

REVISTA
EUROLATINOAMERICANA DE
DERECHO ADMINISTRATIVO

VOL. 12 | N.2 | JULIO/DICIEMBRE 2025 | ISSN 2362-583X



RED DOCENTE
EUROLATINOAMERICANA
DE DERECHO ADMINISTRATIVO



Responsabilidade internacional do Estado no Sistema Interamericano de Direitos Humanos por violações praticadas por empresas estatais*

International Responsibility of the State in the Inter-American Human Rights System for Violations Committed by State-Owned Enterprises

DANIEL WUNDER HACHEM I, II, **

^I Pontifícia Universidade Católica do Paraná (Curitiba, PR, Brasil)

^{II} Universidade Federal do Paraná (Curitiba, PR, Brasil)

daniel.hachem@pucpr.br

<https://orcid.org/0000-0001-8519-8420>

FELIPE KLEIN GUSSOLI II, ***

^{II} Universidade Federal do Paraná (Curitiba, PR, Brasil)

gussoli8@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0002-2585-6548>

LUISA FERNANDA GARCÍA LÓPEZ III, ****

^{III} Universidad del Rosario (Bogotá, Colombia)

luisa.garcia@urosario.edu.co

<https://orcid.org/0000-0002-3512-827X>

Recibido el/Received: 28.04.2025 / 28 April 2025

Aprobado el/Approved: 13.12.2025 / 13 December 2025

Como citar este artículo | *How to cite this article*: HACHEM, Daniel Wunder; GUSSOLI, Felipe Klein; GARCÍA LÓPEZ, Luisa Fernanda. Responsabilidade internacional do Estado no Sistema Interamericano de Direitos Humanos por violações praticadas por empresas estatais. **Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo**, Santa Fe, vol. 12, n. 2, e290, jul./dic. 2025. DOI: 10.14409/redoeda.v12i2.15228.

* Este artigo contou com o apoio financeiro do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) – Processo n. 405141/2024-6 – Edital Chamada Pública MCTI/CNPQ Nº 16/2024 - Faixa 1: Projeto em cooperação – Projeto de Pesquisa “Responsabilidade social, ambiental e de governança (ESG) das empresas estatais em países da América Latina e Europa – Rede Docente Eurolatinoamericana de Direito Administrativo”.

** Professor da Graduação, Mestrado e Doutorado em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná e da Universidade Federal do Paraná (Curitiba, PR, Brasil). Doutor e Mestre em Direito do Estado pela Universidade Federal do Paraná. Pós-Doutorado pela Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne. Professor Visitante da Escola de Direito da Sorbonne. Advogado.

*** Doutor em Direito do Estado pela Universidade Federal do Paraná (Curitiba, PR, Brasil). Mestre em Direito Econômico e Desenvolvimento pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Especialista em Direito Administrativo pelo Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar. Advogado.

**** Profesora de la Universidad del Rosario (Bogotá, Colombia), adscrita a la línea de investigación “Controversias Constitucionales” del Grupo de Derecho Privado. Directora de la Especialización en Derecho Constitucional de la misma universidad. Doctora en Derecho de la Université de Montpellier I.



RESUMO

O Direito Internacional dos Direitos Humanos permanece estruturado a partir de um paradigma predominantemente estatal, no qual a responsabilização por violações perante cortes internacionais recai, em regra, exclusivamente sobre os Estados. Diante disso, o artigo enfrenta o seguinte problema de pesquisa: há espaço normativo e interpretativo, no âmbito do Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos, para cogitar a responsabilização direta de empresas estatais como solução complementar à atribuição de responsabilidade ao Estado? O objetivo é examinar os critérios jurídicos de atribuição de responsabilidade internacional aos Estados por atos e omissões de empresas estatais, à luz do Direito Internacional geral e da jurisprudência dos sistemas regionais de proteção aos direitos humanos, bem como avaliar os limites e possibilidades de uma responsabilização direta dessas entidades no Sistema Interamericano, tomando o ordenamento jurídico brasileiro como referência analítica. Para tanto, o artigo delimita o marco normativo global sobre empresas e direitos humanos, reconstrói a teoria da atribuição de responsabilidade internacional aos Estados e analisa comparativamente a jurisprudência do Tribunal Europeu de Direitos Humanos e a prática decisória da Corte Interamericana. Conclui-se que, embora a imputação estatal permaneça juridicamente necessária para evitar zonas de irresponsabilidade, ela não se revela suficiente, pois pode reduzir a visibilidade institucional das empresas estatais e enfraquecer incentivos internos de prevenção, governança e *accountability*. Por essa razão, existem fundamentos para sustentar, em casos envolvendo empresas estatais, a admissão de uma responsabilização internacional direta, orientada pelo princípio *pro persona*, como instrumento de reforço da efetividade da tutela convencional dos direitos humanos.

Palavras-chave: responsabilidade internacional do Estado; empresas estatais; tratados internacionais de direitos humanos; Sistema Interamericano de Direitos Humanos; Corte Interamericana de Direitos Humanos.

ABSTRACT

International Human Rights Law remains predominantly structured around a state-centered paradigm, under which responsibility for violations before international courts is, as a rule, attributed exclusively to States. Against this background, the article addresses the following research question: is there normative and interpretative space, within the Inter-American Human Rights System, to contemplate the direct international responsibility of state-owned enterprises as a complementary solution to the attribution of responsibility to the State? The article aims to examine the legal criteria governing the attribution of international responsibility to States for acts and omissions of state-owned enterprises, in light of general international law and the case law of regional human rights protection systems, as well as to assess the limits and possibilities of a more direct form of responsibility for such entities within the Inter-American system, using the Brazilian legal framework as an analytical reference. To this end, the article delineates the global normative framework on business and human rights, reconstructs the theory of attribution of international responsibility to States, and conducts a comparative analysis of the jurisprudence of the European Court of Human Rights and the decision-making practice of the Inter-American Court of Human Rights. It concludes that, although state attribution remains legally necessary to prevent zones of irresponsibility, it is not always sufficient, as it may reduce the institutional visibility of state-owned enterprises and weaken internal incentives for prevention, governance, and accountability. Accordingly, the article argues that, in cases involving state-owned enterprises, there are grounds to support the admission of direct international responsibility, guided by the *pro persona* principle, as a means of enhancing the effectiveness of conventional human rights protection.

Keywords: international responsibility of the State; state-owned enterprises; international human rights treaties; Inter-American Human Rights System; Inter-American Court of Human Rights.

SUMÁRIO

1. Introdução; **2.** Empresas e o Sistema Universal de Proteção dos Direitos Humanos: limites à responsabilização internacional direta; **3.** A imputação de responsabilidade internacional ao Estado por atos de empresas estatais: fundamentos teóricos e construção jurisprudencial dos sistemas regionais; **3.1.** A atribuição de condutas empresariais ao Estado no Direito Internacional: evolução teórica e critérios materiais; **3.2.** Os critérios de atribuição de responsabilidade ao Estado por atos de empresas estatais na jurisprudência do Tribunal Europeu de Direitos Humanos; **3.3.** A prática decisória da



Corte Interamericana de Direitos Humanos em casos envolvendo empresas estatais: imputação implícita e déficit de sistematização dogmática; **4.** Para além da atribuição ao Estado: a responsabilização direta de empresas estatais no Sistema Interamericano de Direitos Humanos; **4.1.** O caso brasileiro: empresas estatais federais como integrantes da estrutura administrativa do Estado; **4.2.** Possibilidade de responsabilização direta de empresas estatais federais brasileiras no Sistema Interamericano: limites normativos e espaço interpretativo; **5.** Conclusões. **6.** Referências.

1. INTRODUÇÃO

Na ordem econômica e social contemporânea, é frequente a defesa da capacidade das empresas de contribuir para a promoção da dignidade humana, seja pela geração de trabalho, seja pela oferta de bens e serviços aptos a melhorar as condições de vida. Esse potencial, contudo, convive com práticas empresariais que podem implicar graves violações a direitos humanos,¹ reconhecidos tanto em normas internas quanto em instrumentos internacionais. Nesse cenário, intensificam-se os debates sobre o grau de responsabilidade das empresas no respeito e na implementação de direitos humanos e sobre a extensão de sua responsabilização quando tais normas são infringidas.²

Em regra, a responsabilização de empresas por violações de direitos humanos ocorre no plano doméstico, sob a competência dos Estados em cujo território se desenvolvem suas atividades. Essa lógica, porém, enfrenta dificuldades relevantes, especialmente no caso de corporações transnacionais ou multinacionais,³ capazes de deslocar operações para jurisdições com níveis inferiores de proteção, em busca de redução de custos e maximização de lucros.

É nesse contexto que ganha relevo a discussão acerca da responsabilização internacional de empresas por violações a direitos humanos.⁴ Além dos obstáculos práticos ligados à criação de um marco normativo internacional que viabilize o processamento de pessoas jurídicas perante tribunais internacionais de direitos humanos, há também entraves teóricos. Entre eles, destaca-se a resistência ao rompimento do paradigma segundo o qual apenas Estados podem figurar no polo passivo de cortes internacionais

¹ WOLFSTELLER, René; LI, Yingru. Business and Human Rights Regulation After the UN Guiding Principles: Accountability, Governance, Effectiveness. **Human Rights Review**, New York, v. 23, n. 1, p. 1-17, jan./mar. 2022. p. 2.

² Sobre o início desse debate, cf. o trabalho seminal de RUGGIE, John Gerard. Business and Human Rights: The Evolving International Agenda. **American Journal of International Law**, Cambridge, v. 101, n. 4, p. 819-840, oct./dec. 2007.

³ RUGGIE, John Gerard. Multinationals as global institution: Power, authority and relative autonomy. **Regulation & Governance**, v. 12, n. 3, p. 317-333, 2018.

⁴ PETERS, Anne; GLESS, Sabine; THOMALE, Chris; WELLER, Marc-Philippe. Business and Human Rights: Towards a 'Smart Mix' of Regulation and Enforcement. **Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht**, v. 83, n. 3, p. 415-459, 2023. p. 419.



de direitos humanos, em razão de serem, tradicionalmente, os principais sujeitos de atuação na esfera internacional.

Diante desse limite, o debate jurídico contemporâneo deslocou-se progressivamente da problemática da responsabilização internacional direta de empresas para a questão dogmaticamente central da atribuição: em que condições atos e omissões de entidades empresariais podem ser imputados ao próprio Estado para fins de responsabilidade internacional. Esse deslocamento assume contornos específicos quando se trata de *empresas estatais*, cuja configuração jurídico-institucional combina personalidade de Direito Privado com inserção estrutural na Administração Pública e submissão a mecanismos intensos de controle estatal.

É a partir desse diagnóstico que o artigo sustenta a existência de um paradoxo funcional: a imputação integral da responsabilidade ao Estado como forma exclusiva de responsabilização no âmbito internacional pode, em determinados contextos, reduzir a visibilidade jurídica da empresa estatal enquanto organização concreta violadora de direitos humanos, enfraquecendo incentivos à prevenção, à *accountability* interna e à adoção de mecanismos efetivos de governança em direitos humanos. Diante disso, pretende-se enfrentar o seguinte problema de pesquisa: *há espaço normativo e interpretativo, no âmbito do Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos (SIDH), para cogitar a responsabilização direta de empresas estatais como solução complementar à atribuição de responsabilidade ao Estado?*

O objetivo geral do artigo consiste em examinar os critérios jurídicos de atribuição de responsabilidade internacional aos Estados por atos de empresas estatais, à luz do Direito Internacional geral e da jurisprudência dos sistemas regionais de proteção aos direitos humanos, e avaliar os limites normativos e o espaço interpretativo existentes no Sistema Interamericano para a eventual responsabilização direta de empresas estatais por violações a direitos humanos, tomando como referência analítica o ordenamento jurídico brasileiro.

Além desta introdução e das conclusões, o artigo estrutura-se em três seções. Na seção 2, delimita-se o marco normativo global relativo a empresas e direitos humanos e explicitam-se os limites atualmente existentes à responsabilização internacional direta de pessoas jurídicas no sistema universal. Na seção 3, reconstrói-se a teoria da atribuição de responsabilidade internacional por atos e omissões de empresas estatais, com base no Direito Internacional geral, e examina-se comparativamente a elaboração jurisprudencial do Tribunal Europeu de Direitos Humanos (TEDH) e a prática decisória da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH). Na seção 4, examinam-se criticamente o alcance e os limites funcionais da imputação exclusiva ao Estado e o problema da visibilidade institucional das empresas estatais, analisando-se, à luz do desenho constitucional-administrativo brasileiro e da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, os limites normativos e os espaços interpretativos existentes no Sistema



Interamericano para cogitar a responsabilização direta de empresas estatais como solução complementar.

2. EMPRESAS E O SISTEMA UNIVERSAL DE PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS: LIMITES À RESPONSABILIZAÇÃO INTERNACIONAL DIRETA

Tradicionalmente, os Estados são considerados os principais sujeitos do Direito Internacional Público.⁵ Segundo corrente doutrinária clássica, apenas Estados e organizações internacionais detêm personalidade jurídica internacional plena, excluindo-se dessa categoria os indivíduos e as pessoas jurídicas de direito privado ou público, sob o argumento de que não participam de forma ampla dos foros internacionais nem compartilham das mesmas prerrogativas e deveres atribuídos aos entes internacionais.⁶

A posição contemporânea dominante, contudo, passou a admitir que, ao lado dos Estados e das organizações internacionais, os indivíduos também são titulares de personalidade jurídica internacional, ainda que com capacidade jurídica mais restrita.⁷ Esse reconhecimento ganha relevo a partir da segunda metade do século XX, quando a noção de completa despersonalização do indivíduo perante a comunidade internacional deixa de prevalecer, paralelamente ao fortalecimento do movimento de afirmação dos direitos da pessoa humana. Nesse contexto, pode-se falar hoje em “admissão da personalidade jurídica internacional dos indivíduos como titulares de direitos protegidos por normas internacionais, e a conformação dos Estados em torno dos valores democráticos e do respeito aos direitos humanos, com a construção do sistema universal e dos sistemas regionais de proteção àqueles direitos, nos âmbitos europeu e interamericano”⁸

Para além dos sujeitos tradicionalmente reconhecidos pelo Direito Internacional Público, a doutrina contemporânea tem destacado a relevância crescente de atores que, embora não dotados de personalidade jurídica internacional formalmente consolidada, exercem influência significativa na conformação, aplicação e efetividade das normas internacionais. Em especial no campo dos direitos humanos, observa-se uma

⁵ ACQUAVIVA, Guido. Subjects of International Law: A Power-Based Analysis. **Vanderbilt Journal of Transnational Law**, v. 38, n. 2, p. 345-396, 2005. p. 346.

⁶ Para Francisco Rezek, pela lógica, admitir que indivíduos possam ser sujeitos de Direito Internacional seria o mesmo que reconhecer, com muito mais razão, personalidade jurídica para empresas, o que não se admite segundo sua interpretação. REZEK, Francisco. **Direito Internacional Público**: curso elementar. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 188-189.

⁷ MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Curso de Direito Internacional Público**. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 443.

⁸ RAMINA, Larissa. Direito Internacional dos Direitos Humanos e seus reflexos no Direito Administrativo: breves apontamentos. In: BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; GABARDO, Emerson; HACHEM, Daniel Wunder (Coords.). **Globalização, direitos fundamentais e Direito Administrativo**: novas perspectivas para o desenvolvimento econômico e socioambiental. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 332-334.



intensificação dos debates jurídicos, políticos e éticos acerca do papel desempenhado por atores não estatais e da necessidade de repensar o modelo clássico, centrado exclusivamente no Estado, segundo o qual apenas os Estados figurariam como portadores de obrigações internacionais, enquanto os indivíduos seriam meros titulares de direitos. Essa perspectiva tem sido progressivamente questionada, à medida que se reconhece que a dicotomia tradicional entre público e privado, bem como a separação rígida entre sujeitos formais e não formais, já não é suficiente para explicar as dinâmicas atuais de implementação e violação de direitos humanos no plano internacional.⁹ Entre tais atores não estatais, encontram-se as empresas.

