

# A nova governança pública e os princípios ESG

## César Augusto Marx

Mestre em Gestão e Políticas Públicas (Escola de Administração de Empresas de São Paulo/Fundação Getúlio Vargas). Mestrando em Direito Financeiro (USP). Auditor Federal de Finanças e Controle na Controladoria-Geral da União. Bacharel em Direito (PUC Minas) e em Administração Pública (Fundação João Pinheiro).

**Resumo:** Os Princípios ESG (*Environmental, Social and Governance*) consistem em fatores usados para avaliar o comprometimento das organizações com o desenvolvimento sustentável, a responsabilidade social e as boas práticas de governança corporativa. Segundo esses princípios, as organizações devem criar instrumentos para fortalecimento da governança corporativa aliada à preocupação com os impactos ambientais gerados pelas suas atividades e com a promoção do desenvolvimento social. Este texto propõe-se a analisar a possibilidade de aplicação dos princípios ESG na Administração Pública brasileira identificando possíveis ações governamentais já implementadas em órgãos e entidades federais que representam iniciativas voltadas ao fortalecimento de questões relacionadas a desenvolvimento ambiental, social e fortalecimento da governança. Assim, pretende-se

discutir a necessidade de regulamentação dos princípios ESG como meio de incentivar sua implementação nas organizações públicas em consonância com as medidas de implementação dos programas de integridade já em curso no Brasil.

**Palavras-chave:** Governança. Sustentabilidade. Social. Integridade.

**Sumário:** Introdução – **1** Governança: da eficiência à integridade pública – **2** Ampliação da abrangência da governança: os princípios ESG – **3** A inclusão das questões ambientais na governança – **4** A inclusão das questões sociais na governança – **5** A inclusão dos princípios do ESG no ordenamento jurídico brasileiro – Conclusão – Referências

## Introdução

As organizações públicas e privadas estão em constante inovação na busca de adequação de suas atividades às novas necessidades e realidades impostas pela sociedade. O Direito busca acompanhar essas transformações sociais e servir como regulamentador de novas relações que surgem em decorrência dessas mudanças. Assim também, as alterações legislativas acabam se tornando um instrumento de incentivo às novas práticas que possam contribuir para o desenvolvimento da sociedade.

O Brasil tem buscado alinhar suas organizações às práticas de gestão internacionalmente adotadas, a fim de atender às exigências de organismos internacionais, bem como de agências de incentivo.

Recentemente, uma nova sigla tem sido mencionada por empresas do setor privado para demonstrar compromisso com a ética, os direitos humanos e o desenvolvimento sustentável, os chamados princípios ESG (*Environmental, Social and Governance*).

O setor público também busca se adequar às novas práticas de gestão e se alinhar ao contexto internacional, a exemplo da implementação de medidas para fortalecimento da governança pública mediante a implementação de programas de integridade pública. Embora não exista uma regulamentação referente ao ESG na Administração Pública, existem algumas iniciativas que demonstram preocupação emergente no setor público para além da questão da governança, abrangendo também questões ambientais e sociais.

Este texto propõe-se a analisar a possibilidade de aplicação dos princípios ESG na Administração Pública brasileira, identificando possíveis ações governamentais já implementadas em órgãos e entidades federais que representam iniciativas voltadas para o fortalecimento de questões relacionadas ao desenvolvimento ambiental, social e ao fortalecimento da governança. Assim, pretende-se discutir a necessidade de regulamentação dos princípios ESG como meio de incentivar sua implementação nas organizações públicas em consonância com as medidas de implementação dos programas de integridade já em curso no Brasil.

## 1 Governança: da eficiência à integridade pública

O termo “governança” foi utilizado pelo Banco Mundial na década de 1990 no conjunto de propostas de reforma do Estado que apregoavam a chamada *New Public Management*, cujo alvo principal era a implementação de um modelo de gestão pública com base em resultados e na busca constante da eficiência administrativa. Nesse período, o Banco referia-se à governança como sendo a maneira pela qual o Poder é exercido na administração dos recursos econômicos e sociais de um país, visando ao desenvolvimento, conforme consta no relatório “Governance and Development” (BANCO MUNDIAL, 1992).

No Brasil, o termo “governança” foi mencionado na década de 1990, no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, para se referir à capacidade do Estado em implementar políticas públicas de maneira eficiente (BRASIL, 1995, p. 16). Pereira (1997) defendia que a governança seria alcançada quando o Estado se tornasse mais forte, embora menor (PEREIRA, 1997, p. 44). Nesse período, o termo “governança” estava associado à ideia de eficiência administrativa que fundamentou as alterações constitucionais da Emenda Constitucional nº 19/1998, com a inclusão do princípio da eficiência no art. 37 da Constituição Federal de 1988.

Ao longo dos anos, novos aspectos foram agregados ao conceito de governança. Em um primeiro momento, a garantia da eficiência administrativa foi considerada o elemento crucial para dotar o Estado de capacidade de implementar políticas públicas e atender ao interesse público.

