

EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL
FEDERAL MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO

A CONFEDERAÇÃO NACIONAL DAS EMPRESAS DE SEGUROS
GERAIS, PREVIDÊNCIA PRIVADA E VIDA, SAÚDE SUPLEMENTAR E
CAPITALIZAÇÃO (“CNseg” ou “Requerente”), entidade de classe de âmbito
nacional, com sede na Rua Senador Dantas, nº 74, 16º andar, Centro, Rio de Janeiro/RJ,
CEP 20.031-205, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 10.393.001/0001-05, vem, por seus
advogados (**docs. 1 e 2**), respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, com base
nos artigos 102, I, *a*, § 2º, e 103 e seguintes da CF e no artigo 1º e seguintes da Lei nº
9.868/1999, ajuizar a presente

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

com pedido de liminar *inaudita altera parte*

a fim de que seja declarada a inconstitucionalidade, formal e material, do artigo 56,
caput e parágrafo único, da Lei nº 15.042/2024, em sua redação original e na atual,
conferida pela Lei nº 15.076/2024, uma vez que, além de versar sobre matéria
reservada à lei complementar (artigos 192, *caput*, c/c artigo 21, VIII, e 202, CF) e
desrespeitar 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), pelos fundamentos a seguir.

SUMÁRIO

I.	OBJETO DA AÇÃO.....	3
II.	CONTEXTO DA AÇÃO.....	4
	II.1. Os “créditos de carbono” a partir da Lei nº 15.042/2024.....	4
	II.2. Os sistemas de seguro e de previdência complementar	6
III.	CONHECIMENTO DA AÇÃO	14
	III.1. Legitimidade e pertinência temática.....	14
	III.2. Ato impugnado e cabimento.....	16
IV.	INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL DO ART. 56.....	19
	IV.1. A reserva de lei complementar	20
	i. O setor de previdência complementar (art. 202, CF).....	20
	ii. O setor de seguros (art. 192, CF).....	23
	iii. Impossibilidade de convalidação de lei ordinária.....	30
	IV.2. Violação ao devido processo legislativo.....	33
V.	INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DO ART. 56	39
	V.1. Violação à livre iniciativa, à proporcionalidade e à razoabilidade	39
	V.2. Ofensa à isonomia.....	47
	i. Conforme o princípio do poluidor-pagador.....	51
	ii. Entre integrantes do SFN.....	53
	V.3. Ofensa à segurança jurídica	56
VI.	PEDIDO LIMINAR.....	60
VII.	PEDIDO	62

I. OBJETO DA AÇÃO

1. Esta ação visa ao reconhecimento da incompatibilidade, com a Constituição Federal, do artigo 56 da Lei nº 15.042/2024, em sua redação original e naquela conferida pela Lei nº 15.076/2024. A norma impõe a sociedades seguradoras, entidades abertas de previdência complementar, sociedades de capitalização e resseguradores locais (“Entidades”) a aquisição compulsória de créditos de carbono ou cotas de fundos de investimento desses ativos, pelo mínimo de 0,5% ao ano dos “recursos de suas reservas técnicas e das provisões.”

2. A norma é *formalmente inconstitucional*, porque a disciplina dos setores de seguros e de previdência complementar é submetida à reserva de lei complementar. Também incorreu em vício de inconstitucionalidade formal por inobservar o devido processo legislativo, uma vez que a emenda ao projeto de lei da Câmara dos Deputados que originou o dispositivo impugnado não possui absolutamente nenhuma fundamentação. Como *avant premiere*, verifique-se que o art. 56 impugnado contraria frontalmente a Lei Complementar nº 109/2021, cujo artigo 9º, § 2º, referindo-se aos ativos garantidores das reservas técnicas das entidades de previdência complementar, prevê que “**é vedado o estabelecimento de aplicações compulsórias ou limites mínimos de aplicação.**” Ao tema voltaremos adiante e também o examina parecer anexado de lavra do Professor André Ramos Tavares (**doc. 4**).

3. A norma também é *materialmente inconstitucional*, pois viola os princípios da liberdade, da livre iniciativa e da livre concorrência, da proporcionalidade e da razoabilidade, da isonomia, do poluidor-pagador e da segurança jurídica. Ela impõe às Entidades a aquisição obrigatória de ativos que nada têm a ver com suas atividades finalísticas, que não guardam qualquernexo causal com a emissão de gases estufa. As Entidades não são as grandes poluidoras e não há qualquer relação entre o bem que o dispositivo impugnado as obriga a adquirir e as atividades por elas desempenhadas.

4. O dispositivo ainda compromete os ativos que garantem as provisões técnicas das Entidades, constituídas com o conjunto de prêmios coletados dos clientes e

essenciais à cobertura dos riscos garantidos pelas Entidades. Portanto, como se demonstrará adiante, a interferência arbitrária do Estado é incompatível com a liberdade das Entidades e coloca em risco tanto suas atividades econômicas quanto o mercado de carbono, ao inflacioná-lo criando demandas artificiais por lei.

II. CONTEXTO DA AÇÃO

II.1. Os “créditos de carbono” a partir da Lei nº 15.042/2024

5. Em sentido amplo, “créditos de carbono” são instrumentos financeiros que representam a redução, remoção ou compensação de emissões de gases de efeito estufa, medidos em toneladas de dióxido de carbono equivalente (tCO₂e). Esses créditos podem ser negociados em *mercados regulados*, nos quais há limites obrigatórios de emissões e mecanismos de compensação definidos por regulamentação estatal, ou no *mercado voluntário*, no qual empresas e indivíduos adquirem créditos sem imposição legal, por variadas razões – *e.g.*, honrar compromissos ambientais espontâneos, cumprir com requisitos de governança corporativa ou especular financeiramente, em função da volatilidade do preço de tais ativos.

6. O conceito de “crédito de carbono” foi introduzido pela Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, adotada na Conferência do Rio (ECO-92), em 1992, mas o mercado regulado de carbono só foi efetivamente instituído com o Protocolo de Quioto (1997). Paralelamente, desenvolveu-se o mercado voluntário, no qual empresas e organizações *podem* adquirir créditos, conquanto não tenham a *obrigação* de fazê-lo.

7. No Brasil, antes da edição da Lei nº 15.042/2024, os mercados de carbono operavam sem um arcabouço normativo que os vinculasse à política climática nacional. A partir de sua edição, tanto se estrutura o *mercado regulado*, quanto se fortalece o *mercado voluntário*.

8. Quanto ao **mercado regulado**, ele foi instituído na forma do Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões de Gases de Efeito Estufa (“SBCE”). Para seu funcionamento, que será implementado em 5 fases, ao longo dos próximos 4 anos (artigo 50 da Lei nº 15.042/2024), foram estabelecidos limites máximos de emissões para setores regulados e criados instrumentos como as Cotas Brasileiras de Emissões (“CBE”) (art. 10, I, c/c arts. 2º, VI, e 11) e os Certificados de Redução ou Remoção Verificada de Emissões (“CRVEs”) (art. 10, II, c/c art. 2º, III, e 12).

9. O **mercado voluntário**, por sua vez, foi mantido como alternativa para que empresas e organizações adquiram créditos de carbono – legalmente definidos no art. 2º, inciso VII, da Lei nº 15.042/2024 – independentemente de obrigações regulatórias (artigos 2º, XIX, e 42) e, eventualmente, depois que for implementado o SBCE, transponham tais créditos ao mercado regulado (artigo 43, *caput*), sendo certo que existem requisitos adicionais de credenciamento de metodologia, de auditoria do projeto e de registro no SBCE (art. 44), bem como restrições à possibilidade de conversão (art. 42, §2º) para que um crédito de carbono se transforme em CRVE.

10. Além de ser comercializado fora do SBCE, o “crédito de carbono”, em sentido específico, deve ter mais duas características, segundo a definição legal, posta pelo art. 2º, inciso VII, da Lei nº 15.042/2024. Ele deve ser (i) *“obtido a partir de projetos ou programas de retenção, redução ou remoção de GEE, realizados por entidade pública ou privada”*, sendo que tais projetos ou programas devem ser (ii) *“submetidos a metodologias nacionais ou internacionais que adotem critérios e regras para mensuração, relato e verificação de emissões, externos ao SBCE.”*

11. Assim, a constituição de um crédito de carbono apto à comercialização no mercado voluntário depende da validação do programa ou projeto que o origina conforme *“metodologias”*. Todavia, diferentemente do art. 2º, inciso III, que define o CRVE (ativo ambiental comercializado no mercado regulado), o art. 2º, inciso VII, que define o crédito de carbono (ativo ambiental comercializado no mercado voluntário), não exige a validação do projeto ou programa por metodologias *credenciadas* no SBCE, cujo regramento está nos arts. 25 e 26 da Lei nº 15.042/2024.

12. Para a constituição válida de um crédito de carbono, é necessário apenas que os projetos ou programas sejam “*submetidos a metodologias nacionais ou internacionais que adotem critérios e regras para mensuração, relato e verificação de emissões*” (art. 2º, VII). Por sua vez, o art. 2º, em outros incisos, contém uma definição de *metodologias* (inciso XX) e faz referência às entidades que as aplicam, denominadas *certificadoras* (inciso IV). Em suma, créditos de carbono provêm de *programas* ou *projetos* nos quais intervêm *geradores* (art. 2º, XIV), públicos ou privados, *desenvolvedores* (art. 2º, VIII) e *certificadores* (art. 2º, IV). Atualmente, conquanto existam diferentes metodologias para constituição dos créditos de carbono, a atividade de certificação é oligopolizada em alguns poucos agentes internacionais.

13. A partir dessa breve contextualização, percebe-se que a Lei nº 15.042/2024 representa um avanço para o desenvolvimento sustentável do país e a consolidação de uma política nacional de baixo carbono. Por estruturar um mercado regulado de emissões e fortalecer mecanismos de compensação ambiental, é um marco regulatório fundamental para a transição da economia brasileira rumo a um modelo mais sustentável e competitivo no cenário global.

II.2. Os sistemas de seguro e de previdência complementar

14. Todas as Entidades arroladas no art. 56 da Lei nº 15.042/2025, guardadas as devidas peculiaridades de cada espécie, desenvolvem uma atividade comum de captar a poupança popular, administrá-la e revertê-la no pagamento de indenizações, capitais segurados ou benefícios a um determinado grupo de pessoas.

15. Tomemos o exemplo da sociedade seguradora, uma das Entidades arroladas no art. 56. A atividade econômica da seguradora inicia-se com a elaboração um produto de seguro, redigindo-se um contrato no qual estabelece (i) o que a companhia pretende garantir (e.g., o risco de incêndio em galpões) e (ii) quem pode se assegurar (e.g., pequenos empreendedores). Depois de especificar a garantia que pretende oferecer, a seguradora fixa, com base em técnicas estatísticas e atuariais, o valor do

prêmio, isto é, a contraprestação que deve cobrar de cada segurado para sustentar a garantia de todos. Em seguida, a seguradora oferece o seguro ao mercado, celebrando contratos e arrecadando, com isso, uma massa de recursos de onde normalmente devem sair os pagamentos aos segurados. Até que um sinistro ocorra, no entanto, cabe à seguradora administrar esses recursos de forma a garantir que sejam rentáveis e estejam disponíveis quando um pagamento se mostrar necessário. Ao tomar conhecimento de um possível sinistro, a companhia de seguro deve apurar o ocorrido e, confirmando-se a cobertura, pagar a indenização ou o capital ao segurado.

16. Pela descrição feita acima, nota-se que as Entidades desenvolvem uma atividade econômica *privada*,¹ de forma que a restrições à livre-iniciativa só devem ocorrer em situações excepcionais e justificadas (art. 170, parágrafo único, CF).² Todos sabem, no entanto, que os sistemas de seguro e de previdência complementar são intensamente regulados pelo Estado, seja por meio da disciplina legislativa da atividade e do contrato, seja por meio de uma série de órgãos do Poder Executivo.

¹ Como coloca o Professor André Ramos Tavares, “**Nada obstante a intensa regulação a que estão sujeitos ambos os setores [de seguro e de previdência complementar], isso em nada altera ou conflita com o caráter essencialmente privado das atividades econômicas de seguros e de previdência complementar, tampouco afeta sua abertura aos agentes particulares.** Isso porque o mero influxo de algumas regras de Direito Público não tem o condão de alterar, per si, a natureza de setores privados, de modo a transformar-lhes em públicos. [...] **Trata-se, portanto, de atividades econômicas em sentido estrito, exercidas por entidades privadas que atuam neste segmento específico e fundamental da Economia.**” (doc. 4, p. 14 – não grifado no original).

² Art. 170, Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.

De acordo com o Ministro Luiz Fux, no voto vencedor na ADPF 449, vige, atualmente, um sistema constitucional de proteção de liberdades *prima facie*, em que só serão impostas restrições governamentais em situações excepcionais e justificadas: “Os precedentes ora citados ressaltam característica essencial do sistema constitucional de proteção de liberdades, é dizer, a sua prevalência *prima facie*, reservando-se apenas para situações excepcionalíssimas e justificadas a restrição governamental. Cuida-se de consectário da dignidade da pessoa humana, pois esta, como afirma o Tribunal Constitucional Federal alemão, compreende o ser humano como um ser intelectual e moral, capaz de se determinar e de se desenvolver em liberdade (“*Dem liegt die Vorstellung vom Menschen als einem geistigsittlichen Wesen zugrunde, das darauf angelegt ist, in Freiheit sich selbst zu bestimmen und sich zu entfalten*”) (BVerfGE 45, 187).” (ADPF 449/DF, Tribunal Pleno, Relator Ministro Luiz Fux, j. 08.05.2019).

17. A principal justificativa para intervenção do Estado nos setores de seguro e de previdência complementar é a preocupação com a solvência das Entidades, ou seja, assegurar que a garantia oferecida e paga será honrada no futuro, quando sobrevir o sinistro.³ Como o cliente não consegue descobrir com facilidade, ao contratar o produto jurídico oferecido pelas Entidades,⁴ se o prêmio está corretamente estimado e será bem administrado ou, na realidade, a contraparte corre risco de insolvência, cabe ao Estado certificar-se, utilizando diversos instrumentos.⁵

18. Um dos principais aspectos relacionados à regulação da atividade empresarial das Entidades diz respeito à obrigação de constituir reservas técnicas. Tais reservas são necessárias porque uma característica da atividade empresarial exercida por elas é a inversão do ciclo produtivo: como as *receitas* (prêmios) se manifestam antes dos *custos* (pagamentos de benefícios, indenizações ou capitais segurados), o propósito da *reserva técnica* é garantir que, ao chegar o momento de incorrer em despesas (*e.g.*, indenizar o segurado), os recursos disponíveis serão suficientes:

As reservas técnicas de seguro representam, no balanço das empresas seguradoras, suas obrigações decorrentes dos contratos de seguro, conforme a avaliação contábil estabelecida pelas normas comerciais. Elas devem ser constituídas no encerramento do exercício na medida necessária para garantir o cumprimento contínuo das obrigações assumidas nos **contratos de seguro**. Com base nessas reservas, determina-se, do ponto de vista regulatório, a extensão dos investimentos destinados à cobertura dos direitos dos segurados (**ativo garantidor**) e o montante dos recursos próprios que a seguradora deve manter.⁶

³ VAUGHAN, Emmett; VAUGHAN, Therese. **Fundamentals of risk and insurance**. 11. ed. Nova Jersey: Wiley, 2014, p. 99; BIGOT, Jean (Org.). **Traité de droit des assurances**. 2. ed. Paris: LGDJ, 1996, v. 1, p. 417; STIGLITZ, Rubén. **Derecho de seguros**. 5. ed. Buenos Aires: La Ley, 2008, v. 1, pp. 46 e ss.

⁴ DREHER, Meinrad. **Die Versicherung als Rechtprodukt: Die Privatversicherung und ihre rechtliche Gestaltung**. Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), 1991.

⁵ RIBEIRO, Amadeu C. **Direito de seguros**. São Paulo: Atlas, 2006, p. 94-95.

⁶ No original: "Definition Versicherungstechnische Rückstellungen. Versicherungstechnische Rückstellungen weisen in der Bilanz von Versicherungsunternehmen deren Schulden aus Versicherungsverträgen entsprechend der handelsrechtlichen Bewertung aus. Sie müssen im Jahresabschluss auch insoweit gebildet werden, wie dies zur Sicherstellung der dauernden Erfüllbarkeit der Verpflichtungen aus den Versicherungsverträgen erforderlich ist. Aufgrund dieser

De fato, ao final do exercício, será possível identificar um determinado montante de prêmios cuja arrecadação já ocorreu, mas que, do ponto de vista econômico, referem-se a riscos ainda em curso e, portanto, não podem ser considerados receitas pertencentes ao exercício vigente. **Sendo destinados a exercícios futuros, impõem o reconhecimento de provisões passivas, denominadas reservas técnicas.** [...] Apesar da denominação, as reservas técnicas não devem ser confundidas com as reservas patrimoniais que fazem parte do capital próprio da seguradora (reserva legal, reserva estatutária, outras reservas facultativas...), uma vez que estas últimas representam apropriações de lucros líquidos do exercício. Aliás, para evitar confusão, alguns estudiosos até preferem chamar as reservas patrimoniais de reservas livres.⁷

As reservas técnicas das empresas seguradoras, por outro lado, não são constituídas com os lucros do exercício, mas com o conjunto de prêmios coletados dos segurados. Elas não constituem, portanto, um incremento patrimonial, mas uma receita antecipada, destinada a cobrir as indenizações por sinistros que ocorrerão no futuro, ou por sinistros já ocorridos mas ainda não liquidados ou pagos. As reservas técnicas das empresas seguradoras, além disso, não têm limites máximos, mas estão destinadas a aumentar indefinidamente em proporção ao aumento dos riscos segurados. **As reservas, devido à sua natureza, são vinculadas por lei de várias maneiras para satisfazer os créditos dos segurados.**⁸

Rückstellungen bestimmt sich aufsichtsrechtlich der Umfang der Kapitalanlagen zur Sicherung der Ansprüche der Versicherungsnehmer (Sicherungsvermögen) und der Eigenmittel, die das Versicherungsunternehmen haben muss." (MÖBIUS, Christian; PALLEMBERG, Catherine. **Risikomanagement in Versicherungsunternehmen**. 3 ed. Berlin: Springer, 2016, p. 58).

