

# SUSTENTABILIDADE, ESG E RACIONALIZAÇÃO ENERGÉTICA

**TEMA:** Direito Ambiental.

**RESUMO:** o presente trabalho visa a analisar a atuação da Administração Pública à luz das métricas e obrigações impostas pelo princípio constitucional da sustentabilidade socioambiental e dos paradigmas originários das pautas *Environmental, Social and Governance* (ESG). O trabalho se divide em três partes: a primeira busca examinar os contornos do princípio da sustentabilidade socioambiental; a segunda liga-se às pautas ESG e sua adequação ao setor público; e a terceira parte apresenta um exemplo de ação governamental para racionalizar o consumo energético de bens imóveis funcionais que pode ser encaixada na lógica da sustentabilidade socioambiental e do Estado ESG. Por fim, reserva-se espaço para concluir sobre a importância da ação estatal na promoção da sustentabilidade e das pautas ESG.

**PALAVRAS-CHAVE:** sustentabilidade – ESG – políticas públicas.

**ABSTRACT:** this paper aims to analyze the performance of the Public Administration in the metrics and obligations imposed by the constitutional principle of socio-environmental sustainability and the paradigms originating from the Environmental, Social and Governance (ESG) guidelines. The work is divided into three parts: the first seeks to examine the contours of the principle of socio-environmental sustainability; the second relates to ESG guidelines and their suitability for the public sector; and the third part presents an example of government action to rationalize the energy consumption of its functional real estate that can be fitted into the logic of socio-environmental sustainability and the ESG State. Finally, space is reserved to conclude on the importance of state action in promoting sustainability and ESG guidelines.

**KEYWORDS:** sustainability – ESG – public policies.

#### SUMÁRIO:

<b>1 Introdução</b> .....	3
<b>2 A sustentabilidade socioambiental</b> .....	4
<b>3 O Estado ESG</b> .....	9
<b>4 A racionalização do consumo energético em prédios públicos por meio de usinas solares fotovoltaicas</b> .....	14
<b>5 Conclusão</b> .....	18
<b>Bibliografia</b> .....	20

“A natureza são duas.  
Uma,  
tal qual se sabe a si mesma.  
Outra, a que vemos. Mas vemos?  
Ou é a ilusão das coisas?

Quem sou eu para sentir  
o leque de uma palmeira?  
Quem sou, para ser senhor  
de uma fechada, sagrada  
arca de vidas autônomas?

A pretensão de ser homem  
e não coisa ou caracol  
esfacela-me em frente à folha  
que cai, depois de viver  
intensa, caladamente,  
e por ordem do Prefeito  
vai sumir na varredura  
mas continua em outra folha  
alheia a meu privilégio  
de ser mais forte que as folhas.”

(A *folha* por CARLOS DRUMMOND DE ANDRADE)

## 1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho analisa a atuação da Administração Pública à luz das métricas e obrigações impostas pelo princípio constitucional da sustentabilidade socioambiental e dos paradigmas originários das pautas *Environmental, Social and Governance* (ESG).

Para tanto, o trabalho se dividirá em três partes. A primeira busca examinar os contornos do princípio da sustentabilidade socioambiental, esmiuçando sua evolução histórica e sua dupla feição (direito-dever), a impor ações concretas para tornar o meio ambiente sustentável para as gerações presentes e futuras. A segunda liga-se às pautas ESG e sua adequação ao setor público, esmiuçando algumas possibilidades e desafios que o Estado ESG encarará na missão de concretizar os aspectos ecológicos, sociais, de governança e boa gestão, no objetivo de garantir o desenvolvimento sustentável para as gerações presentes e futuras. A terceira parte apresenta um caso-exemplo em que se aborda uma ação governamental paulista para racionalizar o consumo energético de seus bens imóveis funcionais, gerando impactos na governança administrativo-ambiental, nas políticas sociais e na tutela do meio ambiente. Depois de toda a discussão, há o espaço reservado para o enunciado conclusivo alcançado no trabalho.

Se bem-sucedido em seus propósitos, o escrito servirá ao rico debate (prático e teórico) sobre os potenciais da Administração Pública na implementação do princípio da sustentabilidade e do Estado ESG.

## 2 A SUSTENTABILIDADE SOCIOAMBIENTAL

Com o advento da Constituição de 1988, o meio ambiente sustentável ganhou colorido constitucional, sendo englobado pelo processo de constitucionalização do direito. Tornou-se, por um lado, um direito fundamental, visando garantir o acesso a ambientes ecologicamente equilibrados e sustentáveis a todos os cidadãos; por outro, um dever fundamental, de modo a exigir do Estado e da sociedade uma atuação efetiva, por condutas positivas e negativas, a fim de salvaguardar a sustentabilidade ambiental para as presentes e futuras gerações.<sup>1</sup>

Nessa esteira, a própria Constituição de 1988 dá a forma como a proteção ambiental constitucional no Brasil deve se dar, sendo certo que, como alerta ANA STELA VIEIRA CÂMARA, tal tutela deve observar aos seguintes ditames:

- a) Criação de um dever estatal de proteção do meio ambiente decorrente diretamente da Constituição;
- b) Proteção e monopólio na regulação do uso, acesso e aproveitamento dos bens naturais;
- c) Direito à defesa contra os danos ao meio ambiente;
- d) Instituição da proibição do retrocesso em matéria ambiental;
- e) Emprego de políticas de conscientização, educação e informação ambiental;
- f) Admissão de riscos residuais;
- g) Estabelecimento de cooperação com os setores não estatais;
- h) Cooperação internacional e a necessidade de participação em organismos inter ou supranacionais.<sup>2</sup>

Com efeito, os aludidos ditames são retirados com muita facilidade do texto constitucional, em especial do artigo 225 da Constituição de 1988<sup>3</sup>:

<sup>1</sup> Nesse sentido: ADÃO, Clara de Oliveira. Primeiro o belo, depois o importante: direito constitucional ambiental no Brasil. In: LIMA, Roberta Oliveira; RODRIGUES, Wagner de Oliveira (orgs.). *Direito Ambiental: questões socioambientais em tempos urgentes*. João Pessoa: Editora Porta, 2022. p. 97; CÂMARA, Ana Stela Vieira Mendes. *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro e Ecocentrismo: um diálogo possível e necessário a partir de Klaus Bosselmann*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017; MILARÉ, Édís. *Direito do ambiente*. 6. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009; WEDY, Gabriel; MOREIRA, Rafael Martins Costa. *Manual de Direito Ambiental*. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 41.

<sup>2</sup> CÂMARA, Ana Stela Vieira Mendes. *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro e Ecocentrismo: um diálogo possível e necessário a partir de Klaus Bosselmann*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. p. 11-12.

<sup>3</sup> A questão ambiental é citada na Constituição de 1988 em outros momentos também. Confira-se:

Art. 5º, LXXIII: “qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo (...) ao meio ambiente (...), ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência”.

Art. 23, VI: “É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: (...) proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas”.

Art. 24, VI e VIII: “Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: (...) florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição; (...) responsabilidade por dano ao meio ambiente (...)”.

Art. 129, III: “São funções institucionais do Ministério Público: (...) promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos”.

