

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.795 DISTRITO FEDERAL**

<b>RELATOR</b>	<b>: MIN. FLÁVIO DINO</b>
<b>REQTE.(S)</b>	<b>: CONFEDERACAO NACIONAL DAS EMPRESAS DE SEGUROS GERAIS, PREVIDENCIA PRIVADA E VIDA, SAUDE SUPLEMENTAR E CAPITALIZACAO - CNSEG</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: JOSE EDUARDO MARTINS CARDOZO E OUTRO(A/S)</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: PRESIDENTE DA REPÚBLICA</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: CONGRESSO NACIONAL</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: ANA CRISTINA DIOGENES REGO</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: MATEUS FERNANDES VILELA LIMA</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: FERNANDO CESAR DE SOUZA CUNHA</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: GABRIELLE TATITH PEREIRA</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO - PSB</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: RAFAEL DE ALENCAR ARARIPE CARNEIRO</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: FEDERACAO NACIONAL DOS CORRETORES DE SEGUROS PRIVADOS, DE RESSEGUROS, DE CAPITALIZACAO DE PREVID. PRIVADA DAS EMPR. CORRET. DE SEGUROS E RESSEGUROS</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: JULIANA RIBEIRO BARRETO PAES</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: INSTITUTO CLIMA DE INOVACAO E TECNOLOGIA LTDA</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: MARIA TEREZA UILLE GOMES</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: PARTIDO VERDE</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: FABIANA CRISTINA ORTEGA SEVERO DA SILVA E OUTRO(A/S)</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: INSTITUTO BRASILEIRO DE ATUARIA</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: MARCILIO DE SOUZA VIEIRA</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: RAFAEL CAMARGO DE CARVALHO</b>

**VOTO**

**O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO (Relator):** Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar,

proposta pela Confederação Nacional das Empresas de Seguros Gerais, Previdência Privada e Vida, Saúde Suplementar e Capitalização (“CNseg”) em face do art. 56, *caput* e parágrafo único, da Lei nº 15.042/2024, em sua redação original e na redação dada pela Lei nº 15.076/2024. **Eis o teor das normas impugnadas:**

Artigo 56, <i>caput</i> e parágrafo único, da Lei nº 15.042/2024 (redação original)	Artigo 56, <i>caput</i> e parágrafo único, da Lei nº 15.042/2024 (redação dada pela Lei nº 15.076/2024)
<p><b>Art. 56.</b> Em atendimento ao disposto no art. 84 do Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966, <b>as sociedades seguradoras, entidades abertas de previdência complementar, sociedades de capitalização e resseguradores locais deverão</b>, para cumprimento das diretrizes previstas no inciso V do <i>caput</i> do art. 2º do regulamento anexo à Resolução do Conselho Monetário Nacional nº 4.993, de 24 de março de 2022, e na modalidade referida no inciso V do <i>caput</i> do art. 7º do mesmo regulamento, <b>adquirir, até o limite previsto na mencionada Resolução ou em norma que vier a substituí-la, mas observado o mínimo de 1% (um por cento) ao ano dos recursos de suas reservas técnicas e das provisões, os ativos ambientais previstos no inciso VII do <i>caput</i> do art. 2º desta Lei ou cotas de fundos de investimentos em ativos ambientais.</b></p> <p>Parágrafo único. As sociedades seguradoras e demais entidades a que se refere este artigo <b>deverão cumprir todas as obrigações previstas no <i>caput</i> a partir do ano de entrada em vigor desta Lei.</b></p>	<p><b>Art. 56.</b> Em atendimento ao disposto no art. 84 do Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966, <b>as sociedades seguradoras, as entidades abertas de previdência complementar, as sociedades de capitalização e os resseguradores locais deverão</b>, para cumprimento das diretrizes previstas no inciso V do <i>caput</i> do art. 2º do regulamento anexo à Resolução do Conselho Monetário Nacional nº 4.993, de 24 de março de 2022, e na modalidade referida no inciso V do <i>caput</i> do art. 7º do mesmo regulamento, <b>adquirir, até o limite previsto na mencionada Resolução ou em norma que vier a substituí-la, mas observado o mínimo de 0,5% (meio por cento) ao ano dos recursos de suas reservas técnicas e das provisões, os ativos ambientais previstos no inciso VII do <i>caput</i> do art. 2º desta Lei ou cotas de fundos de investimentos dos referidos ativos ambientais. (Redação dada pela Lei nº 15.076, de 2024)</b></p> <p>Parágrafo único. As sociedades seguradoras e demais entidades a que se refere o <i>caput</i> deste artigo <b>deverão cumprir todas as obrigações previstas em lei e nas demais normas aplicáveis. (Redação dada pela Lei nº 15.076, de 2024)</b></p>

Referidos dispositivos **impuseram** às sociedades seguradoras, às entidades abertas de previdência complementar, às sociedades de capitalização e aos resseguradores locais **a aquisição de créditos de carbono<sup>1</sup> para formação de reservas técnicas e provisões.**

Na redação original, as instituições deveriam fazer com que, no mínimo, 1% (um por cento) de suas reservas técnicas e provisões fossem constituídas por essa espécie de investimento. A regra passou a ser exigida a partir do ano de 2024, nos termos da redação do original do parágrafo único do art. 56.

Com a edição da Lei nº 15.076/2024, tal percentual foi reduzido para 0,5% (meio do por cento), sem repercussões relevantes quanto à alteração do prazo de exigência da nova regra visto que, em 26.12.2024, a alteração do parágrafo único do art. 56 da norma foi tão somente para estabelecer que as entidades *“deverão cumprir todas as obrigações previstas em lei e nas demais normas aplicáveis”*.

De acordo com a requerente, *“a norma não só impõe a aquisição de certos bens, como determina às Entidades que adquiram-nos utilizando os ativos garantidores da provisão técnica, que têm propósito específico, fazendo investimento submetido ao risco mercadológico e colocando-as em desvantagem em relação aos demais setores produtivos”* (e-doc. 01, p. 41-42).

Assim, destaca que a norma está eivada de vícios de

---

<sup>1</sup> Art. 2º Para os efeitos desta Lei, considera-se:

[...]

VII - **crédito de carbono: ativo transacionável, autônomo, com natureza jurídica de fruto civil** no caso de créditos de carbono florestais de preservação ou de reflorestamento - exceto os oriundos de programas jurisdicionais, desde que respeitadas todas as limitações impostas a tais programas por esta Lei -, **representativo de efetiva retenção, redução de emissões ou remoção**, nos termos dos incisos XXX e XXXI deste caput, **de 1 tCO2e (uma tonelada de dióxido de carbono equivalente)**, obtido a partir de projetos ou programas de retenção, redução ou remoção de GEE, realizados por entidade pública ou privada, submetidos a metodologias nacionais ou internacionais que adotem critérios e regras para mensuração, relato e verificação de emissões, externos ao SBCE;  
(grifo nosso)

inconstitucionalidade formal e material, pois: **a)** veicula matéria reservada à lei complementar (artigos 192, *caput*, c/c artigo 21, VIII, e 202, CF); e **b)** desrespeita “o devido processo legislativo, inobserva os princípios da isonomia (artigos 5º, *caput*, e 170, VI, CF), da livre iniciativa e da livre concorrência (artigo 170, *caput* e IV, CF), do poluidor-pagador (artigo 225, § 2º e § 3º, CF), da proporcionalidade e da razoabilidade (artigos 1º, *caput*, 5º, LIV, CF), da segurança jurídica (artigos 1º, *caput*, 5º, *caput*, XXXVI, 6º, *caput*, c/c 150, III, b, CF) e da liberdade (artigo 5º, *caput*, 170, parágrafo único, CF)” (e-doc. 01, p. 1).

