

ESG NAS EMPRESAS ESTATAIS: FUNDAMENTO, BENEFÍCIOS E IMPLEMENTAÇÃO

Caroline Rodrigues

"Mestre em Meio Ambiente e Desenvolvimento na UFPR. MBA em ESG & Impact, pela Trevisan Escola de Negócios. Especialista em Direito e Gestão das Entidades do Sistema S, pelo IDP-Brasília. Especialista em direito socioambiental pela PUC/PR. Graduada em Direito pela Unicuritiba-PR. Consultora jurídica, professora de pós-graduação, palestrante e autora de diversos artigos e livros sobre o tema licitações, contratos administrativos, ESG, sustentabilidade, gestão de riscos e compliance público, com atuação na Administração Pública direta, indireta e nas Entidades do Sistema S". Co-coordenadora da obra "ESG na Administração Pública, estudos dirigidos", pela Editora Fórum, 2025.

Ronny Charles Lopes de Torres

Advogado. Consultor, Parecerista. Doutorando em Direito do Estado pela UFPE. Mestre em Direito Econômico pela UFPB. Pós-graduado em Direito tributário (IDP). Pós-graduado em Ciências Jurídicas (UNP). Autor de diversos livros jurídicos, entre eles: Leis de licitações públicas comentadas (15ª Edição. Ed. JusPodivm); Direito Administrativo (14ª Edição. Coautoria. Ed. Jus Podivm); Terceiro Setor: entre a liberdade e o controle (Ed. Jus Podivm) Comentários à Lei de Improbidade administrativa (2ª edição. Coautoria. Ed. Jus Podivm); Licitações e contratos nas empresas estatais (3ª edição. Coautoria. Ed. Jus Podivm); Análise Econômica das Licitações e Contratos (2ª edição. Coautoria. Ed. Fórum).

INTRODUÇÃO

As empresas estatais, representadas por empresas públicas e pelas sociedades de economia mista, surgiram no Brasil com a necessidade de atendimento pelo Estado a objetivos políticos, econômicos e sociais, intervindo na atividade econômica para alavancar um projeto de industrialização e de produção privada de bens e serviços¹.

Constituíam uma tentativa de instrumentalização ágil de ação do Estado, em razão da presunção de que os controles e amarras das pessoas jurídicas de direito público

¹ BEDONE, Igor Volpato. **Empresas estatais e seu regime jurídico**, Salvador, BA: Editora Juspodivm, 2018, p. 31, 32.

inviabilizariam a eficiência estatal, em especial na seara econômica, cujo mercado exige, de fato, celeridade, inovação e dinamismo de ações.

Desde a criação inicial das estatais, passaram essas empresas por transformações, questionamentos, intervenções, orientadas ou não por movimentos pendulares de aumento ou redução do seu papel na economia. Na evolução conceitual, foram compelidas a alterar suas atuações e modos de operação para uma atuação mais horizontalizada e harmônica com o mercado².

Fato indubitável é que empresas estatais são organizações presentes em diversas partes do mundo, desempenhando papéis econômicos significativos.

Elas são criadas para fornecer serviços ou produtos, corrigir supostas falhas de mercado, estimular o desenvolvimento econômico de determinados setores, gerar empregos e cumprir relevantes funções sociais definidas pela sociedade. É essencial que a atuação empresarial do Estado seja conduzida de maneira responsável e estratégica, alinhada com os interesses econômicos, políticos e sociais do país.

Diante desses desafios, notadamente pela conciliação de objetivos econômicos, políticos e sociais, “corre-se o risco de não se usufruir das vantagens administrativas de se ter criado uma instituição para operar segundo condições de empresa privada”; por outro lado, quando se enfatiza “a flexibilidade e a autonomia típicas de empresa, corre-se o risco, de se ter uma instituição pública governada por interesses privados particularistas das organizações, e afastada dos objetivos políticos e sociais mais amplos”, o que exige reflexão adequada para conciliar essas diversas esferas de interesses³.

Feita essa breve digressão contextual, desde já cabe advertir que não serão objeto de aprofundamentos a natureza jurídica e o regime aplicável, bem como não se adentrará em discussões sobre a ultrapassada dicotomia atividade econômica x serviço público, pois (1) não é o palco para tanto nessa obra e (2) o tema central aplica-se indistintamente, com

² ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Empresas estatais – o regime jurídico das empresas públicas e sociedades de economia mista**, Rio de Janeiro, RJ: Editora Forense, 2018, p. 393.

³ MOTTA, Paulo Roberto. **O controle de empresas estatais no Brasil**, Revista de Administração Pública, 14(2):69-82, abr./jun. 1980.

suas adaptações necessárias e usuais, a qualquer corporação, sendo pública, privada ou híbrida.

Assim sendo, as empresas públicas e as sociedades de economia mista devem atender à sua função social e estão vinculadas, segundo sua lei de criação, a relevante interesse coletivo ou a imperativos da segurança nacional, conforme preceitua a Constituição Federal e, seu artigo 173. Ou seja, o interesse coletivo e a função social sempre permearão as atividades das empresas estatais, o que direciona nossos olhares ao que constitui o interesse da coletividade.

Nesse aspecto, um tema de profusão global, que tem entrado em todos os debates públicos e privados e que constitui interesse coletivo é o ESG, acrônimo com significado em inglês, sendo E – *Environmental* (ambiental), S – *Social* ou *Stakeholders* (social ou partes interessadas) e G – *Governance* (governança). Trata-se de um programa que enraíza práticas socioambientais, tendo a governança como um pilar central que integra e orienta as ações e estratégias das organizações. A incorporação do ESG nas empresas estatais pode promover um desenvolvimento mais sustentável e responsável, além de aumentar a transparência e a confiança do público. Dessa forma, as estatais podem não apenas atender às demandas regulatórias e sociais, mas também melhorar seu desempenho e competitividade no mercado global, contribuindo para um futuro mais justo e sustentável.

O ESG deve ser compreendido como o norte de oportunidades para transformação da sociedade, traçando relevantes contribuições para um desenvolvimento efetivamente sustentável.