Posteriormente, diante de frequentes escândalos de corrupção, percebeu-se que o desvio de recursos públicos para atender a interesses particulares representava uma ameaça ao atendimento do interesse público, comprometendo a capacidade do Estado de alcançar seus objetivos institucionais. A corrupção foi considerada fator crucial que precisava ser enfrentada, não apenas de maneira repressiva, mas também preventiva, mediante a adoção de mecanismos de controle e, também, de criação de códigos de conduta capazes de disseminar princípios éticos no interior das organizações públicas e privadas. Essa preocupação está relacionada à necessidade de se alcançar os objetivos das organizações, com o cumprimento da missão institucional, e no estabelecimento de meios de impedir que a gestão dessas organizações se desvie de seus objetivos.

Nesse sentido, Augusto e Petiz (2020) explicam que a governança está relacionada a práticas voltadas para alinhar interesses, de modo a preservar e otimizar o valor econômico de longo prazo para a organização, envolvendo também a intolerância às práticas eticamente questionáveis ou ilegais, como a corrupção.

Em 2017, o Decreto nº 9.203/2017, que dispõe sobre a política de governança pública federal direta, autárquica e fundacional, em seu art. 2º, I, trouxe uma nova definição de governança pública para referir-se ao “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”. Nesse decreto, são estabelecidos os princípios da governança pública: capacidade de resposta, integridade, confiabilidade, melhoria regulatória, prestação de contas e transparência. Entre esses princípios, a integridade está relacionada à implementação de políticas de combate a fraudes e corrupção.

No Brasil, a implementação de políticas de integridade decorre de uma estratégia internacional de combate à corrupção defendida por organismos internacionais, como a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que emitiu um conjunto de recomendações sobre integridade pública incentivando a adoção de determinadas práticas nos setores público e privado. Na definição da OCDE, a integridade pública “refere-se ao alinhamento consistente e à adesão de valores, princípios e normas éticas comuns para sustentar e priorizar o interesse público sobre os interesses privados no setor público” (OCDE, 2017, p. 3).

A Instrução Conjunta nº 01/2016 do Ministério do Planejamento e da Controladoria-Geral da União (CGU) estabelece como base da integridade a “honestidade e objetividade, elevando os padrões de decência e probidade na gestão dos recursos públicos e das atividades da organização, com reflexo tanto nos processos de tomada de decisão, quanto na qualidade de seus relatórios financeiros e de desempenho”. Podem-se notar dois critérios fundamentais presentes nessa definição: uma questão ética, moral, quando se refere à honestidade, e uma questão relacionada à prevalência do interesse público, manifestada na objetividade da gestão das atividades da organização, que devem ser direcionadas exclusivamente para o alcance dos objetivos institucionais, não cabendo desvios para outros objetivos. Isso remete ao conceito de uma administração pública íntegra, que não se desvia de seus objetivos.

No setor privado, o termo “*compliance*” tem sido mais usualmente utilizado no lugar de “integridade”, mas ambos se referem ao mesmo conjunto de medidas. Nesse setor, a implementação de políticas de integridade, como instrumento de fortalecimento da governança corporativa, tornou-se relevante desde a publicação da Lei nº 12.846/2013, que estabelece que empresas, fundações e associações poderão responder civil e administrativamente por atos lesivos praticados em seu interesse ou benefício e que causarem prejuízo ao patrimônio público, infringirem princípios da administração pública ou compromissos internacionais assumidos pelo Brasil. O referido diploma legal reforça a importância dos mecanismos e procedimentos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e da aplicação efetiva de códigos de ética nas organizações. Moro, Pio e Lobato ressaltam que a “existência de programas de *compliance* na área de integridade e anticorrupção é hoje um ativo para as empresas” (MORO; PIO; LOBATO, 2021, p. 11).

No mesmo sentido, a Lei nº 13.303/2016, que dispõe sobre o estatuto jurídico das empresas públicas e sociedades de economia mista, em seu art. 12, II, estabelece o dever de as empresas estatais adequarem suas práticas ao código de conduta e integridade e outras regras de boa prática de governança corporativa, motivo pelo qual as empresas estatais brasileiras têm implementado programas de integridade pública.

Na Administração Pública Federal, o Decreto nº 9.203/2017, em seu art. 14, estabeleceu o prazo de 180 dias para que os órgãos e entidade da administração direta, autárquica e fundacional instituíssem comitê interno de governança, a fim de garantir que as boas práticas de governança se desenvolvam e sejam apropriadas de maneira contínua e progressiva pela instituição. Além disso, o referido decreto tornou obrigatória a instituição de programas de integridade em todos os órgãos e entidades da administração direta, autárquica e fundacional, “com o objetivo de promover a adoção de medidas e ações institucionais destinadas à prevenção, à detecção, à punição e à remediação de fraudes e atos de corrupção”.

Os princípios da governança pública foram adotados na Administração Pública brasileira não apenas com sua incorporação no ordenamento jurídico brasileiro, mas também com a implementação de programa de integridade em todos os órgão e entidades federais, que ocorreu após a Portaria CGU nº 57/2019 ter estabelecido prazo para implementação desses programas em toda a administração federal.

A implementação de programas de integridade representa um meio de materialização e sistematização de um dos princípios da governança, a integridade pública. Esses programas têm orientação para o fortalecimento de valores éticos dentro das organizações e trabalham com aspectos preventivos em relação à fraude e à corrupção.

