

## **Intervenção estatal financeira e desenvolvimento sustentável: os desafios de uma primeira resolução socioambiental editada no Brasil**

*State financial intervention and sustainable development: the challenges of a first social environmental resolution edited in Brazil*

**FERNANDO R. M. BERTONCELLO<sup>1</sup>**

**THAÍS CÍNTIA CÁRNIO<sup>2</sup>**

Universidade Presbiteriana Mackenzie (Brasil)

**Sumário:** Introdução. 1. A intervenção estatal no domínio econômico. 1.1. Primeiras considerações sobre direito economia. 1.2. A função social da intervenção estatal e o direito econômico como consequência da necessidade de regulamentar tal intervenção. 1.3. A Constituição federal de 1988 e a imposição de limites jurídicos ao poder econômico por meio do direito econômico. 1.4. Meios de intervenção estatal. 1.4.1. A intervenção estatal financeira. 1.4.2. O aparelhamento estatal para uma intervenção estatal financeira. 2. A primeira resolução do Conselho Monetário Nacional sobre sustentabilidade. Conclusão. Referências bibliográficas.

**Resumo:** Trata-se de artigo científico que visa demonstrar a relevância da intervenção estatal no domínio econômico a fim de que se estabeleçam limites jurídicos ao próprio poder econômico. Neste sentido, constata-se que esta intervenção tem como ferramenta o Direito. Sendo assim, estuda-se o diálogo que Economia e Direito tem traçado juntos, bem como sua complementariedade. Posteriormente, levanta-se elementos na constituição brasileira que viabilizam a intervenção estatal no domínio econômico. Ademais, verifica-se a possibilidade de existir uma intervenção estatal que seja financeira em detrimento de uma autorregulação, que, por sua vez, nem sempre é efetiva, uma vez que, diferentemente da regulação financeira, a autorregulação financeira não traz consigo um elemento chave: o interesse público. Por fim, analisa-se a Resolução n. 4.327/2012, editada pelo Conselho Monetário Nacional brasileiro, publicada pelo Banco Central do Brasil, a fim de se verificar quais sejam os possíveis desafios de sua implementação pelas instituições financeiras brasileiras e ainda quais sejam os próximos passos a serem dados pelo Estado brasileiro a fim de que se efetive um sistema regulatório financeiro socioambiental: que, por sua vez, considere o desenvolvimento econômico, mas também questões sociais e ambientais.

**Palavras-chave:** regulação socioambiental; responsabilidade socioambiental; crédito responsável; Estado e Economia.

**Abstract:** This scientific paper aims to demonstrate the relevance of state intervention in the economic domain to establish legal limits to their own economic

---

<sup>1</sup> Mestre e doutorando em direito político e econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie, com período de pesquisa na *Univeristy of Miami*.

<sup>2</sup> Mestre em Direito das Relações Internacionais e Doutora em Direito Tributário pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Professora da Universidade Presbiteriana Mackenzie.

power. In this sense, this intervention finds in Law an instrument. Therefore, it studies the dialogue that Economics and Law have developed together, as well as their complementarities. Subsequently, elements in the Brazilian constitution are pointed out to enable state intervention in the economic domain. In addition, there is the possibility of a state financial intervention rather than a self-regulation, which, in turn, is not always effective, since, unlike financial regulation, financial self-regulation does not bring a key element: the public interest. Finally, it analyzes Resolution n. 4,327/2012, issued by the National Monetary Council Brazilian, published by the Central Bank of Brazil, in order to determine which are the possible challenges of implementation by Brazilian financial institutions and also the next steps to be taken by the Brazilian government in order that becomes effective a social and environmental financial regulatory system, that, in turn, take into consideration economic development, as well as social and environmental issues.

**Keywords:** social environmental resolution; environmental responsibility ambiental; responsible credit; State and Economy.

## **INTRODUÇÃO**

Diversas políticas de sustentabilidade realizadas por instituições financeiras são constantemente colocadas em questionamento por não haver uma diretriz clara do que seja sustentabilidade no mercado financeiro. Faz-se necessário, assim, discutir outra forma de implantar tais políticas no sistema financeiro brasileiro.

Pretende-se, portanto, com este artigo, trabalhar o conceito de intervenção estatal no domínio econômico, bem como a maneira pela qual tal intervenção pode conversar com a sustentabilidade a fim de interpretá-la e adaptar-se à dinâmica do sistema financeiro brasileiro e mundial.

Durante muito tempo a atividade econômica não considerou o capital humano nem o meio ambiente, e, mesmo hoje, após a edição da Consolidação das Normas Trabalhistas, da criação da Justiça do Trabalho, da atuação constante do Ministério Público do Meio Ambiente, e das diversas Convenções Internacionais sobre desenvolvimento sustentável e direitos humanos, ainda não se foi capaz de conter muitos dos impactos gerados pela exploração dessa atividade.

A regulação socioambiental pode ser, então, mais uma arma contra os impactos gerados pela exploração da atividade econômica e, portanto, mais uma ferramenta para que seja promovido o bem-estar social.

### **1. A INTERVENÇÃO ESTATAL NO DOMÍNIO ECONÔMICO**

Pressupor uma regulação socioambiental é também sugerir que o Estado intervenha no domínio econômico. Tal intervenção acontece por meio do Direito, conforme melhor explicitado a seguir.

#### **1.1 PRIMEIRAS CONSIDERAÇÕES SOBRE DIREITO E ECONOMIA**

Sabe-se que a Economia e o Direito andam juntos, talvez, desde sua criação. Nesse sentido, versa Fábio Nusdeo:

[...] É íntima a relação entre Direito e Economia. Mais do que íntima relação, trata-se, na verdade, de profunda imbricação, pois os fatos econômicos são os que se apresentam de uma dada maneira em função direta de como se dá a organização ou normatização [...] (2010, p. 31).

A inter-relação entre Direito e Economia permite pensar as normas jurídicas considerando que incentivos e punições estão associados tanto às instituições quanto ao raciocínio econômico. Por essa razão, devem ser considerados elementos formadores do substrato normativo (SZTAJN, 2005, pp. 82-83).

Essa inter-relação não é tarefa simples, posto que a comunicação entre os operadores dessas áreas é complexa. Conforme ensina Bruno Salama, o direito é verbal, enquanto a economia lastreia-se no pensamento matemático; o direito é hermenêutico, e a economia, empírica; a aspiração principal do direito é ser justo, já a economia, persegue a cientificidade (SALAMA, 2011, p. 101).

Em que pese os efeitos positivos que possa gerar, a integração entre o que é jurídico e o que é econômico não deve ser entendida como uma solução mágica, superestimando-se suas contribuições e ignorando suas limitações (SALAMA, 2011, p. 114).

Percebe-se uma relação intrínseca entre as duas ciências – que aparentemente não podem existir uma sem a outra –, e nos últimos tempos percebe-se, inclusive, a ampliação da presença do Estado no sistema econômico e o seu caráter difuso, com multiplicação de normas legais de toda a espécie para por em prática a política econômica (NUSDEO, 2010).

No Brasil, o modo de produção em que se vive, como sabido, é o capitalismo e, por isso, pode-se dizer que as relações humanas, sociais e jurídicas estão diretamente atreladas a ele, que, por sua vez, depende da Economia para funcionar.

Sendo assim, verifica-se que vida social, cenário econômico (nacional e internacional), bem como relações jurídicas (litigiosas ou não) carecem de um mesmo alicerce: o desenvolvimento econômico.

Igualmente, para Eros Grau não somente a Economia e o Direito caminham em um mesmo sentido, mas, também, o próprio sistema capitalista, nos seguintes termos:

- (I) A sociedade capitalista é essencialmente jurídica e nela o Direito atua como mediação específica e necessária das relações de produção que lhe são próprias;
- (II) Essas relações de produção não poderiam estabelecer-se, nem poderiam reproduzir-se sem a forma do Direito Positivo, Direito posto pelo Estado;
- (III) Este Direito posto pelo Estado surge para disciplinar os mercados, de modo que se pode dizer que ele se presta a permitir a fluência da circulação mercantil, para domesticar os determinismos econômicos (2010, p. 31).

