

PARECER Nº , DE 2026

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei nº 2.907, de 2024, do Senador Fernando Dueire, que estabelece o Sistema Nacional de Certificação de Energia Limpa (SNCEL).

Relator: Senador **VENEZIANO VITAL DO RÊGO**

I – RELATÓRIO

Vem à deliberação desta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) o Projeto de Lei (PL) nº 2.907, de 2024, de autoria do Senador Fernando Dueire, que estabelece o Sistema Nacional de Certificação de Energia Limpa (SNCEL).

O PL conta com doze artigos. O **art. 1º** institui o SNCEL, mediante os Certificados de Energia Renovável (CERs), com as finalidades de promover o uso de energia renovável, de garantir transparência e confiabilidade e de incentivar produção e consumo sustentáveis.

O **art. 2º** estabelece princípios que orientam o SNCEL, entre os quais: transparência, rastreabilidade, integridade e veracidade, eficiência e acessibilidade, sustentabilidade, e inovação e melhoria contínua.

O **art. 3º** dispõe que o SNCEL será responsável por emitir, registrar, monitorar e validar os CERs, enquanto o **art. 4º** trata da estrutura dos certificados: no seu § 1º, informa requisitos obrigatórios para os CERs, como o tipo de fonte de energia, o período de geração, a tecnologia utilizada e a localização da unidade geradora; o § 2º, por sua conta, dispõe sobre questões de auditoria, como a metodologia de cálculo dos certificados e a previsão de verificação e auditoria periódica dos dados.

O **art. 5º** trata da emissão de CERs, que terão emissão exclusiva do SNCEL, incumbido de avaliar cada solicitação para garantir autenticidade da energia renovável. O **art. 6º** dispõe sobre a comercialização e uso dos CERs, permitindo negociação dos certificados e possibilitando o uso desses para comprovação ambiental e benefícios fiscais ou créditos em programas públicos. O § 1º desse artigo prevê que os CERs podem gerar descontos em tarifas de energia (conforme regulamento), e o § 2º informa que o sistema deve garantir autenticidade e unicidade dos certificados.

O **art. 7º** trata da gestão do SNCEL, dispondo que a União poderá designar empresa pública ou sociedade de economia mista para administrar o sistema. O § 1º permite parcerias com entidades públicas ou privadas, enquanto o § 2º informa que custos do sistema serão cobertos por taxas de serviço, e o § 3º dispõe sobre as competências da entidade gestora.

O **art. 8º** dispõe sobre o monitoramento e a fiscalização, prevendo monitoramento contínuo e auditorias periódicas nos produtores de energia renovável. Por sua vez, o **art. 9º** trata da transparência e divulgação do sistema, determinando a criação de portal público para suportar a medida.

O **art. 10** trata de infrações e penalidades, estabelecendo o que são condutas ilícitas e respectivas multas e apresentando rol taxativo para enquadramento dessas situações. O **art. 11** altera a Lei nº 14.182, de 2021, para prever sociedade de economia mista ou empresa pública com a competência de implementar e gerir o SNCEL. Finalmente, o **art. 12** dispõe sobre o início da vigência da futura lei.

Na justificação da matéria, o autor argumenta que o projeto de lei que institui o SNCEL propõe uma estrutura essencial para incentivar o uso de fontes renováveis no País, baseada em princípios como transparência, rastreabilidade, integridade, eficiência, acessibilidade, sustentabilidade, inovação e melhoria contínua. Informa ainda que o sistema garante informações confiáveis sobre a origem da energia, fortalecendo a confiança no mercado, enquanto mecanismos de verificação e auditoria asseguram a veracidade dos dados. Por consequência, ao facilitar a participação de diversos agentes e estimular a inovação, o projeto amplia a eficiência operacional e responde às demandas sociais e econômicas.

A justificação também destaca que, além de reduzir emissões de gases de efeito estufa, a proposta promove benefícios econômicos e sociais, como a comercialização de CERs, que permitem a empresas e consumidores

demonstrar compromisso ambiental e obter incentivos. A proposta também estabelece diretrizes rigorosas de monitoramento e fiscalização, garantindo a manutenção dos padrões e a credibilidade do sistema. Assim, o SNCEL representará um avanço relevante na construção de uma matriz energética mais limpa e sustentável, alinhando interesses econômicos e ambientais e fortalecendo o compromisso do Brasil com a transição energética e o combate às mudanças climáticas.