Conforme dados extraídos do Portal Painel da Integridade do Governo Federal, em 2022, 26 órgãos da Administração Direta já contavam com Planos de Integridade aprovados. Na Administração Indireta, 120 autarquias e 41 fundações públicas também já tinham aprovado seus

planos. Essas iniciativas já vinham sendo adotadas nas empresas estatais desde a publicação da Lei Anticorrupção e do estatuto jurídico das estatais.

Nesse diapasão, pode-se concluir que a existência de leis e atos infralegais estabelecendo a obrigatoriedade de adoção de boas práticas de governança e de comitês em órgãos e entidades da administração federal constitui iniciativa que demonstra preocupação com o fortalecimento da governança corporativa nas organizações públicas brasileiras. No mesmo sentido, a implementação de programas de integridade reforça essa preocupação com a execução de práticas de boa governança na Administração Pública brasileira.

Outras medidas adotadas referem-se à necessidade de envolvimento das empresas que participam de contratações públicas com as políticas de integridade implementadas em órgãos e entidades públicas. A nova lei de licitações e contratos administrativos (Lei nº 14.133/2021), em seu art. 25, §4º, estabeleceu a obrigatoriedade de estabelecimento de programas de integridade para empresas que firmem contratos de grande vulto, definidos como aqueles com valor superior a R\$200 milhões.

Iniciativas nesse sentido foram adotadas também pelo Poder Judiciário, a exemplo do Código de Conduta para Fornecedores do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) que orienta às empresas que participem de contratações com o órgão a estabelecerem um programa de integridade em conformidade com o previsto na Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção).

O referido código estabelece um conjunto de boas práticas esperadas das empresas fornecedoras. Pode-se notar que as boas práticas recomendadas coadunam com os parâmetros de avaliação de programas de integridade estabelecidos pelo art. 42 do Decreto nº 8.420/2015, que regulamenta a Lei Anticorrupção. Entre outras, são incluídas como boas práticas o incentivo ao comportamento ético e de combate à corrupção, a criação de código de ética, a implementação de gestão de riscos, a transparência na gestão, a criação de canais de denúncia, a criação de instância responsável pelo programa e de procedimentos internos de investigação e a realização de monitoramento contínuo do programa.

Além da criação de códigos de conduta para fornecedores, os programas de integridade têm buscado envolver as empresas contratadas com o comprometimento com a prevenção à corrupção mediante a inclusão de cláusulas anticorrupção nos contratos firmados com fornecedores e mediante a assinatura de termos de compromisso, nos quais a empresa se responsabiliza por atender a política de integridade do órgão ou entidade.

Embora a integridade seja apenas um dos princípios da governança contidos no Decreto nº 9.203/2017, a maneira como os programas de integridade são estruturados amplia sua área de atuação, abrangendo também medidas voltadas ao atendimento dos demais princípios, como capacidade de resposta, confiabilidade, melhoria regulatória, prestação de contas e transparência. Esse fato pode ser verificado nos dezesseis parâmetros de avaliação estabelecidos pelo art. 42 do Decreto nº 8.420/2015 e que constituem áreas ou conjuntos de procedimentos que devem obrigatoriamente ser implementados em um programa de integridade. Nesse sentido, os programas de integridade têm consistido em importante instrumento de operacionalização de medidas de fortalecimento da governança.

## 2 Ampliação da abrangência da governança: os princípios ESG

A necessidade de adoção de boas práticas de governança em organizações públicas e privadas ampliou a discussão sobre os vários aspectos envolvidos no papel que as organizações desempenham na sociedade. A preocupação com questões éticas possibilitou uma expansão das atividades de *compliance* para além de aspectos éticos, morais e de combate a fraudes e corrupção para alcançar questões que envolvem a maneira como as organizações interagem com o meio ambiente e o meio social no qual estão inseridas.

Em 2004, a iniciativa *Who Cares Wins*, do Pacto Global da ONU, propôs os Princípios ESG, que consistem em fatores usados para avaliar o comprometimento das organizações com o desenvolvimento sustentável, a responsabilidade social e as boas práticas de governança corporativa. Segundo esses princípios, as organizações devem criar instrumentos para o fortalecimento da governança corporativa aliado à preocupação com os impactos ambientais gerados por suas atividades e com a promoção do desenvolvimento social. Freitas (2021) explica que “ESG” significa que as empresas devem atuar no campo social, proteger o meio ambiente e, em sua administração, cooperar com a sociedade.

No Brasil, o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC), no lançamento do Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa, em 2015, abordou a necessidade de ampliação do foco da governança corporativa para englobar, além dos acionistas e administradores, também as demais partes interessadas, envolvendo os desafios sociais e ambientais que fazem parte do contexto de atuação das organizações. Nesse sentido, a governança corporativa deve ser estruturada de modo a abranger as questões ambientais e sociais, pois a governança propicia o desenvolvimento das boas práticas ambientais e sociais na empresa (BLANCHET, 2021).

Os estudos que analisam a emergência dos chamados princípios ESG têm se dedicado à sua aplicação em organizações privadas que buscam se adequar a uma tendência já difundida na Europa e Estados Unidos. Lima *et al.* (2021) explicam que a referida iniciativa visa fazer com que investidores e analistas levem em consideração as interações entre questões ambientais, sociais e de governança.

