

Paula Bagrichevsky de Souza

**Política de Responsabilidade
Socioambiental das Instituições
Financeiras: Aplicabilidade ao BNDES**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Programa de Pós-
Graduação em Direito da PUC-Rio
como requisito parcial para obtenção
do título de Especialista em Direito
de Empresas.

Rio de Janeiro
Dezembro de 2013



PONTÍFICA UNIVERSIDADE CATÓLICA
DO RIO DE JANEIRO



DEPARTAMENTO DE DIREITO

Pós-Graduação *Lato Sensu*
em Direito de Empresas

**Política de Responsabilidade Socioambiental das
Instituições Financeiras: Aplicabilidade ao BNDES**

Paula Bagrichevsky de Souza

CCE
COORDENAÇÃO
CENTRAL DE
EXTENSÃO



Paula Bagrichevsky de Souza

Política de Responsabilidade Socioambiental das Instituições Financeiras: Aplicabilidade ao BNDES

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Direito da PUC-Rio como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Direito de Empresas.

Rio de Janeiro
Dezembro de 2013



Ao meu marido Dalton, companheiro de todas as horas, pelo amor e apoio para a realização deste trabalho.

Aos meus pais, Sonia e Paulo, e à Célia, pelos exemplos de amor, perseverança e dedicação.

Aos meus filhos, Gabriela e Leonardo, por me permitirem conhecer o amor incondicional, me motivando a buscar um mundo melhor para a geração deles e as futuras.

AGRADECIMENTOS

Aos meus companheiros de trabalho, Álvaro, Ezequiel e Viviane, agradeço o apoio para a realização do presente trabalho.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	5
1 REGULAÇÃO DO BANCO CENTRAL DO BRASIL: AS MINUTAS DE ATOS NORMATIVOS QUE DISPÕEM SOBRE A RESPONSABILIDADE SOCIOAMBIENTAL DAS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS.....	7
2 A ATUAL POLÍTICA DE RESPONSABILIDADE SOCIAL E AMBIENTAL DO BNDES EM COMPARAÇÃO COM AQUELA PRECONIZADA PELO BCB.....	11
3 RESPONSABILIDADE CIVIL AMBIENTAL DAS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS.....	15
4 LIMITES DE ATUAÇÃO DO BNDES E ANÁLISE DE EVENTUAL RESPONSABILIZAÇÃO EM DECORRÊNCIA DA NORMATIZAÇÃO DO BCB.....	24
CONCLUSÃO.....	27
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	28
ANEXO A - Minutas de atos normativos que dispõem sobre a responsabilidade socioambiental das instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar por aquela instituição, bem como acerca da emissão de Relatório sobre o tema.....	31
ANEXO B - Política de Responsabilidade Social e Ambiental do BNDES.....	38

INTRODUÇÃO

A partir do Edital de Audiência Pública 41/2012, de 13 de junho de 2012¹, por meio do qual o Banco Central do Brasil (BCB) - autarquia federal incumbida da fiscalização das instituições financeiras² - divulgou ao público duas minutas de atos normativos que dispõem sobre a responsabilidade socioambiental (PRSA) das instituições financeiras e demais instituições por ele autorizadas a funcionar e sobre a elaboração e divulgação de Relatório de Responsabilidade Socioambiental referente a essa PRSA, o presente trabalho objetiva demonstrar que a normatização sob enfoque deve ser aplicada com razoabilidade, observados os aspectos sociais e ambientais nela contidos, mas também outras questões relevantes relacionadas às entidades reguladas, entre as quais, a necessidade de realização de suas atribuições institucionais, bem como os respectivos limites de atuação, que lhe garantem sustentabilidade.

É sabido que o avanço regulatório preconizado pelo BCB tem base em pesquisas e debates sobre o tema por ele realizados ao longo de anos, além de refletir uma forte demanda social pela ampla atuação das entidades integrantes do setor bancário na seara socioambiental.

No entanto, a aplicação da nova legislação demandará a harmonização, por meio da técnica da ponderação, dos princípios do desenvolvimento sustentável e da defesa do meio ambiente, ambos contidos na Constituição da República de 1988 (CR/88). Um deles envolve a garantia de investimentos sustentáveis destinados ao desenvolvimento econômico do País e o outro, a defesa do meio ambiente, de forma a assegurar a sua preservação para as presentes e futuras gerações. De certa forma, este princípio está contido naquele, porque o desenvolvimento com sustentabilidade importa em respeito ao meio ambiente. Portanto, não haverá prejuízo a qualquer deles, mas sim, como dito, uma compatibilização entre eles.

Diante do cenário apresentado, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), empresa pública federal que desempenha um

¹ Disponível em <<https://www3.bcb.gov.br/audpub/edital/ExibeEdital.jsp?edt=54>>. Acesso em 20 nov. 2013.

² A Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, que dispõe sobre a Política e as Instituições Monetárias, Bancárias e Creditícias, cria o Conselho Monetário Nacional e dá outras providências, em seu artigo 10, inciso IX, estabelece essa competência.

relevante papel no País, e que, por ser uma instituição financeira pública federal, sujeita-se à regulação do BCB, foi escolhido como parâmetro para se realizar a aludida demonstração, por meio do exame de suas atribuições, estabelecidas no respectivo Estatuto Social, bem como pela comparação de sua atual Política de Responsabilidade Socioambiental com as minutas de atos normativos sob enfoque.

A abordagem da visão doutrinária e jurisprudencial sobre a responsabilidade civil ambiental das instituições financeiras e os eventuais reflexos advindos das novas normas do BCB nessa seara, virá complementar esse cenário.

Por fim, serão apresentadas as conclusões obtidas com o trabalho desenvolvido, que buscam ensejar uma reflexão acerca do que se pretende com a normatização enfocada e o que se afigura razoável exigir das instituições financeiras no contexto socioambiental.

1 REGULAÇÃO DO BANCO CENTRAL DO BRASIL: AS MINUTAS DE ATOS NORMATIVOS QUE DISPÕEM SOBRE A RESPONSABILIDADE SOCIOAMBIENTAL DAS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS

No Edital de Audiência Pública 41/2012, o BCB decidiu disponibilizar ao público, para avaliação e coleta de contribuições dos interessados, duas minutas de Resolução. Como dito anteriormente, a primeira versa sobre a implementação de PRSA pelas instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar por aquela entidade e, a segunda, trata da elaboração e divulgação de Relatório de Responsabilidade Socioambiental por parte das instituições constituídas sob a forma de companhia aberta ou obrigadas a constituir comitê de auditoria de acordo com as normas sobre o tema.

A minuta de ato normativo relacionada à PRSA considera essa Política como um importante instrumento de gestão das instituições às quais se destina, exigindo delas, como consequência, que mantenham uma estrutura de governança adequada para esse fim, inclusive mediante designação de um diretor responsável pela observância dos mandamentos contidos na citada norma. Além disso, preconiza que as mencionadas entidades sempre realizem a avaliação do risco socioambiental envolvido em suas operações.

A publicidade da PRSA também é uma exigência clara na minuta de Resolução ora comentada, por meio da qual se pretende ampliar a participação e fiscalização das partes interessadas (expressão na qual se incluem os integrantes da comunidade interna das instituições, como acionistas, empregados, prestadores de serviços, e comunidade externa, como clientes, agentes públicos, sociedade civil, entre outros) na gestão das instituições financeiras, observada, por óbvio, a razoabilidade.

Quanto à outra minuta de Resolução, obriga as instituições financeiras que menciona à elaboração e divulgação anual de Relatório de Responsabilidade Socioambiental relacionado ao cumprimento de sua PRSA, ao qual também devem dar publicidade.

É oportuno destacar, mais uma vez, que a demanda do BCB pela ampla atuação das instituições financeiras na seara socioambiental decorre de um desejo da sociedade, como justificado em um trecho do citado edital, abaixo transcrito:

“A responsabilidade socioambiental das organizações é tema disseminado nos últimos anos no Brasil e no mundo, constituindo uma preocupação exteriorizada pela sociedade civil e pelos agentes econômicos que postulam alcançar um desenvolvimento sustentável, aquele que é economicamente viável, ambientalmente sustentável e socialmente justo.”

A proposta de regulação já foi comentada por doutrinadores de destaque no cenário nacional, entre eles, Rômulo Sampaio³, que sustenta que o tópico sob enfoque representa:

“O reconhecimento do papel da instituição financeira pela sua importância como centralizadora do mercado e a sensibilidade para a tendência mundial de se buscar no financiador um aliado para promoção de políticas de internalização da externalidade negativa ambiental...”