No âmbito do Direito Internacional dos Investimentos, o reconhecimento da personalidade jurídica internacional das empresas encontra-se em estágio mais avançado. Desde 1965, com a Convenção de Washington e a criação do Centro Internacional para a Resolução de Diferendos Relativos a Investimentos (CIRDI), admite-se a arbitragem em litígios envolvendo Estados e empresas exportadoras ou importadoras de capital. Nesse contexto, “há uma tese defendida por vários juristas que pleiteia a personalidade jurídica internacional para as empresas transnacionais, na medida em que [...] celebram acordos com Estados estrangeiros”.¹⁰ Ainda assim, a maior dificuldade persiste no reconhecimento dessa personalidade para fins de atribuição de direitos e deveres às empresas no campo específico dos direitos humanos.

A preocupação das Nações Unidas com a regulamentação das atividades de empresas transnacionais e sua interferência na proteção dos direitos humanos remonta à década de 1970, quando foi criada a Comissão da ONU sobre Empresas Transnacionais, iniciativa que culminou na elaboração de um Código de Conduta em 1983.¹¹ Em razão de pressões de diferentes naturezas, o referido código acabou sendo abandonado, e, desde então, as normas vinculantes relativas às empresas transnacionais passaram a ser construídas predominantemente por meio de compromissos assumidos entre Estados.

A dificuldade em elaborar um Código de Conduta dessa natureza não causa surpresa. Afinal, segundo a concepção clássica do Direito Internacional Público, entende-se que as empresas não estariam sujeitas de forma direta à incidência de normas internacionais. A influência inegável desses atores no cenário internacional não seria, por si só, suficiente para justificar o reconhecimento de personalidade jurídica internacional. Nessa perspectiva, o potencial de violação de direitos humanos por empresas deveria ser acompanhado de perto pelo Estado em cujo território tais atividades privadas são

⁹ BRABANDERE, Eric de. Non-state Actors, State-Centrism and Human Rights Obligations. *Leiden Journal of International Law*, v. 22, n. 1, 191-209, 2009. p. 192.

¹⁰ RAMINA, Larissa. *Direito internacional dos investimentos: solução de controvérsias entre estados e empresas transnacionais*. Curitiba: Juruá, 2009. p. 32.

¹¹ FEENEY, Patricia. A luta por responsabilidade das empresas no âmbito das Nações Unidas e o futuro da agenda de advocacy. *Sur – Revista Internacional de Direitos Humanos*, São Paulo, v. 6, n. 11, p. 175-191, 2009. p. 176.



desenvolvidas. Caberia, assim, aos Estados a função de intermediar a criação de regras de proteção aos direitos humanos e de fiscalizar adequadamente o seu cumprimento pelas empresas, sob pena de responsabilização internacional perante os Tribunais Internacionais de que fazem parte.

Todavia, no início do século XXI, o debate foi retomado com maior intensidade. O poder econômico e político acumulado por grandes empresas passou a colocá-las no centro das discussões sobre a proteção internacional dos direitos humanos. Estados marcados por déficits institucionais e por baixos índices de tutela desses direitos tornaram-se especialmente atrativos para empresas que, sob o argumento de redução de custos, passaram a direcionar suas atividades a países dotados de normas trabalhistas e ambientais “fracas”.¹² Nesse contexto, indaga-se: é suficiente transferir à opinião pública – em especial aos consumidores – o ônus da responsabilização das empresas violadoras de direitos humanos? Ou seria mais adequado atribuir a um Tribunal a função de apurar o desrespeito a direitos consagrados no plano internacional?

Esses questionamentos têm impulsionado, nas últimas décadas, uma tendência de reconhecimento da eficácia horizontal de normas de Direito Internacional, especialmente em relação às empresas, em contraste com a concepção tradicional segundo a qual apenas os Estados estariam obrigados ao seu cumprimento, na condição de sujeitos de Direito Internacional.¹³ Os vultosos orçamentos de determinadas corporações multinacionais, sua atuação para além do território do Estado de origem e a influência que podem exercer sobre governos locais com vistas a evitar sanções por violações a direitos humanos figuram entre os principais argumentos que sustentam essa ampliação do alcance das normas internacionais em face de sujeitos privados.¹⁴

Tal movimento conduziu a Organização das Nações Unidas, em 2003, por intermédio da Subcomissão das Nações Unidas para os Direitos Humanos, à elaboração das *UN Norms on the Responsibilities of Transnational Corporations*,¹⁵ destinadas a definir deveres internacionais para corporações, com especial incidência nos campos do Direito do Trabalho e Ambiental. A forte resistência do setor empresarial, contudo, resultou no abandono da tentativa de imputação direta de deveres internacionais às empresas

¹² SILVEIRA, Vladimir Oliveira da; ALMEIDA, Patricia Martinez. Empresas e direitos humanos. **Revista Thesis Juris**, São Paulo, v. 4, n. 2, p. 357-372, maio/ago. 2015. p. 361-362.

¹³ ZANITELLI, Leandro Martins. Corporações e direitos humanos: o debate entre voluntaristas e obrigacionistas e o efeito solapador das sanções. **Sur – Revista Internacional de Direitos Humanos**, São Paulo, v. 8, n. 15, p. 37-57, 2011. p. 38.

¹⁴ ZANITELLI, Leandro Martins. Corporações e direitos humanos: o debate entre voluntaristas e obrigacionistas e o efeito solapador das sanções. **Sur – Revista Internacional de Direitos Humanos**, São Paulo, v. 8, n. 15, p. 37-57, 2011. p. 38.

¹⁵ UNITED NATIONS. **Norms on the Responsibilities of Transnational Corporations and Other Business Enterprises with Regard to Human Rights**. Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights, Resolution 2003/16, 13 August 2003. Document E/CN.4/Sub.2/2003/12/Rev.2. Geneva: United Nations, 2003. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/501576>. Acesso em: 12 jul. 2023.



e, inclusive, da criação de tribunais internacionais voltados à fiscalização e ao cumprimento das medidas de proteção aos direitos humanos. Organizações representativas de empresas transnacionais exerceram intensa pressão, acompanhadas da oposição de diversos Estados à implementação de normas dessa natureza.

Ao final, a Comissão de Direitos Humanos entendeu não haver fonte legal suficiente para fundamentar o regime proposto. A iniciativa frustrada deu lugar à nomeação de um representante especial para o estudo da matéria, o Professor John Ruggie, da Harvard University, a quem foi atribuída a missão de examinar a extensão da responsabilidade dos agentes privados em relação aos direitos humanos, bem como de analisar as relações estabelecidas entre empresas transnacionais e Estados, e entre os próprios Estados, no âmbito da cooperação internacional sobre o tema.¹⁶

As diretrizes estabelecidas em 2003 foram posteriormente substituídas, em 2011, pelos “Princípios Orientadores das Nações Unidas sobre Empresas e Direitos Humanos”,¹⁷ dirigidos aos Estados e estruturados em torno dos deveres de proteção, respeito e reparação. Às empresas, por sua vez, atribuiu-se o dever de “evitar infrações a direitos humanos ocorridas mediante a sua atividade ou de maneira diretamente atrelada às suas relações comerciais”,¹⁸ ainda que tais deveres não se apresentem como claramente judicializáveis no plano internacional. Os princípios orientadores, portanto, assumem a natureza de diretrizes dirigidas às empresas, ao passo que impõem obrigações jurídicas aos Estados, sob pena de responsabilização internacional.

Segundo essa concepção, em razão da distinção entre os papéis institucionais do Estado e das empresas, apenas os Estados poderiam ser compelidos a atuar de forma positiva para assegurar o respeito e a aplicação dos direitos humanos. Às empresas caberia, essencialmente, uma obrigação de abstenção, consistente em evitar a violação de direitos previstos na Carta Internacional de Direitos Humanos e nos tratados da Organização Internacional do Trabalho.¹⁹ Em caso de descumprimento dessas obrigações negativas, incumbiria ao Estado adotar, no âmbito interno, as medidas adequadas de responsabilização do agente privado. No plano regional, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, por meio de sua *Relatoría Especial sobre Derechos Económicos,*

¹⁶ BILCHITZ, David. O marco Ruggie: uma proposta adequada para as obrigações de direitos humanos das empresas? **Sur – Revista Internacional de Direitos Humanos**, São Paulo, v. 7, n. 12, p. 209-241, 2010. p. 211-212.

¹⁷ UNITED NATIONS. **Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations “Protect, Respect and Remedy” Framework**. Geneva: United Nations Human Rights Office of the High Commissioner, 2011. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/720245?v=pdf>. Acesso em: 22. abr. 2023.

¹⁸ ZANITELLI, Leandro Martins. Corporações e direitos humanos: o debate entre voluntaristas e obrigacionistas e o efeito solapador das sanções. **Sur – Revista Internacional de Direitos Humanos**, São Paulo, v. 8, n. 15, p. 37-57, 2011. p. 40.

¹⁹ SILVEIRA, Vladimir Oliveira da; ALMEIDA, Patricia Martinez. Empresas e direitos humanos. **Revista Thesis Juris**, São Paulo, v. 4, n. 2, p. 357-372, maio/ago. 2015. p. 361-363.



Sociales, Culturales y Ambientales (REDESCA), aprovou relatório temático consolidando “padrões interamericanos” sobre empresas e direitos humanos, reforçando o enfoque na responsabilidade estatal e no dever de prevenir, supervisionar, investigar, reparar e assegurar acesso à justiça em contextos de atividade empresarial.²⁰

Embora os Princípios Orientadores da ONU tenham consolidado um marco global predominantemente baseado em deveres estatais e responsabilidades empresariais não judicializáveis no plano internacional, a agenda normativa não se encerrou em 2011. No âmbito do Conselho de Direitos Humanos,²¹ a Resolução 26/9 (2014) instituiu um grupo de trabalho intergovernamental com mandato para elaborar um instrumento internacional juridicamente vinculante sobre empresas e direitos humanos.²² Os sucessivos projetos apresentados, consolidados em um *updated draft legally binding instrument*,²³ evidenciam o reconhecimento institucional da insuficiência do regime predominantemente voluntário, de natureza *soft law*, inaugurado pelos Princípios Orientadores da ONU.

Apesar do avanço do debate, o fato é que inexiste, até o momento, um marco internacional juridicamente vinculante (*hard law*) que imponha obrigações positivas diretamente às empresas, circunstância que repercute na postura adotada pelos sistemas regionais de proteção aos direitos humanos. Ainda assim, é amplamente aceito – sobretudo à luz dos Princípios Orientadores da ONU – que as empresas estão obrigadas a respeitar os direitos humanos. Em outras palavras, não se controverte quanto à imposição de deveres de conduta negativa, ao passo que se discute, em menor medida, a atribuição de obrigações positivas que, mesmo de forma indireta, contribuam para o cumprimento do dever de respeito, como a capacitação de empregados por meio de programas e treinamentos voltados à prevenção de práticas discriminatórias. Não obstante a relevância dessas medidas, no âmbito estrito do dever de respeito, o máximo que se tem exigido das empresas são mecanismos de auditoria e processos de engajamento com as pessoas afetadas por seus empreendimentos.

²⁰ COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Relatoría Especial sobre Derechos Económicos Sociales, Culturales y Ambientales, Informe Empresas y Derechos Humanos: Estándares Interamericanos*. Washington: OEA, 2019. Disponível em: <<https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/EmpresasDDHH.pdf>>. Acesso em: 23 abr. 2023.

²¹ PAMPLONA, Danielle Anne. Um projeto comum para a América Latina e os impactos das empresas em direitos humanos. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 9, n. 2, p. 286-301, 2019. p. 290.

²² UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS COUNCIL. **Resolution 26/9**: Elaboration of an international legally binding instrument on transnational corporations and other business enterprises with respect to human rights. A/HRC/RES/26/9, adopted 26 June 2014, 26th Sess., Human Rights Council, Geneva, 2014. Disponível em: <https://docs.un.org/en/a/hrc/res/26/9>. Acesso em: 22 abr. 2023.

²³ UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS COUNCIL. **Updated draft legally binding instrument (clean version) to regulate, in international human rights law, the activities of transnational corporations and other business enterprises**. Geneva: Open-ended Intergovernmental Working Group on Transnational Corporations and Other Business Enterprises with respect to Human Rights, July 2023. Disponível em: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/hrbodies/hrcouncil/igwg-transcorp/session9/igwg-9th-updated-draft-lbi-clean.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2023.



Diante desse quadro, impõe-se retomar a indagação: em caso de violação de uma norma de Direito Internacional dos Direitos Humanos por uma empresa, pode ela ser diretamente processada perante Cortes Internacionais? À luz do marco normativo vigente, a resposta usualmente oferecida a esse questionamento é um categórico “não”. O dado central, contudo, é que inexistente tratado internacional que preveja, de forma expressa, a responsabilização internacional direta das empresas enquanto tais, posicionamento que é reiterado e consolidado pelos próprios Princípios Orientadores das Nações Unidas no âmbito dos sistemas regionais.

No âmbito do Direito Internacional dos Direitos Humanos, a principal exceção à lógica do sancionamento exclusivo do Estado encontra-se no Direito Penal Internacional, no qual se admite a responsabilização direta de pessoas físicas. O exemplo paradigmático é o do Tribunal Penal Internacional, sediado em Haia, instituído pelo Tratado de Roma após prolongado debate acerca da adequação da criação de Tribunais *ad hoc* destinados ao processamento de indivíduos responsáveis por crimes contra a humanidade.²⁴ Ainda assim, a dificuldade central da proposta ora examinada reside no fato de que, sob a perspectiva clássica do Direito Internacional Público, as empresas, enquanto agentes privados, não são reconhecidas como sujeitos de Direito Internacional.

Delineado, portanto, o marco normativo vigente aplicável às empresas em matéria de direitos humanos, bem como evidenciado o fundamento teórico que sustenta a impossibilidade de seu processamento direto perante Cortes Internacionais de Direitos Humanos, impõe-se deslocar o foco do debate da responsabilização internacional direta das empresas para o problema, dogmaticamente central e operacionalmente decisivo, da atribuição (imputação) de seus atos e omissões ao Estado. Em outras palavras: se, de um lado, a arquitetura jurídica internacional ainda não admite a sujeição passiva de pessoas jurídicas privadas perante tribunais internacionais de direitos humanos, de outro, permanece plenamente aberta a questão sobre em que condições a atuação empresarial, especialmente quando relacionada a entidades controladas pelo poder público, pode ser tratada como conduta estatal para fins de responsabilidade internacional.

3. A IMPUTAÇÃO DE RESPONSABILIDADE INTERNACIONAL AO ESTADO POR ATOS DE EMPRESAS ESTATAIS: FUNDAMENTOS TEÓRICOS E CONSTRUÇÃO JURISPRUDENCIAL DOS SISTEMAS REGIONAIS

A imputação de responsabilidade internacional ao Estado por atos e omissões de empresas estatais constitui um ponto dogmaticamente sensível do Direito Internacional dos Direitos Humanos contemporâneo. A complexidade do tema decorre da tensão

²⁴ Como nos casos do Tribunal Penal Internacional para a ex-Iugoslávia (ICTY), em Haia, e do Tribunal Penal Internacional para Ruanda (ICTR), em Arusha-Tanzânia.



entre, de um lado, a persistência de categorias clássicas fundadas na separação formal entre Estado e entes dotados de personalidade jurídica própria e, de outro, a necessidade de responder a arranjos institucionais híbridos, nos quais o Estado atua por meio de entidades empresariais submetidas a regimes de Direito Privado, mas materialmente integradas à sua estrutura administrativa. Nesse contexto, a reconstrução dos critérios de atribuição desenvolvidos no Direito Internacional geral e sua concretização na jurisprudência dos sistemas regionais revelam-se decisivas para compreender em que medida a atuação de empresas estatais pode ser tratada, para fins de responsabilidade internacional, como conduta do próprio Estado.