Desse modo, os países que se preocupam com questões de ESG se mostram mais seguros para atrair investimentos. Augusto e Petiz (2020) falam na criação de um ecossistema institucional favorável a investimentos com preocupação ética em diversos setores. Segundo esses autores, grandes investidores, como fundos de pensão, veículos patrimoniais de universidades, instituições financeiras e fundos soberanos, vêm exigindo que os gestores considerem os critérios de ESG nas decisões de investimento.

Blanchet (2021) ressalta que as práticas ESG têm se tornado uma métrica ou certificação para nortear boas práticas de negócios relevantes para atrair investidores, parceiros e consumidores. Segundo a autora, nos Estados Unidos, as empresas de auditoria independentes têm incluído em seus relatórios problemas críticos de auditoria relacionados às práticas de ESG.

Como estão sendo utilizadas como métrica para avaliar o desempenho das empresas na atual conjuntura, Freitas (2021) ressalta a necessidade de as iniciativas de ESG serem monitoradas pelo Poder Público. Segundo o autor, isso pode influenciar as decisões de investimentos em empresas, uma vez que subsídios e financiamentos serão concedidos com base na avaliação de diversos procedimentos da empresa.

Blanchet (2021) trata essas novas preocupações como evolução do ambiente de negócios que deixou de considerar apenas aspectos financeiros como forma de avaliação de suas decisões de investimento:

a evolução do ambiente de negócios, demonstrando uma crescente preocupação com as práticas ESG, é sinal de que o próprio mercado tem incorporado cada vez mais valores éticos, sociais, ambientais e de governança como representativos do propósito, de uma organização. A análise de valor da organização, portanto, abrange um escopo maior e mais complexo do que o tradicional *valuation* calcado em indicadores financeiros. (BLANCHET, 2021)

No mesmo sentido, Augusto e Petiz (2020) afirmam que o tema ESG considera além da *performance* financeira futura de uma empresa ou um investimento, seus impactos sociais, ambientais e aspectos éticos e de governança.

Ao investir em práticas de ESG, as organizações também minimizam os riscos de ocasionar danos sociais ou ambientais que acarretem a obrigatoriedade de a entidade ter de promover o ressarcimento pelos prejuízos causados.

Outra aplicabilidade mencionada por Freitas (2021) refere-se aos contratos de financiamento bancário que poderão incluir cláusulas exigindo práticas de ESG, cujo cumprimento será avaliado por métricas, podendo resultar em rescisão contratual. Assim, empresas poderão ter a concessão de financiamento negada por responderem a ações civis ou criminais em razão de danos ambientais.

As diretrizes da governança pública estabelecidas no art. 4º do Decreto nº 9.203/2017 apresentam um conjunto de ações mais relacionadas à capacidade de implementação e de cumprimento dos objetivos organizacionais, à eficácia e eficiência da gestão, à transparência e à adoção de princípios éticos e de integridade. Entretanto, não há menção ao desenvolvimento de ações relacionadas à sustentabilidade, preservação do meio ambiente nem questões sociais ou relacionadas a direitos humanos. Nesse sentido, o decreto apresenta uma interpretação mais restritiva do conceito de governança em relação ao que tem sido discutido na atualidade.

A expressão “ESG” ainda não é encontrada no arcabouço normativo que regulamenta as questões referentes à governança pública na Administração Pública Federal, mas seus princípios podem ser identificados em algumas práticas de governança pública, conforme será analisado a seguir. De antemão, convém destacar sua presença nas políticas de integridade do CNJ, em especial no Código de Conduta para Fornecedores de Bens e Serviços da instituição. O documento está estruturado em três pilares básicos: respeito aos direitos humanos, sustentabilidade e integridade corporativa, que são exatamente os três princípios fundamentais do ESG. O referido código afirma que a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração deve levar em consideração a proposta que atenda ao interesse público, considerando não apenas o menor preço, mas também os aspectos econômico, social e ambiental.

Nas empresas estatais, a influência dos princípios ESG é mais marcante. Na Petrobrás, o Código de Ética e Conduta estabelece como valores, além da integridade, o respeito à vida, às pessoas e ao meio ambiente. O Guia de Conduta Ética para Fornecedores da empresa, além de abordar questões relacionadas à ética e integridade, traz orientações específicas sobre direitos humanos, meio ambiente e mitigação de mudanças climáticas.

Outro exemplo foi encontrado no Programa de Integridade da empresa pública Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), que, ao tratar da gestão de riscos, acresceu às categorias de riscos o risco socioambiental para se referir à possibilidade de ocorrência de perdas decorrentes de danos socioambientais (BRASIL, 2020, p. 16).

### 3 A inclusão das questões ambientais na governança

O aspecto ambiental do ESG refere-se à responsabilidade ambiental como prática de atuação empresarial de maneira sustentável, tendo em vista que as organizações são grandes responsáveis pela degradação do meio ambiente.