Assim, a sociedade capitalista somente se mantém como é se for controlada pelo Direito positivado, o que também se aplica à Economia, que não pode ter um fim em si mesma, mas, sim, um objetivo social e comum para com a sociedade.

Nesse sentido, Vicente Bagnoli, respeitado autor brasileiro de Direito Econômico, expressa em sua obra a esperança do autor de um século XXI socialmente melhor e, para tanto, pressupõe mais igualdade entre os Estados e entre as pessoas de um mesmo Estado. Todavia, ressalta que para isso ocorrer deve-se promover políticas econômicas mais preocupadas em desenvolver a economia das nações, principalmente a dos países pobres e em desenvolvimento, e não apenas buscar o crescimento econômico. Sendo assim, para o autor, desenvolver a economia deve significar desenvolver o país, a sociedade, que terá a contrapartida da melhora econômica. Isso porque o progresso meramente material não conduz a sociedade a um aprimoramento no bem-estar coletivo (BAGNOLI, 2005).

O desenvolvimento econômico, portanto, embora propulsor do sistema capitalista, precisa de freios. E com o passar do tempo, a fim de que supostos

freios fossem melhor engendrados, surgiu um ramo específico do Direito: o Direito Econômico.

## 1.2. A FUNÇÃO SOCIAL DA INTERVENÇÃO ESTATAL E O DIREITO ECONÔMICO COMO CONSEQUÊNCIA DA NECESSIDADE DE REGULAMENTAR TAL INTERVENÇÃO

A discussão da intervenção estatal na Economia – que, como visto, tem o Direito como importante veículo – possui o interesse público como o mais amplo dos fundamentos.

Nesse sentido, André Ramos Tavares sugere que:

[...] intervenção poderá ocorrer em resposta às pressões sociais, para a correção de inevitáveis distorções derivadas da ampla liberdade, distorções essas que operam em prejuízo do conjunto da sociedade (2012, p. 281).

Significa dizer que o interesse público é pressuposto que possibilita a intervenção estatal no domínio econômico, uma vez que não abrange somente questões econômicas, mas também o amparo das questões sociais.

Sendo assim, criou-se o nome “Direito Econômico” para designar o conjunto de matrizes legais – textos constitucionais, legislações promulgadas nas diversas esferas de poder, bem como atos normativos dos mais diversos – referentes à intervenção do Estado no domínio econômico por meio do Direito, a fim de tutelar-se o interesse público.

As raízes da relação interdisciplinar entre Direito e Economia remonta ao começo do século XX. Nessa época, o liberalismo permeava o ambiente, tanto na livre iniciativa como na capacidade de autorregulação dos operadores de mercado. Esse pensamento privilegia os princípios da liberdade e valorização do indivíduo, diferenciando-se do mercantilismo, que era centrado no enriquecimento do poder central e constante aumento do capital (FONSECA, 2005, pp. 254-255).

Percebe-se, cada vez mais, a falta de resposta aos principais problemas enfrentados pelo mercado. Isso decorre principalmente da incapacidade de seus agentes chegarem a um consenso socialmente viável e aceitável sem a necessária a intervenção do Estado.

Outro ponto verificado é a dificuldade de diálogo por carência de entes mandatados para representar adequadamente os participantes desses interessantes distintos, além da falta de equilíbrio de forças na negociação. O modelo liberal demonstrou-se incapaz de distribuir riquezas de maneira parcimoniosa e equivalente entre os agentes econômicos.

Analisando esse contexto, Arthur Cecil Pigou desenvolve a Teoria Econômica do Bem-Estar, consoante a qual explica que há um custo privado e um custo social para toda a atividade econômica desenvolvida. O custo social, em diversas circunstâncias, apresenta-se maior que o custo privado, pois acarreta a terceiros, não envolvidos diretamente na relação econômica, um ônus. Essa diferença entre o custo social e o privado é denominada de “externalidade” (COASE, 2008, art.9).

Fábio Nusdeo ensina que as externalidades correspondem a custos ou benefícios que circulam externamente ao mercado, o que não significa que sejam fatos ocorridos fora das unidades econômicas, mas sim fora do mercado, externos ou paralelos a ele (NUSDEO, 2010, pp. 152-153).

Esses efeitos laterais não são necessariamente danosos. Caso gerem resultados benéficos a terceiros, serão classificados como externalidades positivas. Contudo, se trouxerem efeitos adversos ou perdas, sobrecarregando o custo social, serão consideradas externalidades negativas.

Geralmente, o foco da análise dos estudiosos preocupados com as consequências das externalidades volta-se para as de modalidade negativa.

Contudo, ao inter-relacionar a matéria econômica com a tributária, tanto as externalidades positivas como negativas são relevantes.

Arthur Cecil Pigou entende que as externalidades justificam a intervenção do Estado no domínio econômico, pois somente ele seria capaz de equacionar adequadamente tais efeitos laterais, principalmente considerando os mecanismos do mercado foram insuficientes para alcançar uma solução adequada.

Pigou, então, defende que seja criado um grupo de normas eficiente na identificação de efeitos externos, e na imposição de gravames ou concessão de benefícios aos seus originadores, o que se convencionou denominar de "internalização das externalidades". Essas medidas seriam denominadas, posteriormente, de taxa pigouviana.

Fábio Nusdeo pontua a dificuldade acentuada de que haja a internalização ou privatização dos efeitos negativos da atividade econômica, representados pelo custo social. As normas formuladas para esse fim tem o escopo de promover a internalização dos custos pelas suas próprias unidades geradoras (NUSDEO, 2010, p. 158).

Por outro lado, Ronald Coase contrapõe-se a Pigou, criticando a Teoria Econômica do Bem-Estar e a intervenção estatal como instrumento para solucionar os efeitos externos (COASE, 2008, art.9).

O estudioso formula o Teorema de Coase, segundo o qual é possível que haja uma solução ótima para as externalidades, sem a intervenção estatal e buscando o bem-estar social, mediante negociação entre os agentes econômicos por elas afetados. O Estado, por sua vez, deve preocupar-se em evitar altos custos de transação para facilitar as negociações e aumentar a riqueza.

Coase entende que a intervenção estatal poderia gerar custos maiores do que aqueles decorrentes das externalidades, sendo a solução do conflito pela via privada menos onerosa.

Sua inspiração não se limita exclusivamente a fontes liberais, na medida em que sinaliza positivamente à participação estatal, porém, apenas em grandes linhas, sem efetivamente dirimir conflitos ou estabelecer medidas que coibam ou onerem certos comportamentos.

Ronaldo Motta explica que a solução de Coase pode ser eficiente, mas não está isenta dos efeitos danosos das imperfeições de mercado ou da alteração das variáveis envolvidas entre os agentes econômicos e os terceiros. Além disso, a amplitude e complexidade dos custos de transação raramente permitiriam que sejam encontradas compensações adequadas partindo-se dessa teoria (MOTTA, 2006, pp. 183-185).

Ainda que criticadas, a teoria de Ronald Coase encontra receptividade nos meios acadêmicos, inclusive jurídicos. Sua relevância – tanto para a Economia como para o Direito – foi realçada pela visão de Richard Posner. Para ele, variadas regras jurídicas americanas traziam implicitamente conceitos econômicos, e o Direito assume a premissa de que os indivíduos, através do comportamento que adotam dentro e fora do mercado, maximizam racionalmente suas satisfações (POSNER, 2007, p. 353).

O resultado dessa aceitação permite que Ronald Coase<sup>3</sup> ocupe a cadeira de estudos econômicos da faculdade de Direito na Universidade de Chicago, dado origem ao movimento *Law & Economics*, nascido naquela instituição e conhecido como Escola de Chicago.

