

## **Contribuições da ABRAMPA aos Editais de Consulta Pública nº 85/2021 e nº 86/2021/ BACEN**

A **ABRAMPA – Associação Brasileira de Membros do Ministério Público de Meio Ambiente**, associação civil sem fins lucrativos de atuação nacional, que reúne Promotores e Procuradores de Justiça e Procuradores da República com atuação especializada em meio ambiente desde 1997, atenta à necessidade de regulamentação do gerenciamento dos riscos sociais, ambientais e climáticos no âmbito do sistema financeiro, vem, respeitosamente, apresentar as suas **contribuições** aos Editais de Consulta Pública nº 85/2021 e nº 86/2021 – BACEN.

### **1. Introdução**

A Diretoria Colegiada do Banco Central do Brasil apresenta, por meio das Consultas Públicas nº 85/2021 e nº 86/2021, um conjunto de propostas normativas que visam aprimorar as regras relativas ao gerenciamento do risco ambiental, social e climático (ASC) aplicáveis às instituições financeiras, bem como os requisitos a serem observados por essas instituições ao criarem e implementarem as suas Políticas de Responsabilidade Social, Ambiental e Climática (PRSAC).

Em síntese, as propostas ora apresentadas buscam manter a iniciativa do país de incorporar na regulação do Sistema Financeiro Nacional (SFN) as discussões internacionais mais recentes sobre gerenciamento de riscos e política de responsabilidade, de modo a incluir a ótica relativa às mudanças climáticas no arcabouço da regulação financeira e a aprimorar os conceitos de riscos e de responsabilidade socioambiental.

Nesse contexto, propôs-se:

- A.** Quanto ao gerenciamento de riscos:
  - a)** A alteração da Res. 4.557/17, que trata da estrutura de gerenciamento de riscos e de capital, para o fim de incluir uma seção específica com definições e requisitos para o gerenciamento do risco ambiental, social e climático aplicáveis às instituições dos Segmentos 1, 2, 3 e 4 (S1, S2, S3 e S4);
  - b)** A alteração da Res. 4.606/17, para o fim de incluir uma seção específica com definições e requisitos para o gerenciamento do risco ambiental, social e climático aplicáveis às instituições do Segmento 5 (S5);
- B.** Quanto às Políticas de Responsabilidade Social, Ambiental e Climática (PRSAC):
  - a)** A Revogação da Res. nº 4.327/14, que estabelecia as diretrizes a serem observadas no estabelecimento e implementação das Políticas de Responsabilidade Socioambiental pelas instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central;
  - b)** A edição de uma nova Resolução CMN trazendo requisitos aplicáveis às instituições financeiras no que diz respeito ao estabelecimento da PRSAC e à implementação de ações com vistas à sua efetividade.

Tais propostas decorrem dos compromissos assumidos pela instituição com a sustentabilidade, pilar recentemente agregado à sua agenda estratégica, tendo em vista o reconhecimento de que as violações aos direitos humanos, a degradação ambiental e as mudanças climáticas impõem riscos à manutenção da estabilidade do sistema financeiro e, portanto, devem ser enfrentados oportuna e adequadamente.

## **2. Um bem-vindo aprimoramento do arcabouço regulatório do sistema financeiro nacional**

Uma das principais funções dos mercados financeiros é precificar os riscos, a fim de assegurar que as decisões de alocação de capital sejam adequadamente informadas e, portanto, eficientes. A crise de 2008 evidenciou como práticas frouxas de governança e de gerenciamento de riscos podem impactar negativamente os valores dos ativos e a economia real.. Hoje, um dos riscos mais significativos que o mercado enfrenta diz respeito às mudanças climáticas.

O aumento da temperatura do planeta em razão do aumento da concentração de gases de efeito estufa (GEE) vem conduzindo a desastres naturais cada vez mais frequentes, como secas severas e chuvas intensas em curtos períodos de tempo, redução da segurança hídrica e da segurança alimentar, com impactos no modo de vida de pessoas e grupos, especialmente

aqueles mais vulneráveis.<sup>1</sup> Tais alterações já vêm causando graves impactos socioambientais e prejuízos, a ponto de levar governos a se mobilizarem em torno de uma agenda de mitigação das emissões de gases de efeito estufa e de adaptação da sociedade às mudanças climáticas.