⁷ No original: "Infatti, al termine dell'esercizio, si potrà rilevare un certo ammontare di premi la cui riscossione è già avvenuta ma che, economicamente, fanno riferimento a rischi ancora in corso e che, pertanto, non possono essere considerati ricavi di pertinenza dell'esercizio. Essi, essendo oggetto di rinvio a futuri esercizi, impongono la rilevazione di rimanenze passive che vengono denominate riserve tecniche. [...] Nonostante la denominazione, le riserve tecniche non devono essere confuse con le riserve patrimoniali facenti parte del capitale proprio dell'impresa assicuratrice (riserva legale, riserva statutaria, altre riserve facoltative...), in quanto queste ultime rappresentano accantonamenti di utili netti di esercizio; anzi, per evitare confusione, alcuni studiosi preferiscono definire le riserve patrimoniali anche riserve libere." (PASCALIS, Antonio Rosario de. *Il bilancio delle imprese di assicurazione e di riassicurazione*. In: PROSPERETTI, Marco; COLAVOLPE, Alessandro (orgs.). **Le assicurazioni**. Milano: Ipsoa, 2012, p. 349-531, p. 411-412).

⁸ No original: "Le riserve tecniche delle imprese assicuratrici, invece, non sono costituite con gli utili di esercizio, ma con il complesso dei premi raccolti tra gli assicurati. Esse non costituiscono perciò un incremento patrimoniale, ma un ricavo anticipato, destinato a coprire gli indennizzi per i sinistri che si

19. Por meio do gerenciamento das reservas técnicas, e dos correspondentes ativos garantidores, as Entidades asseguram a contraprestação pecuniária para eventos futuros e incertos (*e.g.*, morte, acidentes, furtos, roubos, aposentadorias), de modo a contribuir para a segurança econômica e social da sociedade como um todo.

20. No Brasil, as reservas técnicas são, na realidade, nomeadas “provisões técnicas”, em função dos conceitos contábeis associados.⁹ Segundo a Resolução do Conselho Nacional de Seguros Privados (“CNSP”) nº 432/2021, que atualmente rege a matéria,¹⁰ as Entidades são obrigadas a constituir onze tipos de provisões diferentes, lidando com aspectos diversos da sua atividade econômica.¹¹

21. Sendo a provisão técnica *um passivo*, é necessário que as Entidades apresentem ativos para cobri-los. Esses bens são chamados de “ativos garantidores”, objeto de regulamentação pelo Decreto-Lei nº 73/1966 e pela Lei Complementar nº 109/2001.

22. Em ambas a leis, atribui-se ao Conselho Monetário Nacional (“CMN”) a competência de orientar a aplicação dos recursos arrecadados em ativos garantidores

verificheranno in futuro, ovvero per i sinistri già verificatisi ma non ancora liquidati ovvero non ancora pagati. Le riserve tecniche delle imprese assicuratrici, inoltre, non hanno limiti massimi, ma sono destinate ad aumentare indefinitamente in proporzione all’aumento dei rischi assicurati. Le riserve, in virtù della loro natura, sono dalla legge vincolate in vario modo al soddisfacimento dei crediti degli assicurati.” (ROSSETTI, Marco. **Il Diritto Delle Assicurazioni: L’Impresa di Assicurazione. Il Contratto di Assicurazione in Generale.** Padova: CEDAM, 2011, v.1, p. 196). Além disso, as reservas técnicas também compreendem os *sinistros já ocorridos, mas ainda não avisados* à seguradora.

⁹ As reservas dizem respeito a destinações específicas do lucro líquido da empresa (*e.g.*, reserva para distribuição obrigatória prevista na Lei das S.A., reserva para investimentos na companhia, reserva para contingências futuras desconhecidas). As provisões, por sua vez, são estimativas que reduzem o ativo ou aumentam o passivo registrados no balanço, representando perdas de ativos ou obrigações futuras da empresa certas ou de grande probabilidade (*e.g.*, provisão de imposto de renda ou provisão de perda de valor de mercado). Cf., a respeito, IUDICIBUS, Sergio de; MARION, José Carlos. **Dicionário de termos de contabilidade.** 2. ed. São Paulo: Atlas, 2003, *passim*. Como se trata de uma despesa certa ou de grande probabilidade, não integrando-se ao patrimônio da seguradora, mais correto é o uso do termo “provisão”. No mesmo sentido, além da regulamentação administrativa em vigor, RIBEIRO, Amadeu C. **Direito de seguros.** São Paulo: Atlas, 2006, p. 83.

¹⁰ Resolução CNSP nº 432/2021. Seguindo estrutura tradicional, a norma é especificada pela Circular SUSEP nº 648/2021, cuja modificação é mais simplificada na estrutura atual do SNRP.

¹¹ Resolução CNSP nº 432/2021, Art. 4º. Nas sociedades de capitalização, o número é reduzido para sete (art. 17).

seguros e líquidos, assegurando-se assim rentabilidade dos prêmios e, com isso, os compromissos assumidos.¹² Isso, atualmente, é regulado pela Resolução CMN nº 4.993/2022, que especifica os tipos de investimento admitidos às Entidades.

23. A regulamentação do CMN, *permite*, inclusive, que as Entidades invistam em créditos de carbono,¹³ desde que sejam atendidos outros requisitos postos pela legislação a respeito dos ativos garantidores (*e.g.*, devem ser registrados).

24. Na prática, contudo, os dados da Superintendência de Seguros Privados (“SUSEP”) indicam que, na média, as Entidades deixam 96% dos seus ativos vinculados (*i.e.*, os ativos garantidores) em investimentos em renda fixa – vendo os balanços das Entidades, praticamente tudo é investido em títulos do Tesouro ou investimentos relacionados (**doc. 7**).

¹² Decreto-Lei nº 73/1966, Art. 28. A partir da vigência deste Decreto-Lei, a aplicação das reservas técnicas das Sociedades Seguradoras será feita conforme as diretrizes do Conselho Monetário Nacional; Lei Complementar 109/2001, Art. 9º. As entidades de previdência complementar constituirão reservas técnicas, provisões e fundos, de conformidade com os critérios e normas fixados pelo órgão regulador e fiscalizador. §1º. A aplicação dos recursos correspondentes às reservas, às provisões e aos fundos de que trata o caput será feita conforme diretrizes estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional.

¹³ Cf. art. 13, IV, alínea “d”, da Resolução CMN nº 4.993/2022, em geral, 20% dos recursos podem ser aplicados na modalidade “Outros”, que abrange créditos de carbono, até o sublimite de 25%, conjuntamente considerada a aplicação em COE com Valor Nominal em Risco. Assim, a Resolução CMN nº 4.993/2022 permite a aquisição em créditos de carbono, até o limite de 5% dos recursos totais (art. 13 c/c art. 12), respeitados os demais requisitos especificados no art. 12, III, alínea “b”: “Art. 12. Na aplicação dos recursos de que trata este Regulamento, devem ser observados os seguintes limites e ativos admitidos: III - até 25% (vinte e cinco por cento) no somatório dos seguintes ativos: a) COE com Valor Nominal em Risco; e b) certificados de Reduções Certificadas de Emissão (RCE) ou de créditos de carbono do mercado voluntário, admitidos à negociação em bolsa de valores, mercadorias e futuros ou mercado de balcão organizado, registrados ou depositados, respectivamente, em entidade registradora ou depositário central, autorizados pelo Banco Central do Brasil ou pela Comissão de Valores Mobiliários nas suas respectivas áreas de competência, para desempenhar as referidas atividades.”

25. Com a obrigação do artigo 56, de R\$ 7 a 9 bilhões¹⁴ terão de ser removidos de investimentos estáveis como títulos do Tesouro para ser realocados em créditos de carbono do mercado voluntário.

26. Embora não exista uma base de dados centralizada, por meio da qual se possa conhecer, com segurança, o volume do mercado voluntário de crédito de carbono no Brasil, os dados disponíveis sugerem que ele é significativamente menor do que a demanda criada pelo artigo 56.¹⁵ Inclusive, há indícios de que o montante de recursos que as entidades teriam de mobilizar é comparável ao total movimentado pelo mercado voluntário de crédito de carbono *global* em 2024, que foi de US\$ 1.4 bilhão (aprox. R\$ 8 bilhões)¹⁶, como apurado pelo Professor Maílson da Nobrega e sua equipe (doc. 6).

27. Em suma, extrai-se, da normatização do tema, que os “recursos” (*i.e.*, os ativos garantidores) das reservas e provisões técnicas são ampla e extensamente reguladas para proteger a solvência das Entidades, as quais, não obstante, exercem atividade econômica privada. Nesse sentido, as Entidades têm liberdade, no limite das normas

¹⁴ Considerando que, segundo o 11º Relatório de Análise e Acompanhamento dos Mercados Supervisionados da SUSEP, de 2023, “o total das provisões técnicas [dos mercados supervisionados pela SUSEP] atingiu R\$ 1,4 trilhão em dezembro de 2022.”. Disponível em: <https://www.gov.br/susep/pt-br/central-de-conteudos/dados-estatisticos/relatorios-de-analise-e-acompanhamento-dos-mercados-supervisionados>. Informações recentes divulgadas na imprensa dão conta da mesma ordem de grandeza, “entre R\$ 7 bilhões e R\$ 9 bilhões” (**Seguradoras terão que destinar R\$ 9 bi para créditos de carbono**, 11.02.2025, disponível em <https://capitalreset.uol.com.br/carbono/creditos-de-carbono/seguradoras-terao-que-destinar-r-9-bi-para-creditos-de-carbono/>).

¹⁵ E.g., “Segundo os dados, em 2023 houve um pouco mais de dez projetos e 3,38 milhões de créditos emitidos, sendo esse o melhor resultado em três anos.” (*Mercado voluntário de carbono no Brasil recua em 2023*, 22.07.2024, disponível em https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2024-07/mercado-voluntario-de-carbono-no-brasil-recua-em-2023?utm_source=chatgpt.com, acesso em 07.02.2025); “No primeiro trimestre [de 2024], o Brasil emite por ano um volume de créditos de carbono da ordem de R\$ 16,9 milhões de tCO₂e, SENDO 10,6 milhões de REDD+” (**Geração de carbono sobe no 1º trimestre de 2024 e preços seguem baixos**, 26.04.2024, disponível em <https://valor.globo.com/brasil/esg/noticia/2024/04/26/geracao-de-credito-de-carbono-sobe-no-1o-trimestre-de-2024-e-precos-seguem-baixos.ghtml>).

¹⁶ **Frozen Carbon Credit Market May Thaw as 2030 Gets Closer**, 06.01.2025, disponível em <https://www.msci.com/www/blog-posts/frozen-carbon-credit-market-may/05232727859>.

que regulam o tema e em linha com o princípio da livre iniciativa, para decidir como utilizar os valores que correspondem à reserva técnica.

28. Por meio do art. 56 da Lei nº 15.042/2024, no entanto, o legislador não só restringiu, de forma desproporcional, a liberdade das empresas para dispor sobre os ativos garantidores, como irresponsavelmente determinou a sua alocação obrigatória em ativos que nada tem a ver com a atividade econômica desempenhada por elas, que apresentam segurança e liquidez incertas e que sequer existem em quantidade suficiente para cumprir a obrigação imposta.

29. Reconhece-se que a criação e estruturação do mercado brasileiro de carbono, por meio da Lei nº 15.042/2024, é necessário e serve para o desenvolvimento sustentável do país. Nesse sentido, não se questiona que a lei representa passo fundamental para a transição do Brasil para uma econômica de baixo carbono, concretizando compromissos internacionais como o Acordo de Paris.

30. Ao mesmo tempo, os ativos que cobrem as provisões técnicas são recursos fundamentais para garantir a liquidez dos mercados em que as Entidades estão posicionadas, assegurando que as obrigações contratuais sejam cumpridas ao longo do tempo. A legislação vigente já estabelece normas rigorosas para sua alocação, em linha com padrões internacionais de solvência – os quais sequer admitem investimentos compulsórios às Entidades.¹⁷

31. O resultado do art. 56 da Lei nº 15.042/2024, ao determinar a destinação compulsória de parte desses valores para a compra de créditos de carbono ou fundos de tais ativos, é a criação de riscos à previsibilidade e à solidez do regime de

¹⁷ A Diretiva Solvência II, que estabelece as condições de acesso e exercício das atividades seguradora e resseguradora no mercado europeu, impede que Estados-membros da União Europeia obriguem a realização de investimentos em categorias específicas de ativos. Cf. Art. 133(1) da Diretiva Solvência II: “Os Estados-Membros não podem exigir às empresas de seguros ou resseguros que realizem investimentos em categorias específicas de activos.”

provisionamento. Por esse motivo, e ao atropelar o processo legislativo, aponta-se a inconstitucionalidade do dispositivo.

III. CONHECIMENTO DA AÇÃO

III.1. Legitimidade e pertinência temática

32. A Requerente é uma **entidade de classe, com atuação no território nacional**, que reúne as Federações representantes das empresas integrantes do segmento de seguros, resseguros, previdência privada e vida, saúde suplementar e capitalização. Trata-se de associação civil que congrega **categoria econômica homogênea** e bem definida, atuando em **mais de nove estados da federação**.¹⁸

33. Assim, como reconhecido por esta Corte em inúmeras ocasiões, a CNseg enquadra-se no rol de legitimados para propositura de ação direta de inconstitucionalidade (artigos 103, IX, CF e 2º, IX, da Lei nº 9.868/1999).¹⁹

¹⁸ Confira-se, a propósito, o artigo 1º do Estatuto Social da Requerente (**doc. 1**): “Art. 1º – A CONFEDERAÇÃO NACIONAL DAS EMPRESAS DE SEGUROS GERAIS, PREVIDÊNCIA PRIVADA E VIDA, SAÚDE SUPLEMENTAR E CAPITALIZAÇÃO – CNseg regida por este Estatuto Social e pelas disposições legais aplicáveis, doravante designada CNseg, com base territorial em todo território nacional, sede na rua Senador Dantas, nº 74, 16º (parte), Centro, Rio de Janeiro, Cep: 20031-205 e foro na cidade do Rio de Janeiro, Estado do Rio de Janeiro é uma associação civil, sem fins lucrativos, com atuação no território nacional, que congrega as Federações que representam as empresas integrantes dos segmentos de Seguros, Resseguros, Previdência Privada e Vida, Saúde Suplementar e Capitalização. Parágrafo único - A CNseg poderá manter escritórios de representação em qualquer ponto do território nacional.”

¹⁹ ADI 7376/RN, Tribunal Pleno, Relator Ministro Gilmar Mendes, DJ em 28/09/2023: “Preliminarmente, reconheço a legitimidade da Confederação Nacional das Empresas de Seguros Gerais, Previdência e Vida, Saúde Suplementar e Capitalização (CNSEG), entidade integrante da estrutura sindical brasileira, representativa em âmbito nacional dos interesses corporativos das categorias econômicas dos seguros gerais, previdência privada e vida, saúde suplementar e capitalização. Nesse sentido, já decidiu o Supremo Tribunal Federal (ADIs 4710/DF, ADI 5485/DF, 5984/PR, 6153/RJ, ADI 6441/RJ, dentre outras).”; ADI 6153/RJ, Tribunal Pleno, Relator Ministro Ricardo Lewandowski, DJ em 08/02/2022: “Esta Corte já assentou que a Confederação Nacional das Empresas de Seguros Gerais, Previdência Privada e Vida, Saúde Suplementar e Capitalização – CNSeg satisfaz os requisitos para ser qualificada como confederação sindical, de forma que possui legitimidade para provocar o controle abstrato de

34. A **pertinência temática** é igualmente inequívoca. Conforme jurisprudência consolidada do STF,²⁰ a legitimidade ativa das entidades de classe de âmbito nacional para ajuizar ações de controle concentrado de constitucionalidade vincula-se ao objeto da ação, de modo que deve haver “pertinência temática específica entre os dispositivos impugnados e os objetivos institucionais da requerente.”²¹

35. A CNseg possui, dentre os seus objetivos institucionais, 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” (artigo 2º, I, do Estatuto Social) (**doc. 1**). Ou seja, tem por objetivo a defesa dos interesses dos setores por ela representados: as empresas integrantes dos segmentos de seguros, resseguros, previdência privada e vida, saúde suplementar e capitalização (artigo 1º do Estatuto Social).

36. É inequívoca a relação entre os objetivos institucionais e o ato impugnado. Afinal, impugna-se o art. 56 da Lei nº 15.042/2024 justamente por criar uma obrigação de aquisição de créditos de carbono – ou cotas de fundos que invistam em créditos de carbono – apenas por sociedades seguradoras, entidades abertas de previdência complementar, sociedades de capitalização e resseguradoras locais, as quais constam

constitucionalidade perante esta Corte. Nesse sentido, por exemplo, ADI 5.984/PR, Tribunal Pleno, Relator Ministro Gilmar Mendes." No mesmo sentido, veja-se: ADI 4710/PB, Tribunal Pleno, Relatora Ministra Rosa Weber, DJ em 11/11/2021; ADI 5984/PR, Tribunal Pleno, Relator Ministro Gilmar Mendes, DJ em 20/12/2019; ADI 6123/PE, Tribunal Pleno, Relator Ministro Gilmar Mendes, DJ em 08/04/2021; ADI 6753/GO, Tribunal Pleno, Relator Ministro Gilmar Mendes, DJ em 03/05/2023.

²⁰ ADI 1507 MC-AgR, Tribunal Pleno, Relator Ministro Carlos Velloso, DJ em 03/02/1997: “[a] legitimidade ativa da confederação sindical, entidade de classe de âmbito nacional, Mesas das Assembléias [sic] Legislativas e Governadores, para a ação direta de inconstitucionalidade, vincula-se ao objeto da ação, pelo que deve haver pertinência da norma impugnada com os objetivos do autor da ação”. No mesmo sentido, veja-se: ADI 1519 MC, Tribunal Pleno, Relator Ministro Carlos Velloso, DJ em 06/11/1996; ADI 4912/MG, Tribunal Pleno, Relator Ministro Edson Fachin, DJ em 11/05/2016; ADPF 451 AgR, Tribunal Pleno, Relator Ministro Alexandre de Moraes, DJ em 09/04/2018.