Apesar de sua origem em corporações financeiras e privadas, e constituindo um tema de profusão global, identifica-se a viabilidade de aplicação do ESG na Administração Pública, e com um corte especial para as empresas públicas e sociedades de economia mista. No presente artigo, portanto, será abordada a aplicação do ESG nas estatais, qual seu fundamento, implementação e as diversas nuances frente as especificidades dessas corporações integrantes da Administração Pública indireta.

Para fins de alinhamento conceitual ao longo do texto, ESG pode ser compreendido, de uma forma preliminar, como a aplicação de mecanismos, estruturas, políticas e

procedimentos para orientar a implementação da governança socioambiental de uma corporação.

De modo técnico, busca-se apoio no conceito estabelecido pela ABNT PR 2030:2022, de que ESG é o "conjunto de critérios ambientais, sociais e de governança, a serem considerados, na avaliação de riscos, oportunidades e respectivos impactos, com objetivo de nortear atividades, negócios e investimentos sustentáveis"⁴.

1. QUAL O FUNDAMENTO DE APLICAÇÃO DO ESG NAS ESTATAIS

O primeiro tema a ser discutido no presente artigo é, por razões claras, qual o fundamento de aplicação do ESG nas empresas estatais. Ora, por ser um conjunto de critérios a ser aplicado para orientar a sustentabilidade e com origem em instituições financeiras e no mercado privado, é importante definir as bases que respaldam sua implementação em instituições que pertencem à Administração Pública indireta.

E não há apenas um fundamento, mas um conjunto deles, que somados garantem uma base sólida de argumentos para a implementação de um programa ESG. Partir-se-á das características das estatais, que oferecem grandes elementos para o tema; seguindo com a análise da legislação, que define o regime jurídico aplicável a elas e toda a base jurídico-teórica; e, por fim, serão relacionadas as atividades desenvolvidas, para determinar-se a pertinência do tema.

1.1. CARACTERÍSTICAS DAS EMPRESAS PÚBLICAS E SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA

⁴ Prática Recomendada: ABNT PR 2030: **Ambiental, social e governança (ESG)** — Conceitos, diretrizes e modelo de avaliação e direcionamento para organizações / Associação Brasileira de Normas Técnicas. – Rio de Janeiro: ABNT, 2022, p. 4.

As empresas estatais pertencem à Administração Pública indireta, possuem natureza de direito privado, são constituídas pelo Estado após prévia e específica autorização legal para desenvolverem atividades de conteúdo econômico e estão sujeitas ao controle estatal.

O regime de direito privado aplicável é derogado parcialmente por normas de direito público. As estatais são vinculadas às finalidades definidas em sua lei de criação e tem seu regime jurídico balizado pela Lei 13.303/16, que abaixo será devidamente explorada. Cada estatal possui peculiaridades, muitas vezes relacionadas ao seu objeto social ou mesmo ao mercado no qual ela está inserida, além de distinções relacionadas ao foro, a forma societária e capital. Diante da complexidade de sua atuação e da diversidade de desafios vivenciados por essas pessoas jurídicas, é fácil compreender que a realidade das estatais é muito mais complexa do que a interpretação legal e conceitual aplicável, com enfoque meramente dogmático e formalista.

Mas o que é digno de ser salientado é que todas as estatais são criadas para cumprimento de uma função social, além da vinculação a um interesse público ou mesmo por motivo de segurança nacional, conforme previsto no texto Constitucional em seu art. 173 e §1º, inciso I⁵.

Ou seja, para além da característica da exploração de atividade econômica pelo Estado, há uma atuação extraeconômica das estatais, para atendimento à função social e ao interesse público, direcionados às disposições de sua lei de criação.

De modo ainda mais cristalino, em sua atuação as estatais devem atender às regras de mercado, do Estado, sua função social e o interesse público.

⁵ "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.

§ 1º A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

I - sua função social e formas de fiscalização pelo Estado e pela sociedade; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

..." BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 2016.

O leitor pode se perguntar nesse instante qual a relação do ESG com essas características. A resposta pode ser encontrada no texto da Lei 13.303/16, ao estabelecer em seu art. 27 que as estatais devem ter a função social de realização de interesse coletivo ou atendimento a imperativo de segurança nacional.

O destaque é para o interesse coletivo, cuja realização deve ser orientada ao alcance do bem-estar econômico e para a alocação socialmente eficiente dos recursos geridos, além da ampliação sustentada dos seus consumidores de produtos e serviços; e, o desenvolvimento ou emprego de tecnologia brasileira para seus produtos e serviços.

Além disso, vinculada à função social encontra-se a determinação no §2º do mesmo art. 27, para adoção de práticas de sustentabilidade ambiental e de responsabilidade social compatíveis com o mercado em que a estatal atua.

Ou seja, o legislador incorporou à função social das empresas públicas e sociedades de economia mista a realização do interesse coletivo e atrelou referido interesse à sustentabilidade em seus três pilares clássicos: ambiental, social e econômico⁶.

1.2. A LEI DAS ESTATAIS

No ano de 2016 foi promulgada a Lei 13.303, de 30 de junho, para atendimento à disposição Constitucional do §1º do art. 173, com o objetivo de uniformizar o regime jurídico de todas as estatais, prestadoras de serviço público ou exploradoras de atividades econômicas. A referida Lei surgiu em um momento de grande relevância nacional, contextualizada por um déficit público e excesso de interferências governamentais, além de notícias de corrupção em uma das maiores estatais nacionais⁷.

⁶ Criado por John Elkington em 1994, o tripé da sustentabilidade, ou “triplo bottom line”, é o método que incorpora a sustentabilidade nas empresas com base no social (pessoas), no planeta (meio ambiente) e no lucro (econômico). A sustentabilidade está assegurada se houver equilíbrio entre os três pilares. Fonte: <https://johnelkington.com/archive/TBL-elkington-chapter.pdf>, acesso em 30 de maio de 2024.

⁷ ARAGÃO, Alexandre Santos. **Empresas estatais – o regime jurídico das empresas públicas e sociedades de economia mista**, Rio de Janeiro, RJ: Editora Forense, 2018, p. 178.