Estudo recente conduzido com o apoio da ABRAMPA aborda como diversos empreendimentos/atividades podem ser prejudicados pelos impactos das mudanças do clima por dependerem de serviços ecossistêmicos afetados por estas mudanças, como a disponibilidade hídrica ou a fertilidade do solo. Por outro lado, alguns empreendimentos/atividades podem ter impactos locais/regionais que maximizam as consequências das mudanças climáticas em curso, ao alterar o microclima (criar ilhas de calor), ao aumentar os riscos de enchentes devido à impermeabilização do solo, ao aumentar as chances de deslizamentos de terra e de ocorrência de doenças emergentes.<sup>2</sup>

Diante disso, tem-se buscado uma inserção do componente climático no licenciamento ambiental, inclusive para se prever e condicionar as atividades econômicas ao uso de tecnologias mais limpas e eficientes por parte das organizações. Deve haver, ainda, um estímulo à inovação tecnológica e o comportamento dos consumidores tende a se alterar, com a preferência tecnologias de energia limpa e eficiente em detrimento dos combustíveis fósseis, por exemplo.

A título de exemplo, setores que dependem da extração, produção e uso de carvão, petróleo e gás natural deverão ser fortemente impactados por novas regulações e riscos reputacionais. Todavia, os riscos relacionados ao clima e a transição esperada para uma economia de baixo carbono afetam praticamente todos os setores da economia. E se, por um lado, as mudanças associadas a uma transição para uma economia de baixo carbono podem representar riscos significativos, elas também criam oportunidades para o desenvolvimento de atividades focadas em soluções para a mitigação e adaptação às mudanças climáticas.

<sup>1</sup> Sobre os impactos físicos das mudanças climáticas, consulte-se o IPCC – Intergovernmental Panel on Climate Change, criado pelas Nações Unidas para reunir os estudos científicos relacionados às mudanças climáticas, de modo a servir de guia para a tomada de decisão nos âmbitos político e econômico. Ver, em especial, o relatório especial sobre “Aquecimento Global de 1.5°C”, de 2018, disponível em: <<https://www.ipcc.ch/sr15/>>. Sobre o impacto humano das mudanças climáticas, que incluem migrações forçadas e violações a direitos humanos, confira-se, ainda, o Relatório do Banco Mundial disponível em: <<https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2018/03/19/climate-change-could-force-over-140-million-to-migrate-within-countries-by-2050-world-bank-report>>.

<sup>2</sup> MARTINS, Eline. “Proposta de Abordagem das Mudanças do Clima no Licenciamento Ambiental”. Belo Horizonte: ABRAMPA, 2021.

Investidores, financiadores e seguradoras, no entanto, ainda não têm uma visão clara de quais empresas irão resistir e prosperar e quais terão dificuldades nesse contexto de mudanças. Sem as informações necessárias, investidores podem precificar ou avaliar ativos incorretamente, levando a uma má alocação de capital, de modo que é fundamental o aumento da transparência das organizações em suas estruturas de governança, estratégias e práticas de gestão de risco.

A atual proposta do Banco Central do Brasil é muito bem-vinda, na medida em que aprimora o arcabouço regulatório do sistema financeiro nacional e promove o seu alinhamento à agenda mundial, na qual a promoção da transparência e dos estímulos ao desenvolvimento econômico sustentável ganham cada vez mais centralidade.

Em linhas gerais, a proposta está em consonância com as normas e parâmetros internacionais mais modernos, como é o caso das recomendações de 2017 da TCFD (*Task Force on Climate-related Financial Disclosures*) da *Financial Stability Board*<sup>3</sup>, das diretrizes da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE para Empresas Multinacionais<sup>4</sup>, e dos Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas - ONU de 2011.<sup>5</sup>

As resoluções ora apresentadas superam algumas deficiências regulatórias anteriores ao criar, por exemplo, critérios mais objetivos, previsíveis e substantivos para a avaliação das Políticas de Responsabilidade Social, Ambiental e Climática (PRSAC). Ainda que alguns ajustes e aprimoramentos possam ser feitos, a proposta tem potencial para contribuir positivamente para a inserção do país na ordem econômica mundial e é fundamental que a iniciativa não retroceda, no sentido de reduzir a efetividade dos instrumentos propostos. Nesse particular, a ABRAMPA coloca-se à disposição para contribuir com esse importante debate, bem como assegura que eventuais retrocessos nas exigências regulatórias ora propostas que resultem em um esvaziamento das normas serão devidamente denunciados e combatidos.