O PL iniciou sua tramitação no Senado Federal em 16 de julho de 2024 e foi distribuído a esta CCJ e à Comissão de Meio Ambiente (CMA), seguindo posteriormente à Comissão de Serviços de Infraestrutura (CI), em decisão terminativa, nos termos do art. 91, I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF). A matéria chegou à CCJ em 07/08/2024.

Na CCJ, o PL recebeu a **Emenda nº 1-T**, de autoria do Senador Dr. Hiran, em 15/08/2024, que propõe designar a *Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (CCEE) como administradora, implementadora e gestora do Sistema Nacional de Certificação de Energia Limpa (SNCEL)*, em substituição à “*empresa pública ou sociedade de economia mista*” inicialmente prevista no projeto de lei original, com supressão do dispositivo proposto à Lei nº 14.182, de 2021, atribuindo finalidade congênere às referidas entidades de forma genérica.

Ainda na CCJ, em 20/08/2024, foi apresentada a **Emenda nº 2**, de autoria da Senadora Daniella Ribeiro, que propõe *alterar a redação do presente Projeto de Lei, de tal modo que ao Sistema Nacional de Certificação de Energia Limpa (SNCEL) seja atribuída a responsabilidade de credenciar e homologar Emissores de Certificados e gerenciar a emissão dos Certificados de Energia Renovável (CERs) utilizados em âmbito nacional para evitar a dupla contagem.*

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 101, I e II, do RISF, cabe à CCJ opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade da presente matéria. Sem prejuízo, opinaremos também sobre a técnica legislativa e abordaremos o mérito da matéria, o qual será aprofundado nas Comissões temáticas seguintes.

O projeto atende à **constitucionalidade**. Conforme o art. 22, IV, da CF, compete à União legislar privativamente sobre energia. Já o art. 24, VI, prevê a competência da União para estabelecer normas gerais de conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição.

A matéria observa a **juridicidade**. A proposição possui os atributos de novidade, generalidade, abstração, imperatividade e coercibilidade, não afronta princípios jurídicos e observa a organicidade do ordenamento jurídico.

A **regimentalidade** resta atendida, pois o tema será apreciado pelas Comissões competentes desta Casa, com observâncias às regras regimentais.

Por outro lado, salvo pequenas observações adiante realizadas, a proposição respeita a **técnica legislativa**, pois vem redigida em atenção aos preceitos da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis.

Quanto a **aspectos fiscais** da matéria, ressalta-se que o art. 6º prevê que CERs poderão atender a requisitos de responsabilidade ambiental e gerar “benefícios fiscais” ou “créditos” em programas governamentais, e o seu § 1º fala em “descontos em tarifas de energia”.

Quanto ao **mérito**, o PL institui o SNCEL, baseado em CERs, para comprovar a origem renovável da energia, dar transparência e rastreabilidade ao segmento, incentivar produção e consumo sustentáveis e permitir uso dos certificados para fins ambientais, regulatórios e fiscais. Também autoriza a União a designar empresa pública ou sociedade de economia mista para administrar o sistema e altera a Lei nº 14.182, de 2021, para incluir essa atribuição.

Como pontos positivos, o texto é apresentado com uma boa estrutura material e trata de elementos essenciais do tema: princípios do sistema; definição do certificado; emissão, comercialização e rastreamento; monitoramento, transparência e fiscalização; e tipificação de infrações e sanções. Ademais, a ideia de rastreabilidade, unicidade do certificado e auditoria periódica é especialmente importante para evitar dupla contagem e *greenwashing*.

Todavia, o PL apresenta alguns pontos que merecem correção. No que tange à técnica legislativa, foram identificadas impropriedades no texto do PL que merecem contorno. Primeiramente, ajustes de redação, especificamente em casos de concordância em expressões como: de sociedade de econômica mista” para “sociedade de economia mista”; e de regulamentação próprio” para “regulamentação própria”. Quanto à estrutura do texto, é necessário introduzir aperfeiçoamentos, sobretudo com relação a: repetição de numerações, falta de padronização terminológica e texto com uso indevido de reticências.

