

**PROTOCOLO DE ATUAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS PARA
DEFENSORAS (ES) PÚBLICAS (OS) EM PROJETOS DE GRANDES
IMPACTOS**

**ESTE PROTOCOLO CONTÉM
ORIENTAÇÕES E REGRAS A SEREM
UTILIZADAS PELAS (OS) DEFENSORAS
(ES) PÚBLICAS (OS) ESTADUAIS, DO
DISTRITO FEDERAL EM CASO DE
VERIFICAÇÃO DE SITUAÇÕES QUE
ENVOLVAM PROJETOS DE GRANDES
IMPACTOS**

*Aprovado na I Reunião Ordinária da
Comissão de Direitos Humanos do Condege,
realizada no dia 29 de março de 2019 na
cidade de Campo Grande –MS, sob a
presidência da Defensora Pública do Estado
do Acre Rivana Ricarte*

Comissão de Direitos Humanos do CONDEGE

Março de 2019

APRESENTAÇÃO¹

Projetos que podem impactar negativamente e violar direitos humanos envolvem a crescente necessidade de se estabelecer controles institucionais. Entre os afetados, estão, principalmente, povos indígenas, quilombolas, demais comunidades tradicionais, populações em assentamentos precários e sem título de posse ou propriedade, bem como outros grupos vulneráveis, além dos impactos sobre o meio ambiente e outros bens da vida.

Além de danos causados por obras financiadas por grandes empresas, sejam elas públicas ou privadas, os bancos de fomento também têm responsabilidade ao financiarem tais projetos, bem como o Estado, responsável pela fiscalização. Assim, aumenta-se a necessidade de estabelecer parâmetros para o respeito aos direitos humanos em todas as etapas dos projetos, desde o seu planejamento até sua execução, observando-se a corresponsabilidade dos agentes financiadores, bem como de conhecer as práticas de controle e responsabilidade já existentes em algumas agências de fomento.

A utilidade econômica não deve ser o único parâmetro a balizar projetos de obras e empreendimentos. Deve-se garantir a todos os cidadãos um lugar adequado para morar, trabalhar e viver com dignidade, indicando-se previamente ações e medidas para que a função

¹ O presente texto foi elaborado a partir do “Protocolo Básico sobre a Observância de Direitos Humanos por Bancos de Fomento/Agências Financiadoras de Grandes Projetos” do Núcleo Especializado de Cidadania e Direitos Humanos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, redigido pelos Defensores Públicos Rafael Lessa Vieira de Sá Menezes, Davi Quintanilha Failde de Azevedo e Jairo Salvador de Souza. Para elaboração do presente Protocolo, o referido texto contou com pesquisa da estagiária Bruna Sueko, graduanda da Universidade de São Paulo, e contou com colaboração da Pesquisadora Voluntária Mariana Parente de Souza Corrêa. Pós- Graduanda em Gestão Ambiental e Sustentabilidade pela Universidade Federal de São Carlos. Pós - Graduanda em Direito Público pela Pontifícia Universidade Católica do Estado de Minas Gerais. Tecnóloga em Gestão Pública pelo Instituto Federal do Estado do Pará. Advogada. Por fim, a proposta de um protocolo nacional foi submetida à Comissão de Direitos Humanos do Condege pelo Defensor Davi Quintanilha Failde de Azevedo (DPE-SP) na da 1º Reunião da Comissão de Direitos Humanos do CONDEGE de 2018, realizada em 28/06/2018 na Defensoria do Estado do Amazonas e aprovada. Foi deliberado que o texto também seria construído em conjunto com os Defensores Jean Carlos Nunes Pereira (DP-MA) e Vitor Carvalho (DPE-RO). Na 2º Reunião da Comissão de 2018, no dia 19/10/2018 na Defensoria do Estado do Maranhão, foi apresentada a primeira minuta, o qual contou com contribuições de defensores(as) de diversos estados. O texto final foi debatido na 1ª Reunião Ordinária de 2019, ocorrida em 09/03/2019 na Defensoria do Estado do Mato Grosso do Sul, foi aprovado o texto final e a abertura de sugestões de Defensores (as) que atuaram em casos envolvendo Projetos de Grandes Impactos. De modo que o texto final conta com valiosas contribuições e revisão das Defensoras: Mariana Andrade Sobral (DP-ES); Andreia Macedo Barreto (DP-PA) e Carolina Morishita Mota Ferreira (DP-MG).

social da cidade e a função social rural sejam integralmente cumpridas, conforme disposto no art. 170 da Constituição Federal, especialmente por esta eleger como fundamento da Ordem Econômica no Brasil a valorização do trabalho humano e como objetivo a garantia a todos de uma existência digna, conforme os ditames da justiça social.

