos necessários à apuração de responsabilidades.

Por fim, a exigência de transparência poderia ser fortalecida por meio da obrigatoriedade de publicação periódica de relatórios específicos, como um Relatório Anual de Impacto em Direitos Humanos. Esse instrumento permitiria não apenas a prestação de contas à sociedade, mas também a criação de base empírica para o monitoramento e a avaliação das políticas implementadas, além de incentivar a padronização de métricas e indicadores.

12. Ausência de mecanismos para garantia de direitos humanos em contratos públicos

A minuta também não explora de forma suficiente o potencial dos contratos administrativos como instrumento de promoção e proteção de direitos humanos. Considerando o volume e a capilaridade das contratações públicas no Brasil, o Estado dispõe de relevante capacidade indutora para exigir padrões mínimos de conduta das empresas contratadas. Embora o ordenamento jurídico já preveja, de forma geral, a obrigatoriedade de cumprimento da legislação vigente (inclusive exigindo que entre as cláusulas obrigatórias estejam a obrigatoriedade de cumprimento de normas trabalhistas e de direitos humanos) há espaço para o decreto avançar nesse tema.

Esse tipo de aprimoramento, é importante reconhecer, pode aumentar a complexidade do processo de elaboração e aprovação do decreto, inclusive pela necessidade de articulação com órgãos responsáveis pela política de gestão e inovação administrativa (MGI). Ainda assim, trata-se de uma dimensão estratégica da política, na medida em que permite ao Estado não apenas exigir conformidade formal, mas estruturar mecanismos concretos de prevenção de violações no âmbito de suas próprias relações contratuais.

Um exemplo que merece atenção da atividade administrativa refere-se aos contratos de prestação de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra (terceirização), nos quais é recorrente o risco de inadimplemento de obrigações trabalhistas por parte das empresas contratadas. O regime vigente já prevê algumas salvaguardas importantes, como a retenção de valores em conta vinculada para cobertura de encargos trabalhistas e a possibilidade de pagamento direto dessas obrigações pela Administração Pública em situações excepcionais. No entanto, tais mecanismos poderiam ser aperfeiçoados.

No caso do pagamento direto, por exemplo, a prática administrativa atual (influenciada por interpretações jurídicas restritivas) condiciona sua utilização, em geral, à rescisão contratual. Essa limitação reduz a capacidade de resposta do Estado diante de situações urgentes, especialmente considerando o caráter alimentar dos salários. O decreto poderia explicitar que o pagamento direto pode ocorrer antes da extinção do contrato, desde que caracterizado o inadimplemento e garantido o contraditório, ao mesmo tempo em que se preserva a excepcionalidade da medida mediante previsão de consequências mais gravosas em casos de reiterado descumprimento.

Ainda nesse contexto, a operacionalização do pagamento direto poderia ser aprimorada ao flexibilizar os meios de comprovação do inadimplemento. Atualmente, a verificação costuma depender da ausência de documentação apresentada pela empresa, o que pode retardar a atuação estatal, dado o descompasso entre os prazos de pagamento de salários e de apresentação de documentos. A previsão de que a Administração Pública possa tomar conhecimento da irregularidade por outros meios (como denúncias de trabalhadores ou comunicações sindicais) contribuiria para maior celeridade e efetividade na proteção de direitos.

Outro eixo de aprimoramento diz respeito à ampliação do papel das entidades sindicais na fiscalização contratual. Embora já existam previsões pontuais de comunicação com sindicatos, sua participação permanece limitada. O decreto poderia incentivar uma interação maior entre os fiscais de contrato e as entidades representativas dos trabalhadores, reconhecendo estas últimas como atores relevantes na identificação de riscos e violações, especialmente em contratos intensivos em mão de obra.