²¹ ADI 7629/MG, Tribunal Pleno, Relator Ministro Dias Toffoli, DJ em 17/02/2025.

no rol de representação da CNseg (*supra*, §32). Em outras normas impugnadas, similares à presente, reconheceu-se a pertinência temática pelo mesmo motivo.²²

37. Comprovadas a legitimidade e a pertinência temática, cabe examinar a presença dos requisitos do cabimento desta ação.

III.2. Ato impugnado e cabimento

38. Em atenção ao artigo 3º da Lei nº 9.868/1999, a Requerente transcreve abaixo e junta cópia do ato impugnado nesta ação de controle de constitucionalidade, tanto em sua redação original, quanto na atual (**doc. 3**), em razão dos efeitos repristinatórios da declaração de inconstitucionalidade. Confira-se:

Art. 56. Em atendimento ao disposto no art. 84 do Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966, **as sociedades seguradoras, entidades abertas de previdência complementar, sociedades de capitalização e resseguradores locais deverão**, para cumprimento das diretrizes previstas no inciso V do *caput* do art. 2º do regulamento anexo à Resolução do Conselho Monetário Nacional nº 4.993, de 24 de março de 2022²³, e na modalidade referida no inciso V do *caput* do art. 7º do mesmo regulamento²⁴, **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**

²² ADI 4710/PB, Tribunal Pleno, Relatora Ministra Rosa Weber, DJ em 11/11/2021: “Presente, ainda, o vínculo de pertinência temática entre o objeto da ação direta e a finalidade institucional da autora, pois as normas impugnadas criam obrigações às seguradoras, a evidenciar a conexão das normas com os representados nesta demanda pela CNSEG”. No mesmo sentido, veja-se: ADI 6153/RJ, Tribunal Pleno, Relator Ministro Ricardo Lewandowski, DJ em 08/02/2022; ADI 5984/PR, Tribunal Pleno, Relator Ministro Gilmar Mendes, DJ em 20/12/2019; ADI 6123/PE, Tribunal Pleno, Relator Ministro Gilmar Mendes, DJ em 08/04/2021; ADI 6753/GO, Tribunal Pleno, Relator Ministro Gilmar Mendes, DJ em 03/05/2023.

²³ Resolução nº 4.993 do CMN, Art. 2º. Na aplicação dos recursos de que trata este Regulamento, as sociedades seguradoras, as sociedades de capitalização, as entidades abertas de previdência complementar e os resseguradores devem: [...] V - observar, sempre que possível, os aspectos relacionados à sustentabilidade econômica, ambiental, social e de governança dos investimentos.

²⁴ Resolução nº 4.993 do CMN, Art. 7º. Observadas as limitações e as demais condições estabelecidas neste Regulamento, os recursos somente poderão ser alocados nas seguintes modalidades: [...] V - outros.

ambientais previstos no inciso VII do *caput* do art. 2º desta Lei²⁵ ou cotas de fundos de investimentos em ativos ambientais. (Redação original da Lei nº 15.042, de 2024)

Parágrafo único. As sociedades seguradoras e demais entidades a que se refere este artigo **deverão cumprir todas as obrigações previstas no *caput* a partir do ano de entrada em vigor desta Lei.** (Redação original da Lei nº 15.042, de 2024)

Art. 56. Em atendimento ao disposto no art. 84 do Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966, **as sociedades seguradoras, as entidades abertas de previdência complementar, as sociedades de capitalização e os resseguradores locais deverão**, para cumprimento das diretrizes previstas no inciso V do *caput* 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 *caput* do art. 7º do mesmo regulamento, **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 *caput* do art. 2º desta Lei ou cotas de fundos de investimentos dos referidos ativos ambientais. (Redação dada pela Lei nº 15.076, de 2024)

Parágrafo único. As sociedades seguradoras e demais entidades a que se refere o *caput* deste artigo **deverão cumprir todas as obrigações previstas em lei e nas demais normas aplicáveis.** (Redação dada pela Lei nº 15.076, de 2024)

39. Para a compreensão do *alcance normativo* do ato impugnado, três elementos são essenciais.

40. **Primeiro**, estipula-se uma *obrigação de fazer* (“**deverão [...] adquirir**”) *alternativa*, delimitando o *objeto* sobre o qual ela recai (“ativos ambientais previstos no inciso VII do *caput* do art. 2º desta Lei” **ou** “cotas de fundos de investimento dos referidos ativos ambientais”). Consultando o artigo 2º, VII, da Lei nº 15.042/2024,

²⁵ Lei nº 15.042/2024, 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.

observa-se que a obrigação de fazer diz respeito à aquisição de créditos de carbono, ativo comercializado no mercado voluntário, independente do SBCE (art, 2º, XIX, c.c. arts. 42 a 46).

41. **Segundo**, são indicados os destinatários desta obrigação: justamente as “sociedades seguradoras, entidades abertas de previdência complementar, sociedades de capitalização e resseguradores locais”.

42. **Terceiro**, é fornecida a *extensão* de tal obrigação. Na redação atual, é o “mínimo de 0,5% (meio por cento) ao ano dos recursos de suas reservas técnicas e das provisões [...] até o limite previsto na mencionada Resolução [CMN 4.993/2022] ou em norma que vier a substituí-la”.

43. Conforme a redação da norma impugnada, vê-se que o investimento mínimo previsto não é, contudo, equivalente a 0,5% das reservas técnicas e provisões, mas dos “recursos” delas. Em termos mais precisos, *dos ativos garantidores das reservas técnicas e provisões*. Esses são os *ativos* destinados pelas Entidades especificamente para cobrir as provisões, assegurando a solvência (*supra*, §18-19). Como são recursos que têm por finalidade satisfazer os créditos de segurados e beneficiários, são bens sujeitos a um regime patrimonial específico (*e.g.*, devem ser registrados junto à SUSEP e não podem ser alienados).²⁶

44. Já o parágrafo único, pela redação atual, reforça que o cumprimento da obrigação deve seguir o “previst[o] em lei e nas demais normas aplicáveis”. Apesar de desnecessária por força dos artigos 5º, II, CF e 3º LINDB, acentua a necessidade de interpretação sistemática do regime de provisões e reservas técnicas das Entidades – que, como visto (*supra*, §§17-23), inclui orientações dos órgãos reguladores.

45. Pelas razões que se passa a expor, busca-se a declaração de inconstitucionalidade do referido dispositivo, enquanto resultado de atos normativos

²⁶ Além do artigo 85 do Decreto-Lei 73/1966, cf. arts. 83 a 88 da Circular SUSEP nº 648/2021.

primários e posteriores à edição da Constituição de 1988 – *i.e.*, das Leis nº 15.042/2024 e nº 15.076/2024

46. Conforme será demonstrado no item IV, os dispositivos são *formalmente inconstitucionais*, porque (i) versam sobre matéria reservada à lei complementar (artigos 192, *caput*, c/c artigo 21, VIII, e 202, CF) e (ii) desrespeitam o devido processo legislativo, porque decorrem de aprovação de emenda a projeto de lei sem qualquer justificativa.

47. Como será demonstrado no item V as normas também são *materialmente inconstitucionais*, pois violam os princípios da isonomia, da livre iniciativa, da livre concorrência, do poluidor-pagador (artigo 225, § 2º e § 3º, CF), da proporcionalidade, da razoabilidade, da segurança jurídica, da liberdade e da legalidade.

IV. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL DO ART. 56

48. As inconstitucionalidades formais “afetam o ato normativo singularmente considerado, independentemente de seu conteúdo, referindo-se, fundamentalmente, aos pressupostos e procedimentos relativos à sua formação”²⁷ Como definiu o Ministro Edson Fachin, o processo legislativo é espécie do gênero processo e “*consubstancia um conjunto de procedimentos pelo qual se atribui, a atos ritualísticos praticados por representantes eleitos, o significado de expressar a vontade da população por eles representada*”²⁸. Assim, as garantias processuais “*assegura[m] que o produto final não seja desprovido de legitimidade*”²⁹.

²⁷ MENDES, Gilmar Ferreira. **Controle de constitucionalidade**: aspectos jurídicos e políticos. 2ª ed., São Paulo: Saraiva Jur, 2024, p. 19.

²⁸ ADI 4.885/DF MC, Tribunal Pleno, Relator Ministro Marco Aurélio, DJe em 31/07/2019, voto do Ministro Edson Fachin, p. 44.

²⁹ MARRAFON, Marco Aurélio; ROBL FILHO, Ilton Norberto. Controle de constitucionalidade no projeto de lei de conversão de medida provisória em face dos “contrabandos legislativos”: salvaguarda do Estado Democrático de Direito. In: FELLET, André; NOVELINO, Marcelo (orgs.). **Constitucionalismo e Democracia**. Salvador: JusPodivm, 2013, pp. 236-237.

49. O artigo 56 da Lei nº 15.042/2024, tanto na redação original, quanto naquela conferida pela Lei nº 15.076/2024 desrespeitou o procedimento estabelecido pela Constituição em duas dimensões.

50. Em primeiro lugar, a matéria nela veiculada está submetida à reserva de lei complementar, cujo quórum é mais qualificado que a lei ordinária, justamente para exigir um debate mais amplo e detido sobre o tema.³⁰ Isso ocorre seja porque disciplina o setor de previdência complementar (art. 202, CF) (*infra*, §§52-58), seja porque disciplina o setor de seguro (art. 192, CF) (*infra*, §§59-81). Esse tipo de grave vício, aliás, não é passível de convalidação (*infra*, §§82-89).

51. Além disso, o art. 56 da Lei nº 15.042/2024 foi introduzido desrespeitando o devido processo legislativo, uma vez que foi introduzido por emenda a projeto de lei sem qualquer justificativa (*infra*, §§90-103).

IV.1. A reserva de lei complementar

i. O setor de previdência complementar (art. 202, CF)

52. O artigo 202 da Constituição previu expressamente que o regime de previdência privada complementar é facultativo, baseado na constituição de reservas que garantam o benefício contratado, e regulado por lei complementar:

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) (não grifado no original)

³⁰ “A exigência de um quórum qualificado de maioria absoluta em ordem a aprovar as leis complementares impõe mobilização parlamentar mais intensa a fim de consolidar a maioria formada” (ADI 3194/RS, Tribunal Pleno, Relator Ministro Nunes Marques, DJe em 11/12/2023, p. 24). Cf., ainda, ADI 5003/SC, Tribunal Pleno, Relator Ministro Luiz Fux, DJe em 19/12/2019.

53. O artigo impugnado impôs às entidades abertas de previdência complementar a aquisição de créditos de carbono ou de quotas de fundos de investimento nesses ativos, em percentual dos ativos garantidores de reservas técnicas e provisões.

54. Essa obrigação, contudo, só poderia ser imposta por meio de lei complementar, o que está, inclusive, expresso no artigo 202, logo após o trecho que trata da obrigatoriedade de constituição de reservas para garantir o benefício contratado. Esta Corte já afirmou que a lei complementar a que se refere o artigo 202 da CF “[...] 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.”³¹

55. A Lei Complementar nº 109/2001 disciplina as reservas técnicas e provisões na linha diametralmente oposta àquela adotada pela Lei nº 15.042/2024. O artigo 9º, § 2º³², **proíbe expressamente o estabelecimento de aplicações compulsórias ou a imposição de limites mínimos de aplicação sobre os recursos utilizados** para garantir reservas e provisões técnicas das entidades de previdência complementar.

56. Em sentido totalmente oposto à liberdade de escolha e transparência com os clientes, o art. 56 da Lei nº 15.042/24, contrariando proibição do artigo 9º, § 2 da referida Lei Complementar, obriga o setor, e no caso da previdência os próprios clientes, a investir suas reservas em um percentual mínimo de um ativo que se submete ao mercado de risco. Neste sentido, é esclarecedor o parecer do Professor André Ramos Tavares (**doc. 4**):

Ainda no que diz respeito aos seguros, a Circular SUSEP n. 698/2024 garante a proteção dos investidores quanto ao acesso às informações relativas aos investimentos e aos percentuais de aplicação dos recursos, especialmente em seus arts. 78, 91 e 125. O art. 121 da mesma Circular

³¹ ADI 3948/PR, Tribunal Pleno, Relator Ministro Luís Roberto Barroso, DJe em 25/05/2020.

³² Lei Complementar nº 109/2001, Art. 9º. As entidades de previdência complementar constituirão reservas técnicas, provisões e fundos, de conformidade com os critérios e normas fixados pelo órgão regulador e fiscalizador. [...] § 2º. **É vedado o estabelecimento de aplicações compulsórias ou limites mínimos de aplicação.** (não grifado no original).

tutela, ainda, a independência da atividade de gestão de tais recursos, diretriz que, em última instância, fica frustrada pelo art. 56 a Lei n. 15.042/24.

Quanto às entidades abertas de Previdência Complementar, que também se submetem às regras da Resolução n. 4.993/2022 do Conselho Monetário Nacional, a decisão a respeito dos investimentos, em última instância, cabe essencialmente aos participantes dos planos, que estão por meio destes, realizando um efetivo planejamento de vida.

É o que ocorre no caso da cobertura por sobrevivência, na qual incumbe ao participante, quando da submissão da proposta de inscrição ao plano escolhido, eleger os Fundos de Investimentos vinculados à Entidade Aberta de Previdência Complementar e os percentuais de aplicação dos recursos oriundos de suas contribuições, nos termos dos arts. 27 e 28 da Resolução n. 463/24, do Conselho Nacional de Seguros Privados. A norma ainda ressalva a possibilidade de alteração, a qualquer tempo, dos percentuais pré-fixados conforme a conveniência do contratante, por sua manifestação expressa em qualquer meio que se possa comprovar, físico ou remoto, conforme estabelece o art. 29 da mesma Resolução.

A Lei Complementar n. 109/2001 ainda limita a ação do Estado sobre o setor, que deve ser exercida sempre com o objetivo de “proteger os interesses dos participantes e assistidos dos planos de benefícios” (art. 3º, VI), impondo ao órgão regulador a fixação de “condições que assegurem transparência, acesso a informações e fornecimento de dados relativos aos planos de benefícios, inclusive quanto à gestão dos respectivos recursos.” (art. 29, III).

57. Em suma, a disciplina do tema está reservada à lei complementar, que dispôs em sentido contrário, proibindo o investimento obrigatório.

58. Não se trata de afirmar a superioridade formal da lei complementar,³³ até porque esta Corte já assentou a inexistência de hierarquia entre lei ordinária e lei complementar.³⁴ O que se afirma é que, ante a disposição do artigo 202 da CF e a

³³ Nesse sentido, cf. ATALIBA, Geraldo. **Lei Complementar na Constituição**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1971, p. 29.

³⁴ ADI 3.194/RS, Tribunal Pleno, Relator Ministro Nunes Marques, DJe em 11/12/2023. Veja-se o seguinte trecho do voto do relator (p. 24 do acórdão): “[o]ra, as leis complementares não gozam de superioridade hierárquica em relação às ordinárias. A previsão de procedimento legislativo diferenciado para a edição daquelas decorre da compreensão de ser comum a formação de maiorias circunstanciais ou esporádicas nas Casas Legislativas, o que, se levados em conta todos os membros do Parlamento, acaba por não representar, necessariamente, a vontade majoritária.”

jurisprudência do STF, que impõe a edição de lei complementar para a criação de regras e de princípios gerais a entidades de previdência complementar, as Leis Ordinárias nº 15.042/2024 e nº 15.076/2024 não podem alterar a Lei Complementar nº 109/2001, especialmente o artigo 9º, § 2º. Nesse sentido, também o parecer do Professor André Ramos Tavares (**doc. 4**):

[...] a Lei Complementar n. 109, de 29 de maio de 2001, que regula o setor, em total alinhamento à Constituição, é ainda mais direta para o tema em apreço. **Há norma que proíbe expressamente a obrigatoriedade de aplicações compulsórias ou a imposição de limites mínimos de aplicação sobre os recursos integrantes das reservas técnicas e provisões das entidades de previdência complementar.** [...]

Assim, ao estabelecer a **obrigatoriedade de compra de créditos de carbono às entidades de previdência complementar em valores anuais correspondentes a no mínimo 0,5% (meio por cento) dessas reservas técnicas, o art. 56 da Lei Ordinária Federal n. 15.042/24 contraria frontalmente também o conteúdo da regra da competente Lei Complementar reguladora do setor**, sendo inválida por mais este motivo, por **não possuir aptidão para modificá-la, ainda que lhe seja superveniente**, já que não é dado à lei ordinária alterar matéria reservada à lei complementar.

A proibição do comprometimento das reservas técnicas das entidades de Previdência complementar prevista no art. 9º, §2º, da Lei Complementar n. 109/01, portanto, só reforça a inconstitucionalidade material e formal do art. 56 da Lei n. 15.042/24, que, sendo ordinária – e, portanto, inadequada para tratar da matéria –, ainda contraria diretamente a regra da norma competente para o assunto. (p. 27 – não grifado no original)

ii. O setor de seguros (art. 192, CF)

59. A Constituição também reserva a disciplina do setor de seguros à lei complementar, por considerá-lo parte do Sistema Financeiro Nacional (“SFN”).

60. Na redação original, o artigo 192, II, reservava à lei complementar também a disciplina da autorização e funcionamento das entidades do setor:

Art. 192 [redação original]. O sistema financeiro nacional, estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade, **será regulado em lei complementar**, que disporá, inclusive, sobre:

[...]

II - autorização e funcionamento dos estabelecimentos de seguro, previdência e capitalização, bem como do órgão oficial fiscalizador e do órgão oficial ressegurador; [...].

61. Com a Emenda Constitucional nº 40/2003,³⁵ atualmente em vigor, o dispositivo passou a ter a seguinte redação:

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.³⁶

³⁵ Houve uma ligeira modificação prévia no dispositivo através da EC nº 13/1996, que modificou “órgão oficial ressegurador” por “órgão regulador”. Preocupava-se, à época, em viabilizar a quebra do monopólio de resseguro do Instituto de Resseguros do Brasil (IRB).