Há também risco de possível sobreposição regulatória com o setor elétrico, pois o PL cria um sistema nacional paralelo, mas não esclarece a articulação com a comercialização de energia, a certificação de atributos ambientais e a relação com órgãos setoriais e reguladores e com sistemas já existentes de rastreabilidade ou certificação. Assim, seria necessário indicar a governança institucional e a compatibilização regulatória.

O PL tem boa intenção e escopo temático adequado, mas ainda precisa de lapidação jurídica e de técnica legislativa, para reduzir riscos de insegurança regulatória e dificuldades de implementação prática. Para aprimoramento do texto, recomendam-se a adequação de definições, a delimitação de competência de órgãos e o estabelecimento de previsão expressa de vedação à dupla contagem.

Quanto à Emenda nº 1-T, destaca-se que ela é materialmente pertinente e funcional ao SNCEL, pois aproveita a capacidade técnica da CCEE. Contudo, apresenta riscos jurídicos, especialmente pela possível delegação excessiva de funções regulatórias a uma entidade privada.

A proposição atribui à CCEE competências que podem configurar delegação de poder normativo e regulatório a ente privado, o que contraria o princípio da indelegabilidade de funções típicas do Estado. Essas atribuições são próprias de órgãos públicos ou autarquias reguladoras, como a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), e devem estar submetidas ao regime de direito público.

Há também risco de violação ao princípio da legalidade administrativa, pois, nos termos da Constituição Federal (CF), a Administração Pública só pode agir conforme a lei e, ao permitir que a CCEE estabeleça “diretrizes e regulamentos técnicos” com ampla margem, pode-se

criar espaço normativo sem delimitação legal suficiente, gerando insegurança jurídica.

Soma-se a essa crítica o risco de fragilização do modelo regulatório do setor elétrico brasileiro, estruturado com clara separação entre formulação de políticas públicas (CNPE e MME), regulação (ANEEL) e operação (onde atuam agentes como a CCEE). Então, a emenda rompe esse equilíbrio, ao concentrar funções regulatórias na CCEE, podendo gerar conflito institucional, sobreposição de competências e enfraquecimento do papel regulador estatal.

Quanto à Emenda nº 2, ela apresenta boa aderência ao objeto do PL do SNCEL, com foco no reforço da governança do sistema e na prevenção de dupla contagem de certificados. Porém, há aspectos que merecem ajuste sob a ótica da CCJ, como a indefinição da natureza jurídica do SNCEL, uma vez que a emenda atribui competências amplas, mas não deixa clara essa natureza, gerando dúvida quanto à juridicidade, pois funções como credenciamento e certificação tipicamente envolvem exercício de poder público.

Ainda, há risco de concentração excessiva de competências. A expressão “exclusivamente pelo Sistema SNCEL” pode ser problemática, pois exclui a atuação de órgãos reguladores. Como solução, recomenda-se prever supervisão regulatória estatal. A emenda também enfrenta problemas no que tange à técnica legislativa, pois há expressões repetidas em diferentes trechos, falta de padronização terminológica e excesso de termos sem definição legal, o que pode ser resolvido nos termos da Lei Complementar nº 95, de 1998.

Pode-se concluir, então, que a Emenda nº 2 é materialmente adequada e aprimora o PL, ao reforçar a confiabilidade e a governança do SNCEL, mas deve ser ajustada para evitar os riscos de juridicidade e técnica legislativa supramencionados.

III – VOTO

Diante do exposto, somos pela constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei nº 2.907, de 2024, e da Emenda nº 2, e, no mérito, pela sua **aprovação**, com a rejeição da Emenda nº 1-T, tudo na forma da Emenda Substitutiva a seguir:

EMENDA Nº - CCJ (SUBSTITUTIVO)
(AO PROJETO DE LEI Nº 2.907, DE 2024)

Institui o Sistema Nacional de Certificação de Energia Renovável (SNCER) e dispõe sobre os Certificados de Energia Renovável (CERs).

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

CAPÍTULO I

DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º Fica instituído o Sistema Nacional de Certificação de Energia Renovável (SNCER), com a finalidade de:

- I – promover o uso de energia proveniente de fontes renováveis;
- II – assegurar transparência, rastreabilidade e confiabilidade das informações relativas à origem da energia;
- III – incentivar a produção e o consumo sustentáveis; e
- IV – contribuir para a redução de emissões de gases de efeito estufa.

Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se:

- I – Certificado de Energia Renovável (CER): título escritural que representa quantidade determinada de energia elétrica gerada a partir de fonte renovável, expressa em *megawatt-hora* (MWh);

II – emissor do CER: pessoa jurídica credenciada e homologada pelo SNCER para emitir certificados;

III – emissão: criação do CER por emissor credenciado, com registro no sistema;

IV – titularidade: vínculo jurídico do CER a seu detentor;

V – transferência: operação de negociação ou cessão do CER;

VI – resgate ou cancelamento: retirada definitiva do CER de circulação;

VII – dupla contagem: utilização de um mesmo CER para mais de uma finalidade ou por mais de um titular;

VIII – dupla emissão: geração de mais de um certificado para a mesma unidade de energia;

IX – fonte renovável: fonte de energia natural, não fóssil, passível de reposição, nos termos da regulamentação.

Art. 3º São princípios do SNCER:

I – transparência: todas as informações relativas à geração, emissão, comercialização e resgate de Certificados de Energia Renovável (CERs) devem ser acessíveis e claras para todas as partes;

II – rastreabilidade: o SNCER deve garantir a capacidade de rastrear cada CER desde sua emissão até seu resgate ou cancelamento, assegurando que cada certificado seja único e não seja duplicadamente contabilizado ou utilizado;

III – integridade e veracidade: o sistema deve prever mecanismos que assegurem a verificação da precisão e da confiabilidade dos dados e informações contidos nos CERs, e a realização de auditoria para fins de validação da origem renovável da energia e a correção das informações registradas;

IV – eficiência e acessibilidade: o sistema deve ser projetado para ser eficiente em termos de custos e operações, além de ser acessível para diversos participantes do mercado, desde grandes geradores de energia até consumidores individuais;

V – sustentabilidade: o sistema deve promover a sustentabilidade ambiental, econômica e social, incentivando o uso e a produção de energia a partir de fontes renováveis, contribuindo assim para a redução de emissões de gases de efeito estufa;

VI – inovação e melhoria contínua: o SNCER deve incentivar a inovação e adotar práticas de melhoria contínua para aumentar sua eficácia e responder às necessidades que surgem do mercado e da sociedade.

CAPÍTULO II

DA GOVERNANÇA DO SISTEMA

Art. 4º O SNCER constitui o sistema nacional de certificação de energia renovável, operacionalizado por entidade gestora e submetido à supervisão de autoridade pública competente.

§ 1º O credenciamento dos certificados observará, no mínimo:

I – capacidade técnica;

II – independência operacional; e

III – mecanismos de controle e auditoria.

§ 2º O credenciamento e a homologação dos certificados observarão alinhamento a sistemas internacionais e padrões globais de certificação, nos termos de regulamento expedido por órgão federal competente indicado pelo Poder Executivo.

Art. 5º A União designará entidade responsável pela administração, implementação e operação do SNCER, observada a legislação aplicável.

§ 1º A entidade gestora poderá celebrar parcerias com entidades públicas ou privadas.

§ 2º A atuação da entidade observará princípios de neutralidade, transparência e eficiência.

§ 3º A regulamentação disporá sobre a supervisão do sistema por órgão competente.

Art. 6º Compete à entidade gestora:

I – credenciar e homologar emissores de CERs;

II – manter sistema centralizado de registro dos certificados emitidos;

III – assegurar a rastreabilidade, unicidade e integridade dos certificados;

- IV – estabelecer procedimentos técnicos operacionais;
- V – manter sistema eletrônico seguro, auditável e interoperável;
- VI – promover transparência das informações, observado o sigilo legal;
- VII – implementar mecanismos de prevenção à fraude, à dupla contagem e à dupla emissão.

Parágrafo único. A supervisão regulatória do SNCER caberá a órgão ou entidade federal designado pela União, observado o marco regulatório do setor elétrico.

CAPÍTULO III

DO CREDENCIAMENTO E DA EMISSÃO DE CERS

Art. 7º O credenciamento será realizado pela entidade gestora do SNCER, nos termos desta Lei e da regulamentação.

Parágrafo único. O credenciamento observará procedimento administrativo que assegure a verificação da capacidade técnica, operacional e de conformidade dos participantes.

