



Environmental, Social and Governance (ESG) no setor público: a Lei Anticorrupção como prática de governança

Luiz Renato Arietti Nais¹

Bacharel em Relações Internacionais, em Comunicação; Pós-graduado em Economia; Mestrando em Gestão Pública
Gerente de Relações Institucionais e Governamentais
renatonais@hotmail.com

Marcelo Sasso Gonzalez²

Bacharel em Direito; Mestre em Gestão e Políticas Públicas; Advogado; Consultor; Gestor Público
marcelo@coutoesasso.adv.br

Pedro Berto³

Bacharel em Administração Pública; Mestrando em Gestão Pública; Investidor de Impacto
pedroberto345@gmail.com

RESUMO

Não é muito incomum encontrar eventos e publicações do setor privado falando sobre a importância do Environmental, Social and Governance (ESG) e como diversas políticas de inclusão e governança estão sendo adotadas internamente pelas empresas. No entanto, ainda que não utilize propriamente o termo ESG, o setor público não está ausente na discussão. O processo de transformação e aperfeiçoamento do Estado acabou por incentivar a adoção de

¹ Gerente de Relações Institucionais e Governamentais; Mestrando em Gestão Pública (FGV-Eaes); Pós-graduado em Economia (FIPE); Bacharel em Relações Internacionais (PUC-SP); Bacharel em Comunicação (USC). renatonais@hotmail.com

² Advogado sócio do escritório Couto & Sasso Advocacia; Consultor; Gestor Público; Mestre em Gestão e Políticas Públicas (FGV-SP); Especialista em Direito Empresarial (ESA-OAB); Especialista em Direito Contratual (ESA-OAB); Especialista em Direito Processual Civil (PUC-MG); Especialista em Filosofia e Teoria do Direito (PUC-MG); Especialista em Direito Público (PUC-RS); Bacharel em Direito (UNIFIEO). marcelo@coutoesasso.adv.br

³ Investidor de impacto; Mestrando em Gestão Pública (FGV-Eaes); Bacharel em Administração Pública (FGV-Eaes); pedroberto345@gmail.com

valores e práticas de ESG, inclusive, quando o termo em si ainda não era muito utilizado. Ao longo deste artigo, será possível visitar os conceitos de Estado e modelos de gestão, bem como de que forma a governança, a transparência e outros valores foram incorporados à administração pública brasileira por meio das reformas e outros acontecimentos. Por fim, esta pesquisa também aborda o papel central do Estado na regulação e consolidação de práticas responsáveis por parte dos agentes privados.

PALAVRAS-CHAVE: Environmental; Social; Governance; ESG; Setor Público; Reformas do Estado; Governança Pública; Lei Anticorrupção.

ABSTRACT

It is not uncommon to find private sector events and publications talking about the importance of Environmental, Social and Governance (ESG) and how various inclusion and governance policies are being adopted internally by private companies. However, even though it does not properly use the term ESG, the public sector is not absent from this discussion. The process of transformation and improvement of the State ended up encouraging the adoption of ESG values and practices, even when the term itself was not yet widely used. Throughout this article, it will be possible to visit the concepts of the State and management models, as well as how governance, transparency and other values were incorporated into the Brazilian public administration through reforms and other events. Finally, this research also addresses the central role of the State in the regulation and consolidation of responsible practices by private agents.

KEYWORDS: Environmental; Social; Governance; ESG; Public sector; State reforms; Public governance; Anti-Corruption Law.



INTRODUÇÃO

O Estado moderno tem função fundamental como agente coletivo: a busca da prevalência do interesse público sobre os interesses privados; por meio da administração pública, objetiva cumprir essa atuação com os mecanismos institucionais e constitucionais estabelecidos. Em resposta, surgiram diversos modelos de gestão estatal que procuravam aperfeiçoar a eficiência, a



eficácia e a efetividade na aplicação dos recursos públicos e no atendimento ao cidadão, buscando evitar a busca do autointeresse do mandatário de cargo político (Buchanan; Tullock, 1962).

Os modelos de gestão estatal são de suma importância para a instrumentalização de um Estado efetivo e, associados ao uso de mecanismos institucionais, são ferramentas essenciais para maior eficácia dos produtos e serviços oferecidos pelo governo. Juntos, os modelos de gestão e o fortalecimento institucional (North, 1990) apresentam um caminho para a atuação efetiva do Estado na busca do bem comum, principalmente sob a ótica ESG.

O conceito de Environmental, Social and Governance, correspondente à sigla ESG, vem ganhando espaço no debate público nos últimos anos, em especial no setor privado, buscando alinhar boas práticas ambientais, sociais e de governança. Quando trazemos esses conceitos para o setor público, percebemos que muitos desses objetivos já estão presentes no ordenamento constitucional-legal, como forma de garantir a prevalência do interesse público nos processos de tomada de decisão e na agenda de políticas públicas em vigência.