A referida lei apresenta o DNA do ESG para as empresas públicas e sociedades de economia mista. Ao longo de todo o texto legal é possível extrair claramente a preocupação do legislador com a responsabilidade ambiental (E) e social (S), além da governança (G) em tais corporações.

A governança foi um dos grandes propulsores da promulgação da lei no ano de 2016. O tema está disposto de forma mais proeminente em sua primeira parte, que estabeleceu os mecanismos de liderança e controle voltados à gestão. Os aspectos ambientais e sociais tiveram maior destaque na parte direcionada às contratações das estatais.

Efetuando uma leitura da Lei n. 13.303/2016, logo no início identifica-se a imposição de que as estatais devem observar regras de governança:

Art. 6º O estatuto da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias deverá observar regras de governança corporativa, de transparência e de estruturas, práticas de gestão de riscos e de controle interno, composição da administração e, havendo acionistas, mecanismos para sua proteção, todos constantes desta Lei.

De forma mais aprofundada, a lei estabeleceu os requisitos de transparência que devem ser atendidos pelas estatais, em seu art. 8º, prevendo a elaboração de carta anual; divulgação de informações relevantes, inclusive relativas à governança; elaboração e divulgação da política de divulgação de informações; de distribuição de dividendos; da carta anual de governança corporativa; e, da divulgação anual de relatório integrado ou de sustentabilidade; entre outros.

Outro tema relacionado ao ESG na Lei das Estatais é o da função social de realização de interesse coletivo ou atendimento a imperativo da segurança nacional, disposto no art. 27, analisado acima.

Na parte relacionada às contratações, a Lei das Estatais estabelece no art. 31 que as licitações realizadas e contratos celebrados por empresas públicas e sociedades de economia mista destinam-se a assegurar a seleção da proposta mais vantajosa sob o ponto de vista, inclusive, do ciclo de vida do objeto. Ou seja, a análise dos aspectos de vantajosidade deve passar pelos impactos sociais, econômicos e ambientais do objeto ao longo de todo o seu ciclo de vida, desde a concepção, a fabricação, a logística, o uso e o descarte.

No mesmo artigo a lei definiu os princípios aplicáveis às contratações com destaque para publicidade, eficiência, probidade administrativa e desenvolvimento nacional sustentável, encaixando tais princípios aos eixos de meio ambiente (E), social (S) e de governança (G).

No artigo subsequente, o 32, há diretrizes a serem observadas pelas estatais, tais como a busca da maior vantagem competitiva, considerando custos e benefícios, de natureza econômica, social ou ambiental, inclusive quanto ao desfazimento de bens e resíduos.

O parágrafo primeiro deste artigo ainda dispõe sobre as normas socioambientais que devem ser respeitadas nas licitações e contratações, como, por exemplo, a disposição final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos gerados pelas obras; a mitigação de danos ambientais; utilização de produtos, equipamentos e serviços que, comprovadamente, reduzam o consumo de energia e de recursos naturais; avaliação de impacto de vizinhança; proteção ao patrimônio cultural, histórico, arqueológico e imaterial; e, acessibilidade para pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida.

Novamente se vislumbra a preocupação do legislador com a temática ambiental (E) e social (S).

Por fim, nessa leitura dos artigos ESG da Lei 13.303/16, citamos o art. 45, que estabelece a remuneração variável vinculada ao desempenho do contratado, com base em critérios de sustentabilidade ambiental, entre outros.

A remuneração variável permite que um “plus” remuneratório seja pago ao contratado de acordo com o atendimento de determinadas metas, padrões de qualidade, critérios de sustentabilidade ambiental e prazos de entrega estabelecidos no edital, devendo ser compreendida como uma ferramenta econômica que induz uma atuação do contratado adequada aos interesses da administração, conciliando as pretensões contratuais.

Nessa linha, ela se apresenta como um instrumento de incentivo que pode reduzir problema de agência, criando estímulos para que o comportamento do contratado comungue com os objetivos pretendidos⁸, inclusive em relação à sustentabilidade,

⁸ TORRES, Ronny Charles Lopes de. Leis de licitações públicas comentadas. 15ª edição. São Paulo: ed. Jus Podivm, 2024. p. 821.

ajudando a definir a elaboração de um contrato com desempenho que se aproxime do patamar ideal de execução⁹.

O que se observa dos dispositivos legais citados acima é, de fato, a vinculação das contratações promovidas pelas empresas estatais aos eixos temáticos do ESG, desde a base principiológica da lei, passando pelas diretrizes, além das regras a serem observadas no planejamento e pelos contratados na execução contratual.

1.3. ATIVIDADES DESEMPENHADAS

Empresas estatais atuam nos mais diversos setores, podendo prestar ou não serviços públicos, subsidiárias de outras estatais ou não, dependentes de recursos financeiros da União, Estado ou Município ou não dependentes, com uma atuação multifacetada e por vezes complexa, diante dos grandes interesses sociais e desafios econômicos envolvidos.

Quantitativamente, no Brasil há muitas estatais do setor de saneamento, abastecimento, desenvolvimento regional, de gás, de energia, de transportes, de abastecimento, portuárias, de logística, de serviços financeiros, de habitação, de tecnologia da informação, de laboratório, de pesquisa, de turismo, de limpeza urbana, e assim por diante, no âmbito a União, de Estados, Municípios e do Distrito Federal.

Nessa miríade de atividades das estatais brasileiras é possível observar os destaques de oportunidades e riscos dentro do acrônimo ESG com a prevalência do E, do S, do G, das suas combinações ou de todos reunidos.

Como exemplos, uma estatal de gás, de saneamento, de energia ou de transporte certamente apresenta grandes riscos e oportunidades no aspecto ambiental (E), dependem

⁹ NÓBREGA, Marcos. ASSUNÇÃO, Ihuru. TORRES, Ronny Charles Lopes de. Nova lei de licitações e remuneração variável: uma abordagem à luz do nexo econômico-jurídico. Disponível em: <https://ronnycharles.com.br/nova-lei-de-licitacoes-e-remuneracao-variavel-uma-abordagem-a-luz-do-nexo-economico-juridico/>. Acesso em 25/12/2021.

do equilíbrio ambiental, do qual geram-se impactos para cumprimento de sua missão institucional.