<sup>3</sup> Disponível em: <<https://assets.bbhub.io/company/sites/60/2020/10/FINAL-2017-TCFD-Report-11052018.pdf>>.

<sup>4</sup> Disponível em: <<https://www.gov.br/produtividade-e-comercio-externo/pt-br/assuntos/camex/pcn/diretrizes-da-ocde-para-empresas-multinacionais#section-6>>.

<sup>5</sup> Guiding Principles on Business and Human Rights: implementing the United Nations “Protect, Respect and Remedy” Framework. Disponível em: <[https://www.ohchr.org/documents/publications/guidingprinciplesbusinesshr\\_en.pdf](https://www.ohchr.org/documents/publications/guidingprinciplesbusinesshr_en.pdf)>.

### **3. Adequação da proposta ao arcabouço normativo vigente: o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, a efetividade da PNMC e os mecanismos de responsabilização por danos climáticos**

A proposta ora apresentada pelo Banco Central do Brasil não apenas é plenamente adequada ao arcabouço normativo vigente - que assegura uma série de direitos fundamentais, entre eles o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e, portanto, à estabilidade climática - como também cria mecanismos que podem contribuir para a efetividade das normas de proteção ambiental e climáticas em vigor, de forma a criar um ambiente de negócios mais favorável às iniciativas com impactos positivos sobre a sociedade, o meio ambiente e o clima, e menos favorável às iniciativas degradadoras, poluentes, intensivamente emissoras e geradoras de externalidades negativas.

A preocupação com o gerenciamento do risco ambiental, social e climático, assim como a criação e implementação de Políticas de Responsabilidade Social, Ambiental e Climática (PRSAC) é, a bem da verdade, uma imposição da atual realidade normativa, na qual se observa uma tendência clara de responsabilização jurídica de empresas e instituições cujas atividades geram impactos dessa natureza, acompanhada de uma maior exigência de transparência quanto ao impacto das atividades empresariais. Tal tendência, observada com muita força no cenário internacional, mas já com reflexos em solo nacional, revela-se na alta incidência de litígios climáticos:

Entre as **principais tendências** trazidas no relatório sobre os litígios climáticos, importante destacar, estão: **a-** o número contínuo e crescente de casos ajuizados com base na violação dos direitos fundamentais e humanos consagrados no direito internacional e nas constituições nacionais; **b- a invocação das leis infraconstitucionais e das políticas relacionadas ao clima elaboradas no âmbito governamental;** **c-** a busca pela não continuidade ou proliferação da indústria dos combustíveis fósseis; **d- a responsabilização civil das empresas emissoras pelos danos causados em virtude do aquecimento global;** **e-** o objetivo de correção das políticas públicas, em virtude de suas falhas comissivas e omissivas, que implicam em medidas de adaptação e de mitigação; **f- ordens para que as empresas divulguem detalhadamente os riscos climáticos decorrentes de suas atividades;** **g-** a correção de informações falsas (fake news) divulgadas pelos emissores que visam apenas desinformar a sociedade. [grifos nossos]<sup>6</sup>

<sup>6</sup> GAIO, Alexandre (org.). A Política Nacional de Mudanças Climáticas em ação: a atuação do Ministério Público. Belo Horizonte: ABRAMPA, 2021, 1ª edição, p. 17.

Segundo o *Global Climate Litigation Report*, da *United Nations Environment Programme*, a litigância climática atualmente observada em todo o planeta fundamenta-se na aplicação de normas domésticas.<sup>7</sup>

Especificamente no que diz respeito ao Brasil, não há dúvidas de que as disposições constitucionais e legais, bem como a Política Nacional sobre Mudança do Clima: (i) asseguram o direito ao desenvolvimento sustentável e à estabilidade climática; (ii) preveem a possibilidade o emprego de instrumentos econômicos - caso da regulação financeira - como instrumento de adequação da atividade produtiva aos objetivos de desenvolvimento sustentável; e (iii) contêm os instrumentos legais necessários e suficientes para que se promova a responsabilização de empresas pelas consequências ambientais e climáticas não devidamente mitigadas e/ou compensadas das suas atividades.