Art. 170, VI: “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: (...) 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. 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:

I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justificam sua proteção;

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;

V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;

VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

VIII - manter regime fiscal favorecido para os biocombustíveis destinados ao consumo final, na forma de lei complementar, a fim de assegurar-lhes tributação inferior à incidente sobre os combustíveis fósseis, capaz de garantir diferencial competitivo em relação a estes, especialmente em relação às contribuições de que tratam a alínea "b" do inciso I e o inciso IV do caput do artigo 195 e o artigo 239 e ao imposto a que se refere o inciso II do caput do artigo 155 desta Constituição. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 123, de 2022)

§ 2º Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei.

§ 3º As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

§ 4º A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.

§ 5º São indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais.

§ 6º As usinas que operem com reator nuclear deverão ter sua localização definida em lei federal, sem o que não poderão ser instaladas.

§ 7º Para fins do disposto na parte final do inciso VII do § 1º deste artigo, não se consideram cruéis as práticas desportivas que utilizem animais, desde que sejam manifestações culturais, conforme o § 1º do artigo 215 desta Constituição Federal, registradas como bem de natureza imaterial integrante do patrimônio cultural brasileiro, devendo ser regulamentadas por lei

Art. 174, § 3º: “O Estado favorecerá a organização da atividade garimpeira em cooperativas, levando em conta a proteção do meio ambiente e a promoção econômico-social dos garimpeiros”.

Art. 186, II: “A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos: (...) utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente”.

Art. 200, VIII: “Ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições, nos termos da lei: (...) colaborar na proteção do meio ambiente, nele compreendido o do trabalho”.

Art. 220, § 3º, II: “Compete à lei federal: (...) estabelecer os meios legais que garantam à pessoa e à família a possibilidade de se defenderem (...) da propaganda de produtos, práticas e serviços que possam ser nocivos à saúde e ao meio ambiente”.

específica que assegure o bem-estar dos animais envolvidos. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 96, de 2017)

O mencionado dispositivo encampa o núcleo duro do conceito de Estado Constitucional Ecológico, voltando-se, em essência, a cristalizar um direito-dever fundamental<sup>4</sup> do qual emanam regras e princípios constitucionais, cujo poder, em última escala, ascende à natureza de cláusula pétrea. Desse modo, toda a hermenêutica constitucional deve levar em consideração esse vetor normativo, político e axiológico, de modo que, perante um conflito ou disputa entre normas constitucionais que envolva a tutela do meio ambiente sustentável, o juízo de proporcionalidade se imponha consciente da envergadura do direito-dever de tutela ambiental sustentável.<sup>5</sup>

Nessa senda, no *caput* do artigo 225 da Constituição de 1988, cuidou-se de estabelecer os aspectos fundamentais para a tutela do meio ambiente e até mesmo para o Direito Ambiental como ramo jurídico autônomo. A começar pela definição do objeto de tutela deste ramo do direito: o equilíbrio ecológico mediante o desenvolvimento sustentável. Também se definiu a titularidade deste direito: o povo, incluídas as gerações presentes e as futuras. Por fim, determinou que o dever de defender e preservar o meio ambiente impõe-se não só ao Poder Público, mas a toda a coletividade, num caráter eminentemente solidário e participativo, eis que o regime jurídico aplicável ao bem ambiental é o de bem público de uso comum, essencial à qualidade de vida.<sup>6</sup>

O Estado Constitucional Ecológico, assim, fundamenta-se em uma série de princípios de alto escalão, sendo um deles importantíssimo e afinado à análise ora realizada, razão pela qual merecerá, aqui, maior detalhamento, qual seja: *o princípio da sustentabilidade socioambiental*. Esse princípio encontra bases no preâmbulo e nos artigos 170 e 225 da Constituição de 1988, sendo reconhecido como princípio de Direito Ambiental Constitucional pelo STF<sup>7</sup>. Em suma, ele entabula o direito-dever a um desenvolvimento socioeconômico que se dê com governança, respeito ao meio ambiente e ao princípio da dignidade da pessoa humana. Destarte, o Poder Público e a sociedade têm o dever

---

<sup>4</sup> “Não é, aliás, nenhum absurdo (o contrário seria) afirmar que o próprio artigo 5º, *caput*, ao prever a inviolabilidade do direito à vida, reconhece o caráter fundamental do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (essencial à qualidade de vida). Embora a Constituição Federal brasileira não tenha incluído o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado de modo expresso nos direitos e garantias fundamentais, há muito a doutrina já reconhece que esse direito possui tal natureza (direito fundamental), na medida em que não há vida, não há dignidade, não há isonomia, não há segurança, não há saúde sem a existência de um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Há íntima essencialidade da proteção da vida (todas as formas de vida) com a proteção do meio ambiente, como expressamente menciona o artigo 225 da CF/88. Assim, como há um direito fundamental, há também os deveres fundamentais de tutela e proteção impostos ao poder público e à coletividade” (RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Direito Ambiental*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2022. p. 193).

<sup>5</sup> Nesse sentido: RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Direito Ambiental*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2022. p. 190-191.

<sup>6</sup> RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Direito Ambiental*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2022. p. 196-197; WEDY, Gabriel; MOREIRA, Rafael Martins Costa. *Manual de Direito Ambiental*. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 41.

<sup>7</sup> STF. ADI-MC 3540, Rel. Min. CELSO DE MELLO, DJ 5-5-2009.

constitucional fundamental de observar aos anseios das gerações presentes sem comprometer as necessidades das gerações futuras.<sup>8</sup>

Em termos histórico-evolutivos, tem-se que foi com a Declaração de Estocolmo de 1972 que se trouxe uma noção de sustentabilidade ambiental ao estabelecer a importância de se proteger a “vida digna e de bem-estar” e se resguardar os recursos naturais para as gerações presentes e futuras.<sup>9</sup> Pouco tempo depois, ainda no Direito dos Tratados, o Relatório Brundtland de 1987 representou um grande passo na definição do desenvolvimento sustentável, ao concebê-lo como aquele que atende às gerações presentes sem comprometer a possibilidade de as futuras atenderem às suas próprias necessidades.<sup>10</sup> Em 1992, com o Princípio 4 da Declaração do Rio92, estatuiu-se: “A fim de alcançar o desenvolvimento sustentável, a proteção do ambiente deverá constituir-se como parte integrante do processo de desenvolvimento e não poderá ser considerada de forma isolada”.

O conceito trazido pelo Direito dos Tratados foi alargado e aprimorado por ROBERT SOLOW, que introduziu a ideia de sustentabilidade como a exigência de que se mantenha para as futuras gerações o mesmo ou melhor padrão de vida que desfrutamos na atualidade.<sup>11</sup> Todavia, a visão de ROBERT SOLOW logo foi contestada por AMARTYA SEN, pois este último a considerava insuficiente, eis que “a importância da vida humana não reside apenas em nosso padrão de vida e satisfação das necessidades, mas também na liberdade que desfrutamos”.<sup>12</sup> O conceito, então, foi reformulado para incluir no âmago da sustentabilidade “a preservação e, quando possível, a expansão das liberdades e capacidades substantivas das pessoas de hoje ‘sem comprometer a capacidade das gerações futuras’ de ter liberdade semelhante ou maior”.<sup>13</sup>

---

<sup>8</sup> De modo acalentado sobre o princípio do desenvolvimento sustentável e da análise deste como direito e dever fundamental na “Era das Mudanças Climáticas”, fundamentando-se em estudos da *Columbia Law School*, especificamente, do *Sabin Center for Climate Change Law* e do *Earth Institute*, ver: WEDY, Gabriel. *Desenvolvimento Sustentável na Era das Mudanças Climáticas*. São Paulo: Saraiva, 2018.