As áreas responsáveis pela implementação de medidas de *compliance* ou de integridade pública foram inicialmente criadas para lidar com questões relacionadas à ética e ao combate a fraudes e corrupção. Ao agregar novos elementos no conjunto de boas práticas de governança, como as questões ambientais, às áreas de *compliance*, elas têm se responsabilizado também por medidas relacionadas ao desenvolvimento sustentável. Assim, preocupações com o meio ambiente têm sido incluídas entre as boas práticas de governança corporativa; como reflexo, as áreas de *compliance* têm desenvolvido ações voltadas à redução dos riscos de ocorrência de danos ambientais em função das atividades exercidas pelas atividades da organização. Grau *et al.* (2020) falam em uma evolução do conceito de *compliance* para buscar um comportamento

com integridade maior, mais integrada e qualificada, e conformidade nas relações com o meio ambiente.

É interessante observar a existência de dois movimentos de influência mútua entre as áreas de Direito Ambiental e de governança. Se por um lado o princípio da sustentabilidade tem sido incorporado às boas práticas de governança, afirmando que uma conduta ética também deve incluir o respeito ao meio ambiente, no Direito Ambiental, o fortalecimento da governança e dos instrumentos de *compliance* tem sido considerado essencial para a operacionalização das políticas de sustentabilidade, na medida em que são capazes de dar mais efetividade às ações.

Nessa esteira, alguns autores já têm falado na existência de um *compliance* ambiental demonstrando a aplicabilidade dessas ações na promoção de medidas de sustentabilidade ambiental. Para Grau *et al.* (2020), a aplicação do conceito nas relações ambientais teria como objetivo alcançar maiores resultados na prevenção de riscos e passivos ambientais. Os autores defendem que essa normatização seria mais eficiente se fosse baseada no primado da sustentabilidade.

Ressalta-se que os aspectos éticos continuam presentes no *compliance* ambiental, assim como no conceito original. Grau *et al.* (2020) consideram que, na aplicação do conceito geral no Direito Ambiental, a avaliação do comportamento ético se daria sobre a conduta do particular obrigado a considerar o meio ambiente ecologicamente equilibrado no exercício de suas atividades, utilizando para tal auditorias ambientais e procedimentos voltados à redução de ocorrência de danos e ilícitos ambientais. Os autores entendem que, no Direito Ambiental, não basta o comportamento conforme a lei, pois se deve obedecer à primazia do preceito da sustentabilidade, que pode estar além da previsão legal. Assim, se a proteção ambiental está centrada na sustentabilidade, o comportamento mais adequado é aquele mais sustentável. Nesse sentido, Grau *et al.* (2020) defendem que a avaliação de conformidade não deve se pautar estritamente no princípio da legalidade, e sim na prática mais sustentável de relação com o meio ambiente, sob o primado do preceito da sustentabilidade.

Nesse diapasão, Blanchet (2021) ressalta que “é preciso uma área de *compliance* estruturada para que de fato vá além do mapeamento e gestão de riscos, do cumprimento da legislação ambiental e regulatória, e inove, somando a esse repertório legislativo e regulatório, boas práticas ambientais”.

No setor público, a preocupação com a preservação do meio ambiente ganha contornos constitucionais, tendo em vista que a Constituição Federal de 1988, em seu art. 225, estabelece que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e determina que a coletividade e o Poder Público têm o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. Entre as atribuições do Poder Público, o §1º do art. 225 inclui promover a conscientização pública para preservação do meio ambiente. Nesse sentido, as instituições públicas devem demonstrar comprometimento com o desenvolvimento sustentável e respeito ao meio ambiente, iniciando essa conscientização no interior de suas organizações mediante a adoção de uma gestão comprometida com os princípios da sustentabilidade ambiental.

Conforme mencionado anteriormente, o marco regulatório referente à governança pública no Brasil não contempla questões relacionadas ao meio ambiente e à sustentabilidade. Entretanto, algumas medidas incluídas nos programas de integridade de órgãos e entidades da administração pública federal denotam influência das recentes preocupações com o meio ambiente que têm sido consideradas boas práticas de governança.

Um desses exemplos parte do Poder Judiciário, que incluiu a sustentabilidade como um dos três pilares do Código de Conduta para Fornecedores do CNJ. O documento ressalta que a adoção de critérios de sustentabilidade nos procedimentos de contratação é obrigação imposta a todos os Poderes Públicos, tendo em vista o dever de proteção socioambiental prescrito pelo

art. 225 da Constituição Federal de 1988. O referido código relaciona um conjunto de boas práticas a serem adotadas pelas empresas que queiram participar de contratações com o Poder Judiciário, envolvendo o comprometimento com a redução dos impactos ambientais causados pelas atividades exercidas pela empresa, inclusive com a criação de programas internos na área socioambiental.

Há outras iniciativas, como no caso do Programa Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P) do Ministério do Meio Ambiente, que tem incentivado organizações públicas a incorporar critérios de sustentabilidade, como ecoeficiência, aos indicadores de *performance* organizacionais tradicionais (ARAÚJO; LUDEWIGS; CARMO, 2015). A adoção de critérios de sustentabilidade nas contratações públicas com o modelo das licitações sustentáveis também retrata essa preocupação.

#### 4 A inclusão das questões sociais na governança

Em 2011, o Conselho de Direitos Humanos da ONU adotou os Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos, estruturados no dever do Estado de proteger os cidadãos contra abusos de direitos humanos por parte de terceiros e na responsabilidade corporativa de respeitar direitos humanos, além da garantia de acesso das vítimas a meios de remediar e reparar violações.