As recentes tragédias de Mariana (2015) e Brumadinho (2019) exemplificam a gravidade do problema que grandes projetos mal planejados e sem a devida manutenção podem causar. O desastre de Mariana, causado pelo rompimento da Barragem do Fundão (com rejeitos de minérios de ferro), provocou a destruição do meio-ambiente, contaminação do rio, do solo e um saldo de 19 mortos e 362 famílias desabrigadas. Já a tragédia em Brumadinho foi a maior catástrofe ambiental da história do Brasil, destruindo parte dos prédios da mineradora, casas, estradas e pontes, causando, além da poluição ambiental, 186 mortes, sendo que 122 pessoas seguem desaparecidas (conforme levantamento de março/2019).

A globalização econômica exige a observância de uma ética global e de parâmetros mínimos de direitos humanos, inclusive em relação a empresas e bancos que devem respeitar tais padrões internacionalmente reconhecidos em suas atividades e operações. Sem o financiamento internacional não haveria viabilidade de muitos dos grandes projetos. Entretanto, existe uma relação de causalidade entre o financiamento e eventuais violações de direitos humanos. Por conseguinte, o crescimento e o desenvolvimento econômico devem observar conjuntamente os direitos humanos das minorias e o bem-estar de toda a população, direitos já consolidados na Carta Internacional de Direitos Humanos, nas Convenções Fundamentais da Organização Internacional do Trabalho e em outros instrumentos normativos internacionais, bem como na Constituição Federal e outras legislações nacionais. Em suma, o princípio do desenvolvimento sustentável deve abranger os aspectos ambientais, econômicos e sociais, de modo que o respeito aos direitos humanos seja o patamar de conduta mínimo esperado da atuação de empresas e agências de fomento.

Em razão desse cenário apresentado, em todas as etapas de grandes obras ou empreendimentos devem ser assegurados: o desenvolvimento urbano, o financiamento da cidade, a democratização da gestão, a regularização fundiária, a inclusão dos moradores em áreas com serviços e infraestrutura, a preservação do patrimônio cultural e ambiental, o direito à moradia, à infraestrutura, aos equipamentos urbanos e espaços públicos e à mobilidade urbana, entre outros. Além disso, empresas devem se responsabilizar por cidades e assentamentos humanos

inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis. Ainda, devem assegurar a gestão participativa de todo e qualquer impacto gerado.

Faz-se necessário, desse modo, que empresas e agências de fomento adotem mecanismos de prevenção e, controle de riscos e mitigação de impactos em direitos humanos, empreendendo todos os esforços a seu alcance para garantir que direitos não sejam violados e que impactos sociais sejam minimizados, considerando-se: alteração no quadro demográfico; fragmentação de bairros, localidades e relações comunitárias; desapropriação de moradias e de estabelecimentos comerciais e industriais; risco de destruição dos sítios arqueológicos; interferência na qualidade dos recursos hídricos; emissão de ruídos, poeiras e gases; supressão da vegetação nativa; e alteração na qualidade de vida da população.

No caso dessas garantias não serem cumpridas e danos sejam causados, os cidadãos ou grupos sociais podem buscar o Poder Público Municipal ou o Poder Judiciário, além do Ministério Público e Defensorias Públicas que deverão atuar para garantir a participação da sociedade civil, bem como na garantia dos interesses coletivos.

Dentre os recursos viáveis em caso de violação de direitos humanos por empresas destacam-se os instrumentos judiciais (os civis e os penais), os inquéritos civis, o Termo de Ajustamento de Conduta, as Comissões Parlamentares de Inquérito, além dos instrumentos de natureza administrativa (multa, interdição da empresa) e os políticos (audiências e consultas públicas).

O Judiciário e demais órgãos de fiscalização internos, assim como os fóruns internacionais de resolução de conflito, observarão, na apreciação da responsabilidade das agências de fomento, dos entes públicos e das empresas privadas envolvidas, as normas nacionais e internacionais de direitos humanos, inclusive as normas de caráter cogente, ainda que não ratificadas pelo Estado.

O Brasil adotou todos os tratados que compõem a Carta Internacional de Direitos, comprometendo-se a proteger os direitos humanos internacionalmente reconhecidos. Ao assinar os Princípios Orientadores da ONU sobre Empresas e Direitos Humanos, em 2011, assumiu o compromisso de garantir que esses direitos também devem ser protegidos em relação aos negócios, sendo sua obrigação orientar e cobrar o respeito pelas empresas dos direitos humanos não só em relação aos seus colaboradores, mas também em relação às suas ações em cadeia, seus fornecedores e entorno de suas operações.

Em 21/05/2015 e 22/05/2015 ocorreu o Seminário de Políticas Públicas, Direitos Humanos e Financiamentos Sustentáveis no âmbito da Defensoria de São Paulo e do Ministério Público Federal. Desde então se debate a elaboração de um documento sucinto de orientação aos (às) Defensores (as) Públicos (as) de todo território nacional visando estabelecer diretrizes para prevenir riscos e violações a direitos, além de minimizar impactos negativos de grandes projetos e evitar novas tragédias socioambientais, adotando medidas de redução de riscos aos direitos humanos. As empresas, em suas atividades, devem provocar mudanças positivas, como a promoção do acesso a serviços de infraestrutura de melhor qualidade, custo de vida acessível e geração de empregos.