<sup>9</sup> Princípio 2 da Declaração de Estocolmo de 1972: “Os recursos naturais da terra incluídos o ar, a água, a terra, a flora e a fauna e especialmente amostras representativas dos ecossistemas naturais devem ser preservados em benefício das gerações presentes e futuras, mediante uma cuidadosa planificação ou ordenamento”.

<sup>10</sup> FREITAS, Juarez. *Sustentabilidade: direito ao futuro*. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 51-53; FENSTERSEIFER, Tiago; SARLET, Ingo Wolfgang. *Princípios do Direito Ambiental*. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 90; SEN, Amartya. *A Ideia de Justiça*. Trad. DENISE BOTTMANN e RICARDO DONINELLI MENDES. São Paulo: Companhia das Letras, 2012. p. 282-286.

A descrição de Brundtland, em que pese sua importância, foi criticada como sendo excessivamente antropocêntrica. Carece, pois, de aperfeiçoamento, uma vez que a sustentabilidade não se resume ao suprimento das necessidades materiais, mas também inclui valores imateriais, como a liberdade, a segurança, a educação, a justiça ou o meio ambiente saudável. Ver: BOSSELMANN, Klaus. *Princípio da Sustentabilidade: transformando direito e governança*. Trad. PHILLIP GIL FRANÇA. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 50.

<sup>11</sup> *Apud* BOSSELMANN, Klaus. *Princípio da Sustentabilidade: transformando direito e governança*. Trad. PHILLIP GIL FRANÇA. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 50.

<sup>12</sup> SEN, Amartya. *A Ideia de Justiça*. Trad. DENISE BOTTMANN e RICARDO DONINELLI MENDES. São Paulo: Companhia das Letras, 2012. p. 284-285.

<sup>13</sup> SEN, Amartya. *A Ideia de Justiça*. Trad. DENISE BOTTMANN e RICARDO DONINELLI MENDES. São Paulo: Companhia das Letras, 2012. p. 284-285.

Dessa maneira, prevalece o entendimento de que o princípio do desenvolvimento sustentável abrange quatro pilares: social, econômico, ambiental e governança.<sup>14</sup> Como etapa final da definição do desenvolvimento sustentável, tem-se que a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável de 2012 (“Rio+20”) endossou a definição de AMARTYA SEN, com amplo debate acerca da integração entre a economia, sociedade e meio ambiente. Ademais, no documento final da Rio+20, também chamado de “*The future we want*”, os princípios da Rio92 foram reafirmados, além de ter sido renovado o compromisso em favor de um futuro sustentável do ponto de vista econômico, social, ambiental e de boa governança para nosso planeta e para as gerações presentes e futuras.

Como conclusão, com esteio em TIAGO FENSTERSEIFER e INGO WOLFGANG SARLET, tem-se que para além de uma concepção integrada do regime jurídico dos direitos fundamentais, a “[...] noção de sustentabilidade deve ser tomada a partir dos eixos econômico, social e ambiental”.<sup>15</sup> No mesmo sentido, JUAREZ FREITAS utiliza uma abordagem sistêmica e inclusiva do bem-estar humano, que produz uma releitura ampliada e integrada da sustentabilidade, para reconhecer sua natureza pluridimensional, que acolhe o entrelaçamento dos aspectos social, ético, jurídico-político, econômico e ambiental.<sup>16</sup>

De tudo isso, fica, no que importa ao presente trabalho, a constatação de que, no atual cenário político-constitucional, há um direito-dever que impõe ao Estado e à sociedade uma atuação atenta, proativa e estrutural no sentido de viabilizar instrumentos, técnicas e ações governamentais para salvaguardar a sustentabilidade ambiental para as presentes e futuras gerações. Logo, incorpora-se, no seio estatal e, portanto, na arena pública, a consciência coletiva de que “preocupar-se com os impactos da atividade humana na natureza do planeta não é uma consciência que deva decorrer de uma postura paternalista em relação ao meio natural, mas, ao contrário, um reconhecimento de nossa dependência do mundo que habitamos”.<sup>17</sup> Portanto, falar da sustentabilidade ambiental é chamar a atenção para o fato de que do equilíbrio entre o desenvolvimento e a proteção ambiental, depende tão somente a sobrevivência de nossa espécie.

---

<sup>14</sup> Na “Rio+20” foram aprovados, em 2015, os “Objetivos do Desenvolvimento Sustentável”, por intermédio do documento “Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”. Os aludidos objetivos procuram obter avanços nas metas anteriores não alcançadas, são integrados e indivisíveis e mesclam, de forma equilibrada, as dimensões do desenvolvimento sustentável, que passam a ser quatro: a econômica, a social, a ambiental e a boa governança.

<sup>15</sup> FENSTERSEIFER, Tiago; SARLET, Ingo Wolfgang. *Direito Constitucional Ambiental*. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017. p. 97-98.

<sup>16</sup> FREITAS, Juarez. *Sustentabilidade: direito ao futuro*. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 59-77.

<sup>17</sup> VIANNA, Sérgio Besserman e VEIGA, José Eli da; e ABRANCHES, Sergio. A sustentabilidade do Brasil. In: GIAMBIAGI, Fábio; e BARROS, Octávio de (orgs.). *Brasil pós-crise: agenda para a próxima década*. Rio de Janeiro: Campus, 2009. p. 307.

### 3 O ESTADO ESG

Uma grande tendência mundial tem exigido posturas estruturantes da Administração Pública e dos advogados públicos que a integram, qual seja, a adequação das práticas corporativas e estatais aos paradigmas de *Environmental, Social and Governance* (ESG). Trata-se, em essência, do respeito ao tripé<sup>18</sup> dos fatores de sustentabilidade: os cuidados com o meio ambiente, com os aspectos e impactos sociais e uma governança corporativa capazes de realmente implementar mudanças reais em prol da sustentabilidade.

A adoção de práticas ESG não é exatamente uma novidade.<sup>19</sup> Seja pelos movimentos de contracultura da década de 1960,<sup>20</sup> seja pela ascensão do capitalismo de *stakeholders* na década de 1980, o ESG já era alvo de discussões.<sup>21</sup> Na ótica internacional, o Relatório de Brundtland, de 1987, também lançou importantes luzes sobre a temática. A bem da verdade, o próprio *design* da tutela ambiental posto em nossa Constituição de 1988, por si só, fornece ferramentas para pensarmos nesta tríade harmoniosa, que conta com uma atuação integrada na promoção do meio ambiente, do social e da governança transparente, efetiva e responsável. De todo modo, a sigla ESG, ou entre nós ASG<sup>22</sup>, ganhou gramática própria no relatório *Who Cares Wins* do *International Finance Corporation* (IFC), que é vinculado à ONU e ao Banco Mundial.<sup>23</sup>

Nessa senda, se é verdade que a preocupação com o ESG migrou dos ativistas para o *mainstream* quando deixou de ser uma questão meramente de valores abstratos de ética ecológica e se tornou uma questão concreta de gerenciamento de riscos financeiros e empresariais;<sup>24</sup> é igualmente

<sup>18</sup> Na expressão de JOHN ELKINTON: “triple bottom line” (*Canibais com garfo e faca*. São Paulo: MBooks, 2012, *e-book*)

<sup>19</sup> Sobre a questão, ver: TOWNSEND, Blaine. From SRI to ESG: The Origins of Socially Responsible and Sustainable Investing, *Baillard - The Journal of Impact and ESG Investing*, fall 2020, *passim*; PEREIRA, Luciana Vianna. *Um olhar jurídico sobre ESG*. Rio de Janeiro: Edição própria, 2022. p. 17-21; VILAR, Pilar Carolina; e CIBIM, Juliana Cassano. Direito ambiental, sustentabilidade e as empresas. In: CIBIM, Juliana Cassano; e VILAR, Pilar Carolina (coords.). *Direito ambiental empresarial*. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 363-382; NASCIMENTO, Juliana Oliveira. Do cisne negro ao cisne verde: o capitalismo de “stakeholders” e a governança corporativa ESG no mundo dos negócios. In: TRENNEPOHL, Terence; TRENNEPOHL, Natascha (coords.). *Compliance no direito ambiental*. São Paulo: ed. RT, 2021, v. 2. p. 372-373.