Porém, a situação de degradação das instituições brasileiras (Mendes, 2020) inviabilizam a conquista desses objetivos instrumentalizados na Constituição Federal e na legislação. Dessa forma, as instituições importam em grande medida para o desenvolvimento nacional (Acemoglu; Robinson, 2012). Em linhas gerais, nas sociedades desiguais em que inexistem instituições inclusivas, mas se fazem presentes as extrativistas, os sistemas constitucional-legal, político e regulatório não serão suficientes para o alcance de medidas efetivas pelo Estado, que acaba sendo cooptado por determinados grupos em benefício próprio.

Em diversos países, as evidências apontam que os altos níveis de corrupção estão diretamente ligados ao baixo crescimento nacional e, em consequência, baixos níveis de renda per capita. No entanto, a corrupção não é a única responsável por esse arrefecimento da atividade financeira: a confusão institucional realizada pela burocracia também é responsável por essa degradação econômica. Desta forma, um ambiente institucional que não coíbe a corrupção de forma efetiva inviabiliza investimentos e pode neutralizar os benefícios dos mercados, inclusive em países com grandes quantidades de recursos naturais e até com alta qualidade no capital humano (Sowell, 2018).

Nesse compasso, o presente trabalho pretende verificar como as práticas de ESG podem se associar às ferramentas modernas de gestão estatal de modo a produzir um ambiente institucional inclusivo e plural, sendo a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013 (Lei Anticorrupção), e o Decreto nº 11.129, de 11 de Julho de 2022, exemplos dessa tentativa de institucionalização da governança estatal. Para isso, foi utilizada a metodologia de revisão literária nacional e estrangeira, principalmente em livros, estudos e artigos científicos, além de documentos elaborados por órgãos da administração pública, apresentando assim as dimensões da atividade estatal e as práticas de ESG.

1. ESTADO E MODELOS DE GESTÃO

O conceito de Estado tem sido construído e modificado ao longo da história a partir do encontro de civilizações, religiões, estruturas sociais, conflitos armados, dentre outros fenômenos. Com o advento dos Estados-nação, o desenvolvimento mercantil, marítimo e terrestre e a ascensão da nova classe burguesa foram fatores fundamentais para o início de um processo que mudaria o curso da história: a Revolução Industrial. A partir desse momento na história do mundo, é possível observar uma mudança no paradigma de riqueza e poder, como a substituição da terra pelo dinheiro, fator preponderante para o surgimento do sistema do capitalismo organizado. É nesse contexto que ocorre o surgimento do Estado moderno (Huberman, 1986).

Diversas teorias buscam explicar o surgimento do Estado moderno. Uma das principais caracteriza-o como uma ordem jurídica estabelecida em um sistema constitucional-legal, de organização soberana e poder coercitivo, definidor de normas para a sociedade. Dessa forma, esse poder encontra sustentação na própria sociedade regulada que o legitima, apresentando uma separação entre a sociedade e o Estado, entre o patrimônio público e privado. Assim, podemos definir o Estado como uma ordem jurídica coordenadora e reguladora da sociedade. Outra definição de Estado moderno é referenciada pelo papel que desempenha junto à sociedade, sendo o agente com maior abrangência e legitimidade na busca pela prevalência do interesse público (Bresser-Pereira, 2017).

O sistema constitucional-legal e a busca pelo interesse público necessitam de ferramentas que concretizem suas ações. Tal tarefa é de responsabilidade da administração pública e seus modelos de gestão estatal, como os modelos burocrático, gerencial e de governança, que, dentre diversas características, buscam direcionar a atuação do Estado para maior efetividade e eficácia, com o objetivo de solucionar os desafios e entregar melhorias para a vida em sociedade. A evolução das iniciativas para a consolidação de um Estado mais eficiente e a mudança de visão na relação entre servidor público e usuário (contribuinte) serviram de inspiração para mudanças profundas na administração pública a partir da década de 1990 e até hoje segue inspirando novos modelos (Thijs; Hammerschmid; Palaric, 2018).

O questionamento sobre o modelo de entrega dos serviços de responsabilidade da administração pública, que nasce na década de 1980, apresentava um governo que pudesse rever seu contingente de pessoal a fim de diminuir as dívidas públicas e a forte pressão dos custos previdenciários sobre os recursos públicos, direcionando a aplicação destes em melhorias para a população. Nesse contexto, há um viés fiscal fundamental para a realidade de reajuste econômico que se buscava.