Conclusão

A Proteção da Defensoria ao meio ambiente funda-se na noção de proteção de um mínimo existencial ecológico na defesa do meio ambiente e proteção dos direitos humanos, sendo apenas dessa forma possível garantir o meio ambiente ecologicamente equilibrado, da forma como estabelece a Constituição Federal. Devem-se precaver riscos ao meio ambiente, à segurança alimentar da população, visando sempre à proteção de grupos vulneráveis - cujos danos causados a seus direitos são sempre os mais severos².

Assim, considerando ser objetivo da Comissão de Direitos Humanos do CONDEGE o fortalecimento da atuação institucional e a formulação de propostas e de projetos estratégicos relacionados ao desenvolvimento de políticas integradas, o presente Protocolo foi submetido, em XXXXX, ao Colégio de Defensores Públicos Gerais, tendo sido aprovado por unanimidade.

Espera-se que esse singelo documento, indicador do compromisso institucional primordial com a defesa dos Direitos Humanos, traga contribuições aos (às) Defensores (as) Públicos (as) em atuação pelo país no exercício cotidiano da coibição dos impactos negativos e violações de direitos causados por grandes projetos.

² FENSTERSEIFER, Tiago; SARLET, Ingo Wolfgang. **Direito constitucional ambiental: estudos sobre a Constituição, os direitos fundamentais e a proteção do ambiente**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

A **COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS**, instituída pelo COLÉGIO NACIONAL DOS DEFENSORES PÚBLICOS GERAIS RESOLVE - em cumprimento aos artigos 5º, XXII, XXIII (função socioambiental da propriedade), 52, V (competência privativa de o Senado Federal autorizar operações externas de natureza financeira), 182, 184 (Plano Diretor) e 192 (desenvolvimento equilibrado) da Constituição Federal; aos artigos 39 e 40 da lei 10.257/01 (Estatuto da Cidade, sobre o Plano Diretor), ao artigo 2º da Lei nº 4595/64 (objetivo do Conselho Monetário Nacional com o progresso econômico e social do país), à Carta de Princípios para o Desenvolvimento Sustentável (Protocolo Verde), à Lei de Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei nº12. 587/12), à Lei de Resíduos Sólidos (Lei 12305/10), ao § 6º do art. 5º da Lei 7347/85, à Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho-OIT (sobre a proteção de direitos humanos aos povos indígenas), e, principalmente, ao direito à moradia adequada, assegurado em diversos diplomas internacionais, como o Artigo 25 (1) da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), o Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC - art. 11), e os Comentários Gerais nº 4, 7 e 16 do Comitê para os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU (PIDESC), a Declaração de Vancouver sobre Assentamentos Humanos (1976), a Agenda 21 (1992), a Declaração de Istambul sobre Assentamentos Humanos (1996), a Agenda Habitat (1996), e a Declaração do Milênio e de Desenvolvimento do Milênio (2000), e do Decreto Nº 9.571, de 21 de novembro de 2018, o qual estabelece as Diretrizes Nacionais sobre Empresas e Direitos Humanos, os Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas e as Diretrizes para Multinacionais da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - formular o presente **PROTOCOLO DE ATUAÇÃO**, com o intuito de aprimorar, uniformizar e fortalecer a atuação institucional dos (as) Defensores (as). Públicos (as) em todo País, propondo-o nos seguintes termos:

ORIENTAÇÕES SOBRE A ATUAÇÃO NA FASE DE PLANEJAMENTO DO PROJETO

1. Ao tomar conhecimento da existência do projeto ou da intenção de realizá-lo, o (a) Defensor (a) Público (a), ou órgão com atribuição para tanto, após atendimento preferencialmente em loco da comunidade potencialmente afetada para apropriação de suas demandas, além da identificação do órgão licenciador e empresa responsável, orienta-se a elaboração de um **OFÍCIO** com requisição de informações, de maneira a questionar os seguintes pontos:

1.1. Se o projeto que cause riscos e impacto socioambiental contém **estudos de impacto social e ambiental**, os quais apresentem avaliação sobre riscos e impactos do projeto com foco no respeito e **proteção** aos direitos humanos das populações locais, observando, sucessivamente, a não interferência, a prevenção de danos, a adoção de medidas alternativas, a mitigação, a compensação e a reparação, como referência para a alternativa técnica e locacional do projeto e como referência para a adoção de medidas de prevenção de risco, controle de impactos, e reparação de danos.

1.1.1 Se o licenciamento cumpriu as formalidades legais quanto aos estudos e mitigação de impactos, atentando-se à responsabilidade do licenciador em impor o cumprimento das normas às empresas (a exemplo da recomendação, que é feita ao órgão ambiental, para determinar que ele imponha a realização de estudos a serem realizados pelas empresas).

1.2. Se houve a tomada de decisão **participativa** com a população e com os indivíduos afetados pelo projeto, promovendo-se mecanismos de democracia participativa como audiências e consultas públicas – visto que a prevenção de danos, a adoção de medidas alternativas, a mitigação, a compensação e a reparação observarão sempre a participação da população e se as decisões que ofereçam riscos e impactos a direitos foram esclarecidas, oferecendo-se resposta a todos os apontamentos feitos por estes mecanismos.