A afirmação de Sampaio enseja uma observação de suma importância sob a ótica da instituição financeira: deve ela ser considerada aliada nos limites de sua competência, observadas, portanto, suas atribuições institucionais, e a necessidade de realização de sua atividade fim, não sendo razoável que se busque a sua responsabilização fora desses limites.

O mencionado edital contém outras informações que auxiliam no entendimento dos motivos que levaram o BCB a formular os atos normativos ora examinados.

Aquela autarquia identificou que as instituições por ele reguladas se encontram em diferentes estágios no tocante à adoção de critérios socioambientais em suas políticas operacionais, razão pela qual pretende estabelecer um padrão mínimo de gestão, como destacado no referido documento:

“O estabelecimento de uma política por parte de instituições é um passo para a construção de um padrão mínimo de gestão que considera, de forma integrada, as dimensões econômica, social e ambiental nos negócios e na relação ética e transparente da instituição com suas partes interessadas, tendo em vista maior eficiência sistêmica, o aprimoramento de aspectos concorrenciais e a necessária integração de políticas públicas na direção do desenvolvimento sustentável.”

Na ótica do BCB, a PRSA deve prever diretrizes e objetivos relacionados a diversos aspectos, os quais elenca no mencionado edital:

- “I - os impactos socioambientais de serviços e produtos financeiros;
- II - a oferta de serviços e produtos financeiros adequados às necessidades dos clientes e dos usuários;

³ SAMPAIO, Rômulo Silveira da Rocha. **Responsabilidade Civil Ambiental das Instituições Financeiras**. 1. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013, p. 175.

III - o relacionamento com os clientes e usuários, incluindo ações no sentido de prover melhores condições para a tomada de decisão em relação à contratação e à utilização de serviços e produtos financeiros, bem como adequada estrutura para resolução de conflitos;

IV - os riscos e as oportunidades em relação às mudanças climáticas e à biodiversidade;

V - gerenciamento do risco socioambiental; e

VI - as condições para viabilizar a participação e o engajamento das partes interessadas no processo de execução da política estabelecida.”

É interessante apresentar comentários de autoridades que compõem o cenário de regulação e atuação de instituições financeiras, entre os quais, Darcy⁴, que assim se manifesta:

“Não é demais lembrar que a IFC (*International Finance Corporation*) publicou no ano passado um relatório intitulado “Sustentabilidade Bancária”, que demonstra que os bancos que integram preocupações ambientais, sociais e de governança à sua estratégia de negócios agregam valor às suas atividades principais.”

Também é esclarecedora a manifestação de Itacarambi⁵, que integra uma reconhecida entidade sem fins lucrativos, pois, ao comentar a proposta de regulamentação do BCB, ele destaca questões relevantes para o entendimento de sua finalidade:

“Em dezembro do ano passado, o BC e o Uniethos promoveram um seminário no qual foi apresentado o resultado de uma pesquisa sobre a situação da sustentabilidade no sistema financeiro nacional⁶. Vale recordar alguns dados: 32% dos bancos que operam no Brasil são signatários de pelo menos um padrão de sustentabilidade; 15% das instituições financeiras possuem políticas de sustentabilidade; 10% delas fazem relatórios.

Essa pesquisa do Uniethos demonstrou que apenas uma pequena parcela do universo financeiro do país já está preparada para cumprir as novas normas. Com o objetivo de chegar a 100% dessas instituições, o Banco Central decidiu ampliar a regulação sobre as práticas de responsabilidade socioambiental.”

⁴ Ex-diretor de normas do BCB e membro de Conselhos de instituições financeiras e não financeiras. DARCY, Sérgio. *In* CRUVINEL, Elvira. **Responsabilidade Social em Instituições Financeiras: a institucionalização da prática nos bancos no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008, Prefácio.

⁵ Trata-se de comentário do Vice-presidente do Instituto Ethos, que é uma entidade sem fins lucrativos voltada à pesquisa, produção de conhecimento, instrumentalização e capacitação para o meio empresarial e acadêmico nos temas da Responsabilidade Social Empresarial (RSE) e Desenvolvimento Sustentável (DS). ITACARAMBI, Paulo. **“BC vai regulamentar política socioambiental das instituições reguladas por ele”**. Disponível em <www3.ethos.org.br/cedoc/BC-vai-regulamentar-politica-socioambiental-de-instituicoes-financeiras/...>. Acesso em 06 dez. 2012.

⁶ *Workshop* “Políticas e Práticas Socioambientais nas Instituições Financeiras, realizado em São Paulo, em dez. 2011. Disponível em <http://www.bcb.gov.br/pre/microfinancas/Workshop_RSAnasIFs_01.12.2011_SP.PDF>. Acesso em 23 dez. 2013.

Convém destacar que o BCB estabeleceu um período para recebimento de sugestões sobre a proposta de normatização, de 13 de junho de 2012 a 11 de setembro de 2012. Em consequência, diversas instituições, inclusive a Associação Brasileira de Instituições Financeiras de Desenvolvimento - ABDE (a qual o BNDES é associado), além de pessoas físicas⁷, apresentadas sugestões, que se relacionam, principalmente, ao âmbito de aplicação dos atos normativos e aos tipos de operações abrangidos pelas novas normas, ao próprio escopo da PRSA e ao seu processo de implementação e, ainda, ao alcance do gerenciamento do risco socioambiental.

Posteriormente, em 25 de março de 2013, o BCB realizou um *workshop* sobre a responsabilidade socioambiental do sistema financeiro⁸, tendo como objetivos a realização de apresentações por aquela entidade regulatória⁹ (a fim de esclarecer a razão da regulação do BCB objetivar a fixação de padrões mínimos de atuação sustentável para todas as instituições reguladas, bem como para mostrar o balanço relativo à Audiência Pública 41/2012), por instituições financeiras (acerca de suas boas práticas), e o aprofundamento da discussão sobre o tema pelos interessados.

Por último, é oportuno destacar a observação de Fernando Almeida¹⁰ acerca da sustentabilidade, pois ele apresenta a ótica que nos parece ser a adequada para a aplicação da referida Política:

“O caminho da sustentabilidade aponta para o bom senso, ou seja, melhorar as dimensões social e ambiental e, ao mesmo tempo, alavancar a dimensão econômica, transformando desafios em novas oportunidades.”

Registre-se que, até o final de dezembro de 2013, ocasião do fechamento do presente trabalho, as Resoluções sob enfoque ainda não haviam sido publicadas, o que deverá ocorrer em breve, segundo noticiado pelo BCB.¹¹

⁷ As pessoas físicas e jurídicas e as respectivas sugestões estão indicadas no *site* do BCB. Disponível em <<https://www3.bcb.gov.br/audpub/edital/ExibeEdital.jsp?edt=54>>. Acesso em 20 nov. 2013.

⁸ Informação disponível em <<http://www.bcb.gov.br/pre/evnweb/evento.asp?evento=5750>>. Acesso em 20 nov. 2013.

⁹ Disponível em <http://www.bcb.gov.br/pre/evnweb/atividade/Workshop%20-%20RSA%20-%20Rodrigo%2025032013_v2_201303281818125320.pdf>. Acesso em 20 nov. 2013.

¹⁰ Presidente Executivo do Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável (CEBDS). ALMEIDA, Fernando. Op. cit, Apresentação.

¹¹ Disponível em <<http://www.bcb.gov.br/pre/surel/reladmbc/2012/o-banco-central-do-brasil-e-a-sociedade/responsabilidade-socioambiental/acoes-ambientais.html>>. Acesso em 23 dez. 2013.

2 A ATUAL POLÍTICA DE RESPONSABILIDADE SOCIAL E AMBIENTAL DO BNDES EM COMPARAÇÃO COM AQUELA PRECONIZADA PELO BCB

É importante destacar que, há décadas, o BNDES internalizou a variável ambiental em seu processo de concessão de colaboração financeira, por reconhecer a sua importância para o desenvolvimento sustentável.

Além disso, como comentado em outra oportunidade¹², o Banco é signatário de vários documentos que contêm compromissos relacionados à defesa do meio ambiente, como a Declaração dos Bancos para o Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, de 1992 e a Carta de Princípios para o Desenvolvimento Sustentável (conhecido como “Protocolo Verde”), de 1995, cuja atualização foi ratificada em 2008¹³.

Cruvinel¹⁴ destaca a renovação desse Protocolo como uma medida positiva na atuação dos bancos:

“Reforçando esse interesse dos bancos pela questão, em agosto de 2008, foi assinado o Protocolo de Intenções dos Bancos pela Responsabilidade Socioambiental, uma nova versão do Protocolo Verde, por representantes da Caixa, BB, BNDES, Banco do Nordeste e Banco da Amazônia e pelo ministro do Meio Ambiente, Carlos Minc. O objetivo do novo protocolo é empreender políticas e práticas bancárias pautadas na responsabilidade socioambiental.”