Ainda no mesmo caminho, a minuta poderia avançar na integração da agenda de direitos humanos aos instrumentos de gestão de riscos previstos na legislação de contratações públicas. A Lei nº 14.133/2021 já exige a inclusão de matriz de riscos nos contratos administrativos, assim como a Lei nº 13.303/2016 o faz no âmbito das estatais. Nesse sentido, o decreto poderia prever expressamente que tais matrizes incluam a identificação de riscos de violação de direitos humanos, bem como as medidas necessárias para sua mitigação. Em contratos nos quais tais riscos sejam identificados, seria recomendável atribuir a um dos fiscais (em especial o fiscal técnico) a responsabilidade específica de monitorar a implementação dessas medidas, reforçando a integração entre gestão contratual e proteção de direitos.

Também seria possível incluir como critério para outorga de concessão, permissão e autorização de serviços públicos (entre eles, o de empreendimentos de energia elétrica) a adoção de mecanismos de devida diligência e plano de mitigação de impactos sociais. Nos negócios que se formalizam por meio de contrato, também seria recomendável exigir entre as cláusulas obrigação de respeitar direitos de comunidades atingidas; implementar canais de denúncia; reparar danos socioambientais. Inclusive para que, nas futuras outorgas, concessões ou permissões, a violação a Direitos Humanos possa ser considerada como inadimplemento contratual.

13. Ampliação da participação de potenciais atingidos nos processos de licenciamento

Aminuta também não explora plenamente o potencial dos processos de licenciamento como instrumento de prevenção de violações de direitos humanos. Embora tradicionalmente associado à proteção do meio ambiente, o licenciamento exerce papel central na mitigação de riscos sociais e na regulação de atividades com elevado potencial de impacto sobre comunidades e trabalhadores. Na forma que esse instrumento é usado pelo Estado brasileiro, ele tem o potencial de se transformar em espaço para participação popular e para criar mecanismos de prevenção de violação de direitos.

O modelo atualmente vigente já contempla algumas formas de participação da sociedade civil, sobretudo nas etapas iniciais do processo, como audiências públicas e consultas. No entanto, essa participação tende a se concentrar na fase de análise prévia dos empreendimentos, sendo significativamente reduzida no momento posterior, de acompanhamento do cumprimento das condicionantes impostas nas licenças. É justamente nessa etapa que se materializam muitos dos impactos e riscos associados às atividades licenciadas, o que evidencia a necessidade de fortalecimento dos mecanismos de controle social contínuo.

Por isso, o decreto poderia avançar ao prever diretrizes que ampliem a participação de grupos potencialmente atingidos no monitoramento das condicionantes estabelecidas no licenciamento. Tal medida contribuiria para aumentar a transparência, qualificar a fiscalização e permitir a identificação mais célere de descumprimentos ou efeitos não previstos. A inclusão de comunidades atingidas nesse processo também reforça o caráter preventivo da política, ao possibilitar ajustes contínuos na execução das atividades licenciadas.

Além disso, seria recomendável ampliar a participação de entidades representativas de trabalhadores, como sindicatos, especialmente em setores com elevado risco de exploração do trabalho. Esses atores podem desempenhar papel na identificação de condições de trabalho inadequadas, além de o empoderamento dessas instituições contribuir para um maior grau de mobilização da sociedade civil que pode contribuir para maiores incentivos à cultura dos Direitos Humanos.

A previsão de mecanismos participativos mais estruturados no acompanhamento das condicionantes não exigiria, necessariamente, alterações profundas no modelo de licenciamento, mas sim a explicitação de diretrizes que orientem sua implementação de forma mais inclusiva. Ainda que a regulamentação detalhada desse processo envolva competências de diferentes órgãos e entes federativos, o decreto poderia estabelecer parâmetros gerais capazes de induzir boas práticas e reforçar a centralidade da participação social.

14. Possível atribuição de competências às Agências Reguladoras

A minuta também poderia explorar o papel das agências reguladoras na implementação da Política Nacional de Direitos Humanos e Empresas. Considerando que tais entidades exercem funções relevantes de regulação, fiscalização e normatização em setores econômicos estratégicos, há espaço para avaliar a atribuição de uma competência subsidiária para o monitoramento do cumprimento da política e dos planos setoriais dela decorrentes, no âmbito de suas respectivas áreas de atuação.