Nessa esteira, as áreas de *compliance* ou de integridade inicialmente voltadas a questões éticas relacionadas ao cometimento de atos de fraude e corrupção passaram a se preocupar também em coibir condutas que representam violações aos direitos humanos e ao princípio da dignidade humana.

Segundo Blanchet (2021), o responsável pela função de conformidade deve “estar atento na gestão do *compliance* aos riscos inerentes aos fatores sociais, apurando o olhar para o elemento humano (muitas vezes em parceria com a área de recursos humanos) no exercício das suas atividades rotineiras dentro da empresa”. A autora afirma que as áreas de *compliance* passaram a mapear também riscos relacionados a fatores sociais:

a atuação do profissional de *compliance* não deve se restringir apenas ao combate a atos de corrupção e aplicação da Lei 12.846/2013. Deve o departamento ou a área de *compliance* atuar para identificar e mapear eventuais riscos ligados aos fatores sociais, tais quais, os relacionados a (i) potenciais conflitos de interesses, (ii) existência de qualquer tipo de assédio, (iii) racismo, (iv) homofobia no ambiente da organização, (v) questões trabalhistas, (vi) saúde mental e bem-estar, dentre outros. (BLANCHET, 2021)

A preocupação com questões sociais e de direitos humanos pode ser encontrada em diversos documentos elaborados pelas áreas de integridade e *compliance* das instituições brasileiras, em especial referindo-se a discriminação, assédio moral e sexual.

O Código de Conduta dos Fornecedores do CNJ, ao estabelecer como um de seus pilares o respeito aos direitos humano, cita um conjunto de iniciativas normativas ocorridas a partir da Constituição Federal de 1988 que reforçaram os compromissos e as responsabilidades das empresas em proteger e promover direitos mediante a instituição das seguintes medidas: criação do Programa Nacional de Direitos Humanos, criação do Programa Nacional de Ações Afirmativas, criação do Cadastro de Empregadores autuados pelo uso de trabalho análogo à escravidão e consolidação do Pacto Federativo para Erradicação do Trabalho Escravo.

Na sequência, o Código de Conduta dos Fornecedores do CNJ estabelece um conjunto de boas práticas que devem ser adotadas pelas empresas que queiram participar de contratação com a instituição assumindo compromissos com a defesa e o respeito aos direitos humanos, compreendendo o respeito à “diversidade humana, em toda sua amplitude, étnico-racial, sexual, de gênero, de origem, geracional, religiosa, de aparência física e de possíveis deficiências físicas,



psicológicas ou sociais, nas diversas áreas e hierarquias da empresa” (BRASIL, 1995, p. 7). O documento menciona, ainda, o compromisso da empresa com o cumprimento dos direitos trabalhistas e da criança e do adolescente, e com a necessidade de criação de canais de denúncia.

Organismos internacionais também estão incentivando a inclusão de cláusulas contratuais em contratos de financiamento público para estabelecer um comprometimento com o respeito aos direitos humanos. Como exemplo, pode-se citar o Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA): os destinatários de seu financiamento incluíam em todos os acordos e contratos no âmbito dos projetos financiados com seus fundos disposições contratuais para prevenção do assédio sexual e da exploração e abuso sexual. Nos Termos de Execução Descentralizada do Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento realizados com recursos do FIDA já constam cláusulas anticorrupção, nas quais as partes se comprometem a observar o mais alto padrão de ética e integridade durante a execução do acordo, podendo haver rescisão em caso de descumprimento. Entre as cláusulas anticorrupção constam as cláusulas FIDA de combate ao assédio, à exploração e ao abuso sexual.

Como exemplo na Administração Direta, pode-se citar o Programa de Integridade do Ministério das Cidades, que incluiu ações para combater o assédio moral laboral, compreendida como conduta abusiva e intencional que ataca a dignidade e os direitos fundamentais do trabalhador, incluindo críticas às suas origens, nacionalidade, crenças religiosas ou convicções políticas. Além disso, o plano apresenta ações contra o assédio sexual no trabalho.

O combate ao assédio moral e sexual é encontrado em diversos planos de Integridade na Administração Pública. A CGU incluiu, entre os riscos à integridade, o assédio moral e sexual.

Na Administração Indireta são muitos os exemplos, sobretudo nas empresas estatais. O BNDS teve uma Política Corporativa de Integridade do Sistema BNDS que incluiu, entre suas diretrizes, o repúdio a qualquer ato discriminatório e à prática de assédio moral ou sexual.

A Petrobras, em seu Guia de Conduta para Fornecedores, incluiu um capítulo específico sobre direitos humanos. A empresa exige dos fornecedores o compromisso com o respeito aos direitos humanos e traz orientações quanto a condições dignas de trabalho, diversidade, equidade de gênero, igualdade racial, inclusão de pessoas com deficiência, enfrentamento ao trabalho infantil e escravo e à exploração sexual de crianças e adolescentes.

## 5 A inclusão dos princípios do ESG no ordenamento jurídico brasileiro

A adoção de critérios ESG na gestão tem sido praticada majoritariamente por empresas privadas. No setor público, algumas empresas estatais, como a Petrobras, já fazem menção à utilização de tais critérios em sua política de governança. Nas demais entidades da Administração Indireta, bem como em órgãos da Administração Direta, algumas ações sinalizam a intenção de se ampliar a atuação da governança para questões ambientais e sociais, sem, contudo, se referirem a sigla ESG.