Itacarambi¹⁵ destaca que:

“Esses avanços regulatórios e as iniciativas das próprias instituições financeiras, inclusive por meio da autorregulação, têm conferido ao Sistema Financeiro Nacional destaque internacional em responsabilidade socioambiental.”

A atual Política de Responsabilidade Social e Ambiental do BNDES¹⁶, alinhada com a Missão, a Visão, os Valores¹⁷ e o Código de Ética¹⁸ dessa

¹²Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Direito da PUC-Rio como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Direito Ambiental, que, posteriormente, foi adaptado e publicado na Revista do BNDES: SOUZA, Paula Bagrichevsky de. **As Instituições Financeiras e a Proteção ao Meio Ambiente**. Revista do BNDES. Rio de Janeiro, v.12, nº 23, p.267-300, jun. 2005, p. 273 e seguintes.

¹³ Disponível em <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Areas_de_Atualizacao/Meio_Ambiente/outros_compromissos.html>. Acesso em 15 dez. 2013.

¹⁴ Op. cit, p. 116.

¹⁵ Op. cit.

¹⁶ Disponível em <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/BNDES_Transparente/Responsabilidade_Social_e_Ambiental/politica_de_responsabilidade.html>. Acesso em 25 dez. 2013.

instituição, reafirma o compromisso histórico do Banco com o desenvolvimento sustentável do país, estabelecendo, nessa direção, princípios e diretrizes para nortear a sua atuação.

Comparando-se a Política atual do BNDES com a PRSA preconizada nos atos normativos a serem expedidos pelo BCB, percebe-se que aquela contempla a principal premissa nessa estabelecida, qual seja, a avaliação das dimensões econômica, social e ambiental nas operações realizadas pelas instituições financeiras, bem como a adoção de uma postura ética e transparente na condução de seus negócios. Isto porque, como mencionado anteriormente, o Banco há muito tempo age de forma comprometida com o desenvolvimento sustentável.

Além disso, a Política do Banco contempla a maioria das diretrizes estabelecidas na PRSA do BCB, como oferta de Produtos, Linhas e Programas voltados para as necessidades dos seus clientes, inclusive com condições mais favoráveis para investimentos sociais e ambientais, avaliação do risco envolvido nas operações, engajamento com partes interessadas, entre outras.

Recentemente, as Políticas Operacionais do BNDES foram revistas, sendo esses aspectos destacados em notícia disponibilizada ao público¹⁹:

“...Projetos ligados a meio ambiente, inclusão produtiva e social e ações sociais de empresas também contam com as melhores condições oferecidas pelo Banco.

Outro destaque das políticas operacionais é que os empreendedores poderão contar com condições mais favoráveis desde que adotem em seus projetos padrões de sustentabilidade (como certificações de eficiência energética) ou os empreendimentos sejam realizados em regiões menos desenvolvidas.”

Nesse sentido, o Banco apoia projetos ambientais relacionados à melhoria do saneamento básico, da eficiência energética, bem como para recuperação e conservação de ecossistemas, entre outros.

¹⁷ A *Missão* do BNDES é “Promover o desenvolvimento sustentável e competitivo da economia brasileira, com geração de emprego e redução das desigualdades sociais e regionais”; a *Visão* é “Ser o Banco de desenvolvimento do Brasil, instituição de excelência, inovadora e pró-ativa ante os desafios da nossa sociedade”; e os *Valores* são: ética, compromisso com o desenvolvimento, espírito público e excelência. Disponíveis em <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/O_BNDES/A_Empresa/missao_visao_valores.html>. Acesso em: 20 nov. 2013.

¹⁸ O Código de Ética dessa instituição está disponível em <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/BNDES_Transparente/Gestao_da_Etica/etica.html>. Acesso em: 20 nov. 2013.

¹⁹ Disponível em <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Sala_de_Imprensa/Destaques_Primeira_Pagina/20131218_pos.html>. Acesso em 22 dez. 2013.

Também a realização de investimentos sociais por empresas, no âmbito interno (direcionados para seus empregados e respectivos familiares, bem como para prestadores de serviços) ou no âmbito das comunidades na qual se inserem, é fomentada pelo BNDES. Assim, é possível o apoio do Banco para implantação, expansão e consolidação de projetos e programas que objetivem a elevação do grau de responsabilidade social empresarial e que sejam voltados para a articulação e o fortalecimento de políticas públicas desenvolvidas nos diferentes níveis federativos, como, por exemplo, aqueles voltados para a educação.

Também é oportuno destacar que os instrumentos contratuais do BNDES contêm cláusulas de cunho social e ambiental, como aquela conhecida por “cláusula social”, que impede a contratação de apoio financeiro com aqueles que tenham sido condenados judicialmente pela prática de crimes ambientais, ou em função de trabalho escravo ou infantil ou ainda, discriminação racial. Trata-se, portanto, de condição prévia à contratação de operações, comentada em notícia divulgada no *site* do Banco²⁰:

“Desde fevereiro de 2008, os contratos de financiamento do BNDES incluem a chamada Cláusula Social, que explicita o combate à discriminação de raça ou de gênero, ao trabalho infantil e ao trabalho escravo no Brasil. O respeito a cláusulas sociais já era condição prévia para a contratação de financiamento no Banco. Mas, a partir de então, o veto a práticas de discriminação passou a integrar, de forma explícita, os contratos do BNDES. O ilícito comprovado poderá resultar em suspensão ou vencimento antecipado do contrato.

A iniciativa resultou de demandas da sociedade civil e do diálogo com os movimentos sociais, que defendiam uma postura do BNDES ainda mais nítida quanto ao repúdio ao trabalho escravo, infantil ou contra qualquer forma de discriminação, entre elas racial e de gênero.

(...)

Isso mostra que o cumprimento dos direitos sociais é questão crucial no processo de concessão de financiamentos do BNDES, com a mesma relevância das exigências financeiras e econômicas feitas aos clientes da instituição. Assim, o BNDES aperfeiçoa seus instrumentos legais de ação, de modo a atender de maneira mais eficiente às prioridades da política social do governo.”

Além disso, são exigidas, quando cabíveis, as licenças ambientais referentes ao projeto financiado (licença prévia, de instalação e de operação, expedidas pelo órgão competente, integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA), bem como a regularidade ambiental durante a vigência do

²⁰ Disponível em

<http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/BNDES_Transparente/Responsabilidade_Social_e_Ambiental/clausula_social.html>. Acesso em 22 dez. 2013.

instrumento contratual que regular a relação jurídica entre o Banco e o beneficiário de sua colaboração financeira.

Certamente, a Política do Banco sofrerá alguns ajustes em função do que o BCB estabelecer em sua regulação, como por exemplo, no tocante à estrutura de governança desejada pela entidade regulatória, manutenção de documentação relativa à PRSA à disposição do BCB, inclusive relativos a perdas em função de questões socioambientais, bem como em relação aos prazos de revisão dessa Política e de divulgação do correspondente Relatório de Responsabilidade Socioambiental, bem como quanto à sua asseguuração por auditor independente.

3 RESPONSABILIDADE CIVIL AMBIENTAL DAS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS

A legislação e a doutrina recente dedicam especial atenção à responsabilidade civil ambiental das instituições financeiras, razão pela qual o tema será destacado neste trabalho.

A CR/88 contém três princípios que fundamentam a responsabilidade civil ambiental das instituições financeiras: do desenvolvimento sustentável (artigo 225, *caput*, c/c artigo 170, VI, e artigo 192), do poluidor pagador (artigo 225, §3º) e da prevenção (artigo 225, § 1º, IV). Os referidos artigos têm o seguinte teor:

“Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

(...)

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;

(...)

Art. 192. O sistema financeiro nacional, estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade, em todas as partes que o compõem, abrangendo as cooperativas de crédito, será regulado por leis complementares que disporão, inclusive, sobre a participação do capital estrangeiro nas instituições que o integram.

(...)

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

(...)

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

(...)

§ 3º As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitam os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da reparação dos danos.”

Como sustentado em outra oportunidade²¹, a responsabilidade civil do financiador em matéria ambiental é objetiva, por força do disposto no artigo 225,

²¹ Op. cit., p. 285.

§ 3º, da CR/88 (antes mencionado), c/c o artigo 14, § 1º, e artigo 3º, IV, ambos da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981²², *in verbis*:

“Art. 14 (...)

§ 1º Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade. O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente.”

O citado artigo 3º, IV, da Lei nº 6.938/81, contém o conceito de poluidor indireto, no qual a doutrina enquadra a instituição financeira:

“Art. 3º - Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

(...)