A nível global, as transformações do mundo contemporâneo, a crise do desenvolvimentismo, o esgotamento do modelo econômico com ênfase na incapacidade fiscal e a deficiência

do modelo administrativo na época contribuíram para uma necessidade de o Estado assumir um papel “inteligente-mediador-indutor”. Isto é, “promover a criação de valor público, a geração de capital social, o engajamento cívico, a coordenação de atores públicos e privados, a inclusão social e o compartilhamento de responsabilidades” (Matias-Pereira, p. 3, 2010).

Dessa forma, as forças de mudança produzem um novo movimento que, ao duvidar da capacidade do governo de ser o único agente no trato dos problemas da sociedade, indica caminhos como observar outros segmentos como o empresarial e suas metodologias. Temos, então, o surgimento do *New Public Management* (NPM) que utiliza o modelo do mundo dos negócios e do “mercado” como via alternativa para ser utilizado no desenvolvimento e execução das diversas atividades da administração pública e, também, indicadores para medir o êxito do governo na implementação de sua agenda de políticas públicas.

Vale ressaltar que um dos propósitos do NPM era promover a redução da máquina pública, aumento da eficiência e a criação de mecanismos para a responsabilização de atores políticos. Além disso, seus princípios estão baseados nos seguintes pontos: dar poder de escolha ao usuário; foco no cidadão; foco nos resultados; monitoramento de desempenho; maior flexibilidade organizacional; maior autonomia para o gestor (*accountability*); novas formas de controle (*benchmarks*, auditoria, avaliação de desempenho); e parcerias para prestação dos serviços.

Essa nova visão, uma vez aplicada, busca reformular o modelo de gestão do setor público em um sistema de responsabilização centrado em regras emprestadas do universo privado. Essencialmente, busca tornar os serviços ofertados pela máquina pública mais alinhados às necessidades e expectativas dos cidadãos. No intuito de alcançar esse novo patamar de atendimento, a administração pública passa a aplicar técnicas de gestão empresarial com foco na satisfação do usuário - tratado como cidadão-cliente - e medição de desempenho.

Além dos tópicos mencionados, essa visão se estende às questões das finanças públicas, recursos humanos e macroestrutura de governo. O processo iniciado é crucial para induzir a percepção de que o governo não é simplesmente um agente prestador de serviços aos cidadãos, mesmo que com maior eficiência e eficácia pela adoção de novas práticas gerenciais, mas também é o responsável por considerar os valores da comunidade e criar respostas integradas, mesmo num ambiente plural com diversas forças democráticas verificado atualmente (Dahl, 1997).

Diante disso, nas práticas de governança no setor público, diversos interesses políticos são evidenciados. Em muitas ocasiões, a adoção de medidas de governança é comprometida por agendas político-partidárias que priorizam resultados imediatos ou ganhos eleitorais em detrimento da institucionalização de práticas que favoreçam a transparência, a participação social e a eficiência administrativa. A instabilidade política e a rotatividade nos cargos de liderança interferem diretamente na continuidade de projetos de governança, resultando em políticas públicas inconsistentes e mal executadas (Teixeira; Gomes, 2019).

Além das influências políticas, os entraves burocráticos também desempenham um papel significativo na limitação da efetividade da governança pública. A estrutura administrativa do Estado, muitas vezes marcada por processos lentos, excesso de formalismos e baixa integração entre setores, dificulta a implementação de práticas inovadoras e eficientes. A burocracia estatal brasileira ainda opera sob uma lógica tradicional, que resiste à modernização institucional necessária para a consolidação de uma governança orientada por resultados e accountability (Sasso; Nascimento, 2024).

Ademais, a ausência de capacitação técnica adequada no serviço público também contribui para a fragilidade das iniciativas de governança. Sem um trabalho especializado, torna-se difícil implementar metodologias complexas de gestão, avaliação e controle. A governança pública exige competências que vão além da gestão administrativa tradicional, envolvendo articulação interinstitucional, uso de dados para decisões estratégicas e diálogo com a sociedade civil — aspectos ainda pouco desenvolvidos em muitos órgãos públicos (Teixeira; Gomes, 2019).

No Brasil, o tema de uma administração pública gerencial teve início no Governo Fernando Henrique Cardoso a partir de 1995, com a instituição do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), e com a apresentação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado de 1995 (Brasil, 1995), pois, com o retrocesso burocrático instituído pela Constituição Federal de 1988⁴, o Estado já não tinha mais as condições para responder às demandas da sociedade.