A Constituição da República prevê o direito subjetivo e intergeracional ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225) e também expressamente determina que a ordem econômica deverá observar como princípio a defesa do meio ambiente (art. 170, inc. VI), a impor o alinhamento da atuação do mercado com a proteção ambiental e, portanto, climática.

No mesmo sentido, a Política Nacional sobre Mudança do Clima reitera a necessidade de atuação coletiva para a redução dos efeitos das mudanças climáticas (art. 3º, inc. I) e ressalta o desenvolvimento sustentável como mecanismo imprescindível para tanto (art. 3, inc. IV). A norma prevê, ainda, que mecanismos financeiros devem ser empregados como instrumentos da política climática, de forma a possibilitar a efetiva concretização do direito ao clima estável (art. 6º).

O gerenciamento dos riscos ambientais, sociais e climáticos pelas instituições financeiras é um desses mecanismos. Além de assegurar a manutenção das condições físicas e materiais para a continuidade da vida e da atividade econômica, cuida-se de um elemento importante para assegurar o sucesso e a continuidade do crescimento econômico, ao evitar que as empresas incidam em prejuízos decorrentes de processos de responsabilização por danos, com consequentes impactos reputacionais.

<sup>7</sup> Disponível em:

<https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/34818/GCLR.pdf?sequence=1&isAllowed=y%3E.>>

Riscos mercadológicos já têm sido especificamente mencionados no panorama global de litigância climática, inclusive para fins de *compliance* e proteção jurídica das instituições e empresas. O Global Climate Litigation Report<sup>8</sup>, do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente - PNUMA, aponta que um dos principais argumentos apresentados em litígios climáticos refere-se à confiança e responsabilidade das empresas emissoras de gases de efeito estufa.

Não são poucos os exemplos de casos internacionais erigidos sobre tal premissa. Talvez um dos casos mais emblemáticos seja *Lliuya vs. RWE AG*. Movido em 2015 por um agricultor peruano, Luciano Lliuya, a ação pede ao Judiciário alemão que a empresa de energia RWE AG<sup>9</sup> arque com parte dos custos incorridos pelos habitantes de Huaraz, no Peru, para adaptar-se às mudanças climáticas provocadas, em grande medida, pela atividade poluente da empresa. Mais recentemente, a corte distrital de Haia, na Holanda, considerou a empresa Shell co-responsável pelo aquecimento global, condenando-a a reduzir em 45% suas emissões de gases de efeito estufa até o ano de 2030 (*Milieudéfensie et al. v. Royal Dutch Shell plc*.<sup>10</sup>).

Como se vê, a discussão sobre a responsabilidade das empresas passou a ser tratada à luz da atual situação de emergência climática, sujeitando-as à adoção de medidas climaticamente adequadas e à transição para uma economia de baixo carbono. Tais ações evidenciam a crescente possibilidade de responsabilização civil das empresas, de forma a ser necessária a sua atuação em prol da redução da emissão de gases de efeito estufa:

“(…) [o] significativo aporte dos estudos de atribuição, que alcançam informações baseadas em probabilidade estatística, proporcionam a construção normativa da causalidade, conforme juízos de probabilidade. Embora não sejam usuais, tais estudos têm avançado rapidamente e parecem ser uma ferramenta promissora para facilitar a imputação da responsabilidade civil por danos associados às mudanças climáticas. Uma ação judicial que se valeu de estudos de atribuição para a imputação de responsabilidade civil, em sua perspectiva reparatória, foi a ação ajuizada em 2015, junto ao Poder Judiciário alemão, pelo fazendeiro Saul Lliuya, que vive em Huaraz, no Peru,

<sup>8</sup> Disponível em:

<<https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/34818/GCLR.pdf?sequence=1&isAllowed=y%3E.>>.

<sup>9</sup> Disponível em: <<http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/non-us-case/liiuya-v-rwe-ag/>>.