³⁶ Como explica José Afonso da Silva, o **que está reservado à lei complementar é a intervenção do Estado sobre e na atividade econômica dos entes do sistema de seguro**: “O dispositivo [art. 192] trata das **relações institucionais** do Sistema Financeiro – ou seja: aqui, o que se busca regular são as **relações do Poder Público sobre as instituições financeiras e os usuários de seus serviços**. Embora o controle do Poder Público sobre as instituições financeiras possa também amparar interesses dos usuários, isso não interfere diretamente com as relações destes com aqueles, que se regem por outras normas (direito comercial, direito bancário, direitos dos consumidores, de sorte que as leis complementares só são exigidas na disciplina das relações institucionais, não as relações negociais entre bancos e clientes, bancos e depositários, bancos e usuários dos serviços bancários. Essas relações negociais regem-se pela legislação que é própria.” (SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 754). Esta Corte, ao se debruçar sobre o tema, endossa essa interpretação, reiteradamente decidindo que a exigência de lei complementar do art. 192 da CF diz respeito à *disciplina da estrutura* do sistema financeiro – e.g., **ADI 2.591**, Tribunal Pleno, Relator Ministro Carlos Velloso, DJ em 29/09/2006. [...] ART. 192, DA CB/88. NORMA-OBJETIVO. EXIGÊNCIA EXCLUSIVAMENTE PARA A REGULAMENTAÇÃO DO DE LEI SISTEMA 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**. Essa restrição à *estrutura* do sistema financeiro (e de seguro) torna-se evidente quando notamos que, no que interessa exclusivamente à relação entre sociedades seguradoras e seus clientes, a disciplina é feita por leis ordinárias – e.g., todas as regras do Código Civil a respeito dos contratos de seguro (art. 757-802), bem como a nova lei do contrato de seguro (Lei ordinária nº 15.040/2024).

62. A revogação do inciso II, contudo, não alterou a caracterização das entidades do setor de seguros como partes do SFN. O artigo 21, VIII, da CF possui previsão expressa no sentido de que as operações de seguro e de previdência privada possuem natureza financeira:

Art. 21. Compete à União: [...] VIII - administrar as reservas cambiais do País e **fiscalizar as operações de natureza financeira**, especialmente as de crédito, câmbio e capitalização, bem **como as de seguros e de previdência privada**.

63. Como é estruturado, hoje, o sistema de seguro? O Decreto-Lei nº 73/1966 adota, tal como a Lei nº 4.595/1964 (que regula o SFN), um sistema dúplice.

64. De um lado, o Decreto-Lei nº 73/1966 cria órgãos fiscalizadores e reguladores da atividade econômica, que devem perseguir a política de seguro adequada para atingir as finalidades previstas na legislação – e.g., promover a expansão do mercado, preservar liquidez e solvência, evitar evasão de divisas (art. 5º). Esses órgãos, hoje, são o CNSP, cuja estrutura e competências discriminadas nos arts. 32 e 33, e a SUSEP, regulada pelos arts. 35 a 40.

65. De outro, o Decreto-Lei nº 73/1966 intervém diretamente na atividade dos entes privados que operam seguro, classificando-os como parte do Sistema Nacional de Seguros Privados (art. 8º) e criando regras para sua criação e funcionamento (arts. 78 a 88). Na qualidade de ente do sistema de seguro, as entidades seguradoras, por exemplo, devem atender certas regras para que possam existir e desempenhar sua atividade econômica – fixa-se, assim, a *estrutura jurídica da companhia de seguro, de previdência privada e de capitalização*.

66. Essa técnica é copiada do SFN, que a adota nos arts. 1º e 17 a 39 da Lei nº 4.595/1964. A doutrina que trata do direito bancário, de maneira análoga ao que se entende a respeito do sistema de seguro, é taxativa ao dizer que esses aspectos dizem respeito ao perfil institucional, não negocial, das instituições financeiras:

A normas relativas ao perfil institucional são aquelas pertinentes à existência e organização jurídica da instituição financeira. São importantes porque a forma pela qual uma

instituição financeira se organiza influencia decisivamente sua disposição a riscos, solvência e capacidade de resistir a crises.³⁷

67. Seguindo essa linha de raciocínio, apenas leis complementares podem regulamentar a estrutura, ou seja, a autorização e o funcionamento das entidades do setor de seguro. É isso que pode ser extraído do julgamento da ADI nº 2.223 MC, que discutia a constitucionalidade de alguns dispositivos da Lei 9932/1999, que alterava o Decreto-Lei nº 73/1966 para transferir as atribuições do IRB, que deixaria de deter o monopólio do resseguro, para a SUSEP.

68. Nesse julgamento, a Corte reconheceu que a regulamentação da autorização e do funcionamento das entidades do setor é submetida à reserva de lei complementar. À época, afirmou-se que o Decreto-Lei nº 73/1966, foi recepcionado pela Constituição com status de lei complementar, razão pela qual eventual alteração na sua autorização e funcionamento deveria ser realizada por norma também complementar:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA CAUTELAR REFERENDADA PELO TRIBUNAL. LEI ORDINÁRIA 9932, DE 20 DE DEZEMBRO DE 1999, QUE DISPÕE ACERCA DA TRANSFERÊNCIA DE ATRIBUIÇÕES DA IRB-BRASIL RESSEGUROS S/A - IRB-BRASIL RE PARA A SUPERINTENDÊNCIA DE SEGUROS PRIVADOS - SUSEP. VÍCIO FORMAL. LEI COMPLEMENTAR. EFEITOS DA EC 13/96 SOBRE AS ATIVIDADES DE FISCALIZAÇÃO E REGULAÇÃO DO SETOR DE RESSEGUROS. 1. A Emenda Constitucional 13, de 1996, ao suprimir a expressão "órgão oficial ressegurador" do inciso II do artigo 192 da Carta Federal, aboliu o monopólio da IRB-Brasil Resseguros S/A - IRB-BRASIL Re. 2. **A regulamentação do sistema financeiro nacional, no que concerne à autorização e funcionamento dos estabelecimentos de seguro, resseguro, previdência e capitalização, bem como do órgão fiscalizador, é matéria reservada à lei complementar.** 3. As funções regulatórias e de fiscalização conferidas à IRB - Brasil Resseguros S/A pelo Decreto-lei 73/66, recebido pela Constituição de 1988, não podem ser alteradas por lei ordinária. 4. Entendimento divergente do relator, que apenas suspendia a vigência da expressão "incluindo a competência para conceder autorizações", constante do artigo 1º da Lei 9932/99, por considerar que os demais dispositivos disciplinam matéria típica de lei ordinária. Liminar referendada pelo Pleno para suspender, até o julgamento final desta ação,

³⁷ SALOMÃO NETO, Eduardo. **Direito bancário**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 123.

a eficácia dos artigos 1º e 2º; parágrafo único do artigo 3º; artigos 4º ao 10; e artigo 12, da Lei 9932, de 20 de dezembro de 1999, do Distrito Federal.³⁸

69. No mesmo sentido, no julgamento da medida cautelar na ADI nº 6.262/DF, que tinha como objeto a MP nº 904 de 2019, que alterava o Decreto-Lei nº 73/1966 para extinguir o Seguro Obrigatório de Danos Pessoais Causados por Veículos Automotores de Vias Terrestres (DPVAT) e o Seguro Obrigatório de Danos Pessoais Causados por Embarcações ou por suas Cargas (DPEM). O STF, por maioria, reafirmou que (i) o sistema de seguros faz parte do sistema financeiro nacional, (ii) aspectos regulatórios desse sistema só podem ser dispostos por lei complementar.³⁹

70. O art. 56 da Lei nº 15.042/2024, modificado pela Lei nº 15.076/2024, sob o pretexto de *atender* o art. 84 do Decreto-Lei nº 73/1966, modifica o regime jurídico do *funcionamento* das Entidades. **Alteram-se** diretamente regras relevantes sobre os ativos garantidores das reservas e provisões técnicas das Entidades e se **cria um novo dever**: a fim de atender uma política institucional, adquirir compulsoriamente créditos de carbono ou cotas de fundos de investimento desses ativos, pelo mínimo de 0,5% ao ano dos recursos de suas reservas técnicas e das provisões.

71. Como já se viu, o art. 84 do Decreto-Lei nº 73/1966 determina que, para garantir as suas obrigações, as Entidades devem constituir reservas, fundos especiais e provisões, ou seja, passivos que representam as “obrigações da empresa, normalmente

³⁸ ADI 2.223/DF MC, Tribunal Pleno, Relator Ministro Maurício Corrêa, DJ em 05/12/2003

³⁹ ADI 6.262/DF MC, Tribunal Pleno, Relator Ministro Edson Fachin, DJe em 22/04/2020. Discutia-se, nessa ação, a inconstitucionalidade da Medida Provisória nº 904/2019, que revogou dispositivo do Decreto-Lei nº 73/1966, que regula o seguro obrigatório de danos pessoais causados por veículos automotores de vias terrestres e por embarcações ou por sua carga (DPVAT e DPEM). Ante o reconhecimento da exigência de lei complementar para regulação do setor de seguros, o STF declarou a inconstitucionalidade da norma, em virtude da proibição de edição de medida provisória sobre matéria reservada à lei complementar (artigo 62, § 1º, III, CF).

encargos e riscos já conhecidos, sendo seus valores calculáveis, mesmo que por estimativas”⁴⁰, em conformidade com os critérios fixados pelo CNSP.

72. Para cobrir o passivo das provisões técnicas, as Entidades são obrigadas a apresentar bens garantidores que devem atender certas características – no que importa neste momento, devem adquiridos dentro do rol e dos limites permitidos pelo CMN,⁴¹ devem ser registrados junto à SUSEP e devem permanecer totalmente imobilizados enquanto cobrirem provisões técnicas.⁴²

73. O art. 56 da Lei nº 15.042/2025 muda essa dinâmica em dois aspectos.

74. Em primeiro lugar, o dispositivo obriga o investimento em créditos de carbono ou cotas de fundo de investimentos **pura e simplesmente**. Com isso, um aspecto estrutural básico das regras sobre os ativos garantidores é flexibilizado: dispensa-se o requisito da registrabilidade, imposto pelo art. 85 do Decreto-Lei nº 73/1966 e atualmente regulamentado pela Resolução CMN nº 4.993/2022, que permite a compra de créditos de carbono apenas se forem negociados em bolsa ou balcão e ficarem custodiados por registradora ou depositário autorizado – o que hoje não existe.

75. Essa regra é fundamental por uma razão relativamente óbvia: sem registro, a certeza sobre a titularidade dos ativos pode ser posta em xeque. Além disso, o controle da SUSEP sobre esses recursos, que devem ser totalmente imobilizados pelos termos do Decreto-Lei nº 73/1966, também é afrouxado.

⁴⁰ IUDICIBUS, Sergio de; MARION, José Carlos. **Dicionário de termos de contabilidade**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2003, p. 204.

⁴¹ Decreto-Lei nº 73/1966, Art. 28. A partir da vigência deste Decreto-Lei, a aplicação das reservas técnicas das Sociedades Seguradoras será feita conforme as diretrizes do Conselho Monetário Nacional.

⁴² Decreto-Lei nº 73/1966, Art. 85. Os bens garantidores das reservas técnicas, fundos e provisões serão registrados na SUSEP e não poderão ser alienados, prometidos alienar ou de qualquer forma gravados em sua previa e expressa autorização, sendo nulas de pleno direito, as alienações realizadas ou os gravames constituídos com violação deste artigo.

76. Além disso, e o que é mais relevante, o art. 56 cria uma *obrigação de investir* em determinados ativos, *modificando as regras de funcionamento das Entidades*. Como coloca o Professor Nelson Eizirik, isso não existia até hoje (**doc. 5**, p. 24):

Como antes mencionado, a destinação dos recursos de reservas técnicas e provisões, desde que observada a regulamentação do CNSP, bem como as diretrizes estabelecidas pelo CMN, compete às próprias entidades, conforme melhor lhes aprouver.

Ao que tudo indica, a referida regra configura medida de cunho político, que visa a aproveitar os vultosos recursos que se encontram “disponíveis” nas reservas técnicas e provisões das sociedades seguradoras, entidades abertas de previdência complementar, sociedades de capitalização e resseguradores – os quais, cabe registrar, foram captados da poupança popular.

77. A prova de que se trata de uma modificação sobre as regras de funcionamento das entidades está na comparação do previsto no Decreto-Lei nº 73/1966 e nas demais leis complementares que tratam do sistema financeiro como um todo.

78. Fiquemos em dois exemplos.

79. O já citado art. 9º, §2º, da Lei Complementar nº 109/2001, que regula a operação de previdência privada, proíbe a imposição de investimentos compulsórios às entidades de previdência. Ele é um parágrafo, isto é, um complemento⁴³ do artigo que estabelece a obrigação de criar provisões técnicas (art. 9º), o qual, por sua vez, está inserido no mesmo título que regula assuntos como a permissão de celebrar contratos de resseguro (art. 11) e necessidade de autorização prévia para operar planos de benefícios (art. 6º). Como se pode perceber, regras sobre como e onde investir ou deixar de investir estão atreladas ao funcionamento da entidade de previdência.

80. Na Lei nº 4.595/1964, nas regras sobre o funcionamento das instituições financeiras (ou seja, aspecto institucional por definição), encontramos regras sobre

⁴³ Lei Complementar nº 95/1998, Art. 11. As disposições normativas serão redigidas com clareza, precisão e ordem lógica, observadas, para esse propósito, as seguintes normas: III - para a obtenção de ordem lógica: c) expressar por meio dos parágrafos os aspectos complementares à norma enunciada no caput do artigo e as exceções à regra por este estabelecida;

investimento preferencial na Unidade da Federação onde capturem a poupança popular (art. 29), regras que proíbem o investimento em outras sociedades sem autorização do Banco Central (art. 30) e a proibição de realizem operação de crédito com partes relacionadas (art. 34). Todas essas restrições ao livre funcionamento da instituição é assunto reservado à lei complementar.

81. Em suma, o art. 56 da Lei nº 15.042/2025, modificado pela Lei nº 15.076/2024, ao regular um aspecto institucional da atividade das Entidades, adentrando na forma de funcionamento das companhias para implementar uma política pública, viola a reserva de lei complementar prevista no art. 192 da CF.

iii. Impossibilidade de convalidação de lei ordinária

82. Pelas razões acima expostas (*supra*, §§52-89), o art. 56 da Lei nº 15.042/2024 dispõe sobre matéria reservada à lei complementar. Ainda que essa lei ordinária (que exige apenas maioria simples) tenha sido editada com o quórum de lei complementar (maioria absoluta – artigo 69, CF), o dispositivo é inconstitucional, pois não há convalidação do vício relativo à inadequação da via legislativa.

83. O vício formal é insanável, pois o processo legislativo qualificado da lei complementar não se resume à exigibilidade de quórum qualificado na votação, antes acarretando um processo legislativo que passa por comissões e votações diferenciados em relação à lei ordinária. Esse tratamento diferenciado é proposital, pois visa ao debate e à mobilização parlamentar *prévios e necessários* para que certas matérias, que por sua relevância político-social foram submetidas a um processo legislativo mais complexo pela Constituição, sejam aprovadas com quórum qualificado:

A Constituição Federal dispensou às leis complementares tratamento diferenciado propositadamente, exigindo o quórum qualificado. Por esse mecanismo, o constituinte decidiu restringir a capacidade política das maiorias circunstanciais, a fim de assegurar maior estabilidade à disciplina jurídica das matérias que devem tomar a forma de leis complementares. [...] Na realidade, a escolha de uma espécie legislativa mais elaborada, de processamento mais complexo, relativamente a determinados assuntos, decorre de um juízo de

conveniência do constituinte acerca da importância político-social atribuída a tais matérias e da necessidade de segurança e estabilidade jurídicas.⁴⁴

84. Ou seja, a aprovação segundo o rito da lei complementar é essencial quando há reserva nesse sentido pela Constituição, porque o devido processo legislativo específico de leis dessa natureza busca produzir maior debate em torno da matéria suscitada. Essa peculiaridade do processamento da lei complementar já foi destacada por esta Corte em outras oportunidades, entre elas no julgamento da **ADI nº 5.003**:

1. A lei complementar, conquanto não goze, no ordenamento jurídico nacional, de posição hierárquica superior àquela ocupada pela lei ordinária, pressupõe a adoção de **processo legislativo qualificado**, cujo quórum para a aprovação demanda maioria absoluta, ex vi do artigo 69 da CRFB.

2. **A criação de reserva de lei complementar, com o fito de mitigar a influência das maiorias parlamentares circunstanciais no processo legislativo referente a determinadas matérias, decorre de juízo de ponderação específico realizado pelo texto constitucional, fruto do sopesamento entre o princípio democrático, de um lado, e a previsibilidade e confiabilidade necessárias à adequada normatização de questões de especial relevância econômica, social ou política, de outro.**

3. **A aprovação de leis complementares depende de mobilização parlamentar mais intensa para a criação de maiorias consolidadas no âmbito do Poder Legislativo, bem como do dispêndio de capital político e institucional que propicie tal articulação**, processo esse que nem sempre será factível ou mesmo desejável para a atividade legislativa ordinária, diante da realidade que marca a sociedade brasileira – plural e dinâmica por excelência – e da necessidade de tutela das minorias, que nem sempre contam com representação política expressiva.

4. A ampliação da reserva de lei complementar, para além daquelas hipóteses demandadas no texto constitucional, portanto, restringe indevidamente o arranjo democrático-representativo desenhado pela Constituição Federal, ao permitir que Legislador estadual crie, por meio do exercício do seu poder constituinte decorrente, óbices procedimentais – como é o quórum qualificado – para a discussão de matérias estranhas ao seu interesse ou cujo processo legislativo, pelo seu objeto, deva ser mais célere ou responsivo aos ânimos populares.⁴⁵

⁴⁴ BARCELLOS, Ana Paula de. **Curso de Direito Constitucional**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

⁴⁵ ADI 5003/SC, Tribunal Pleno, Relator Ministro Luiz Fux, DJe em 19.12.2019 – não grifado no original.

85. Dessa forma, a opção do constituinte para que uma matéria seja disciplinada por lei complementar, como no caso da regulamentação dos setores de seguros e de previdência complementar (artigos 192 e 202 da CF), torna inconstitucional a lei ordinária que verse sobre ela, como é a hipótese do artigo 56 da Lei nº 15.042/2024 em sua redação original e na atual, ainda que ela tenha sido editada com quórum de maioria absoluta. Como bem aponta André Ramos Tavares (**doc. 4**):

[...] a exigência da indicação do instrumento legislativo previamente à sua colocação em votação em Plenário ou nas Comissões é condição necessária, não opção, é dever inerente à tramitação democrática das respectivas espécies normativas, não podendo haver “escolha” posterior conforme o quórum alcançado. Haveria, em tais situações anômalas, uma transgressão de identidade normativa, de transparência parlamentar e de procedimentos, configuradora de fraude à Constituição.