Estatais de serviços de laboratório, de habitação, de transporte ou de abastecimento, ainda que também ganhem destaque no ambiental (E), apresentam grande relevo em aspectos sociais voltados à população atendida por seus serviços.

Estatais de tecnologia da informação e de pesquisa podem ser mais demandadas em políticas de governança (G), com destaque para a segurança da informação, a transmissão e o armazenamento de dados.

Vale acrescentar que tramita na Câmara dos Deputados, desde outubro de 2019, o Projeto de Lei nº 5.442/19, que pretende regulamentar os programas de conformidade ambiental para pessoas jurídicas que desenvolvam atividades com potencial de degradação do meio ambiente. Em especial para as empresas públicas e sociedades de economia mista, conforme dispõe o PL, será obrigatória a implementação desses programas, na hipótese de a estatal explorar atividade potencialmente lesiva ao meio ambiente.

Ainda que se trate de projeto de lei e se refira à conformidade ambiental, já se estabelecerá, caso aprovado, uma determinação àquelas estatais cujas atividades impactem o meio ambiente, de tema estritamente relacionado ao ESG.

Diante desse panorama é possível afirmar que além das características conceituais das empresas públicas e sociedades de economia mista, dos aspectos legais vinculados às prescrições decorrentes da Lei nº 13.303/16, no que se refere ao ESG, há ainda os destaques originados da missão institucional, das atividades desempenhadas pelas estatais e de legislações vindouras.

1.3.1 Estatais abertas. Resoluções CVM – Relatório

Um fundamento adicional para a aplicação da teoria ESG nas estatais, está relacionado mais precisamente às empresas de capital aberto.

A Câmara de Valores Mobiliários editou a Resolução CVM nº 193, de 20 de outubro de 2023, estabelecendo que as companhias abertas (incluindo-se as sociedades de economia mista que apresentem capital aberto) deverão, a partir dos exercícios sociais iniciados em, ou após, 1º de janeiro de 2026, elaborar e divulgar relatório de informações financeiras relacionadas à sustentabilidade adotando-se o padrão internacional emitido pelo *International Sustainability Standards Board* - ISSB.

O ISSB, criado durante a COP26 (Conferência das Nações Unidas sobre Alterações Climáticas), em novembro de 2021, em Glasgow, desenvolve, no interesse público, padrões de divulgação dos relatórios de sustentabilidade em uma linha global abrangente, focando nas necessidades dos investidores e dos mercados financeiros¹⁰.

Ainda que a Resolução da CVM, apresentada acima, seja direcionada para cumprimento obrigatório por companhias de capital aberto, inclusive sociedades de economia mista, entendemos ser possível que estatais que não se enquadrem nessa espécie de capital (como sociedades de economia mista de capital fechado e empresas públicas) utilizem esse mesmo padrão ISSB para divulgação dos seus relatórios de sustentabilidade.

Como conclusão ao questionamento sobre o fundamento da aplicação da teoria ESG às empresas estatais, por tudo o que foi ponderado até esse momento, está mais do que cristalino que tais companhias devem se moldar ao tema, pois, suas características, como a responsabilidade de atender ao interesse público e o compromisso com o desenvolvimento sustentável, demandam uma gestão que vá além dos resultados financeiros. A incorporação de práticas ESG permite que as estatais operem de maneira mais transparente, ética e sustentável, promovendo um impacto positivo na sociedade e no meio ambiente.

Além disso, a adoção de tais práticas pode melhorar a eficiência operacional, atrair investimentos e fortalecer a confiança dos cidadãos e stakeholders. Portanto, alinhar-se aos princípios ESG não é apenas uma necessidade regulatória, mas também uma

¹⁰ Disponível em: <https://www.ifrs.org/groups/international-sustainability-standards-board/>, acesso em 23 de maio de 2024.

estratégia essencial para o crescimento e a longevidade dessas organizações no cenário contemporâneo.

A Lei 13.303/16 (conhecida como estatuto jurídico das estatais) apresenta o DNA da teoria, ao dispor sobre normas de governança, de responsabilidade social e ambiental que devem ser atendidas pelas empresas públicas e sociedades de economia mista em sua gestão e nas contratações.

As atividades desempenhadas pelas estatais também podem ser utilizadas como fundamento, ao relacionar a missão institucional de cada qual com riscos e oportunidades dentro da temática ESG.

Por fim, as estatais de capital aberto devem atender ao disposto na Resolução CVM nº 193, de 20 de outubro de 2023, a qual estabeleceu que as companhias abertas devem elaborar e divulgar relatório de informações financeiras relacionadas à sustentabilidade, adotando-se o padrão internacional emitido pelo *International Sustainability Standards Board* - ISSB.

2. BENEFÍCIOS DE UM PROGRAMA ESG NAS ESTATAIS

Para além de analisarmos os fundamentos legais, conceituais e regulatórios para implementação de ESG em empresas estatais, cabe também apontar os seus variados benefícios, o que também pode contribuir para a consolidação do propósito da organização.

Apontamos, portanto, como benefícios da implementação de ESG em empresas públicas e sociedades de economia mista, dentre outros: 1 – inclusão de *stakeholders* (partes interessadas) como destinatários de políticas e procedimentos ESG; 2 – otimização de custos, com o melhor gerenciamento de recursos naturais, de logística, análise do ciclo de vida do objeto, incorporação de economia circular, etc.; 3 – aumento de credibilidade e melhoria da imagem; 4 – melhoria da capacidade ética e de inclusão social; 5 – materialização de políticas públicas sociais e ambientais locais, regionais e/ou nacionais;

6 – cumprimento de metas ambientais, sociais e de governança; 7 – maior transparência nas ações; 8 – efetividade na governança e na gestão de riscos; 9 – acesso facilitado a financiamentos; 10 – conformidade regulatória do setor que atua; 11 – realinhamento de propósito corporativo com valores institucionais; 12 – atendimento à função social da estatal, definido na legislação de criação; 13 – melhoria de performance em auditorias; 14 – retenção de talentos; 15 – melhorias de indicadores ambientais, sociais e de governança. Outros benefícios podem estar atrelados ao setor e atividade desempenhada pela estatal, como, por exemplo, a criação de vantagem competitiva àquelas que se encontram em ambiente de mercado.