IV - poluidor, a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental;”

A responsabilidade civil ambiental do financiador também é solidária. Benjamin²³ assim nos ensina sobre esse tópico:

“A responsabilização *in solidum*, em matéria ambiental encontra seu fundamento originário no Código Civil, na teoria geral dos atos ilícitos; com maior ímpeto reaparece na norma constitucional, que desenhou de forma *indivisível* o meio ambiente, “bem de uso comum de todos”, cuja ofensa estão “os poluidores” (no plural mesmo) obrigados a reparar, propiciando, por isso mesmo, a aplicação do art. 892, primeira parte²⁴, do CC, sendo credora a totalidade da coletividade afetada.”

Na Lei 6.938/81, também merecem destaque os artigos 10 e 12, que devem ser interpretados de forma sistemática. O primeiro, somente exige o licenciamento ambiental em relação a atividades efetiva ou potencialmente poluidoras ou capazes de ocasionar degradação ambiental, o segundo, trata da obrigatoriedade de exigência de licenciamento ambiental de projetos aprovados pelas instituições financeiras:

“Art. 10. A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou

²² Essa lei dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências.

²³ BENJAMIN, Antônio Herman V. **Responsabilidade Civil pelo Dano Ambiental**. Revista de Direito Ambiental, São Paulo, v. 9, p. 5-52, jan./mar. 1988, p. 39.

²⁴ Artigo 260 do Código Civil em vigor, de 2002: “Se a pluralidade for de credores, poderá cada um destes exigir a dívida inteira [...]”.

potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental²⁵ dependerão de prévio licenciamento ambiental.

(...)

Art. 12. As entidades e órgãos de financiamento e incentivos governamentais condicionarão a aprovação de projetos habilitados a esses benefícios ao licenciamento, na forma desta Lei, e ao cumprimento das normas, dos critérios e dos padrões expedidos pelo CONAMA.

Parágrafo único. As entidades e órgãos referidos no caput deste artigo deverão fazer constar dos projetos a realização de obras e aquisição de equipamentos destinados ao controle de degradação ambiental e a melhoria da qualidade do meio ambiente.”

A responsabilidade civil ambiental objetiva, de acordo com Cavalieri Filho²⁶, tem fundamento na *teoria do risco*, que pressupõe que aquele que cria um risco de dano para terceiros, em decorrência de sua atividade, mesmo que sem culpa, se obriga a promover a sua reparação.

A referida teoria admite duas modalidades, a do *risco criado*, com base na qual há que se demonstrar o nexo de causalidade entre a conduta do agente e o dano ambiental, e a do *risco integral*, que admite o dever de indenizar até nos casos de inexistência desse nexo causal, sendo decorrente apenas do dano.

Como sustentado anteriormente²⁷, a teoria do risco criado é a que melhor se aplica aos bancos, que têm a obrigação legal de exigir o licenciamento dos projetos que envolvam atividades efetiva ou potencialmente poluidoras para financiá-los (obrigação de meio), conforme disposto no citado artigo 12 da Lei 6.938/81. Se cumprida essa obrigação, não deve o crédito vincular os financiadores à atividade desenvolvida pelo financiado, de modo que não se justifica a sua responsabilização pelo resultado do projeto, como pretendem aqueles que se filiam à teoria do risco integral.

Dessa forma, é indispensável a demonstração do nexo de causalidade entre a conduta do financiador e a ocorrência do dano ambiental.

Essa interpretação é a que mais adequadamente compatibiliza os princípios constitucionais do desenvolvimento sustentável e da defesa do meio ambiente, pois evita a retração de crédito, permitindo que a economia do País se desenvolva em harmonia com o meio ambiente.

²⁵ O elenco exemplificativo dos empreendimentos ou atividades sujeitos ao licenciamento ambiental consta no Anexo I à Resolução nº 237, de 19 de dezembro de 1997, do Conselho Nacional de Meio Ambiente - CONAMA.

²⁶ CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de Responsabilidade Civil**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 146/149.

Destaque-se que ela resulta da aplicação da técnica da ponderação, segundo a qual, como nos ensina Sarmiento²⁸, acaso verificado que uma determinada situação é tutelada por dois princípios constitucionais, que apontam para soluções divergentes, deve-se lhes impor “compressões”, de forma a alcançar um “ponto ótimo”, mediante imposição de uma restrição mínima indispensável à convivência entre eles. Como comentado anteriormente, não haverá exclusão de qualquer dos citados princípios, porque a preservação do meio ambiente está contida no desenvolvimento com sustentabilidade.

Alguns doutrinadores concordam com a limitação de responsabilidade do financiador, entre os quais, Grizzi *et alli*²⁹, que entendem o seguinte:

“...Se a responsabilidade ambiental dos financiadores for considerada ‘ilimitada’, certamente haverá um intenso movimento de retração do setor financeiro e uma provável diminuição da oferta de crédito em âmbito nacional.”

Além disso, sustentam que o processo de financiamento das atividades acima mencionadas comporta duas fases: a pré-aprovação e a concessão do financiamento e a pós-concessão de financiamento e a respectiva assinatura do contrato de financiamento.

Sobre a primeira etapa, assim se manifestam³⁰:

“Cumprida a etapa inicial para a liberação do crédito, qual seja, o atendimento das disposições legais ambientais supra mencionadas³¹, estaria o financiador imune a pleitos referentes ao empreendimento financiado.

(...)

Ainda que o § 1º do art. 14 da Lei nº 6.938/81 estabeleça que fica o poluidor, direto ou indireto, obrigado a reparar a integralidade dos danos causados ao meio ambiente e aos terceiros afetados por sua atividade, independentemente da existência de culpa, **no caso do financiador (poluidor indireto que atuou injetando capital, o que não o vincula ao empreendimento), entendemos que sua responsabilidade deve ser limitada.**

(...)

Essa limitação seria estipulada quantitativa e temporalmente, circunscrita ao valor concedido em financiamento e à vigência do contrato de financiamento, respectivamente”. (Grifos nossos).

²⁷ Op. cit., p. 289.

²⁸ SARMENTO, Daniel. **A Ponderação de Interesses na Constituição Federal**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000, p. 102.

²⁹ Op. cit, p. 54.

³⁰ Op. cit, p. 54.

³¹ As autoras referem-se ao artigo 12 da Lei nº 6.938/81 e ao artigo 23 do Decreto nº 99.274/90, que o regulamenta.

Quanto à segunda etapa, defendem que a responsabilidade deve ser limitada se o financiador observar, no momento da concessão do financiamento, as disposições da legislação ambiental, somente respondendo se não o fizer³²:

“Caso contrário, com o descumprimento dessas normas, o financiador deve ser responsabilizado pela integralidade do dano ambiental.

Sampaio³³ também entende que a responsabilidade do financiador tem limites, que assim resume:

“(1) inaplicabilidade da equivalência dos antecedentes para o poluidor **direto**, por falta de previsão legal e por contrariar o disposto no art. 403 do CC; (2) conseqüentemente, a inaplicabilidade da equivalência dos antecedentes para o poluidor **indireto**; (3) a teoria do risco integral não foi recepcionada pela responsabilidade civil. Não poderia, portanto, ser estendida ao Direito Ambiental; (4) quando aplicada pelo STJ, a teoria do risco integral nem sempre foi corretamente manuseada, havendo confusão teórica entre necessidade de nexo de causalidade e aplicação da teoria do risco integral; (5) quando a teoria do risco integral foi aplicada, ficou restrita aos casos do poluidor *direto*; (6) a teoria do risco integral não se aplica, portanto, ao poluidor **indireto**; (7) o poluidor **indireto** está regulado pela teoria do risco **criado**; e 8) a relutância em se aplicar o risco **criado** ao **indireto** é contrária à racionalidade desta figura e desincentiva a internalização do custo de prevenção.”

Na vertente mais rígida, de aplicação da teoria do risco integral às instituições financeiras, posicionam-se alguns membros do Ministério Público, entre os quais, Édis Milaré, Annelise Monteiro Steigleder e Alexandre Lima Raslan.

Raslan³⁴ sustenta que o crédito é um instrumento econômico previsto no artigo 9º, XIII, da Lei 6.938/81³⁵ e, como tal, deve ser empregado na defesa do meio ambiente. Destaca que, em sua experiência profissional, verificou degradação ambiental no Pantanal Mato-Grossense fomentada por incentivos governamentais e financiamentos em geral, sendo sempre cabível a responsabilização dos bancos.

Com a devida vênia, há um equívoco nessa premissa, pois a concessão de crédito não fomenta a degradação ambiental, mais sim o desenvolvimento sustentável.

³² Op. cit., p. 57.

³³ Op. cit., p.116/117.

³⁴ RASLAN, Alexandre Lima. **Responsabilidade Civil Ambiental do Financiador**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012, p. 17.