<sup>20</sup> Por exemplo, o professor ROBERT ECCLES, da Universidade de Oxford, associa o nascimento da preocupação integrada com os aspectos ambientais, sociais e de governança aos movimentos de contracultura e ativismo socioambiental dos anos 60, colocando lá o seu embrião (*trecho retirado de uma fala do mencionado professor em sala de aula*).

<sup>21</sup> Sobre essa evolução, confira-se: HAWKEN, Paul; LOVINS, Amory; LOVINS, Hunter. *Capitalismo natural: criando a próxima revolução industrial*. São Paulo: Cultrix, 1999. p. 133-148; e DALI, Herman E. Sustainable growth? No thank you. In: MANDER, Jerry; e GOLDSMITH, Edward (eds.). *The case against the global economy (and for a turn toward the local)*. San Francisco: Sierra Club Books, 1996. p. 192-196.

<sup>22</sup> Para significar Ambiental, Social e Governança.

<sup>23</sup> Segundo aponta LUCIANA VIANNA PEREIRA, “[h]istoricamente, os primeiros relatórios que surgiram logo após o Relatório *Who Cares Wins* foram o Relatório da Freshfield, de iniciativa da UNEP-FI, e os Princípios do Investimento Responsável, em 2006 e que conta hoje com mais de 3.000 signatários, atores do mercado financeiro” (*Um olhar jurídico sobre ESG*. Rio de Janeiro: Edição própria, 2022. p. 157).

<sup>24</sup> Trata-se de percepção trazida em sala de aula pelo professor EDWARD ROCK. Ademais, podemos complementar: foi nesse momento que a temática realmente ganhou a atenção dos grandes capitalistas. Não à toa, LARRY FINK, o CEO do

verdade que essa preocupação também afeta ao Poder Público. Pois, de forma similar a uma empresa, o Poder Público também precisa gerenciar riscos — talvez não para buscar lucro em sentido estrito; mas, com certeza, para garantir maior efetividade das políticas públicas e reduzir os custos de transação para a sua efetivação.<sup>25</sup>

Desse modo, as práticas ESG poderiam ser imaginadas em qualquer das funções típicas exercidas pelos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. No entanto, é no seio do Poder Executivo, seja na atuação estrutural das políticas públicas, na ação regulatória contratual ou de serviços ou na atuação de fomento à sustentabilidade socioambiental, que o ESG encontra espaço privilegiado no setor público.

É dizer, as políticas públicas estruturais em matéria socioambiental não podem escapar das boas práticas em ESG, sob pena de serem desviantes da lógica de promoção da sustentabilidade atual. Do começo ao fim da modelagem das políticas, isto é, desde o diagnóstico do problema, formação da agenda, análise de alternativas, tomada de decisão, desenho e institucionalização da política, estruturação da governança e gestão, alocação de recursos orçamentários e financeiros, operação, monitoramento e avaliação (ciclo das políticas públicas),<sup>26</sup> o ESG deve estar presente.

O “Estado ESG” atuará por intermédio de diversas frentes. Por exemplo, no âmbito licitatório e contratual, a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos é atenta à temática. No art. 144 da Lei nº 14.133/2021, estabelece-se que a licitação sustentável por intermédio de métricas socioambientais pode se fazer por meio de contratos de *performance*. Além disso, a nova Lei de Licitações e

---

fundo *Black Rock*, em sua carta aos CEOs destacou a necessidade da atenção ao ASG e da importância de um capitalismo sustentável.

<sup>25</sup> Outra questão candente relativa ao ASG diz respeito a sua abordagem. Aqui, acredito que seja muito relevante a divisão feita em sala de aula pelo professor RON GILSON, da Universidade de Columbia, que enxerga dois panoramas principais de abordagem do ASG:

<b>Investimento pautado em valores</b>	<b>Investimento de impacto</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- RON GILSON destaca que, segundo pesquisas recentes mencionadas pelo professor, 71% das pessoas estão mais dispostas a investir em empresas que reflitam seus valores pessoais.</li> <li>- Trata-se de uma visão totalmente justificável em termos éticos e que orienta o mercado.</li> <li>- Porém, é uma visão que traz o risco do <i>greenwashing</i>, isto é, práticas que aparentemente estão alinhadas aos fatores de sustentabilidade, mas em que nada se verifica de verdade.</li> <li>- No setor público, o princípio democrático é colocado à prova por essa prática, em especial no que tange ao controle pós-voto.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nessa perspectiva foca-se na criação de valor socioambiental.</li> <li>- Aqui a lógica da causalidade é mais forte.</li> <li>- Busca-se, no investimento, o meio que efetivamente tem o potencial causal de transformar o cenário positivamente.</li> </ul>

Entendo que, apesar das dificuldades, especialmente relacionadas às concessões que devem ser feitas por ambas as partes envolvidas, o equilíbrio-ótimo para ESG só se dá quando o norte é a promoção dos dois aspectos da ASG concomitantemente.

<sup>26</sup> Ver: SABATIER, Paul. *Theories of the policy process*. Colorado: Westview Press, 2007. p. 3; e BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2021. p. 123 e s.

Contratos, além de indicar o desenvolvimento sustentável como objetivo, afirma sua qualidade de princípio licitatório (arts. 5º e 11 da Lei nº 14.133/2021), o que obriga a atenção ao ESG em todos os procedimentos licitatórios e contratações públicas no país.

O Poder Público também deve implementar políticas de governança e *compliance*, por meio da adoção de práticas de gestão de riscos e de controle interno no setor socioambiental. Trata-se de instrumento crucial para a boa implementação do ESG. Nesse panorama, é essencial elaborar e divulgar programas de integridade, com o objetivo de promover a adoção de medidas e ações institucionais destinadas à prevenção, à detecção, à punição e à remediação de ilicitudes ambientais e atos de corrupção em geral (art. 3º, § 3º, da Lei nº 13.848/2019); ou mesmo de combate a práticas não eficientes em termos concretos da praxe administrativa e governamental. Esses mecanismos encontram respaldo nas Leis nº 12.846/2013, nº 13.303/2016, nº 13.848/2019 e nº 14.133/2021.

Outro ponto digno de atenção ao tratar do ESG é o licenciamento ambiental de empreendimentos, efetiva ou potencialmente, poluidores. A Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), por meio das diversas normativas que dela fazem parte, dá tratamento especial ao ato de consentimento para que tais atividades se tornem efetivas. O licenciamento ambiental, em suas diversas licenças, deve estabelecer condicionantes apropriadas aos objetivos do ESG. Isso já é juridicamente possível, inclusive pela leitura do artigo 10 da Lei nº 6.938/1981 e da Resolução CONAMA nº 237/1997. O EIA e o RIMA, enquanto instrumentos de viabilização dos princípios ambientais da precaução e prevenção, devem ostentar mecanismos de governança efetiva e transparente dos riscos ambientais, inclusive mediante estímulos positivos aos empreendimentos ligados à economia verde.