### DA LEGITIMIDADE ATIVA E DA PERTINÊNCIA TEMÁTICA

Inicialmente, entendo preenchidos os requisitos da **legitimidade ativa e pertinência temática** da requerente para o ajuizamento desta ação de controle concentrado.

Isso porque, de acordo com seu Estatuto Social (e-doc. 02), é associação civil, sem fins lucrativos, com atuação no território nacional, que congrega as Federações que representam as empresas integrantes do segmentos de Seguros, Resseguros, Previdência Privada e Vida, Saúde Suplementar e Capitalização. **Assim, a requerente satisfaz o requisito previsto no art. 2º, inciso IV, da Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999.**

Demais disso, realço que restou comprovada sua **regular existência jurídica**, conforme seu ato constitutivo. A requerente tem, dentre seus objetivos, o de representar perante os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, os direitos e interesses dos segmentos de Seguros, Resseguros, Previdência Privada e Vida, Saúde Suplementar e Capitalização, bem como o de promover a permanente defesa dos interesses dos setores representados junto ao respectivo mercado, aos poderes públicos, às instituições da sociedade civil e demais entidades da classe.

## DA INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL

Para a requerente, a inconstitucionalidade formal decorre do fato de os dispositivos versarem sobre matéria reservada à lei complementar, qual seja: regras sobre o sistema financeiro nacional (arts 21, VIII, e 192, *caput*<sup>2</sup>, CF) e previdência privada (art. 202<sup>3</sup>, CF).

De outro giro, também considera que referidos dispositivos foram editados em desrespeito ao devido processo legislativo visto que *“decorrem de aprovação de emenda a projeto de lei sem qualquer justificativa”* (e-doc. 01, p. 19).

**Afasto alegação de desrespeito à reserva de lei complementar.** A Lei nº 15.042, de 11 de dezembro de 2024, institui o Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões de Gases de Efeito Estufa (SBCE) e criou o crédito de carbono como ativo transacionável que pode ser comercializado no mercado de financeiro e de capitais.

Contudo não estabeleceu regras de estruturação do sistema financeiro nacional, nem mesmo disciplinou aspectos do regime de previdência complementar.

**Quando do julgamento da ADI 2316 (Rel. Min. Nunes Marques), esta Corte ficou o entendimento de que a regulação por meio**

---

<sup>2</sup> Art. 192. O **sistema financeiro nacional**, estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade, em todas as partes que o compõem, abrangendo as cooperativas de crédito, **será regulado por leis complementares** que disporão, inclusive, sobre a participação do capital estrangeiro nas instituições que o integram.

<sup>3</sup> **Art. 202.** O regime de previdência privada, de caráter complementar e organizado de forma autônoma em relação ao regime geral de previdência social, será facultativo, baseado na constituição de reservas que garantam o benefício contratado, e regulado por lei complementar. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998) (Vide Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

§ 1º A lei complementar de que trata este artigo assegurará ao participante de planos de benefícios de entidades de previdência privada o pleno acesso às informações relativas à gestão de seus respectivos planos.

de lei complementar prevista no art. 192 da Constituição Federal se refere à estrutura do Sistema Financeiro Nacional (SFN), e não aos negócios jurídicos celebrados nesse ambiente, *verbis*:

CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. JULGAMENTO DEFINITIVO. PREJUÍZO DO EXAME DA MEDIDA CAUTELAR. CELERIDADE E ECONOMIA PROCESSUAIS. MEDIDA PROVISÓRIA N. 2.170-36/2001, ART. 5º. CAPITALIZAÇÃO DE JUROS COM PERIODICIDADE INFERIOR A UM ANO, JUROS SOBRE JUROS OU ANATOCISMO. INCOMPETÊNCIA DO PODER JUDICIÁRIO PARA SINDICAR OS PRESSUPOSTOS DE RELEVÂNCIA E URGÊNCIA NA EDIÇÃO DE MEDIDA PROVISÓRIA. DESVIO DE FINALIDADE OU ABUSO DO PODER POLÍTICO DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA. INEXISTÊNCIA. **PREVISÃO DE LEI COMPLEMENTAR LIMITADA À ESTRUTURA DO SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL, E NÃO A NEGÓCIOS JURÍDICOS CELEBRADOS ENTRE AS INSTITUIÇÕES INTEGRANTES E SEUS CLIENTES (CF, ART. 192).** LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL NÃO REVESTIDA DE PARAMETRICIDADE EM SEDE DE CONTROLE ABSTRATO (LINDB, ART. 2º). MATÉRIA ESTRANHA AO OBJETO DO DIPLOMA LEGISLATIVO. ATECNIA. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO TEXTO CONSTITUCIONAL. INOCORRÊNCIA DE NULIDADE DA NORMA, POR FORÇA DO ART. 18 DA LEI COMPLEMENTAR N. 95/1998. 1. Transcorridos 23 anos desde o ajuizamento da ação e aparelhado o processo para análise definitiva da controvérsia – presentes as informações, a manifestação da Advocacia-Geral da União e o parecer da Procuradoria-Geral da República –, não subsiste utilidade em ultimar o exame da medida cautelar iniciado. Em observância dos imperativos constitucionais da celeridade e economia processuais, cumpre providenciar-se a

apreciação do mérito. Precedentes. 2. O Poder Judiciário deve abster-se de emitir juízo sobre a presença dos pressupostos de relevância e urgência na edição de medida provisória (CF, art. 62, caput), limitando-se a fazê-lo nas hipóteses marcadas por desvio de finalidade ou por abuso do poder político do Chefe do Executivo, o que não ocorre na espécie. **3. A regulação por meio de lei complementar prevista no art. 192 da Constituição Federal se refere à estrutura do Sistema Financeiro Nacional (SFN), e não aos negócios jurídicos celebrados nesse ambiente. Aludida exigência formal não se aplica, portanto, à periodicidade de capitalização dos juros contratados nos empréstimos concedidos pelas instituições integrantes do SFN.** 4. A norma do art. 4º da Decreto n. 22.626/1933, por ter estatuta infraconstitucional, expõe-se sem maior dificuldade a supervenientes modificações ou revogações (LINDB, art. 2º). As leis posteriores que assim fizeram não são, apenas por isso, incompatíveis com a Constituição Federal. 5. Eventual discrepância entre certa norma e o objeto do diploma legislativo que a abriga revela atecnia insuficiente para provocar nulidade, nos termos do art. 18 da Lei Complementar n. 95/1998, não havendo falar em violação à Carta da República. 6. Para que a declaração de constitucionalidade de uma norma alcance eficácia erga omnes e efeitos vinculantes, inclusive em face dos órgãos da Administração Pública, é necessário que o pronunciamento ocorra em sede de controle abstrato. 7. Pedido julgado improcedente, para declarar a constitucionalidade do art. 5º da Medida Provisória n. 2.170-36/2001, ficando prejudicado o exame da medida cautelar. (ADI 2316, Rel. Min. NUNES MARQUES, Tribunal Pleno, julgado em 01.07.2024, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 21.08.2024 PUBLIC 22.08.2024, grifo nosso)

No mesmo sentido, foi decidido quando do julgamento da **ADI 2591** (Rel. Min. Carlos Velloso, Redator para acórdão: Min. Eros Grau) cuja ementa é abaixo transcrita:

CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR. ART. 5º, XXXII, DA CB/88. ART. 170, V, DA CB/88. INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS. SUJEIÇÃO DELAS AO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR, EXCLUÍDAS DE SUA ABRANGÊNCIA A DEFINIÇÃO DO CUSTO DAS OPERAÇÕES ATIVAS E A REMUNERAÇÃO DAS OPERAÇÕES PASSIVAS PRATICADAS NA EXPLORAÇÃO DA INTERMEDIÇÃO DE DINHEIRO NA ECONOMIA [ART. 3º, § 2º, DO CDC]. MOEDA E TAXA DE JUROS. DEVER-PODER DO BANCO CENTRAL DO BRASIL. SUJEIÇÃO AO CÓDIGO CIVIL. 1. As instituições financeiras estão, todas elas, alcançadas pela incidência das normas veiculadas pelo Código de Defesa do Consumidor. 2. "Consumidor", para os efeitos do Código de Defesa do Consumidor, é toda pessoa física ou jurídica que utiliza, como destinatário final, atividade bancária, financeira e de crédito. 3. O preceito veiculado pelo art. 3º, § 2º, do Código de Defesa do Consumidor deve ser interpretado em coerência com a Constituição, o que importa em que o custo das operações ativas e a remuneração das operações passivas praticadas por instituições financeiras na exploração da intermediação de dinheiro na economia estejam excluídas da sua abrangência. 4. Ao Conselho Monetário Nacional incumbe a fixação, desde a perspectiva macroeconômica, da taxa base de juros praticável no mercado financeiro. 5. O Banco Central do Brasil está vinculado pelo dever-poder de fiscalizar as instituições financeiras, em especial na estipulação contratual das taxas de juros por elas praticadas no desempenho da intermediação de dinheiro na economia. 6. Ação direta julgada improcedente, afastando-se a exegese que submete às normas do Código de Defesa do Consumidor [Lei n. 8.078/90] a definição do custo das operações ativas e da remuneração das operações passivas praticadas por instituições financeiras no desempenho da intermediação de dinheiro na economia, sem prejuízo do controle, pelo Banco Central do Brasil, e do controle e revisão, pelo Poder Judiciário, nos termos do disposto no



Código Civil, em cada caso, de eventual abusividade, onerosidade excessiva ou outras distorções na composição contratual da taxa de juros. ART. 192, DA CB/88. NORMA-OBJETIVO. EXIGÊNCIA DE LEI COMPLEMENTAR EXCLUSIVAMENTE PARA A REGULAMENTAÇÃO DO SISTEMA FINANCEIRO. 7. O preceito veiculado pelo art. 192 da Constituição do Brasil consubstancia norma-objetivo que estabelece os fins a serem perseguidos pelo sistema financeiro nacional, a promoção do desenvolvimento equilibrado do País e a realização dos interesses da coletividade. 8. A exigência de lei complementar veiculada pelo art. 192 da Constituição abrange exclusivamente a regulamentação da estrutura do sistema financeiro. CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL. ART. 4º, VIII, DA LEI N. 4.595/64. CAPACIDADE NORMATIVA ATINENTE À CONSTITUIÇÃO, FUNCIONAMENTO E FISCALIZAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS. ILEGALIDADE DE RESOLUÇÕES QUE EXCEDEM ESSA MATÉRIA. 9. O Conselho Monetário Nacional é titular de capacidade normativa --- a chamada capacidade normativa de conjuntura --- no exercício da qual lhe incumbe regular, além da constituição e fiscalização, o funcionamento das instituições financeiras, isto é, o desempenho de suas atividades no plano do sistema financeiro. 10. Tudo o quanto exceda esse desempenho não pode ser objeto de regulação por ato normativo produzido pelo Conselho Monetário Nacional. 11. A produção de atos normativos pelo Conselho Monetário Nacional, quando não respeitem ao funcionamento das instituições financeiras, é abusiva, consubstanciando afronta à legalidade. (ADI 2591, Rel. Min. CARLOS VELLOSO, Relator(a) p/ Acórdão: Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 07.06.2006, DJ 29-09-2006 PP-00031 EMENT VOL-02249-02 PP-00142 RTJ VOL-00199-02 PP-00481, grifo nosso)

A norma impugnada (art. 56 da Lei nº 15.042/2024) não cria ou

extingue qualquer órgão do Sistema Financeiro Nacional nem mesmo disciplina as atribuições dos órgãos existentes. Assim, à vista da jurisprudência desta Corte, não se verifica afronta ao art. 192 ou ao art. 21, inciso VIII, CF.

Também é descabida a alegação de violação ao art. 202, CF, que trata da reserva de lei complementar para disciplinamento do regime de previdência privada. Isso porque, consoante decidido na ADI 3948<sup>4</sup>, Rel. Min. Roberto Barroso, a lei complementar a que se refere o art. 202 e seu § 4º, destina-se à criação de regras e princípios gerais a que todos os regimes devem submeter-se, e foi cumprida com a edição das Leis

---

<sup>4</sup> Direito Previdenciário. Ação direta de inconstitucionalidade. **Previdência complementar privada**. deputados estaduais. Estado patrocinador. Improcedência. 1. Ação direta de inconstitucionalidade em face da Lei Complementar nº 120/2007, do Estado do Paraná, que prevê a instituição de regime de previdência complementar privada para Deputados estaduais, com contrapartida da Assembleia Legislativa. Lei complementar passível de controle de constitucionalidade, pois a controvérsia constitucional foi suscitada em abstrato. Preliminar rejeitada. 2. A Constituição prevê a criação de regimes de previdência complementar tanto para os segurados do regime geral (art. 202, CF) quanto para os servidores titulares de cargo efetivo, vinculados aos regimes próprios (art. 40, §§ 14 a 16, CF). Como exercentes de mandatos eletivos, os parlamentares não se inserem no regime próprio, mas, sim, no regime geral e, por isso, se submetem ao disposto no art. 202 da Carta Federal. **3. A lei complementar que regula o regime de previdência privada, a que se refere o art. 202 e seu § 4º, destina-se à criação de regras e princípios gerais a que todos os regimes devem submeter-se, e foi cumprida com a edição das Leis Complementares nº 108/2001 e nº 109/2001. Não há exigência constitucional de que os planos de custeio e benefício sejam feitos por lei complementar.** 4. A previdência complementar e o regime geral de previdência social (RGPS) são regimes jurídicos diversos e autônomos, com regramentos específicos em níveis constitucional e infraconstitucional. Não há inconstitucionalidade na concessão de benefício da previdência complementar sem a existência de aposentadoria pelo regime geral. 5. Não há vedação, em sede constitucional, para que entes federativos sejam patrocinadores de entidades fechadas de previdência privada, diante da previsão do § 4º do art. 202, da CF/88. A Lei Complementar Estadual impugnada deixa clara a determinação de instituição de plano de previdência que observe o caráter facultativo, contributivo e suplementar, bem como determina a observância de critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e assegurem financiamento por meio de capitalização. Compatibilidade com a Constituição. 6. Demais impugnações relacionadas a matérias disciplinadas em âmbito infraconstitucional dependem da análise do regramento das LC nº 108/2001 e LC nº 109/2001 e escapam ao controle concentrado. 7. Improcedência do pedido na ação direta, com a fixação da seguinte tese: “Não há vedação, em sede constitucional, para que entes federativos sejam patrocinadores de entidades fechadas de previdência privada para parlamentares, diante da previsão do § 4º do art. 202, da CF/88. Impugnações aos respectivos planos de custeio e benefício relacionadas a matérias disciplinadas nas LC nº 108/2001 e LC nº 109/2001 possuem natureza infraconstitucional.” (ADI 3948, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 15-04-2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-128 DIVULG 22-05-2020 PUBLIC 25-05-2020 REPUBLICAÇÃO: DJe-242 DIVULG 02-10-2020 PUBLIC 05-10-2020, grifo nosso)

Complementares nº 108/2001 e nº 109/2001. Matérias diversas de estrutura organizacional e regras básicas para a instituição dos planos de custeio e benefício dispensam a regulação mediante lei complementar.