Mas não há apenas benefícios, pois a implementação de uma agenda ESG deve atender a critérios técnicos e operacionais metodológicos para garantir sua efetividade. Justamente por isso, alguns riscos podem ser vislumbrados e os benefícios citados acima invertidos, transformando-se em impactos.

Nessa linha, a ausência de critérios técnicos pode ocasionar desconformidade regulatória; um gerenciamento inadequado de qualquer dos critérios “E” ambientais, “S” sociais ou “G” governança, pode gerar prejuízo nos respectivos indicadores, denegrir a imagem da estatal perante seus Stakeholders, reduzir a transparência de suas ações, afetar a gestão de riscos, ocasionar evasão de talentos e assim por diante.

Igualmente a qualquer programa implementado, como o de integridade ou o de *compliance*, o ESG importará em custos para estruturação metodológica, aplicação, acompanhamento e direcionamento para aperfeiçoamento contínuo, de forma a garantir a efetividade necessária. No entanto, certamente os benefícios apontados, se colocados na balança, superam os riscos e os custos, podendo guiar a estatal para estágios diversos de maturidade do ESG.

4. COMO IMPLEMENTAR O ESG EM EMPRESAS ESTATAIS

Ultrapassadas as questões relativas aos fundamentos, benefícios e riscos, cabe identificar como pode ser implementado um programa de ESG.

A implementação para qualquer companhia demanda algumas etapas obrigatórias para garantir sua efetividade, de forma a não incorrer-se nos riscos anteriormente citados.

Efetuando um paralelo com programas de *compliance*, comuns a muitas estatais, há necessidade de estabelecer uma metodologia que direcione ao final para a cultura apropriada que garanta a estabilização e aperfeiçoamento dessa espécie qualificada de governança.

Há modelagens já consolidadas no mercado, que podem ser aplicadas nas empresas públicas e sociedade de economia mista, com algumas adaptações em vista da natureza jurídica e das características de cada qual.

Citamos como *frameworks* mais utilizados o GRI (*Global Reporting Initiative*), a SASB (*Sustainability Accounting Standards Board*), o IIRC (*International Integrated Reporting Council*), o CDP (*Carbon Disclosure Project*).

Ainda que a estatal decida pela implementação do ESG, mas sem a utilização dessas modelagens de mercado, é importante passar por etapas comuns a qualquer implementação de projetos de governança, incluindo um **diagnóstico** para identificar práticas existentes; estabelecimento de um contexto de **planejamento**, definindo as etapas de implementação, a estruturação necessária e os recursos disponíveis; definição das **partes interessadas** e dos **temas materiais** que constituirão o foco do programa; criação de **metas, políticas e normativos** que contemplem a aplicação das práticas ESG; **aplicação** do programa; **relatórios**; e, **monitoramento**.

De forma mais técnica e com uma metodologia específica, a título de sugestão, vamos aprofundar a implementação com apoio da prática recomendada estabelecida na ABNT-PR-2030¹¹, lançada em 2022, que estabelece 7 passos, sendo: 1 – conhecimento; 2 -

¹¹ Prática Recomendada: ABNT PR 2030: **Ambiental, social e governança (ESG)** — Conceitos, diretrizes e modelo de avaliação e direcionamento para organizações / Associação Brasileira de Normas Técnicas. – Rio de Janeiro: ABNT, 2022.

intenção estratégica; 3 – diagnóstico; 4 – planejamento; 5 – implementação; 6 – monitoramento; e, 7 – relato e comunicação.

Antes de aprofundar nessas etapas, é relevante pontuar que as modelagens disponíveis no mercado de ESG podem ser aplicadas a estatais de todos os portes, atividades e estruturas, com suas adaptações necessárias ao mercado em que atuam, as regulamentações aplicáveis, os recursos disponíveis, os riscos e oportunidades identificados.

Seguindo o *framework* da ABNT, citado acima, e de forma mais aprofundada, temos os seguintes passos:

I. CONHECIMENTO

Segundo as recomendações desse manual, um programa de ESG deve ser iniciado com o conhecimento. Nessa etapa cabe à estatal compreender o conceito desse acrônimo, sua origem, importância e a relação com a Administração Pública indireta.

Considerando ser tema recente e incipiente, é fundamental diferenciar práticas que são consideradas como uma governança socioambiental de ações esparsas, pontuais, dissociadas de materialidade, tais como criar no calendário a semana do meio ambiente, com doação de mudas de árvores para os colaboradores, palestra sobre assédio moral uma vez por ano, patrocínio de feira de ciência de uma universidade local.

São ações meritórias, mas devem estar inseridas em um contexto maior de identificação de temas materiais relacionados à missão institucional da estatal. Caso contrário, não será considerado ESG.

Essa primeira etapa vai apresentar a rota a ser percorrida pela estatal, em vista de sua estrutura, peculiaridades, objetivos e planejamento estratégico.

II. INTENÇÃO ESTRATÉGICA

A etapa seguinte lançará a pedra fundamental para a implementação efetiva do programa. Trata-se da intenção estratégica.

Similar ao comprometimento da alta administração em programas de compliance ou de integridade, cabe à esfera decisória mais alta da entidade definir e priorizar as questões ESG aplicáveis à sua atividade rumo à transformação e fortalecimento de uma cultura organizacional pautada na governança socioambiental.

Nesse sentido, a missão, os valores e o propósito da entidade devem ser remodelados com essa nova visão de presente e futuro; para tanto, cabe à alta administração estabelecer as diretrizes estratégicas e incrementar os processos, estrutura, recursos e mecanismos necessários para transformar o discurso em uma prática efetiva.