3.1. A ATRIBUIÇÃO DE CONDUTAS EMPRESARIAIS AO ESTADO NO DIREITO INTERNACIONAL: EVOLUÇÃO TEÓRICA E CRITÉRIOS MATERIAIS

A responsabilização internacional do Estado por violações de direitos humanos pressupõe, em termos gerais, a identificação de um fato internacionalmente ilícito e a sua atribuição (imputação) ao Estado. Ao longo do desenvolvimento do Direito Internacional, a discussão sobre atribuição evoluiu de uma compreensão predominantemente orgânico-formal – centrada na conduta de órgãos estatais em sentido estrito – para modelos progressivamente mais funcionais, aptos a captar realidades institucionais complexas, como a delegação de competências públicas, a descentralização administrativa e a atuação de entidades formalmente submetidas a regimes de Direito Privado em searas de interesse público.

Atualmente, essa evolução se revela especialmente relevante diante do papel desempenhado por empresas estatais em setores estratégicos e de alto impacto socioambiental, como o extrativo. A questão ultrapassa a mera dogmática de “quem é o réu” perante um tribunal internacional: trata-se, em essência, de delimitar quando e por quais critérios a conduta de uma entidade empresarial controlada pelo Estado – por ação ou omissão – deve ser considerada, para fins de responsabilidade internacional, como conduta do próprio Estado.

Nesse contexto, difundiu-se a formulação, no Direito Internacional dos Direitos Humanos, de que os Estados assumem obrigações estruturadas em três dimensões:²⁵ respeitar (abster-se de violar), proteger (evitar que terceiros violem) e garantir (adotar medidas para assegurar o pleno exercício de direitos).²⁶ Embora seja relativamente pa-

²⁵ UNITED NATIONS. Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR). **Human rights: handbook for parliamentarians**. Geneva: United Nations, 2016. p. 31. Disponível em: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/HandbookParliamentarians.pdf>. Acesso em: 21 abr. 2023.

²⁶ Para uma crítica sobre a insuficiência dessa formulação: KARP, David Jason. What is the responsibility to respect human rights? Reconsidering the ‘respect, protect, and fulfill’ framework. **International Theory**, v. 12, n. 1, p. 83-108, 2020.



cífico que o Estado pode ser responsabilizado internacionalmente por falhas em proteger e garantir direitos frente à atuação de particulares, o debate se intensifica quando se trata de indagar se o Estado pode ser demandado diretamente em razão das ações e omissões de suas empresas estatais, e quais seriam os requisitos jurídicos para essa atribuição.²⁷

A importância prática do tema decorre de uma distinção decisiva: quando há atribuição direta de conduta de uma empresa estatal ao Estado, desloca-se o eixo de responsabilização, em geral, do regime típico de “devida diligência” (*due diligence*) – característico do dever de proteção em face de empresas privadas – para um regime mais próximo do dever de respeito, em que se afirma com maior intensidade a responsabilidade estatal por resultados violadores. Nesse sentido, “as obrigações do Estado de respeitar, no âmbito da responsabilidade internacional direta, são obrigações de resultado, ao passo que as obrigações em relação às empresas privadas são sempre de meio”.²⁸ A consequência é que, verificada a atribuição direta, o patamar probatório e argumentativo para demonstrar a responsabilidade internacional tende a ser menos exigente do que nas hipóteses em que a atuação empresarial é tratada como “terceira”, submetida apenas ao escrutínio da diligência estatal regulatória e fiscalizatória.

Essa evolução dogmática também tensiona categorias clássicas do Direito Internacional, notadamente a separação rígida entre atos estatais “de império” e atos “de gestão”, frequentemente invocada para sustentar que atividades empresariais seriam, por natureza, não atribuíveis ao Estado. Tal oposição, ao menos quando aplicada a empresas estatais inseridas em estruturas de controle público e sujeitas a regimes especiais, deve ser reavaliada.²⁹ A expansão de arranjos híbridos (empresas sob Direito Privado, mas com governança e controles públicos intensos) reduziu a capacidade explicativa de uma linha divisória baseada apenas na forma jurídica ou na classificação abstrata do tipo de ato.

A reconstrução contemporânea da atribuição, portanto, se afasta de critérios exclusivamente formais (e.g., “empresa = sujeito privado”) e se aproxima de critérios materiais,³⁰ tais como (i) o exercício de funções públicas delegadas; (ii) a densidade

²⁷ RAJAVUORI, Mikko. How should states own? Heinisch v. Germany and the emergence of human rights-sensitive state ownership function. **European Journal of International Law**, Oxford, v. 26, n. 3, p. 727-746, 2015. p. 732.

²⁸ SCHÖNSTEINER, Judith; MARTÍNEZ, Vicente; MIRANDA, Carlos. Atribuidibilidad al Estado de Chile de actos y omisiones de sus empresas públicas del sector extractivo a la luz de la jurisprudencia de tribunales regionales de derechos humanos. **Revista Chilena de Derecho**, Santiago, v. 47, n. 3, p. 757-640, 2020. p. 759.

²⁹ SCHÖNSTEINER, Judith; MARTÍNEZ, Vicente; MIRANDA, Carlos. Atribuidibilidad al Estado de Chile de actos y omisiones de sus empresas públicas del sector extractivo a la luz de la jurisprudencia de tribunales regionales de derechos humanos. **Revista Chilena de Derecho**, Santiago, v. 47, n. 3, p. 757-640, 2020. p. 759.

³⁰ RAJAVUORI, Mikko. How should states own? Heinisch v. Germany and the emergence of human rights-sensitive state ownership function. **European Journal of International Law**, Oxford, v. 26, n. 3, p. 727-746, 2015. p. 733.



de controle estrutural e operacional do Estado sobre a entidade; e (iii) a existência de regimes jurídicos especiais que diferenciam significativamente a empresa estatal das empresas privadas em aspectos decisivos de governança, financiamento, responsabilidade e accountability.³¹ Essa trajetória torna possível situar, de forma teoricamente mais rigorosa, o problema que este artigo pretende enfrentar: se, e em que condições, a conduta de empresas estatais – embora dotadas de personalidade jurídica de Direito Privado – pode ser tratada, para fins do Sistema Interamericano, como conduta atribuível ao Estado.

A evolução da teoria da atribuição no Direito Internacional conduziu à superação de uma leitura exclusivamente formal da personalidade jurídica das entidades envolvidas,³² abrindo espaço para critérios funcionais e estruturais capazes de captar a complexidade institucional das empresas estatais. No debate contemporâneo, consolidam-se duas grandes chaves de análise para a imputação de atos e omissões de empresas estatais ao Estado: (i) o *exercício de funções públicas ou governamentais* e (ii) o *grau de controle estatal sobre a entidade empresarial*.³³

Essa dupla chave reflete, de um lado, a tentativa de preservar a coerência do Direito Internacional clássico – que rejeita a atribuição automática com base na mera propriedade estatal – e, de outro, a necessidade de evitar zonas de irresponsabilidade em contextos nos quais o Estado atua por meio de formas organizacionais descentralizadas, formalmente privadas, mas materialmente públicas.

A primeira hipótese de atribuição decorre do *exercício, pela empresa estatal, de funções públicas ou governamentais*, ainda que sob regime jurídico de Direito Privado.³⁴ Essa hipótese encontra respaldo nos comentários aos artigos 5º e 8º dos *Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts – ARSIWA*,³⁵ instrumento da Comissão de Direito Internacional da ONU que codifica e sistematiza as regras de Direito

³¹ SCHÖNSTEINER, Judith. Attribution of State Responsibility for Actions or Omissions of State-Owned Enterprises in Human Rights Matters. **University of Pennsylvania Journal of International Law**, Philadelphia, v. 40, n. 4, p. 895-936, 2019. p. 933-934.

³² MA, Xili. Advancing direct corporate accountability in international human rights law: the role of state-owned enterprises. **Frontiers of Law in China**, Beijing, v. 14, n. 2, p. 231-273. 2019. p. 255-256.

³³ SCHÖNSTEINER, Judith; MARTÍNEZ, Vicente; MIRANDA, Carlos. Atribuibilidad al Estado de Chile de actos y omisiones de sus empresas públicas del sector extractivo a la luz de la jurisprudencia de tribunales regionales de derechos humanos. **Revista Chilena de Derecho**, Santiago, v. 47, n. 3, p. 757-640, 2020. p. 764; SCHÖNSTEINER, Judith. Attribution of State Responsibility for Actions or Omissions of State-Owned Enterprises in Human Rights Matters. **University of Pennsylvania Journal of International Law**, Philadelphia, v. 40, n. 4, p. 895-936, 2019. p. 900.

³⁴ Uma crítica à ambiguidade da expressão “exercer funções públicas” é feita por: BACKER, Larry C. The human rights obligations of state-owned enterprises: emerging conceptual structures and principles in national and international law and policy. **Vanderbilt Journal of Transnational Law**, Nashville, v. 50, n. 4, p. 827-899, 2017. p. 865.

³⁵ UNITED NATIONS. International Law Commission. **Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries (2001)**. New York: United Nations, 2001. Disponível em: https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_6_2001.pdf. Acesso em: 26 abr. 2023.



Internacional consuetudinário sobre quando e como um Estado incorre em responsabilidade internacional por atos ou omissões que violem obrigações internacionais, estabelecendo critérios de atribuição, ilicitude e consequências jurídicas.³⁶

Segundo essa construção, não é determinante a forma jurídica da entidade, mas sim a natureza da função desempenhada. Quando a empresa estatal atua no desempenho de tarefas que, em determinado ordenamento e contexto histórico, são tipicamente assumidas pelo Estado – como a gestão de recursos naturais estratégicos, a prestação de serviços essenciais ou a execução de políticas públicas – sua conduta pode ser atribuída diretamente ao Estado. O critério decisivo reside em saber se a entidade exerce “funções de caráter público normalmente exercidas por órgãos estatais, e a conduta da entidade relaciona-se ao exercício da autoridade governamental em questão”.³⁷

Como já observado, essa abordagem relativiza a clássica distinção entre atos *iure imperii* e *iure gestionis*, cuja capacidade explicativa se enfraqueceu diante de modelos híbridos de atuação estatal. No campo específico dos direitos humanos, o critério funcional adquire relevância adicional. A jurisprudência internacional tem reconhecido que determinadas funções – como a garantia do direito à saúde, à água, ao meio ambiente equilibrado ou à consulta prévia de povos indígenas – são inerentemente públicas, ainda que operacionalizadas por entidades empresariais. Nesses casos, a empresa estatal não atua como um agente econômico ordinário, mas como instrumento de ação estatal, o que justifica a atribuição direta de sua conduta ao Estado.³⁸

A segunda chave de atribuição reside no *grau de controle exercido pelo Estado sobre a empresa estatal*. Ao contrário da hipótese funcional, aqui a imputação não depende da natureza da atividade desempenhada, mas da densidade do vínculo institucional entre a entidade e os órgãos estatais.³⁹

A mera criação da empresa ou a titularidade estatal de seu capital não são suficientes para fundamentar a atribuição. Todavia, quando se verifica um controle estrutural e operacional significativo, a conduta da empresa pode ser imputada ao Estado com base nos critérios desenvolvidos no Direito consuetudinário. Entre os elementos mais

³⁶ UNITED NATIONS. International Law Commission. **Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts (2001)**. New York: United Nations, 2001. Disponível em: https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft_articles/9_6_2001.pdf. Acesso em: 26 abr. 2023.

³⁷ No original: “functions of a public character normally exercised by State organs, and the conduct of the entity relates to the exercise of the governmental authority concerned”. UNITED NATIONS. International Law Commission. **Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries (2001)**. New York: United Nations, 2001. p. 43. Disponível em: https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_6_2001.pdf. Acesso em: 26 abr. 2023.

³⁸ SCHÖNSTEINER, Judith. Attribution of State Responsibility for Actions or Omissions of State-Owned Enterprises in Human Rights Matters. **University of Pennsylvania Journal of International Law**, Philadelphia, v. 40, n. 4, p. 895-936, 2019. p. 912.

³⁹ SCHÖNSTEINER, Judith; MARTÍNEZ, Vicente; MIRANDA, Carlos. Atribuidabilidad al Estado de Chile de actos y omisiones de sus empresas públicas del sector extractivo a la luz de la jurisprudencia de tribunales regionales de derechos humanos. **Revista Chilena de Derecho**, Santiago, v. 47, n. 3, p. 757-640, 2020. p. 760.



relevantes para essa avaliação, destacam-se: (i) a participação decisiva do Estado na nomeação e destituição dos membros da alta administração;⁴⁰ (ii) a existência de poderes estatais de veto ou aprovação prévia de decisões estratégicas; (iii) o controle orçamentário e financeiro; e (iv) a sujeição da empresa a regimes jurídicos especiais distintos daqueles aplicáveis às empresas privadas.⁴¹

Como se observa, o debate sobre atribuição não se resolve por critérios isolados, mas por uma avaliação global do conjunto de vínculos que conectam a empresa estatal ao aparato governamental.⁴² A imputação de responsabilidade ao Estado dependerá de seu efetivo controle sobre a empresa estatal, o qual não precisa ser absoluto nem cotidiano: basta que seja suficientemente intenso para comprometer a autonomia decisória da entidade em aspectos relevantes.

No âmbito dos direitos humanos, essa abordagem estrutural revela uma consequência normativa central: se a empresa estatal está sujeita a controle estatal intenso, presume-se que o Estado tem conhecimento – ou deveria ter – das atividades desenvolvidas, o que reforça a imputação de responsabilidade por ações e omissões violadoras. Trata-se de um argumento especialmente relevante quando se considera que a responsabilidade internacional direta do Estado se estrutura em torno de obrigações de resultado, e não apenas de meios.⁴³ A distinção entre atribuição direta e responsabilidade indireta por falha regulatória não é meramente dogmática; ela possui implicações para o acesso à justiça e para a efetividade da tutela internacional dos direitos humanos. Afinal, a qualificação da conduta da empresa estatal como diretamente atribuível ao Estado eleva o padrão de exigência jurídica e reduz os espaços de evasão de responsabilidade.

Nesse ponto, a atribuição direta de responsabilidade ao Estado desloca o regime jurídico aplicável: enquanto a responsabilização por atos de empresas privadas normalmente se ancora no dever estatal de devida diligência, a atribuição direta submete o Estado a obrigações mais rigorosas, próprias do dever de respeito. Essa distinção é particularmente relevante em contextos nos quais as empresas estatais operam em setores de alto impacto e historicamente associados a déficits de reparação, como o extrativismo, a energia e a infraestrutura pesada. Nesses cenários, limitar a responsabilidade

⁴⁰ MA, Xili. Advancing direct corporate accountability in international human rights law: the role of state-owned enterprises. *Frontiers of Law in China*, Beijing, v. 14, n. 2, p. 231-273. 2019. p. 263.

⁴¹ SCHÖNSTEINER, Judith; MARTÍNEZ, Vicente; MIRANDA, Carlos. Atribuidabilidad al Estado de Chile de actos y omisiones de sus empresas públicas del sector extractivo a la luz de la jurisprudencia de tribunales regionales de derechos humanos. *Revista Chilena de Derecho*, Santiago, v. 47, n. 3, p. 757-640, 2020. p. 771-775.

⁴² RAJAVUORI, Mikko. How should states own? *Heinisch v. Germany and the emergence of human rights-sensitive state ownership function*. *European Journal of International Law*, Oxford, v. 26, n. 3, p. 727-746, 2015. p. 734.