Por fim, no que diz respeito ao **suposto desrespeito ao devido processo legislativo** em virtude de *“decorrem de aprovação de emenda a projeto de lei sem qualquer justificativa”* (e-doc. 01, p. 19), o **Senado Federal** prestou as seguintes informações:

Em primeiro lugar, cumpre registrar que a CRFB/1988 **não exige motivação expressa para a apresentação de emendas parlamentares, tampouco condiciona sua validade à existência de justificativas técnicas ou pareceres especializados**. A iniciativa parlamentar é manifestação legítima da representação democrática, cujo conteúdo e finalidade se submetem ao crivo da deliberação do colegiado legislativo, não se confundindo com decisões administrativas vinculadas a critérios técnicos ou fundamentações formais.

O percurso legislativo do dispositivo impugnado revela-se compatível com a dinâmica própria do modelo bicameral adotado pela Constituição. Conforme o artigo 65 da CRFB/1988, os projetos de lei aprovados por uma das Casas do Congresso Nacional são revistos pela outra, que pode aprová-los, rejeitá-los ou emendá-los. **A decisão da Câmara dos Deputados de rejeitar as modificações introduzidas pelo Senado Federal e restabelecer o texto originalmente aprovado insere-se dentro dessa lógica constitucional e não configura qualquer desvio procedimental.**

Ademais, não há exigência constitucional ou regimental **de motivação expressa para a rejeição de emendas**. A deliberação parlamentar é ato político e colegiado, que se concretiza por meio de votos, não por justificativas escritas. a ausência de "debate técnico" ou de "motivação formalizada" não

configura, por si só, ofensa ao devido processo legislativo, uma vez que o processo político-legislativo não se submete aos mesmos parâmetros procedimentais da administração pública.

A deliberação parlamentar se funda no princípio da representação democrática, exercida de modo soberano pelos membros das Casas Legislativas, cuja autonomia decisória é assegurada pelo texto constitucional (art. 2º e art. 51, I, c/c art. 52, I, da CRFB/1988) e não pode ser suprimida por um juízo externo de conveniência sobre a suficiência ou profundidade do debate.

No caso, inclusive, houve expressa manifestação do relator na Câmara dos Deputados, durante os debates em plenário, sobre os termos do acordo político que embasou a decisão de restabelecer a versão aprovada originalmente pela Casa. Conforme registrado nos anais, destacou o relator:

Em decisão hoje no Colégio de Líderes, buscou-se um acordo considerando-se o texto do Senado. Votaremos o texto da Câmara no que diz respeito à porcentagem quanto à regulamentação das seguradoras. Porém, foi feito um acordo, e essa mudança resulta de decisão do Colégio de Líderes, liderado pelo Presidente Arthur. Foi conversado com o Governo, com o Líder do Governo, que, num projeto paralelo, seja feita a alteração apenas da porcentagem.

Esse registro é suficiente para demonstrar a legitimidade do trâmite adotado. **O acordo de líderes é instrumento legítimo do processo legislativo**, previsto nos regimentos internos das Casas Legislativas, e reconhecido como mecanismo de racionalização do debate parlamentar. Do mesmo modo, a decisão de deixar determinado ponto para deliberação em projeto autônomo – o chamado fatiamento legislativo – é prática comum e compatível com a lógica de funcionamento do Parlamento, sobretudo em matérias complexas ou que envolvam negociações interpartidárias.

Ademais, a aprovação do dispositivo impugnado seguiu rito compatível com a urgência constitucional e com o regime de votação simbólica, instrumento regimental amplamente admitido para matérias consensuais ou objeto de acordo de lideranças, prática reiterada e reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal como legítima desde que respeitados os requisitos regimentais mínimos.

(...)

Conclui-se, portanto, que não há qualquer mácula formal no processo legislativo que resultou na aprovação do artigo 56 da Lei nº 15.042/2024. **A apresentação da emenda parlamentar sem exposição de motivos, a rejeição das alterações promovidas pelo Senado e a deliberação final da Câmara dos Deputados ocorreram dentro dos marcos regimentais e constitucionais, sendo insuscetíveis de invalidação por ausência de justificativa técnica ou por suposta carência de debate.** O controle de constitucionalidade não pode substituir o juízo político do Parlamento, especialmente quando este atuou dentro da moldura procedimental legítima prevista na Constituição e nos regimentos internos das Casas Legislativas.

(e-doc. 26, grifo nosso)

A **Câmara dos Deputados** (e-doc. 49), por seu turno, assim prestou informações:

25. No caso em apreço, contudo, **a impugnação da tramitação legislativa ocorreu sem que se apontasse a infringência de sequer um comando normativo constante da Constituição**, o que revela tratar-se de argumentos vazios de conteúdo normativo, que exprimem, na realidade, o desejo de uma atuação judicial violadora não apenas da separação dos poderes e das prerrogativas institucionais do Parlamento, mas da própria jurisprudência da Corte Suprema.

26. O Deputado Afonso Motta, relator na Câmara dos

Deputados, fez expressa referência à matéria em seu parecer, ainda que de forma sintética. A matéria foi expressamente debatida na respectiva sessão plenária, havendo inclusive discussão a respeito do tema pelo representante do Partido Novo.

27. Não bastasse isso, cabe esclarecer que o Senador Laércio Oliveira, relator da matéria no Senado Federal, motivou expressamente a aceitação da emenda que originou a norma impugnada, propondo inclusive emenda de redação para correção da técnica legislativa.

**28. De qualquer sorte, a Constituição não exige motivação expressa, tampouco exaustiva, para a apresentação de emendas parlamentares, nem condiciona sua validade à existência de justificativas técnicas ou pareceres especializados.**

(e-doc. 49, grifo nosso)

Consoante assentado na **ADI 4425**, *“A interferência judicial no âmago do processo político, verdadeiro locus da atuação típica dos agentes do Poder Legislativo, tem de gozar de lastro forte e categórico no que prevê o texto da Constituição Federal”*.

A requerente considera que o processo legislativo foi violado porque a emenda ao projeto de lei supostamente foi aprovada sem qualquer justificativa.

Nos termos do art. 65 da Constituição Federal, *“o projeto de lei aprovado por uma Casa será revisto pela outra, em um só turno de discussão e votação, e enviado à sanção ou promulgação, se a Casa revisora o aprovar, ou arquivado, se o rejeitar”*. Na forma do parágrafo único do referido dispositivo, *“sendo o projeto emendado, voltará à Casa iniciadora”*. A casa legislativa em que for concluída a votação deverá encaminhar o projeto

de lei à sanção presidencial.

Não há previsão constitucional acerca do modo em que as emendas parlamentares devem ser apresentadas.