Acrescenta o referido autor³⁶:

“Em suma, as instituições financeiras podem ser consideradas poluidores indiretos nas hipóteses em que as obras ou atividades financiadas possam promover ou promovam a degradação da qualidade ambiental, ainda que atividade financiada seja lícita e esteja sendo desenvolvida dentro dos *standards* legais, regulamentares e técnicos, inclusive com relação ao cumprimento do artigo 12 e parágrafo único da Lei nº 6.938/1981 (lei da Política Nacional do Meio Ambiente).

(...)

O nexo de causalidade entre a atividade financeira e a degradação da qualidade ambiental se instaura com a concessão do crédito ou financiamento em geral, podendo ser comprovado com obtenção de prova da existência do contrato de mútuo celebrado entre a instituição financeira e o mutuário.

(...)

A partir da celebração do contrato de financiamento, ainda que não se realize neste momento a transferência do dinheiro para o mutuário, o contrato de mútuo já existe e produz efeitos entre os contratantes, sendo o principal deles a disponibilização do crédito para a execução do projeto financiado, o que vincula a instituição financeira à ocorrência da degradação ambiental.”

Milare³⁷ compartilha da opinião de Raslan quanto à responsabilização das instituições financeiras, mas reconhece a dificuldade na construção da tese de que existe um nexo de causalidade entre o financiamento e os eventuais danos decorrentes de projetos por elas apoiados:

“...as instituições financeiras têm papel urgente e inalienável a cumprir: reorientar recursos para a sustentabilidade, incrementar políticas de socorro ao ecossistema terrestre, pensar que o próprio capital se anula ou se aniquila fora de um sólido esquema de sustentabilidade e sobrevivência globais.

(...)

Nesse mundo complexo, o financiamento de projetos e empreendimentos merece um cuidado solícito por parte das instituições financeiras em perscrutar o economicamente viável, o socialmente justo e o ecologicamente prudente, como escreveu Ignacy Sachs. A concessão de um financiamento é altamente determinante dos rumos das ações. Qual o papel do financiamento? Ele funciona como causa ou instrumento?

(...)

A meu ver, sob o ponto de vista estritamente filosófico, não haveria nexo direto de causalidade entre o financiamento e os resultados de um determinado projeto. A causalidade próxima residiria no empreendedor (público ou privado), a causalidade remota estaria nas políticas formuladas e adotadas - não no aporte financeiro de recursos. Pode, sim, existir *nexo de concausalidade*, em que o agente financeiro como que encampa o projeto, tornando-se culpado por ter escolhido errado (*culpa in eligendo*) ou por negligenciar o que deveria ser corrigido previamente (*culpa in negligendo*). Acrescente-se, tais possíveis culpas não estariam imunes a sanções. Sem dúvida, aqui se configuraria um *nexo de cumplicidade*.” (Grifos nossos).

³⁵ Lei 6.938/81: “Art. 9º - São Instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente: (...) XIII - instrumentos econômicos, como concessão florestal, servidão ambiental, seguro ambiental e outros.”

³⁶ Op. cit., p. 274 a 276.

³⁷ Op. cit., prefácio.

Adicionalmente, Steigleder³⁸ indica a sua visão sobre a questão enfocada, a qual, sob a ótica do financiador, pode implicar em impedimento à execução de sua atividade fim, prejudicando o desenvolvimento sustentável. É importante lembrar que a instituição financeira não integra a cadeia produtiva e que o crédito por ela concedido apenas constitui um instrumento para viabilização das atividades daquelas que a compõem, mas sem o condão de lhe gerar a vinculação defendida pela referida autora:

“Com efeito, quando se busca atuar sobre as causas dos danos, é imprescindível a identificação de todos os elos da cadeia produtiva que dão sustentação à conduta lesiva ao meio ambiente, com isso inibindo-se os ilícitos e impedindo-se a perpetração de danos ambientais, eis que, sem os recursos financeiros necessários, a atividade poluidora não se sustenta”.

Em relação à jurisprudência sobre o tema, é oportuno destacar algumas decisões que afastam a responsabilidade das instituições financeiras por danos ambientais resultantes das atividades por ele financiadas, nas hipóteses em que tenha sido observada a legislação ambiental, ou, ainda, por não reconhecer nexo causal entre a concessão de financiamento e os danos ambientais, conforme ementas abaixo citadas:

“Quanto ao BNDES, o simples fato de ser ele instituição financeira incumbida de financiar a atividade mineradora da CMM, em princípio, por si só, não o legitima para figurar no pólo passivo da demanda. Todavia, se vier a ficar comprovado, no curso da ação ordinária, que a referida empresa pública, mesmo ciente da ocorrência de danos ambientais que se mostram sérios e graves e que refletem significativa degradação do meio ambiente, ou ciente do início da ocorrência deles, houver liberado parcelas intermediárias ou finais dos recursos para o projeto de exploração mineraria da dita empresa, aí sim caber-lhe-á responder solidariamente com as demais entidades-rés pelos danos ocasionados no imóvel de que se trata, por força da norma inscrita no art. 225, caput, § 1º, e respectivos incisos, notadamente os incisos IV, V e VII, da Lei Maior.”
(Agravo de Instrumento nº 2002.01.00.036329-1/MG, Relator Desembargador Fagundes de Deus, Quinta Turma do Tribunal Regional Federal da 1º Região, julgado em 15.12.2003).

“Ação Civil Pública – Ministério Público – Procedência em 1º grau – **Financiamentos ou incentivos rurais – Exigência no cumprimento da Legislação Ambiental – Inexistência de obrigatoriedade** - sucumbência – Aplicação da Lei nº 7.347/85 – Recurso Provido: Inadmissível, especialmente quando não vem olvidando o Banco apelante nenhuma exigência legal protetiva do meio ambiente, responsabilizá-lo por uma possível ocorrência de dano ambiental. Embora digna de encômios a atuação brilhante do representante do Ministério Público, não se pode deixar de reconhecer a gravidade da situação ambiental no país, dá-se provimento ao recurso para reformar a sentença e julgar improcedente a ação civil pública.”

³⁸ Op. cit., apresentação.

(Apelação nº 25.408, Relator Desembargador Benedito Pereira do Nascimento, Segunda Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Mato Grosso, julgado em 17.04.2001).

“Processual Civil. Obra Pública. Dano Ambiental. CEF. Financiamento. Ilegitimidade da Parte.

I - Na qualidade de mera financiadora de obra pública, não sendo responsável pela sua construção e tampouco pelo projeto, a Caixa Econômica Federal não pode ser responsabilizada por eventuais danos ambientais decorrentes da sua realização. II - Ilegitimidade de parte que se reconhece. III - Competência da Justiça Federal afastada.

IV - Agravo de Instrumento a que se nega provimento.

(...)

VOTO

(...)

A Caixa Econômica Federal, no caso em questão, é mera prestadora dos Recursos Financeiros, não sendo responsável pela construção da obra e tampouco pelo projeto, razão pela qual não pode ser responsabilizada por danos ambientais decorrentes da obra. Portanto, não pode figurar no pólo passivo da ação.”

(Agravo de Instrumento nº 1997.01.00.064333-4/AC, Relator Juiz Convocado Antônio Sávio Chaves, Segunda Turma do TRF da 1ª Região, julgado em 7.11.2000).

Por outro lado, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) já considerou que a instituição financeira, na qualidade de poluidora indireta, deve ser solidariamente responsabilizada por danos causados em virtude de projetos financiados:

“Processual Civil e Ambiental. Natureza Jurídica dos Manguezais e marismas. Terrenos de Marinha. Área de Preservação Permanente. Aterro Ilegal de Lixo. Dano Ambiental. Responsabilidade Civil Objetiva. Obrigação Propter Rem. **Nexo de Causalidade.** Ausência de Prequestionamento. Papel do Juiz na Implementação da Legislação Ambiental. Ativismo Judicial. Mudanças Climáticas. Desafetação ou Desclassificação Jurídica Tácita. Súmula 282/STF. Violação do art. 397 do CPC não Configurada. Art. 14, § 1º, da Lei 6.938/1981.

(...)

13. **Para o fim de apuração do nexo de causalidade no dano ambiental, equiparam-se quem faz, quem não faz quando deveria fazer, quem deixa fazer, quem não se importa que façam, quem financia para que façam, e quem se beneficia quando outros fazem.**

14. Constatado o nexo causal entre a ação e a omissão das recorrentes com o dano ambiental em questão, surge, objetivamente, o dever de promover a recuperação da área afetada e indenizar eventuais danos remanescentes, na forma do art. 14, 1º, da Lei 6.938/81.”