III. DIAGNÓSTICO

Na sequência, a estatal deve efetuar o diagnóstico das práticas de governança e de sustentabilidade, essenciais para avaliar o nível de estrutura e maturidade nos temas ESG, os recursos disponíveis e aplicados, bem como identificar lacunas e áreas de melhoria, para direcionar os demais passos.

Na sequência, a estatal deve efetuar o diagnóstico das práticas de governança e de sustentabilidade, essenciais para avaliar o nível de estrutura e maturidade nos temas ESG, os recursos disponíveis e aplicados, bem como identificar lacunas e áreas de melhoria. Esse diagnóstico permitirá a criação de um plano de ação estratégico que contemple metas claras e indicadores de desempenho, facilitando a implementação de práticas ESG. Além disso, a avaliação deve considerar o engajamento dos stakeholders e a comunicação transparente dos resultados e progressos, garantindo que todos os envolvidos estejam alinhados e comprometidos com os objetivos estabelecidos.

Com uma análise detalhada, a estatal poderá não só aprimorar sua governança e sustentabilidade, mas também fortalecer sua reputação e competitividade no mercado, promovendo um desenvolvimento mais sustentável e responsável.

Como parte desse processo, a entidade terá condições de identificar os pontos fracos que demandam atenção e direcionamentos, além dos pontos fortes, que serão monitorados.

Como exemplo, uma estatal pode apresentar um grau de maturidade elevado em relação à governança, com políticas e processos consolidados, embora demande esforços para se adequar aos aspectos sociais e ambientais, sendo os recursos direcionados para essa implementação, aplicando as práticas de governança como impulsionamento para a jornada ESG.

IV. PLANEJAMENTO E MATERIALIDADE

O próximo passo é o planejamento do escopo, com a determinação da materialidade e o estabelecimento de objetivos e metas.

A materialidade é o guia que direcionará as ações de ESG da estatal. É por meio da elaboração de uma matriz que a entidade identificará os temas materiais que apresentam relevância para os stakeholders (partes interessadas) e para a própria organização, impactando a estatal ou as partes interessadas a curto, médio e longo prazo, nos temas ambientais, sociais e de governança.

Conforme estabelece a ABNT 2030 alguns questionamentos poderão ser considerados nessa etapa, tais como:

“Quais são os principais fatores de sustentabilidade ou ambientais e sociais que afetam a estratégia da organização em relação a riscos e oportunidades?”

Quem são as principais partes interessadas da organização, como elas afetam e são afetadas pelo seu negócio e quais suas estratégias para promover o seu engajamento?

Quais desses fatores afetam o desempenho da organização a curto prazo ou a sua capacidade de criação de valor a longo prazo?¹²”

Quanto às partes interessadas, podem ser conceituadas como: “pessoa, organização ou comunidade que pode afetar, ser afetada ou se perceber afetada por uma decisão ou atividade¹³”.

Na hipótese das estatais, caberá definir quem são essas partes, o que deve incluir colaboradores, terceiros, fornecedores, órgãos de controle, órgãos e entidades da Administração com quem se relacionam, comunidade, consumidores dos serviços/produtos, dentre outros.

A identificação dos temas materiais de relevância possibilita priorizar na agenda ESG os valores sensíveis à estatal e suas partes interessadas, auxiliando na alocação de recursos para tanto.

Após essa priorização derivada da materialidade, caberá à estatal estabelecer os objetivos e metas, alinhados aos temas relevantes e ao planejamento estratégico. Dos objetivos derivam as metas, que devem ser mensuráveis, alcançáveis, relevantes e com prazos definidos¹⁴.

Um exemplo pode auxiliar nessa compreensão. Suponhamos que uma estatal identificou como tema material a equidade de gênero em cargos de gestão. O objetivo será o de estabelecer a equidade de gênero na diretoria. Uma das metas pode ser a de promover seminários trimestrais com todas as mulheres que pretendem ascender a cargos gerenciais e de direção, com temas relacionados, que estimulem a liderança feminina e identifiquem aquelas que apresentem perfil de gestão para inclusão em programas de capacitação.

¹² ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. Prática Recomendada: ABNT PR 2030: Ambiental, social e governança (ESG) — Conceitos, diretrizes e modelo de avaliação e direcionamento para organizações / Associação Brasileira de Normas Técnicas. – Rio de Janeiro: ABNT, 2022, p. 23.

¹³ ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. ABNT NBR ISO 37301:2021: Sistemas de gestão de *compliance* – Requisitos com orientação para uso. Rio de Janeiro, 2021.

¹⁴ Tal qual é a técnica SMART (Specific, Measurable, Achievable, Realistic, Time-bound), criada por Jorge T Doran, em 1981, para criar metas. Fonte: <https://sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/artigos/o-que-e-meta-smart-e-como-definir-em-sua-empresa.fd5cd6387eab5810VgnVCM1000001b00320aRCRD>, acesso em 03/06/2024.

Outra meta pode ser a definição de que no prazo de 2 anos ao menos 30% dos cargos de direção sejam ocupados por mulheres e no prazo de 4 anos o percentual seja de 50%.

Trata o exemplo de objetivo extraído de matriz de materialidade, com metas específicas que direcionam a estratégia da estatal para seu atendimento, em atenção ao tema relevante definido pelas partes interessadas.

V. IMPLEMENTAR

O passo seguinte, citado na ABNT PR 2030/2022, utilizado de forma exemplificativa, é o de implementar a abordagem ESG. Nessa etapa a estatal deve estabelecer a estratégia e editar as políticas ESG para serem executadas.

As políticas devem refletir os objetivos ESG da estatal, identificados na matriz de materialidade, e estar alinhadas com os objetivos, valores e normas. São guias orientadores com princípios, diretrizes e regras que balizam as ações para atendimento às metas estabelecidas, além de servirem como base para a tomada de decisões.

É recomendável que, assim como políticas de outros programas, como os de *compliance* ou de integridade, as políticas ESG apresentem de forma clara os objetivos do respectivo documento, os papéis e responsáveis das áreas, diretrizes, procedimentos a serem adotados, as vedações e as consequências em caso de descumprimento.