86. Por essa razão, não é possível haver convalidação de inconstitucionalidade formal de lei ordinária que regula matéria de lei complementar, ainda que atingido o quórum previsto no artigo 69 da CF. A jurisprudência do STF referenda essa interpretação, reconhecendo ser impossível a convalidação do vício formal na hipótese de aprovação da lei ordinária com o quórum de lei complementar.

87. O Ministro Nunes Marques, relator da ADI nº 3.194, assentou a impossibilidade de fungibilidade entre as leis em virtude do quórum de maioria absoluta, porque, mesmo nesse caso, *“não se pode afirmar que existiu consenso dos membros da Casa Legislativa, como se dá quando aprovada uma lei complementar em rito e procedimento próprios.”*⁴⁶ A imposição do quórum qualificado ocorre *“desde o início do processo legislativo [e] gera a necessidade de ponderação e discussão mais acentuadas, o que não ocorre na deliberação dos projetos de lei ordinária.”* Confira-se a ementa do acórdão:

LEIS ORDINÁRIAS E LEIS COMPLEMENTARES. AUSÊNCIA DE HIERARQUIA. DIFERENÇA QUANTO À NATUREZA. PRECEDENTE. ORGANIZAÇÃO E ESTATUTO DO MINISTÉRIO PÚBLICO. RESERVA DE LEI COMPLEMENTAR. **IMPOSSIBILIDADE DE**

⁴⁶ ADI 3194/RS, Tribunal Pleno, Relator Ministro Nunes Marques, DJe em 11/12/2023, p. 27.

TOMAR COMO COMPLEMENTAR LEI SURGIDA PELO PROCEDIMENTO DE LEI ORDINÁRIA, AINDA QUE APROVADA POR MAIORIA ABSOLUTA. [...]

5. A opção política do poder constituinte originário de criar um procedimento legislativo diferenciado para a edição de leis complementares acarreta distinção sobretudo no tocante à necessidade de debate aprofundado da matéria, por intermédio de ampla articulação político-institucional, de forma a alcançar-se entendimento mais permanente, em respeito e deferência ao pluralismo, à complexidade e ao dinamismo da sociedade brasileira. Revela-se imprópria, desse modo, a atribuição de status de lei complementar às Leis n. 11.722/2002 e 11.723/2002 do Estado do Rio Grande do Sul, uma vez que, a despeito de o quórum qualificado ter sido alcançado, a normas foram editadas já na vigência da Constituição de 1988.

88. Também na ADI nº 7.219, esta Corte reiterou a impossibilidade de convalidação de lei ordinária como complementar, mesmo que a aprovação ocorra com quórum de maioria absoluta.⁴⁷

89. Dessa forma, independentemente do quórum que aprovou a iniciativa legislativa, deve ser declarada a inconstitucionalidade das Leis nº 15.042/2024 e 15.076/2024, uma vez que editadas desconsiderando o processo legislativo qualificado, em descompasso com a determinação do artigo 202 e 192 da CF.

IV.2. Violação ao devido processo legislativo

90. O devido processo legislativo é modalidade de direito difuso ínsito a todos os cidadãos para restringir a interferência, na sua esfera privada de interesses, às normas

⁴⁷ Como afirmou o Ministro Gilmar Mendes, “esta Corte reconheceu a inadmissibilidade de considerar lei ordinária como lei complementar, ainda que o quórum de votação tenha sido superior ao exigido para aprovação desta última” (ADI 7219/RS, Tribunal Pleno, Relator Ministro Gilmar Mendes, DJe em 05/07/2024, voto do relator, p. 11). Ainda que admitisse a convalidação, a Lei nº 15.076/2024, que conferiu a atual redação do artigo 56 da Lei nº 15.042/2024, alterando o percentual de investimento de 1% para 0,5% ao ano dos recursos de reservas técnicas e provisões, foi aprovada, em ambas as Casa do Congresso Nacional, por meio de encaminhamento das lideranças parlamentares, segundo o procedimento de “votação simbólica” (artigo 45 do Regimento Comum do Congresso Nacional), o que inviabiliza o cômputo total do número de votos alcançado e desrespeita o devido processo legislativo.

jurídicas produzidas conforme o procedimento constitucionalmente determinado.⁴⁸ Dentre os requisitos para que uma norma possa obrigar os cidadãos a uma ação ou a uma omissão, impõe-se a troca de razões, em debate prévio à sua aprovação.⁴⁹

91. Constata-se, assim, que o regime democrático apresenta fortes tendências deliberativas,⁵⁰ a originar o dever constitucional de o Legislativo aprovar projetos de lei que tenham alguma, ainda que mínima, fundamentação.⁵¹ Como uma de suas concreções, o proponente da norma tem o dever de *“apresentar, de forma pública, as razões pelas quais considera que tal norma deve ser editada e as informações que as fundamentam”*.⁵²

92. O PL nº 2148/2015, substituído pelo PL nº 182/2024, originou a Lei nº 15.042/2024. E foi só a partir da submissão da Emenda nº 22, pelo Deputado Hugo Motta (Republicanos/PB), em 21/12/2023, que foi incluído o dispositivo que resultou

⁴⁸ Nesse sentido, o Ministro Edson Fachin (p. 45): “[o] produto do processo legislativo assim viciado não consubstancia a vontade popular e, portanto, não pode ser tido como ato normativo validamente introduzido na ordem jurídico-normativa de uma comunidade democrática. A hipótese, caso verificada no caso concreto, evidencia violação do direito fundamental ao devido processo legislativo – o direito que têm todos os cidadãos de não sofrer interferência, na sua esfera privada de interesses, senão mediante normas jurídicas produzidas em conformidade com o procedimento constitucionalmente determinado.” (ADI 4885/DF MC, Tribunal Pleno, Relator Ministro Marco Aurélio, DJe em 31/07/2019).

⁴⁹ Sobre o caráter deliberativo da democracia, cf. GUTMANN, Amy; THOMPSON, Dennis. **Why deliberative democracy?**. Princeton: Princeton University Press, 2004. Associando deliberação com a necessidade de que os cidadãos sejam vistos como coautores e destinatários das normas, na linha do que afirmou o Ministro Edson Fachin, ver HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. v. I., 2. ed., Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

⁵⁰ Fazendo menção à democracia deliberativa, ver, por exemplo, ADPF 235/TO, Tribunal Pleno, Relator Ministro Luiz Fux, DJe em 30/08/2019; ADPF 651/DF, Tribunal Pleno, Relatora Ministra Cármen Lúcia, DJe em 29/08/2022.

⁵¹ Nesse sentido, a interpretação que esta Corte conferiu ao artigo 93, IX, CF, que deveria se aplicar, também, ao Legislativo, ainda que por analogia, uma vez que o princípio da publicidade se dirige a todos os poderes: “O art. 93, IX, da Constituição Federal exige que o acórdão ou decisão sejam fundamentados, ainda que sucintamente, sem determinar, contudo, o exame pormenorizado de cada uma das alegações ou provas.” (AI 791.292 QO-RG, Tribunal Pleno, Relator Ministro Gilmar Mendes, DJ em 13/08/2010).

⁵² BARCELLOS, Ana Paula. **Direitos fundamentais e direito à justificativa: devido procedimento na elaboração normativa**. Belo Horizonte: Fórum, 2016, pp. 74.

na edição do artigo 56 da Lei nº 15.042/2024. **Ocorre que, por ocasião de sua inclusão, não foi apresentada nenhuma justificativa (doc. 8).**⁵³

93. Mesmo assim, foi a partir dela que o relator na Câmara dos Deputados, o Deputado Aliel Machado, encaminhou o projeto ao Senado com o seguinte dispositivo:⁵⁴

Art. 60. Em atendimento ao disposto no art. 84 do Decreto-Lei no 73, de 21 de novembro de 1966, as sociedades seguradoras, entidades abertas de previdência complementar, sociedades de capitalização e resseguradores locais deverão, para cumprimento das diretrizes previstas no inciso V do caput 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 caput do art. 7o do mesmo regulamento, 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 nos ativos ambientais previstos no inciso VIII do caput do art. 2o desta Lei ou em cotas de fundos de investimentos em ativos ambientais.

Parágrafo único. As sociedades seguradoras e demais entidades a que se refere este artigo deverão cumprir todas as obrigações previstas no caput a partir do ano de entrada em vigor desta Lei.

94. A relatora no Senado, a Senadora Leila Barros (PDT/DF), em seu relatório legislativo de 04/11/2024, submeteu à apreciação da Casa nova redação do dispositivo **(doc. 9, pp. 76-77):**⁵⁵

⁵³ Com relação ao processo de tramitação da Lei nº 15.042/2024, esclarece-se que, originalmente, foi apresentada como PL 2148/2015, em 30/06/2015, voltado unicamente à criação de regime tributário específico em caso de produtos elaborados com redução da intensidade de carbono. Após longa tramitação legislativa, com o apensamento do projeto a outros que visavam à regulamentação do mercado de carbono no Brasil, o antigo PL 2148/2015 passou a tramitar como PL 182/2024, em 18/11/2024, ao chegar no Senado. No entanto, foi na sessão deliberativa extraordinária de 21/12/2023, ainda na Câmara de Deputados, que foi proposta a inclusão do atual art. 56 da Lei nº 15.042/2014 por meio da Emenda nº 22.

⁵⁴ Disponível em [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2384066&filename=Tramitacao-PL%20182/2024%20\(N%20Anterior:%20PL%202148/2015\)](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2384066&filename=Tramitacao-PL%20182/2024%20(N%20Anterior:%20PL%202148/2015)).

⁵⁵ Na ocasião, submeteu rápida justificativa à alteração: “[s]e a preocupação com a alteração do clima era, no início, uma pauta de ambientalistas, **hoje os maiores conglomerados financeiros mundiais, representados pelas seguradoras, são um dos mais fortes grupos de pressão para a adoção de medidas de prevenção e enfrentamento dos cenários de extremos climáticos.** Isso porque, a cada ano,

Art. 56. Em atendimento ao disposto no art. 84 do Decreto-Lei no 73, de 21 de novembro de 1966, as sociedades seguradoras, as sociedades de capitalização e os resseguradores locais deverão investir no mínimo de 0,1% (um décimo por cento) dos recursos de suas reservas técnicas e das provisões nos ativos ambientais previstos no inciso VII do caput do art. 2o desta Lei ou em cotas de fundos de investimentos em ativos ambientais.

§ 1o As sociedades seguradoras e demais entidades a que se refere este artigo deverão investir anualmente no mínimo 0,02% (dois centésimos por cento) dos recursos de que trata o caput até se atingir o investimento previsto.

§ 2o A obrigação prevista no caput não se aplica às reservas técnicas e provisões referentes aos planos de previdência privada aberta ou assemelhados oferecidos por seguradoras.

95. Com o envio do parecer ao Plenário, os Senadores submeterem, com relação ao atual artigo 56 da Lei nº 15.042/2024, as Emendas nº 7, 16, 50, 51 e 55 (**doc. 10**). Acolheu-se apenas a Emenda nº 55.⁵⁶

96. Assim, o PL nº 182/2024 retornou à Câmara dos Deputados com duas alterações substanciais à redação anteriormente proposta ao dispositivo: (i) o percentual de investimento, no lugar de 1%, passou a ser 0,5%; e (ii) no lugar de as Entidades estarem *obrigadas* a realizar o aporte em ativos ambientais, a aquisição de créditos de carbono – ou cotas de fundos de tais ativos – seria *autorizada*, dependendo, assim, da decisão de cada uma delas (**doc. 11**):

Art. 56. Em atendimento ao disposto no art. 84 do Decreto-Lei no 73, de 21 de novembro de 1966, ficam as sociedades seguradoras, as sociedades de capitalização e os resseguradores locais **autorizados a investir até 0,5% (cinco décimos por cento)** dos recursos de suas reservas

aumentam os custos das seguradoras voltados para cobrir os prejuízos nas áreas urbanas e rurais atingidas por desastres naturais associados ao aquecimento global. [...] O art. 60 cria a obrigação de importantes investidores institucionais (seguradoras, entidades de previdência complementar e sociedades de capitalização) aplicarem, no mínimo, 1% de seus recursos em ativos do mercado de carbono. Para se ter uma ideia do impacto potencial da proposta, o volume de provisões mantidas pelas seguradoras e demais entidades mencionadas no dispositivo atingiu R\$ 1,7 trilhões no final de 2023. O dispositivo ainda faz referência a normas infralegais, que podem ser alteradas a qualquer momento, e **não abre prazo para os investidores institucionais adaptarem-se à exigência**” (**doc. 9**, pp. 9, 15).

⁵⁶ A Emenda nº 55, apresentada pelo Senador Carlos Portinho em 13/11/2024, propunha a alteração do *caput* para que as Entidades fossem **autorizadas**, e não mais **obrigadas**, a investimento de até 0,5% das reservas técnicas em ativos ambientais. Nesse sentido, também sugeria a exclusão do parágrafo único.

técnicas e provisões nos ativos ambientais previstos no inciso VII do caput do art. 2º desta Lei ou em cotas de fundos de investimento em ativos ambientais. (grifos nossos)

97. Na sequência, a Comissão Especial da Câmara apresentou parecer “pela aprovação do substitutivo do Senado ao PL 182, de 2024, com a ressalva do seu art. 56, para fins de restabelecimento do art. 60 do texto aprovado pela Câmara dos Deputados” (**doc. 12**). **O documento, no entanto, não explicou a razão para o restabelecimento da redação anterior.**

98. Similarmente, por ocasião dos discursos em tribuna, o relator do projeto na Câmara limitou-se a comunicar que, por meio de lei posterior e conforme acordo entre com o líder do governo, haveria a alteração da alíquota de 1% para 0,5%.⁵⁷ A única conclusão alcançada, a partir do discurso, é sobre o surgimento do artigo 4º da Lei nº 15.076/2024⁵⁸ e a redação atual do artigo 56 da Lei nº 15.042.

99. Por óbvio, isso não explica por que as Entidades constaram como destinatárias do atual artigo 56 da Lei nº 15.042 a partir da Emenda nº 22 (**doc. 8**), nem a razão para a reinserção da obrigatoriedade da aquisição no relatório legislativo da Câmara (**doc. 12**), no lugar da autorização aprovada no Senado, por acolhimento da Emenda nº 55

⁵⁷ "Sou pela admissibilidade financeira e orçamentária, pela constitucionalidade, juridicidade, boa técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação do substitutivo do Senado ao PL 182/2024, com a ressalva do seu artigo 56, para fins de reestabelecimento do artigo 60 do texto aprovado pela Câmara dos Deputados. Faço um adendo apenas para finalizar, dizendo que em decisão hoje no colégio de líderes, buscando um acordo com o texto do Senado, nós votaremos o texto da Câmara no que diz respeito à porcentagem na regulamentação das seguradoras. Porém, foi feito um acordo, e essa mudança é pela decisão do colegiado de líderes, liderado pelo presidente Arthur e conversado com o governo, com o líder do governo, para que, num projeto paralelo, seja feita alteração apenas na porcentagem, para que não haja discussão jurídica de incompatibilidade, já que o texto retorna do Senado. Nós aprovaremos dessa maneira, com a volta do texto da Câmara, e, em um projeto já acordado, se reestabelecerá a alíquota definida pelo Senado de 0,5%.". BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Discurso do Deputado Federal Aiel Machado. Diário da Câmara dos Deputados, Brasília, DF, 19 nov. 2024. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/74948>.

⁵⁸ Art. 4º da Lei nº 15.076/2024. O art. 56 da Lei nº 15.042, de 11 de dezembro de 2024, passa a vigorar com a seguinte redação: [...].

(doc. 11). Similarmente, não há, em lugar algum, justificativa para o percentual de aquisição.

100. Como visto, e inobstante o vai e vem no Congresso Federal, a versão original do artigo 56 da Lei nº 15.042 é fruto integral da Emenda nº 22, originária da Câmara dos Deputados (*supra*, §92). Ainda que o Senado tenha conduzido extenso debate sobre sua redação (*supra*, §§94-96), de nada adiantou, dado que, mesmo com a aprovação da Emenda nº 55, os ajustes por ela promovidas foram integralmente descartados na Câmara antes da sanção da lei (*supra*, §97). E mesmo a redação atual, resultante da Lei nº 15.076/2024, carece de qualquer explicação.⁵⁹

101. Por tais razões, o processo legislativo da norma que resultou no dispositivo impugnado está totalmente viciado.

102. Todos os elementos que o compõem foram incluídos por casuísmo, arbitrariedade e aleatoriedade. Ao vedar a participação pública e a compreensão dos agentes econômicos sobre a razão para a instituição de uma aquisição *compulsória* de créditos de carbono, e *valendo-se dos recursos de suas reservas técnicas e provisões*, tal circunstância é incompatível com o devido processo legislativo. A situação é especialmente delicada por se tratar de matéria reservada à lei complementar (*supra*,

⁵⁹ O artigo 4º da Lei nº 15.076/2024, que alterou a redação do artigo 56 da Lei nº 15.042/2024 para a versão atual, foi apresentado como verdadeiro jabuti no PL 6.012/2023. O projeto, originado no Senado, tinha como justificativa “aumentar a disponibilidade de recursos para o financiamento de operações de micro e pequenas empresas, reduzindo seu custo de financiamento e estimulando seu desenvolvimento” (disponível em <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/161609>). Por ocasião do envio do projeto ao Plenário da Câmara, sob relatoria do Deputado Afonso Motta, passou a contar com seu artigo 4º, sob a justificativa de que “cabe[ria] ainda uma melhoria no texto aprovado pelo Senado” (doc. 13).

§§52-89), justamente porque a natureza do processo legislativo dessa modalidade preza pelo aprofundamento do debate em torno da matéria suscitada.⁶⁰

103. O quadro exposto evidencia a ocorrência de violação ao devido processo legislativo. O artigo 56 da Lei nº 15.042/2024, quer na redação original ou atual, foi redigido sem o debate adequado. Por essa razão, impõe-se o reconhecimento da inconstitucionalidade formal do dispositivo ora impugnado.

V. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DO ART. 56

104. Para além dos vícios procedimentais, o dispositivo impugnado também é materialmente inconstitucional, porque restringe excessivamente a liberdade, a livre iniciativa e a livre concorrência, violando os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade (*infra*, §§105-124); viola o princípio da isonomia, à medida que delimita um conjunto arbitrário de investidores obrigatórios no crédito de carbono (*infra*, §§125-155); e ofende o princípio da segurança jurídica, à medida que impõe uma mudança drástica na gestão prudencial das Entidades sem anterioridade razoável e sem regras de transição (*infra*, §§156-167).

V.1. Violação à livre iniciativa, à proporcionalidade e à razoabilidade

105. Como exposto (*supra*, §§14-16), as entidades dos setores de seguros e de previdência complementar aberta estão submetidas ao regime de direito privado e exercem atividade econômica em sentido estrito, tendo o direito de desenvolver suas atividades – no que se inclui a *alocação dos recursos de reservas técnicas e provisões* – sem qualquer interferência ilegal do Poder Público.

⁶⁰ Como aponta o Ministro Dias Toffoli, a exigência de maioria qualificada (maioria absoluta) para a aprovação de determinadas matérias “deriva da ponderação, realizada pelo constituinte federal, entre o princípio democrático e a necessidade de maior segurança e previsibilidade no trato de determinadas matérias dotadas de especial relevância” (ADI 7057/CE, Tribunal Pleno, Relator Ministro Dias Toffoli, DJe em 12/12/2024, voto do relator, p. 21).

106. Como a Constituição elege a livre iniciativa como um dos fundamentos da ordem econômica (artigo 170 da CF), o Estado, de forma subsidiária, somente intervém como “*agente normativo e regulador da atividade econômica*” e para exercer, “*na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento*”, que é apenas indicativo para o setor privado (artigo 174 da CF).

107. Ou seja, o artigo 170, caput e IV, interpretado em conjunto com o artigo 174, caput, ambos da CF, determina que os particulares são livres para exercer sua atividade econômica, em posição de concorrência mercadológica. O Estado deve agir subsidiariamente, por meio da regulação, ou, ainda, atuar de forma indicativa, no caso de temas que envolvam a função de planejamento estatal. Em todo caso, mesmo nas hipóteses constitucionais em que houver restrição da liberdade das entidades privadas, deve-se observar o princípio da proporcionalidade da medida e a finalidade do interesse público contraposto (*infra*, §§112-119).⁶¹

108. A livre iniciativa inclui a possibilidade de escolher a *forma como se investe o capital privado e assumir os riscos decorrentes dessa liberdade*. A possibilidade de escolher livremente a melhor alocação dos recursos das reservas técnicas, observadas as diretrizes normativas existentes, é importante fator concorrencial, e não pode ser negligenciado pela legislação com imposições de ônus setoriais injustificados e desproporcionais. Nas palavras de André Ramos Tavares (**doc. 4**):

A liberdade de iniciativa econômica, portanto, correspondente ao direito assegurado a todos para que igual e livremente possam se lançar ao exercício de atividades econômicas, independentemente de prévia autorização estatal, independentemente de diretivas estatais e independentemente de escolhas estatais. Eventuais limitações impostas pelo Estado ao

⁶¹ “O princípio da livre iniciativa, garantido no art. 170 da Constituição, não proíbe o Estado de atuar **subsidiariamente** sobre a dinâmica econômica para garantir o alcance **de objetivos indispensáveis para a manutenção da coesão social**, entre eles a proteção do consumidor e a redução das desigualdades regionais e sociais (art. 170, V e VII, da CF), bem como a promoção da cultura nacional e regional e a regionalização da produção cultural, artística e jornalística (art. 221, II e III, da CF), desde que haja **proporcionalidade entre a restrição imposta e a finalidade de interesse público**, o que ocorre no caso. 6. Ações Diretas julgadas improcedentes.” (ADI 6921/DF, Tribunal Pleno, Relator Ministro Alexandre de Moraes, DJe em 03/05/2024).

exercício deste direito devem estar direcionadas à **realização da justiça social e do bem-estar coletivo**, como manda o caput do art. 170, e serão legítimos na medida em que “[...] plausíveis e compatíveis com o interesse público.”

Conseqüentemente, todas as limitações à liberdade econômica que se encontrem fundadas “[...] em exigências que **transgridam os postulados da razoabilidade e da proporcionalidade**, sem justo fundamento, ou caracterizem limitações arbitrárias, abusivas ou imoderada” 65 serão tidas por ilegítimas e, por isso, inconstitucionais.

É exatamente o caso da obrigação imposta pelo art. 56 da Lei n. 15.042/24, que, ao **determinar impositivamente aos agentes econômicos mencionados que especifica a adquirirem créditos de carbono em proporções mínimas correspondentes às suas reservas técnicas impõe indevida limitação à liberdade de iniciativa econômica** e, conseqüentemente, submete tais atores a **condições mercadológicas de desvantagem**, sem o correspondente elemento legitimador da distinção e de forma inconstitucional

109. Portanto, em regra, as entidades privadas, mesmo aquelas dos setores de seguros e de previdência privada, possuem liberdade *prima facie* para gerir seus recursos e exercer as suas atividades, observadas as restrições proporcionais e razoáveis, na linha do que preconiza a jurisprudência do STF já mencionada ao longo desta inicial. Ou seja, é possível a limitação da liberdade (o que inclui a livre iniciativa e a livre concorrência) quando houver um valor constitucional contraposto e desde que atendidos os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, como ocorre com as restrições legais à utilização das reservas técnicas e das provisões.

110. O dispositivo atacado, todavia, obriga as Entidades adquirir, compulsoriamente, créditos de carbono ou cotas de fundos de investimento desses ativos à razão anual mínima anual correspondente a 0,5% (era 1% antes da Lei nº 15.076/2024) dos ativos garantidores de suas provisões técnicas. Trata-se, na contramão da experiência internacional (*supra*, §30), de imposição que obriga que a aplicação em um *certo tipo de ativo financeiro*, com natureza mercadológica semelhante aos ativos mobiliários da bolsa de valores. E mais: a norma não só impõe a aquisição de certos bens, como determina às Entidades que adquiram-nos utilizando os *ativos garantidores da provisões técnica*, que têm propósito específico, fazendo investimento

submetido ao risco mercadológico⁶² e colocando-as em desvantagem em relação aos demais setores produtivos.

111. Em suma, a regra reflete a indevida interferência estatal no domínio privado que lhes coloca em posição de concorrência mercadológica anti-isonômica, porque as Entidades têm suprimida a liberdade de definir a destinação dos recursos de reservadas técnicas, observadas as diretrizes normativas já existentes para tanto.

112. Ao restringir excessivamente a livre iniciativa e a livre concorrência, a norma também ofende o princípio da razoabilidade e da proporcionalidade sob os três prismas que, conforme a jurisprudência do STF,⁶³ em linha com o *teste da proporcionalidade* de Alexy⁶⁴, são mandatórios. 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*).

113. O primeiro parâmetro é a *adequação*, que “*pressupõe a adoção de meio legítimo capaz de promover objetivo também legítimo*”⁶⁵. A norma impugnada sequer satisfaz esse requisito, porque a aquisição compulsória de créditos de carbono pelas Entidades não é apta a promover o desenvolvimento do mercado de carbono no Brasil, que depende do fomento a projetos de carbono efetivos e metodologias idôneas de verificação.

⁶² Veja-se que o artigo 29 do Decreto-Lei nº 73/1966 possui previsão específica de que “[o]s investimentos compulsórios das Sociedades Seguradoras obedecerão a critérios que garantam remuneração adequada, segurança e liquidez”, o que não necessariamente será o caso dos créditos de carbono e de cotas de fundos de investimento desses ativos. Essa é mais uma contrariedade da lei ordinária em relação à lei complementar, dessa vez na parte em que disciplina os investimentos compulsórios.

⁶³ ADI 5661/PI, Tribunal Pleno, Relatora Ministra Rosa Weber, DJ em 05/10/2020; ADI 4017/DF, Tribunal Pleno, Relator Ministro Luiz Fux, DJe em 23/09/2022.

⁶⁴ ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Trad. Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.

⁶⁵ ADI 5886/DF, Tribunal Pleno, Relator Ministro Marco Aurélio, Redator para Acórdão Ministro Luís Roberto Barroso, DJe em 05/04/2021, p. 24.

Havendo oferta de créditos de carbono de alta integridade, a demanda se formará conforme as regras de mercado e de livre concorrência (art. 170, IV, CF).

114. Mais do que não haver evidências de que a compra compulsória imposta às Entidades seja positiva, há risco no sentido contrário. A criação artificial de demanda por créditos de carbono pode incentivar a oferta de créditos de carbono de baixa integridade, os quais teriam, nas Entidades, um mercado comprador cativo por força do art. 56 da Lei nº 15.042/2024. Afinal, o ato impugnado não definiu *que tipo* de crédito pode ser aceito. Como o mercado não é regulado, o art. 56 fomenta a criação créditos de carbono de má-qualidade, compulsoriamente adquiríveis tendo em vista a obrigação legal. Quando da implementação do SBCE, dificilmente todos esses créditos serão admitidos no *mercado regulado*, já que a admissão à comercialização no mercado regulado implica requisitos adicionais de *credenciamento de metodologia*, de *auditoria do projeto* e de *registro no SBCE* (art. 44 da Lei nº 15.042/2024).

115. Ainda que se adotasse uma noção fraca de adequação e se passasse ao teste da *necessidade*, que “*envolve a verificação da existência de meios que sejam alternativos àquele inicialmente escolhido pelo Poder Legislativo ou Poder Executivo, e que possam promover igualmente o fim sem restringir, na mesma intensidade, os direitos fundamentais afetados*”, a lei também seria desproporcional⁶⁶. Existem meios alternativos e menos gravosos para promover o mercado de crédito de carbono e o meio ambiente sustentável, como obrigar empresas que desempenham as atividades mais poluentes a comprar créditos de carbono (*e.g.*, fabricantes de veículos, mineradoras etc.).

116. Por fim, ainda que se chegasse ao subprincípio da *proporcionalidade em sentido estrito*, que “*estabelece que a importância da intervenção no direito fundamental deve estar justificada pela importância do fim perseguido com ela, isto é, os benefícios da intervenção*”

⁶⁶ ÁVILA, Humberto Bergmann. **Teoria dos princípios**: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 17ª ed., São Paulo: Malheiros, 2016, p. 215.

*devem ser maiores que os prejuízos aos direitos fundamentais*⁶⁷, a norma também não passaria no teste.

117. A lei restringe a liberdade, a livre iniciativa e a livre concorrência em prol da proteção do meio ambiente. No entanto, como mencionado, o dispositivo impõe que as empresas dos setores de seguros e de previdência privada complementar adquiram os ativos mesmo sem ser os maiores responsáveis pela emissão de CO2 ou de outros gases estufa. Não há correlação lógica entre a limitação à liberdade perpetrada pela lei e o direito fundamental contraposto que busca promover. A norma impõe um ônus excessivo às Entidades, ao obrigá-las a financiar um mercado de créditos de carbono não obstante elas não sejam típicas responsáveis pela perpetuação do efeito estufa.

118. Há, ainda, violação à proporcionalidade em sentido estrito, pois a ausência de liquidez no mercado brasileiro de créditos de carbono obriga as Entidades a adquirir ativos cujo valor real é incerto, o que contraria a disposição do artigo 29 do Decreto-Lei nº 73/1966. Tudo isso é explorado, de forma contundente, pelo parecer econômico do professor Maílson da Nobrega e sua equipe (**doc. 6**):

O mercado de crédito de carbono ainda é incipiente. A regulamentação da Lei e a efetiva implementação do mercado regulado devem ocorrer em um horizonte de cinco anos, o que gera incerteza para os agentes de mercado. Além disso, o preço desses ativos apresenta grande volatilidade. **Devido a essas e outras características, que serão discutidas nesta subseção, os créditos de carbono não garantem adequadamente as obrigações futuras das seguradoras e entidades abertas de previdência complementar, prejudicando a solvência das companhias e os direitos de seus clientes**

[...]

Outra característica desse mercado ainda incipiente é a **dinâmica dos preços de crédito de carbono. De acordo com especialistas, o mercado de carbono ainda enfrenta variações significativas nos preços, devido à escassez de ativos de alta integridade e a diferentes preferências pelos tipos de projetos.** Estudos indicam que, globalmente, os preços dos créditos

⁶⁷ Rcl 6907/DF AgR, Segunda Turma, Relator Ministro Gilmar Mendes, DJe em 10/04/2023, voto do Ministro André Mendonça, p. 20.

podem oscilar entre US\$ 1,20 e US\$ 19 por tonelada de CO₂ (tCO₂), dependendo da localização. Por exemplo, na Ásia, o preço médio é de US\$ 1,20, enquanto na Oceania pode chegar a US\$ 19.

[...]

Essa volatilidade de preços ocorre tanto devido à especulação do mercado sobre medidas regulatórias ainda em discussão, como é o caso da Lei nº 15.042/2024 no Brasil, quanto a negociações internacionais e desequilíbrios entre oferta e demanda no mercado.

Em 2024, por exemplo, o mercado voluntário de créditos de carbono enfrentou desafios significativos, refletidos em uma redução de 39% no volume de emissões de novos créditos no primeiro semestre, em comparação ao mesmo período de 2023. Essa desaceleração é atribuída a questionamentos sobre a credibilidade de certas metodologias de projetos e à reavaliação das estratégias de sustentabilidade por parte de algumas empresas. Esses fatores geraram incertezas no mercado, impactando a confiança e a demanda por créditos de carbono.

[...]

Segundo estimativas da consultoria internacional Mckinsey, em 2021 o mercado global de crédito de carbono era de cerca de US\$ 1 bilhão. A Mckinsey considera que o mercado global possa atingir até US\$ 50 bilhões em 2030. **Em estudo recente sobre o mercado brasileiro, a consultoria desenvolveu diversos cenários de oferta e preço, estimando que, até 2030, o mercado brasileiro possa representar entre US\$ 1,5 bilhões e US\$ 6 bilhões. Considerando-se o cenário mais conservador, dado que este é um mercado de elevada incerteza e volatilidade, isso significaria dizer que a totalidade dos créditos de carbono gerados no país deverão ser adquiridos pelas empresas de seguros, resseguros, capitalização e previdência aberta, corroborando a conclusão acima, com base nas estimativas da Systemica.**

[...]

O ponto de atenção está no fato de que, mesmo que essas empresas consigam atender à regulação, devido ao elevado volume de créditos de carbono que teriam que adquirir, isso geraria uma distorção no mercado, ocupando um espaço que deveria ser dos segmentos econômicos que, devido à sua relevância na emissão brasileira de gases de efeito estufa, precisam compensar suas emissões.

119. Como se pode ver, a criação artificial de demanda pode acarretar a elevação artificial de preços e, com isso, dificultar o acesso de outros agentes econômicos ao

mercado voluntário de créditos de carbono. Pequenas e médias empresas, *startups* e outros agentes que desejem compensar voluntariamente suas emissões de carbono podem ser excluídos do mercado devido ao encarecimento dos créditos de carbono como consequência adversa da demanda forçada criada pelo artigo 56. No longo prazo, a redução da participação voluntária de empresas no mercado de carbono pode enfraquecer o setor.

120. O ato questionado também viola a razoabilidade como congruência⁶⁸, ou seja, a exigência de harmonização das normas com suas condições externas de aplicação. A razoabilidade exige, para qualquer medida, a recorrência a um suporte empírico existente. Assim, nos casos em que o legislador elege uma causa inexistente ou insuficiente, ou, ainda, nas hipóteses de anacronismo legislativo, a interpretação das normas requer o confronto de parâmetros externos a elas. Além disso, a razoabilidade exigiria também uma relação congruente entre o critério de diferenciação escolhido e a medida adotada, uma correlação entre o critério distintivo utilizado pela norma e a medida utilizada. O artigo 56 não observa a razoabilidade como congruência, porque obriga as empresas dos setores de seguros e de previdência privada complementar a adquirir créditos de carbono e cotas desses ativos, não obstante não haja correlação observável entre a atividade própria de tais empresas e a poluição ambiental.

121. A leitura do contexto material demonstra que o Legislativo não se apoiou na realidade empírica, uma vez que esta determinaria, evidentemente, que as grandes empresas poluidoras fossem aquelas obrigadas a adquirir os créditos de carbono e, como corolário do princípio da solidariedade (artigo 3º, I, CF), arcar com a diminuição de gases poluentes. Ao contrário, exigiu que o ônus recaísse sobre as empresas seguradoras e de previdência privada – e somente sobre elas. Como se extrai do próprio processo legislativo citado anteriormente, a única justificativa que apareceu sobre o dispositivo, em emenda no Senado, dizia, justamente, que a imposição geraria

⁶⁸ ÁVILA, Humberto Bergmann. **Teoria dos princípios**: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 6ª ed., São Paulo: Malheiros, 2006, pp. 142-145.

um impacto positivo no financiamento de projetos ambientais e na valorização do mercado de carbono.

122. No entanto, como já apontado (*supra*, §§25-26), o investimento obrigatório provavelmente é maior do que o mercado de carbono brasileiro como um todo. Com os R\$ 7 a 9 bilhões que as Entidades teriam de investir, seria possível movimentar o mercado global de carbono em 2024 (aprox. R\$ 8 bilhões).

123. Assim, diante da escassez de créditos no mercado, não faz sentido impor a compra desses créditos pelas entidades em questão. Até porque não há oferta suficiente para atender a demanda imposta pelo artigo 56.

124. Uma vez demonstrado que o artigo 56 da Lei nº 15.042/2024, na redação original e naquela conferida pela Lei nº 15.076/2024, violou os princípios da liberdade, da livre iniciativa, da livre concorrência, da proporcionalidade e da razoabilidade, deve ser declarada a sua inconstitucionalidade material.

V.2. Ofensa à isonomia

125. O princípio da isonomia, ou da igualdade, impede que se criem privilégios ou benefícios injustificados em favor de indivíduos, grupos ou classes. Ele atribui ao legislador o dever de editar normas que não imponham tratamento diferenciado entre iguais quando se encontrarem em posição de igualdade formal.

126. É claro, no entanto, que igualdade e vedação à discriminação não são contrárias a qualquer diferenciação entre pessoas. A mera aplicação igual da lei para todas as pessoas (igualdade perante a lei⁶⁹) pode não ser suficiente para realizar plenamente a igualdade.

