

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.795 DISTRITO FEDERAL

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

VOTO

O Senhor Ministro **CRISTIANO ZANIN** (Vista): Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pela Confederação Nacional das Empresas de Seguros Gerais, Previdência Privada e Vida, Saúde Suplementar e Capitalização - CNseg contra o art. 56, *caput* e parágrafo único, da Lei nº 15.042, de 11 de dezembro de 2024, na redação dada pela Lei nº 15.076/2024, que impõe às sociedades seguradoras, entidades abertas de previdência complementar, sociedades de capitalização e resseguradores locais a obrigação de adquirir créditos de carbono (ou cotas de fundos que neles invistam), no mínimo 0,5% (meio por cento) ao ano dos recursos de suas reservas técnicas e provisões, com vigência imediata.

Iniciado o julgamento na Sessão Virtual de 19/12/2025 a 6/2/2026, o Relator, Ministro Flávio Dino, votou pela procedência dos pedidos, declarando a inconstitucionalidade total do dispositivo, **com fundamento na violação material aos princípios da isonomia, do poluidor-pagador, da livre iniciativa, da proporcionalidade e da segurança jurídica (arts. 5º, caput; 170, caput e IV; 225, §§ 2º e 3º; e 1º e 5º, LIV e XXXVI, todos da CF):**

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. AQUISIÇÃO DE CRÉDITOS DE CARBONO PARA FORMAÇÃO DE SUAS RESERVAS TÉCNICAS E PROVISÕES POR SOCIEDADES SEGURADORAS, ENTIDADES ABERTAS DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR, SOCIEDADES DE CAPITALIZAÇÃO E RESSEGURADORES LOCAIS. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL NÃO VERIFICADA. MATÉRIA QUE DISPENSA PREVISÃO EM LEI COMPLEMENTAR. REGULARIDADE DO PROCESSO LEGISLATIVO. VÍCIOS DE INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL PRESENTES. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA LIVRE INICIATIVA, LIVRE CONCORRÊNCIA, ISONOMIA, POLUIDOR-PAGADOR,

PROPORCIONALIDADE, RAZOABILIDADE E SEGURANÇA JURÍDICA.
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE.

I. CASO EM EXAME

1. Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade movida em face do art. 56, caput e parágrafo único, da Lei nº 15.042, de 11 de dezembro de 2024, em sua redação original e na redação dada pela Lei nº 15.076, de 26 de dezembro de 2024.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

2. Está em discussão saber se norma que impõe às sociedades seguradoras, às entidades abertas de previdência complementar, às sociedades de capitalização e aos resseguradores locais a aquisição de percentual mínimo de créditos de carbono para formação de suas reservas técnicas e provisões viola a Constituição Federal, seja sob o aspecto formal ou sob o aspecto material.

3. Alegada inconstitucionalidade formal por ofensa à reserva de lei complementar, na forma dos arts. 21, inciso VIII, 192, caput, e 202 da Constituição Federal, bem como por ofensa ao devido processo legislativo (ausência de justificativa de emenda durante a tramitação do projeto de lei).

4. Alegada inconstitucionalidade material por suposta ofensa aos 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).

III. RAZÕES DE DECIDIR

5. A Lei nº 15.042, de 11 de dezembro de 2024, institui o Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões de Gases de Efeito Estufa (SBCE) e criou o crédito de carbono como ativo transacionável que pode ser comercializado no mercado de financeiro e de capitais. O art. 56 da referida norma, seja na redação original seja após a Lei nº 15.076/2024, impôs às

sociedades seguradoras, às entidades abertas de previdência complementar, às sociedades de capitalização e aos resseguradores locais a aquisição de créditos de carbono para formação de reservas técnicas e provisões com percentuais mínimos (1% e, depois, 0,5%). Exigência sem *vacatio legis*, com vigência a partir do exercício de 2024.