Além disso, as políticas devem ser aprovadas pelas instâncias competentes, divulgadas de forma ampla e acessível a todos os públicos (partes interessadas), efetuados treinamentos a todos os colaboradores, adotados mecanismos de controle e monitoramento e revisadas periodicamente.

É importante também revisar as políticas existentes para incluir as diretrizes ESG, se necessário. Por exemplo, uma política de gestão de terceirizados deve abordar as questões identificadas na matriz de materialidade que se refiram aos temas sociais e ambientais, para adequar ao objetivo e metas traçadas.

Nessa etapa também é necessário que a estatal promova a gestão de pessoas e de recursos e o engajamento das partes relacionadas, incluindo a cadeia de suprimentos, o que envolve as licitações.

Quanto ao engajamento das partes interessadas, segundo ABNT 2030/2022:

Estabelecer um alto grau de lealdade, cooperação e confiança mútua com as principais partes interessadas por meio de engajamento e diálogo contínuos, construtivos e dinâmicos, pode ter um significativo impacto positivo no desempenho de uma organização. O envolvimento das partes interessadas é a chave para integrar o ESG na estratégia, nas operações e no gerenciamento de desempenho de uma organização. É também uma ferramenta crítica para identificar riscos ESG e desenvolver estratégias que garantam a criação de valor compartilhado e lucratividade sustentáveis e de longo prazo¹⁵.

Em relação às licitações, conforme sinalizado no início do presente artigo, a Lei 13.303/16 estabeleceu uma série de diretrizes de governança, sociais e ambientais, que devem ser aplicadas nas contratações das empresas públicas e sociedades de economia mista.

Caberá, portanto, nessa etapa de implementação, revisar os Regulamentos de Licitação para atualizar ou prever as regras que derivam dos objetivos e metas estabelecidos na matriz de materialidade, que de alguma forma tangenciem ou impactem diretamente nas contratações derivadas da Lei das Estatais.

VI. MEDIR E MONITORAR

O monitoramento de um programa de ESG consiste no seu acompanhamento, na aferição do seu funcionamento, da materialização dos objetivos e metas. Para tanto, é essencial

¹⁵ ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. Prática Recomendada: ABNT PR 2030: **Ambiental, social e governança (ESG)** — Conceitos, diretrizes e modelo de avaliação e direcionamento para organizações / Associação Brasileira de Normas Técnicas. – Rio de Janeiro: ABNT, 2022, p. 27

definir indicadores que forneçam as evidências da implantação das práticas ESG da estatal.

Podem ser considerados indicadores para medição do programa: listas de presença de colaboradores em treinamentos, pesquisas realizadas com fornecedores, e-mails direcionados à alta administração com documentos para aprovação, comprovação de procedimentos e parâmetros sociais ou ambientais, estatísticas de apontamentos de auditorias, dentre outros relacionados aos objetivos e às metas estabelecidos.

É importante sinalizar que o monitoramento será feito de forma customizada, de acordo com as políticas, diretrizes, estrutura, contexto social, ambiental, de governança, local, cultural, dentre outros fatores relacionados à empresa.

Essa etapa é essencial para medir a aderência da estatal às suas políticas ESG, garantindo efetividade e credibilidade a todo o processo.

VII. RELATAR E COMUNICAR

A última etapa da jornada ESG, inspirada na norma ABNT PR 2030/2022, tem relação com o princípio da transparência. Deve a estatal elaborar e disponibilizar às partes interessadas, de acordo com suas necessidades e relevância de temas materiais, um relatório de desempenho, para fins de demonstrar o atendimento aos objetivos ESG definidos no programa.

Segundo a Prática Recomendada: “A forma, o conteúdo e a periodicidade da comunicação devem ser determinados pela própria organização, considerando expectativas e necessidades de cada público. As informações disponibilizadas devem permitir que as

partes interessadas internas e externas formem opiniões e tomem decisões embasadas sobre as contribuições da organização para o objetivo do desenvolvimento sustentável¹⁶.

Os relatórios ESG podem utilizar como base algumas referências amplamente utilizadas no mercado, como a GRI (*Global Reporting Initiative*), a SASB (*Sustainability Accounting Standards Board*), o IIRC (*International Integrated Reporting Council*), o CDP (*Carbon Disclosure Project*), dentre outros.

Em conclusão a esse tópico, conforme sinalizado acima, repisamos que a Estatal que deliberar pela implementação de um programa ESG não precisa se assentar na metodologia descrita na ABNT PR 2030/2022, podendo optar por outros frameworks mais aderentes a sua realidade, estrutura e intenções. É possível, inclusive, criar uma modelagem própria.

No entanto, é fundamental atender a etapas comuns a qualquer implementação de programas de tamanha importância e que aportam eficácia, efetividade e credibilidade à estatal, inclusive, contribuindo para a atingir os inúmeros benefícios do ESG, tais como incluir na estratégia da estatal os temas pertinentes a sua missão institucional, demonstrar comprometimento da alta administração, diagnosticar, identificar os temas materiais e as partes interessadas, planejar, criar políticas, executá-las, medir, monitorar e relatar.

5. ESTÁGIOS DE MATURIDADE

Os diversos estágios de maturidade de uma estatal em relação ao ESG sinalizam o propósito a ser perseguido pela empresa na sua jornada. Trata-se de uma escala evolutiva que fortalece a pauta continuamente e vai transformando o contexto em que se encontra a estatal em relação aos temas ambiental, social e/ou governança.