⁴³ SCHÖNSTEINER, Judith. Attribution of State Responsibility for Actions or Omissions of State-Owned Enterprises in Human Rights Matters. *University of Pennsylvania Journal of International Law*, Philadelphia, v. 40, n. 4, p. 895-936, 2019. p. 902.



estatal à falha de supervisão pode gerar situações de impunidade estrutural, especialmente quando a própria configuração institucional da empresa dificulta ou inviabiliza a reparação adequada às vítimas.⁴⁴

3.2. OS CRITÉRIOS DE ATRIBUIÇÃO DE RESPONSABILIDADE AO ESTADO POR ATOS DE EMPRESAS ESTATAIS NA JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL EUROPEU DE DIREITOS HUMANOS

A contribuição mais consistente e operacionalizável para a teoria da atribuição envolvendo empresas estatais, ao menos no campo regional, vem do Tribunal Europeu de Direitos Humanos (TEDH). Diferentemente do Sistema Interamericano, o TEDH foi levado, reiteradas vezes, a explicitar critérios para definir quando uma entidade formalmente separada do Estado (inclusive empresa estatal) deve ser tratada como “não-governamental” (para fins de legitimidade passiva) ou, ao contrário, como extensão do próprio Estado (com implicações diretas de atribuição).⁴⁵

Em linhas gerais, a jurisprudência europeia construiu um teste multifatorial, que envolve, entre outros, elementos como a *natureza da atividade desempenhada* e o *grau de independência institucional e operacional* em relação às autoridades públicas, com seus diversos desdobramentos. A forma jurídica interna e a personalidade própria da empresa são elementos relevantes, mas não decisivos: em diversos precedentes, o TEDH afirma que o estatuto doméstico de entidade separada não é suficiente, por si só, para exonerar o Estado.⁴⁶

O ponto de partida do TEDH – especialmente em decisões de admissibilidade ligadas ao art. 34 da Convenção Europeia de Direitos Humanos – consiste em avaliar: (i) o status jurídico da entidade; (ii) os direitos e prerrogativas decorrentes desse status; (iii) a natureza das atividades desempenhadas e o contexto em que se realizam; e (iv) o grau

⁴⁴ SCHÖNSTEINER, Judith. Attribution of State Responsibility for Actions or Omissions of State-Owned Enterprises in Human Rights Matters. **University of Pennsylvania Journal of International Law**, Philadelphia, v. 40, n. 4, p. 895-936, 2019. p. 932.

⁴⁵ SCHÖNSTEINER, Judith. Attribution of State Responsibility for Actions or Omissions of State-Owned Enterprises in Human Rights Matters. **University of Pennsylvania Journal of International Law**, Philadelphia, v. 40, n. 4, p. 895-936, 2019. p. 916.

⁴⁶ No caso *Yershova v. Russia*: “the applicant company’s domestic legal status as a separate legal entity does not, on its own, absolve the State from its responsibility under the Convention for the company’s debts”. EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS. **Yershova v. Russia** (Application no. 1387/04). Judgment of 8 Apr. 2010. §55. Disponível em: <https://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf/?filename=001-98130.pdf&id=001-98130&library=ECHR>. Acesso em: 23 abr. 2023. E no caso *Dimitar Yordanov v. Bulgaria*: “the fact that that company was a separate legal entity under domestic law cannot be decisive to rule out the State’s direct responsibility under the Convention”. EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS. **Dimitar Yordanov v. Bulgaria** (Application no. 3401/09). Judgment of 6 Sept. 2018. §60. Disponível em: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-185490>. Acesso em: 23 abr. 2023.



de independência frente às autoridades políticas.⁴⁷ Essa matriz, enunciada no julgamento do caso *Radio France and Others v. France* e posteriormente retomada e refinada em diferentes casos,⁴⁸ permite ao Tribunal decidir se a empresa deve ser equiparada ao Estado ou se possui autonomia suficiente para ser tratada como ator não estatal.

Aqui, há um traço distintivo importante, bastante destacado na decisão do caso *Dimitar Yordanov v. Bulgaria*: ao lado do controle estatal, o TEDH enfatiza a *natureza da atividade* como indicativo de caráter materialmente público da atuação empresarial, sobretudo quando a empresa não se limite a atuar em negócios comerciais ordinários, mas opera em serviços essenciais ou em setores cuja regulação intensa se conecta diretamente a bens jurídicos como saúde, segurança e meio ambiente.⁴⁹

Uma segunda dimensão do teste europeu consiste em verificar se a empresa atua como qualquer outra empresa privada ou se ela se beneficia (ou se encontra sujeita) a um *regime jurídico especial*, típico de entes públicos. Assim, o TEDH examina fatores como: submissão a regras especiais de insolvência (ou a impossibilidade prática/jurídica de falência), existência de prerrogativas exorbitantes, controle estatal sobre ativos, sujeição a obrigações especiais de transparência, ou mesmo a presença de um monopólio legal ou de fato.⁵⁰ Elementos dessa natureza foram considerados, entre outros, em casos como *Yershova v. Russia*⁵¹ e *Luganskvugillya v. Ukraine*.⁵²

Tal ponto é crucial porque aproxima a análise europeia do argumento segundo o qual a atribuição não deve depender de rótulos formais, mas do modo como o Estado estrutura e opera a entidade no sistema interno. Por isso, em casos de dívidas trabalhistas, execução frustrada e insolvência “atípica”, o TEDH avalia se a empresa goza de

⁴⁷ EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS. **Radio France and Others v. France** (Application no. 53984/00). Admissibility decision of 23 Sept. 2003. §26. Disponível em: <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-44448>. Acesso em: 23 abr. 2023.

⁴⁸ Como, por exemplo, em: EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS. **Islamic Republic of Iran Shipping Lines v. Turkey** (Application no. 40998/98). Judgment of 13 Dec. 2007. §79. Disponível em: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-83951>. Acesso em: 23 abr. 2023. E em: EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS. **Transpetrol, a.s. v. Slovakia** (Application no. 28502/08). Decision (Third Section) of 15 Nov. 2011. §58. Disponível em: <https://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf/?filename=001-107743.pdf&id=001-107743&library=ECHR>. Acesso em: 23 abr. 2023.

⁴⁹ EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS. **Dimitar Yordanov v. Bulgaria** (Application no. 3401/09). Judgment of 6 Sept. 2018. §60. Disponível em: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-185490>. Acesso em: 23 abr. 2023

⁵⁰ SCHÖNSTEINER, Judith; MARTÍNEZ, Vicente; MIRANDA, Carlos. Atribuidabilidad al Estado de Chile de actos y omisiones de sus empresas públicas del sector extractivo a la luz de la jurisprudencia de tribunales regionales de derechos humanos. **Revista Chilena de Derecho**, Santiago, v. 47, n. 3, p. 757-640, 2020. p. 763.

⁵¹ EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS. **Yershova v. Russia** (Application no. 1387/04). Judgment of 8 Apr. 2010. §55. Disponível em: <https://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf/?filename=001-98130.pdf&id=001-98130&library=ECHR>. Acesso em: 23 abr. 2023.

⁵² EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS. **State Holding Company Luganskvugillya v. Ukraine** (Application no. 23938/05). Admissibility decision of 27 Jan. 2009. Disponível em: <https://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf/?filename=001-91343.pdf&id=001-91343&library=ECHR>. Acesso em: 23 abr. 2023.



independência real ou se, ao contrário, sua posição deriva de um arranjo estatal que impede a efetividade dos direitos convencionais.⁵³

Um campo em que o TEDH consolidou critérios particularmente úteis é o da não execução de decisões judiciais (*non-enforcement*) envolvendo empresas estatais, em decisões como *Krndija v. Serbia*⁵⁴ e *Burmych v. Ukraine*.⁵⁵ Nesses casos, o Tribunal reiterou que o Estado pode responder por obrigações de empresa estatal, mesmo sendo ela pessoa jurídica separada, se não possuir independência institucional e operacional suficiente para afastar a responsabilidade estatal.⁵⁶ Conforme a formulação enunciada no caso *Yershova v. Russia*, é preciso verificar se a empresa “gozava de suficiente independência institucional e operacional em relação ao Estado para exonerar este último de sua responsabilidade, nos termos da Convenção, por seus atos e omissões”.⁵⁷ Quando a resposta é negativa, o Tribunal tende a imputar ao Estado as consequências jurídicas da atuação empresarial.

Um aspecto especialmente relevante é o modo como o TEDH elevou a *natureza da atividade* a um critério com peso próprio, sobretudo quando a empresa estatal atua em áreas de alto risco e forte regulação (energia, mineração, setores estratégicos com impacto ambiental e de saúde pública). A jurisprudência recente, bem ilustrada pelo caso *Dimitar Yordanov v. Bulgaria*, sugere que, quando a empresa é o “meio” de condução de uma atividade estatal – por exemplo, empreendimentos autorizados por razões de “necessidades estatais especialmente importantes”, com expropriações, licenças e controles públicos intensos – o Estado pode ser responsabilizado diretamente pelos atos e omissões da empresa, ainda que ela tenha personalidade jurídica separada.⁵⁸ Esse raciocínio se articula com duas ideias centrais: (i) a separação formal não pode converter-se em blindagem contra a responsabilidade internacional; e (ii) em setores

⁵³ SCHÖNSTEINER, Judith. Attribution of State Responsibility for Actions or Omissions of State-Owned Enterprises in Human Rights Matters. **University of Pennsylvania Journal of International Law**, Philadelphia, v. 40, n. 4, p. 895-936, 2019. p. 921-922.

⁵⁴ EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS. **Krndija and Others v. Serbia** (Applications nos. 30723/09, 9370/13, 32658/12 and 2632/09). Judgment of 27 June 2017. Disponível em: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-174615%22%5D%7D>. Acesso em: 23 abr. 2023.

⁵⁵ EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS. **Burmych and Others v. Ukraine**. Applications nos. 46852/13, 47786/13, 54125/13, 56605/13 e 3653/14, judgment (striking out) – Grand Chamber, 12 Oct. 2017. Disponível em: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-178082>. Acesso em: 23 abr. 2023.

⁵⁶ RAJAVUORI, Mikko. How should states own? Heinisch v. Germany and the emergence of human rights-sensitive state ownership function. **European Journal of International Law**, Oxford, v. 26, n. 3, p. 727-746, 2015. p. 733.

⁵⁷ No original: “enjoyed sufficient institutional and operational independence from the State to absolve the latter from its responsibility under the Convention for its acts and omissions”. EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS. **Yershova v. Russia** (Application no. 1387/04). Judgment of 8 Apr. 2010. §55. Disponível em: <https://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf/?filename=001-98130.pdf&id=001-98130&library=ECHR>. Acesso em: 23 abr. 2023.

⁵⁸ EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS. **Dimitar Yordanov v. Bulgaria** (Application no. 3401/09). Judgment of 6 Sept. 2018. §60. Disponível em: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-185490>. Acesso em: 23 abr. 2023



de risco elevado e impacto difuso, a intensidade regulatória e a conexão estrutural com decisões estatais reforçam a imputação.

A jurisprudência europeia também oferece, ainda que de modo menos reiterado, um argumento normativamente forte do ponto de vista do Direito Administrativo: quando a empresa estatal presta serviços públicos essenciais, a proteção da confiança pública e o interesse coletivo em debater abertamente a fiscalização das atividades podem prevalecer sobre interesses estritamente comerciais da empresa.⁵⁹ Nesse sentido, no caso *Heinisch v. Germany*, o TEDH decidiu que, embora empresas estatais também possam ter legítimo interesse comercial na viabilidade econômica de suas atividades, “a proteção da confiança pública na qualidade da prestação de serviços públicos vitais por empresas estatais ou administradas pelo Estado é decisiva para o funcionamento e para o equilíbrio econômico de todo o setor”.⁶⁰

3.3. A PRÁTICA DECISÓRIA DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS EM CASOS ENVOLVENDO EMPRESAS ESTATAIS: IMPUTAÇÃO IMPLÍCITA E DÉFICIT DE SISTEMATIZAÇÃO DOGMÁTICA

A prática decisória da Corte Interamericana de Direitos Humanos revela um dado relevante: em casos envolvendo empresas estatais, seus atos e omissões são tratados, de modo recorrente, como conduta estatal, sem que a personalidade jurídica própria dessas entidades constitua obstáculo à análise de mérito das violações alegadas. Diferentemente do percurso seguido pelo Tribunal Europeu de Direitos Humanos, o Sistema Interamericano não desenvolveu, até o momento, uma teoria explícita e sistematizada da atribuição de atos e omissões de empresas estatais ao Estado. Quando há imputação, ela ocorre de forma implícita, assumida como pressuposto e não problematizada de modo autônomo.

Essa opção metodológica produz efeitos ambivalentes. De um lado, impede que a forma jurídico-organizacional da empresa estatal funcione como obstáculo à proteção efetiva dos direitos humanos; de outro, gera um déficit argumentativo, ao deixar subexplorados os critérios normativos que fundamentam a imputação de responsabilidade em contextos complexos de atuação empresarial.

Nos casos em que empresas estatais estiveram envolvidas, a Corte IDH não desenvolveu um exame específico sobre a natureza da entidade ou sobre o grau de controle

⁵⁹ RAJAVUORI, Mikko. How should states own? *Heinisch v. Germany* and the emergence of human rights-sensitive state ownership function. **European Journal of International Law**, Oxford, v. 26, n. 3, p. 727-746, 2015. p. 730.

⁶⁰ No original: “the protection of public confidence in the quality of the provision of vital public service by State-owned or administered companies is decisive for the functioning and economic good of the entire sector”. EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS. **Heinisch v. Germany** (Application no. 28274/08). Judgment of 21 July 2011. §89. Disponível em: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-105777>. Acesso em: 23 abr. 2023.



estatal exercido. Essa prática pode ser observada tanto em litígios envolvendo relações de trabalho em empresas públicas quanto em casos relacionados à exploração de recursos naturais e à prestação de serviços públicos essenciais.⁶¹

Em decisões relativas à exploração de recursos naturais, à prestação de serviços públicos essenciais e à implementação de políticas públicas por intermédio de empresas estatais, a Corte IDH imputou diretamente ao Estado as consequências jurídicas das atividades empresariais desenvolvidas. Um dos poucos exemplos é o caso *Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku y sus miembros vs. Ecuador*, no qual a atuação da empresa estatal petrolífera foi considerada, sem maiores ressalvas, como expressão da própria atuação estatal. Embora a empresa desempenhasse funções operacionais e regulatórias relevantes – o que permitiria enquadrá-la nos critérios clássicos de exercício de autoridade pública – a Corte não explicitou esse raciocínio, limitando-se a imputar os fatos ao Estado de forma direta.⁶²

Essa abordagem revela uma compreensão material ou substancialista da responsabilidade internacional: o Estado não pode se eximir de suas obrigações convencionais mediante a interposição de entidades empresariais, ainda que formalmente autônomas. Em termos de resultado, essa postura favorece a proteção das vítimas; em termos dogmáticos, contudo, deixa em aberto a questão sobre os critérios utilizados para atribuir a conduta da empresa estatal ao Estado.

Essa compreensão não se limita aos casos envolvendo diretamente empresas estatais, mas também se projeta sobre situações de delegação de funções públicas a entes formalmente privados. É o caso, por exemplo, da prestação de serviços públicos, como em *Ximenes Lopes vs. Brasil*, no qual a Corte afirmou que a delegação ou descentralização administrativa da execução dos serviços a entidades privadas não exonera o Estado de suas obrigações convencionais, já que, à luz da Convenção Americana, “as hipóteses de responsabilidade internacional abrangem os atos de entidades privadas que estejam atuando com capacidade estatal”.⁶³ Embora o caso envolvesse entidade privada conveniada, o critério adotado pela Corte desde 2006 – segundo o qual a descentralização administrativa da atividade a empresas privadas não afasta a imputação estatal – é logicamente ainda mais aplicável às empresas estatais, cuja atuação se insere diretamente na estrutura administrativa do Estado.

⁶¹ SCHÖNSTEINER, Judith; MARTÍNEZ, Vicente; MIRANDA, Carlos. Atribuidad al Estado de Chile de actos y omisiones de sus empresas públicas del sector extractivo a la luz de la jurisprudencia de tribunales regionales de derechos humanos. *Revista Chilena de Derecho*, Santiago, v. 47, n. 3, p. 757-640, 2020. p. 761-762.

⁶² CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku y sus miembros vs. Ecuador*. Sentencia de 27 de junio de 2012 (Fondo y Reparaciones). Serie C, n. 245. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_245_esp.pdf. Acesso em: 23 abr. 2023.

⁶³ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Ximenes Lopes vs. Brasil*. Sentencia de 4 de julio de 2006 (Fondo, Reparaciones y Costas). Serie C, n. 149. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_149_esp.pdf. Acesso em: 23 abr. 2023.