A incorporação dessas atribuições deve, contudo, ser analisada com cautela, em razão de riscos conhecidos de captura regulatória, especialmente em setores com forte concentração econômica e elevada influência dos agentes regulados. Ainda assim, mesmo reconhecendo essas limitações, a mobilização das agências pode representar um ganho institucional, na medida em que essas entidades já dispõem de expertise técnica, capilaridade e instrumentos de acompanhamento contínuo das atividades empresariais sob sua jurisdição.

Para além da função de monitoramento, a minuta poderia avançar ao estabelecer diretrizes voltadas à incorporação da dimensão de direitos humanos nos instrumentos regulatórios já utilizados pelas agências. Um exemplo importante é a Análise de Impacto Regulatório (AIR) — regulado pelo Decreto nº 10.411/2020 —, que poderia passar a incluir, de forma expressa, a avaliação de impactos sobre direitos humanos como uma de suas dimensões obrigatórias (o que é ligeiramente previsto na alínea c do inciso II do art. 2º do decreto 10.411/2020). Tal medida contribuiria para antecipar riscos, qualificar o processo decisório e alinhar a regulação setorial aos objetivos mais amplos da política nacional.

O decreto poderia reforçar a necessidade de ampliação dos mecanismos participativos no âmbito das agências reguladoras, prevendo a inclusão, entre os atores a serem ouvidos em consultas e audiências públicas, de representantes de grupos potencialmente atingidos por violações de direitos humanos nos setores regulados. Essa medida contribuiria para reduzir assimetrias informacionais, ampliar a pluralidade de perspectivas consideradas nos processos decisórios e fortalecer a legitimidade das decisões regulatórias.

Outra medida possível seria incorporar ao decreto atribuições às agências reguladoras que já vêm sendo, na prática, demandadas por órgãos de controle e defesa de direitos (como o MPF), especialmente no que se refere à proteção do direito de propriedade e à regularidade fundiária em grandes empreendimentos. A expansão recente de setores como o de energias renováveis tem evidenciado um conjunto de violações recorrentes (como contratos abusivos, ausência de transparência, desrespeito à consulta prévia e irregularidades na aquisição ou arrendamento de terras) que atingem diretamente comunidades rurais, povos tradicionais e pequenos proprietários. Por isso, torna-se necessário que a política nacional incorpore, de forma mais explícita, a preocupação com a proteção do território e com a função social da propriedade, não apenas como princípio, mas como obrigação com capacidade de ser executada.

O decreto poderia internalizar, como diretriz normativa, obrigações similares às recomendadas pelo Ministério Público Federal, atribuindo às agências reguladoras, ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) e a outros órgãos competentes o dever de atuar de forma coordenada na fiscalização fundiária dos empreendimentos². Isso incluiria, por exemplo, a exigência de verificação prévia da regularidade dos contratos de arrendamento e aquisição de terras, a checagem do cumprimento das normas aplicáveis a empresas com participação de capital estrangeiro e a obrigatoriedade de apresentação de documentação fundiária adequada como condição para concessão de autorizações ou licenças.

Além disso, poderia ser previsto que as agências reguladoras adotem salvaguardas mínimas nos processos de outorga e acompanhamento de empreendimentos, incorporando parâmetros de justiça contratual, transparência e proteção de grupos

2 Como pode ser verificado no link a seguir: <https://www.mpf.mp.br/o-mpf/unidades/pr-pb/noticias/mpf-aponta-nulidade-de-contratos-fundiarios-em-projetos-de-energia-renovavel>

vulneráveis. Isso incluiria a vedação a cláusulas abusivas, a exigência de clareza e acessibilidade das informações contratuais, a garantia de mecanismos de revisão periódica e a proibição de transferência indevida de riscos às comunidades atingidas. Tais diretrizes contribuiriam para reduzir assimetrias de poder nas negociações e para evitar a consolidação de práticas que, embora formalmente contratuais, resultam em violações substantivas de direitos.