Segundo uma publicação da agência de pesquisas internacional Forrester¹⁷, foram identificados 5 estágios de maturidade em empresas, sendo, em ordem crescente: 1 - ESG

¹⁶ ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. Prática Recomendada: ABNT PR 2030: **Ambiental, social e governança (ESG)** — Conceitos, diretrizes e modelo de avaliação e direcionamento para organizações / Associação Brasileira de Normas Técnicas. – Rio de Janeiro: ABNT, 2022, p. 32

¹⁷ Fonte: <https://www.forrester.com/blogs/esgs-footprint-on-business/>, acesso em 03 de maio de 2024.

como uma demanda inevitável, decorrente de pressão interna e externa; 2 - ESG como um processo coletivo, que exige esforço coordenado e gerenciado em torno de cada um dos critérios; 3 - ESG como componente estratégico, no qual se percebe a necessidade de incluir o ESG na estratégia da empresa, partindo de uma matriz de materialização para identificar os temas de relevo; 4 - ESG como diferencial de marca, com processos mais sofisticados e abrangentes; e, 5 - Liderança ESG, com investimentos significativos no tema e incentivo dos principais *stakeholders* a se envolverem com processos relacionados à agenda.

A Prática Recomendada ABNT PR 2030/2022 igualmente apresenta 5 estágios de maturidade, que variam entre o: 1 – elementar, tratando o ESG de forma incipiente; 2 – não integrado, com práticas dispersas; 3 – gerencial, estabelecendo processos já estruturados, mecanismos de controle e de melhoria contínua; 4 – estratégico, com objetivos e metas traçados, engajamento de partes interessadas, análise de oportunidades e riscos, definição de temas materiais; 5 – transformador, em que passa a influenciar e catalisar mudanças que fortaleçam a pauta ESG, com engajamento estruturado entre as partes interessadas e forte protagonismo no seu meio de atuação.

A função de identificar o estágio em que a estatal se encontra é essencial para traçar a rota de aperfeiçoamento da estratégia necessária para atendimento à diretriz de incorporação do ESG na cultura organizacional da empresa pública e sociedade de economia mista.

CONCLUSÃO

As estatais assumiram um arquétipo de dinamicidade na execução de suas atividades para agregar eficiência à Administração Pública. Porém, sua missão institucional, em vista do seu modelo híbrido público e privado, vai além disso e deve atender pautas mais variadas, como governança, meio ambiente e as sociais.

Esses temas, inclusive, estão dispostos na lei que estabelece o regime jurídico das empresas públicas e sociedades de economia mista, a Lei n. 13.303/16. Observa-se que há uma harmonia da legislação com o ESG, assunto que se encontra constante e crescentemente em pauta global e tem como base a governança, com seu enfoque socioambiental.

O ESG sob o holofote da governança, que devemos compreender como o sistema formado por regras, estruturas e processos para direção e monitoramento da estatal, deve agregar valor não apenas para a organização, mas para toda a sociedade, ou seja, na linguagem amplamente adotada nesse artigo, para as partes interessadas e em vista do que é relevante para todas elas.

As estatais, portanto, podem e devem implementar um programa ESG para melhoria de sua performance nos aspectos de governança, de meio ambiente e na pauta social (*stakeholders*), para aderência à legislação que constitui seu regime jurídico, cumprindo sua função social e o relevante interesse coletivo que fundamentou sua criação, para absorver todos os demais benefícios que o programa oportuniza.

Contudo, devem implementar de modo sistêmico, planejado, com metodologia que permita seu monitoramento e aperfeiçoamento, com efetividade, em vista de incluir o ESG na missão institucional, com base em temas relevantes definidos na matriz de materialidade pelas partes interessadas.

Enfim, o que se pretendeu apresentar nesse artigo é a indispensabilidade de as estatais se adequarem às pautas mais relevantes da sociedade global, em simetria com seu estatuto social, com o regime jurídico aplicável às atividades desenvolvidas e o interesse coletivo administrado.

É um tema tratado ainda de forma incipiente, mas que tem um longo e fértil palco de discussões e amadurecimento. O conhecimento já é a etapa preliminar. A intenção, vem na sequência e constitui o fundamento para continuidade da jornada até que se materialize uma transformação positiva e duradoura rumo à governança socioambiental da estatal.

Referências

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Empresas estatais – o regime jurídico das empresas públicas e sociedades de economia mista**, Rio de Janeiro, RJ: Editora Forense, 2018.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. ABNT NBR ISO 37301:2021: **Sistemas de gestão de compliance** – Requisitos com orientação para uso. Rio de Janeiro, 2021.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. Prática Recomendada: ABNT PR 2030: **Ambiental, social e governança (ESG)** — Conceitos, diretrizes e modelo de avaliação e direcionamento para organizações / Associação Brasileira de Normas Técnicas. – Rio de Janeiro: ABNT, 2022.

BEDONE, Igor Volpato. **Empresas estatais e seu regime jurídico**, Salvador, BA: Editora Juspodivm, 2018.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 2016

BRASIL. Lei Nº 13.303, de 30 de junho de 2016. **Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios**. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2016.

MOTTA, Paulo Roberto. **O controle de empresas estatais no Brasil**, Revista de Administração Pública, 14(2):69-82, abr./jun. 1980.

NÓBREGA, Marcos. ASSUNÇÃO, Ihuru. TORRES, Ronny Charles Lopes de. **Nova lei de licitações e remuneração variável: uma abordagem à luz do nexo econômico-jurídico**. Disponível em: <https://ronnycharles.com.br/nova-lei-de-licitacoes-e-remuneracao-variavel-uma-abordagem-a-luz-do-nexo-economico-juridico/>

Prática Recomendada: ABNT PR 2030: **Ambiental, social e governança (ESG)** — Conceitos, diretrizes e modelo de avaliação e direcionamento para organizações / Associação Brasileira de Normas Técnicas. – Rio de Janeiro: ABNT, 2022.

TORRES, Ronny Charles Lopes de. **Leis de licitações públicas comentadas**. 15ª edição. São Paulo: ed. Jus Podivm, 2024. p. 821.

Sites consultados:

<https://sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/artigos/o-que-e-meta-smart-e-como-definir-em-sua-empresa,f5cd6387eab5810VgnVCM1000001b00320aRCRD>

<https://ronnycharles.com.br/nova-lei-de-licitacoes-e-remuneracao-variavel-uma-abordagem-a-luz-do-nexo-economico-juridico/>

<https://www.forrester.com/blogs/esgs-footprint-on-business/>

<https://www.ifrs.org/groups/international-sustainability-standards-board/>