Ainda assim, Teorema de Coase pode encontrar sérios obstáculos para sua aplicação prática. O próprio economista reconhece que a presunção de não haver custos envolvidos nas transações de mercado é, obviamente, bastante irreal (SCHWAB, 1980, p. 266).

---

<sup>3</sup> O reconhecimento ao trabalho do ilustre economista foi tão expressivo que, em 1991, Ronald Coase foi agraciado com o Prêmio Nobel em Economia.

Devido à complexidade de viabilizar o mencionado teorema, é razoável concluir que a aplicação da Teoria de Pigou sobre a internalização de externalidades em muito corrobora o objeto de estudo do presente estudo.

Justamente por isso, pode-se dizer que o Direito Econômico e suas primeiras concepções surgiram em contraposição aos ideais da não intervenção estatal proposta pelo liberalismo econômico. Portanto, não se pode falar em Direito Econômico sem que se fale em República de Weimar e em Primeira Guerra Mundial, conforme vemos na lição de Vicente Bagnoli:

Antes mesmo da celebração do armistício da Primeira Guerra de 11 de novembro de 1918, a Alemanha foi palco de diversas disputas internas que culminaram na República de Weimar. Na noite de 7 de novembro, proclama-se na Baviera uma República Democrática e Socialista por meio dos partidos de esquerda mais radicais. Aos 9 de novembro, o partido socialista alemão proclama a República na chancelaria de Berlim. No final de 1918, já com uma nova lei eleitoral, realizam-se as eleições para formar o congresso dos representantes das províncias imperiais, que, eleito, vota em janeiro de 1919 pela convocação da Assembléia Nacional Constituinte (2005, p. 3).

O fim da Primeira Guerra Mundial coincidiu com o surgimento da Primeira República Alemã, instituída e elaborada em Weimar, cidade da Saxônia.

Gilberto Bercovici (2005, p. 18) entende existir três níveis de organização econômica na Constituição de Weimar:

O primeiro nível seria o dos direitos fundamentais, sociais e econômicos, como o direito ao trabalho (art. 163), a proteção ao trabalho (art. 157), o direito à assistência social (art. 161), e o direito de sindicalização (art. 159). Outro nível social seria o do controle da ordem econômica capitalista por meio da função social da propriedade (art. 153) e da possibilidade de socialização (art. 156). Finalmente, o terceiro nível seria o mecanismo de colaboração entre trabalhadores e empregados por meio de conselhos (art. 165). Com esta organização, a ordem econômica de Weimar tinha o claro propósito de buscar a transformação social, dando um papel central aos sindicatos para a execução desta tarefa.

Percebe-se, assim, por meio da Constituição de Weimar, uma nova proposta: a de construir-se uma atividade econômica voltada para o bem-estar social e sua grande contribuição para que se comece a pensar o Direito Econômico.

Outros textos na época também exaltavam a proposta de bem-estar social, tais como a Constituição do México de 1917 e a encíclica *Rerum Novarum*.<sup>4</sup>

Tais ideias começaram a surgir como crítica ao Estado Liberal, que, por sua vez, surgiu em contraposição ao Estado Absolutista e, pautado nos ideais iluministas, contando com a força da burguesia, tinha por base a igualdade, a liberdade e a propriedade.

Todavia, a liberdade proposta pelo Estado Liberal deve ser considerada como meramente formal, pois tratava-se de mera liberdade de mercancia, uma vez que a propriedade era privada – ou seja, o favorecido era a própria burguesia.

---

<sup>4</sup> Publicada pelo Papa Leão XIII, a encíclica trata da condição dos operários e propõe auxílio a estes homens.

Dentro do Estado Liberal, acreditava-se que o melhor a ser feito era deixar os indivíduos à própria sorte e, somente assim, estes desenvolveriam a capacidade necessária para organizar a sociedade e o mercado. Entendia-se que as normas de preço, gastos e distribuição de renda bastar-se-iam por si só, mantendo-se, assim, a estabilidade social (SMITH, 1985). Nasceram então as constituições liberais.

Para Washington Peluso Albino de Souza (2005), as constituições (ditas) liberais brasileiras, tanto a do Império, de 1824, quanto a (dita) Republicana, de 1981, declaravam adotar a linha de abstenção do Estado na atividade econômica. Dessa forma, a técnica de legislar foi a de não se referir ao fato.

Havia, portanto, um conjunto de princípios garantidores da liberdade de iniciativa e de uso pleno da propriedade privada, sendo que tanto o conceito de livre iniciativa quanto o conceito de propriedade privada eram tidos como definidores das bases ideológicas necessárias e dos fundamentos da definição liberal. Ou seja, o modelo brasileiro copiou o modelo europeu de exploração da atividade econômica em épocas de surgimento e exaltação do liberalismo.

Posteriormente, foi percebida a tendência da transferência do poder de direção da Economia para o Estado, o que se intensificou no contexto pós-Segunda Guerra. Isso porque precisava-se da figura de um mantenedor do equilíbrio econômico, político e jurídico. Surgiu, então, um novo Estado: o Estado Social.

A verdade é que o modelo liberal sempre encontrou diversas críticas, mas a conjuntura econômica mundial era muito mais forte. Ademais, a crise econômica mundial gerou um sentimento antissemita e antimarxista. Instaurou-se, assim, o Partido Nacional Socialista Trabalhador Alemão, liderado por Adolf Hitler: um dos maiores fomentadores da Segunda Guerra Mundial (BAGNOLI, 2005).

É por isso que a intervenção do Estado no domínio econômico existiu, de fato, somente no contexto pós-Segunda Guerra Mundial, iniciando, a partir da perspectiva do Direito Econômico, a hipótese de intervenção regulatória a fim de estabelecer limites jurídicos ao poder econômico.

A noção de intervenção regulatória, por sua vez, está amparada pelos conceitos de neoliberalismo<sup>5</sup> e keynesianismo<sup>6</sup> da década de 50 e 60, e é verificada como ato político e de natureza originalmente política, politizando, assim, o ato econômico.

Tal intervenção, contudo, exige um aperfeiçoamento crescente do comando específico na área econômica, razão pela qual a agência reguladora tem-se feito elemento importante para o desempenho da atividade regulatória, uma vez que garante a referida especificidade.

Nesse sentido, profere Washington Peluso Albino de Souza que:

**A atividade regulatória, por sua vez, pressupõe: I) a existência de um poder econômico central; II) o funcionamento de um aparelho de estudos; III) a administração paralela encarregada da execução das decisões econômicas; IV) planejamento; V) regulação propriamente dita (por meio**

---

<sup>5</sup> Trata-se de produto do liberalismo econômico neoclássico. O termo foi cunhado em 1938 no encontro de Colloque Walter Lippmann pelo sociologista e economista alemão Alexander Rüstow. O termo se refere a uma redefinição do liberalismo clássico, influenciado pelas teorias econômicas neoclássicas. Trata-se, portanto, de nova hipótese de liberalismo, que prevê a intervenção do Estado na Economia.

<sup>6</sup> A escola keynesiana ou keynesianismo é a teoria econômica consolidada pelo economista inglês John Maynard Keynes em seu livro *Teoria geral do emprego, do juro e da moeda* (*General theory of employment, interest and money*) e que consiste numa organização político-econômica oposta às concepções neoliberalistas, fundamentada na afirmação do Estado como agente indispensável de controle da economia, com o objetivo de conduzir a nação a um sistema de pleno emprego. Tais teorias tiveram uma enorme influência na renovação das teorias clássicas e na reformulação da política de livre mercado. (KEYNES, John Maynard. *The end of laissez-faire*, 1926, acessado em *Panarchy – a gateway to selected documents and web sites*, no sitio <http://www.panarchy.org/keynes/laissezfaire.1926.html>, último acesso em 26/09/2015, às 21:00 horas).