Esta Corte exige apenas que as emendas realizadas em uma Casa não sigam para sanção, sem nova revisão, caso impliquem **alteração substancial** do texto anteriormente apreciado com vistas a respeitar o bicameralismo (ADI 2238, Rel. Min. Alexandre de Moraes, e ADI 2182, Rel. Min. Cármen Lúcia). Exige, ainda, **observância dos interstícios de votação** (ADI 6061, Rel. Min. Nunes Marques), o **respeito às regras de iniciativa** (ADI 7145, Rel. Min. Luís Roberto Barroso) e a **impossibilidade de inserção de matérias alheias ao assunto central da proposta legislativa** (ADI 5921, Redator para acórdão: Min. Alexandre de Moraes).

À vista disso, não vislumbro violação ao devido processo legislativo.

Por todo o exposto, **não visualizo vícios de inconstitucionalidade formal** na norma questionada.

## DA INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL

No que tange à **inconstitucionalidade material**, a Requerente enumera uma série de dispositivos constitucionais violados pela imposição, via art. 56 da Lei nº 15.042, de 11 de dezembro de 2024, às sociedades seguradoras, às entidades abertas de previdência complementar, às sociedades de capitalização e aos resseguradores locais da aquisição de créditos de carbono para formação de reservas técnicas e provisões, destacando, ainda, que a exigência dos percentuais mínimos (1% e, depois, 0,5%) se deu sem *vacatio legis*, iniciando-se sua vigência a partir do exercício de 2024.

São apontadas violações aos princípios da livre iniciativa e da livre concorrência, da proporcionalidade e da razoabilidade, do poluidor-pagador, bem como aos princípios da isonomia e da segurança jurídica.

O art. 56 da Lei nº 15.042/2024, seja na sua redação original ou na redação após a edição da Lei nº 15.076/2024, impôs que as reservas técnicas e as provisões das sociedades seguradoras, das entidades abertas de previdência complementar, das sociedades de capitalização e dos resseguradores locais necessariamente fossem constituídas por créditos de carbono.

Os créditos de carbono, por definição legal, correspondem a **ativos transacionáveis, autônomos, com natureza jurídica de fruto civil no caso de créditos de carbono florestais de preservação ou de reflorestamento** - exceto os oriundos de programas jurisdicionais, desde que respeitadas todas as limitações impostas a tais programas por esta Lei -, **representativo de efetiva retenção, redução de emissões ou remoção de 1 tCO<sub>2</sub>e (uma tonelada de dióxido de carbono equivalente), obtido a partir de projetos ou programas de retenção, redução ou remoção de GEE, realizados por entidade pública ou privada, submetidos a metodologias nacionais ou internacionais que adotem critérios e regras para mensuração, relato e verificação de emissões, externos ao SBCE.**

A partir da edição da Lei nº 15.042/2024 tais créditos transformaram-se em valores mobiliários, sendo passíveis de comercialização no mercado de capitais.

**As seguradoras, por imposição legal (Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1996), devem constituir reservas técnicas e provisões com vistas a garantir o cumprimento dos compromissos assumidos com seus segurados.**



A Resolução nº 4993, de 24 de março de 2022, do Conselho Monetário Nacional, disciplina a aplicação dos recursos das reservas técnicas, das provisões e dos fundos das sociedades seguradoras, das sociedades de capitalização, das entidades abertas de previdência complementar e dos resseguradores locais.

O Conselho Monetário Nacional, ao regular a matéria, dispõe que devem ser observados, dentre outros aspectos, os princípios de **segurança, rentabilidade, solvência, liquidez**, diversificação, **adequação à natureza de suas obrigações** e transparência, a adoção de práticas que visem garantir o cumprimento de suas obrigações, considerando, inclusive, a **política de investimentos estabelecida**, bem como a observância de aspectos relacionados à **sustentabilidade econômica**, ambiental, social e de governança dos investimentos.

Nesse contexto, permite que os recursos sejam aplicados nas renda fixa, renda variável, imóveis, investimentos sujeitos à variação cambial e outros, estabelecendo limites por modalidade.

Como bem registrado pela Procuradoria-Geral da República - PGR, a partir da manifestação do Senado Federal e da União, a intenção da norma era *“estimular o financiamento sustentável e viabilizar a capitalização do mercado de créditos de carbono, reconhecidamente estratégico para o cumprimento dos compromissos climáticos assumidos pelo Brasil em tratados internacionais”* (e-doc. 95, p. 12).

**Para tanto, considerando as vastas reservas técnicas das sociedades seguradoras, das sociedades de capitalização, das entidades abertas de previdência complementar e dos resseguradores locais, atribuiu a essas entidades o ônus do financiamento do estímulo visado.** Veja-se trecho do parecer da PGR (e-doc. 95):

A finalidade explicitada como justificativa para a obrigação é a de instrumentalizar o cumprimento de compromissos de proteção do meio ambiente assumidos pelo país no plano internacional. Daí o Senado haver esclarecido nos autos:

O propósito da norma é estimular o financiamento sustentável e viabilizar a capitalização do mercado de créditos de carbono, reconhecidamente estratégico para o cumprimento dos compromissos climáticos assumidos pelo Brasil em tratados internacionais.

**As entidades escolhidas para financiar esse objetivo não o foram por serem consideradas especialmente responsáveis por emissões poluentes, nem se cogita de sanção por ações prejudiciais ao meio ambiente.** A propósito, ressaltou a Advocacia-Geral da União que:

A definição dos destinatários da norma não levou em consideração nenhuma medida de responsabilidade por danos.

**A escolha das entidades que devem suportar o ônus do financiamento da medida de estímulo ao mercado de carbono se deu, basicamente, porque essas instituições operadoras do Sistema Financeiro dispõem de uma vasta reserva financeira, caracterizada pela liquidez e que está sujeita a regulação pelo Poder Público. Por isso, foram selecionadas para alavancar o mercado de crédito de carbono.** O Senado Federal o diz desataviadamente:

A escolha do setor segurador e previdenciário, além de se incluir dentro da esfera de opções políticas do legislador, pode ser justificada sob um ponto de vista econômico. Trata-se de setores com alto volume de capital institucional, longa maturação dos investimentos e elevada capacidade de absorção de inovação financeira.

Essas Entidades, por força da legislação setorial, são obrigadas a manter elevados volumes de ativos garantidores e

provisões técnicas como condição para operar com segurança e solvência.

A exigência legal, portanto, parte da constatação de que essas instituições possuem liquidez, estabilidade e horizonte de longo prazo, atributos que as tornam especialmente aptas a fomentar mercados emergentes de impacto socioambiental positivo, como o de créditos de carbono.

O propósito da norma é estimular o financiamento sustentável e viabilizar a capitalização do mercado de créditos de carbono, reconhecidamente estratégico para o cumprimento dos compromissos climáticos assumidos pelo Brasil em tratados internacionais.

Os autos estão documentados com elementos técnicos da Superintendência de Seguros Privados - SUSEP que enfatizam a necessidade básica para a subsistência do sistema de que os ativos garantidores das obrigações assumidas pelas entidades operadoras sejam rentáveis e dotados de liquidez. **As informações encartadas apontam, convincentemente, que a obrigação estabelecida nos dispositivos impugnados é apta para gerar distorções entre oferta e demanda, por não obedecerem a critérios, que deveriam estar dispostos no diploma, “que garantam remuneração adequada, segurança e liquidez”.**

Deduz-se das considerações técnicas produzidas que a norma não é consentânea com o pressuposto estruturador do setor atingido de que “os [seus] ativos financeiros [estejam] alinhados com a necessidade de recursos da supervisionada [pela SUSEP] para fazer frente a suas obrigações no momento em que se tornem exigíveis”.