Uma inflexão pontual pode ser identificada na sentença *Muelle Flores vs. Perú*,⁶⁴ na qual a Corte IDH fez referência expressa à manutenção do controle estatal sobre decisões relevantes de empresa estatal submetida a processo de privatização. O caso envolvia a não execução de decisões judiciais favoráveis a aposentado de empresa estatal peruana, em um cenário de reestruturação e privatização da entidade responsável pelo pagamento do benefício. Ainda que o exame tenha sido limitado ao contexto específico do caso, a decisão sugere uma aproximação, ainda incipiente, com o critério do controle estrutural,⁶⁵ típico do Direito Internacional geral e da jurisprudência europeia. Mesmo assim, a Corte não sistematizou esse critério nem esclareceu se a atribuição decorreu do exercício de funções públicas, do controle estatal ou da combinação de ambos, mantendo-se a ambiguidade metodológica.

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos, por sua vez, sinalizou no Relatório *Empresas y Derechos Humanos: Estándares Interamericanos* uma tendência a presumir uma relação muito estreita entre o Estado e a empresa estatal, independentemente da sua personalidade jurídica de Direito Privado ou do não exercício de qualquer função pública, salvo prova em contrário.⁶⁶ Embora essa presunção responda a uma preocupação legítima com o risco de impunidade estrutural, ela é dogmaticamente problemática, pois desloca o debate da análise material da função desempenhada e do grau de controle estatal para um critério meramente formal, sem respaldo claro no Direito Internacional consuetudinário nem na sistemática dos *Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts – ARSIWA*.⁶⁷

A ausência de critérios explícitos no Sistema Interamericano, contudo, não implica ausência de responsabilidade estatal. Ao contrário, nos exemplos (ainda que escassos) encontrados, a Corte IDH não permitiu que a separação jurídico-formal das empresas estatais reduzisse o alcance das obrigações convencionais. Nesse sentido, o resultado prático das decisões interamericanas mencionadas coincide com aquele a que se chegaria pela aplicação dos critérios mais explícitos desenvolvidos na jurisprudência europeia.

⁶⁴ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Muelle Flores vs. Perú**. Sentencia de 6 de marzo de 2019 (Fondo, Reparaciones y Costas). Serie C, n. 375. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_375_esp.pdf. Acesso em: 23 abr. 2023.

⁶⁵ SCHÖNSTEINER, Judith; MARTÍNEZ, Vicente; MIRANDA, Carlos. Atribuibilidad al Estado de Chile de actos y omisiones de sus empresas públicas del sector extractivo a la luz de la jurisprudencia de tribunales regionales de derechos humanos. **Revista Chilena de Derecho**, Santiago, v. 47, n. 3, p. 757-640, 2020. p. 763.

⁶⁶ COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Relatoría Especial sobre Derechos Económicos Sociales, Culturales y Ambientales, **Informe Empresas y Derechos Humanos: Estándares Interamericanos**. Washington: OEA, 2019. p. 160. Disponível em: https://www.colectivodeabogados.org/old/IMG/pdf/informe_empresasddhh_cidh.pdf. Acesso em: 23 abr. 2023.

⁶⁷ UNITED NATIONS. International Law Commission. **Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts (2001)**. New York: United Nations, 2001. Disponível em: https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft_articles/9_6_2001.pdf. Acesso em: 26 abr. 2023.



É justamente por essa razão que a experiência do Tribunal Europeu de Direitos Humanos assume relevância metodológica neste ponto: não como fonte hierarquicamente vinculante, mas como parâmetro analógico capaz de preencher o vazio argumentativo interamericano. A utilização de critérios como natureza da atividade, grau de independência institucional, regime jurídico especial e intensidade do controle estatal permite reconstruir, *ex post*, uma fundamentação dogmática para decisões interamericanas que, embora corretas em seus resultados, permanecem pouco justificadas em seus fundamentos.

Para os fins do presente artigo, essa constatação é decisiva. Se a atribuição de atos e omissões de empresas estatais ao Estado já ocorre, na prática, no Sistema Interamericano, a questão central deixa de ser se há atribuição de responsabilidade e passa a ser *como* essa imputação pode ser conceitualmente reconstruída e, sobretudo, quais são os seus limites e consequências normativas. É a partir dessa base que se torna possível avançar, no item seguinte, para o exame da viabilidade de se admitir a proposta de responsabilização direta de empresas estatais no âmbito da jurisdição interamericana, à luz do exemplo da República Federativa do Brasil.

4. PARA ALÉM DA ATRIBUIÇÃO AO ESTADO: A RESPONSABILIZAÇÃO DIRETA DE EMPRESAS ESTATAIS NO SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS

A reconstrução da teoria da imputação internacional desenvolvida anteriormente permite identificar um quadro relativamente estável de *lege lata* no Direito Internacional contemporâneo: tanto no Direito Internacional geral quanto na jurisprudência regional que mais explicitamente enfrentou o tema consolidou-se a compreensão de que atos e omissões de empresas estatais podem, e frequentemente devem, ser atribuídos diretamente ao Estado, seja em razão do exercício de funções públicas ou governamentais, seja em virtude do controle estrutural e operacional exercido pelos órgãos estatais sobre a entidade empresarial.

Essa solução dogmática responde adequadamente a uma preocupação central do Direito Internacional dos Direitos Humanos: evitar zonas de irresponsabilidade decorrentes da organização administrativa descentralizada do Estado. A interposição de pessoas jurídicas formalmente autônomas, submetidas a regimes híbridos de Direito Público e Privado, não pode funcionar como mecanismo de evasão das obrigações internacionais de respeito, proteção e garantia dos direitos humanos. Sob esse prisma, os critérios funcionais e estruturais de atribuição mostram-se instrumentos eficazes para preservar a unidade material da responsabilidade estatal, mesmo em contextos de descentralização administrativa e atuação empresarial.



O reconhecimento da correção dessa lógica, contudo, não implica afirmar que ela seja suficiente, por si só, para enfrentar todos os problemas normativos e institucionais suscitados pela atuação concreta das empresas estatais. É precisamente nesse ponto que emerge um paradoxo ainda pouco explorado pela teoria clássica da responsabilidade internacional: a mesma técnica que fortalece a imputação estatal e assegura a responsabilização internacional não esgota – e pode, em determinados contextos, tornar menos visíveis – problemas estruturais relacionados à atuação concreta das empresas estatais.

Em primeiro lugar, a atribuição exclusiva e integral ao Estado pode vir a gerar *opacidade institucional* da empresa estatal perante os mecanismos internacionais de responsabilização, para as vítimas e no âmbito dos processos internos de prevenção. Ao deslocar a violação exclusivamente para o plano estatal abstrato, a empresa estatal concreta – enquanto organização dotada de estrutura decisória própria, cultura institucional, estratégias empresariais e cadeias internas de comando – corre o risco de desaparecer do campo de visibilidade jurídica internacional. A consequência é a dificuldade de identificar falhas organizacionais específicas, responsabilidades gerenciais e déficits internos de governança da empresa que contribuíram para a violação.

Em segundo lugar, essa lógica fragiliza a *accountability preventiva* no âmbito da empresa. Se o ônus da responsabilização internacional recai sistematicamente apenas sobre o Estado, a empresa estatal tende a não internalizar de forma adequada os riscos jurídicos, reputacionais e financeiros associados a violações de direitos humanos. O incentivo à adoção de mecanismos robustos de *compliance*, *human rights due diligence* e governança preventiva não desaparece, mas tende a enfraquecer, na medida em que o “custo internacional” da violação não se projeta diretamente sobre a organização empresarial.

Em terceiro lugar, a centralização exclusiva da resposta no plano estatal pode limitar o *potencial transformador das reparações*. A responsabilização internacional orientada exclusivamente à reparação estatal tende a privilegiar respostas retrospectivas, sem incidir de modo suficiente sobre os mecanismos internos de funcionamento da empresa estatal – conselhos de administração, políticas corporativas, sistemas de controle, canais de denúncia e padrões operacionais – justamente aqueles instrumentos capazes de prevenir a repetição das violações.

Forma-se, assim, um paradoxo estrutural: *quanto mais sólida é a imputação internacional ao Estado, maior é o risco de se reduzir a visibilidade jurídica da empresa estatal enquanto locus específico de violação, prevenção e mudança organizacional*. Esse paradoxo não invalida, nem relativiza a atribuição de responsabilidade internacional ao Estado, que permanece juridicamente correta e normativamente necessária à luz do Direito Internacional vigente, quando cumpridos os requisitos identificados pela doutrina, pelo Direito consuetudinário e pela jurisprudência dos sistemas



regionais. Ele revela, contudo, os *limites funcionais* (ainda que parciais) da teoria clássica da imputação para enfrentar os desafios contemporâneos de governança, prevenção e *compliance* em empresas estatais que atuam em setores de alto impacto em direitos humanos.

A constatação desses limites não afasta a imputação de responsabilidade internacional ao Estado, mas abre espaço para examinar, de forma complementar, a possibilidade de responsabilização direta de empresas estatais em contextos institucionais específicos. Sem negar a lógica clássica da atribuição, trata-se de indagar se, quando a empresa estatal se insere estruturalmente na Administração Pública, exerce funções públicas relevantes ou se encontra submetida a regimes jurídicos que a distanciam significativamente das empresas privadas, pode ser reconhecida como destinatária direta de obrigações convencionais no âmbito do Sistema Interamericano. É sob essa perspectiva, e tomando o caso brasileiro como referência, que se analisam, a seguir, a posição das empresas estatais federais na estrutura administrativa do Estado e os limites normativos e espaços interpretativos para sua eventual responsabilização direta no Sistema Interamericano.

4.1. O CASO BRASILEIRO: EMPRESAS ESTATAIS FEDERAIS COMO INTEGRANTES DA ESTRUTURA ADMINISTRATIVA DO ESTADO

O exame do caso brasileiro oferece um exemplo particularmente ilustrativo de como os critérios materiais de atribuição desenvolvidos no Direito Internacional contemporâneo podem manifestar-se no plano interno e de como a atribuição ao Estado pode ser um mecanismo insuficiente. As características institucionais das empresas estatais federais brasileiras – quanto à sua inserção na estrutura da Administração Pública, à intensidade do controle estatal e ao regime jurídico específico a que se submetem – permitem avaliar, de forma concreta, até que ponto a imputação exclusiva ao Estado é suficiente ou se há espaço para soluções complementares de responsabilização direta da própria entidade empresarial. Trata-se, portanto, de um estudo de caso com potencial replicável a outros ordenamentos que adotem modelos de descentralização administrativa por meio de empresas estatais.

À luz dos critérios reconstruídos no item 3, notadamente o exercício de funções públicas ou governamentais, a densidade de controle estrutural e operacional e a submissão a regimes jurídicos especiais, impõe-se indagar qual é o grau de vinculação das entidades que compõem a organização administrativa federal brasileira aos direitos humanos e, por extensão, das empresas públicas e das sociedades de economia mista que a integram.



As empresas estatais constituem pessoas jurídicas integrantes da chamada “Administração Pública indireta”,⁶⁸ criadas pelo Estado para, de forma descentralizada, explorar atividades econômicas ou prestar de serviços públicos, sob regime predominantemente de Direito Privado, mas com relevantes derrogações de Direito Público.⁶⁹ No ordenamento brasileiro, encontram fundamento direto na Constituição Federal de 1988, especialmente nos arts. 37, XIX e XX, 173 e 175, que condicionam sua criação à autorização por lei específica, distinguem sua atuação conforme o objeto (atividade econômica em sentido estrito ou serviço público) e delimitam o regime jurídico aplicável.

A legislação infraconstitucional consolidou essa arquitetura com a Lei nº 13.303/2016 (Lei das Estatais), que disciplina a organização, a governança, a gestão e os regimes de licitações e contratos dessas entidades. Do ponto de vista estrutural, as empresas estatais subdividem-se em empresas públicas e sociedades de economia mista, diferenciando-se, sobretudo, pela forma societária e pela composição do capital,⁷⁰ mas compartilhando características centrais: personalidade jurídica própria (de Direito Privado), patrimônio distinto do ente instituidor, capacidade de autoadministração, vinculação finalística ao interesse público e submissão a mecanismos intensos de controle estatal (controle acionário, supervisão ministerial, controle interno e externo, inclusive pelos Tribunais de Contas).

Essa combinação – autonomia formal, inserção funcional na estrutura administrativa do Estado e sujeição a controles públicos reforçados – confere às empresas estatais um regime jurídico híbrido, no qual a lógica empresarial convive com deveres típicos da Administração Pública, como a observância dos princípios do art. 37 da Constituição e a sujeição a padrões específicos de transparência, governança e *accountability*.⁷¹ Desse modo, embora dotadas de personalidade jurídica de direito privado, as empresas estatais federais não operam sob o mesmo regime jurídico das empresas privadas ordinárias, estando sujeitas a um conjunto de deveres, controles e limitações decorrentes de sua vinculação estrutural ao Estado. Trata-se de um modelo em que a autonomia empresarial é juridicamente condicionada por finalidades públicas e por mecanismos

⁶⁸ Decreto-Lei n. 200/67: “**Art. 4º.** A Administração Federal compreende: **I** - A Administração Direta, que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios; **II** - A Administração Indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria: **a)** Autarquias; **b)** Empresas Públicas; **c)** Sociedades de Economia Mista. **d)** fundações públicas”.

⁶⁹ Como, por exemplo, em matéria de execução judicial. PETHECHUST, Eloi; BLANCHET, Luiz Alberto. O regime de execução das empresas estatais: entre serviço público e exploração de atividade econômica. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 15, n. 59, p. 113- 131, jan./mar. 2015.

⁷⁰ PETHECHUST, Eloi; RIBEIRO, Marcia Carla Pereira. Perspectivas para as empresas estatais no Brasil: propostas para um estatuto jurídico. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 15, n. 62, p. 99-121, out./dez. 2015.

⁷¹ FORTINI, Cristiana; AVELAR, Mariana; BRAGAGNOLI, Renila. A repercussão da Lei nº 14.133/2021 na governança das licitações regidas pela Lei nº 13.303/2016. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 22, n. 90, p. 155-170, out./ dez. 2022.



permanentes de direção, supervisão e controle estatais. Essa assimetria normativa, característica das estatais federais, aproxima-as dos critérios materiais de atribuição desenvolvidos no Direito Internacional contemporâneo, que reconhecem no regime jurídico especial – e não apenas na forma societária – um elemento relevante para a imputação de condutas empresariais ao Estado.

As *empresas públicas* e *sociedades de economia mista* se diferenciam quanto à composição do capital – integralmente público, no caso das primeiras, e público-privado com controle acionário do Estado, no caso das segundas – e quanto à forma societária (livre para as primeiras e necessariamente de sociedade anônima para as segundas). Contudo, essas duas espécies do gênero *empresas estatais* compartilham um traço essencial comum: a orientação ao atendimento do interesse público.⁷² Tal conclusão decorre diretamente do art. 173 da Constituição da República Federativa do Brasil,⁷³ segundo o qual a exploração direta de atividade econômica pelo Estado somente se legitima quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo,⁷⁴ conforme definidos em lei.⁷⁵

Nesse ponto, o Direito brasileiro oferece um dado particularmente relevante à luz dos critérios internacionais de atribuição: a distinção interna – muito utilizada em Direito Administrativo – entre empresas estatais que prestam *serviço público* e aquelas que exploram *atividade econômica em sentido estrito* não assume,⁷⁶ por si só, caráter decisivo nem excludente para os fins aqui propostos.⁷⁷ Para efeitos de imputação in-

⁷² Conforme lembra José dos Santos Carvalho Filho, “o Estado está preordenado, mediata ou imediatamente, à execução de atividade que traduza benefício para a coletividade, vale dizer, que retrate interesse público. A razão é simples: não se pode conceber o Estado senão como sujeito capaz de perseguir o interesse coletivo”. CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2016. p. 982.

⁷³ Constituição da República Federativa do Brasil (1988): “**Art. 173.** Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei”.