**de agência reguladora); VI) contratação com particular efetuar medidas de responsabilidade natural do Estado (2005, p. 37). (grifo nosso)**

Ou seja, a interferência da agência reguladora é pressuposto para que exista a atividade regulatória. Tal figura é bastante importante para o mercado, uma vez que propõe-se a entender as especificidades dele sem desconsiderar o interesse público mencionado no início deste subitem.

No que diz respeito ao mercado financeiro, em termos genéricos, no âmbito dos investimentos, com *status* de agência reguladora, resta à Comissão de Valores Mobiliários - CVM. Já no que diz respeito às concessões de crédito e financiamentos, quem regula as instituições financeiras no Brasil é o Banco Central do Brasil - BACEN.

Adiante, sobre a intervenção estatal financeira, far-se-á uma disposição mais profunda a fim de entender-se como tal estrutura de regulação pode contribuir para que o sistema financeiro promova desenvolvimento sustentável.

### 1.3 A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E A IMPOSIÇÃO DE LIMITES JURÍDICOS AO PODER ECONÔMICO POR MEIO DO DIREITO ECONÔMICO

Embora não seja admitido constitucionalmente, o irrestrito intervencionismo do Estado para estabelecer monopólio no exercício de qualquer atividade econômica, ou mesmo um movimento estatizante, não convém concluir que a Constituição Federal de 1988 tenha estabelecido uma economia de mercado pura, o que não se encontra em qualquer país.

No tocante ao tema, André Ramos Tavares leciona:

Ao se referir à intervenção direta, a Constituição trata-a como exploração da atividade econômica pelo Estado e, ao se referir à intervenção indireta, toma o Estado como agente normativo e regulador da atividade econômica. Ambas modalidades intervencionistas constituem fórmulas pelas quais o Poder Público ordena, coordena e se faz presente na seara econômica, tendo em vista a manutenção de seus fundamentos, a realização de seus objetivos, o respeito e execução de seus objetivos, o respeito de seus demais princípios, especialmente o pleno desenvolvimento nacional tendente a eliminar o desemprego (2012, p. 273).

Ou seja, a intervenção estatal, da maneira como é verificada na Constituição Federal de 1988, pode acontecer de maneira direta ou indireta. A intervenção direta é aquela na qual o Estado apropria-se da atividade de exploração econômica por razões e interesses públicos. Já a intervenção indireta é aquela que estabelece limites jurídicos ao poder econômico privado.

Ives Gandra da Silva Martins, por sua vez, narra sua participação na Constituinte que ensejou a Constituição Federal, no que se refere à redação que viabiliza a intervenção do Estado na Economia:

Durante os trabalhos constituintes, decidiram os que compunham a Subcomissão da Ordem Econômica presidida pelo deputado Antônio Delfim Netto – participei de audiência pública a seu convite na Subcomissão – que alguns princípios iriam definir a economia de mercado a ser hospedada no Texto Supremo (2013, p. 322).

Dessa forma, o autor aponta que durante a elaboração do texto, além de buscar-se assegurar a livre iniciativa, procurou-se também valorizar diversos outros institutos.

Quanto à livre iniciativa, a Constituição Federal, em seu art. 170, estabelece que: "A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos a existência digna, conforme os ditames da justiça social [...]".<sup>7</sup>

O segundo deles seria a proteção da propriedade privada dos meios de produção, conforme art. 170, II, do texto constitucional. No mesmo sentido, o art. 5º, nos incisos XXII, XXIII, XXIV, estabelece que: é garantido o direito de propriedade; a propriedade deve atender à sua função social; e a lei deve estabelecer o procedimento para a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social.

O terceiro instituto seria a defesa da livre concorrência, claramente exposta na redação do art. 170, IV, da Carta Magna.

O quarto instituto seria a não participação do Estado na atividade econômica, salvo diante de interesse público relevante e para a preservação da segurança nacional, o que se percebe pela redação do art. 173 da Constituição Federal.

A intervenção do Estado formulando normas jurídicas para regular, fiscalizar e planejar a atividade econômica, também encontra lastro no *caput* do artigo 174 da Constituição Federal brasileira:

Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

Percebe-se, portanto, que o que de fato é buscado pela Carta Magna é o equilíbrio entre os princípios da *ordem social, socializante*, com base nos objetivos fundamentais da República Federativa, pois o equilíbrio entre essas duas forças dá-se através do fundamento da dignidade da pessoa humana. Notadamente porque, como aponta Streck (2004, p. 57), "não é segredo que, historicamente, o Direito tem servido, preponderantemente, muito mais para sonegar direitos do cidadão do que para salvaguardar o cidadão".

#### 1.4 MEIOS DE INTERVENÇÃO ESTATAL

São várias as modalidades pelas quais o Estado pode intervir na Economia.

Nas lições de Giovani Clarck (2001, pp. 33-34), a intervenção estatal pode ser direta, indireta ou mista. Na direta, o Estado cria empresas estatais com o fim precípua de atuar como agentes no domínio econômico, podendo ser públicas

---

<sup>7</sup> BRASIL. Constituição (1988). *Presidência da República*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 10 fev. 2016.

ou sociedades de economia mista, estando sujeitas ao regime jurídico de direito privado, posto que atua em setor destinado a particulares (SILVA, 1996, p. 121).

Esse tipo também pode ser exteriorizado pela criação de agências reguladoras e fiscalizadoras das atividades econômicas.

A intervenção mista caracteriza-se pela ação Estatal, tanto na elaboração de normas para regulação de determinado setor, como na criação de empresas estatais.

Luis S. Cabral de Moncada (1988, p. 120) ensina que o Estado pode intervir de forma direta e indireta. Na primeira, o próprio Estado assume o papel de agente produtivo, passando a desenvolver atividades que seriam da esfera privada, enquanto na segunda, limita-se a condicionar a atividade econômica privada, sem assumir-se como sujeito ativo.

Eros Grau, antes mesmo de enfrentar as modalidades de intervenção, discorre sobre o próprio uso desse vocábulo. Segundo o autor, intervenção refere-se à atuação estatal no campo da atividade econômica em sentido estrito; enquanto atuação estatal conota a ação do Estado no campo da atividade econômica em sentido amplo.

Esse segundo termo, portanto, considera a totalidade da ação estatal, inclusive quando abrange a esfera pública. Já o primeiro, intervenção, seria mais adequado para se referir às ações na esfera privada, daí se denominar intervenção no domínio econômico (GRAU, 2012, p. 89).

Isto posto, o autor defende que a intervenção, assim entendida a atuação estatal no campo da atividade econômica em sentido estrito, poderia ser classificada em três modalidades: a intervenção por absorção ou participação, a intervenção por direção e a intervenção por indução (GRAU, 2012, pp. 142-143).

Na intervenção por absorção, o Estado desenvolve uma ação, como um agente econômico. Se a absorção for total, trata-se de regime de monopólio, caso seja apenas parcial, a intervenção será por participação, vez que não afasta outras empresas da atividade em questão.

Se a atuação seja por direção, o Estado estabelecerá mecanismos de pressão sobre a economia objetivando a adoção de comportamentos compulsórios pelos sujeitos da atividade econômica.

Finalmente, no caso de indução, ele manipulará os instrumentos de intervenção de acordo com as leis que regem o funcionamento dos mercados.

Fábio Nusdeo segue os ensinamentos de Eros Grau, e não discute se a presença do Estado se faz necessária, mas *onde* deve estar presente e *quanto* deverá intervir nesse processo (NUSDEO, 2014, 114).

Um dos pontos de convergência dos estudiosos sobre o tema é a categorização de duas grandes vertentes, dependendo se a ação do Estado no ambiente econômico é imediata ou não, ou seja, no primeiro caso seria uma intervenção estatal direta, e no segundo, indireta.<sup>8</sup>

Na atuação de forma direta, o Estado assume a forma de empresa pública que desenvolve suas atividades junto aos agentes econômicos, participando efetivamente do cotidiano empresarial, seja pela concorrência ou pelo monopólio.