<sup>10</sup> Disponível em: <<http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/non-us-case/milieudéfensie-et-al-v-royal-dutch-shell-plc/>>.

contra a empresa RWE, considerada a maior produtora de energia da Alemanha.<sup>11</sup>

Verifica-se também uma forte tendência de judicialização com base na ausência de transparência climática e *greenwashing*.

O caso *People of the State of New York v. Exxon Mobil Corporation*<sup>12</sup>, de 2018, evidencia tal discussão. O estado de Nova Iorque acionou a empresa Exxon Mobil, de óleo e gás, por ter apresentado aos acionistas um panorama minimizador dos efeitos das mudanças climáticas nos seus negócios. Trata-se de discussão sobre a fraude de acionistas justamente a partir da ausência de transparência climática.

Outras demandas no mesmo sentido foram protocoladas contra a empresa Exxon, como o caso *City of Birmingham Relief & Retirement System v. Exxon Mobil Corp.*<sup>13</sup>, também de 2018, no qual se alegou que a empresa promoveu a desinformação dos seus acionistas acerca dos seus riscos climáticos, a partir da deturpação das conclusões dos seus cientistas. Também foi a situação descrita no caso *Ramirez v. Exxon Mobil*<sup>14</sup>, de 2016.

Existem, ainda, processos referentes à divulgação insuficiente de informações climáticas para a tomada de decisão financeira, como no caso *McVeigh v. Retail Employees Superannuation Trust*<sup>15</sup>, iniciado no ano de 2018 e encerrado no ano de 2020 com um acordo entre as partes no qual foi inclusive reconhecido que a mudança climática é um risco financeiro material, direto e presente, abrangendo riscos de investimento, mercado, reputação, estratégia, governança e de terceiros. A mesma discussão esteve presente também no caso *Abrahams v. Commonwealth Bank of Australia*<sup>16</sup>, de 2016, que foi retirado pelos autores após a emissão de relatório pelo banco reconhecendo os riscos climáticos.

<sup>11</sup> STEIGLEDER, Annelise Monteiro. A responsabilidade civil ambiental e sua adaptação às mudanças climáticas. In GAIO, Alexandre (org.). A Política Nacional de Mudanças Climáticas em ação: a atuação do Ministério Público. Belo Horizonte: ABRAMPA, 2021, 1ª edição, p. 98.

<sup>12</sup> Disponível em: <<http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/case/people-v-exxon-mobil-corporation/>>.

<sup>13</sup> Disponível em: <<http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/case/city-of-birmingham-relief-retirement-system-v-exxonmobil-corp/>>.

<sup>14</sup> Disponível em: <<http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/case/ramirez-v-exxon-mobil-corp/>>.

<sup>15</sup> Disponível em: <<http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/non-us-case/mcveigh-v-retail-employees-superannuation-trust/>>.

<sup>16</sup> Disponível em: <<http://climatecasechart.com/non-us-case/abrahams-v-commonwealth-bank-australia/#:~:text=Shareholders%20of%20the%20Commonwealth%20Bank,the%20controversial%20Adani%20Carmichael%20coal>>.



No caso *O’Donnell v. Commonwealth*<sup>17</sup>, de 2020, por sua vez, colocou-se em discussão a importância da transparência quanto aos impactos climáticos, sendo imprescindível a efetiva divulgação dos dados pertinentes e a adequação das medidas de combate às mudanças climáticas, sob pena de impactar diretamente a economia e reputação do país nos mercados financeiros internacionais. Como consequência de tal cenário, fala-se até mesmo na responsabilização do Estado por violação dos direitos de investidores em títulos do governo.

É crescente, assim, a demanda por transparência climática por parte das empresas, dos sistemas financeiros e dos Estados como pressuposto para a tomada consciente de decisões financeiras em nível global. Nesse sentido, a proposta do Banco Central contribui para que se evite judicialização excessiva, onerosa e desgastante em torno do tema.

#### **4. Transparência e participação social na definição da regulação financeira**

É louvável a busca pela ampliação da transparência e da participação social no processo regulatório do Banco Central, que ora submete a questão da gestão de riscos social, ambiental e climático à consulta pública. É certo que a regulação financeira assume relevância central para a definição dos rumos do país e, no contexto de uma democracia constitucional como a delimitada pela Constituição da República, devem-se garantir espaços para a participação social nos processos de decisão pública sobre o tema. Cuida-se de um dos elementos estruturantes da dimensão procedimental da democracia brasileira, a conferir legitimidade ao exercício do poder pela Administração Pública.