Augusto e Petiz (2020) apontam para a necessidade de os órgãos governamentais se prepararem para lidar com essas questões, pois, à medida que mais organizações privadas adotarem os critérios ESG em suas decisões, os entes públicos terão de se qualificar para se adequarem às novas exigências do mercado.

Conforme já discutido, as diretrizes da governança pública apresentadas pelo Decreto nº 9.203/2017 não incluem questões referentes ao desenvolvimento social e ambiental, denotando uma interpretação mais restritiva do termo “governança”. Nesse sentido, o Decreto nº 9.203/2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, poderia incluir em seu art. 4º diretrizes que possibilitassem a materialização de ações voltadas à implementação de uma gestão ambiental sustentável e ao respeito aos direitos

humanos, ampliando a abrangência do termo “governança” para abarcar os aspectos sociais e ambientais que hoje estão abrangidos pela governança.

É possível que, futuramente, organismos internacionais passem a exigir que o Brasil adote tais critérios, assim como já exigem a implementação de políticas de integridade pública.

## Conclusão

A adoção de uma gestão baseada em princípios ESG acarreta custos de implementação que certamente as empresas repassarão para os consumidores. Esse fato levanta a questão de se identificar em que medida os consumidores estariam dispostos a pagar mais por produtos provenientes de empresas que adotam critérios de ESG em sua gestão.

Do mesmo modo também em relação ao setor público, a implementação de políticas de ESG em órgãos e entidades pode acarretar aumento do gasto público com a implementação de programas e a aquisição de bens e serviços com custo mais elevado para atender a esses critérios. Esse aumento de gastos pode incentivar o Estado a aumentar a arrecadação, com a criação de novas hipóteses de incidência tributária para financiar novas despesas. Nesse sentido, tem-se questionado em que medida haveria predisposição da sociedade para suportar essa elevação de custos.

No setor privado, o aumento dos custos com a implementação de critérios de ESG na gestão da empresa pode ser compensado com a ampliação da capacidade da empresa em obter investimento externo em suas atividades, pois a presença de critérios ESG tem servido como métrica para a concessão de financiamentos.

No setor público, o aumento do gasto público com a implementação de programas dessa natureza pode ser compensado com o aumento da capacidade de atração de investimentos externo no país tanto de empresas privadas quanto de agências internacionais de incentivo.

Neste texto, foram citados alguns exemplos de instituições que já estão adotando os princípios de ESG em sua gestão. Contudo, a implementação de medidas dessa natureza suscita dúvidas em relação à sua efetividade diante da possibilidade de adoção de programas meramente formais ou de fachada, conforme já apontado por alguns pesquisadores em relação aos programas de integridade. Nesse sentido, é preciso que sejam definidas metodologias de avaliação desses programas para comprovar que essas medidas estão sendo efetivamente adotadas na prática e estão produzindo os resultados esperados.

De fato, à medida que a adoção de princípios ESG passar a ser exigida no plano internacional, o Brasil precisará se adaptar a essa nova conjuntura como meio de ser aceito pelas demais nações como um país que respeita os direitos humanos, o meio ambiente e o combate à corrupção. Assim, as organizações públicas brasileiras devem se adequar a esses novos critérios como meio de se alinharem às novas tendências internacionais de gestão. De modo análogo, o Poder Público poderia buscar realizar as regulamentações e alterações legislativas necessárias para adequar os normativos referentes à governança, ampliando sua abrangência para atender aos critérios de ESG.

**Abstract:** The ESG – Environmental, Social and Governance Principles – consists of factors used to assess organizations’ commitment to sustainable development, social responsibility and good corporate governance practices. According to these principles, organizations should create instruments to strengthen corporate governance combined with concern about the environmental impacts generated by their activities, as well as the promotion of social development. This text aims to analyze the possibility of applying the ESG

principles in the Brazilian Public Administration identifying possible government actions already implemented in federal agencies and entities that represent initiatives aimed at strengthening issues related to environmental, social and governance strengthening. Thus, it is intended to discuss the need to regulate the ESG principles as a way to encourage its implementation in public organizations in line with the measures of implementation of integrity programs already underway in Brazil.