1.2.2. Se, dentre os indivíduos afetados há comunidades tradicionais, povos indígenas ou quilombola, e, havendo, se foi feita consulta prévia livre e informada também a essa população, respeitados os requisitos específicos estabelecidos na Convenção 169 da OIT (artigos 6, 15, 17), garantindo-se formas especializadas de tratamento e mitigação de impactos a partir da diversidade social e fundiária nacional, conforme a identidade do grupo afetado e em atenção às particularidades do modo de vida tradicional.

1.2.3. Se houve formação de um **Fórum de Acompanhamento Social**, uma vez que grandes projetos preveem que as empresas devem formar tais fóruns para apresentar o projeto e quais ações estão sendo tomadas³. Tal previsão deve estar definida no licenciamento ambiental, sendo importante exigir a participação da Defensoria como membra, de modo a acompanhar as formas de mitigação social, avaliando-se sempre eventual intervenção, inclusive judicial.

³ No caso da Usina Hidrelétrica de Belo Monte houve instalação de um Fórum, cf.: <https://www.norteenergiasa.com.br/pt-br/sustentabilidade/dialogos/forum-acompanhamento>, assim como na Usina Hidrelétrica de Sinop – MT: <https://www.sinopenergia.com.br/show.aspx?idMateria=PRo/0wlHrl+CBKzAORb9LA==>

1.3 Se a empresa envolvida realiza o monitoramento dos riscos e impactos de suas atividades e operações nos direitos humanos, inclusive considerando-se sua cadeia produtiva, e se adota medidas de prevenção e mitigação como forma de garantir que danos não sejam causados, além de dispor de canal de escuta e denúncia, com prazo e fluxo de resposta preestabelecido, visando receber, apurar e reagir os apontamentos realizados pela comunidade local.

1.3. Se a agência financiadora possui alguma forma de **supervisão** ou consideração dos riscos do projeto aos direitos humanos e a existência de instrumentos e práticas voltadas à prevenção de riscos, ao controle de impactos e reparação de violações, se for o caso, considerando-se esses fatores tanto no momento da análise do risco para concessão ou renovação do financiamento, quanto durante e depois da execução do contrato adotando-se, para tanto, políticas operacionais/*guidelines*⁴ e salvaguardas. Assim, propicia-se eventual acionamento de algum dos mecanismos de intervenção e controle existentes nas próprias agências financiadoras⁵.

2. Caso existam lideranças comunitárias/defensores (as) de Direitos Humanos envolvidos na defesa de direitos violados pela implementação do projeto e que estejam sofrendo ameaças ou alguma forma de criminalização, o (a) Defensor (a) Público (a) garantirá a inserção na rede de proteção, podendo adotar as seguintes medidas:

⁴ São exemplos de salvaguardas as Guidelines do Banco Interamericano: <https://www.iadb.org/en/about-us/basic-guidelines%2C6247.html>, as Guidelines da Caixa Econômica: http://www.caixa.gov.br/Downloads/sustentabilidade/Politica_RSA.pdf; as Guidelines do Banco Mundial: <https://www.worldbank.org/en/projects-operations/environmental-and-social-policies>; as Guidelines do BNDES: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/quem-somos/responsabilidade-social-e-ambiental/o-que-fazemos/relacionamento-clientes/analise-socioambiental/guias-socioambientais>. Observe-se que os contratos de financiamento podem conter cláusulas de proteção socioambiental, os do BNDES, por exemplo, preveem o cumprimento das mitigações sociais e penalidades por seu descumprimento.

⁵ No caso do Banco Interamericano, o mecanismo independente de intervenção e controle se encarrega da prestação de contas de uma agência financiadora e se dedica a receber e investigar reclamações de duas ou mais pessoas que se consideram prejudicadas por projetos financiados pela instituição financeira em consequência do potencial descumprimento de alguma de suas políticas operacionais pertinentes, agindo de maneira independentemente da administração operacional (<https://www.iadb.org/en/mici/about-us>). Já para o Banco Mundial o mecanismo existente é o Painel de Inspeção, tal Painel foi criado em 1993 pela Diretoria Executiva do Banco Mundial. Trata-se de um veículo independente de investigações para pessoas ou comunidades que sofreram danos ou provavelmente sofrerão danos devido a um projeto financiado pelo Banco Mundial. O Painel é composto por três especialistas de diferentes países, selecionados pela comprovada experiência profissional em desenvolvimento internacional, bem como pela postura de independência e integridade. Cada membro cumpre um mandato de cinco anos, não renovável. Os membros são apoiados por um Secretariado cuja equipe é sediada no Banco Mundial em Washington, DC, EUA. O Painel presta contas diretamente à Diretoria do Banco e é, portanto, independente do *staff* do Banco Mundial (<https://inspectionpanel.org>).

