



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Apresentação: 05/05/2025 12:24:36.550 - Mesa

PL n.2055/2025

PROJETO DE LEI Nº , DE 2025.
(Sr. Domingos Neto)

Revoga o art. 56 da Lei 15.042, de 11 de dezembro de 2024.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Fica revogado o art. 56 da Lei nº 15.042, de 11 de dezembro de 2024.

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICATIVA

O artigo 56 da Lei nº 15.042/2024, alterado pelo artigo 4º da Lei nº 15.076/2024, prevê a aquisição compulsória pelas sociedades seguradoras, entidades abertas de previdência complementar, sociedades de capitalização e resseguradores locais, de créditos de carbono ou cotas de fundos de investimento desses ativos, com no mínimo 0,5% ao ano dos recursos de suas reservas técnicas e das provisões.

Entretanto, a Lei nº 15.042/2024, ao instituir tal obrigatoriedade, revela-se **formal e materialmente inconstitucional, já tendo sido, inclusive, questionada judicialmente junto ao STF, no bojo da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 7795.**

Relativamente à inconstitucionalidade formal, há que se destacar que a obrigatoriedade prevista no artigo 56 da Lei nº 15.042/2024 somente poderia advir de **lei complementar**, em vista do que consta no (i) artigo 9º, §2º, da Lei





Complementar nº 109/2001^[1] c/c artigo 202 da CF,^[2] para o caso das entidades abertas de previdência complementar; e (ii) artigo 27, VIII,^[3] c/c artigo 192 da Constituição Federal,^[4] para o caso das seguradoras, sociedades de capitalização e resseguradores locais. Entretanto, a Lei nº 15.042/2024 é lei ordinária, não sendo possível sua Relativamente à inconstitucionalidade formal, há que se destacar que a obrigatoriedade prevista no artigo 56 da Lei nº 15.042/2024 somente poderia advir de lei complementar, em vista do que consta no (i) artigo 9º, §2º, da Lei Complementar nº 109/2001 c/c artigo 202 da CF, para o caso das entidades abertas de previdência complementar; e (ii) artigo 27, VIII, c/c artigo 192 da Constituição Federal, para o caso das seguradoras, sociedades de capitalização e resseguradores locais. Entretanto, a Lei nº 15.042/2024 é lei ordinária, não sendo possível sua convalidação em lei complementar, conforme já referendado pelo STF, que reconheceu ser impossível a convalidação do vício formal na hipótese de aprovação da lei ordinária com o quórum de lei complementar.convalidação em lei complementar, conforme já referendado pelo STF, que reconheceu ser impossível a convalidação do vício formal na hipótese de aprovação da lei ordinária com o quórum de lei complementar.^[5]

Importante ressaltar que o artigo 202 da Constituição Federal prevê 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.

[1] LC 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).

[2] CF, 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) (não grifado no original)

[3] CF, Art. 27. 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.**

[4] CF, 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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 40, de 2003)

[5] Destaca-se, em especial: ADI 3194/RS, Tribunal Pleno, Relator Ministro Nunes Marques, DJe em 11/12/2023, p. 27; ADI 7219/RS, Tribunal Pleno, Relator Ministro Gilmar Mendes, DJe em 05/07/2024, voto do relator, p. 11.





Portanto, conforme expressamente previsto no referido dispositivo, o regime de previdência privada complementar é regulado por lei complementar, tendo sido o comando constitucional cumprido com a edição das Leis Complementares nº 108/2001 e nº 109/2001.

Além disso, a Lei Complementar nº 109/2001, em seu artigo 9º, § 2º, 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.

Logo, o artigo 56 da Lei 15.042/2024, além de impor às entidades abertas de previdência complementar a aquisição de créditos de carbono ou de quotas de fundos de investimento desses ativos, em percentual de 0,5% das reservas técnicas e provisões, contrariando o disposto no artigo 9º, § 2º, da Lei Complementar nº 109/2001, o fez por meio de lei ordinária, contrariando também o artigo 202 da Constituição Federal.

Assim, em sentido totalmente oposto à liberdade de escolha e transparência com os clientes, o artigo 56 da Lei nº 15.042/2024 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. No caso das Entidades Abertas de Previdência Complementar, 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.

Quanto ao setor de seguros, a Constituição também reserva a sua disciplina à lei complementar, por considerá-lo parte do Sistema Financeiro Nacional.

Nessa medida, 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. 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.





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 e (ii) aspectos regulatórios desse sistema só podem ser dispostos por lei complementar.