Por fim, a incorporação dessas diretrizes ao decreto contribuiria para enfrentar fenômenos já identificados na literatura e na prática institucional, como a chamada “grilagem verde”, caracterizada pela apropriação irregular de terras sob o pretexto de expansão de empreendimentos sustentáveis. Ao atribuir responsabilidades claras às agências reguladoras, ao Incra e a outros órgãos envolvidos, a política nacional poderia fortalecer a governança territorial, reduzir riscos de judicialização e assegurar que a transição econômica ocorra em bases juridicamente seguras e socialmente justas.

15. Agenda de igualdade salarial entre homens e mulheres

A minuta também poderia avançar ao incorporar, de forma mais explícita, a agenda de igualdade salarial entre homens e mulheres como dimensão relevante da Política Nacional de Direitos Humanos e Empresas. Trata-se de tema que foi regulado de forma mais incisiva com a promulgação da Lei nº 14.611, de 3 de julho de 2023, que estabelece a obrigatoriedade de igualdade salarial e de critérios remuneratórios entre mulheres e homens, além de prever mecanismos como a divulgação de Relatórios de Transparência Salarial e de Critérios Remuneratórios. Ainda que tais obrigações já tenham sido regulamentadas por decreto presidencial, sua ausência na política em análise representa uma lacuna do ponto de vista da coerência normativa e da articulação entre instrumentos já existentes. É verdade que a legislação é até citada entre os instrumentos que justificam as obrigatoriedades das empresas, mas sem grandes sinalizações sobre como esse instrumento seria usado na Política em questão.

A inclusão desse tema na política não exigiria, necessariamente, a criação de novas obrigações, mas funcionaria como importante sinalização institucional acerca da centralidade da igualdade de gênero no campo dos direitos humanos e empresas. Ao reconhecer expressamente essa agenda, com sinalizações mais claras sobre a necessidade de respeitar os deveres de transparência criados na Lei e no decreto mencionados acima, a minuta de decreto contribuiria para consolidar a igualdade salarial como parâmetro relevante de avaliação da conduta empresarial.

Uma possibilidade concreta de inclusão na minuta seria a previsão da igualdade salarial como um dos conteúdos mínimos a serem abordados nos Planos Nacionais de

Direitos Humanos e Empresas. Tal diretriz permitiria que, no âmbito setorial, fossem identificadas desigualdades específicas, definidos indicadores de monitoramento e estabelecidas medidas voltadas à sua superação, em diálogo com as particularidades de cada atividade econômica.

16. Legislação pertinente

Instrumento normativo	Ementa	Como pode ser útil
Lei 14.611, de 3 de julho de 2023	Dispõe sobre a igualdade salarial e de critérios remuneratórios entre mulheres e homens; e altera a Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943.	A Lei até é mencionada entre os diplomas legais que fundamentam os dispositivos das responsabilidades das empresas, mas a citação não se desdobra em obrigações para a empresa. A Lei criou obrigações para garantir a igualdade salarial. Ela já foi regulada por meio de um Decreto (nº 11.795/2023). As previsões nos dois instrumentos podem ajudar a dar um conteúdo mínimo para os planos nacionais que seriam assinados pelas empresas.
Lei nº 12.986, de 02 de julho de 2014	Transforma o Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana em Conselho Nacional dos Direitos Humanos - CNDH; revoga as Leis nºs 4.319, de 16 de março de 1964, e 5.763, de 15 de dezembro de 1971; e dá outras providências.	Atribuir uma função ao CNDH na política e criar um mecanismo de submissão de eventual violação para apreciação do Conselho.
Decreto nº 10.088, de 05 de novembro de 2019	Consolida atos normativos editados pelo Poder Executivo Federal que dispõem sobre a promulgação de convenções e recomendações da Organização Internacional do Trabalho - OIT ratificadas pela República Federativa do Brasil.	Trata-se do documento que prevê o direito à consulta prévia. É esse instrumento que pode ser usado para fundamentar eventual regulamentação.