O Plano Diretor da Reforma do Estado objetivava, a curto prazo, viabilizar um ajuste fiscal, com foco especial nos estados e municípios, visto que o quadro de pessoal apresentava um tamanho expressivo e realizava forte pressão fiscal sobre os gastos correntes. Já na visão de médio prazo, buscava um grande enfoque no atendimento ao cidadão e uma maior eficiência e modernização da administração pública, a fim de fortalecer o núcleo estratégico do Estado e descentralizar outras atividades com a implantação de agências executivas e também através de organizações sociais, as quais celebrariam contratos de gestão com a administração pública. Ainda, o programa apresentava foco na governança do Estado e certa limitação estatal (Bresser-Pereira, 1998).

No Brasil, o tema governança desponta em meio à reforma de Estado. Os principais conceitos estão atrelados à governança corporativa e surgem por parte de organismos multilaterais e instituições privadas, que estabeleceram critérios para uma “boa governança” e contribuíram para uma melhor compreensão das práticas mais eficazes no setor público.

⁴ A Constituição Federal de 1988, por ser analítica, detalha minuciosamente os direitos, deveres e a organização do Estado, estabelecendo uma ampla gama de normas e procedimentos administrativos. Esse caráter extensivo e detalhista resultou em um aumento da burocracia, com exigências legais mais rígidas e processos mais complexos, o que, em alguns casos, dificultou a eficiência da gestão pública e a execução de políticas governamentais.

O Banco Mundial, por exemplo, define governança como “a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos econômicos e sociais do país, com vistas ao desenvolvimento” (World Bank, 1992, p. 1, *apud* Matias-Pereira, 2010). A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) estabeleceu seis dimensões para a “efetiva governança” que incluem assegurar uma estrutura jurídica e regulatória para as empresas estatais, estabelecer ações que definem o papel do Estado como proprietário, políticas de equidade para acionistas, boa relação com os *stakeholders*, além de transparência e definição de responsabilidade dos Conselhos.

O *International Federation of Accountants* (IFAC) define três princípios fundamentais para a governança no setor público: transparência, integridade e responsabilidade de prestar contas (*accountability*). O IFAC também apresenta sugestões de padrões de comportamento, estrutura e processos a serem implementados, bem como mecanismos de controle e relatórios externos, de modo a evidenciar melhores práticas para a efetiva governança (Matias-Pereira, 2010). Nas últimas décadas, surgiu uma espécie de roteiro para se implementar a governança no setor público conforme nos aponta De Benedicto (p. 291, 2013):

Para se atingir uma efetiva governança nas entidades públicas, são necessários seis passos fundamentais, de acordo com Barret (2002) e Marques (2007). Três destes elementos - liderança, integridade e compromisso - remetem-nos para as qualidades pessoais de todos na organização. Os outros três elementos - responsabilidade, integração e transparência - são principalmente o produto das estratégias, sistemas, políticas e processos estabelecidos.

Atualmente, existe um novo e emergente paradigma de governança, conhecido como “*New Public Governance*”, ou Nova Governança Pública, que tem como fonte de inspiração as teorias de governança, governança de rede e inovação colaborativa. Uma das principais ideias é mobilizar recursos de modo otimizado, aumentar a colaboração e estimular a inovação. Certamente, este é um dos caminhos que vemos muitos governos adotando seus princípios e transformando em paradigma para governar, organizar e liderar na produção de valor público. A base do conceito está na coprodução. O modelo adota a participação de novos atores e permite soluções customizadas e mais aderentes às realidades regionais, sociais e econômicas. Nesse âmbito, podemos enumerar 3 linhas de contribuição conjunta: cogovernança; cogestão; e coprodução. O desenho admite a participação ativa de novos atores na solução, criação e implantação dos serviços que atendam os atuais problemas da sociedade (Osborne, 2010).

2. ENVIRONMENTAL, SOCIAL AND GOVERNANCE (ESG)

O conceito de *Environmental, Social and Governance* (ESG) ou a sigla em português ASG (Ambiental, Social e Governança) vem inserindo nos últimos anos uma nova perspectiva

de atuação para o setor privado, na medida em que as atividades das empresas buscam ponderar os três elementos em suas estratégias de negócios, levando em consideração os impactos no bem-estar coletivo e buscando mitigar eventuais danos colaterais de suas atividades para a sociedade e gerações futuras. O aspecto ambiental é o de maior destaque entre os três, principalmente em razão da visibilidade do tema na atualidade e das alterações climáticas. Porém, os aspectos sociais e de governança ganharam muito espaço na sociedade contemporânea, dando destaque principalmente a questões relacionadas à diversidade e equidade.

A esfera ambiental está diretamente relacionada com os impactos da atividade produtiva, em particular do setor privado, e de acordo com a atividade e os tipos de externalidades geradas, sua atuação será diversa na esfera ambiental. Uma empresa geradora de poluição ou resíduos, por exemplo, buscará reduzir esse impacto através de ferramentas de mercado para compensação ou de tecnologia. Ainda exemplificando, no caso de uma atividade de menor impacto ambiental, a organização poderá instituir práticas de uso eficiente de recursos.