Avançando ainda mais, temos que também nas políticas de inovação o Estado deve assumir postura dinâmica, ativa e empreendedora. Nesse ponto, com muita razão MARIANA MAZZUCATO<sup>27</sup> defende que o Estado não é nem um “intruso” nem um mero facilitador do crescimento econômico. É um parceiro fundamental do setor privado — e em geral mais ousado, disposto a assumir riscos que as empresas não assumem. Assim, um Estado empreendedor não apenas ‘reduz os riscos’ do setor privado, como antevê o espaço de risco e opera corajosa e eficientemente dentro desse espaço para fazer as coisas acontecerem. Não podemos esquecer que o grosso das principais inovações contemporâneas tem berço no esforço inventivo do Estado (desde as tecnologias ferroviárias até os mais avançados *smartphones*), que atua para muito além das falhas de mercado. A ideia de economia verde, fruto do capitalismo de propósito (ou de *stakeholders*), tão em voga hoje em dia, depende desta postura do Estado. Trata-se de visão que defende a associação entre a obtenção de lucros e a promoção

---

<sup>27</sup> MAZZUCATO, Mariana. *O Estado empreendedor: desmascarando o mito do setor público x setor privado*. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2014. p. 1-17.

de vantagens socioambientais úteis (ou mesmo necessárias a preservação do mercado presente e futuro).

A boa gestão das políticas públicas, em atenção às métricas de ESG, não só eleva o patamar protetivo dos aspectos socioambientais, mas também traz vantagens financeiras ao Estado, seja gerando ativos financeiros (*v.g.*, créditos em carbono), seja pela diminuição dos custos contratuais diretos e indiretos, sobretudo em contratações internacionais em que a observância das práticas ESG são cada vez mais exigidas. É de se comemorar, portanto, o fato de que o Estado de São Paulo, segundo o Ranking de Competitividade de Estados feito pela ONG CLP ocupa a primeira posição nas camadas de ESG e ODS (Objetivos de Desenvolvimento Sustentável).<sup>28</sup> Inegável, também, que o ESG também serve como um argumento a mais para cumprir os ODS, o Acordo de Paris, a Agenda 2030, a Agenda 21 Brasileira e demais compromissos internacionais ou multilaterais, o que, por si só, gera resultados positivos ao Estado.

Obviamente, a implementação do ESG no setor público não é feita apenas com flores e alvissaras. Na verdade, existem inúmeros problemas que podem ser aventados. Sem pretensão de esgotar o repertório de problemas, abaixo são listadas algumas situações que podem causar embaraços na efetivação das práticas de ESG no setor público, na finalidade de sobre elas refletirmos (e em outra oportunidade solucioná-las).

A primeira das dificuldades, bem apontada por ROBERT ECCLES em aula magna sobre o tema, liga-se às métricas utilizadas no mundo corporativo, em especial no americano, eis que elas muitas vezes não são claras ou uniformes o suficiente. Nesse sentido, destaca-se que as métricas de ESG e a metodologia de análise de dados, não raras vezes, servem ao já mencionado *greenwashing*, isto é, apenas dão aparência de negócio sustentável socioambientalmente, mas escondem práticas, de fato, alheias aos paradigmas “verdes”. Nesses casos, o ESG não se presta efetivamente a promoção dos valores socioambientais, mas tão só a dar uma “aparência verde” à atividade empresarial – o que lhe agrega injusto valor de mercado.

ROBERT ECCLES também destaca que as métricas de ESG não seguem um padrão vinculativo, de modo que para o mercado privado a lógica é uma, para o público é outra e para os organismos multilaterais outra. De fato, não podemos negar que hoje existem algumas métricas de grande valor analítico disponíveis para o Poder Público. É o caso: (i) do Novo Questionário do ISE B3; (ii) da ISO 14001 (gestão ambiental); (iii) da ISO 26000 (responsabilidade social) e (iv) da ISO 37000 (governança corporativa). Todavia, dada a sistemática própria do Poder Público, que lida com a persecução de interesses públicos que sofrem limitações não existentes na esfera privada, há de se perguntar: as

---

<sup>28</sup> CLP. *Camadas ESG e ODS do ranking de competitividade dos Estados*. Disponível em: <<https://www.rankingdecompetitividade.org.br/camadas-esg-e-ods>>.

métricas utilizadas pelo setor privado são compatíveis com todas as esferas do setor público? O Poder Público deve desenvolver suas próprias métricas? Quais são os riscos atrelados ao desenvolvimento de métricas pelo Poder Público? São perguntas sem uma resposta certa e que ainda precisam de amadurecimento, dependendo, inclusive, das variações próprias ao casuísmo que rodeia cada situação prática.

Outro problema que pode ser aventado no ESG aplicado ao Estado liga-se à lógica inerente dos princípios democráticos e republicanos. Com efeito, os Poderes Executivo e Legislativo são movidos pelos princípios democráticos e republicanos. Assim, em tese, a democracia pode servir de impulso às práticas ESG, desde que elas façam parte da pauta de valores dos cidadãos e, consequentemente, de seus mandatários políticos. Ainda assim, os eleitores não têm controle pleno das ações de seu mandatário no pós-voto. Ainda que eleito com promessas ligadas à responsabilidade socioambiental, o mandatário político pode se afastar destes compromissos, deixando de iniciar as práticas ESG ou mesmo interrompendo-as quando já iniciadas por seu antecessor (ou inimigo) político.

Dessa forma, é crucial o alinhamento material não só dos gestores públicos com os valores do ESG, mas também dos atores políticos, a fim de viabilizar a efetiva implantação das boas práticas. Igualmente, a alternância de poder é da lógica democrática, mas em termos de gestão pública ela pode trazer problemas práticos. Isso, em especial nas políticas públicas que demandam tempo de implementação. Assim, é preciso um comprometimento extrapartidário com as ideias ESG, para que, mesmo na alternância de poder, o ciclo das políticas públicas pautadas em práticas socioambientais responsáveis se mantenha íntegro.

Por fim, mas não menos importante, é necessário falar um truísmo. É essencial que tenhamos em mente que o ESG precisa ser pensado de forma integrativa. Os aspectos ambientais, sociais e de governança devem ser trabalhados em conjunto, de forma simbiótica. Um dos grandes problemas enfrentados na implementação do ESG no setor público é o isolamento das perspectivas ambientais, sociais e de governança, que são trabalhadas de forma estanque, sem comunicação, nos vários espaços técnicos da Administração. Esse isolamento é nocivo, pois inviabiliza um pensamento sistemático das políticas em ESG. Não basta uma mera soma de fatores isolados. O ESG só alcança o seu pico de efetividade quando encarado como um organismo — ainda que complexo. Portanto, para ser efetivo, o ESG no setor público deve ser modelado em conjunto; com atenção as trocas das análises socioambientais e de governança, em um modelo intercomunicativo e aberto.

Tendo em vista as considerações acima, seja a respeito do direito-dever de sustentabilidade, seja da missão ESG entregue ao Estado, fica claro que, apesar dos desafios, a Administração Pública deve mover recursos (materiais e imateriais) para promover, conjunta e organizadamente, os aspectos ecológicos, sociais, de governança e boa gestão, no objetivo de garantir o desenvolvimento

sustentável para as gerações presentes e futuras. Desse modo, será trabalhado no item seguinte uma tentativa paulista de racionalizar o seu consumo energético, com o escopo de exemplificar uma das possíveis práticas de sustentabilidade e ESG a serem adotadas pela Administração Pública nacional, em seus variados eixos federativos.