(e-doc. 95, grifo nosso)

À vista disso, a requerente considera que a imposição legal implica violação ao princípio da livre iniciativa posto que mitiga a liberdade das entidades na escolha de como devem investir seu capital, como melhor

alocar os recursos de suas reservas técnicas, interferindo no aspecto concorrencial.

Destaca que o princípio do poluidor-pagador (art. 225, §§ 2º e 3º, CF) foi violado porque *“obriga as Entidades a adquirirem créditos de carbono ou cotas de fundos de investimento desses ativos sem que haja uma correlação lógica entre a atividade produtiva dessas empresas e a emissão de poluentes”*, destacando que há *“um ônus desproporcional às Entidades, que são obrigadas a impulsionar um mercado gerado pelos efeitos deletérios provocados pela emissão de gases estufa no ambiente por parte de terceiros”* (e-doc. 01, p. 51-52).

Quanto ao princípio da **razoabilidade e da proporcionalidade** argumenta que:

A norma impugnada (i) não é um meio adequado para promover, de forma idônea, o fim visado (critério da adequação); (ii) não é o meio menos gravoso para os particulares, dentre os disponíveis (critério da necessidade); (iii) não acarreta vantagens proporcionais às suas desvantagens (critério da ponderação ou proporcionalidade em sentido estrito).

(e-doc. 01, p. 42, grifo nosso)

Aponta, ainda, violação ao **princípio da isonomia**, pois a discriminação seria inadequada para o propósito que se pretende alcançar (fomento ao mercado de carbono e proteção ao meio ambiente).

Por fim, considera que a norma impugna apresenta violação ao princípio da **segurança jurídica** que embora *“não impeça – por óbvio – mudanças na lei, demanda anterioridade razoável e continuidade normativa do Poder Legislativo, condições inviabilizadas em caso de modificações bruscas, que surpreendem os destinatários, com efeitos imediatos”* (e-doc. 01, p. 56-57).

Assiste razão à requerente.

A estratégia adotada pelo legislador, de fato, implica imposição de discrimen - aplicação inescusável de recursos em créditos de carbono - exclusivamente sobre as sociedades seguradoras, as entidades abertas de previdência complementar, as sociedades de capitalização e os resseguradores locais que, pela natureza de suas atividades, não são os principais emissores de gases de efeito estufa.

Ao apreciar a ADI 7596, de relatoria do Min. Nunes Marques, o Plenário desta Corte assentou que não haverá afronta o princípio da isonomia se o critério de diferenciação for objetivo e diretamente vinculado ao propósito da norma.

Demais disso, no que respeito ao princípio do poluidor-pagador decidiu-se que esse será adequadamente aplicado quando o ônus da política ambiental recair verdadeiramente sobre os poluidores, naquele caso os consumidores que optam por combustíveis fósseis. A seguir transcreve-se a ementa da ADI 7596:

DIREITO CONSTITUCIONAL, DIREITO AMBIENTAL E COMPROMISSOS ASSUMIDOS PELO BRASIL NO ACORDO DE PARIS SOB A CONVENÇÃO-QUATRO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MUDANÇA DO CLIMA. AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE. POLÍTICA NACIONAL DE BIOCOMBUSTÍVEIS (RENOVABIO). LEI N. 13.576/2017. REDUÇÃO DE EMISSÕES DE GASES DE EFEITO ESTUFA. METAS COMPULSÓRIAS INDIVIDUAIS ATRIBUÍDAS AOS DISTRIBUIDORES DE COMBUSTÍVEIS FÓSSEIS. EMISSÃO DE CRÉDITOS DE DESCARBONIZAÇÃO (CBIOS). ALEGADA OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA ISONOMIA, DO POLUIDOR-PAGADOR, DA LIVRE INICIATIVA, DA LIVRE CONCORRÊNCIA E DA

PROPORCIONALIDADE. INEXISTÊNCIA.  
CONSTITUCIONALIDADE DO PROGRAMA RENOVABIO.  
PEDIDOS JULGADOS IMPROCEDENTES.

#### I. CASO EM EXAME

1. Ações diretas de inconstitucionalidade propostas pelos Partidos Renovação Democrática (PRD) e Democrático Trabalhista (PDT) contra dispositivos da Lei n. 13.576/2017, que instituiu a Política Nacional de Biocombustíveis (RenovaBio), bem como contra normas infralegais correlatas. Sustenta-se que a imposição exclusiva de metas de descarbonização aos distribuidores de combustíveis fósseis violaria os princípios constitucionais da isonomia, do poluidor-pagador, da livre iniciativa, da livre concorrência e da proporcionalidade, além de desvirtuar os compromissos ambientais assumidos pelo Brasil no Acordo de Paris.

2. Alega-se, ainda, que a modelagem do RenovaBio teria imposto ônus desarrazoado e desproporcional aos distribuidores de combustíveis fósseis, na medida em que são responsáveis por apenas 0,39% das emissões de gases de efeito estufa durante o ciclo de vida dos combustíveis, deixando, por outro lado, de atribuir obrigações equivalentes a produtores e importadores de biocombustíveis, emissores primários dos Créditos de Descarbonização (CBIOS).

#### II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

3. A questão em discussão consiste em saber se os dispositivos impugnados da Lei n. 13.576/2017, que atribuem aos distribuidores de combustíveis fósseis metas compulsórias de descarbonização, violam os princípios constitucionais da isonomia, da livre iniciativa, da livre concorrência, do poluidor-pagador, da proporcionalidade e da defesa do consumidor, e se desrespeitam os compromissos internacionais firmados pelo Brasil no Acordo de Paris.

### III. RAZÕES DE DECIDIR

4. As ações foram propostas por partidos políticos com representação no Congresso Nacional, legitimados universais para o controle concentrado de constitucionalidade.

5. O RenovaBio, instituído pela Lei n. 13.576/2017, concretiza compromissos internacionais de mitigação de gases de efeito estufa assumidos pelo Brasil no Acordo de Paris, consubstanciando política pública voltada à transição energética e à sustentabilidade ambiental.

**6. A imposição de metas de descarbonização aos distribuidores de combustíveis fósseis não afronta o princípio da isonomia, pois o critério de diferenciação – comercialização de combustíveis de origem fóssil – é objetivo e diretamente vinculado ao propósito da norma.**

**7. O princípio do poluidor-pagador é observado na medida em que o ônus da política ambiental recai verdadeiramente sobre os consumidores que optam por combustíveis fósseis.**

8. A disciplina legal não ofende os princípios da livre iniciativa e da livre concorrência, uma vez que o programa estabelece regras uniformes para todos os distribuidores de combustíveis fósseis, que repassam os custos da política ambiental aos consumidores.

9. Inexiste desproporcionalidade ou confisco nas sanções previstas para o descumprimento das metas, as quais se inserem na margem de conformação legislativa e administrativa conferida ao poder público para concretizar políticas ambientais.

10. O STF reafirma a jurisprudência segundo a qual não cabe ao Poder Judiciário substituir-se ao legislador na formulação de políticas públicas, salvo manifesta violação

constitucional, inexistente no caso.

11. O cumprimento das metas do RenovaBio coaduna-se com o dever estatal de proteção ambiental (CF/1988, art. 225) e com a promoção do desenvolvimento sustentável, compatibilizando livre iniciativa e tutela ambiental.