127. Nesses casos, a existência de diferenças materiais entre determinadas pessoas em certo contexto exige a aplicação de regras diferenciadas e de medidas ativas para

⁶⁹ Sobre os elementos de *discrímén legislativo*, cf. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **O conteúdo jurídico do princípio da igualdade**. 3ª ed., São Paulo: Malheiros, 2017, pp. 23-46.

que esses indivíduos possam gozar de direitos e liberdades fundamentais na mesma medida que os demais, o que ajuda a solidificar o pluralismo existente na sociedade. A diferença será constitucionalmente autorizada, uma vez presente o correlato fator de discriminação a justificar o eventual tratamento desigual dispensado pela lei a pessoas que estejam em igual situação. É necessário, portanto, “[...] *saber quais são os elementos ou as situações de igualdade ou desigualdade que autorizam, ou não, o tratamento igual ou desigual*”⁷⁰.

128. Nas diversas oportunidades em que o e. Supremo Tribunal Federal apreciou o tema, consolidaram-se dois critérios para avaliar a constitucionalidade da discriminação realizada.⁷¹

129. De um lado, a razão pela qual se estabelece determinada distinção entre pessoas, grupos e classes deve perseguir uma finalidade constitucionalmente legítima. Toda comparação é uma relação entre dois sujeitos em razão de um critério que serve a uma finalidade⁷². Ninguém compara pelo prazer de comparar: ao se avaliarem dois

⁷⁰ TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 22ª ed., São Paulo: Saraiva, 2024, pp. 451-452.

⁷¹ Expressos, por exemplo, no RE 640.905, Tribunal Pleno, Relator Ministro Luiz Fux, j. 15.02.2016: “2. A isonomia sob o ângulo da desigualação reclama correlação lógica entre o fator de discriminação e a desequiparação procedida que justifique os interesses protegidos na Constituição (adequada correlação valorativa). 3. A norma revela-se antijurídica, ante as discriminações injustificadas no seu conteúdo intrínseco, encerrando distinções não balizadas por critérios objetivos e racionais adequados (fundamento lógico) ao fim visado pela diferenciação.”

⁷² ÁVILA, Humberto Bergmann. **Teoria da igualdade tributária**. 2ª ed, São Paulo: Malheiros, 2009, p. 40 ss. A rigor, distinguem-se três elementos: (i) a finalidade que justificou a comparação deve ser admitida, (ii) critério de comparação deve ser adequado à finalidade e (iii) o elemento revelador do critério de comparação (*proxy*) deve ser pertinente ao critério e comparação. comparamos indivíduos para definir quem deve ser autorizado a conduzir um automóvel, a capacidade de discernimento é um elemento pertinente para servir como critério de comparação, pois permite definir satisfatoriamente a habilidade do motorista. Para aferir essa capacidade, utilizamos um *proxy* – a idade do condutor. O suporte empírico-estatístico comprova que condutores muito jovens não dispõem da capacidade razoavelmente exigida, razão pela qual utiliza-se esse elemento de revelação do critério de distinção usado. Não existe, por outro lado, qualquer correlação entre gênero e capacidade de discernimento (*proxy*) ou, ainda, gênero e razões para se permitir conduzir (critério). Dessa forma, essa forma de revelar a característica adotada para a distinção não pode ser utilizada sem levar a um tratamento discriminatório. A jurisprudência acaba cumulando o *proxy* com o critério de comparação ao tratar do fator de discriminação.

grupos, as diferenças e as identidades se colocam, tendo em vista um propósito específico que motivou a comparação.

130. É com base nesse parâmetro que o e. Supremo Tribunal Federal declarou inconstitucional uma lei do Estado do Mato Grosso do Sul que obrigava manter exemplares da Bíblia Sagrada nas Escolas da Rede Estadual de Ensino. Como o Estado Brasileiro é laico, a promoção de uma religião, em detrimento das demais, é uma finalidade vedada ao Legislador. Ou seja, apenas *“se existir correlação lógico-jurídica entre o fator de discrimen e os interesses constitucionais perseguidos, não há [de se] falar em violação do princípio da isonomia.”*⁷³

131. De outro, o fator de discriminação eleito deve manter uma correlação lógica com a desigualação estabelecida. Se o critério de comparação entre os grupos não perseguir, de forma adequada, a finalidade que justificou a comparação entre os sujeitos, ele não é admissível à luz da isonomia.

132. Na jurisprudência do e. Supremo Tribunal Federal, casos de violação à isonomia pela adoção de um fator de discriminação inadequado à comparação estão geralmente associados a concursos públicos. Compararam-se candidatos justamente para aferir quem pode melhor desempenhar a função pública naquele momento, sendo irrelevante, por exemplo, ser o candidato natural do Estado em que o concurso ocorre,⁷⁴ ou ter sido aprovado em outros concursos semelhantes no passado.⁷⁵ Desse modo, são fatores de discriminação vedados.

⁷³ ADI 5256/MS, Tribunal Pleno, Relatora Ministra Rosa Weber, j. 22.10.2021.

Também é com base na finalidade que se declarou constitucional o art. 3º, §1º, da Lei 13.649/2018, que favorecia emissoras de rádio da capital do município do mesmo Estado face as demais emissoras na Amazônia legal. Uma vez que se buscava a integração de localidades isoladas à capital do Estado, a finalidade da discriminação é absolutamente legítima à luz dos princípios constitucionais (ADI 6287/DF, Tribunal Pleno, Relatora Ministra Rosa Weber, j. 19.09.2022).

⁷⁴ ADI 7458/PB, Tribunal Pleno, Relator Ministro Gilmar Mendes, j. 12.12.2023.

⁷⁵ ADI 4178/GO, Tribunal Pleno, Relator Ministro Gilmar Mendes, j. 20.10.2020.

133. Um desdobramento da necessidade de correlação lógica é a exigência de que o fator de discriminação seja objetivo e racional. Deve existir base lógica, técnico-científica, para justificar a correlação entre esse fator e a comparação realizada, não bastando suposições ou hipóteses. É por isso que a jurisprudência admite, apesar da isonomia legal entre homens e mulheres, que se fixem períodos de contribuição distintos entre homens e mulheres na previdência complementar: as expectativas de vida são diferentes, havendo razões técnicas para a desigualação.⁷⁶

134. O critério estabelecido pelo art. 56 para determinar quem deve realizar o investimento compulsório – as Entidades – viola em duas dimensões esses critérios assentados na jurisprudência.

135. Em primeiro lugar, elege-se um fator de discriminação impertinente à finalidade que motivou à edição da norma: o fomento ao mercado de carbono e, em última instância, à proteção do meio-ambiente. Como é assente na legislação ambiental brasileira, o critério utilizado para a imposição de ônus associados à proteção do meio-ambiente é o do princípio do poluidor-pagador, algo que passa longe das entidades do setor de seguro e de previdência complementar.

136. Em segundo lugar, o próprio fator de discriminação não é objetivo e racional. As Entidades eleitas pelo art. 56 formam uma parte pequena do universo de investidores institucionais do SFN. Sociedades cooperativas de seguro, grupos de proteção mutualista, entidades de previdência fechada, operadoras de planos de saúde, bancos, caixas econômicas, cooperativas de crédito, enfim, todas as instituições financeiras públicas e privadas são obrigadas a acumular capital para fazer frente às suas obrigações. Desse modo, se fosse tecnicamente justificado impor o investimento

⁷⁶ RE 639.138/RS, Tribunal Pleno, Relator Ministro Gilmar Mendes, j. 18.08.2020: “1. A isonomia formal, assegurada pelo art. 5º, I, CRFB, exige tratamento equitativo entre homens e mulheres. Não impede, todavia, que sejam enunciados requisitos de idade e tempo de contribuição mais benéficos às mulheres, diante da necessidade de medidas de incentivo e de compensação não aplicáveis aos homens.” O que não se admite, para que fique claro, é que a extensão diferente dos períodos de contribuição redunde em um benefício menor à mulher.

obrigatório em créditos de carbono para investidores com ativos relevantes, seria necessário abranger todos os entes do SFN, não apenas as Entidades.

i. Conforme o princípio do poluidor-pagador

137. O princípio do poluidor-pagador tem fundamento de validade nos artigos 225, § 2º e § 3º, CF, 3º, IV, e 4º, VII, da Lei nº 6.938/1981. Ele busca *“fazer com que os custos das medidas de proteção do meio ambiente – as externalidades ambientais (conjunto de efeitos indesejáveis inerentes à produção) – repercutam nos custos finais de produtos e serviços cuja produção esteja na origem da atividade poluidora”*⁷⁷.

138. O princípio do poluidor-pagador *“não significa um bill de indenidade para que se possa poluir mediante pagamento ou tolerar a poluição mediante um preço. O objetivo desse princípio é exigir que o poluidor suporte as despesas de prevenção e reparação dos danos ambientais”*⁷⁸. Ele se associa à teoria do risco proveito, de forma que, em conjunto, *“atribuem ao detentor da atividade econômica o dever de arcar com os custos ambientais decorrentes de seu empreendimento, mencionado pela doutrina como a privatização dos lucros e socialização das perdas”*⁷⁹.

139. Resumidamente, o que o arcabouço normativo busca é garantir o meio ambiental sustentável: permite-se o exercício da atividade econômica, mas, em caso de lesão ao meio ambiente, o poluidor deve não só reparar o dano e restituir, na medida do possível o *status quo ante*, como também deve sofrer, em seus lucros, a repercussão das externalidades ambientais negativas.

140. No entanto, o artigo 56 da Lei nº 15.042/2024 vai na direção diametralmente oposta ao que preconiza o princípio: ele obriga as Entidades a adquirirem créditos de carbono ou cotas de fundos de investimento desses ativos sem que haja uma

⁷⁷ BENJAMIN, Antonio Herman V. O princípio do poluidor-pagador e a reparação do dano ambiental. In: BENJAMIN, Antonio Herman V (coord.). **Dano ambiental: prevenção, reparação e repressão**. São Paulo: Ed. RT, 1992, p. 228.

⁷⁸ ACO 1527/SP, Tribunal Pleno, Relator Ministro Gilmar Mendes, DJe em 23/11/2022, p. 190.

⁷⁹ ACO 1527/SP, Tribunal Pleno, Relator Ministro Gilmar Mendes, DJe em 23/11/2022, p. 199.

correlação lógica entre a atividade produtiva dessas empresas e a emissão de poluentes. Assim, o dispositivo confere 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. Sem embargos, elas não são as principais responsáveis pela emissão de poluentes – na realidade, os serviços e produtos por elas oferecidos emitem baixa (ou quase nenhuma) quantidade.

141. Há, desse modo, um flagrante descompasso entre o dispositivo impugnado e o princípio do poluidor-pagador e os objetivos constitucionais dele decorrentes de salvaguardar o meio ambiente sustentável. Ele também viola a previsão expressa do artigo 170, VI, CF, uma vez que a tensão entre livre iniciativa e proteção ao meio ambiente é resolvida por meio de um critério de proporcionalidade entre a poluição e o exercício da atividade econômica: a defesa do meio ambiente justifica a concessão *“tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação”*.

142. Assim, o princípio do poluidor-pagador também deve ser lido à luz da isonomia. Impõe-se um tratamento diferenciado sem que haja um fator de discriminação que justifique o tratamento desigual às entidades do setor de seguros e de previdência complementar. O princípio da igualdade, lido em conjunto com o princípio do poluidor pagador e com o artigo 170, VI, CF, revela a impossibilidade de se obrigar as Entidades comprarem os ativos. A obrigação recai sobre uma pequena parcela de agentes econômicos sem a correspondente justificativa para que sustentem o ônus de tal distinção.

143. Aliás, como visto anteriormente, o legislador não conferiu justificativa nenhuma para a diferenciação. Quando muito, fundamentou, parcamente, a necessidade de impulsionar a venda dos créditos de carbono e estimular o mercado. Essas entidades, portanto, se encontram em posição de desvantagem mercadológica, quando comparados aos demais agentes privados, principalmente aqueles efetivamente responsáveis por causar impactos ambientais. Nesse sentido, o Professor André Ramos Tavares (**doc. 4**):

A regra emergente do art. 56 da Lei n. 15.042/24, contudo, contraria diretamente o comando constitucional em referência. ao impor apenas às sociedades seguradoras, às entidades de previdência complementar e demais agentes econômicos privados que especifica a compulsória aquisição de créditos de carbono [...]

Trata-se de nítido tratamento diferenciado que recai apenas sobre uma pequena parcela dos agentes econômicos, sem que exista o correspondente elemento legítimo a justificar a distinção pela qual um ônus desse porte lhes pudesse ser imposto. Privilegiam-se os demais agentes não albergados pela obrigação, inclusive os que são reconhecidamente grandes poluidores. Essa situação normativa coloca as entidades referidas no dispositivo em posição de **desvantagem mercadológica** relativamente aos agentes privados que, **apesar do impacto ambiental que suas atividades causem, foram beneficiados pela não incidência do mesmo ônus**, estimulando-os a permanecerem sem participar desse importante mercado.

Isso porque **a prestação dos serviços das entidades às quais imposta a obrigação não enseja, em si, impacto ou degradação ambiental direta, fator que foi eleito pela Constituição para legitimar eventual tratamento desigual em uma legislação que trata exatamente do mercado de carbono para incremento da tutela ambiental** em virtude da mudança climática e emissão de gases de efeito estufa.

A nítida contradição entre o comando emergente do art. 56 da Lei n. 15.042/24 e, considerando o âmbito temático da novel Lei, o disposto no art. 170, VI, da CB/88, retrata sua inconstitucionalidade material, evidenciando não apenas a desproporcionalidade da distinção instituída como também o descompasso entre o comando e a finalidade supostamente justificadora da diferença, o que caracteriza também à violação direta ao art. 5º, *caput*, da CB/88. De fato, o respeito à isonomia impõe “a adequabilidade dos meios aos fins aquilata-se tomando em conta os efeitos que a utilização daqueles meios e métodos irão produzir”, o que não se verifica neste caso. (pp. 47-49 – não grifado no original).

ii. Entre integrantes do SFN

144. Pelo teor do art. 56, o que motivou a eleição das Entidades como investidores compulsórios nos créditos de carbono é a necessidade de se constituir significativas provisões técnicas para desenvolver suas atividades econômicas. Em função desse passivo, as Entidades são obrigadas a manter uma série de ativos garantidores para honrar suas obrigações, bem como a manter um patrimônio líquido mais elevado para qualquer eventualidade que possa abalar a solvência.

145. Ocorre que a necessidade de criar provisões, daí dispor de ativos e patrimônio elevados, não é algo exclusivo das Entidades. Sujeitam-se às mesmíssimas disposições do Decreto-Lei nº 73/1966 as sociedades cooperativas de seguro e os grupos de proteção mutualista, entidades criadas pela Lei Complementar nº 213/2025. Elas, no entanto, não estão abrangidas pelo art. 56 da Lei nº 15.042/2024.

146. No sistema de seguro, em sentido mais amplo, entidades fechadas de previdência complementar e operadoras de planos de saúde adotam regras prudenciais muito semelhantes à das Entidades, dispondo também de provisões, ativos e patrimônio líquido.

147. O Conselho de Saúde Suplementar (CONSU)⁸⁰, em conjunto com a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS)⁸¹, editou a Resolução Normativa ANS nº 574/2023, estabelecendo a obrigação de as operadoras criarem provisões técnicas, a Resolução Normativa ANS nº 521/2022, estabelecendo o que pode ser admitido como ativos garantidores.

148. A leitura de ambas as resoluções, em comparação com a Resolução CNSP nº 432/2021 e a Circular SUSEP nº 648/2021, mostra que a fiscalização prudencial é quase idêntica: são fundamentalmente as mesmas provisões para os mesmos tipos de riscos cobertas pelo mesmo tipo de ativo garantidor.

149. No caso das entidades fechadas de previdência complementar, a regra que lhes obriga a constituir provisões é, inclusive, a mesma que incide sobre as entidades abertas, uma das Entidades escolhidas pelo art. 56. Trata-se do art. 9º da Lei

⁸⁰ Lei nº 9.656/1998, Art. 35-A. Fica criado o Conselho de Saúde Suplementar - CONSU, órgão colegiado integrante da estrutura regimental do Ministério da Saúde, com competência para: IV - fixar diretrizes gerais para implementação no setor de saúde suplementar sobre: d) critérios de constituição de garantias de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro, consistentes em bens, móveis ou imóveis, ou fundos especiais ou seguros garantidores;

⁸¹ Lei nº 9.961/2000, Art. 4º. Compete à ANS: XLI - fixar as normas para constituição, organização, funcionamento e fiscalização das operadoras de produtos de que tratam o inciso I e o § 1º do art. 1º da Lei nº 9.656, de 3 de junho de 1998.

Complementar nº 109/2001.⁸² No âmbito da previdência fechada, ela é regulamentada, de forma semelhante às entidades abertas e outros entes do sistema de seguro, na Resolução Conselho Nacional de Previdência Complementar (CNPc) nº 30/2018.

150. A política de investimento das entidades fechadas também é fixada pelo CMN al com base no art. 9º, §1º da Lei Complementar nº 109/2001.⁸³ A Resolução CMN nº 4.994/2022, que trata do tema, comprova a proximidade das entidades de previdência fechada às Entidades do art. 56: ela foi editada sequencialmente à que regula os outros investimentos e usa a mesmíssima estrutura.

151. Tanto no caso das entidades fechadas de previdência complementar quanto nas operadoras de planos de saúde, os ativos garantidores das provisões estão sujeitos ao mesmo regime das Entidades, fixado no Decreto-Lei nº 73/1966.⁸⁴

152. Apesar de tudo isso, as Entidades foram escolhidas para o investimento obrigatório, enquanto as operadoras de planos de saúde e as entidades fechadas de previdência complementar, não.

153. Indo para além do campo das atividades securitárias em sentido amplo, as entidades financeiras reguladas pelo Banco Central (BACEN) também consolidam patrimônio relevante em função das obrigações que assumem para com seus clientes.

⁸² Lei Complementar nº 109/2001, Art. 9º. As entidades de previdência complementar [abertas e fechadas] constituirão reservas técnicas, provisões e fundos, de conformidade com os critérios e normas fixados pelo órgão regulador e fiscalizador.