A participação da sociedade nas decisões relativas a questões ambientais é, aliás, reconhecida pela Declaração do Rio da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992, que, em seu princípio 10, consigna:

“a melhor maneira de tratar de questões ambientais é assegurar participação, no nível apropriado de todos os cidadãos interessados. No nível nacional, cada indivíduo deve ter acesso adequado a informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações sobre materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar de processos de

<sup>17</sup> Disponível em: <<http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/non-us-case/odonnell-v-commonwealth/>>.

tomada de decisões. Os Estado devem facilitar a conscientização e a participação pública, colocando a informação à disposição de todos”.

Na mesma toada, o Acordo de Escazú, de 2019 (Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe), tratou especificamente do dever dos Estados signatários de assegurar a participação social nas questões ambientais de interesse público, o que inclui a elaboração e aprovação de planos e políticas com impactos efetivos sobre o meio ambiente:

**Artigo 7. Participação pública nos processos de tomada de decisões ambientais.**

1. Cada Parte deverá assegurar o direito de participação do público; para isso, se compromete a implementar uma participação aberta e inclusiva nos processos de tomada de decisões ambientais, com base nos marcos normativos interno e internacional. (...)

3. Cada Parte promoverá a participação do público em processos de tomada de decisões, revisões, reexames ou atualizações além dos mencionados no parágrafo 2 do presente artigo, relativos a questões ambientais de interesse público, tais como o ordenamento do território e a elaboração de políticas, estratégias, planos, programas, normas e regulamentos que tenham ou possam ter um impacto efetivo sobre o meio ambiente.

A participação social não se limita, evidentemente, ao direito de voz, mas inclui o direito dos participantes de um dado debate de serem, efetivamente, ouvidos e terem as suas colocações levadas em conta.

Com vistas a assegurar que as Consultas Públicas ora tratadas se desenvolvam com a necessária transparência e participação social, faz-se imprescindível que o Banco Central, após o encerramento das mesmas, divulgue uma compilação das contribuições recebidas, identificando os temas alvo de discussão e, posteriormente, na edição do ato normativo final, esclareça quais delas foram acatadas ou rejeitadas e os motivos para tanto. Cuida-se de prática regulatória salutar já adotada por outros órgãos, como a Comissão de Valores Mobiliários (CVM), e em outras jurisdições, justamente por cercar o processo regulatório de mais transparência e legitimidade.

## 5. Contribuições específicas

Delineadas considerações mais gerais a respeito das propostas aqui debatidas, passa-se às contribuições mais pontuais e específicas ao texto das resoluções propostas pelo Banco Central do Brasil.

### 5.1. Alterações à Res. 4.557/17 - gerenciamento de riscos sociais, ambientais e climáticos

- Estão bem construídas as definições de risco social (art. 38-A), de risco ambiental (38-B) e de risco climático (38-C).

O risco social foi definido de forma ampla, englobando eventos direta e indiretamente associados a práticas de violação de direitos e garantias fundamentais e também a atos lesivos a interesses coletivos. O risco ambiental, por sua vez, foi definido de modo a englobar eventos direta ou indiretamente associados a atos ou atividades de degradação do meio ambiente, incluindo o uso excessivo de recursos naturais, ou a desastres ambientais resultantes de intervenção humana.

Em linha com as recomendações do TCFD, o risco climático foi definido em duas vertentes: (i) o risco de transição, consubstanciado na possibilidade de ocorrência de perdas para a instituição ocasionadas, direta ou indiretamente, por eventos associados ao processo de transição para uma economia de baixo carbono, em que a emissão de gases do efeito estufa é reduzida ou compensada; e (ii) o risco físico, consistente na possibilidade de ocorrência de perdas para a instituição ocasionadas, direta ou indiretamente, por eventos associados a condições ambientais extremas, que possam ser relacionadas a mudanças em padrões climáticos.