O regime concorrencial, especificamente na área financeira, mostra-se muito eficaz, pois a presença da empresa pública como agente participante no

---

<sup>8</sup> Há autores, como Bernard Chenot (*Organisation Économique de l'État, 1965, p. 54 apud FONSECA, João Bosco Leopoldino da. Direito Econômico. 5.ed. revista e atualizada. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2005, p. 282.*) e Alberto Venâncio Filho (*A Intervenção do Estado no Domínio econômico: O Direito Público Econômico no Brasil. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, Editora Renovar, 1968, p. 69*), que denominam de Direito Regulamentar Econômico o conjunto de normas que regem e estimulam atividades econômicas no setor privado, enquanto o Direito Institucional Econômico seria aquele no qual o Estado atua diretamente na atividade econômica. Considerando que, também aqui se está tratando da atuação direta e indireta do estado, neste trabalho serão adotados os subtipos mencionados no texto, pois se consideram tais denominações adequadas à diferenciação das modalidades de intervenção ora analisadas.

mercado é capaz de criar situações que direcionem fortemente o comportamento de seus pares privados.

Em situações especiais, a modalidade direta também pode implicar na assunção pelo Estado da administração de empresas. Um exemplo é o o Regime de Atuação Especial Temporária - RAET, descrito no Decreto-Lei nº 2.321, e da Intervenção em instituições financeiras, prevista na Lei nº 6.024.

O RAET é um regime com prazo limitado de atuação direta que tem por escopo corrigir deficiências operacionais que possam comprometer a continuidade da instituição financeira. Nesses casos, o Banco Central substitui os dirigentes da instituição, indicando para sua gestão um conselho de diretores ou uma pessoa jurídica especializada, sem interrupção dos negócios (PATRÍCIO, 1981, p. 403).

Já na intervenção indireta, o Estado adota políticas econômicas que objetivam estimular ou desestimular certos comportamentos, certas iniciativas dos particulares, sempre em prol do interesse coletivo.

Sobre a relevância dessa intervenção, Eros Grau ensina:

(...) estruturadas a partir da necessidade de implementarem-se correções ao regime liberal, normas jurídicas da mais variada ordem e natureza são lançadas sobre a comunidade, ora para dar legalidade à atuação do Estado como agente econômico, ora para dar conformações específicas à atividade econômica (GRAU, 1975, p. 17).

Para materializar essas políticas econômicas e direcionar o comportamento dos agentes de mercado, o Estado vale-se de diversos instrumentos. Na intervenção indireta, o dirigismo estatal é exteriorizado através de controles indiretos, que se distinguem entre si em virtude da natureza de seu foco de ação.

Especificamente para alcançar o objetivo deste estudo, serão estudada intervenção estatal financeira.

#### 1.4.1 A INTERVENÇÃO ESTATAL FINANCEIRA

O Estado Democrático de Direito pode, então, intervir na Economia brasileira de maneira tanto direta quanto indireta, sendo que tal intervenção no domínio econômico legitima-se por meio do Direito. --

O maior instrumento de legitimidade da intervenção estatal, conforme verificado, é a própria Constituição Federal, uma vez que esta explicitamente prevê a intervenção ao longo de seu texto. Todavia, convém verificar o que diz Celso Ribeiro Bastos sobre o assunto:

Convém notar que a vida econômica tem suas leis próprias. Por isso é muito frequente as normas constitucionais sobre o assunto não terem a mesma eficácia que possuem em outras áreas do Direito. Por exemplo, dizer que a ordem econômica está voltada para o desenvolvimento não significa que a economia, vá, necessariamente, crescer. Este fenômeno depende de ingredientes metajurídicos: disponibilidade de capitais, tecnologia abundante, espírito de trabalho e poupança, etc (2000, p. 8).

Verifica-se, portanto, que o texto constitucional e a própria legislação federal não podem, por si só, abarcar questões mais específicas a fim de impor limites jurídicos ao poder econômico no campo da prática.

Ademais, cabe ao Banco Central do Brasil tomar as decisões quanto à utilização dos instrumentos monetários, conforme determina a Lei nº 4.595/64, que dispõe, dentre outras matérias, sobre a política, as instituições monetárias, bancárias e creditícias, além de criar o Conselho Monetário Nacional, especialmente no Capítulo III.

Os mecanismos utilizados pelo Banco Central do Brasil mais usuais são o controle do mercado de reservas bancárias, da taxa de redesconto, das alíquotas dos recolhimentos compulsórios exigidos das instituições financeiras, tendo como base os depósitos do sistema bancário, bem como de políticas bastante específicas, de acordo com o objetivo que se pretende alcançar (BARBOSA, 2012).

Para que haja a intervenção estatal no que diz respeito a questões financeiras, o nível de técnica e especificidade sobre a temática requer que existam entidades próprias capazes de verificar a necessidade de prevalência do interesse público, conforme exposto anteriormente, e adaptá-la à necessidade do mercado financeiro.

#### **1.4.2 O aparelhamento estatal para uma intervenção estatal financeira**

Bagnoli ensina que "o crescimento desenfreado do sistema econômico em relação ao sistema ecológico desequilibra a relação eficiente e compromete o meio ambiente e o bem-estar social". E segue asseverando que o século XXI

[...] exige uma urgente reflexão acerca do poder econômico e meio ambiente. Dentre inúmeras considerações, pode-se pensar nos problemas ambientais como uma situação de externalidade negativa diante das falhas de mercado decorrente da ausência de correspondência entre escassez e produtividade (2005, p. 154).

Percebe-se, portanto, uma tendência, inclusive doutrinária, em se se atrelar não somente as questões econômicas à necessidade de um ambiente regulatório de intervenção estatal, mas também a necessidade de que este ambiente regulatório abranja as questões sociais e ambientais.

É sob esta óptica que se estrutura uma primeira resolução socioambiental. Uma resolução editada pelo Conselho Monetário Nacional, publicada pelo Banco Central do Brasil e que conversa com os demais reguladores do mercado financeiro e de capitais.

## **2 A PRIMEIRA RESOLUÇÃO DO CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL SOBRE SUSTENTABILIDADE**

Em 13 de junho de 2012, a Diretoria Colegiada do BACEN publicou o Edital 41/2012, fruto de audiência pública, conforme procedimento interno da casa.

Por meio do edital, colocou-se em audiência pública duas minutas de resoluções que dispunham sobre a Política de Responsabilidade Socioambiental (PRSA) por parte das instituições financeiras – tanto bancos quanto demais instituições autorizadas a funcionar pelo BACEN.

O edital afirmava que a responsabilidade socioambiental das organizações é tema disseminado nos últimos anos no Brasil e no mundo, e, portanto, trata-se de

uma nova preocupação exteriorizada pela sociedade civil e pelos agentes econômicos que postulam alcançar um desenvolvimento sustentável.

Em 25 de abril de 2014, foi publicada a primeira resolução do CMN que cuida do tema. As diversas propostas de resolução referentes ao Edital 41 foram condensadas em apenas uma, após forte diálogo com as instituições financeiras por meio da FEBRABAN.

A Resolução 4.327, de 25 de abril de 2014, dispõe sobre as diretrizes que devem ser observadas no estabelecimento e na implementação da política de responsabilidade socioambiental pelas instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo BACEN. Ela tem como fulcro os seguintes dispositivos legais: art. 4º, VI e VIII, e art. 9º da Lei 4.595, de 31 de dezembro de 1964; art. 2º, VI, e art. 9º da Lei 4.728, de 14 de julho de 1965; art. 20, § 1º, da Lei 4.864, de 29 de novembro de 1965; art. 7º da Lei 6.099, de 12 de setembro de 1974; art. 1º, II, da Lei 10.194, de 14 de fevereiro de 2001; art. 1º, § 1º, e art. 12, V, da Lei Complementar 130, de 17 de abril de 2009; e art. 6º do Decreto-Lei 759, de 12 de agosto de 1969.