O campo social abrange principalmente as relações dos empregados com a empresa, dos clientes com a empresa e, em uma perspectiva mais ampla, da relação entre a empresa e a sociedade, com uma forte visão na inclusão e diversidade. Projetos de bem-estar funcional, programas de seleção pautados na diversidade, estratégias de bom relacionamento com os clientes e atividades sociais de impacto na comunidade são exemplos de práticas nesse campo. Ainda, são objeto desse aspecto questões de direitos humanos e proteção de dados pessoais.

Já no que tange à agenda de governança, como explicitado anteriormente, trata-se de questões da governança corporativa, que buscam a melhor atuação empresarial resguardando os interesses dos *stakeholders*, bem como a instituição de mecanismos de controle, prevenção de práticas ilegais, mitigação de fraudes e melhores práticas contábeis e empresariais. Ainda, seguindo o aspecto social, possui uma forte visão de inclusão e diversidade, incorporando na constituição dos conselhos de administração e na gestão das empresas quadros mais diversos e inclusivos. De acordo com De Benedicto (p. 288, 2013):

Atualmente já existe um consenso de que não apenas as organizações privadas devem adotar as práticas de governança, mas também os governos e instituições públicas. Ao tratar desse tema, Marques (2007) afirma que os critérios de governança são valores e padrões éticos que devem permear toda uma sociedade civil, envolvendo as companhias e seus *stakeholders*, mas também os legisladores, agentes de administração pública, membros do Judiciário, dentre outros. A cobrança de tais valores deve igualmente ser feita por todos os agentes da sociedade civil.

O conceito apresentado de ESG e todas suas esferas possui uma forte relação com outro conceito: capitalismo das partes interessadas (*stakeholder capitalism*). Anteriormente o conceito de *stakeholders* era relacionado apenas com os acionistas e investidores e o retorno com o capital investido. Atualmente, o conceito de *stakeholder capitalism* traz uma abordagem mais ampla,

sobre quem seriam os interessados nas atividades da empresa, englobando os empregados, fornecedores, clientes, concorrentes, sociedade, meio ambiente etc. Isto é, além dos direitos de investidores e particulares, são também contemplados os direitos difusos e coletivos.

3. ESG NO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO

As perspectivas apresentadas do ESG se encontram alinhadas com a razão de ser do Estado-nação, que, conforme exposto anteriormente, é entendido como uma ordem jurídica constitucional-legal coordenadora e reguladora das atividades em sociedade, bem como o principal agente na busca da prevalência do interesse público sobre os interesses individuais. Desta forma, podemos extrair de diversos diplomas legais e da ordem constitucional os direitos difusos e coletivos que tratam dos temas do ESG. Em síntese, abordaremos algumas disposições legais e constitucionais com a finalidade de exemplificar a abrangência regulatória sobre os temas, sem adentrar criticamente em um primeiro momento.

As questões ambientais são tratadas em diversos dispositivos infraconstitucionais, entre todos os entes federativos. Nesse contexto, destaca-se a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, que regulamenta o Código Florestal e estabelece normas de controle e proteção ambiental, uso de recursos florestais, regimentos das Áreas de Preservação Permanente (APPs) e das Áreas de Reserva Legal (ARL), bem como instrumentos econômicos e financeiros com a finalidade de fomento à preservação ambiental. Ainda, podemos observar na ordem constitucional alguns exemplos como o inciso VI do artigo 170, o qual dispõe que a ordem econômica deve observar a defesa do meio ambiente e o impacto ambiental na produção de bens e serviços, e o artigo 225, que declara o meio ambiente como um direito, cabendo a todos o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Em relação ao atendimento do campo social, o arcabouço jurídico é vasto e possui muitas previsões, com efetivo destaque para a Lei nº 8.742/1993 que dispõe sobre a organização da assistência social, conhecida como a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). Ainda, a Constituição Federal de 1988 também dispõe de inúmeras previsões com vistas ao social e direitos do cidadão como os artigos 5º, 6º e 193:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes. (...)

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (...)

Art. 193. A ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais.

Com relação à governança, facilmente encontramos exemplos de leis nos diversos pilares da “boa governança”, como integridade, *accountability* e transparência. Podemos citar a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011 e Decreto nº 7.724/2012), Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000 e LC nº 156/2016), a Política de Dados Abertos (Decreto nº 8.777/2016) e outras tantas que dão mais transparência e permitem o controle e acesso às informações, sobretudo no âmbito da contabilidade pública.