2.1. Orientar sobre a necessidade de registro de ocorrência na esfera criminal e administrativa, perante a Polícia, Ministério Público, e, se o caso envolver agente estatal, Ouvidoria e Corregedorias das Polícias;

2.2. Observar a possibilidade de ingresso no Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos (PPDDH) para comunicadores e ambientalistas que se encontram ameaçados em decorrência de atuarem na defesa de direitos.⁶

2.3. Caso insuficiente as medidas internas de proteção ao (à) Defensor (a) de Direitos Humanos, analisar a viabilidade de acionamento do setor de Medidas Cautelares da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), conforme artigo 25 do Regulamento da CIDH⁷, ou eventual Apelo Urgente ao (à) Relator (a) Especial da ONU sobre Defensores de Direitos Humanos⁸ ou ainda Medida Interina/Provisória (*Interim Measures*)⁹ perante algum dos Comitês de Tratados de Direitos Humanos da ONU.

Mecanismos de reclamação e resolução de conflitos

3. Caso o projeto seja financiado com recursos próprios da empresa, poderá ser questionados quais mecanismos internos de controle, reclamação, resolução de conflitos e monitoramento serão adotados, observando-se que:

⁶ Veja Portaria Nº 300, de 3 de Setembro de 2018 que dispõe sobre a regulamentação do Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos, Comunicadores sociais e Ambientalistas no âmbito do Ministério dos Direitos Humanos, disponível em http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/39528373/do1-2018-09-04-portaria-n-300-de-3-de-setembro-de-2018-39528265.

⁷ Conforme o que estabelece o Regulamento da CIDH, em situações de gravidade ou urgência, a Comissão poderá, por iniciativa própria ou a pedido da parte, requerer que o Estado adote medidas cautelares para prevenir danos irreparáveis às pessoas ou ao objeto do processo com base em uma petição ou caso pendente, assim como, a pessoas que se encontrem sob sua jurisdição, independentemente de qualquer petição ou caso pendente. Estas medidas poderão ser de natureza coletiva com o fim de prevenir um dano irreparável às pessoas em razão de vínculo com uma organização, grupo ou comunidade de pessoas determinadas ou determináveis como comunidades ou povos indígenas. Confira: <http://www.oas.org/pt/cidh/decisiones/cautelares.asp>

⁸ Veja detalhes sobre o acionamento em: <https://www.ohchr.org/EN/Issues/SRHRDefenders/Pages/Mandate.aspx>.

⁹ Alguns Comitês podem, em qualquer tempo, antes mesmo de o caso ser considerado no mérito, emitir uma solicitação ao Estado Parte para “medidas interinas” a fim de evitar qualquer dano irreparável ao autor ou suposta vítima no caso. Normalmente, tais pedidos são realizados para evitar ações que não podem ser desfeitas mais tarde. A decisão de apresentar um pedido de medidas provisórias não implica uma determinação sobre a admissibilidade ou o mérito da petição-queixa, mas deve ter uma probabilidade razoável de sucesso sobre o mérito para que se conclua que a suposta vítima sofreria danos irreparáveis. Se o peticionante desejar que o Comitê considere um pedido de medidas provisórias, ele deve declará-lo explicitamente e explicar detalhadamente as razões pelas quais tal ação é necessária. Sobre o assunto confira: <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/TBPetitions/Pages/IndividualCommunications.aspx>

3.1. As empresas deverão contar com painel de inspeção ou outro mecanismo para recebimento, processamento e encaminhamento de reclamações relacionadas ao projeto feitas pela população local, com a finalidade de ser realizada a devida mediação/conciliação do conflito.

3.2. Os mecanismos de controle deverão contar com orçamento suficiente para a apuração das reclamações recebidas.

3.3. Os órgãos de fiscalização local se reportarão diretamente ao painel de inspeção ou mecanismo correspondente.

3.4. Eventual painel de inspeção será pautado pelo princípio da transparência pública, apenas devendo decretar sigilo em casos excepcionais em que a segurança pessoal dos indivíduos afetados estiver em questão.

Avaliação técnica do projeto

4. O (A) Defensor (a) poderá solicitar a avaliação de todo procedimento de licenciamento, incluídos Estudos e Relatórios para implementação do Projeto à equipe técnica da Defensoria. Caso inexistente, poderá ser firmado termo de cooperação técnica com Universidades, com o Conselho Federal de Engenharia e Agronomia (CREA) ou outra instituição competente, de acordo com a necessidade, para que a análise do Projeto seja realizada de maneira científica e independente.

Expedição de Recomendações

5. Caso as atividades empresariais indiquem um **risco real** aos direitos humanos, o (a) Defensor (a) poderá expedir **RECOMENDAÇÕES** ao Estado e à empresa/agência de fomento como forma de advertência sobre as consequências jurídicas que poderão advir do seu desatendimento.

5.1. No que se refere à relação entre o Estado e as empresas, o (a) Defensor (a) envidará esforços para assegurar que medidas adicionais de proteção contra violações de direitos humanos sejam adotadas pelo poder público em todos os níveis da Federação, exigindo, se necessárias, **auditorias** em matéria de direitos humanos.