(Recurso Especial nº 650.728/SC, Relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma do STJ, julgado em 23.10.2007).

“Ação Civil Pública. Dano causado ao meio ambiente. Legitimidade Passiva do ente estatal. Responsabilidade Objetiva. **Responsável** direto e **indireto.** Solidariedade. Litisconsórcio facultativo. Art. 267, IV do CPC. Prequestionamento. Ausência. Súmulas 282 e 356 do STF.

(...)

5. **Assim, independentemente da existência de culpa, o poluidor, ainda que indireto (Estado-recorrente) (art. 3º da Lei nº 6.938/81), é obrigado a indenizar e reparar o dano causado ao meio ambiente (responsabilidade objetiva).**

6. Fixada a legitimidade passiva do ente recorrente, **eis que preenchidos os requisitos para a configuração da responsabilidade civil (ação ou omissão, nexo de causalidade e dano), ressalta-se, também, que tal responsabilidade (objetiva) é solidária**, o que legitima a inclusão das três esferas de poder no pólo passivo na demanda, conforme realizado pelo Ministério Público (litisconsórcio facultativo).

(...).”

(Recurso Especial nº 604.725-PR, Relator Ministro Castro Meira, Segunda Turma do STJ, julgado em 21.06.2005).

Em suma, a responsabilidade do financiador deve ser limitada, de forma a garantir o desenvolvimento sustentável.

4 LIMITES DE ATUAÇÃO DO BNDES E ANÁLISE DE EVENTUAL RESPONSABILIZAÇÃO EM DECORRÊNCIA DA NORMATIZAÇÃO DO BCB

Como já mencionado, as instituições financeiras devem ser consideradas parceiras na consecução do desenvolvimento sustentável, observando-se os limites de sua competência, não sendo razoável a sua responsabilização além deles.

Nesse sentido, deve-se considerar que existem órgãos ambientais em todas as esferas governamentais, aos quais a CR/88 atribuiu competências legislativa e executiva em matéria ambiental. Além disso, a legislação infraconstitucional regula as respectivas atribuições.

Portanto, reiterando posição anteriormente adotada³⁹, as instituições financeiras não devem agir como substitutos dos órgãos ambientais, sob pena de usurpação da competência que a esses é atribuída.

Nessa linha de entendimento, Grizzi⁴⁰ sustenta que:

“...O controle das atividades efetiva ou potencialmente poluidoras é, primordialmente realizado pelos órgãos públicos ambientais federais, estaduais e municipais. Deve, sim, haver na esfera ambiental um novo tipo de convivência administrativa entre financiadores e órgãos ambientais, os quais devem atuar em parceria para cumprirem os ditames constitucionais ambientais e financeiros.”

Especialmente em relação ao BNDES, sua finalidade precípua está estabelecida em seu Estatuto Social⁴¹, no artigo 3º abaixo transcrito:

“Art. 3º O BNDES é o principal instrumento de execução da política de investimento do Governo Federal e tem por objetivo primordial apoiar programas, projetos, obras e serviços que se relacionem com o desenvolvimento econômico e social do País.”

O seu escopo de atuação está definido nos artigos 8º e 9º da citada norma, não lhe tendo sido atribuída competência para exercer atividade fiscalizatória:

“Art. 8º O BNDES, diretamente ou por intermédio de empresas subsidiárias, agentes financeiros ou outras entidades, exercerá atividades bancárias e realizará operações financeiras de qualquer gênero, relacionadas com suas finalidades, competindo-lhe, particularmente:

³⁹ Op. cit., p. 281.

⁴⁰ Op. cit., p. 38.

⁴¹ Decreto 4.418, de 11 de outubro de 2002 e respectivas alterações. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/O_BNDES/Legislacao/estatu_to_bndes.html>. Acesso em 22 dez. 2013.

I - financiar, nos termos do art. 239, § 1º, da Constituição, programas de desenvolvimento econômico, com os recursos do Programa de Integração Social - PIS, criado pela Lei Complementar nº 7, de 7 de setembro de 1970, e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público - PASEP, criado pela Lei Complementar nº 8, de 3 de dezembro de 1970;

II - promover a aplicação de recursos vinculados ao Fundo de Participação PIS-PASEP, ao Fundo da Marinha Mercante - FMM e a outros fundos especiais instituídos pelo Poder Público, em conformidade com as normas aplicáveis a cada um; e

III - realizar, na qualidade de Secretaria Executiva do Fundo Nacional de Desenvolvimento - FND, as atividades operacionais e os serviços administrativos pertinentes àquela autarquia.

[...]

Art. 9º O BNDES poderá também:

I - contratar operações, no País ou no exterior, com entidades estrangeiras ou internacionais, sendo lícita a aceitação da forma e das cláusulas usualmente adotadas nos contratos externos, inclusive o compromisso de dirimir por arbitramento as dúvidas e controvérsias;

II - financiar a aquisição de ativos e investimentos realizados por empresas de capital nacional no exterior, desde que contribuam para o desenvolvimento econômico e social do País;

III - financiar e fomentar a exportação de produtos e de serviços, inclusive serviços de instalação, compreendidas as despesas realizadas no exterior, associadas à exportação;

IV - efetuar aplicações não reembolsáveis em projetos ou programas de ensino e pesquisa, de natureza científica ou tecnológica, inclusive mediante doação de equipamentos técnicos ou científicos e de publicações técnicas a instituições que se dediquem à realização dos referidos projetos ou programas ou tenham dele recebido colaboração financeira com essa finalidade específica;

V - efetuar aplicações não reembolsáveis, destinadas especificamente a apoiar projetos, investimentos de caráter social, nas áreas de geração de emprego e renda, serviços urbanos, saúde, educação e desportos, justiça, alimentação, habitação, meio ambiente, recursos hídricos, desenvolvimento rural e outras vinculadas ao desenvolvimento regional e social, bem como projetos de natureza cultural, observadas as normas regulamentares expedidas pela Diretoria;

VI - contratar estudos técnicos e prestar apoio técnico e financeiro, inclusive não reembolsável, para a estruturação de projetos que promovam o desenvolvimento econômico e social do País ou sua integração à América Latina;

VII - realizar, como entidade integrante do sistema financeiro nacional, quaisquer outras operações no mercado financeiro ou de capitais, em conformidade com as normas e diretrizes do Conselho Monetário Nacional; e

VIII - utilizar recursos captados no mercado externo, desde que contribua para o desenvolvimento econômico e social do País, para financiar a aquisição de ativos e a realização de projetos e investimentos no exterior por empresas brasileiras, subsidiárias de empresas brasileiras e empresas estrangeiras cujo acionista com maior capital votante seja, direta ou indiretamente, pessoa física ou jurídica domiciliada no Brasil, bem como adquirir no mercado primário títulos de emissão ou de responsabilidade das referidas empresas.”

Não obstante, há previsão de que, na análise do projeto, sejam verificados os respectivos impactos socioambientais, o que já se observa pelas equipes do BNDES, como anteriormente mencionado:

“Art. 10. Para a concessão de colaboração financeira, o BNDES procederá:

I - ao exame técnico e econômico-financeiro de empreendimento, projeto ou plano de negócio, incluindo a avaliação de suas implicações sociais e ambientais;” Sampaio⁴² comenta que a PRSA poderá servir de parâmetro para avaliação,

pelo Poder Judiciário, da existência de nexo de causalidade:

“A uniformização de práticas via regulamentação é extremamente recomendável. Estabelece *standards* mínimos de precaução que devem ser seguidos pelo setor e possibilita ao Judiciário um padrão objetivo de análise do nexo de causalidade. Nenhuma outra instituição está melhor equipada para definir esses critérios do que o próprio Bacen. São muitas as modalidades de crédito, financiamento, empréstimos e demais operações bancárias com reflexos bastante diversos na caracterização do nexo de causalidade para possível responsabilização. Conhecer até que ponto vai a gestão do risco de crédito e como manipulá-lo de forma positiva para controle do risco operacional do financiado é fundamental para que a instituição financeira desempenhe papel relevante no tocante à gestão do risco socioambiental. São esses critérios e padrões estipulados pelo Bacen que devem inspirar o Judiciário na análise do necessário nexo de causalidade para avaliação da exposição à responsabilidade ambiental indireta.”

Portanto, a eventual imputação de responsabilidade tendo como fundamento a atuação do BNDES na seara socioambiental deverá observar seus limites de atuação, que lhe garantem sustentabilidade.

⁴² Op.cit., p. 176/177.

CONCLUSÃO

A Política de Responsabilidade Socioambiental das instituições financeiras - nos moldes em que será instituída pelo BCB - induzirá ainda mais a atuação daquelas na seara socioambiental.