Vale ressaltar também que o governo, há muito tempo, possui estruturas complexas de fiscalização e controle com Tribunais de Contas (órgãos externos) e controladorias (controle interno), além das próprias câmaras legislativas que, dentre as suas diversas atribuições, possuem o papel de fiscalizar os governos executivos e acionar os Tribunais de Contas quando necessário.

Ainda, existe um conjunto de ações sobre combate à corrupção, *accountability* e os mais diversos controles estatais com a finalidade de prevenção de excessos e ilegalidades. Com esse fim, destaca-se a Lei nº 8.429/1992, que aborda a temática de atos de improbidade administrativa praticados por agente público, suas sanções e tipicidade. Por sua vez, a Constituição Federal aborda o tema de controle e probidade nos princípios constitucionais da administração pública constantes do artigo 37 e a relação entre direitos políticos e improbidade administrativa no § 4º do mesmo artigo:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

4º - Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

As mudanças de atitude em torno do ESG, a mensuração de resultados através de indicadores e sua aplicação no setor privado causam grande impacto no setor público. Conforme observado acima, o Brasil possui uma base constitucional-legal sólida em diversos pressupostos basilares do ESG, enquanto sua implementação pelo setor privado põe luz sobre o tema e proporciona um maior debate sobre o papel do Estado e sua efetividade no atendimento das necessidades da sociedade. É importante dar destaque para a Lei nº 12.846/2013, que dispõe sobre a responsabilização de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, sendo instrumento fundamental para a governança, nas relações entre agentes públicos e privados.

4. A LEI ANTICORRUPÇÃO E O DECRETO Nº 11.129, DE 11 DE JULHO DE 2022

O fenômeno da corrupção é um mal que afeta a todos: governos, cidadãos e empresas sofrem seus efeitos todos os dias. A corrupção traz prejuízos para a alocação de recursos das políticas públicas, impactando a eficácia dessas, além de produzir distorções e artificialidade econômicas que afetam o ambiente de negócios, a equidade e a livre concorrência (Sowell, 2018).

O combate a essas práticas requer um esforço sustentado de todos os agentes, incluindo as empresas, que desempenham um papel extremamente importante nesse domínio. A Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, conhecida como Lei Anticorrupção, estabelece no Brasil a responsabilidade administrativa e civil objetiva das pessoas jurídicas em seu benefício ou pela prática de atos lesivos contra nacionais ou interesses estrangeiros da administração pública.

Já o Decreto nº 11.129, de 11 de julho de 2022, tem como objetivo regulamentar a Lei nº 12.846/2013, apresentando diretrizes que podem auxiliar as empresas a construir ou aperfeiçoar políticas e instrumentos destinados à prevenção, detecção e remediação de atos lesivos à administração pública. O Decreto define o Programa de Integridade em seu artigo 56, vejamos:

Art. 56. Para fins do disposto neste Decreto, programa de integridade consiste, no âmbito de uma pessoa jurídica, no conjunto de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e na aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta, políticas e diretrizes, com objetivo de:

- prevenir, detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a administração pública, nacional ou estrangeira; e
- fomentar e manter uma cultura de integridade no ambiente organizacional;

Parágrafo único. O programa de integridade deve ser estruturado, aplicado e atualizado de acordo com as características e os riscos atuais das atividades de cada pessoa jurídica, a qual, por sua vez, deve garantir o constante aprimoramento e a adaptação do referido programa, visando garantir sua efetividade.

Conforme o decreto, o programa de integridade parece focar as medidas anticorrupção adotadas pelas empresas, em especial as medidas previstas na Lei nº 12.846/2013, que visam prevenir, detectar e corrigir atos lesivos que coloquem em risco as administrações públicas nacionais e estrangeiras. Assim, as empresas devem adotar programas de *compliance* e implementar medidas para cumprir as legislações, devendo estar atentas à necessidade de adaptação e atualização, refletindo as mudanças no ordenamento jurídico (Brasil, 2022).

Ainda conforme o Decreto nº 11.129/2022, em seu artigo 57, o programa de integridade será avaliado quanto à sua existência e aplicação, de acordo com os seguintes parâmetros:

- I - comprometimento da alta direção da pessoa jurídica, incluídos os conselhos, evidenciado pelo apoio visível e inequívoco ao programa, bem como pela destinação de recursos adequados;
- II - padrões de conduta, código de ética, políticas e procedimentos de integridade, aplicáveis a todos os empregados e administradores, independentemente do cargo ou da função exercida;
- III - padrões de conduta, código de ética e políticas de integridade estendidas, quando necessário, a terceiros, tais como fornecedores, prestadores de serviço, agentes intermediários e associados;
- IV - treinamentos e ações de comunicação periódicos sobre o programa de integridade;
- V - gestão adequada de riscos, incluindo sua análise e reavaliação periódica, para a realização de adaptações necessárias ao programa de integridade e a alocação eficiente de recursos;
- VI - registros contábeis que reflitam de forma completa e precisa as transações da pessoa jurídica;
- VII - controles internos que assegurem a pronta elaboração e a confiabilidade de relatórios e demonstrações financeiras da pessoa jurídica;
- VIII - procedimentos específicos para prevenir fraudes e ilícitos no âmbito de processos licitatórios, na execução de contratos administrativos ou em qualquer interação com o setor público, ainda que intermediada por terceiros, como pagamento de tributos, sujeição a fiscalizações ou obtenção de autorizações, licenças, permissões e certidões;
- IX - independência, estrutura e autoridade da instância interna responsável pela aplicação do programa de integridade e pela fiscalização de seu cumprimento;
- X - canais de denúncia de irregularidades, abertos e amplamente divulgados a funcionários e terceiros, e mecanismos destinados ao tratamento das denúncias e à proteção de denunciante de boa-fé;
- XI - medidas disciplinares em caso de violação do programa de integridade;
- XII - procedimentos que assegurem a pronta interrupção de irregularidades ou infrações detectadas e a tempestiva remediação dos danos gerados;
- XIII - diligências apropriadas, baseadas em risco (...);
- XIV - verificação, durante os processos de fusões, aquisições e reestruturações societárias, do cometimento de irregularidades ou ilícitos ou da existência de vulnerabilidades nas pessoas jurídicas envolvidas; e
- XV - monitoramento contínuo do programa de integridade visando ao seu aperfeiçoamento na prevenção, na detecção e no combate à ocorrência dos atos lesivos previstos no art. 5º da Lei nº 12.846, de 2013.

O tema é de suma importância em aspecto global, sendo analisado por organismos internacionais. Um estudo do Banco Mundial (2001) identificou que muitos países se debruçaram nas formas diversas de atuação governamental e, em consequência, no papel do Estado, cristalizado pelos modelos modernos de gestão estatal. Em razão desses movimentos, é de vital entendimento que as práticas institucionais político-administrativas necessitam de alteração e melhorias, objetivando maior responsabilidade e equilíbrio entre a liberdade de gestão, a *accountability* e os interesses da sociedade. Em linhas gerais, a legislação e sua regulamentação denotam uma grande preocupação com a governança, combate à corrupção, prestação de contas e controle dos mais diversos para prevenir excessos e ilegalidades. Os aspectos relacionados à governança buscam a melhor relação entre público e privado dentro das “regras do jogo” (North, 1990).

A busca por processos de melhoria na administração pública e nos particulares que se relacionam com ela em diversos tipos de atividades demonstra uma preocupação com a governança, melhores práticas de gestão e ética alinhadas ao corpo legal-institucional (Brasil, 2022). A Lei Anticorrupção alcançará seu objetivo quando, além das punições previstas nela, as condutas dos agentes envolvidos forem alteradas. O objetivo a ser perseguido é o de introjetar princípios e condutas éticas, formando uma agenda compartilhada entre o setor público e o setor privado, em muito alinhado com práticas de ESG que devem ser adotadas, nesse caso especificamente o aspecto de governança. A governança pública é fundamental para a efetividade da atuação

estatal, conforme observamos nos modelos de gestão, coibindo atitudes nocivas para a ética, moralidade pública e desenvolvimento econômico.

CONCLUSÃO

Ao percorrermos neste artigo, brevemente, os caminhos que têm conduzido a formação do Estado ao longo dos anos e os modelos pelos quais os serviços públicos são ofertados à sociedade, conforme conhecidos e experimentados atualmente, vemos um processo de transformação e aperfeiçoamento nos sistemas de gestão e entrega de produtos e serviços pela administração pública ao longo das últimas quatro décadas. Nas décadas de 1980 e 1990, o modelo gerencial ganhou espaço ao propor uma revisão da relação Estado e sociedade, objetivando oferecer um melhor custo-benefício para os contribuintes. A partir desses direcionamentos e transformações da administração pública, seguiram-se desenhos de gestão e governança que, inspirados nas melhores práticas do setor empresarial, permitiram a modernização de produtos e serviços oferecidos pelo Estado com vistas a oferecer melhor qualidade para o cidadão.