#### 4 A RACIONALIZAÇÃO DO CONSUMO ENERGÉTICO EM PRÉDIOS PÚBLICOS POR MEIO DE USINAS SOLARES FOTOVOLTAICAS

No Estado de São Paulo, como se tem noticiado na imprensa e em outros veículos,<sup>29</sup> tem-se estudado a viabilidade de implementação de uma Parceria Público-Privada (PPP), na modalidade de concessão administrativa,<sup>30</sup> voltada à racionalização do consumo e dispêndio financeiro do Estado com energia elétrica por intermédio da utilização de usinas solares.

<sup>29</sup> Apesar de o grosso das informações não se encontrarem divulgadas na mídia, bem como não serem disponibilizadas nesse trabalho por questões estratégicas, o grosso da modelagem pode ser retirado das informações publicamente noticiadas. Para mais, vale conferir os seguintes *links* de acesso às notícias: RODRIGUES, Robson. *Governo de São Paulo planeja instalar 80 usinas solares até 2023*. Valor Econômico, 23.12.2021, disponível em: <<https://valor.globo.com/empresas/noticia/2021/12/23/governo-de-sao-paulo-planeja-instalar-80-usinas-solares-ate-2023.ghtml>>; e ABSOLAR. *Governo do Estado de São Paulo projeta mais 50 usinas de energia solar, até o fim de 2022*. Absolar: *site*, 13.10.2021, disponível em: <<https://www.absolar.org.br/noticia/governo-do-estado-de-sao-paulo-projeta-mais-50-usinas-de-energia-solar-ate-o-fim-de-2022/>>.

<sup>30</sup> Como adverte resumidamente RAFAEL CARVALHO REZENDE OLIVEIRA, “[e]m síntese, a expressão ‘parcerias público-privadas’ admite dois sentidos: a) sentido amplo: PPP é todo e qualquer ajuste firmado entre o Estado e o particular para consecução do interesse público (ex.: concessões, permissões, convênios, terceirizações, contratos de gestão, termos de parceria etc.); b) sentido restrito: PPP refere-se exclusivamente às parcerias público-privadas previstas na Lei n.º 11.079/2004, sob a modalidade patrocinada ou administrativa” (*Administração pública, concessões e terceiro setor*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015. item 12.3). Neste momento do trabalho, rigorosamente, aborda-se apenas a acepção restrita de PPP.

Ademais, ainda com esteio em RAFAEL CARVALHO REZENDE OLIVEIRA, é possível dizer que “[a]s PPPs possuem natureza jurídica de contratos administrativos. Em suma, são novos contratos submetidos, prioritariamente, à Lei n.º 11.079/2004, que prevê duas modalidades de PPPs: concessão patrocinada e concessão administrativa.

É verdade que a PPP encerra, geralmente, uma modalidade de concessão de serviço público ao particular, mas é possível a sua utilização para contratação de serviços prestados por particulares ao próprio Estado.

A PPP patrocinada ‘é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei n.º 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários, contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado’.

Por outro lado, a PPP administrativa ‘é o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens’.

A partir das definições legais, é possível apontar, sem caráter exaustivo, algumas diferenças importantes entre as PPPs patrocinadas e as PPPs administrativas.

[...] De qualquer forma, as principais diferenças, entre as duas modalidades de PPPs, são estabelecidas a partir da remuneração e do objeto contratual, conforme quadro comparativo a seguir colacionado.

PPPs	PPP PATROCINADA	PPP ADMINISTRATIVA
Crítérios		
Remuneração	tarifa + orçamento e outras modalidades de contraprestação estatal	Orçamento ou outras modalidades de contraprestação estatal

Em suma, trata-se de proposta que tem como objetivo a implantação de usinas fotovoltaicas<sup>31</sup> para a geração distribuída de energia elétrica. A energia gerada e injetada na rede de distribuição culminará na possibilidade de compensação dos créditos excedentes na fatura mensal de consumo e, conseqüentemente, na diminuição dos dispêndios orçamentários voltados à manutenção de aproximadamente oito mil edificações do Governo do Estado (“Próprios Estaduais”). O projeto recebeu o nome de “PPP de Usinas Solares”.

A PPP de Usinas Solares traria, resumidamente, o seguinte desenho básico: (i) a Concessionária seria responsável por construir, operar e manter as usinas em terrenos públicos previamente identificados, responsabilizando-se pela geração de energia no quantitativo mínimo contratado e pelos procedimentos necessários para viabilizar a compensação da energia; (ii) o Poder Concedente seria responsável pelo pagamento da contraprestação mensal à concessionária, bem como pela gestão do contrato; (iii) a distribuidora de energia realizaria a compensação do excedente injetado em sua rede; e (iv) por fim, a Concessionária ficaria responsável por gerar a energia nos níveis de qualidade estabelecidos em contrato, fazendo jus à remuneração estipulada.

Atualmente, os Próprios Estaduais paulistas consomem energia de todas as 7 concessionárias federais de distribuição que operam no Estado de São Paulo<sup>32</sup>. Para 2022, estimou-se que o consumo será da ordem de 312,56 GWh, resultando em dispêndio orçamentário de R\$ 240.285.468 — valor este que vem aumentando nos últimos anos. Ademais, hoje, o modelo de gestão do consumo de energia elétrica pelo Governo do Estado ocorre de maneira descentralizada, isto é, cada Próprio é compreendido como um consumidor individual, de modo a utilizar-se dos serviços de distribuição e receber a respectiva fatura mensal. Inexistem, nesse contexto, mecanismos centralizados de mensuração, controle e otimização do consumo energético (ou seja, falta governança estratégica).

Sendo assim, haja vista (i) a identificação de uma tendência de aumento do gasto público; (ii) a existência de formas contratuais aptas a provocar a redução na gestão dos recursos públicos; e (iii)

<b>Objeto</b>	Serviços públicos Usuário direto: particular Usuário indireto: Administração Pública	Serviços públicos Usuário direto: particular Usuário indireto: Administração Pública
		Serviços administrativos Usuário direto: Administração Pública Usuário indireto: particular

As possibilidades de utilização de PPPs são variadas e já existem estudos em andamento, nos diversos Entes da Federação, com o escopo de discutir a viabilidade e a conveniência de implementação desse modelo contratual em áreas estratégicas” (*Administração pública, concessões e terceiro setor*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, item 12.4).

<sup>31</sup> “A Energia Solar Fotovoltaica é a energia obtida através da conversão direta da luz em eletricidade (efeito fotovoltaico), sendo que este efeito decorre da excitação dos elétrons de alguns materiais na presença da luz solar. Entre os materiais mais adequados para a conversão da radiação solar em energia elétrica, os quais são usualmente chamados de células solares ou fotovoltaicas, destaca-se o silício” (GUILHERME GONÇALVES DA SILVA *apud* MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental brasileiro*. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 1215).

<sup>32</sup> CPFL Paulista, CPFL Santa Cruz, Enel, Energisa, Elektro, CPFL Piratininga e EDP.

o compromisso governamental com a agenda ambiental, a Administração estadual paulista tem pensado em uma modelagem para uma concessão administrativa que viabilize a geração de energia a ser consumida por seus Próprios Estaduais.