É fato que o artigo 56 da Lei nº 15.042/2024, sob o pretexto de atender o artigo 84 do Decreto-Lei nº 73/1966, modifica o regime jurídico do funcionamento das Entidades nele referidas. 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, qual seja, o de 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.

Já no âmbito das inconstitucionalidades materiais, há clara violação da Lei nº 15.042/2024 aos princípios da liberdade, da livre iniciativa e da livre concorrência, da proporcionalidade, da razoabilidade, da isonomia, do poluidor-pagador e da segurança jurídica.

A liberdade das entidades mencionadas no artigo 56 da Lei nº 15.042/2024 para gerir as suas reservas técnicas e os correspondentes ativos garantidores, no limite das normas que regulam o tema (Resolução CNSP nº 432/2021, Decreto-Lei nº 73/1966 e Lei Complementar nº 109/2001), com vistas à assegurar a solvência dessas entidades e a contraprestação pecuniária para o pagamento dos sinistros, é tolhida pelo artigo 56 da referida Lei, que determinou a alocação obrigatória em ativos que nada têm 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.

Quanto aos princípios da livre iniciativa e da livre concorrência, 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.

Todavia, o artigo 56 da Lei nº 15.042/2024 obriga as entidades nele referidas a adquirirem, compulsoriamente, créditos de carbono ou cotas de fundos de





investimento desses ativos à razão anual mínima 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, de imposição que obriga a aplicação em um certo tipo de ativo financeiro, com natureza mercadológica semelhante aos ativos mobiliários da bolsa de valores. Além disso, a norma não só impõe a aquisição de certos bens, como determina às entidades adquirentes, que façam investimento submetido ao risco mercadológico, colocando-as em desvantagem em relação aos demais setores produtivos.

Em suma, a regra reflete a indevida interferência estatal no domínio privado, que coloca as entidades do artigo 56 da Lei nº 15.042/2024 em posição de concorrência mercadológica anti-isonômica, pois tais entidades têm suprimida a liberdade de definir a destinação dos recursos de reservas técnicas, observadas as diretrizes normativas já existentes para tanto.

A referida Lei também viola os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, na medida em que (i) não é o meio adequado para promover, de forma idônea, a ampliação do mercado de carbono, podendo criar demanda artificial de créditos de carbono de baixa qualidade; (ii) não é o meio menos gravoso para os particulares, podendo-se destinar a norma a empresas que desempenham atividades mais poluentes; e (iii) não acarreta vantagens proporcionais às suas desvantagens.

Já no tocante ao princípio da isonomia, é possível verificar a violação constitucional por duas de suas acepções. Em primeiro lugar, é importante destacar que **as entidades mencionadas no artigo 56 da Lei nº 15.042/2024 figuram como integrantes do Sistema Financeiro Nacional ao lado de diversas outras entidades**, como bancos e demais instituições financeiras. No entanto, diferentemente destas, que são igualmente obrigadas a criar e manter provisões para que o Sistema Financeiro funcione de maneira adequada e segura, apenas seguradoras, entidades abertas de previdência complementar, sociedades de capitalização e resseguradoras locais constaram do rol do artigo 56 da Lei nº 15.042/2024.

Além disso, com base no **princípio do poluidor-pagador**, extensão do princípio da isonomia no microssistema do direito ambiental, previsto no art. 225 da Constituição Federal, impera destacar que inexistente correlação lógica entre o artigo 56 e a emissão de poluentes pelas atividades nele arroladas. Na realidade, a obrigação recai sobre pequena parcela de agentes econômicos, prejudicando-os frente a seus pares, sem que haja justificativa que sustente o ônus da distinção,





haja vista que as **atividades de seguros, capitalização, previdência complementar aberta e resseguros locais não são consideradas grandes poluidoras**. O princípio do poluidor-pagador determina que as externalidades ambientais repercutam nos custos finais de produtos e serviços cuja produção esteja na origem da atividade poluidora. Logo, se as atividades de seguros, previdência complementar aberta, capitalização e resseguros locais não são consideradas grandes poluidoras, não devem estar sujeitas a um ônus maior do que aquele exigido de atividades que de fato contribuem em grande escala para o prejuízo ambiental.