**Keywords:** Governance. Sustainability. Social. Integrity.

## Referências

- AUGUSTO, Naiara C.; PETIZ JÚNIOR, Carlos Renato Lauz. A revolução ESG e o papel do *compliance* público. *Jota*, 8 dez. 2020. Disponível em: [www.jota.info/coberturas-especiais/inova-e-acao/a-revolucao-esg-e-o-papel-do-compliance-publico-08122020](http://www.jota.info/coberturas-especiais/inova-e-acao/a-revolucao-esg-e-o-papel-do-compliance-publico-08122020). Acesso em: 6 fev. 2023.
- ARAUJO, Carolina Lopes; LUDEWIGS, Thomas; CARMO, Eliane Almeida do. A Agenda Ambiental na Administração Pública desafios operacionais e estratégicos. *Revista Desenvolvimento em questão*, v. 13, n. 32, out./dez. 2015. Disponível em: [www.revistas.unijui.edu.br/index.php/desenvolvimentoemquestao/article/view/2554](http://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/desenvolvimentoemquestao/article/view/2554). Acesso em: 6 fev. 2023.
- BANCO MUNDIAL. *Governance and Development*. 1992. Disponível em: <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/604951468739447676/governance-and-development>. Acesso em: 6 fev. 2023.
- BLANCHET, Gabriela. ESG. In: CARVALHO, André Castro *et al.* (Coords.). *Manual de Compliance*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021. p. 69-84.
- BRASIL. *Manual para Implementação de Programas de Integridade: orientações para o setor público*. Brasília, DF: Controladoria-Geral da União, 2017. Disponível em: [www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/arquivos/manual\\_profip.pdf](http://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/arquivos/manual_profip.pdf). Acesso em: 6 fev. 2023.
- BRASIL. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Aparelho do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estrado, 1995. 86 p.
- BRASIL. *Programa de Integridade da Finep*. Brasília: DF, out. 2020. Disponível em: [www.finep.gov.br/images/a-finep/Integridade/11\\_11\\_2020\\_Programa\\_de\\_Integridade.pdf](http://www.finep.gov.br/images/a-finep/Integridade/11_11_2020_Programa_de_Integridade.pdf). Acesso em: 6 fev. 2023.
- BRASIL. Código de Conduta para Fornecedores de bens e de serviços do Conselho Nacional de Justiça. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/compilado185121202003045e5ff8a9014ad.pdf>. Acesso em: 6 fev. 2023.
- BRASIL. *Guia de Conduta Ética para Fornecedores da Petrobrás*. Brasília, DF. Disponível em: [https://canalfornecedor.petrobras.com.br/media/filer\\_public/86/d7/86d7ac11-8e43-461e-9d8e-dc9ee7413ded/d1199\\_codigo-conduta-etica-fornecedores\\_proj-grafdiagramacao-livreto\\_rev00\\_port.pdf](https://canalfornecedor.petrobras.com.br/media/filer_public/86/d7/86d7ac11-8e43-461e-9d8e-dc9ee7413ded/d1199_codigo-conduta-etica-fornecedores_proj-grafdiagramacao-livreto_rev00_port.pdf). Acesso em: 6 fev. 2023.
- FREITAS, Vladimir P. Reflexos da ESG nas atividades da advocacia empresarial e ambiental. *ConJur*, 21 fev. 2021. Disponível em: [www.conjur.com.br/2021-fev-21/reflexos-esg-atividades-advocacia-empresarial-ambiental](http://www.conjur.com.br/2021-fev-21/reflexos-esg-atividades-advocacia-empresarial-ambiental). Acesso em: 6 fev. 2023.
- GRAU NETO, Werner; AZEVEDO, Andreia B. A.; MARQUES, Mateus C. *Compliance* ambiental: conceitos, perspectivas e aplicação no Direito Ambiental. In: TRENNEPOHL, Terence; TRENNEPOHL, Natascha (Coord.). *Compliance* no Direito Ambiental. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. p. 215-229. v. 2.
- LIMA, Máira Luisa Milani de; MARTINS, Ana Marai de Farias; CORRÊA FILHO, Carlos Roberto Ruchiga; SANTOS, Marlos Moreira dos. A contribuição do controle interno governamental para a promoção dos princípios ESG: Avaliações da Controladoria Geral da União sobre governança na área ambiental. In: YOSHIDA, Consuelo Yatsuda Moromizato; VIANNA, Marcelo Drügg Barreto; KISHI, Sandra Akemi Shimada (Coords.). *Finanças Sustentáveis: ESG, compliance, gestão de riscos e ODS*. São Paulo: ABRAMPA, 2021. Disponível em: [www.cnmp.mp.br/portal/images/noticias/2021/dezembro/Financas\\_sustentaveis\\_final.pdf](http://www.cnmp.mp.br/portal/images/noticias/2021/dezembro/Financas_sustentaveis_final.pdf). Acesso em: 6 fev. 2023.
- MORO, Sérgio Fernando; PIO, Diego; LOBATO, Isabella. A nova Lei de Licitações e o estímulo aos programas de *compliance*. *Jota*, 26 maio 2021. Disponível em: [www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/a-nova-de-lei-de-licitacoes-e-o-estimulo-aos-programas-de-compliance-26052021](http://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/a-nova-de-lei-de-licitacoes-e-o-estimulo-aos-programas-de-compliance-26052021). Acesso em: 6 fev. 2023.
- OCDE (ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO). *Integridade pública: uma estratégia contra a corrupção*. 2017. Disponível em: [www.oecd.org/gov/ethics/integrity-recommendation-brazilian-portuguese.pdf](http://www.oecd.org/gov/ethics/integrity-recommendation-brazilian-portuguese.pdf). Acesso em: 6 fev. 2023.
- PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle*. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. 58 p. v. 1.

---

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

MARX, César Augusto. A nova governança pública e os princípios ESG. *Controle Externo: Revista do Tribunal de Contas do Estado de Goiás*, Belo Horizonte, ano 3, n. 6, p. 115-125, jul./dez. 2021. DOI: 10.52028/TCE-GO.v3i6-art09.

---