Conteúdo da Recomendação

6. Na Recomendação, focando no cumprimento da responsabilidade das empresas, das agências de fomento e das autoridades locais, o (a) Defensor (a) poderá:

6.1. **Solicitar** a garantia de que os riscos e impactos negativos sobre os direitos humanos das populações afetadas sejam **avaliados qualitativa e quantitativamente** por órgãos independentes, ouvindo-se sempre as pessoas afetadas, com fomento das capacidades locais, criando-se ou colocando à disposição mecanismos independentes de intervenção e controle;

6.2 Solicitar a garantia de que as medidas de mitigação de impactos ou de reparação de danos tenham sua efetividade avaliada, de forma qualitativa e quantitativa por órgãos independentes, ouvindo-se sempre as pessoas afetadas, com fomento das capacidades locais, garantindo-se a revisão e o aprimoramento das medidas de mitigação ou reparação em curso se não for possível atestar a sua efetividade.

6.3. Advertir que as empresas – públicas ou privadas – e as agências de fomento que devem avaliar e monitorar adequadamente os **riscos sociais e ambientais** envolvidos no projeto, submetendo-se ao controle das autoridades locais (níveis municipal, estadual e federal), esclarecendo que se deve priorizar o financiamento de projetos que não sejam agressivos ao meio ambiente, e que não violem os direitos humanos, impondo aos projetos a necessidade de prestação de contas periódica acerca de como se controla riscos e se trata impactos ao longo de todo o projeto, considerando suas fases de instalação e operação;

6.4. Caso ainda não exista, já na etapa de elegibilidade dos projetos, solicitar da empresa/financiadora a elaboração de **estudos técnicos** de riscos e impactos do projeto sobre os direitos humanos da população local;

6.5. Requisitar, no caso de haver pessoas afetadas pelo projeto, a apresentação de uma **solução pertinente e satisfativa a eventual conflito** – a qual deverá ser construída em conjunto com a população envolvida, com o uso de mecanismos democráticos participativos nos quais esta população tenha direito a voz e de poder influenciar efetivamente na tomada de decisão, garantindo-se o direito de participação democrática;

6.6. Garantir, em toda a fase do projeto, que seja assegurada a **publicidade** e participação dos povos e comunidades envolvidas ou interferidas sobre a **existência dos mecanismos disponíveis para reclamação e resolução de conflitos**, que devem ser acessíveis às comunidades locais e ter fluxos e prazos para resposta públicos e pré-definidos.

6.7. **Advertir** as empresas da necessidade de estabelecer **mecanismos de reclamação e resolução de conflitos, caso ainda não existam**.

6.8. **Advertir** que, em caso de necessidade de deslocamentos forçados¹⁰, enquanto última alternativa viável comprovada em estudo técnico, as agências de fomento devem exigir, como pré-requisito para a concessão de empréstimos, o **projeto de reassentamento** elaborado participativamente, bem como, para a liberação de recursos, o efetivo reassentamento em local adequado, observando-se a obrigação de manutenção da condição tradicional de vida, em se tratando de comunidades tradicionais como ribeirinhos, quilombolas e indígenas.

ORIENTAÇÕES SOBRE A ATUAÇÃO APÓS A ELABORAÇÃO DOS PROJETOS

7. Depois da elaboração do projeto, não se olvidando da importância de novos atendimentos da Defensoria na própria comunidade afetada de modo a ter contato permanente com realidade local, o (a) Defensor (a) Público (a) ou órgão com atribuição para tanto poderá:

7.1. Instaurar **PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO** para acompanhar sua execução e apurar suposta violação de direitos humanos que tenha ocorrido no decorrer dos projetos, representando, dentre outros, aos seguintes órgãos para apuração de condutas que entender em desacordo com os ditames legais:

- Defensoria Pública da União;
- Ministério Público do Estado ou Federal;
- O Painel de Inspeção do Banco Mundial, se o caso;

¹⁰ Desalojamentos forçados referem-se à remoção temporária ou permanente e contra a vontade de indivíduos das casas e/ou terras por eles ocupadas, sem acesso a meios legais ou outros meios de proteção. O **Comentário Geral nº 7 do PIDESC** concluiu que os desalojamentos forçados são incompatíveis com os requisitos do Pacto e devem apenas ocorrer quando a conservação e a restauração não forem possíveis. Neste sentido, complementa o **Comentário Geral nº 4 do PIDESC** que o direito a um alojamento adequado decorre do direito a um nível de vida suficiente e reveste-se de importância primordial para o gozo dos direitos econômicos, sociais e culturais.

- O Mecanismo Independente de Consulta e Investigação do Banco Interamericano, se o caso;
- O Senado Federal, em caso de descumprimento da Constituição Federal em seu art. 52 inc. V e VII (falta de autorização e desrespeito aos limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno), se o caso;
- O Tribunal de Contas da União, do Estado ou, onde houver, do Município;
- Agências reguladoras, a depender do projeto financiado;

7.1.1. Sugere-se que o procedimento administrativo seja instruído com a resposta ao pedido de informação realizado conforme o item 1, a recomendação expedida conforme o item 2, o estudo de impacto socioambiental e as atas das audiências públicas ou atendimentos individuais realizados para implementação do projeto¹¹.