⁸³ Lei Complementar nº 109/2001, Art. 9º, §1º. A aplicação dos recursos correspondentes às reservas, às provisões e aos fundos de que trata o caput será feita conforme diretrizes estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional.

⁸⁴ Lei nº 9.656/1998, Art. 35-L. Os bens garantidores das provisões técnicas, fundos e provisões [das operadoras] deverão ser registrados na ANS e não poderão ser alienados, prometidos a alienar ou, de qualquer forma, gravados sem prévia e expressa autorização, sendo nulas, de pleno direito, as alienações realizadas ou os gravames constituídos com violação deste artigo; Lei Complementar nº 109/2001, Art. 28. Os ativos garantidores das reservas técnicas, das provisões e dos fundos serão vinculados à ordem do órgão fiscalizador, na forma a ser regulamentada, e poderão ter sua livre movimentação suspensa pelo referido órgão, a partir da qual não poderão ser alienados ou prometidos a alienar sem sua prévia e expressa autorização, sendo nulas, de pleno direito, quaisquer operações realizadas com violação daquela suspensão.

Embora as instituições financeiras não criem provisões técnicas tal como as Entidades, elas estão sujeitas a exigências de capital mínimo das mais diversas, especialmente em função das regras de Basileia⁸⁵, e devem realizar vultosos recolhimento compulsórios, que atingem 21% dos valores captados da população, junto ao BACEN⁸⁶.

154. Como as regras desempenham a mesma função – garantir a solvência da instituição financeira, bancária ou de seguro, seja nos negócios ordinários, seja em momentos de crise –, o investimento obrigatório em crédito de carbono, na alíquota de 0,5% fixada pelo art. 56, deveria atingir todas as instituições mencionadas, sob pena de endossar um tratamento discriminatório face às Entidades eleitas.

155. Nesse contexto, pelo ângulo da delimitação objetiva e racional fator de discriminação, o art. 56 é inconstitucional: ele elege, arbitrariamente, um conjunto de investidores institucionais do SFN, sendo que a razão utilizada – dispõe de ativos relevantes – serve para quase todos os entes regulados no setor.

V.3. Ofensa à segurança jurídica

156. A segurança jurídica tem uma dimensão futura, que corresponde à *calculabilidade* esperada pelo particular em relação à ordem jurídica.⁸⁷ Nessa dimensão, a segurança jurídica, conquanto não impeça – por óbvio – mudanças na lei, demanda *anterioridade razoável* e *continuidade normativa* do Poder Legislativo, condições

⁸⁵ O tema é, atualmente, regulamentado pela Resolução CMN nº 4.958/2021, fixando o patrimônio de referência, isto é, o patrimônio mínimo que as instituições devem manter, em 8% do risco de crédito, de mercado e operacional. 6% desse total deve estar em ativos de alta qualidade, como capital social, reserva de lucro e ações preferenciais (capital de nível 1).

⁸⁶ Resolução BACEN nº 145/2021 (recursos a prazo); Resolução BACEN nº 188 de 23/2/2022 (recursos da poupança) e Resolução BACEN nº 189/2022 (recursos à vista).

⁸⁷ “‘Seguro é o Direito que pode ser antecipado’. A calculabilidade é a capacidade de antecipar as consequências atribuídas pelo Direito, de modo que a consequência aplicada no futuro se situe dentro daquelas alternativas do presente.” (ADI 5090/DF, Tribunal Pleno, Relator Ministro Luís Roberto Barroso, Redator do Acórdão Ministro Flávio Dino, voto do Min. Flávio Dino, p. 201, DJ em 09/10/2024).

inviabilizadas em caso de modificações bruscas, que surpreendem os destinatários, com efeitos imediatos.⁸⁸

157. Por qualquer uma dessas vertentes do princípio da segurança jurídica, o Ato impugnado mostra-se ofensivo à Constituição.

158. 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.

159. Por força da eficácia integrativa do princípio de segurança jurídica, o prazo de *vacatio legis* “*dev[e] ser tanto maior quanto maior for a repercussão da alteração legislativa para o exercício dos direitos fundamentais de liberdade e de propriedade.*”⁸⁹ Veja-se, a título comparativo, que o art. 1º da Lei nº 13.818/2019, que apenas modificou o regime de publicidade dos atos societários de Sociedades Anônimas previsto no art. 289 da Lei das S.A., retirando a obrigatoriedade de publicação no diário oficial, teve uma *vacatio legis* de **2 (dois) anos**, anterioridade que foi expressamente ponderada por esta Corte na apreciação da constitucionalidade daquela mudança legislativa, tendo em vista as exigências de segurança jurídica.⁹⁰

160. Nesta situação, diferentemente do ocorrido na mudança no regime de publicidade dos atos societários (ADI nº 7194), antecedida por *vacatio legis* de dois anos, o Legislador não se preocupou com a segurança jurídica das atividades impactadas pela alteração normativa. Embora seja uma mudança com ainda mais impacto social, já que torna obrigatória a aquisição de créditos de carbono, ou cotas de fundos de investimento desses ativos, por Entidades que captam poupança

⁸⁸ ÁVILA, Humberto Bergmann. **Segurança jurídica**: entre permanência, mudança e realização no direito tributário. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 589-598.

⁸⁹ ÁVILA, Humberto Bergmann. **Segurança jurídica...**, p. 595.

⁹⁰ “4. Houve, na elaboração da norma questionada, uma preocupação com a segurança jurídica das atividades impactadas pela alteração normativa, **o que se extrai da *vacatio legis* de quase dois anos para a entrada em vigor da nova redação do art. 289 da Lei nº 6.404/76** (art. 3º da Lei nº 13.818/19).” (ADI 7194/DF, Tribunal Pleno, Relator Ministro Dias Toffoli, DJ em 05/07/2024).

popular, mais do que não haver postergação dos efeitos compatível com a mudança legislativa, atribuiu-se ao Ato impugnado vigência imediata (art. 58, Lei 15.042/2024)⁹¹, reservada a normas de pequena repercussão (art. 8º, Lei Complementar 95/1998)⁹².

161. A ofensa à segurança jurídica, devido à falta de anterioridade razoável, é corroborada pela similitude da *aquisição compulsória instituída pelo Ato Impugnado* com a *tributação*. Trata-se, afinal, de uma prestação pecuniária compulsória instituída em lei, em valor exprimível em moeda (como o artigo 2º, VII, da própria Lei nº 15.042/2024 aponta, trata-se de ativo transacionável, autônomo, com natureza jurídica de fruto civil), que não constitui sanção de ato ilícito. Assemelha-se bastante às contribuições do Sistema “S”, pois são compulsórias, se destinam a financiar o mercado de crédito de carbono e incidem sobre uma base de cálculo específica: os recursos de reservas técnicas e provisões das Entidades selecionadas pelo art. 56 da Lei nº 15.042/2024. Ainda que essa compra compulsória não configure uma espécie *sui generis* de tributação, há similitude entre essa obrigação e a tributária.

162. Assim, não só por eficácia integrativa do princípio de segurança jurídica (*supra*, §§159-160), mas também por interpretação analógica, instituir um compra compulsória *imediata* de créditos de carbono ou cotas de fundos de investimento de créditos de carbono viola a segurança jurídica. A lógica que aqui se busca é a mesma das normas que protegem o contribuinte, as eleições e o orçamento: evitar que os particulares sejam surpreendidos pela ação do Estado e possam se programar e conhecer as regras do jogo antes de qualquer alteração⁹³. A edição do artigo 56 da Lei

⁹¹ Lei nº 15.042/2024, Art. 58. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

⁹² Lei nº 95/1998, Art. 8º. A vigência da lei será indicada de forma expressa e de modo a contemplar prazo razoável para que dela se tenha amplo conhecimento, reservada a cláusula "entra em vigor na data de sua publicação" para as leis de pequena repercussão.

⁹³ Não só na seara tributária, mas em outras, como na eleitoral, a Constituição estabelece um prazo mínimo para que as normas comecem a produzir efeitos, especialmente quando estão em jogo valores fundamentais, como a vedação à surpresa, a boa-fé, o direito de propriedade e as regras das eleições democrática. Nesse sentido, pode-se citar a anterioridade tributária (artigo 150, III, *b*, CF), da noventena (artigo 150, III, *c*, CF), da anualidade orçamentária (artigo 165, § 5º, CF) e da anualidade eleitoral (artigo 16 da CF).

nº 15.042/2024 prejudica a segurança jurídica que os diversos dispositivos constitucionais, como os artigos 16, 165, § 5º, e 150, III, *b e c*, CF, buscam tutelar, pois impõe uma obrigação pecuniária, submetida ao risco, aos agentes do setor de seguros e de previdência complementar aberta, sem qualquer prazo para adaptação do setor.

163. Além de não ter *anterioridade razoável*, o Ato Impugnado não tem *regras de transição*, necessárias quando são introduzidas mudanças bruscas no regime jurídico.⁹⁴ Em função disso, interfere na gestão prudencial das Entidades de forma ofensiva à **continuidade normativa**, da qual decorre “o *dever de evitar mudanças abruptas, desconexas ou inconsistentes, temperando a mudança e atribuindo ao Direito um ritmo estável*”.⁹⁵ Em suma, contrariando essa exigência de estabilidade, o Ato impugnado tornou mandatório um gasto financeiro relevante sem permitir que as Entidades se adaptem à nova realidade.

164. Como o Ato impugnado preceitua que as Entidades têm de adquirir créditos de carbono, ou cotas de fundos de investimento de créditos de carbono, “*observado o mínimo de 0,5% (meio por cento) ao ano dos recursos de suas reservas técnicas e das provisões*”, o que totaliza entre R\$ 7 e 9 bilhões (*supra*, §25), mas, ao mesmo tempo, o mercado de carbono no Brasil é incipiente e sem liquidez, faltam regras que promovam a transição de forma não tumultuada para esse novo regime, de modo a não prejudicar a gestão prudencial das Entidades.

165. Justamente por ter sido promulgada sem anterioridade razoável e sem preocupação com a transição, o Ato impugnado também ofende à segurança jurídica em sua *dimensão de cognoscibilidade*. O art. 56 da Lei nº 15.042/2024 sujeita os destinatários da norma a um estado de agravada incerteza, sendo inviável delimitar

⁹⁴ COUTO E SILVA, Almiro. O princípio da segurança jurídica (proteção à confiança) no direito público brasileiro. *Revista de Direito Administrativo*, v. 237, p. 271–316, 2004, p. 277-278: “Os atuais temas dominantes relacionados com o princípio da segurança jurídica e da proteção da confiança, no direito comparado e no direito brasileiro, podem ser condensados nos seguintes pontos principais: [...] d) o dever do Estado de estabelecer regras transitórias em razão de bruscas mudanças introduzidas no regime jurídico (p. ex., da ordem econômica, do exercício de profissões, dos servidores públicos).”

⁹⁵ ÁVILA, Humberto Bergmann. *Segurança jurídica...*, p. 595.

os reais contornos da conduta que foi tornada obrigatória, com vigência imediata, pelo Ato impugnado.

166. Como, do Ato impugnado, extrai-se apenas uma obrigação de fazer alternativa (adquirir), que pode recair (i) em “ativos ambientais previstos no inciso VII do caput do art. 2º desta Lei” (i.e., “créditos de carbono”) ou (ii) em “cotas de fundos de investimento dos referidos ativos ambientais” (*supra*, §§39-42), há extrema insegurança em relação a *como cumprir* essa obrigação alternativa. Apenas a título exemplificativo, não há qualquer definição, legal ou regulamentar, a respeito dos requisitos que um fundo de investimento precisa atender para qualificar-se como “fundo de investimento de referidos ativos ambientais” para os fins do art. 56 da Lei nº 15.042/2024.

167. Em suma, o artigo 56, em sua redação original e na atual, deve também ser declarado inconstitucional, por violação à segurança jurídica.

VI. PEDIDO LIMINAR

168. Os artigos 10 e 11 da Lei nº 9.868/1999 disciplinam a possibilidade de concessão de medida cautelar, que depende da demonstração: (i) da verossimilhança do direito alegado (*fumus boni iuris*); e (ii) da urgência da medida em razão de dano eminente (*periculum in mora*).

169. O *fumus boni iuris* decorre dos fundamentos explicitados nesta petição inicial.

170. **Primeiro, o dispositivo em comento é formalmente inconstitucional.** Em síntese, o artigo 56 da Lei nº 15.042/2024, na redação original e naquela conferida pela Lei nº 15.076/2024, disciplinou matéria reservada à lei complementar (artigos 192 e 202 da CF) (*supra*, §§52-81). Também violou, durante a sua tramitação, o devido processo legislativo, pois foi incluído sem nenhuma fundamentação no projeto de lei originário e não explicitou por qual motivo o ônus do financiamento do mercado de carbono deveria recair sobre o setor de seguros e de previdência privada complementar aberta (*supra*, §§90-103).

171. *Segundo, o dispositivo em comento é materialmente inconstitucional.* O artigo 56 da Lei nº 15.042/2024, na redação original e naquela conferida pela Lei nº 15.076/2024, instituiu a obrigação de as entidades do setor adquirirem, usando os recursos das reservas técnicas e das provisões, créditos de carbono ou cotas de fundos de tais ativos. Há, assim, restrição excessiva à liberdade, à livre iniciativa e à livre concorrência, violando os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade (*supra*, §§105-124), ofensa ao princípio da isonomia, por delimitar um conjunto arbitrário de investidores obrigatórios de créditos de carbono (*supra*, §§125-155), e ofensa à segurança jurídica, por impor uma mudança drástica na gestão prudencial das Entidades sem anterioridade razoável e sem regras de transição (*supra*, §§156-167).

172. O *periculum in mora*, por sua vez, decorre do risco de deturpação imediata do funcionamento dos setores de seguro e previdência complementar, para o qual é indispensável o mecanismo de reservas técnicas. Caso a eficácia do artigo 56 não seja sustada imediatamente, as Entidades estão obrigadas a liquidar parcela relevante de seus investimentos, quase unicamente feito em títulos do Tesouro e fundos correlatos (*supra*, §24), para adquirir ativos novos e incertos, deixando de lado o equilíbrio econômico-atuarial e a proteção de seus clientes.

173. Afinal, dada a incipiência do mercado de créditos de carbono, inexistente qualquer segurança ao aporte, ao mesmo tempo em que a alocação prevista no artigo 56 significará o direcionamento de R\$ 7 a 9 bilhões oriundos de reservas técnicas e provisões dos setores securitário e de previdência privada que deveriam servir, justamente, para fornecer previsibilidade aos beneficiários dos serviços das Entidades (*supra*, §§14-24).

174. Tal risco, ainda, é de todo atual: a Lei nº 15.042/2024, inclusive na redação fornecida pela Lei nº 15.076/2024, entrou em vigor “na data de sua publicação” (artigo 58) – *i.e.*, em dezembro de 2024.

175. Por esses motivos, impõe-se a concessão de liminar *inaudita altera parte*, com a suspensão imediata do dispositivo, tanto na redação original quanto na atual.

VII. PEDIDO

176. Uma vez presente os requisitos autorizadores, a Requerente pede a concessão de liminar *inaudita altera parte*, com a suspensão imediata do dispositivo, tanto na redação original quanto na atual, até o julgamento final do mérito da ação

177. No mérito, requer a confirmação da medida, com a declaração de inconstitucionalidade, com efeitos *ex tunc*, do artigo 56 da Lei nº 15.042/2024, na sua redação original e naquela conferida pela Lei nº 15.076/2024.

Nestes termos,
pede deferimento.

Brasília, 17 de março de 2025

JOSÉ EDUARDO MARTINS CARDOZO

OAB/SP 67.219 – OAB/DF 54.244

RENATO FERREIRA MOURA FRANCO

OAB/DF 35.464

EDUARDO LASMAR PRADO LOPES

OAB/RJ 189.700 – OAB/DF 69.753

PEDRO AMORIM DE SOUZA

OAB/RJ 207.453

ERNESTO TZIRULNIK

OAB/SP 69.034 – OAB/DF 61.895

INAÊ SIQUEIRA DE OLIVEIRA

OAB/SP 456.542

LUCA D'ARCE GIANNOTTI

OAB/SP 453.303

AMANDA VISOTO DE MATOS

OAB/DF 57.447

CATARINA DE FARIAS PAESE

OAB/SP 465.405

LISTA DE DOCUMENTOS

- Doc. 1** Estatuto Social e Atos Societários
- Doc. 2** Procurações
- Doc. 3** Artigo 56 da Lei nº 15.042/2024, em sua redação original e naquela conferida pela Lei nº 15.076/2024
- Doc. 4** Parecer do Professor André Ramos Tavares, Professor Titular da Cadeira de Direito Econômico e Economia Política da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo
- Doc. 5** Parecer do Professor Nelson Eizirik, Professor da Escola de Direito da FGV-RJ
- Doc. 6** Parecer Econômico da Tendências Consultoria sobre os efeitos esperados da Lei nº 15.042/2024 para as seguradoras e entidades abertas de previdência complementar
- Doc. 7** Despacho Eletrônico 27/2025/COMAP/CGMOP/DISUP/SUSEP, informando alocação dos recursos garantidores das provisões técnicas das sociedades supervisionadas
- Doc. 8** Emenda nº 22, submetida pelo Deputado Hugo Motta (Republicanos/PB), que propôs a inclusão do dispositivo que resultou no artigo 56 da Lei nº 15.042/2024
- Doc. 9** Relatório legislativo de 04/11/2024, da Exma. Sen. Leila Barros (PDT/DF), que submeteu à apreciação da Casa nova redação do dispositivo

- Doc. 10** Emendas submetidas no Senado Federal com relação ao atual artigo 56 da Lei nº 15.042/2024 –Emendas nº 7, 16, 50, 51 e 55
- Doc. 11** PL nº 182/2024, enviado pelo Senado Federal à Câmara dos Deputados
- Doc. 12** Parecer da Comissão Especial da Câmara, “pela aprovação do substitutivo do Senado ao PL nº 182, de 2024, com a ressalva do seu art. 56, para fins de restabelecimento do art. 60 do texto aprovado pela Câmara dos Deputados”
- Doc. 13** *Terceira* versão do parecer preliminar sobre o PL nº 6.012/2023 do Plenário da Câmara, submetido pelo Deputado Afonso Motta em 19/11/2024, que indicou a adição do artigo modificativo da redação original do art. 56 da Lei nº 15.042/2024