- Os artigos 38-A, 38-B e 38-C avançam ao trazer um rol exemplificativo (e não exaustivo) de eventos de risco, que permitem a ampla compreensão da temática, sem limitar a aplicação da norma a casos imaginados *a priori* e que podem não necessariamente representar um retrato suficiente da realidade no médio/longo prazo;
- O artigo 38-D, que prevê a estrutura de gerenciamento de riscos, é consistente com as diretrizes existentes sobre o tema, em especial os Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos da ONU de 2011. O parágrafo 4º sugerido agrega critérios mais específicos e evita que o processo de gerenciamento se transforme em

mera transferência de risco ao tomador de crédito, conduzindo a instituição financeira a obter dados e informações abrangentes e mais seguras sobre os riscos.

## **5.2. Nova Resolução - Política de Responsabilidade Social, Ambiental e Climática**

- Art. 2º - a construção normativa apresentada supera a indesejada construção anterior, que estabelecia que as ações voltadas à efetividade da política seguissem os critérios da “proporcionalidade” e “relevância” - critérios vazios e sem guarida na regulação internacional. Nesse momento, em que já há maturidade do mercado para adaptação às políticas de responsabilidade, a norma ora proposta traz elementos mais substantivos: compatibilidade com o modelo de negócio, a natureza das operações e a complexidade dos produtos, serviços, atividades e processos da instituição; e adequação à dimensão e à relevância da exposição ao risco social, ao risco ambiental e ao risco climático.
- Art. 3º, §2º, I - A norma poderia detalhar mais as repercussões dos riscos apurados em termos de crédito e os tipos de restrições que podem ser previstas nas políticas de cada instituição financeira, determinando que se especifique como a política irá tratar de modo diferenciado contrapartes e outras partes de acordo com o resultado dos procedimentos de gerenciamento de riscos exigidos na norma anterior. Neste particular, a norma pode prever como requisitos adicionais da PRSAC que a instituição esclareça se sua política compreenderá, além das já constantes condições mais vantajosas para atividades que contribuam para a mitigação dos riscos sociais, ambientais e climáticos, também taxas punitivas e condições de crédito mais restritivas para atividades impactantes do ponto de vista social, ambiental ou climático. Sugere-se que o Banco Central do Brasil, na fase de implementação das normas, publique documentos de orientação para as instituições financeiras delineando as expectativas com respeito à fiscalização das mesmas, e atribuindo parâmetros fiscalizatórios como a existência de diferenciação das taxas de juro, dos prazos para amortização do crédito e da provisão de serviços complementares adicionais, de acordo com o risco da atividade ou da empresa, além de eventual existência de uma lista de vedação ao crédito no caso de determinados setores muito impactantes;
- Art. 3º, §3º, IV - o dispositivo deveria incluir, como partes interessadas aptas a participar do processo de estabelecimento e revisão da PRSAC não apenas as “pessoas

impactadas pelos produtos, serviços e atividades da instituição”, mas também “grupos”. Cuida-se de inserção expressa e importante da dimensão dos direitos coletivos. Além disso, o dispositivo tal como proposto, permite que cada instituição financeira defina quem são as pessoas impactadas por seus produtos, serviços e atividades, o que é inadequado. O impacto é uma questão de fato apurada em cada caso e contexto, não podendo estar atrelado a um critério previamente estabelecido pela instituição. Os Princípios Orientadores da ONU sobre Empresas e Direitos Humanos, aplicáveis às instituições financeiras, estabelecem que as medidas de diligência empresariais devem ser voltadas para evitar, mitigar e endereçar os riscos e impactos aos titulares de direitos (Princípio 17). Desta forma, são partes interessadas quaisquer indivíduos ou grupos potencialmente afetados, independentemente de constarem ou não da lista da própria instituição financeira.