O primeiro capítulo da resolução estabelece o objeto desta e seu âmbito de aplicação, nos seguintes termos:

#### CAPÍTULO I

##### DO OBJETO E DO ÂMBITO DE APLICAÇÃO

Art. 1º Esta Resolução dispõe sobre as diretrizes que, considerados os princípios de relevância e proporcionalidade, devem ser observadas no estabelecimento e na implementação da Política de Responsabilidade Socioambiental (PRSA) pelas instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil.

Parágrafo único. Para fins do estabelecimento e da implementação da PRSA, as instituições referidas no *caput* devem observar os seguintes princípios:

- I - relevância: o grau de exposição ao risco socioambiental das atividades e das operações da instituição; e
- II - proporcionalidade: a compatibilidade da PRSA com a natureza da instituição e com a complexidade de suas atividades e de seus serviços e produtos financeiros.

Neste primeiro parágrafo da resolução, dispõe-se sobre as diretrizes que, considerados os princípios de relevância e proporcionalidade, norteiam a implementação da PRSA pelas instituições financeiras e autorizadas a funcionar pelo BACEN.

Sobre o *princípio da proporcionalidade*, cumpre destacar sua importância, uma vez que estabelece que a imputação da responsabilidade socioambiental deve levar em consideração a situação fática: a capacidade financeira da instituição, a sua natureza, bem como a complexidade de suas atividades e de seus serviços e produtos financeiros.

O *princípio da relevância*, por sua vez, diz respeito ao grau de exposição do risco socioambiental das atividades e das operações nas quais a instituição está envolvida.

Ainda no que se refere ao art. 1º, é importante destacar a utilização dos termos na expressão do *caput*: “instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil”.

Quando se fala em instituição autorizada a funcionar pelo BACEN não se está falando somente em instituição devidamente regulada pelo banco, uma vez que este autoriza também o funcionamento de instituições financeiras que ele não regula.

Como exemplo, temos o caso das sociedades corretoras de valores mobiliários, que possuem seu funcionamento autorizado pelo BACEN, nos termos da Lei 4.728/65, art. 3º, II, e, no entanto, estão sujeitas à CVM, a quem compete tomar as decisões regulatórias concernentes ao mercado de valores mobiliários, ambiente no qual as sociedades corretoras estão inseridas, nos termos do art. 18, I, alínea e da referida lei.

Tal disposição faz presumir que há uma vasta gama de instituições financeiras que, por interpretação extensiva, possam estar submetidas às obrigações do texto da Resolução 4.327/14.

Adiante, em seu art. 2º, a Resolução 4.327/2014 estabelece sobre quais diretrizes deve ser pautada a PRSA das instituições financeiras:

## CAPÍTULO II

### DA POLÍTICA DE RESPONSABILIDADE SOCIOAMBIENTAL

Art. 2º A PRSA deve conter princípios e diretrizes que norteiem as ações de natureza socioambiental nos negócios e na relação com as partes interessadas.

§ 1º Para fins do disposto no *caput*, são partes interessadas os clientes e usuários dos produtos e serviços oferecidos pela instituição, a comunidade interna à sua organização e as demais pessoas que, conforme avaliação da instituição, sejam impactadas por suas atividades.

§ 2º A PRSA deve estabelecer diretrizes sobre as ações estratégicas relacionadas à sua governança, inclusive para fins do gerenciamento do risco socioambiental.

§ 3º As instituições mencionadas no art. 1º devem estimular a participação de partes interessadas no processo de elaboração da política a ser estabelecida.

§ 4º Admite-se a instituição de uma PRSA por:

I - conglomerado financeiro; e

II - sistema cooperativo de crédito, inclusive a cooperativa central de crédito, e, quando houver, a sua confederação e banco cooperativo.

§ 5º A PRSA deve ser objeto de avaliação a cada cinco anos por parte da diretoria e, quando houver, do conselho de administração.

Em linhas gerais, percebe-se que a referida PRSA não pressupõe um documento que vincula atos da instituição financeira, mas fornece diretrizes que permeiam práticas de sustentabilidade.

Dentre as determinadas ações que devem ser tomadas pela instituição financeira em questão, percebe-se a importância de mapear-se o risco socioambiental da instituição.

Nesse sentido, importante saber que uma instituição financeira faz análise das mais diversas espécies de risco – risco de crédito, risco legal, risco reputacional. Todavia, a análise do risco socioambiental é algo muito complexo que

envolve tanto a análise de riscos legais e reputacionais, quanto a análise dos possíveis impactos sociais e ambientais que aquela determinada postura possa ensejar.

Percebe-se, portanto, que a criação de um departamento socioambiental dentro de uma instituição financeira requererá profissionais com experiências diversas, em setores diversos – jurídico, ambiental, social e financeiro – a fim de que tal análise seja, de fato, efetiva.

Ainda quanto à PRSA, a resolução em estudo preceitua que:

Art. 9º As instituições mencionadas no art. 1º devem estabelecer plano de ação visando à implementação da PRSA.

Parágrafo único. O plano mencionado no *caput* deve definir as ações requeridas para a adequação da estrutura organizacional e operacional da instituição, se necessário, bem como as rotinas e os procedimentos a serem executados em conformidade com as diretrizes da política, segundo cronograma especificado pela instituição.

Significa dizer que a implementação da PRSA necessita de um plano de ação, o que pressupõe a reestruturação organizacional da instituição, o que, por sua vez, pressupõe mudança de rotinas e novas contratações de funcionários, dentre outras modificações.

Verifica-se também que a PRSA e seu plano de ação devem passar por aprovação da diretoria e do conselho de administração da instituição, conforme determina o art. 10:

Art. 10. A PRSA e o respectivo plano de ação mencionado no art. 9º devem ser aprovados pela diretoria e, quando houver, pelo conselho de administração, assegurando a adequada integração com as demais políticas da instituição, tais como a de crédito, a de gestão de recursos humanos e a de gestão de risco.

Ou seja, deve-se envolver os órgãos deliberativos mais altos da instituição financeira no tema em questão.

E, por fim, no que se refere à PRSA e o envolvimento da diretoria das instituições sobre este assunto, fica estabelecido que:

Art. 12. As instituições mencionadas no art. 1º devem:  
I - designar diretor responsável pelo cumprimento da PRSA;  
II - formalizar a PRSA e assegurar sua divulgação interna e externa; e  
III - manter documentação relativa à PRSA à disposição do Banco Central do Brasil.

Convém destacar a importância do art. 12, pois ao designar-se um diretor responsável pela política responsabiliza-se efetivamente alguém no que se refere às questões socioambientais que envolvem a instituição financeira, lembrando que a própria elaboração da PRSA está sujeita à intervenção do BACEN, nos termos do art. 13: “Art. 13. O Banco Central do Brasil poderá determinar a adoção de controles e procedimentos relativos à PRSA, estabelecendo prazo para sua implementação”.

Ainda regulando o tema, e não no âmbito da PRSA, a resolução fala sobre governança no seguinte sentido:

### CAPÍTULO III

**DA GOVERNANÇA**

Art. 3º As instituições mencionadas no art. 1º devem manter estrutura de governança compatível com o seu porte, a natureza do seu negócio, a complexidade de serviços e produtos oferecidos, bem como com as atividades, processos e sistemas adotados, para assegurar o cumprimento das diretrizes e dos objetivos da PRSA.

§ 1º A estrutura de governança mencionada no *caput* deve prover condições para o exercício das seguintes atividades:

I - implementar as ações no âmbito da PRSA;

II - monitorar o cumprimento das ações estabelecidas na PRSA;

III - avaliar a efetividade das ações implementadas;

IV - verificar a adequação do gerenciamento do risco socioambiental estabelecido na PRSA; e

V - identificar eventuais deficiências na implementação das ações.