7.2. Em caso de negativa de atendimento ou não cumprimento da recomendação expedida, conforme item 2, poderá ser proposto um **Termo de Ajustamento de Conduta (TAC)** ¹², em conjunto com o Ministério Público, se o caso, para que os violadores se comprometam a cumprir os termos da Recomendação proposta, ensejando no pagamento de multa o descumprimento dos compromissos assumidos no TAC.

7.3. Caso infrutíferas as tentativas de composição extrajudicial, poderá ser analisada a viabilidade de propositura de ação civil pública ou de outra medida judicial, se ao final dos procedimentos investigatórios for constatada a prática de ato ilegal por parte de agente público ou privado.

7.4. Caso a sede da empresa seja em outro país, o (a) Defensor (a) analisará também a possibilidade de articulação com outras entidades internacionais no sentido de ajuizamento de ações no exterior¹³.

¹¹ Normalmente as empresas quando começam a atuar já possuem um protocolo do projeto no órgão licenciador ou possuem licença de pesquisa, no caso da mineração, por exemplo, que tem dois procedimentos para o licenciamento: um dentro da Agência Nacional de Mineração (onde obtém a licença de pesquisa) e outro no órgão licenciador (para as licenças prévias, instalação e operação). Assim, com o protocolo no órgão licenciador é possível ter acesso à totalidade do projeto.

¹² Podem ser adotadas outras terminologias como “Termo de Resolução Extrajudicial de Conflito” ou “Termo de Compromisso”.

¹³ Sobre o assunto veja o caso Equador Vs. Chevron. Confira SERRANO, Helga. Caso Chevron-Texaco cuando los pueblos toman la palabra. Universidad Andina Simón Bolívar, serie magíster, volumen 151, Quito 2013.

7.5. Analisar a pertinência de acionamento de mecanismos internacionais de proteção dos direitos humanos (Sistema Interamericano ou Sistema das Nações Unidas) para apresentação da demanda¹⁴, caso esgotados os recursos internos para solucionar o caso ou havendo demora injustificada de eventuais procedimentos/processos internos.

Mecanismos de reparação

8. Em eventual ação coletiva, sugere-se que Defensor (a) Público (a) observe que:

8.1. Em caso de constatação de violações de direitos humanos, deverá ser requerida, da agência de fomento, a **suspensão imediata** dos repasses financeiros ao ente público ou à empresa envolvida, condicionando a continuação dos repasses a uma resolução efetiva dos conflitos existentes, além da reparação dos danos causados e remediação de violações.

8.1.1. Caso se trate de projeto financiado diretamente por empresa pública ou privada deverá ser requerida a imediata suspensão do projeto, condicionando sua continuação a uma resolução efetiva dos conflitos existentes, além da reparação dos danos causados e remediação de violações.

8.2. Os agentes financiadores e as autoridades públicas que incidirem em negligência na fiscalização serão **corresponsáveis** pelos danos causados pelo executor da obra.

8.2.1. A **negligência** poderá se caracterizar em qualquer das fases de avaliação, implementação, execução ou fiscalização do projeto.

¹⁴ Apesar da Convenção Interamericana não permitir o acionamento direto para questões envolvendo direitos socioambientais, observar que há jurisprudência no sentido de a indivisibilidade e interdependência dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, sem que haja qualquer hierarquia entre tais categorias (*Caso Lagos del Campo vs. Peru* e *Caso Trabajadores demitidos da Petroperú vs Peru*, *Caso Poblete Vilches vs. Chile*). A Comissão interamericana observa os seguintes precedentes sobre direitos indígenas: *Awas Tingni (índios) x Nicarágua*; *Comunidades afrodescendentes da Bacia do Rio Cacarica x Colômbia*; *Comunidad Indígena Yakye Axa x Paraguai*; *Moiwana x Suriname*; *Povo indígena Xucuru x Brasil (índios). Medida Cautelar 382/10 - Comunidades Indígenas da Bacia do Rio Xingu – Caso da Usina Belo Monte*. No caso do Sistema ONU, o Brasil não reconhece a competência do Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais para o recebimento de comunicações individuais, no entanto, é possível submeter relatórios ao Comitê sobre o descumprimento do Pacto Internacional Sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. No entanto, é possível analisar eventual cabimento de Comunicações Individuais para os demais Comitês de Tratado de Direitos Humanos da ONU, caso haja violação a certos grupos vulneráveis (Mulheres, Crianças, Pessoas com Deficiência, etc.).

8.3. A **reparação integral** dos danos envolve restituição, indenização, reabilitação, satisfação e garantias de não repetição, nos termos da resolução 60/147, de 16 de Dezembro de 2005, da Assembleia Geral das Nações Unidas.

8.3.1. Qualquer forma de reparação observará sempre a **tomada de decisão participativa** com a população e com os indivíduos afetados pelo projeto, promovendo-se mecanismos de democracia participativa como audiências e consultas públicas.