Na arquitetura que se propõe à PPP em questão, o parceiro privado seria responsável pela construção, operação e manutenção das usinas fotovoltaicas. Desse modo, ambiciona-se que o parceiro privado produza anualmente o mesmo quantitativo consumido pelo parceiro público.<sup>33</sup> Essa energia a ser produzida e injetada nas redes das distribuidoras é, então, compensada com a energia efetivamente consumida pelos Próprios Estaduais, gerando otimização financeira e energética ao parceiro público.

Destarte, como já antecipado, estima-se uma redução do gasto orçamentário do Estado com o consumo de energia elétrica de Próprios Estaduais, eis que o valor da contraprestação pública a ser paga para a concessionária (e resultante do processo de licitação) deverá, necessariamente, oferecer um desconto frente ao valor atualmente pago pelo governo paulista a título de contas de energia (*governance*).

Ademais, com a PPP Usinas Solares as unidades consumidoras correspondentes aos Próprios Estaduais estariam reunidas de maneira organizada, possibilitando a emissão de fatura que discriminasse o consumo individual de cada edificação e as alternativas de gestão do consumo energético (*governance*).

Em sintonia, com o fôlego ocasionado pela diminuição dos recursos orçamentários destinados à energia elétrica, o Estado pode se concentrar em pautas sociais e ecológicas ligadas especialmente à melhoria da qualidade de vida da população mais carente e do desenvolvimento sustentável estadual. Há, inclusive, a possibilidade de fixação de obrigações — impostas a ambos os parceiros (público e privado) — de implementação de políticas sociais e ambientais no curso do contrato, enquanto obrigações positivas e promocionais ao desenvolvimento socioambiental e com força contratual (*environmental and social*).

Por fim, o óbvio: a geração de energia solar acaba traduzindo uma opção mais limpa e racionalizada de geração energética, o que contribui, seja pela prática, seja pelo exemplo social, para a promoção sustentável das bases ambientais para as gerações presentes e futuras (*environmental*). À evidência, como lembram GABRIEL WEDY e RAFAEL MARTINS COSTA MOREIRA, “[e]m tempos de

---

<sup>33</sup> Vale esclarecer, no ponto, que a PPP de Usinas Solares limita-se ao do consumo de baixa tensão de energia elétrica. Prevê-se que as futuras usinas de geração distribuída contarão com a capacidade de 2,5 MW. Já a compensação dos créditos excedentes de energia gerada e injetada na rede de distribuição por tais equipamentos será viabilizada a partir do autoconsumo remoto pelos Próprios Estaduais, observando-se a regulação vigente — em especial, a Lei Federal nº 14.300/2022 e as Resoluções Normativas da ANEEL nº 482/2012 e 687/2015.

aquecimento global e aumento de eventos climáticos extremos causados por ações antrópicas, [...] [g]anha relevância a produção movida por energias renováveis, como a eólica, *solar*, marítima, biomassa, nuclear (para alguns), entre outras” [g.n.].<sup>34</sup>

Assim, a opção pelo estímulo à produção de energia solar é uma questão ambiental importante, seja pelo fato de a energia em si ser um bem ambiental,<sup>35</sup> seja por traduzir uma escolha mais afinada ao desenvolvimento sustentável socioambiental por meio de um método de geração limpa e renovável de energia.<sup>36</sup> Nesse sentido, aliás:

A energia solar também mereceria atenção em nosso país. Alguns cientistas, explica Dashefsky, “acreditam que o SOL é a fonte de energia alternativa definitiva e a resposta para a maioria dos nossos problemas”.

Proporcionando muito mais energia do que todas as pessoas do mundo inteiro precisam, ainda não é ela aproveitada de maneira eficiente, como lembra o autor do *Dicionário de ciência ambiental*, sendo certo que produz pouca ou nenhuma poluição do ar e da água, não adiciona dióxido de carbono (um gás-estufa) na atmosfera e não destrói a terra.<sup>37</sup>

Outrossim, lembra também MARCELO ABELHA RODRIGUES que

[...] é uma enorme gama de aspectos e variantes que podem ser estimuladas pelo Poder Público, ou por determinação sua, para que a tecnologia seja aprimorada em prol do ambiente. São exemplos recentes desses incentivos: [...] o incremento e o incentivo do consumo de energia solar e eólica.<sup>38</sup>

Não à toa, de acordo com o art. 1º da Lei nº 9.478/1997, as políticas nacionais para o aproveitamento racional das fontes de energia visarão aos objetivos de proteger o meio ambiente e promover a conservação de energia; identificar as soluções mais adequadas para o suprimento de energia elétrica nas diversas regiões do País; utilizar fontes alternativas de energia, mediante o aproveitamento econômico dos insumos disponíveis e das tecnologias aplicáveis; e fomentar a pesquisa e o desenvolvimento relacionados à energia renovável. Logo, o estímulo à produção de energia solar é um norte a ser seguido pelo Estado, fruto de imperativos legais, inclusive.

A rigor, esta *virada à energia solar* é, certamente, uma tendência mundial, já que, de acordo com recente estudo da New Energy Outlook (NEO) 2017, as fontes de energia renovável, como solar

<sup>34</sup> WEDY, Gabriel; MOREIRA, Rafael Martins Costa. *Manual de Direito Ambiental*. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 622-623.

<sup>35</sup> Como alerta CELSO ANTONIO PACHECO FIORILLO, “a energia é um bem ambiental tutelado na forma do que estabelece a Constituição Federal e balizado por meio de normas infraconstitucionais, conforme suas diferentes formas, visando ao aproveitamento das chamadas ‘fontes de energia’” (*Curso de Direito Ambiental brasileiro*. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2013, Parte VII).

<sup>36</sup> “A energia solar é uma energia renovável, pois ‘não se esgota pelo consumo’. A energia solar pode ser direta ou indireta, sendo direta, quando a energia utilizável é obtida diretamente da luz solar e é indireta, quando a energia é proveniente de fontes que são retiradas, pelo menos numa fase, da energia da luz do sol” (HENRY W. ART *apud* MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental brasileiro*. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 1215)

<sup>37</sup> FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental brasileiro*. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. Parte VII, nota de rodapé 10.

<sup>38</sup> RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Direito Ambiental*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2022. p. 1257.

e eólica, deverão receber quase três quartos dos US\$ 10,2 trilhões que o mundo investirá em novas formas de tecnologia de geração ao longo dos anos até 2040.<sup>39</sup>

Por todas as considerações acima reunidas, torna-se viável concluir que o modelo proposto pela PPP Usinas Solares, em São Paulo, possui ao menos a aptidão abstrata de concretizar as balizas do desenvolvimento sustentável no Estado ESG. Há, no bojo do projeto, instrumentos de governança e inegáveis (e positivos) impactos sociais e ambientais das medidas implementadas. Trata-se, pois, de oportuna estratégia para ser pensada e abalizada em seus melhores termos pela Administração Pública, no escopo de garantir a eficiência administrativa, o desenvolvimento econômico e a tutela ambiental, por intermédio de uma ação governamental pautada em governança e responsabilidade intergeracional.

## 5 CONCLUSÃO

Ao longo deste trabalho se afirmou a necessidade de considerar a primazia do princípio da sustentabilidade socioambiental para a consolidação do Estado Constitucional Ecológico brasileiro. Afirmou-se que, de um lado, a sustentabilidade, enquanto princípio, garante a *todos* o acesso ao ambiente ecologicamente equilibrado e sustentável e, por outro, impõe o dever fundamental de o Estado e a sociedade atuarem efetivamente, por condutas positivas e negativas, para salvaguardar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações.