§ 2º É facultada a constituição de comitê de responsabilidade socioambiental, de natureza consultiva, vinculado ao conselho de administração ou, quando não houver, à diretoria executiva, com a atribuição de monitorar e avaliar a PRSA, podendo propor aprimoramentos.

§ 3º Na hipótese de constituição do comitê a que se refere o § 2º, a instituição deve divulgar sua composição, inclusive no caso de ser integrado por parte interessada externa à instituição.

Percebe-se que as questões concernentes à governança corporativa da instituição financeira deverão explicitamente abrigar as questões socioambientais.

Quanto à questão da governança, entende-se inovadora a possibilidade da criação de um comitê de sustentabilidade para deliberar sobre o assunto.

Vale ressaltar também a preocupação de imputar-se responsabilidade socioambiental que seja compatível com o tamanho e capacidade financeira dos agentes envolvidos, o que enseja preocupação com critérios de razoabilidade e proporcionalidade.

Por fim, ainda na temática de governança, interessante mencionar que o texto da resolução pressupõe não somente ações que demonstrem preocupação com questões socioambientais, mas também o monitoramento destas a fim de que se avalie seu grau de eficácia;

Conforme já anunciado pelo art. 1º, fala-se em gerenciamento do risco socioambiental e sobre isso a resolução prossegue no seguinte sentido:

**CAPÍTULO IV****DO GERENCIAMENTO DO RISCO SOCIOAMBIENTAL**

Art. 4º Para fins desta Resolução, define-se risco socioambiental como a possibilidade de ocorrência de perdas das instituições mencionadas no art. 1º decorrentes de danos socioambientais.

Art. 5º O risco socioambiental deve ser identificado pelas instituições mencionadas no art. 1º como um componente das diversas modalidades de risco a que estão expostas.

Art. 6º O gerenciamento do risco socioambiental das instituições mencionadas no art. 1º deve considerar:

I - sistemas, rotinas e procedimentos que possibilitem identificar, classificar, avaliar, monitorar, mitigar e controlar o risco socioambiental presente nas atividades e nas operações da instituição;

II - registro de dados referentes às perdas efetivas em função de danos socioambientais, pelo período mínimo de cinco anos, incluindo valores, tipo, localização e setor econômico objeto da operação;

III - avaliação prévia dos potenciais impactos socioambientais negativos de novas modalidades de produtos e serviços, inclusive em relação ao risco de reputação; e

IV - procedimentos para adequação do gerenciamento do risco socioambiental às mudanças legais, regulamentares e de mercado.

Art. 7º As ações relacionadas ao gerenciamento do risco socioambiental devem estar subordinadas a uma unidade de gerenciamento de risco da instituição.

Parágrafo único. Independente da exigência prevista no *caput*, procedimentos para identificação, classificação, avaliação, monitoramento, mitigação e controle do risco socioambiental podem ser também adotados em outras estruturas de gerenciamento de risco da instituição.

Art. 8º As instituições mencionadas no art. 1º devem estabelecer critérios e mecanismos específicos de avaliação de risco quando da realização de operações relacionadas a atividades econômicas com maior potencial de causar danos socioambientais.

Sendo assim, verifica-se que a resolução confere bastante enfoque à questão do gerenciamento do risco socioambiental, chamando atenção para os seguintes aspectos: a definição do que seja risco socioambiental (art. 4º) – no caso, risco de possíveis perdas por parte das instituições financeiras –, bem como a possibilidade de ser igualmente tratado como qualquer outra modalidade de risco dentro de uma instituição financeira (art. 5º); e a possibilidade de elaboração de mecanismos capazes de gerenciar efetivamente esse risco (art. 6º).

Quanto aos itens acima, não se acredita que houve uma contribuição significativa porque tais disposições já são de conhecimento daqueles que procuram gerir os riscos dentro de uma instituição financeira. No mesmo sentido versa o art. 8º.

No art. 7º, todavia, percebe-se uma inovação importante no tocante ao gerenciamento do risco, uma vez que fica estabelecida a necessidade de uma entidade única de gerenciamento de risco socioambiental dentro da instituição financeira.

Em linhas gerais, conforme palestra ministrada por Paulo Bessa em 9 de abril de 2015, a gestão do risco ambiental ocorre sobre quatro grandes perspectivas, conforme organograma do quadro 3:

Quanto às ações preventivas:

Art. 11. As instituições mencionadas no art. 1º devem aprovar a PRSA e o respectivo plano de ação, na forma prevista no art. 10, e iniciar a execução das ações correspondentes ao plano de ação segundo o cronograma a seguir:

I - até 28 de fevereiro de 2015, por parte das instituições obrigadas a implementar o Processo Interno de Avaliação da Adequação de Capital (Icaap), conforme regulamentação em vigor; e II - até 31 de julho de 2015, pelas demais instituições.

Percebe-se, então, que as instituições financeiras tem prazos bastante rigorosos a seguir a fim de que se estabeleça uma política de responsabilidade socioambiental efetiva.

Entende-se que a Resolução 4.327/14 funciona como uma diretriz para que atitudes comecem a ser tomadas na esfera da responsabilidade socioambiental. Cabe às instituições financeiras interpretar as obrigações estabelecidas e adaptar à sua realidade.

### 3.3.1 Traçando os próximos passos de uma regulação socioambiental eficiente

A Resolução 4.327/14 foi um passo importante para o início da implantação da cultura da sustentabilidade para com o mercado. Todavia, outros passos precisam ser dados no que diz respeito à implantação da referida cultura.

Tal resolução é um marco, uma vez que estabelece a concretização da passagem de um ambiente autorregulatório para um ambiente regulatório, dotado de interesse público, como já registrado neste trabalho,.

Sendo assim, acredita-se – justamente pautando-se no princípio constitucional do interesse público – que a discussão sobre a responsabilidade socioambiental das instituições financeiras deva, talvez, trazer os mais diversos grupos para o debate.

Dessa forma, convida-se a todos, do economista liberal ao estadista ambientalista, a um diálogo sobre qual o papel das instituições financeiras para que se promova o desenvolvimento sustentável de forma viável e eficaz.

O lugar desse diálogo seria o ambiente regulatório, no qual os representantes das mais variadas ideias tivessem voz: organizações não governamentais que defendam questões sociais e/ou ambientais; órgãos públicos; órgãos patronais que defendam a posição das instituições financeiras; as próprias instituições financeiras.

Entende-se também que o diálogo não deve ocorrer apenas no âmbito nacional, sendo necessária uma conversação com o mundo: com a Organização das Nações Unidas, e com os reguladores internacionais que já possuem normas socioambientais que imputem responsabilidade às instituições financeiras.

O ambiente de diálogo não seria somente para repensar normatizações ao sistema financeiro, mas uma maneira viável de articular-se fiscalizações, julgamento de processos administrativos envolvendo a matéria e autuações que sejam efetivas.

É importante também pensar em formas de aculturar toda a sociedade sobre a imputação do dever da promoção do desenvolvimento sustentável por parte das instituições financeiras. O Poder Judiciário, inclusive, precisa passar por um processo de assimilação do conteúdo em questão.

No âmbito do mercado, não somente o BACEN deve manifestar-se sobre o assunto. A CVM, responsável pela regulação do universo do mercado de capitais, também deve posicionar-se, procurando encontrar maneiras viáveis de imputar responsabilização socioambiental a seus regulados para que eles possam promover o desenvolvimento sustentável.

Os operadores do Direito, por sua vez, precisam estar atentos a essa realidade porque será por meio do Direito que tais políticas serão efetivadas. Sendo assim, todos os pontos de vista em debate devem ser considerados, e o levantamento das questões há que ser adaptado à realidade na qual o Brasil está inserido.