⁷⁴ GONÇALVES, Larissa Lopes; LELIS, Davi Augusto Santana de. Entre o interesse público e o de mercado: a Petrobras como uma questão de soberania nacional. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 23, n. 92, p. 145-171, abr./jun. 2023. p. 155.

⁷⁵ Neste caso, de acordo com Emerson Gabardo, não há de se cogitar a aplicação do princípio da subsidiariedade. Desde que identificado o imperativo de segurança nacional ou relevante interesse coletivo a intervenção estatal direta na ordem econômica é desde logo legítima, não havendo necessidade de investigar se a atuação pela iniciativa privada era possível. GABARDO, Emerson. **Interesse público e subsidiariedade**: o Estado e a sociedade civil para além do bem e do mal. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 226-228.

⁷⁶ Sobre a distinção entre serviço público e atividade econômica em sentido estrito no Direito Administrativo brasileiro: HACHEM, Daniel Wunder. Direito fundamental ao serviço público adequado e capacidade econômica do cidadão: repensando a universalidade do acesso à luz da igualdade material. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 14, n. 55, p. 123-158, jan./mar. 2014.

⁷⁷ Para questões de Direito Administrativo interno, a distinção referida apresenta consequências jurídicas relevantes. Como lembra Romeu Felipe Bacellar Filho, “os regimes a que as entidades estão submetidas são diversos, em face da natureza de suas atividades. Claro está, portanto, que as exploradoras de atividade econômica não gozam de determinados deveres e prerrogativas pertinentes à Administração Pública, até mesmo como forma de impedir determinados privilégios em face das demais empresas privadas, tudo nos termos do precitado art. 173, §1º, da CF. Já as prestadoras de serviços públicos, como parece evidente,



ternacional – e, eventualmente, de responsabilização direta – o critério central reside na integração dessas entidades à estrutura estatal federal, na intensidade do controle exercido pela União e na finalidade constitucional de atendimento do interesse público nacional, e não exclusivamente na classificação doméstica da atividade desempenhada como “serviço público” ou “atividade econômica”.

Isso não significa que a natureza da atividade seja irrelevante, mas sim que, no contexto brasileiro, ela não funciona como filtro prévio de incidência da responsabilidade internacional, mas opera como elemento de reforço da imputação estatal ou, em determinadas circunstâncias, como fator que justifica a análise da responsabilização direta da própria empresa estatal. Quando a empresa estatal presta serviço público – uma função tipicamente estatal – a atribuição direta de seus atos e omissões ao Estado tende a oferecer resposta dogmaticamente satisfatória à luz do Direito Internacional vigente. Diversamente, nos casos em que a empresa estatal atua predominantemente em regime de mercado, explorando atividade econômica em sentido estrito, a imputação ao Estado perde força, abrindo espaço para a consideração da empresa estatal como destinatária direta de obrigações internacionais em matéria de direitos humanos.

No caso das empresas estatais federais brasileiras, o controle exercido pela União não se limita à titularidade do capital ou à definição abstrata de diretrizes institucionais, manifestando-se por meio de mecanismos concretos de direção e supervisão. A União participa decisivamente da nomeação e da destituição dos membros da alta gestão e dos conselhos de administração,⁷⁸ define orientações estratégicas por intermédio de ministérios supervisores e exerce influência relevante sobre decisões orçamentárias, financeiras e operacionais.⁷⁹ Além disso, essas entidades estão submetidas a controles permanentes exercidos por órgãos estatais especializados, como o Tribunal de Contas da União e a Controladoria-Geral da União,⁸⁰ bem como a deveres específicos de prestação de contas e transparência perante o Congresso Nacional.⁸¹ Esses elementos evidenciam que a autonomia decisória das empresas estatais federais é juridicamente condicionada em aspectos centrais de sua atuação, o que satisfaz, de forma robusta, os critérios internacionais de controle estrutural e operacional para fins de atribuição de responsabilidade.

No regime federativo brasileiro, “todos os componentes da federação materializam o Estado, cada um deles atuando dentro dos limites de competência traçados pela

sofrem o influxo mais acentuado de princípios e regras de direito público, de forma a assegurar o interesse da coletividade”. BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. **Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 27.

⁷⁸ Arts. 16 e 17 da Lei nº 13.303/2016.

⁷⁹ Art. 19 a 29 do Decreto Lei nº 200/67.

⁸⁰ Art. 87 da Lei nº 13.303/2016.

⁸¹ Art. 23, §2º da Lei nº 13.303/2016.



Constituição⁸² Todavia, para fins de eventual processamento perante Cortes Internacionais de Direitos Humanos, devem ser desde logo excluídas as empresas integrantes da Administração Pública estadual e municipal. A hipótese de responsabilização direta em âmbito internacional somente se coloca, em termos jurídicos plausíveis, em relação às empresas estatais federais, na medida em que apenas estas pressupõem, por definição, a existência de um interesse *nacional* subjacente à sua atuação.

Essa distinção se reforça quando se considera o modo de constituição dessas entidades. Por força do art. 37, XIX, da Constituição da República Federativa do Brasil,⁸³ a criação de empresas estatais federais depende de autorização do Poder Legislativo Federal, observando-se o devido processo legislativo. A participação da Câmara dos Deputados e do Senado Federal – instâncias em que se encontram representados, respectivamente, o povo e os Estados da federação – constitui requisito essencial para a criação de empresas públicas e sociedades de economia mista pelo Poder Executivo federal. Tal circunstância permite afirmar a existência de um consenso nacional subjacente à criação e ao funcionamento das estatais federais, o que as distingue qualitativamente das estatais pertencentes a outros níveis da federação. Em outros termos, a constituição de empresas estatais federais envolve participação nacional direta e indireta de todos os entes federados.

Some-se a isso o fato de que, no ordenamento jurídico brasileiro, a competência para estabelecer relações internacionais é atribuída exclusivamente à União. O art. 21, I, da Constituição dispõe de forma inequívoca: “Compete à União: (...) manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais”. Apenas empresas controladas, ainda que indiretamente, pela União poderiam, assim, figurar como sujeitos passivos perante tribunais internacionais de direitos humanos.

Esses elementos – integração estrutural à Administração Pública federal, criação mediante autorização legislativa nacional, atuação orientada a imperativos de segurança nacional e relevante interesse coletivo – satisfazem amplamente os critérios materiais de atribuição de responsabilidade internacional aos Estados por atos de empresas estatais. Isso explica por que a imputação de atos e omissões dessas empresas ao Estado brasileiro é juridicamente correta e normativamente necessária à luz do Direito Internacional vigente.

No entanto, e precisamente em razão dessa intensa vinculação estrutural e funcional, a imputação estatal não precisa – nem deve – operar como resposta exclusiva no plano internacional. Quando a empresa estatal se apresenta como organização dotada de autonomia decisória relevante, capacidade operacional própria e potencial

⁸² CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2016. p. 2.

⁸³ Constituição da República Federativa do Brasil (1988): “**Art. 37. (...) XIX** – somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação”.



específico de prevenção ou de reprodução de violações, a consideração de sua eventual responsabilização direta pode revelar-se funcionalmente adequada para a proteção efetiva dos direitos humanos.

Havendo indicação de que a responsabilização direta dessas entidades possa produzir efeitos preventivos, reparatórios ou transformadores mais eficazes, impõe-se privilegiar uma interpretação da Convenção Americana sobre Direitos Humanos e do ordenamento jurídico brasileiro conforme o princípio *pro persona* consagrado em seu art. 29. É a partir dessa base que se torna necessário examinar, no item seguinte, os limites normativos e o espaço interpretativo existente no Sistema Interamericano para a responsabilização direta de empresas estatais federais brasileiras.

4.2. POSSIBILIDADE DE RESPONSABILIZAÇÃO DIRETA DE EMPRESAS ESTATAIS FEDERAIS BRASILEIRAS NO SISTEMA INTERAMERICANO: LIMITES NORMATIVOS E ESPAÇO INTERPRETATIVO

A análise do modo de organização administrativa do Estado brasileiro evidenciou que as empresas públicas e sociedades de economia mista federais, embora estruturadas sob a forma de pessoas jurídicas de Direito Privado, integram a Administração Pública indireta e desempenham papel central na prestação de serviços públicos e na intervenção direta do Estado na ordem econômica. Sua criação, atuação e governança encontram fundamento constitucional expresse, o que lhes confere densidade pública e vínculo estrutural inequívoco com o Estado brasileiro, ainda que dotadas de autonomia administrativa e patrimonial.

É a partir dessa perspectiva que devem ser examinados os limites normativos e os espaços interpretativos existentes para cogitar a possibilidade de responsabilização mais direta de empresas estatais federais brasileiras, em consonância com o princípio *pro persona* e com os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil.

Sob o critério formal da sujeição passiva, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos identifica como sujeito passível de responsabilização internacional exclusivamente os Estados, conforme se extrai da interpretação conjugada de seus arts. 61⁸⁴ e 68.⁸⁵ Pela redação vigente, a capacidade jurídica processual perante a Corte Interamericana é atribuída apenas à Comissão Interamericana de Direitos Humanos e aos

⁸⁴ Convenção Americana sobre Direitos Humanos: “**Art. 61. 1.** Somente os Estados-partes e a Comissão têm direito de submeter caso à decisão da Corte. **2.** Para que a Corte possa conhecer de qualquer caso, é necessário que sejam esgotados os processos previstos nos artigos 48 a 50”.

⁸⁵ Convenção Americana sobre Direitos Humanos: “**Art. 68. 1.** Os Estados Partes na Convenção comprometem-se a cumprir a decisão da Corte em todo caso em que forem partes. **2.** A parte da sentença que determinar indenização compensatória poderá ser executada no país respectivo pelo processo interno vigente para execução de sentenças contra o Estado”.



Estados-partes.⁸⁶ Do mesmo modo, “a legitimidade passiva é sempre do Estado: a Corte IDH não é um Tribunal que julga pessoas (...)”.⁸⁷

No Brasil, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos foi incorporada ao ordenamento jurídico pelo Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992, enquanto o Protocolo de São Salvador foi promulgado pelo Decreto nº 3.321, de 30 de novembro de 1999.⁸⁸ A integração desses instrumentos ao Direito brasileiro é, portanto, inequívoca. Ademais, o Decreto Legislativo nº 89/1998 e o Decreto Executivo nº 4.463, de 8 de novembro de 2002, reconheceram a competência obrigatória da Corte Interamericana de Direitos Humanos para julgar casos relativos à interpretação e aplicação do Pacto de São José da Costa Rica.⁸⁹

A posição ocupada pelas estatais federais brasileiras aproxima-as da condição do próprio Estado signatário da Convenção Americana sobre Direitos Humanos. Havendo indicação de que a responsabilização direta dessas entidades possa revelar-se mais eficiente para a proteção dos direitos humanos, impõe-se privilegiar uma interpretação da Convenção e das normas do ordenamento jurídico brasileiro que dê prevalência ao princípio *pro persona* consagrado em seu art. 29.⁹⁰ Em outras palavras, se a submissão direta das empresas estatais federais brasileiras à jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos se mostrar mais eficaz para a tutela dos direitos assegurados pela Convenção, as razões acima expostas – que as colocam em posição de paridade funcional com o Estado federal brasileiro – recomendam a adoção dessa solução.

O princípio *pro persona*, consagrado no art. 29 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, opera como critério hermenêutico estruturante do Sistema Interamericano, impondo que as normas convencionais sejam interpretadas e aplicadas de modo a assegurar a máxima proteção possível à pessoa humana. Esse princípio não apenas veda interpretações restritivas de direitos no âmbito da própria Convenção,

⁸⁶ GOMES, Luiz Flávio; MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Comentários à Convenção Americana sobre Direitos Humanos: Pacto de San Jose da Costa Rica**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p. 378.

⁸⁷ RAMOS, André de Carvalho. **Curso de direitos humanos**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 326.

⁸⁸ Além do Protocolo de San Salvador, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos conta com outro protocolo adicional: o Protocolo à Convenção Americana sobre Direitos Humanos referente à Abolição da Pena de Morte, promulgado no Brasil pelo Decreto nº 2.754, de 27 de agosto de 1998.

⁸⁹ GUSSOLI, Felipe Klein. Fundamentos da técnica de controle de convencionalidade. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 25, n. 99, p. 277-311, jan./mar. 2025. p. 279.

⁹⁰ Convenção Americana sobre Direitos Humanos: “**Art. 29 – Normas de interpretação:** Nenhuma disposição da presente Convenção pode ser interpretada no sentido de: **a)** permitir a qualquer dos Estados-partes, grupo ou indivíduo, suprimir o gozo e o exercício dos direitos e liberdades reconhecidos na Convenção ou limitá-los em maior medida do que a nela prevista; **b)** limitar o gozo e exercício de qualquer direito ou liberdade que possam ser reconhecidos em virtude de leis de qualquer dos Estados-partes ou em virtude de Convenções em que seja parte um dos referidos Estados; **c)** excluir outros direitos e garantias que são inerentes ao ser humano ou que decorrem da forma democrática representativa de governo; **d)** excluir ou limitar o efeito que possam produzir a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem e outros atos internacionais da mesma natureza”.



orientando o intérprete a privilegiar, entre leituras normativamente plausíveis, aquela que amplie – e não reduza – o alcance, a efetividade e a justiciabilidade das garantias convencionais, como também projeta efeitos na relação entre o Direito Internacional dos Direitos Humanos e o Direito interno, exigindo que, em caso de conflito entre normas convencionais e normas domésticas, prevaleça o parâmetro jurídico mais favorável à proteção da pessoa humana.⁹¹

A Corte Interamericana de Derechos Humanos tem afirmado reiteradamente que o art. 29 da Convenção impede soluções hermenêuticas que esvaziem a proteção dos direitos humanos por razões formais, estruturais ou organizacionais do Estado, inclusive em contextos de organização administrativa complexa. Essa orientação foi explicitada de forma paradigmática na *Opinión Consultiva OC-5/85 (Colegiación obligatoria de periodistas)*⁹² e posteriormente reiterada em sua jurisprudência contenciosa, enfatizando-se que a interpretação convencional deve favorecer a máxima eficácia dos direitos humanos, ainda que isso implique afastar normas internas, práticas administrativas ou categorias dogmáticas tradicionais incompatíveis com o conteúdo protetivo da Convenção.

À luz desse entendimento, sempre que a submissão direta de empresas estatais federais à jurisdição interamericana se revelar apta a reforçar a proteção das vítimas, a prevenir violações futuras e a ampliar a efetividade das reparações, o princípio *pro persona* atua como fundamento normativo legítimo para sustentar essa solução interpretativa, sem afastar – mas complementando – a responsabilidade internacional do Estado enquanto sujeito primário do sistema.

Quanto à sujeição passiva, o regime estabelecido pela Convenção Americana sobre Direitos Humanos revela-se compatível com a doutrina tradicional do Direito Internacional Público, segundo a qual, mesmo quando se reconhece autonomia negocial internacional a entes subnacionais, é o Estado nacional quem responde internacionalmente. Raciocínio análogo se aplica à nacionalidade: no plano internacional, é irrelevante o status jurídico do nacional no interior do Estado de origem, sendo determinante, para fins de imputação internacional, o vínculo do indivíduo com o Estado nacional.⁹³ A interpretação literal da Convenção, aliada ao costume internacional, afasta, assim, qualquer possibilidade de processamento direto de empresas nacionais ou transnacionais por violações a direitos nela previstos. Ademais, a própria Corte Interamericana de Direitos Humanos já se manifestou no sentido de que pessoas jurídicas não são titulares dos direitos humanos consagrados na Convenção, conforme assentado na Opinião

⁹¹ RAMÍREZ, Hugo Saúl. Pro persona: fundamento y sentido de la primacía jurídica de la humanidad. **Revista de Investigaciones Constitucionais**, Curitiba, vol. 8, n. 2, p. 387-405, maio/ago. 2021. p. 389.

⁹² CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Opinión Consultiva OC-5/85, de 13 de noviembre de 1985**. La colegiación obligatoria de periodistas (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Serie A, n. 5. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_05_esp.pdf. Acesso em: 23 abr. 2023.