6. Vícios de inconstitucionalidade formal não verificados. A reserva de lei complementar prevista no art. 192, caput, da Constituição Federal não se aplica ao caso, na medida em que a norma impugnada não cria ou extingue qualquer órgão do Sistema Financeiro Nacional nem mesmo disciplina as atribuições dos órgãos existentes (nesse sentido: ADI 2591 e ADI 2316). A reserva de lei complementar prevista no art. 202 da Constituição Federal não alcança matérias diversas de estrutura organizacional e regras básicas para a instituição dos planos de custeio e benefício (nesse sentido: ADI 3948). De acordo com a ADI 4425, “A interferência judicial no âmago do processo político, verdadeiro locus da atuação típica dos agentes do Poder Legislativo, tem de gozar de lastro forte e categórico no que prevê o texto da Constituição Federal”. Não há previsão constitucional acerca do modo com que as emendas parlamentares devem ser apresentadas. Ausência de violação ao devido processo legislativo.

7. Vícios de inconstitucionalidade material verificados. Violação aos princípios da isonomia, poluidor-pagador, livre iniciativa, livre concorrência, proporcionalidade, razoabilidade e segurança jurídica.

8. Houve violação aos princípios da isonomia e do poluidor-pagador, pois o critério de diferenciação - ser sociedade seguradora, entidade aberta de previdência complementar, sociedade de capitalização e ressegurador local - não está diretamente vinculado ao propósito da norma, na medida em que tais entidades não são as maiores contribuintes para emissão de gases de efeito estufa. Ou seja, o ônus da política ambiental não recai verdadeiramente sobre quem mais

emite gases de efeito estufa.

9. A livre iniciativa deve ser interpretada em conjunto ao princípio de defesa do meio ambiente sustentável e a proteção à saúde, sendo legítimas a imposição de restrições ou obrigações ao exercício de atividade econômica. Não obstante, o legislador ordinário tem limites para suprimir espaços essenciais da iniciativa privada, a exemplo da forma como os agentes econômicos investirão seus recursos. O estabelecimento de percentual de aplicação de reservas técnicas e provisões em créditos de carbono, sem espaço para qualquer análise pelas entidades sobre a adequação quanto à natureza de suas obrigações e quanto às suas respectivas políticas de investimentos, implica violação ao princípio da livre iniciativa, comprometendo, inclusive, o princípio da livre concorrência.

10. Inobservância dos princípios da proporcionalidade e razoabilidade. Ausência de conexão entre o fim pretendido (redução de emissões de gases de efeito estufa) e o meio escolhido (compra de créditos de carbono por não emissores). Medida gravosa para o setor atingido, sem possibilidade de avaliação própria pelas entidades quanto à efetiva necessidade do investimento. Impactos sobre o setor securitário, pois suas reservas técnicas são maiores que os eventuais ganhos ambientais em virtude da baixa/nenhuma participação dos sujeitos atingidos no dano ambiental que se pretende combater. Risco inclusive à segurança do negócio. Recentes eventos com empresas do setor bancários, aparentemente com indevida e excessiva intervenção política, sublinham a necessidade de cautela na imposição estatal de alocação de recursos privados.

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

12. A Procuradoria Geral da República assim fundamenta a sua posição pela inconstitucionalidade: “O investimento compulsório determinado pelas normas impugnadas, portanto, não expressa um meio adequado, em face das características das entidades visadas e do objeto do investimento, para satisfazer a finalidade buscada pelo legislador. A obrigação legal constitui, por isso, interferência imprópria sobre a esfera da livre iniciativa em jogo, não se acomodando às limitações constitucionais intrínsecas à atividade legislativa.”

IV. DISPOSITIVO

13. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade do art. 56, caput e parágrafo único, da Lei nº 15.042/2024, em sua redação original e na redação dada pela Lei nº 15.076/2024.

Ainda na Sessão Virtual de 19/12/2025 a 6/2/2026, os Ministros Alexandre de Moraes e Dias Toffoli acompanharam o Ministro Relator. Em seguida, pedi vistas dos autos para melhor analisar a controvérsia *sub examine*.

Pois bem. Após verticalizada análise, firmei compreensão coincidente com a do Ministro Relator.