No mais, deve-se mapear as realidades envolvidas, a começar pela compreensão, por parte do Judiciário, das próprias instituições financeiras, que precisam ser entendidas também pelos órgãos brasileiros não somente como meras financiadoras, uma vez que a promoção do desenvolvimento dá-se por mecanismos mais complexos, que nem sempre podem ser classificados como financiamento – o que, por sua vez, não necessariamente excluirá a imputação da responsabilidade socioambiental das referidas instituições.

Há que se mapear também os interesses dos mais diferentes grupos sociais que existem no País, trazendo-os para a discussão, para a realidade daqueles que trabalham no mercado financeiro, a fim de que se tome conhecimento de uma realidade da qual talvez não se compartilhe.

Os mapeamentos do meio ambiente também devem ser fortemente observados. Deve-se atentar à degradação ambiental a fim de evitá-la.

## **CONCLUSÃO**

Levando-se em consideração, portanto, a importância do Estado intervir na Economia – o que está previsto na constituição brasileira, inclusive –, percebe-se que o mesmo deve ser feito quando se fala de políticas de sustentabilidade adotadas pelas instituições financeiras.

Entende-se também que a intervenção estatal no domínio econômico acontece por razões de interesse público por meio do Direito: desde a Constituição Federal até atos normativos específicos editados por reguladores de mercado, a chamada regulação financeira.

A regulação financeira, por sua vez, até o início de 2014 não versava sobre a responsabilidade socioambiental das instituições financeiras. Verifica-se, portanto, forte avanço neste aspecto, uma vez que fora publicada a primeira resolução socioambiental do Conselho Monetário Nacional.

Sendo assim, nota-se que o mercado e o Estado acompanham a linha de raciocínio de que é necessária uma diretriz central, pautada no interesse público, para que se defina o que é responsabilidade socioambiental e como o mercado financeiro pode ser capaz de promover o desenvolvimento sustentável.

Entende-se, todavia, que somente uma resolução não é capaz de imputar a cultura da sustentabilidade para o mercado, sendo que com a resolução editada pelo Conselho Monetário Nacional faz-se necessária uma sub-regulamentação por parte dos reguladores de mercado, tanto no que se refere às concessões de créditos quanto aos investimentos propriamente ditos. Banco Central do Brasil e Comissão de Valores Mobiliários precisariam manifestar-se sobre o tema, o que deveria ser feito ainda pelos reguladores menores pertencentes ao sistema financeiro nacional.

Cumprido ressaltar que a referida manifestação deve dar-se não somente por meio da edição de atos normativos pontuais, mas também por meio do exercício das funções regulatórias de fiscalização, autuação e julgamento – funções

que, por sua vez, devem passar a considerar a sustentabilidade dentro do setor financeiro.

Constata-se, portanto, uma grande evolução no âmbito financeiro quando se fala em sustentabilidade aplicada ao mercado. Uma evolução que ultrapassa a visão de que a instituição financeira deve promover a sustentabilidade apenas por ser empresa, e a reconhece como verdadeiro veículo de promoção de desenvolvimento sustentável.

A progressão de uma matriz autorregulatória para uma matriz regulatória, dotada de interesse público, é positiva. Há, todavia, um grande caminho pela frente. Esse caminho deve ser pautado no diálogo contínuo entre as mais diversas partes interessadas no assunto, uma vez que necessidades e conceitos precisam ser alinhados para ser efetivamente debatidos.

No universo do mercado financeiro, é interessante compreender melhor sua dinâmica, bem como sua contribuição para o sistema em que encontra-se inserido. Tal compreensão pode favorecer o melhor mapeamento do mercado financeiro e, inclusive, imputar-lhe responsabilidades mais eficazes para o bom funcionamento da democracia brasileira.

No campo social, deve-se urgentemente trazer à discussão e ao conhecimento daqueles que não presenciam a exclusão social o quão difícil é o universo dos excluídos. Exclusão que se dá das mais diversas formas: por questões financeiras, regionais, étnicas, por credo, por gênero.

Na esfera ambiental, ramo também bastante específico, deve-se contar com as mais variadas opiniões de todos os grupos: dos mais extremistas aos mais liberais.

O ambiente regulatório, reunido com os mais diversos representantes daqueles que defendem esses ideais, inclusive com as entidades patronais das próprias instituições financeiras, é o mais adequado para que seja desenvolvida uma política de responsabilidade socioambiental possível para impulsionar o desenvolvimento sustentável daqui para frente.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BAGNOLI, Vicente. *Direito e Poder Econômico*. São Paulo: Atlas, 2005.

BARBOSA, Fernando de Holanda. *Política Monetária: Instrumentos, Objetivos e Experiência Brasileira*. Disponível em: <<http://www.fgv.br/professor/fholanda/Arquivo/Polimone.pdf>>. Acesso em: 23 nov. 2012.

BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Comentários à Constituição do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988*. V. VII. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

BERCOVICI, Gilberto. *Constituição Econômica e Desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

BRASIL. Constituição (1988). *Presidência da República*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 10 fev. 2015.

- CLARCK, Giovani. *O Município em face do Direito Econômico*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001
- COASE, Ronald. *O problema do custo social*. Trad. Francisco Kummel; Renato Caovilla. *The Latin American and Caribbean Journal of Legal Studies*, v.3, n.1, art. 9, 2008.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 30. ed., revista e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2003.
- FONSECA, João Bosco Leopoldo da. *Direito Econômico*. 5.ed. rev. e atualizada, Rio de Janeiro: Forense, 2005.
- GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988: interpretação e crítica*. 15.ed. revista e atualizada. São Paulo: Malheiros, 2012.
- \_\_\_\_\_. *O Direito: sua formação e os fatos econômicos*. São Paulo: RT, v. 473, mar. 1975
- KEYNES, John Maynard. *The end of laissez-faire, 1926*, acessado em *Panarchy – a gateway to selected documents and web sites*, no site <http://www.panarchy.org/keynes/laissezfaire.1926.html>, último acesso em 26/09/2015, às 21:00 horas
- MARTINS, Ives Gandra da Silva. A Economia e a Constituição Federal. In: *Revista de Direito Bancário e do Mercado de Capitais*, nº 65, Revista dos Tribunais, 2013.
- MOTTA, Ronaldo Seroa. *Economia Ambiental*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.
- NUSDEO, Fábio. *Curso de Economia – Introdução ao Direito Econômico*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.
- PATRÍCIO, J. Simões. *Curso de Direito Econômico*. 2.ed. Lisboa: Associação Acadêmica da Faculdade de Direito de Lisboa, 1981
- POSNER, Richard. *Problemas de Filosofia do Direito*. São Paulo: Martins Fontes, 2007,
- SALAMA, Bruno M. Direito e Economia. In: RODRIGUEZ, José R. *Fragmentos Para um Dicionário Crítico de Direito e Desenvolvimento*. São Paulo: Editora Saraiva, 2011.
- SILVA, Américo Luís Martins. *A Ordem Constitucional Econômica*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1996
- SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 24. ed., revista e atualizada. São Paulo: Malheiros, 2005.
- SMITH, Adam. *A riqueza das nações*. São Paulo: Nova Cultural, 1985.
- SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Primeiras linhas de Direito Econômico*. 6. ed. São Paulo: LTr, 2005.
- STRECK, Lenio Luiz. *Hermenêutica jurídica e (em) crise: uma exploração hermenêutica da construção do Direito*. 5. ed., revista e atualizada. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

SCHWAB, Stewart. *Collective Bargain and Coase Theorem*. HeinONline – 72 Cornell L. Rev. 245, 1986 – 1987.

SZTAJN, Rachel. *Law and Economics*. In: *Direito & Economia – Análise Econômica do Direito e das Organizações*. ZYLBESZTAJN, Décio; SZTAJN, Rachel (Org.). 4.reimpressão. Rio de Janeiro: Elsevier.

TAVARES, André Ramos. *Direito Constitucional Econômico*. 3. ed. São Paulo: Método, 2012.