- Art. 4º - nos termos do dispositivo proposto, as ações adotadas pelas instituições financeiras devem ser monitoradas continuamente e avaliadas quanto à sua contribuição para a efetividade da PRSAC. Seria importante que essa avaliação fosse, ainda, submetida a auditoria independente.
- Art. 5º e seguintes - a norma avança ao esclarecer o papel de cada um dos órgãos de governança, incluindo o Conselho de Administração, a Diretoria e o Comitê de Sustentabilidade.
- Art. 10, III - estabelece que devem ser divulgadas ao público informações relativas ao gerenciamento dos riscos social, ambiental e climático. A divulgação das informações relativas à PRSAC e às ações implementadas com vistas à sua efetividade têm caráter obrigatório, mas as informações quanto à sua avaliação tem caráter facultativo. A crescente exigência de transparência e a necessidade de assegurar efetividade às políticas impõe que tal comunicação deve também ser obrigatória, e, inclusive, submetida a órgão de auditoria independente.
- A norma não deixa claro como será realizado o processo de fiscalização e monitoramento das PRSAC pelo BACEN. O Relatório de Estabilidade Financeira Anual do BACEN poderia passar a ter um capítulo específico sobre a implementação das PRSAC, trazendo indicadores que permitam saber se houve avanço em termos agregados de maior aderência das instituições reguladas a parâmetros de sustentabilidade e quais medidas corretivas foram eventualmente aplicadas pelo órgão

regulador no período considerado, a exemplo do aumento compulsório do capital regulatório das instituições para adequar-se à sua exposição ao risco social, ambiental e climático, revisão de políticas, dentre outras.

## **6. Conclusões**

De forma geral, as propostas apresentadas pelo BACEN representam um alinhamento do sistema financeiro brasileiro às diretrizes que vêm sendo articuladas sobre o tema em âmbito internacional, e se encontram em conformidade com os parâmetros legais e constitucionais vigentes de modo a evitar judicialização excessiva, onerosa e desgastante em torno do tema.

Além de parabenizar a iniciativa do Banco Central em abrir consultas públicas sobre as normas para aprimoramento das políticas de responsabilidade e da gestão de riscos sociais, ambientais e climáticos no sistema financeiro e no intuito de contribuir para o aperfeiçoamento destas propostas, a ABRAMPA apresenta as seguintes contribuições e recomendações:

- a) Eventuais revisões às propostas formuladas não podem representar um retrocesso, no sentido de reduzir as exigências constantes das propostas postas em consulta pública e, por consequência, da efetividade dos instrumentos propostos, diante da sua relevância social, econômica e jurídica para o desenvolvimento do país;
- b) A transparência deve ser reconhecida como o princípio basilar norteador do processo regulatório do sistema financeiro, pressuposto para a tomada consciente de decisões financeiras em nível global, de modo que todas as normas propostas devem buscar ampliar a transparência em todos os aspectos das PRSAC e dos mecanismos de gerenciamento de riscos sociais, ambientais e climáticos;
- c) As contribuições recebidas em razão das Consultas Públicas 85/21 e 86/21 devem ser compiladas, identificando-se os temas alvo de discussão e esclarecendo as sugestões acatadas e/ou rejeitadas e os motivos para tanto, de modo a assegurar maior segurança, legitimidade e transparência ao processo regulatório;

- d) A nova resolução CMN proposta poderia estabelecer que as PRSAC especificuem as repercussões dos riscos apurados em termos de crédito, estabelecendo, condições mais vantajosas ou mais restritivas para determinadas atividades conforme seus impactos sociais, ambientais e climáticos como: diferenciação das taxas de juros, dos prazos para amortização do crédito e outros serviços complementares adicionais que podem ser prestados pela instituição financeira, além de uma lista de vedação ao crédito no caso de determinados setores muito impactantes;
- e) Devem ser considerados interessados aptos a participar do processo de estabelecimento e revisão da PRSAC as pessoas e grupos impactados pelos produtos, serviços e atividades da instituição, não cabendo tal definição às instituições financeiras;
- f) As avaliações das ações adotadas pelas instituições financeiras para a efetividade da PRSAC devem ser submetidas a uma auditoria independente e de divulgação obrigatória ao público;
- g) Aprimorar o processo de fiscalização e monitoramento das PRSAC pelo BACEN, estabelecendo que o Relatório de Estabilidade Financeira Anual do BACEN traga um capítulo específico sobre o tema, com indicadores que permitam avaliar os avanços e verificar as medidas corretivas aplicadas.

Belo Horizonte, 6 de junho de 2021.

**CRISTINA SEIXAS GRAÇA**  
Presidente da ABRAMPA

**ALEXANDRE GAIO**  
Vice-Presidente da ABRAMPA

**VIVIAN M. FERREIRA**  
Advogada da ABRAMPA – OAB/SP 313.405