No entanto, ao discutir a relevância dos modernos conceitos de *Environmental, Social and Governance* (ESG), vimos que, nestes quesitos o setor público nacional, em seu ambiente institucional e regulatório, já apresentava, há razoável tempo, os indícios de preocupação e premissas que hoje são fortemente defendidas nas discussões sobre uma atuação mais responsável por parte dos agentes do mercado privado, principalmente no que diz respeito à governança. Com base nessa constatação, é possível observar uma predisposição do setor público para a adoção dessas práticas mais efetivas, sendo esse também um forte aliado na definição e consolidação das regulações responsáveis por reforçar a adoção de melhores práticas ambientais, sociais e de governança. Durante o nosso estudo, foi possível observar muitas críticas negativas ao processo de implementação de práticas de governança pelo setor público, que teria sido dificultado principalmente por questões de interesses políticos e outros percalços burocráticos. Não obstante, preferimos nos atentar apenas ao conceito principal e às práticas existentes, a fim de elucidar como conceitos de ESG já estão sendo praticados pelo setor público.

Por fim, podemos constatar as consequências positivas da utilização de modernos sistemas de gestão no setor público, que permitem, inclusive, a aplicação dos principais conceitos apresentados pelos defensores do ESG, como transparência, inclusão e controle nos mais diversos setores. Tais práticas já existentes no ordenamento jurídico necessitam ser ampliadas e, principalmente, aplicadas. Trata-se de um longo caminho a percorrer, da norma até a transformação em realidade. No entanto, observamos que a adoção de práticas de ESG podem favorecer o fortalecimento institucional e promover instituições inclusivas que levem ao desenvolvimento social e econômico. Cabe-nos incentivar um permanente processo de modernização

da atividade estatal, como a Lei nº 12.846/2013 e o Decreto nº 11.129/2022, que, buscando medidas assertivas destinadas a coibir atos lesivos à administração pública e novos comportamento dos agentes, resultarão em uma atividade estatal mais eficiente, eficaz e efetiva.

REFERÊNCIAS

ACEMOGLU, D.; ROBINSON, J. **Por que as nações fracassam**, Nova York, Elsevier Campus, 2012.

BANCO MUNDIAL. **Governance in the Public Sector: A Governing Body Perspective International. International Federation of Accountants**. 2001. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/en_us/biblioteca-digital/governance-in-the-public-sector-a-governing-body-perspective.htm. Acesso em: 09 fev. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 11.129, de 11 de julho de 2022**. Brasília, 2022. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Decreto/D11129.htm#art70 Acesso em: 23 ago. 2022.

BRASIL. **Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013**. Brasília, 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm Acesso em: 23 ago. 2022.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil**. Revista do Serviço Público, 49(1) 1998 (versão revista): 5-42.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Estado, estado-nação e formas sociais de intermediação**. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, (100), 2017, 155-185.

BUCHANAN, James; TULLOCK, Gordon. **The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy**. Ann Arbor, The University of Michigan Press, 1962.

DAHL, R. A. (1997). **Poliarquia: participação e oposição**. São Paulo: Edusp.

DE BENEDICTO, Samuel Carvalho et al. **Governança corporativa: uma análise da aplicabilidade dos seus conceitos na administração pública**. Organizações Rurais & Agroindustriais, v. 15, n. 2, p. 286-300, 2013.

HUBERMAN, Leo. **História da riqueza do homem**. 21. ed. revista. Rio de Janeiro: LTC, 1986.

MATIAS-PEREIRA, José. **A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro**. Administração Pública e Gestão Social, v. 2, n. 1, p. 109-134, 2010.

MENDES, M. J. **Baixo crescimento: um problema crônico do Brasil**. 2020. Disponível em: <https://www.insper.edu.br/wp-content/uploads/2020/01/Baixo-crescimento-um-problema-cr%C3%B4nico-do-Brasil-Marcos-Mendes.pdf> Acesso em: 09 Fev. 2023

NORTH, Douglass. **Institutions, Institutional Change and Economic performance**, Cambridge University Press, Cambridge, 1990.

OSBORNE, Stephen P. Introduction The (New) Public Governance: a suitable case for treatment?. In: **The new public governance?**. Routledge, 2010. p. 17-32.

SASSO, Marcelo; NASCIMENTO, Jose. **Quais as Responsabilidades das Instituições no Tamanho do Custo Brasil?: Uma Análise Deste GAP Perante as Teorias Institucionalistas**. Caderno Virtual, v. 1, n. 60, 2024.

SOWEL, Thomas. **Economia Básica: um guia de economia voltado ao senso comum**. Rio de Janeiro. Alta Books Editora. 2018.

TEIXEIRA, Alex Fabiane; GOMES, Ricardo Corrêa. **Governança pública: uma revisão conceitual**. 2019.

THIJS, N.; HAMMERSCHMID, G.; PALARIC, E. **A comparative overview of public administration characteristics and performance in EU28**. European Commission. (2018). Disponível em: <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=19940&langId=en>. Acessado em 05/03/2023.