Também ficou registrado que as posturas ligadas ao movimento ESG também têm-se imposto ao Estado, exigindo uma atuação estruturante da Administração Pública e dos advogados públicos que a integram. Nesse contexto, o Estado ESG ganha mais um reforço para imbuir-se de uma postura que respeite o tripé dos fatores de sustentabilidade, dando feição de ação governamental pública aos cuidados com o meio ambiente, com os aspectos e impactos sociais e com uma governança corporativa realmente capaz de implementar mudanças reais em prol da sustentabilidade.

Como caso-exemplo de atuação sustentável do Estado ESG, apresentou-se a hipótese, em prospecção, de formalização pelo Estado de São Paulo de uma PPP, na modalidade de concessão administrativa, direcionada à racionalização do consumo e dispêndio financeiro do Estado com energia elétrica por intermédio da utilização de usinas solares. Viu-se que uma ação governamental do tipo, em tese e a título de exemplo, pode trazer impactos significativos na governança da eficiência energética do ente; na distribuição de recursos e formulação de programas sociais; e na garantia de

---

<sup>39</sup> Ver: BLOOMBERG NEW ENERGY FINANCE. *New Energy Outlook 2017*, Executive Summary, 15 jun. 2017. Disponível em: <[https://www.res4med.org/wp-content/uploads.2017/06/BNEF\\_NEO2017\\_ExecutiveSummary.pdf](https://www.res4med.org/wp-content/uploads.2017/06/BNEF_NEO2017_ExecutiveSummary.pdf)>.

um meio ambiente mais sustentável em termos ambientais, em virtude do estímulo à produção de uma espécie de energia limpa e renovável (a saber: a solar).

Dessa forma, encerra-se o presente trabalho com a constatação de que o princípio da sustentabilidade e o Estado ESG são conceitos e ferramentas complementares à consolidação do Estado Constitucional Ecológico. De certa forma, um atrai e promove o outro, sendo parte da mesma amalgama de tutela socioambiental. São inúmeras as possibilidades de ação do Estado ESG na promoção das balizas de sustentabilidade. Como exemplo não taxativo, esse trabalho ilustrou a abordagem com o caso-exemplo da PPP de Usinas Solares, em São Paulo. Todavia, vários outros exemplos poderiam ser dados e, invariavelmente, a conclusão seria alcançada: *a Administração Pública deve mover recursos (materiais e imateriais) para promover, conjunta e organizadamente, os aspectos ecológicos, sociais, de governança e boa gestão, no objetivo de garantir o desenvolvimento sustentável para as gerações presentes e futuras.*

## BIBLIOGRAFIA

- ABSOLAR. Governo do Estado de São Paulo projeta mais 50 usinas de energia solar, até o fim de 2022. Absolar: *site*, 13.10.2021, disponível em: <<https://www.absolar.org.br/noticia/governo-do-estado-de-sao-paulo-projeta-mais-50-usinas-de-energia-solar-ate-o-fim-de-2022/>>.
- ADÃO, Clara de Oliveira. Primeiro o belo, depois o importante: direito constitucional ambiental no Brasil. In: LIMA, Roberta Oliveira; RODRIGUES, Wagner de Oliveira (orgs.). *Direito Ambiental: questões socioambientais em tempos urgentes*. João Pessoa: Editora Porta, 2022
- BLOOMBERG NEW ENERGY FINANCE. *New Energy Outlook 2017*, Executive Summary, 15 jun. 2017. Disponível em: <[https://www.res4med.org/wp-content/uploads.2017/06/BNEF\\_NEO2017\\_ExecutiveSummary.pdf](https://www.res4med.org/wp-content/uploads.2017/06/BNEF_NEO2017_ExecutiveSummary.pdf)>.
- BOSELTMANN, Klaus. *Princípio da Sustentabilidade: transformando direito e governança*. Trad. PHILLIP GIL FRANÇA. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2021.
- CÂMARA, Ana Stela Vieira Mendes. *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro e Ecocentrismo: um diálogo possível e necessário a partir de Klaus Bosselmann*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.
- CLP. *Camadas ESG e ODS do ranking de competitividade dos Estados*. Disponível em: <<https://www.rankingdecompetitividade.org.br/camadas-esg-e-ods>>.
- DALI, Herman E. Sustainable growth? No thank you. In: MANDER, Jerry; e GOLDSMITH, Edward (eds.). *The case against the global economy (and for a turn toward the local)*. San Francisco: Sierra Club Books, 1996.
- FENSTERSEIFER, Tiago; SARLET, Ingo Wolfgang. *Direito Constitucional Ambiental*. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.
- FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental brasileiro*. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.
- FREITAS, Juarez. *Sustentabilidade: direito ao futuro*. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019.
- HAWKEN, Paul; LOVINS, Amory; LOVINS, Hunter. *Capitalismo natural: criando a próxima revolução industrial*. São Paulo: Cultrix, 1999.
- MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental brasileiro*. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.
- MAZZUCATO, Mariana. *O Estado empreendedor: desmascarando o mito do setor público x setor privado*. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2014.
- MILARÉ, Édis. *Direito do ambiente*. 6. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009.
- NASCIMENTO, Juliana Oliveira. Do cisne negro ao cisne verde: o capitalismo de “stakeholder” e a governança corporativa ESG no mundo dos negócios. In: TRENNEPOHL, Terence; TRENNEPOHL, Natascha (coords.). *Compliance no direito ambiental*. São Paulo: ed. RT, 2021, v. 2.
- OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Administração pública, concessões e terceiro setor*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

- PEREIRA, Luciana Vianna. *Um olhar jurídico sobre ESG*. Rio de Janeiro: Edição própria, 2022.
- RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Direito Ambiental*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2022.
- RODRIGUES, Robson. *Governo de São Paulo planeja instalar 80 usinas solares até 2023*. Valor Econômico, 23.12.2021, disponível em: <<https://valor.globo.com/empresas/noticia/2021/12/23/governo-de-sao-paulo-planeja-instalar-80-usinas-solares-ate-2023.ghtml>>.
- SABATIER, Paul. *Theories of the policy process*. Colorado: Westview Press, 2007.
- SEN, Amartya. *A Ideia de Justiça*. Trad. DENISE BOTTMANN e RICARDO DONINELLI MENDES. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.
- TOWNSEND, Blaine. From SRI to ESG: The Origins of Socially Responsible and Sustainable Investing, *Bailard - The Journal of Impact and ESG Investing*, fall 2020.
- VIANNA, Sérgio Besserman e VEIGA, José Eli da; e ABRANCHES, Sergio. A sustentabilidade do Brasil. In: GIAMBIAGI, Fábio; e BARROS, Octávio de (orgs.). *Brasil pós-crise: agenda para a próxima década*. Rio de Janeiro: Campus, 2009.
- VILAR, Pilar Carolina; e CIBIM, Juliana Cassano. Direito ambiental, sustentabilidade e as empresas. In: CIBIM, Juliana Cassano; e VILAR, Pilar Carolina (coords.). *Direito ambiental empresarial*. São Paulo: Saraiva, 2017.
- WEDY, Gabriel. *Desenvolvimento Sustentável na Era das Mudanças Climáticas*. São Paulo: Saraiva, 2018.
- WEDY, Gabriel; MOREIRA, Rafael Martins Costa. *Manual de Direito Ambiental*. Belo Horizonte: Fórum, 2019.