Essa atuação, como demonstrado ao longo do texto, já vem sendo direcionada ao desenvolvimento sustentável do País, pois há que se reconhecer que os bancos, em sua maioria, não têm mais aquela visão focada somente no lucro, ao contrário, integraram em suas políticas operacionais as preocupações da sociedade no tocante às questões sociais e ambientais, induzindo práticas sustentáveis pelos financiados que integram a cadeia produtiva.

O BNDES já está em estágio avançado na aplicação do que será normatizado, pois há décadas internalizou a variável socioambiental, e vem desempenhando um relevante papel para o desenvolvimento sustentável do País.

Não obstante, a Política do BCB deve ser aplicada com razoabilidade, considerando-se não apenas os aspectos sociais e ambientais, mas também a necessidade de continuidade de execução das atividades das referidas instituições, observados os seus limites de atuação, a fim de lhes garantir sustentabilidade.

Dessa forma, será garantida a harmonização dos princípios constitucionais do desenvolvimento sustentável e da defesa do meio ambiente, até porque este está contido naquele, em certa medida.

É imprescindível que os Tribunais, quando demandados acerca de questões relacionadas à Política de que ora se trata, se posicionem favoravelmente à limitação da responsabilidade civil dos financiadores, de forma a manter a concessão de colaboração financeira para a realização de projetos.

Por fim, diante do cenário apresentado, faz-se um convite à reflexão acerca do que se pretende com a normatização enfocada e o que se afigura razoável exigir das instituições financeiras no contexto socioambiental, porque, frise-se mais uma vez, sem crédito não se viabiliza o tão almejado desenvolvimento sustentável do País.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BNDES. **Política de Responsabilidade Social e Ambiental**. Disponível em <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/BNDES_Transparente/Responsabilidade_Social_e_Ambiental/politica_de_responsabilidade.html>. Acesso em: 20 nov. 2013.

BNDES. **Protocolo Verde**. Disponível em <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/empresa/download/ProtocoloVerde.pdf>. Acesso em 15 dez. 2013.

BENJAMIN, Antônio Herman. **Responsabilidade Civil pelo Dano Ambiental**. Revista de Direito Ambiental. São Paulo, v. 9, p. 5-52, jan./mar. 1988.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Edital de Audiência Pública 41/2012, de 13 de junho de 2012**. Disponível em <<https://www3.bcb.gov.br/audpub/edital/ExibeEdital.jsp?edt=54>>. Acesso em 20 nov. 2013.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Boletins de Responsabilidade Social e Ambiental do Sistema Financeiro**. Disponíveis em <<http://www.bcb.gov.br/?boletimrsa>>. Acesso em 23 dez. 2013.

CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de Responsabilidade Civil**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

CRUVINEL, Elvira. **Responsabilidade Social em Instituições Financeiras: a institucionalização da prática nos bancos no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

ITACARAMBI, Paulo. Instituto Ethos. **“BC vai regulamentar política socioambiental das instituições reguladas por ele.”** Disponível em

<www3.ethos.org.br/cedoc/BC-vai-regulamentar-politica-socioambiental-de-instituicoes-financeiras/...>. Acesso em 06 dez. 2012.

GRIZZI, Ana Lucci Esteves, BERGAMO, Cintya Izilda, HUNGRIA, Cynthia Ferragi e CHEN, Josephine Eugenia. **Responsabilidade Civil Ambiental dos Financiadores**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

PRADO, Fernando R. de Almeida. **As Instituições Financeiras e a responsabilidade social e ambiental: o papel do regulador**. Disponível em <<http://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI6643,71043-As+instituicoes+financeiras+e+a+responsabilidade+social+e+ambiental+o>>. Acesso em: 06 dez. 2012.

RASLAN, Alexandre Lima. **Responsabilidade Civil Ambiental do Financiador**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012.

SAMPAIO, Rômulo Silveira da Rocha. **Responsabilidade Civil Ambiental das Instituições Financeiras**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

SARMENTO, Daniel. **A Ponderação de Interesses na Constituição Federal**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000.

SOUZA, Paula Bagrichevsky de. **As Instituições Financeiras e a Proteção ao Meio Ambiente**. Revista do BNDES. Rio de Janeiro, v.12, nº 23, p. 267-300, jun. 2005.

TOSINI, Maria de Fátima Cavalcante. **Risco ambiental para as Instituições Financeiras Bancárias**. Disponível em <<http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=vtls000359318>>. Acesso em: 15 dez. 2013.

TOSINI, Maria de Fátima Cavalcante. **I Seminário dos bancos brasileiros sobre análise de Risco Socioambiental**. Boletim de Responsabilidade Social e Ambiental do Sistema Financeiro. Banco Central do Brasil. Ano 1, n. 5, abril de

2006. Disponível em
<<http://www.bcb.gov.br/pre/boletimrsa/BOLRSA200705.pdf>>. Acesso em 23 dez.
2013.

ANEXO A - Minutas de atos normativos que dispõem sobre a responsabilidade socioambiental das instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar por aquela instituição, bem como acerca da emissão de Relatório sobre o tema

RESOLUÇÃO Nº DE DE DE 2012

Dispõe sobre a política de responsabilidade socioambiental das instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil.

O Banco Central do Brasil, na forma do art. 9º da Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, torna público que o Conselho Monetário Nacional, em sessão realizada em de de 2012, com base no disposto nos arts. 4º, inciso VI e VIII, da referida Lei, 2º, inciso VI, e 9º da Lei nº 4.728, de 14 de julho de 1965, 20, § 1º, da Lei nº 4.864, de 29 de novembro de 1965, 7º da Lei nº 6.099, de 12 de setembro de 1974, 1º, inciso II, da Lei nº 10.194, de 14 de fevereiro de 2001, 1º, § 1º, e 12, inciso V, da Lei Complementar nº 130, de 17 de abril de 2009, e 6º do Decreto-Lei nº 759, de 12 de agosto de 1969,

R E S O L V E U :

Art. 1º As instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil devem estabelecer e implementar política de responsabilidade socioambiental compatível com o porte, a natureza do negócio, a complexidade de serviços e produtos oferecidos, bem como com as atividades, processos e sistemas adotados.

Da política de responsabilidade socioambiental (PRSA)

Art. 2º A política de responsabilidade socioambiental (PRSA) é um instrumento de gestão que considera, de forma integrada, as dimensões econômica, social e ambiental nos negócios e na relação ética e transparente da instituição com:

I - os clientes e usuários de seus serviços;

II - a comunidade interna, incluindo empregados, prestadores de serviços, acionistas, cotistas ou associados; e

III - as demais partes interessadas, tais como agentes públicos, comunidades locais, fornecedores de bens e serviços e a sociedade civil organizada.

Art. 3º A PRSA deve estabelecer diretrizes e objetivos a serem observados pela instituição, contemplando, no mínimo, os seguintes aspectos:

I - os impactos socioambientais de serviços e produtos financeiros;

II - a oferta de serviços e produtos financeiros adequados às necessidades dos clientes e dos usuários;

III - o relacionamento com os clientes e usuários, incluindo ações no sentido de prover melhores condições para a tomada de decisão em relação à contratação e à utilização de serviços e produtos financeiros, bem como adequada estrutura para resolução de conflitos;

IV - os riscos e as oportunidades em relação às mudanças climáticas e à biodiversidade;

V - o gerenciamento do risco socioambiental; e

VI - as condições para viabilizar a participação e o engajamento das partes interessadas referidas no art. 2º no processo de execução da política estabelecida.

§ 1º Para fins do disposto no caput, a PRSA deve integrar a política estratégica da instituição e ser aprovada pela diretoria e pelo conselho de administração, quando houver, assegurando a adequada integração com as demais políticas, tais como a de crédito, a de gestão de recursos humanos e a de gestão de risco.

§ 2º A instituição deve estabelecer prazo mínimo para revisão da PRSA.

§ 3º Admite-se que seja instituída uma única PRSA por:

I - conglomerado financeiro; e

II - cooperativa central de crédito ou sua confederação, quando houver.

Art. 4º As instituições referidas no art. 1º devem manter estrutura de governança

adequada, compatível com o porte, a natureza do negócio, a complexidade de serviços e produtos oferecidos, bem como com as atividades, processos e sistemas adotados, para assegurar o cumprimento das diretrizes e objetivos da PRSA.

§ 1º A estrutura de que trata o 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, com estabelecimento de cronograma para os ajustes devidos.

§ 2º Na hipótese de constituição de comitê para o exercício de atividades de que trata o § 1º, a instituição deve divulgar os critérios utilizados para sua composição, inclusive no caso de ser integrado por parte interessada externa à instituição.

Do gerenciamento do risco socioambiental

Art. 5º Para os fins desta Resolução, risco socioambiental é a possibilidade de ocorrência de perdas em função de questões socioambientais.