Cumprе ressaltar que o comando do artigo 56 da Lei nº 15.042/2024 também criou ofensa à segurança jurídica. Isso porque demanda-se uma *anterioridade razoável e continuidade normativa* do Poder Legislativo, condições inviabilizadas em caso de modificações bruscas, que surpreendem os destinatários, com efeitos imediatos.^[6] No caso do artigo 56, estabeleceu-se mudança brusca no regime de alocação dos recursos de reservas técnicas e provisões, sem instituição de *vacatio legis* ou regras de transição.^[7]

Finalmente, importante destacar que o artigo 56 da Lei nº 15.042/2024 desconsidera todo o contexto nacional e global acerca da disponibilidade de créditos de carbono.

Vale lembrar que a estruturação do mercado regulado de carbono no Brasil se deu justamente pela própria Lei nº 15.042/2024, de modo que até aquele momento o que se tinham eram operações do mercado voluntário de créditos de carbono, ainda bastante incipiente e, em certa medida, decrescente. Em 2023, um ano antes da publicação da referida Lei, o volume de créditos emitidos diminuiu 44% em comparação com 2021, segundo o observatório de conhecimento e inovação em bioeconomia da Fundação Getúlio Vargas (FGV)^[8].

A Lei nº 15.042/2024 propôs, portanto, a estruturação de um mercado regulado de crédito de carbono, com vistas a estabelecer um arcabouço normativo, vinculado às políticas climáticas, que possibilitasse que os créditos fossem efetivamente utilizados no controle de emissões de gases do efeito estufa no Brasil.

^[6] ÁVILA, Humberto Bergmann. **Segurança jurídica**: entre permanência, mudança e realização no direito tributário. São Paulo: Malheiros, 2011, pp. 589-598.

^[7] Lei nº 15.042/2024, Art. 58. Esta Lei entra em vigor **na data de sua publicação**.

^[8] Disponível em: <https://brasil61.com/n/creditos-de-carbono-no-brasil-emissoes-despencam-e-mercado-enfrenta-crise-bras2412207#:~:text=LOC%3A%20Um%20estudo%20recente%20da,no%20volume%20de%20cr%C3%A9ditos%20aposentados>. Acesso em 28/04/2025





Ocorre que ao exigir o aporte de R\$ 7 a R\$ 9 bilhões^[9] das reservas técnicas de seguradoras, entidades abertas de previdência complementar, sociedades de capitalização e resseguradoras locais, o artigo 56 da Lei nº 15.042/2024 não apenas superdimensionou a disponibilidade de créditos de carbono no mercado brasileiro, como superestimou a higidez desses créditos, confiando a eles a manutenção por todo o Sistema Nacional de Seguros Privados, todo o Sistema Nacional de Capitalização e parte muito relevante do Regime de Previdência Complementar Aberta.

Vale destacar que 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^[10]. Inclusive, pelas estimativas do mercado, o montante de recursos mobilizados em função do artigo 56 da Lei nº 15.042/2024 seria comparável ao total movimentado pelo mercado voluntário de crédito de carbono global em 2024, que foi de US\$ 1.4 bilhão (aproximadamente R\$ 8 bilhões)^[11].

^[9] Valor estimado que corresponderia à 0,5% das reservas técnicas dos setores abarcados no art. 56 da Lei 15.042/2024.

^[10] 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>

^[11] 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>





Além disso, mais do que não haver evidências de que a compra compulsória imposta aos agentes econômicos listados no artigo 56 seja positiva, a criação artificial de demanda por créditos de carbono pode incentivar a oferta de créditos de carbono de baixa integridade, os quais teriam, nas seguradoras, resseguradoras locais, entidades abertas de previdência complementar e sociedades de capitalização, um mercado comprador cativo.

Ressalte-se que a Lei nº 15.042/2024 não definiu que tipo de crédito pode ser aceito para fins de cumprimento do seu artigo 56. Em vista disso, esse mesmo dispositivo, acaba por fomentar a criação de créditos de carbono de má qualidade, compulsoriamente adquiríveis, tendo em vista a obrigação legal.

Ademais, a criação artificial da demanda prevista no artigo 56 da Lei 15.042/2024 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 acabarão excluídos do mercado devido ao encarecimento dos créditos de carbono como consequência adversa da demanda forçada criada pelo artigo 56.

Em vista do exposto, propõe-se a revogação do artigo 56 da Lei nº 15.042, de 11 de dezembro de 2024, como forma de readequar o ordenamento jurídico, dele extirpando as inconstitucionalidades do dispositivo e afastando os riscos econômicos à sociedade quanto à aplicação do artigo 56 da Lei nº 15.042/2024.

Sala das Sessões, de maio de 2025.

Deputado DOMINGOS NETO
PSD/CE