De início, acompanho Sua Excelência no que toca à ausência de inconstitucionalidade formal. O art. 56 da Lei nº 15.042/2024 não cuida de aspectos estruturais do Sistema Financeiro Nacional nem do regime de previdência complementar, matérias que exigiriam lei complementar (arts. 192 e 202, CF). O processo legislativo, por sua vez, observou os parâmetros constitucionais, não havendo previsão constitucional que discipline o modo de apresentação de emendas parlamentares.

No mérito, contudo, identifico, como o Relator, vícios materiais que comprometem a validade do preceito impugnado.

ADI 7795 / DF

O art. 56, *caput* e parágrafo único, da Lei nº 15.042/2024, na redação dada pela Lei nº 15.076/2024, impõe às sociedades seguradoras, entidades abertas de previdência complementar, sociedades de capitalização e resseguradores locais a obrigação de alocar, no mínimo, 0,5% ao ano dos recursos de suas reservas técnicas e provisões em créditos de carbono. A exigência entrou em vigor imediatamente, sem *vacatio legis* e sem qualquer regra de transição.

O critério de seleção dos destinatários — serem entidades do setor securitário e previdenciário — não guarda relação objetiva com o propósito declarado da norma, que é a redução das emissões de gases de efeito estufa. As entidades obrigadas não figuram entre as maiores responsáveis pela emissão de GEE e não têm, pelo exercício de suas atividades, participação direta no dano ambiental que a lei pretende combater. O ônus da política climática recai, assim, sobre quem não contribuiu para o problema, em inversão da lógica constitucional do princípio do poluidor-pagador (art. 225, §§ 2º e 3º, CF), que orienta a atribuição de responsabilidades ambientais em função da contribuição de cada agente para o dano.

Há, ademais, violação ao princípio da isonomia. O *discrímen* utilizado — ser sociedade seguradora, entidade aberta de previdência complementar, sociedade de capitalização ou ressegurador local — não está vinculado ao propósito ambiental da norma. Outros setores econômicos com impacto direto na emissão de GEE foram inteiramente desobrigados, o que sujeita os destinatários da lei a encargo desproporcional e sem fundamento constitucionalmente legítimo para a diferenciação.

A obrigação também viola o princípio da livre iniciativa (art. 170, IV, CF). Ao determinar um percentual mínimo compulsório de alocação de

ADI 7795 / DF

reservas técnicas em ativo específico — sem conferir às entidades qualquer margem de avaliação sobre a adequação do investimento à natureza de suas obrigações e à política de gestão de riscos de cada carteira —, a lei suprime espaço essencial de decisão empresarial. Convém destacar que, no que toca às atividades das entidades citadas no art. 56 da Lei nº 15.042/2024, esse espaço não é voluntário. A gestão das reservas técnicas é obrigação prudencial das seguradoras das entidades abertas de previdência complementar, disciplinada pelo Decreto-Lei nº 73/1966 e pela Resolução CMN nº 4.993/2022, que exigem critérios de segurança, liquidez e rentabilidade adequada. A imposição de um ativo que, no estágio atual do mercado, não satisfaz esses critérios conflita com o próprio sistema normativo de regência do setor.

Por fim, a ausência de *vacatio legis* e de regras de transição agrava os vícios identificados. A exigência passou a valer para o exercício de 2024 a partir de uma lei publicada em 12 de dezembro daquele mesmo ano, sem que as entidades obrigadas — que historicamente alocam a quase totalidade de seus ativos garantidores em renda fixa — tivessem qualquer prazo razoável de adaptação. A confiança legítima dos agentes econômicos nos atos do Poder Público e o direito à adaptação, corolário do princípio da segurança jurídica, foram desconsiderados.

Por essas razões, acompanho o voto do Ministro Relator, Flávio Dino, para julgar procedente o pedido e declarar a inconstitucionalidade do art. 56, *caput* e parágrafo único, da Lei nº 15.042/2024, em sua redação original e na redação dada pela Lei nº 15.076/2024.

É como voto.