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

- I - sistemas, rotinas e procedimentos que possibilitem identificar, avaliar, monitorar e mitigar o risco socioambiental presente nas atividades e nas operações financeiras da instituição;
- II - registro de dados referentes às perdas em função de questões socioambientais, pelo período de 5 (cinco) anos, incluindo valores, tipo, localização e setor econômico objeto da operação;
- III - critérios, mecanismos de mitigação de risco e procedimentos específicos para

atividades econômicas de maior impacto ambiental, a exemplo de atividades relacionadas a florestas, mineração, petróleo e gás;

IV - avaliação das operações, segundo o risco socioambiental, com base em critérios consistentes e passíveis de verificação, tais como:

- a) setor econômico e localização da atividade do cliente e da operação;
- b) análise documental da operação e do cliente, em relação a eventuais restrições e ao cumprimento de requisitos legais e regulamentares concernentes aos aspectos socioambientais;
- c) utilização de instrumentos que proporcionem efetiva mitigação do risco socioambiental;
- d) qualidade das garantias das operações em relação aos aspectos socioambientais;
- e) qualidade da gestão socioambiental do cliente; e
- f) informações públicas;

V - avaliação prévia dos impactos socioambientais de novas modalidades de produtos e serviços, inclusive em relação ao impacto no risco de imagem e de reputação; e

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

§ 1º Qualquer exceção em relação aos critérios estabelecidos no gerenciamento do risco socioambiental deve ser justificada e documentada.

§ 2º As ações relacionadas ao gerenciamento do risco socioambiental devem estar subordinadas a uma unidade de gerenciamento de risco.

§ 3º Independente da exigência prevista no § 2º, os procedimentos para identificação, avaliação, monitoramento e mitigação do risco socioambiental podem ser também adotados em outras estruturas de gerenciamento de risco da instituição.

Disposições finais

Art. 7º As instituições referidas no art. 1º devem:

- I - designar diretor responsável pela observância do disposto nesta Resolução;
- II - formalizar a PRSA e assegurar sua divulgação interna e externamente; e

III - manter documentação relativa à PRSA à disposição do Banco Central do Brasil.

Art. 8º A PRSA deve ser implementada até:

I - 30 de junho de 2013, pelos bancos múltiplos, bancos comerciais, bancos de desenvolvimento, agências de fomento, bancos de investimento, caixas econômicas e pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES); e

II - 31 de dezembro de 2013, pelas demais instituições mencionadas no art. 1º.

Art. 9º Fica o Banco Central do Brasil autorizado a baixar as normas e a adotar as medidas necessárias à execução do disposto nesta Resolução.

Art. 10. Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Alexandre Antonio Tombini

Presidente do Banco Central do Brasil

RESOLUÇÃO Nº DE DE DE 2012

Dispõe sobre a elaboração e a divulgação do Relatório de Responsabilidade Socioambiental.

O Banco Central do Brasil, na forma do art. 9º da Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, torna público que o Conselho Monetário Nacional, em sessão realizada em de de 2012, com base no disposto no art. 4º, incisos VIII e XII, da referida Lei,

R E S O L V E U :

Art. 1º As instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil, constituídas sob a forma de companhia aberta ou obrigadas a constituir comitê de auditoria nos termos da regulamentação em vigor, devem, a partir da data-base de 31 de dezembro de 2013, elaborar e divulgar anualmente Relatório de Responsabilidade Socioambiental relativo ao

cumprimento de sua política de responsabilidade socioambiental (PRSA), conforme regulamentação em vigor.

Parágrafo único. O disposto no caput também se aplica a instituição constituída sob a forma de companhia fechada, líder de conglomerado integrado por instituição constituída sob a forma de companhia aberta.

Art. 2º O Relatório de Responsabilidade Socioambiental deve ser elaborado de modo que permita ao usuário da informação compreender de forma clara as ações desenvolvidas pela instituição no âmbito de sua PRSA.

Art. 3º O Relatório de Responsabilidade Socioambiental deve ser divulgado até 90 (noventa) dias da data-base de referência em meio eletrônico na internet, no sítio da própria instituição ou em sítio de terceiro destinado à consulta pública de dados contábeis, financeiros e de responsabilidade socioambiental, ficando disponível pelo prazo mínimo de 5 (cinco) anos.

Parágrafo único. Caso a divulgação na internet não ocorra no próprio sítio da instituição, este deve prover de forma clara informação acerca do local de divulgação na internet.

Art. 4º É facultada a elaboração de Relatório de Responsabilidade Socioambiental único para o conglomerado financeiro, desde que ele contenha informações sobre todas as instituições que integram o conglomerado.

Art. 5º A conformidade das informações contidas no Relatório de Responsabilidade Socioambiental deve ser objeto de serviço de asseguarção por auditor independente.

Art. 6º O Banco Central do Brasil disciplinará os procedimentos adicionais a serem observados na elaboração e divulgação do relatório de que trata esta Resolução, inclusive com relação ao detalhamento do conteúdo mínimo exigido e à forma de apresentação.

Art. 7º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Alexandre Antonio Tombini

Presidente do Banco Central do Brasil

ANEXO B - Política de Responsabilidade Social e Ambiental do BNDES

A Política de Responsabilidade Social e Ambiental do BNDES, alinhada com a *Missão, a Visão, os Valores* e o *Código de Ética* da instituição, reafirma o compromisso histórico do Banco com o desenvolvimento sustentável do país. O documento estabelece princípios e diretrizes para o desenvolvimento e implementação de políticas e práticas sustentáveis.

Princípios

Os seguintes princípios norteiam a atuação do BNDES:

- promoção do desenvolvimento em uma concepção integrada, que inclui as dimensões econômica, social e ambiental;
- respeito aos direitos humanos e combate e repúdio a toda prática de atos que importem em qualquer tipo de discriminação ou violação de direitos;
- ética e transparência como pilares do relacionamento com todos os públicos, garantindo o diálogo e prestando contas sobre suas decisões e atividades;
- atuação pró-ativa e alinhada com as normas e políticas públicas brasileiras e observância de normas internacionais de comportamento.

Diretrizes

As diretrizes de responsabilidade social e ambiental, em conjunto com outros instrumentos, orientam a atuação do BNDES na promoção da sustentabilidade. Referem-se às atuações estratégica e operacional do Banco, suas partes interessadas e seus impactos sobre a sociedade e o meio ambiente. São elas:

- fortalecer as políticas públicas associadas a sustentabilidade e responsabilidade social e ambiental;
- desenvolver e aperfeiçoar permanentemente produtos financeiros, metodologias e outros instrumentos que incorporem critérios

socioambientais e contribuam em especial para o desenvolvimento local e regional sustentáveis;

- fortalecer o trato da responsabilidade social e ambiental nos processos de planejamento, de gestão e operacionais;
- induzir e reconhecer as melhores práticas de responsabilidade social e ambiental em seus fornecedores, clientes, instituições financeiras credenciadas e demais parceiros, contribuindo para o avanço da sustentabilidade na sociedade brasileira;
- desenvolver e aperfeiçoar permanentemente metodologias e outros instrumentos de monitoramento e avaliação de impactos e resultados socioambientais gerados pelo próprio Banco e pelas atividades apoiadas financeiramente;
- refletir no padrão de comunicação corporativa a relevância que as ações sociais e ambientais assumem e a disposição do BNDES em compartilhar responsabilidades com transparência e diálogo;
- aprimorar permanentemente o conhecimento e disseminar a cultura da sustentabilidade e da responsabilidade social e ambiental;
- desenvolver parcerias e compartilhar experiências com outras organizações, para a promoção da responsabilidade social e ambiental e o fortalecimento da transparência, do diálogo entre partes interessadas e da participação cidadã na gestão pública;
- adotar políticas de valorização dos empregados e promoção de seu desenvolvimento pessoal e profissional, com ênfase no compromisso social, ambiental e de respeito aos direitos humanos;
- considerar os mais modernos requisitos de sustentabilidade nas suas instalações e atividades administrativas, contribuindo com a preservação do meio ambiente.

Estratégia e Governança

Para garantir a efetiva aplicação desses princípios e diretrizes, o BNDES estabelece planos com rotinas de revisões e adequações de suas políticas e práticas

corporativas, e programas de sensibilização e comunicação para seus empregados e partes interessadas.

A governança é fundamental para garantir a sustentabilidade nos processos de trabalho e decisórios do BNDES, os quais devem ser continuamente aprimorados. O BNDES possui equipes dedicadas às temáticas social e ambiental e comitês corporativos para discussão, deliberação e acompanhamento da integração das dimensões social e ambiental em sua estratégia, políticas, práticas e procedimentos.