#### IV. DISPOSITIVO

12. Ações diretas de inconstitucionalidade conhecidas e pedidos julgados improcedentes, para confirmar a presunção de constitucionalidade dos dispositivos legais impugnados.

(ADI 7596, Rel. Min. NUNES MARQUES, Tribunal Pleno, julgado em 17.11.2025, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 19.11.2025 PUBLIC 24.11.2025, grifo nosso)

**Na situação em comento, o critério de diferenciação - ser sociedade seguradora, entidade aberta de previdência complementar, sociedade de capitalização e ressegurador local - não está diretamente vinculado ao propósito da norma, na medida em que tais entidades não são as maiores contribuintes para emissão de gases de efeito estufa. Há, portanto, violação ao princípio da isonomia.**

Em virtude disso, **também reputo violado o princípio do poluidor-pagador**, pois o ônus da política ambiental não recai verdadeiramente sobre quem mais emite gases de efeito estufa.

Merece registro a manifestação da Procuradoria-Geral da República acerca da **insuficiência do *discrímen* para justificar tamanha mitigação ao princípio da livre iniciativa** sob o pretexto de regulação da atividade econômica e da questão ambiental:

**Em especial, no que tange às interferências estatais sobre o âmbito da autonomia de decisões dos indivíduos e**



**empresas, é imprescindível que se tenha presente a garantia constitucional da livre iniciativa.** A função normativa e reguladora da atividade econômica deve, por isso, se cingir ao necessário e estritamente adequado aos propósitos da atuação subsidiária do Estado nesse setor. Vale também aqui a diretriz de que, quanto mais expressiva for a interferência sobre a liberdade de iniciativa, tanto mais sensível haverá de ser a evidência da sua imperiosidade.

(...)

A escolha das instituições operadoras do SFN para financiar o mercado de crédito de carbono se baseou em fatores insuficientes para se justificar constitucionalmente. Do fato de essas entidades disporem de recursos consideráveis para serem investidos não se pode deduzir que se possa, só por isso, obrigá-las a alocá-los em um determinado mercado, independentemente de as finalidades deste ostentarem elevado sentido social. Agrava o problema – mas não o esgota – o fato de haver fundada dúvida sobre a própria possibilidade de em razoável lapso temporal ser arregimentado todo um formidável volume de recursos financeiros necessário para atender ao percentual exigido de investimento. Mais ainda, a **imprecisão da lei sobre o fundo em que o investimento haverá de ser feito** não consoa com o imperativo da segurança jurídica, tanto mais relevante no caso, dado o impressionante volume absoluto de recursos envolvidos na obrigação criada. A segurança jurídica também condena que o investimento se dê num mercado que, exatamente pela chegada abrupta desses recursos, tende a se desarticular, ensejando risco de liquidez e rentabilidade.

(...)

O investimento compulsório determinado pelas normas impugnadas, portanto, não expressa um meio adequado, em face das características das entidades visadas e do objeto do

investimento, para satisfazer a finalidade buscada pelo legislador. A obrigação legal constitui, por isso, interferência imprópria sobre a esfera da livre iniciativa em jogo, não se acomodando às limitações constitucionais intrínsecas à atividade legislativa.

(e-doc. 95, p. 17, grifo nosso)

Nos autos houve expressa indicação de que a escolha dos destinatários da norma não foi em virtude de responsabilidade por danos, mas em razão possuírem vasta reserva financeira, caracterizada pela liquidez e que está sujeita a regulação pelo Poder Público. Em virtude disso, foram selecionadas para alavancar o mercado de crédito de carbono.

Ao tempo que esta Corte tem entendimento no sentido de que “A livre iniciativa deve ser interpretada em conjunto ao princípio de defesa do meio ambiente sustentável e a proteção à saúde, sendo legítimas a imposição de restrições ou obrigações ao exercício de atividade econômica, de modo que a livre iniciativa se compatibilize com os demais os princípios da ordem constitucional econômica<sup>5</sup>”, também estabelece que **o legislador ordinário não tem ampla discricionariedade para suprimir espaços relevantes da iniciativa**

---

<sup>5</sup> AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA. LEI MUNICIPAL. PROIBIÇÃO DA FABRICAÇÃO, COMERCIALIZAÇÃO, MANUSEIO, UTILIZAÇÃO E QUEIMA DE FOGOS DE ESTAMPIDOS E DE ARTIFÍCIOS. PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE. EXERCÍCIO LEGÍTIMO DA COMPETÊNCIA DOS MUNICÍPIOS PARA SUPLEMENTAREM A LEGISLAÇÃO FEDERAL. ARTIGO 30, I E II, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. INTERESSE LOCAL. VIOLAÇÃO À LIVRE INICIATIVA. INEXISTÊNCIA. DECISÃO RECORRIDA QUE SE AMOLDA À JURISPRUDÊNCIA DO STF. DESPROVIMENTO DO AGRAVO REGIMENTAL. . 1. O Plenário do STF não apenas reconhece a competência suplementar dos municípios, como também possui entendimento consolidado no sentido de que normas estaduais e municipais mais protetivas, em matéria ambiental e de proteção à saúde, não invadem competência da União para dispor sobre normas gerais. Precedentes. 2. **A livre iniciativa deve ser interpretada em conjunto ao princípio de defesa do meio ambiente sustentável e a proteção à saúde, sendo legítimas a imposição de restrições ou obrigações ao exercício de atividade econômica, de modo que a livre iniciativa se compatibilize com os demais os princípios da ordem constitucional econômica.** 3. Agravo regimental a que se nega provimento. (RE 1513518 AgR, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 05.03.2025, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 20.03.2025 PUBLIC 21.03.2025, grifo nosso)

**privada” e que os agentes econômicos a liberdade de decidir como estruturarão seu negócio** (nesse sentido: RE 1054110, Tribunal Pleno, Rel. Min. Roberto Barroso, e RE 635546, Redator do acórdão: Min. ROBERTO BARROSO).

O estabelecimento de percentual de aplicação de reservas técnicas e provisões em créditos de carbono, sem espaço para qualquer análise pelas entidades sobre a adequação quanto à segurança do mercado e à natureza de suas obrigações e quanto às suas respectivas políticas de investimentos, implica violação ao princípio da livre iniciativa, comprometendo, inclusive, o princípio da livre concorrência.

Acerca da violação ao **princípio da proporcionalidade/razoabilidade**, adoto como fundamento a manifestação do Instituto de Desenvolvimento Sustentável - IDS:

(...) o art. 56 da Lei nº 15.042/2024 conflita com a lógica do sistema de precificação de carbono ao excepcionar as razões técnicas que justificam o desenho regulatório para impor, sem respaldo empírico, a aquisição de ativos ambientais do mercado voluntário por parte do setor securitário. Isso, porque não há nexos causal entre o ônus imposto a este setor e a sua participação entre os emissores do mercado. **Em outras palavras: mesmo que haja boa intenção, é uma medida absolutamente inócua, pela perspectiva prudencial, além de atentar contra a coerência da regulação e, fundamentalmente, o princípio constitucional da proporcionalidade.**

(...)

90. Em relação ao elemento da adequação, não há demonstração mínima de conexão entre o fim pretendido – i.e.: redução de emissões – e o meio escolhido pela norma, que consiste na obrigação de compra por atores não emissores. Em realidade, a opção regulatória é contraintuitiva, uma vez que

**onera players de mercado com menor participação em relação a um ativo que nem sequer é contabilizado para as metas nacionais.** Portanto, o que existe é uma presunção, absolutamente infundada, de que a gestão de riscos securitários implica um agravamento da crise climática.