⁹³ REZEK, Francisco. **Direito Internacional Público**: curso elementar. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 279.



Consultiva nº 22/2016, relativa à “*Titularidad de derechos de las personas jurídicas en el sistema interamericano de derechos humanos*”.⁹⁴

Não é por essas razões, contudo, que a proposta ora examinada se torna inviável. Em primeiro lugar, o reconhecimento de que as empresas não são titulares de direitos humanos não impede que lhes sejam atribuídos deveres correlatos, sobretudo quando se considera que os Princípios Orientadores das Nações Unidas devem ser interpretados à luz da natureza e das finalidades públicas das empresas estatais. Ademais, se os indivíduos – a exemplo do que ocorre nos casos de crimes de guerra processados perante o Tribunal Penal Internacional – podem ser responsabilizados pessoalmente,⁹⁵ com o reconhecimento de personalidade jurídica internacional e de um mínimo de capacidade jurídica,⁹⁶ não há obstáculo lógico insuperável para que solução análoga venha a ser concebida em relação às empresas que violem normas de Direito Internacional dos Direitos Humanos.

Os estudos desenvolvidos no âmbito do Sistema Universal de Proteção de Direitos Humanos que culminaram nos Princípios Orientadores derivados do Relatório Ruggie evidenciam o expressivo potencial de violação de direitos humanos por empresas dotadas de elevado poder econômico e social. A possibilidade de processamento de pessoas jurídicas perante Cortes Internacionais, após o esgotamento dos recursos internos dos Estados de instalação, poderia contribuir para a ampliação da proteção de populações vulneráveis, especialmente naqueles contextos em que o Poder Público se mostra incapaz de enfrentar adequadamente situações persistentes de violação de direitos humanos.

Como exemplo ilustrativo, pode-se mencionar a construção do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj), localizado na Baía de Guanabara, empreendimento impulsionado pela sociedade de economia mista federal Petrobrás.⁹⁷ O projeto teve por objetivo a ampliação da capacidade de refino de petróleo, com a produção de óleo

⁹⁴ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Opinión Consultiva OC-22/16, de 26 de Febrero de 2016.** *Titularidad de derechos de las personas jurídicas en el sistema interamericano de derechos humanos.* Serie A, n. 22. San José: Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2016. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_22_esp.pdf. Acesso em: 21 abr. 2023.

⁹⁵ RAMOS, André de Carvalho. **Processo internacional de direitos humanos.** São Paulo: Saraiva, 2015. p. 38.

⁹⁶ MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Curso de Direito Internacional Público.** 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 463-464.

⁹⁷ “O Comperj é o maior empreendimento individual da história da Petrobrás e a maior obra do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), do Governo Federal, no Rio de Janeiro. Trata-se da construção de um complexo industrial de refino e produção de petroquímicos básicos e resinas plásticas no município de Itaboraí, com instalações adicionais em outros municípios da região metropolitana, cujo investimento, promovido por uma parceria entre a Petrobrás, o Grupo Ultra e o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) - está estimado em R\$ 21 bilhões”. DIAS, Alexandre Pessoa *et al.* **Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj): impactos socioambientais, violação de direitos e conflitos na Baía de Guanabara.** **Revista Ética e Filosofia Política**, v. 1, n. 16, p. 151-175, 2013. p. 158.



diesel, óleo combustível, nafta, querosene, coque e gás de cozinha.⁹⁸ Não obstante, desde a fase de licenciamento ambiental registraram-se inúmeros problemas, incluindo denúncias de violações a direitos humanos das comunidades locais que dependem da pesca artesanal. Também foram levantadas preocupações relacionadas à captação de água destinada ao complexo de refino, com potenciais impactos sobre o abastecimento das populações da região.⁹⁹

Apesar da atuação fiscalizatória do Ministério Público e das pressões exercidas pelas comunidades afetadas, esse exemplo evidencia o elevado potencial de impactos socioambientais decorrentes de grandes empreendimentos conduzidos por empresas estatais. Nesses casos, a atuação coordenada dos diversos órgãos da Administração Pública nem sempre se apresenta prioritariamente em favor das vítimas, mas tende a alinhar-se à própria empresa estatal, como se observa, por exemplo, na celeridade da concessão de licenças ambientais controversas no caso do Comperj, em contraste com a morosidade das respostas estatais às denúncias apresentadas. Nesse contexto, a possibilidade de sujeição passiva internacional da Petrobrás configura variável relevante a ser considerada na implementação de empreendimentos dessa natureza, com significativos reflexos socioambientais. Há, assim, elementos que apontam para a aceitação da proposta de processamento direto de estatais federais como instrumento potencialmente benéfico à proteção dos direitos humanos. Caso tal premissa se confirme, o princípio *pro persona* conduziria à interpretação da Convenção Americana sobre Direitos Humanos no sentido de admitir a sujeição passiva de empresas estatais federais integrantes do Estado brasileiro.

Ainda que a Convenção Americana sobre Direitos Humanos obste o processamento de pessoas jurídicas privadas, o modo de organização administrativa do Estado brasileiro – e o mesmo se aplica a Estados que possuem disciplina jurídica similar – permite conceber, *a priori*, a possibilidade de processamento de empresas estatais federais responsáveis por violações a direitos humanos cuja observância e garantia o Brasil se comprometeu internacionalmente a assegurar.

A denominada “cláusula federal” prevista na Convenção Americana sobre Direitos Humanos não constitui óbice à proposta.¹⁰⁰ Tal disposição impede que o Estado nacio-

⁹⁸ LEÃO, Carolina Fagundes. **Conflitos socioambientais e recursos hídricos**: a Barragem do Guapiaçu e a atuação do Comitê da Bacia Hidrográfica da Baía da Guanabara. 2016. 189 f. Dissertação (Mestrado em Práticas de Desenvolvimento Sustentável) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, 2016. p. 52.

⁹⁹ DIAS, Alexandre Pessoa *et al.* Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj): impactos socioambientais, violação de direitos e conflitos na Baía de Guanabara. **Revista Ética e Filosofia Política**, v. 1, n. 16, p. 151-175, 2013. p. 165-166.

¹⁰⁰ Convenção Americana sobre Direitos Humanos: “**Art. 28. 1.** Quando se tratar de um Estado Parte constituído como Estado federal, o governo nacional do aludido Estado Parte cumprirá todas as disposições da presente Convenção, relacionadas com as matérias sobre as quais exerce competência legislativa e judicial. **2.** No tocante às disposições relativas às matérias que correspondem à competência das entidades componentes da federação, o governo nacional deve tomar imediatamente as medidas pertinente, em conformidade com



nal se exima de suas obrigações em matéria de direitos humanos sob o argumento de sua estrutura federativa ou da imputação da violação a um de seus entes componentes, mas não é incompatível com o processamento de empresas estatais federais. Em primeiro lugar, porque o âmbito de atuação das empresas públicas e das sociedades de economia mista federais projeta-se sobre todo o território nacional. Em segundo lugar, porque não se está diante de uma tentativa do Estado de furtrar-se a obrigações internacionais com fundamento no princípio federativo, mas da hipótese de entidades da Administração Pública integrantes do próprio Estado assumirem – e eventualmente se defenderem de – acusações de desrespeito a direitos humanos, em consonância com a categoria jurídica a que pertencem.¹⁰¹

Cumprir recordar que, uma vez identificados imperativos de segurança nacional ou relevante interesse coletivo, a intervenção estatal direta na ordem econômica encontra-se expressamente autorizada pelo art. 173 da Constituição.¹⁰² Por imposição constitucional, a verificação desses pressupostos condiciona a criação de empresas públicas ou sociedades de economia mista pelo Estado brasileiro, observando-se o regime constitucional e legal de autorização legislativa pelo Congresso Nacional para a sua estruturação. Esse dado confere maior consistência à proposta de processamento direto das estatais federais perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos. As empresas estatais federais, embora constituídas como pessoas jurídicas de direito privado integrantes da Administração Pública, configuram verdadeiras manifestações constitucionais do Estado brasileiro. A técnica da descentralização administrativa lhes assegura eficiência e determinado grau de autonomia para atuar na ordem econômica em atenção ao interesse público, sem que isso oculte o fato de que a Constituição Federal expressa a vontade nacional ao disciplinar a intervenção direta do Estado nesse domínio.

Sem a pretensão de esgotar o debate e com plena consciência das barreiras teóricas que cercam a proposta, o objetivo que se persegue neste momento é o de chamar atenção para as condições de possibilidade, no plano teórico, da sujeição passiva de empresas estatais federais à jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos,

sua constituição e suas leis, a fim de que as autoridades competentes das referidas entidades possam adotar as disposições cabíveis para o cumprimento desta Convenção. **3.** Quando dois ou mais Estados Partes decidirem constituir entre eles uma federação ou outro tipo de associação, diligenciarão no sentido de que o pacto comunitário respectivo contenha as disposições necessárias para que continuem sendo efetivas no novo Estado assim organizado as normas da presente Convenção”.

¹⁰¹ Sobre a sujeição integral da Administração Pública aos tratados de direitos humanos, com implicações em matéria de controle de convencionalidade: HACHEM, Daniel Wunder. La convencionalización del Derecho Administrativo en Latinoamérica. *Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo*, Santa Fe, vol. 9, n. 2, p. 209-251, jul./dic. 2022; GUSSOLI, Felipe Klein. Controle de convencionalidade pela função administrativa: argumentos favoráveis. *Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo*, Santa Fe, vol. 11, n. 1, e255, ene./jul. 2024; GUSSOLI, Felipe Klein. *Tratados de direitos humanos e Direito Administrativo*. Curitiba: Íthala, 2022.

¹⁰² GABARDO, Emerson. **Interesse público e subsidiariedade**: o Estado e a sociedade civil para além do bem e do mal. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 226-228.



em homenagem ao princípio *pro persona*. Tal construção poderia contribuir para o fortalecimento da proteção dos direitos humanos dos trabalhadores dessas entidades, do meio ambiente e dos demais direitos assegurados pela Convenção Americana sobre Direitos Humanos, tal como interpretados pela própria Corte IDH.

5. CONCLUSÕES

1. O Direito Internacional dos Direitos Humanos permanece estruturado, em sua dimensão jurisdicional, a partir de um paradigma predominantemente estatal de responsabilização: inexistente, no marco normativo vigente, previsão normativa ou construção jurisprudencial que reconheçam de forma explícita, direta e generalizada a possibilidade de processamento de pessoas jurídicas privadas por violações a direitos humanos perante cortes internacionais de direitos humanos, o que mantém a responsabilização empresarial, em regra, no plano doméstico e condicionada à capacidade regulatória e sancionatória dos Estados.

2. Diante desse limite, no caso de empresas controladas pelo Estado, o problema dogmaticamente central desloca-se da sujeição passiva direta das empresas estatais para a atribuição de responsabilidade internacional ao Estado por atos e omissões de entidades controladas pelo Poder Público. À luz do Direito Internacional geral sistematizado pelos *Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts – ARSIWA*, a imputação não se resolve por critérios puramente formais (como a personalidade jurídica própria da empresa), mas por critérios materiais de análise, notadamente: (i) o exercício de funções públicas ou governamentais por entidades formalmente separadas e (ii) a intensidade do controle estrutural e operacional exercido pelos órgãos estatais sobre a entidade empresarial.

3. A adoção desses critérios possui consequências normativas relevantes no campo dos direitos humanos. Quando verificada a atribuição direta de conduta de empresa estatal ao Estado, desloca-se o eixo de responsabilização do regime típico de devida diligência (*due diligence*) – característico de falhas estatais em proteger direitos humanos frente a terceiros – para um regime mais próximo do dever de respeito, no qual a responsabilidade estatal tende a operar com maior intensidade e com menor espaço para evasão fundada na separação organizacional entre Estado e entidade empresarial.

4. No plano regional, observou-se assimetria metodológica significativa na jurisprudência das cortes internacionais. O Tribunal Europeu de Direitos Humanos desenvolveu um teste multifatorial, enunciando critérios explícitos, para aferir a imputabilidade estatal de atos e omissões de empresas estatais, considerando, entre outros fatores, a natureza da atividade desempenhada, o grau de independência institucional e operacional, e a existência de regimes jurídicos especiais que aproximem materialmente a entidade do aparato estatal e a diferenciem de outras empresas privadas. A Corte



IDH, por sua vez, já tratou em algumas de suas decisões atos e omissões de empresas estatais como conduta estatal, mas sem explicitar critérios dogmáticos autônomos e sistematizados de atribuição, produzindo uma prática decisória em que a imputação ao Estado opera como pressuposto implícito.

5. Essa imputação estatal – juridicamente correta e normativamente necessária para evitar zonas de irresponsabilidade decorrentes da descentralização administrativa – não se revela, contudo, funcionalmente suficiente em todos os contextos. A atribuição integral e exclusiva ao Estado pode, em determinados cenários, reduzir a visibilidade jurídica da empresa estatal enquanto organização concreta dotada de estruturas decisórias e mecanismos próprios de prevenção, o que tende a fragilizar incentivos internos de *accountability*, governança e internalização de riscos em matéria de direitos humanos.

6. O caso brasileiro oferece um campo analítico privilegiado para essa discussão. As empresas estatais federais – embora estruturadas como pessoas jurídicas de Direito Privado – integram a Administração Pública indireta, encontram fundamento constitucional expresso e submetem-se a regime jurídico híbrido com derrogações relevantes de Direito Público, além de estarem sujeitas a mecanismos intensos e permanentes de direção, supervisão e controle pela União (incluindo controles ministeriais, legislativos e por órgãos como o Tribunal de Contas da União e a Controladoria-Geral da União). Esses elementos satisfazem, de modo robusto, os critérios materiais de atribuição desenvolvidos no Direito Internacional contemporâneo, explicando por que a imputação de seus atos e omissões ao Estado brasileiro é, em regra, dogmaticamente consistente.

7. A partir dessa base, tornou-se possível deslocar a análise para além da atribuição estatal, não para negar sua relevância ou necessidade, mas para examinar as condições de possibilidade de uma responsabilização mais direta de empresas estatais no Sistema Interamericano. Embora a Convenção Americana, em sua configuração formal, identifique os Estados como sujeitos passíveis de responsabilização perante a Corte Interamericana e a Opinião Consultiva nº 22/2016 tenha afirmado que pessoas jurídicas não são titulares dos direitos previstos na Convenção, esses dados não encerram, por si, a discussão sobre deveres correlatos: a não titularidade de direitos humanos por pessoas jurídicas não impede, em termos lógicos e normativos, que entidades empresariais possam ser tratadas como destinatárias de obrigações de respeito, sobretudo quando funcionam como instrumentos diretos de atuação estatal.

8. No caso específico das empresas estatais federais brasileiras, a hipótese de responsabilização mais direta encontra fundamento dogmático em três elementos articulados: (i) sua *integração estrutural à Administração Pública* indireta federal, com fundamento constitucional expresso e criação condicionada a autorização legislativa nacional; (ii) a *densidade do controle* exercido pela União sobre governança, direção estratégica e *accountability*, o que reduz significativamente a distância material entre



Estado e entidade empresarial; e (iii) o *regime jurídico especial* a que se submetem, que as afasta qualitativamente das empresas privadas ordinárias. Além disso, mesmo quando exploram atividade econômica em sentido estrito, tais empresas não se confundem com agentes econômicos privados comuns: por força do art. 173 da Constituição da República, sua própria criação encontra-se condicionada à demonstração de imperativos de segurança nacional ou de relevante interesse coletivo, o que evidencia a existência de um interesse público constitucionalmente qualificado subjacente à sua atuação. Essa circunstância impede que a exploração de atividade econômica funcione, por si só, como critério excludente de sua vinculação material ao Estado e reforça a possibilidade de concebê-las como entidades em posição de proximidade funcional com o próprio Estado para fins de incidência mais direta de deveres convencionais, sem que isso implique afastar a legitimidade passiva estatal como eixo estrutural do sistema interamericano.