Instrumento normativo	Ementa	Como pode ser útil
Lei 14.755, 15 de dezembro de 2023	Institui a Política Nacional de Direitos das Populações Atingidas por Barragens (PNAB); discrimina os direitos das Populações Atingidas por Barragens (PAB); prevê o Programa de Direitos das Populações Atingidas por Barragens (PDPAB); estabelece regras de responsabilidade social do empreendedor; e revoga dispositivos da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei n° 5.452, de 1º de maio de 1943.	Trata-se do instrumento normativo que garante direitos para atingidos por barragens e garante o direito à assessoria técnica independente. O instrumento pode ser útil para prever: a necessidade de se reconhecer que a atividade cria riscos elevados à direitos (e, por isso, deve ser uma das áreas cuja política nacional de DH e empresas deve ser elaborada com prioridade); garantir e regular minimamente o direito à assessoria técnica independente. O instrumento já é mencionado pela minuta, mas sem utilizá-lo para criar obrigações específicas.
Decreto-Lei n° 5.452, de 1º de maio de 1943	Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho.	O uso é óbvio: exigir que seja criado um ambiente de trabalho que garanta direitos e empodere os sindicatos como responsáveis pelo controle externo da atividade.
Lei 13.303, de 30 de junho de 2016	Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.	Trata-se da lei das estatais (lei já mencionada na minuta, mas com nenhuma obrigação específica criada a partir dela). Um dos dispositivos regulamenta a função social das estatais. Podemos tanto fazer alterações no decreto regulamentador (Decreto n° 8.945, de 27 de dezembro de 2016) — prevenindo obrigações de respeito a DH e um mecanismo que execute o dever de devida diligência —, como podemos incluir certas diretrizes na minuta com o objetivo de regulamentar a função social das estatais prevista na Lei.

Instrumento normativo	Ementa	Como pode ser útil
Decreto nº 9.507, de 21 de setembro de 2018	Dispõe sobre a execução indireta, mediante contratação, de serviços da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União.	Esse Decreto é o que precisa ser alterado se optarmos por ampliar os deveres da administração pública na garantia dos salários de terceirizados e para ampliar o dever da Administração Pública de fiscalizar a garantia de direitos das empresas que executam o serviço da terceirização.
Decreto nº 8.945, de 27 de dezembro de 2016	Regulamenta, no âmbito da União, a Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, que dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios	Já mencionado acima ao tratar sobre o uso da lei das estatais.
Lei nº 15.177, de 23 de julho de 2025	Estabelece a obrigatoriedade de reserva mínima de participação de mulheres em conselhos de administração das sociedades empresárias que especifica; e altera a Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976 (Lei das Sociedades Anônimas), e a Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016 (Lei de Responsabilidade das Estatais).	A lei cria uma política de ampliação de mulheres nas direções das estatais (prevendo cota para mulheres nos conselhos de administração e um plano a ser elaborado pelas empresas estatais para aumentar a proporção de mulheres contratadas em cargos mais altos da hierarquia). A norma pode ser usada para estabelecer algumas diretrizes para ações afirmativas para mulheres em estatais.

Instrumento normativo	Ementa	Como pode ser útil
Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990	Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências.	O instrumento já é mencionado na minuta, mas com pouca consequência prática. Entendo que o microssistema consumerista pode ser útil especialmente pela noção presente no código de que uma vítima de um serviço ou produto com vício deva ser considerado consumidor (e que, por isso, goza de uma série de garantias previstas no instrumento legal). O instrumento também pode ser útil como fundamento para tratar atingidos por violações como hipossuficientes; exigência de que os planos prevejam que os contratos firmados no setor incluam cláusulas contratuais que exijam respeito a direitos humanos ao longo da cadeia (boa-fé); mecanismos de inversão do ônus da prova (ao menos em processos administrativos) e obrigações de transparência.
Lei 9.433, de 8 de janeiro de 1997	Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989.	A Lei regulamenta o sistema de proteção dos recursos hídricos. Não é diretamente relacionada a DH, contudo, prevê, por exemplo, que é uma diretriz da PNRH a adequação da gestão de recursos hídricos às diversidades físicas, bióticas, demográficas, econômicas, sociais e culturais das diversas regiões do País. Um dispositivo como esse pode ser útil para exigir um padrão de atuação de empresas que não impeça, por exemplo, a subsistência de comunidades pesqueiras. O instrumento também exige que haja participação da sociedade civil na gestão desses recursos, o que também pode servir de fundamento para prever a ampliação a participação popular na fiscalização das atividades empresariais que tenham impacto sobre a água.