91. Quanto ao elemento da **necessidade**, igualmente, não é possível justificar a medida, haja vista a existência de diversas alternativas, inclusive coerentes com a dinâmica do setor securitário, para atingir o objetivo de minimização da pegada de carbono. Se é que existe a pretensão de atrair o setor de seguros ao mercado de carbono, seja qual for a sua modalidade, **existem opções de incentivos que podem, inclusive, fazer com que esses ativos se tornem estratégicos para o setor o futuro** – e.g.: incentivos a investimentos ESG e promoção de fundos temáticos, por exemplo.

92. A **proporcionalidade em sentido estrito**, assim como o elemento da adequação, sofre com o mesmo problema da carência de nexo causal. Ademais, **os impactos sobre o setor securitário, suas reservas técnicas e a integridade do sistema atuarial superam em muito quaisquer eventuais ganhos ambientais, se é que se pode realmente falar em “ganhos” nesta hipótese.** Uma vez que o objetivo não é atingido, além de a medida não guardar correlação lógica com ele, a imposição perde sua justificativa legal.

(e-doc. 26, p. 67, grifo nosso)

Evidente, portanto, a inobservância dos princípios da proporcionalidade e razoabilidade ante: **a)** a ausência de conexão entre o fim pretendido (redução de emissões de gases de efeito estufa) e o meio escolhido (compra de créditos de carbono por não emissores); **b)** impossibilidade de avaliação própria pelas entidades quanto à efetiva necessidade e segurança do investimento; e **c)** os impactos sobre o setor securitário, suas reservas técnicas são maiores que os eventuais ganhos

ambientais em virtude da baixa/nenhuma participação dos sujeitos atingidos no dano ambiental que se pretende combater.

Por fim, como bem destacado pela Requerente, o *“Ato impugnado carece de anterioridade razoável, pois não foi prevista qualquer vacatio legis para que os destinatários da norma se adaptassem à mudança no regime de alocação dos recursos de reservas técnicas e provisões”* (e-doc. 01, p. 56-57).

Na redação original, a norma previa que o percentual (1%) deveria ser aplicado a partir do exercício de 2024. Não obstante, a norma em questão foi editada em 11 de dezembro de 2024, sendo publicada no dia seguinte (12.12.2024). Ou seja, houve imposição de nova ordem para constituição de reserva técnica sem que fosse permitido às entidades a efetiva preparação/planejamento para tal.

Mesmo com a alteração do parágrafo único, promovida pela Lei nº 15.076/2024, permaneceu a necessidade de observância da norma a partir da data de sua publicação, sem qualquer estabelecimento de período de adaptação.

Tal cenário, sem sobra de dúvidas, **implica violação ao princípio da segurança jurídica, especialmente no que tange ao conteúdo da proteção da confiança**. Válidas as considerações apresentadas pelo Prof. Ingo Sarlet (2025):

120. O cenário descrito implica quebra não apenas do princípio da segurança jurídica, mas igualmente do princípio da proteção da confiança legítima em relação às entidades arroladas no art. 56, as quais, da noite para o dia literalmente, viram recair sobre si encargos ambientais e climáticos compulsórios estabelecido por diploma legislativo com escopo completamente estranho às atividades econômicas por elas empreendidas. É inquestionável o fator “surpresa” do teor do

**art. 56 da Lei 15.042/2024 para as referidas entidades, rompendo, assim, a confiança guardada em relação aos atos do Poder Público, em particular, do Legislador, no sentido da calculabilidade e previsibilidade da sua incidência (em relação às atividades arroladas no art. 56) e dos seus respectivos efeitos jurídicos.**

121. O cenário em questão é reforçado pela **insegurança criada, tanto jurídica quanto econômica/financeira, para as entidades – e as relações jurídicas que mantêm com outros agentes econômicos, como segurados, beneficiários de previdência etc. -, na medida em que as obrigações compulsórias que lhe foram impostas pelo art. 56 da Lei 15.042/2024, estão circunscritas a um cenário ainda de grande incerteza e volatilidade, como é característico do Mercado de Carbono no Brasil no seu atual estágio de desenvolvimento, conforme bem apontado pelo parecer da Tendências Consultoria (p. 23 e ss.). Por exemplo, devido à escassez de ativos de alta integridade, não há nem mesmo quantidade suficiente para dar conta do que seria necessário em razão do percentual compulsório de 0,5% estabelecido pelo art. 56. Além disso, a Lei 15.042/2024 desconsiderou qualquer regra de transição ou medida que pudesse trazer maior segurança para a implementação (gradual e realista) dos encargos imputados às entidades.**

(e-doc. 52, p. 58, grifo nosso)

Muito utilizados em diversos casos apreciados por esta Corte<sup>6</sup>, os

---

<sup>6</sup> DIREITO ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. SERVIDOR PÚBLICO. PROVIMENTO DERIVADO. SUBSISTÊNCIA DO ATO ADMINISTRATIVO. PECULIARIDADES DO CASO CONCRETO. APLICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA SEGURANÇA JURÍDICA E DA PROTEÇÃO DA CONFIANÇA. 1. O Supremo Tribunal Federal, em algumas oportunidades, e sempre ponderando as particularidades de cada caso, já reconheceu a subsistência dos atos administrativos de provimento derivado de cargos públicos aperfeiçoados antes da pacificação da matéria neste Tribunal, em homenagem ao princípio da segurança jurídica. Precedentes. 2. O princípio da segurança jurídica, em um enfoque objetivo, veda a retroação da lei, tutelando o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada. **Em sua perspectiva subjetiva, a segurança jurídica protege a confiança legítima, procurando preservar fatos pretéritos de eventuais modificações na interpretação jurídica, bem como resguardando efeitos jurídicos de atos considerados inválidos por qualquer razão. Em última análise, o princípio da confiança legítima destina-se precipuamente a proteger expectativas legitimamente criadas em indivíduos por atos estatais.** 3. Inaplicável o art. 85, § 11, do CPC/2015, uma vez que não é cabível, na hipótese, condenação em honorários advocatícios (art. 25 da Lei nº 12.016/2009 e Súmula 512/STF) 4. Agravo interno a que se nega provimento. (ARE 861595 AgR, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 27.04.2018, ACÓRDÃO

princípios da segurança jurídica e da confiança legítima protegem os indivíduos de alterações bruscas promovidas por atos estatais, especialmente em casos de exigências impostas sem prévia concessão de período de adaptação.

O estabelecimento de percentual de aplicação de reservas técnicas e provisões em créditos de carbono rompe a confiança guardada em relação aos atos do Poder Público, especialmente em razão de as obrigações impostas pelo art. 56 da Lei 15.042/2024 estarem circunscritas a um cenário presente de incerteza, o que é agravado pela ausência de regras de transição ou de implementação gradual dos encargos previstos.

**Nesse cenário, é evidente também a violação ao princípio da segurança jurídica.**

Evidentemente o Congresso Nacional pode revisitar o tema, sanando as inconstitucionalidades e adotando as regras técnicas mais consentâneas com a segurança dos negócios privados e dos próprios consumidores do mercado alcançado pelo regime legal.

Por todo o exposto, julgo **procedente** a presente ação direta de inconstitucionalidade para declarar inconstitucional o art. 56, *caput* e parágrafo único, da Lei nº 15.042/2024, tanto em sua redação original quanto na redação dada pela Lei nº 15.076/2024.

É como voto.