9. Do ponto de vista funcional, a responsabilização direta – concebida como solução complementar e não substitutiva da atribuição de responsabilidade internacional ao Estado – apresenta justificativas que dialogam com o paradoxo identificado ao longo do estudo. Ao manter a empresa estatal no campo de visibilidade do contencioso internacional como potencial violadora de direitos humanos, essa hipótese tende a: (i) reduzir a opacidade organizacional gerada pela absorção exclusiva da violação pelo “Estado abstrato”; (ii) fortalecer incentivos internos à adoção de mecanismos de governança, compliance e *human rights due diligence* compatíveis com o dever de respeito; e (iii) ampliar o potencial transformador das reparações, ao permitir que medidas internacionais incidam de modo mais direto sobre estruturas decisórias, políticas corporativas e mecanismos internos de prevenção e controle. Além disso, a possibilidade de responsabilização direta opera como mecanismo de condicionamento *ex ante* da atuação empresarial estatal: ao projetar sobre a própria organização o risco jurídico internacional da violação, reforça-se a internalização de padrões de respeito aos direitos humanos e a adoção de estruturas decisórias e de governança compatíveis com esse dever, sem depender exclusivamente da mediação abstrata da responsabilidade estatal. Sob essa perspectiva, a consideração de soluções complementares deve ser interpretada em conformidade com o princípio *pro persona* consagrado no art. 29 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, sempre que se revelem aptas a ampliar – e não restringir – a efetividade da tutela dos direitos humanos.

10. Em síntese, o artigo conclui que o marco jurídico internacional vigente autoriza, com segurança dogmática, a atribuição direta de responsabilidade ao Estado por atos e omissões de empresas estatais quando presentes os critérios materiais reconstruídos; e que, sem afastar essa solução – e sem pretensão de superar por via interpretativa simples os limites textuais e institucionais do Sistema Interamericano –, existem razões dogmáticas e funcionais para sustentar que, ao menos em hipóteses circunscritas



envolvendo empresas estatais federais estruturalmente integradas ao Estado, pode ser cogitada uma responsabilização direta como instrumento complementar de efetividade da tutela convencional.

REFERÊNCIAS

ACQUAVIVA, Guido. Subjects of International Law: A Power-Based Analysis. **Vanderbilt Journal of Transnational Law**, v. 38, n. 2, p. 345-396, 2005.

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. **Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005.

BACKER, Larry C. The human rights obligations of state-owned enterprises: emerging conceptual structures and principles in national and international law and policy. **Vanderbilt Journal of Transnational Law**, Nashville, v. 50, n. 4, p. 827-899, 2017.

BILCHITZ, David. O marco Ruggie: uma proposta adequada para as obrigações de direitos humanos das empresas? **Sur – Revista Internacional de Direitos Humanos**, São Paulo, v. 7, n. 12, p. 209-241, 2010.

BRABANDERE, Eric de. Non-state Actors, State-Centrism and Human Rights Obligations. **Leiden Journal of International Law**, v. 22, n. 1, 191-209, 2009.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Relatoría Especial sobre Derechos Económicos Sociales, Culturales y Ambientales, **Informe Empresas y Derechos Humanos: Estándares Interamericanos**. Washington: OEA, 2019. Disponível em: <<https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/EmpresasDDHH.pdf>>. Acesso em: 23 abr. 2023.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Muelle Flores vs. Perú**. Sentencia de 6 de marzo de 2019 (Fondo, Reparaciones y Costas). Serie C, n. 375. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_375_esp.pdf. Acesso em: 23 abr. 2023.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Opinión Consultiva OC-22/16, de 26 de Febrero de 2016**. Titularidad de derechos de las personas jurídicas en el sistema interamericano de derechos humanos. Serie A, n. 22. San José: Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2016. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_22_esp.pdf. Acesso em: 21 abr. 2023.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Opinión Consultiva OC-5/85, de 13 de noviembre de 1985**. La colegiación obligatoria de periodistas (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Serie A, n. 5. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_05_esp.pdf. Acesso em: 23 abr. 2023.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku y sus miembros vs. Ecuador**. Sentencia de 27 de junio de 2012 (Fondo y Reparaciones). Serie C, n.



245. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_245_esp.pdf. Acesso em: 23 abr. 2023.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Ximenes Lopes vs. Brasil**. Sentencia de 4 de julio de 2006 (Fondo, Reparaciones y Costas). Serie C, n. 149. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_149_esp.pdf. Acesso em: 23 abr. 2023.

DIAS, Alexandre Pessoa *et al.* Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj): impactos socioambientais, violação de direitos e conflitos na Baía de Guanabara. **Revista Ética e Filosofia Política**, v. 1, n. 16, p. 151-175, 2013.

EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS. **Burmych and Others v. Ukraine**. Applications nos. 46852/13, 47786/13, 54125/13, 56605/13 e 3653/14, judgment (striking out) – Grand Chamber, 12 Oct. 2017. Disponível em: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-178082>. Acesso em: 23 abr. 2023.

EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS. **Dimitar Yordanov v. Bulgaria** (Application no. 3401/09). Judgment of 6 Sept. 2018. §60. Disponível em: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-185490>. Acesso em: 23 abr. 2023.

EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS. **Heinisch v. Germany** (Application no. 28274/08). Judgment of 21 July 2011. §89. Disponível em: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-105777>. Acesso em: 23 abr. 2023.

EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS. **Islamic Republic of Iran Shipping Lines v. Turkey** (Application no. 40998/98). Judgment of 13 Dec. 2007. §79. Disponível em: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-83951>. Acesso em: 23 abr. 2023.

EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS. **Krdija and Others v. Serbia** (Applications nos. 30723/09, 9370/13, 32658/12 and 2632/09). Judgment of 27 June 2017. Disponível em: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%22itemid%22:%22001-174615%22>}. Acesso em: 23 abr. 2023.

EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS. **Radio France and Others v. France** (Application no. 53984/00). Admissibility decision of 23 Sept. 2003. §26. Disponível em: <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-44448>. Acesso em: 23 abr. 2023.

EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS. **State Holding Company Luganskvugillya v. Ukraine** (Application no. 23938/05). Admissibility decision of 27 Jan. 2009. Disponível em: <https://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf/?filename=001-91343.pdf&id=001-91343&library=ECHR>. Acesso em: 23 abr. 2023.

EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS. **Transpetrol, a.s. v. Slovakia** (Application no. 28502/08). Decision (Third Section) of 15 Nov. 2011. §58. Disponível em: <https://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf/?filename=001-107743.pdf&id=001-107743&library=ECHR>. Acesso em: 23 abr. 2023.

EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS. **Yershova v. Russia** (Application no. 1387/04). Judgment of 8 Apr. 2010. §55. Disponível em: <https://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf/?filename=001-98130.pdf&id=001-98130&library=ECHR>. Acesso em: 23 abr. 2023.



Daniel Wunder Hachem
Felipe Klein Gussoli
Luísa Fernanda García López

FEENEY, Patricia. A luta por responsabilidade das empresas no âmbito das Nações Unidas e o futuro da agenda de advocacy. **Sur – Revista Internacional de Direitos Humanos**, São Paulo, v. 6, n. 11, p. 175-191, 2009.

FORTINI, Cristiana; AVELAR, Mariana; BRAGAGNOLI, Renila. A repercussão da Lei nº 14.133/2021 na governança das licitações regidas pela Lei nº 13.303/2016. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 22, n. 90, p. 155-170, out./ dez. 2022.

GABARDO, Emerson. **Interesse público e subsidiariedade**: o Estado e a sociedade civil para além do bem e do mal. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

GOMES, Luiz Flávio; MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Comentários à Convenção Americana sobre Direitos Humanos: Pacto de San Jose da Costa Rica**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

GONÇALVES, Larissa Lopes; LELIS, Davi Augusto Santana de. Entre o interesse público e o de mercado: a Petrobras como uma questão de soberania nacional. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 23, n. 92, p. 145-171, abr./jun. 2023.

GUSSOLI, Felipe Klein. Controle de convencionalidade pela função administrativa: argumentos favoráveis. **Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo**, Santa Fe, vol. 11, n. 1, e255, ene./jul. 2024.

GUSSOLI, Felipe Klein. Fundamentos da técnica de controle de convencionalidade. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 25, n. 99, p. 277-311, jan./mar. 2025.

GUSSOLI, Felipe Klein. **Tratados de direitos humanos e Direito Administrativo**. Curitiba: Íthala, 2022.

HACHEM, Daniel Wunder. Direito fundamental ao serviço público adequado e capacidade econômica do cidadão: repensando a universalidade do acesso à luz da igualdade material. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 14, n. 55, p. 123-158, jan./mar. 2014.

HACHEM, Daniel Wunder. La convencionalización del Derecho Administrativo en Latinoamérica. **Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo**, Santa Fe, vol. 9, n. 2, p. 209-251, jul./dic. 2022.

KARP, David Jason. What is the responsibility to respect human rights? Reconsidering the ‘respect, protect, and fulfill’ framework. **International Theory**, v. 12, n. 1, p. 83-108, 2020.

LEÃO, Carolina Fagundes. **Conflitos socioambientais e recursos hídricos**: a Barragem do Guaíçu e a atuação do Comitê da Bacia Hidrográfica da Baía da Guanabara. 2016. 189 f. Dissertação (Mestrado em Práticas de Desenvolvimento Sustentável) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, 2016.

LOVE, Janet. Estaríamos despolitizando o poder econômico? A deliberada irresponsabilidade corporativa e a resposta burocrática dos defensores de direitos humanos. **Sur – Revista Internacional de Direitos Humanos**, São Paulo, v. 11, n. 20, p. 109-117, jun./dez. 2014.



MA, Xili. Advancing direct corporate accountability in international human rights law: the role of state-owned enterprises. **Frontiers of Law in China**, Beijing, v. 14, n. 2, p. 231-273. 2019.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Curso de Direito Internacional Público**. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

PAMPLONA, Danielle Anne. Um projeto comum para a América Latina e os impactos das empresas em direitos humanos. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 9, n. 2, p. 286-301, 2019.

PETERS, Anne; GLESS, Sabine; THOMALE, Chris; WELLER, Marc-Philippe. Business and Human Rights: Towards a 'Smart Mix' of Regulation and Enforcement. **Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht**, v. 83, n. 3, p. 415-459, 2023.

PETHECHUST, Eloi; BLANCHET, Luiz Alberto. O regime de execução das empresas estatais: entre serviço público e exploração de atividade econômica. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 15, n. 59, p. 113- 131, jan./mar. 2015.

PETHECHUST, Eloi; RIBEIRO, Marcia Carla Pereira. Perspectivas para as empresas estatais no Brasil: propostas para um estatuto jurídico. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 15, n. 62, p. 99-121, out./dez. 2015.

RAJAVUORI, Mikko. How should states own? *Heinisch v. Germany* and the emergence of human rights-sensitive state ownership function. **European Journal of International Law**, Oxford, v. 26, n. 3, p. 727-746, 2015.

RAMINA, Larissa. Direito Internacional dos Direitos Humanos e seus reflexos no Direito Administrativo: breves apontamentos. In: BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; GABARDO, Emerson; HACHEM, Daniel Wunder (Coords.). **Globalização, direitos fundamentais e Direito Administrativo: novas perspectivas para o desenvolvimento econômico e socioambiental**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

RAMINA, Larissa. **Direito internacional dos investimentos: solução de controvérsias entre estados e empresas transnacionais**. Curitiba: Juruá, 2009.

RAMÍREZ, Hugo Saúl. Pro persona: fundamento y sentido de la primacía jurídica de la humanidad. **Revista de Investigaciones Constitucionais**, Curitiba, vol. 8, n. 2, p. 387-405, maio/ago. 2021. p. 389.

RAMOS, André de Carvalho. **Curso de direitos humanos**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

RAMOS, André de Carvalho. **Processo internacional de direitos humanos**. São Paulo: Saraiva, 2015.

REZEK, Francisco. **Direito Internacional Público: curso elementar**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

RUGGIE, John Gerard. Business and Human Rights: The Evolving International Agenda. **American Journal of International Law**, Cambridge, v. 101, n. 4, p. 819-840, oct./dec. 2007.



RUGGIE, John Gerard. Multinationals as global institution: Power, authority and relative autonomy. **Regulation & Governance**, v. 12, n. 3, p. 317-333, 2018.

SCHÖNSTEINER, Judith. Attribution of State Responsibility for Actions or Omissions of State-Owned Enterprises in Human Rights Matters. **University of Pennsylvania Journal of International Law**, Philadelphia, v. 40, n. 4, p. 895-936, 2019.

SCHÖNSTEINER, Judith; MARTÍNEZ, Vicente; MIRANDA, Carlos. Atribuibilidad al Estado de Chile de actos y omisiones de sus empresas públicas del sector extractivo a la luz de la jurisprudencia de tribunales regionales de derechos humanos. **Revista Chilena de Derecho**, Santiago, v. 47, n. 3, p. 757-640, 2020.

SILVEIRA, Vladimir Oliveira da; ALMEIDA, Patricia Martinez. Empresas e direitos humanos. **Revista Thesis Juris**, São Paulo, v. 4, n. 2, p. 357-372, maio/ago. 2015.

UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS COUNCIL. **Resolution 26/9**: Elaboration of an international legally binding instrument on transnational corporations and other business enterprises with respect to human rights. A/HRC/RES/26/9, adopted 26 June 2014, 26th Sess., Human Rights Council, Geneva, 2014. Disponível em: <https://docs.un.org/en/a/hrc/res/26/9>. Acesso em: 22 abr. 2023.

UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS COUNCIL. **Updated draft legally binding instrument (clean version) to regulate, in international human rights law, the activities of transnational corporations and other business enterprises**. Geneva: Open-ended Intergovernmental Working Group on Transnational Corporations and Other Business Enterprises with respect to Human Rights, July 2023. Disponível em: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/hrbodies/hrcouncil/igwg-transcorp/session9/igwg-9th-updated-draft-lbi-clean.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2023.

UNITED NATIONS. **Guiding Principles on Business and Human Rights**: Implementing the United Nations "Protect, Respect and Remedy" Framework. Geneva: United Nations Human Rights Office of the High Commissioner, 2011. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/720245?v=pdf>. Acesso em: 22. abr. 2023.

UNITED NATIONS. International Law Commission. **Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries (2001)**. New York: United Nations, 2001. Disponível em: https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_6_2001.pdf. Acesso em: 26 abr. 2023.

UNITED NATIONS. International Law Commission. **Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts (2001)**. New York: United Nations, 2001. Disponível em: https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft_articles/9_6_2001.pdf. Acesso em: 26 abr. 2023.

UNITED NATIONS. **Norms on the Responsibilities of Transnational Corporations and Other Business Enterprises with Regard to Human Rights**. Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights, Resolution 2003/16, 13 August 2003. Document E/CN.4/Sub.2/2003/12/Rev.2. Geneva: United Nations, 2003. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/501576>. Acesso em: 12 jul. 2023.



UNITED NATIONS. Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR). **Human rights: handbook for parliamentarians**. Geneva: United Nations, 2016. Disponível em: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/HandbookParliamentarians.pdf>. Acesso em: 21 abr. 2023.

WOLFSTELLER, René; LI, Yingru. Business and Human Rights Regulation After the UN Guiding Principles: Accountability, Governance, Effectiveness. **Human Rights Review**, New York, v. 23, n. 1, p. 1-17, jan./mar. 2022.

ZANITELLI, Leandro Martins. Corporações e direitos humanos: o debate entre voluntaristas e obrigacionistas e o efeito solapador das sanções. **Sur – Revista Internacional de Direitos Humanos**, São Paulo, v. 8, n. 15, p. 37-57, 2011.

INFORMACIONES ADICIONALES

ADDITIONAL INFORMATION

Editores Responsables <i>Handling Editors</i>	
Editor en Jefe	William Gallo Aponte
Editor Asistente	Ariel Maldaner

Declaración de disponibilidad de datos <i>Data Availability Statement</i>
Este estudio no generó ni utilizó conjuntos de datos, basándose exclusivamente en investigación bibliográfica y documental.