8.4. A licença de operação, que permite o funcionamento, poderá também ser suspensa junto ao órgão ambiental, ou mesmo por ordem judicial, caso infrutífera a tentativa de solução extrajudicial;

Fundos para a Reparação

9. O Defensor (a) Público (a) poderá requisitar que os valores sejam revertidos para:

9.1. Prioritariamente a um fundo próprio para reparação das vítimas de violações de direitos no contexto do projeto, observando sua vulnerabilidade e a severidade dos danos como critérios de priorização;

9.2. Em caso de dano difuso:

9.2.1. Ao Fundo Estadual de Defesa dos Direitos Difusos, caso existente, ou ao Fundo Federal de Defesa dos Direitos Difusos (FDD)¹⁵, criado pelo artigo 13 da Lei da Ação Civil Pública 7.347/85 e cujos recursos **são** provenientes das condenações judiciais¹⁶.

Campo Grande, 29 de Março de 2019.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

¹⁵ Ressalta-se que o Fundo tem por finalidade a reparação dos danos causados ao cidadão / consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico, paisagístico, por infração à ordem econômica e a outros interesses difusos.

¹⁶ Atentar-se para a Defensoria não seja vista como instituição interessada em recursos financeiros. No caso de Belo Monte, a Defensoria optou em não integrar um fórum do “Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu” PDRS, porque nele se debatia recursos financeiros, evitando-se desconfiança da população.

BANCO MUNDIAL. O Painel de Inspeção do Banco Mundial A serviço das comunidades e o meio ambiente. Disponível em <https://inspectionpanel.org/sites/inspectionpanel.org/files/publications/Brochure_Portuguese.pdf> Acesso em 18 de março de 2019.

BARRETO, Andréia Macedo. O Papel da Defensoria Pública na Defesa dos Povos e Comunidades afetadas por Grandes Empreendimentos no Brasil. In Defensoria Pública, assessoria jurídica e popular e movimentos sociais e populares: novos caminhos traçados na concretização do direito de acesso à justiça [E-book]. / Martha Priscylla Monteiro Joca Martins, Talita de Fátima Pereira Furtado Montezuma, Vinicius Alves (coord.). Vol. 2. 1. ed. IPDMS. Goiás, 2017. Disponível em https://www.anadep.org.br/wtksite/Livro_Finalizado_-_Setembro_2017.pdf
CISSÉ, Hassane. BRADLOW, Daniel D. KINGSBURY, Benedict. The World Bank Legal Review: International Financial Institutions and Global Legal Governance. Volume 3. Editora World Bank Publications, 2011.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Criminalização de Defensoras e Defensores de Direitos Humanos. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/15. 31 dezembro 2015. Disponível em <http://www.oas.org/pt/cidh/docs/pdf/Criminalizacao2016.pdf> Acesso em 16 ago. 2018..

CONNECTAS. Empresas e Direitos Humanos Parâmetros da ONU para Proteger, Respeitar e Reparar Relatório Final De John Ruggie - Representante Especial Do Secretário-Geral. 2017. Disponível em: <https://www.socioambiental.org/sites/blog.socioambiental.org/files/nsa/arquivos/connectas_principiosorientadoresruggie_mar20121.pdf>. Acesso em 16 ago. 2018.

CONNECTAS. ONU E EMPRESAS: Desenvolvimento e Direitos Socioambientais. 2017. Disponível em: <<http://www.connectas.org/acoes/desenvolvimento-e-direitos-socioambientais/onu-e-empresas>>. Acesso em 16 ago. 2018.

FENSTERSEIFER, Tiago; SARLET, Ingo Wolfgang. Direito constitucional ambiental: estudos sobre a Constituição, os direitos fundamentais e a proteção do ambiente. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

HALL, Matthew. WYATT, Tanya. SOUTH, Nigel. NURSE, Angus. POTTER, Gary. MAHE, Jennifer. Greening Criminology in the 21st Century: Contemporary debates and future directions in the study of environmental harm. Editora Taylor & Francis, 2016

LOSEKANN, Cristiana. MAYORGA, Claudia (orgs.). Desastre na Bacia do Rio Doce: Desafios para a Universidade e para Instituições Estatais. Rio de Janeiro. Folio Digital : Letra e Imagem, 2018.

ONUBR. **Conselho de Direitos Humanos aprova princípios orientadores para empresas.** 2011. Disponível em <<https://nacoesunidas.org/conselho-de-direitos-humanos-aprova-principios-orientadores-para-empresas/>>. Acesso em 23 ago. 2018.

SANDS, Philippe. **Greening International Law.** Editora Routledge, 2014

SOUZA; Jairo Salvador de; AZEVEDO, Davi Quintanilha Failde de. **Atuação da Defensoria Pública na Promoção do Acesso de Populações Vulneráveis ao Mecanismo Independente de Consulta e Investigação em Projetos Financiados pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento.** In. Finanças sustentáveis e a responsabilidade socioambiental das instituições financeiras/ Consuelo Y. Moromizato Yoshida...[et al.] (Coord.).– Belo Horizonte : Fórum, 2017