Instrumento normativo	Ementa	Como pode ser útil
Lei nº 15.190, de 08 de agosto de 2025	Dispõe sobre o licenciamento ambiental; regulamenta o inciso IV do § 1º do art. 225 da Constituição Federal; altera as Leis nºs 9.605, de 12 de fevereiro de 1998 (Lei dos Crimes Ambientais), 9.985, de 18 de julho de 2000, e 6.938, de 31 de agosto de 1981; revoga dispositivos das Leis nºs 7.661, de 16 de maio de 1988, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; e dá outras providências.	Embora a legislação aprovada tenha sido uma tentativa do Congresso de esvaziar o instrumento do licenciamento ambiental, o fato é que ele passou a ser regulado por essa Lei. Regras procedimentais para participação da sociedade civil no monitoramento do cumprimento de condicionantes precisam usá-la como fundamento.
Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981	Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências.	O licenciamento ambiental é previsto nesse instrumento. Além disso, há algumas noções bastante usadas nos processos de reparação (como o princípio do violador-pagador) que está previsto neste instrumento. É importante usá-lo como referência especialmente para os mecanismos de reparação.
Lei 14.133, de 1º de abril de 2021	Lei de Licitações e Contratos Administrativos.	Importante fundamento para exigir padrões de proteção de DH em licitações e contratações públicas. Além disso, é um fundamento para ser usado para atribuir ao fiscal do contrato a verificação do cumprimento das medidas para mitigar riscos de violações de DH.
Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019	Dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras, altera a Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, a Lei	Trata-se da Lei que regula a atuação das Agências Reguladoras. Poderíamos atribuir uma competência subsidiária às Agências Reguladoras dos setores que sejam reguladas por elas a função de monitorar o cumprimento da

Instrumento normativo	Ementa	Como pode ser útil
	nº 9.472, de 16 de julho de 1997, a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, a Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999, a Lei nº 9.961, de 28 de janeiro de 2000, a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, a Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, a Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, a Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, a Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, e a Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001.	política (e dos planos). Claro que é preciso verificarmos a conveniência de fazê-lo, considerando o alto risco de captura das Agências Reguladoras por setores do mercado. Mas, de toda forma, a norma também seria importante para sugerir que as Agências, na Análise de Impacto Regulatório, incluíssem o impacto sobre DH como uma das dimensões desses instrumentos. Além de incluir entre os que precisam ser ouvidos nos mecanismos de participação das Agências os possíveis atingidos por violações do setor.
Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995.	Estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências.	O uso possível é indireto especialmente do capítulo sobre serviço de energia elétrica. O instrumento pode ser útil para prever: a necessidade de se reconhecer que a atividade relacionada a energia elétrica — um dos serviços regulados textualmente por esta lei — cria riscos elevados à direitos (e, por isso, deve ser uma das áreas cuja política nacional de DH e empresas deve ser elaborada com prioridade). Além disso, seria possível exigir a adoção de mecanismos de devida diligência e plano de mitigação de impactos sociais para novas outorgas. Outra possibilidade seria atender à recomendação do MPF no sentido de atribuir às agências reguladoras que cumpram a função de garantir salvaguardas mínimas nos processos de outorga e acompanhamento de empreendimentos, incorporando parâmetros de justiça contratual, transparência e proteção de grupos vulneráveis.