Art. 8º Os emissores credenciados serão responsáveis pela emissão dos CERS, observado o disposto nesta Lei e em sua regulamentação.

§ 1º Todos os CERS emitidos deverão ser obrigatoriamente registrados no sistema do SNCER.

§ 2º O SNCER validará os registros, assegurando que apenas energia genuinamente renovável seja certificada.

§ 3º O sistema deverá impedir a dupla emissão e garantir a unicidade de cada certificado.

Art. 9º O CER conterá, no mínimo:

- I – identificação da fonte de energia;
- II – período de geração;
- III – tecnologia utilizada;
- IV – localização da unidade geradora; e
- V – identificação única e rastreável.

Art. 10. A transferência e o cancelamento dos CERs observarão critérios de rastreabilidade, unicidade e registro no sistema central do SNCER, nos termos da regulamentação.

§ 1º O cancelamento ocorrerá quando da utilização do certificado para comprovação de consumo ou outra finalidade permitida.

§ 2º É vedada a dupla contagem de CERs, para quaisquer finalidades.

§ 3º A transferência somente produzirá efeitos após registro no sistema do SNCER.

§ 4º O cancelamento implicará a retirada definitiva do certificado de circulação.

CAPÍTULO IV

DO USO DOS CERTIFICADOS

Art. 11. Os CERs poderão ser utilizados para comprovação do consumo de energia proveniente de fontes renováveis.

Parágrafo único. A utilização dos CERs para fins de incentivos fiscais, tarifários ou regulatórios dependerá de previsão específica na legislação ou regulamentação aplicável.

CAPÍTULO V

DO MONITORAMENTO E DA TRANSPARÊNCIA

Art. 12. O SNCER manterá sistema eletrônico com acesso público a informações agregadas sobre:

- I – emissão, registro, transferência e cancelamento de CERs;
- II – fontes de energia certificadas;
- III – indicadores de desempenho do sistema.

Parágrafo único. O acesso às informações observará a legislação sobre proteção de dados pessoais e sigilo comercial.

Art. 13. O sistema e os emissores serão submetidos a auditorias periódicas independentes, observados critérios de imparcialidade, capacidade técnica e ausência de conflito de interesses.

CAPÍTULO VI

DAS INFRAÇÕES E SANÇÕES

Art. 14. A apuração das infrações e a aplicação das sanções caberão à autoridade supervisora do SNCER, assegurado o devido processo administrativo.

Art. 15. Constituem infrações:

- I – emissão de CER com informação falsa;
- II – duplicidade de comercialização ou uso de CER;
- III – dupla emissão de certificados;
- IV – adulteração ou omissão de dados de CER;
- V – descumprimento de procedimentos de auditoria;
- VI – obstrução à fiscalização;
- VII – utilização indevida dos certificados.

Art. 16. As infrações sujeitam o infrator, observado o devido processo administrativo, às seguintes sanções:

- I – advertência;
- II – multa;
- III – suspensão de participação no sistema;
- IV – cancelamento de certificados;
- V – cassação do credenciamento do emissor, nos casos previstos nesta Lei e na regulamentação;
- VI – outras medidas previstas em regulamento.

Parágrafo único. As sanções serão aplicadas de forma proporcional, considerando a gravidade da infração, a vantagem auferida, o dano causado, a capacidade econômica do infrator e a sua reincidência.

CAPÍTULO VII

DA INTEGRAÇÃO COM O SETOR ELÉTRICO

Art. 17. A emissão de Certificados de Energia Renovável (CERs) deverá estar vinculada a dados de geração de energia elétrica provenientes de sistemas oficiais de medição e contabilização do setor elétrico brasileiro, na forma da regulamentação.

Art. 18. O SNCER será integrado com os sistemas de registro, medição e contabilização de energia elétrica, com vistas a:

- I – garantir a correspondência entre a energia efetivamente gerada e os certificados emitidos;
- II – prevenir contra a dupla contagem e a dupla emissão; e
- III – assegurar a confiabilidade e rastreabilidade dos dados.

Art. 19. O regulamento disporá sobre:

- I – os critérios de validação dos dados de geração;
- II – os padrões de interoperabilidade entre sistemas; e
- III – a participação de agentes do setor elétrico no processo de certificação.

Art. 20. O art. 3º da Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 3º**

XXV – estabelecer diretrizes para a integração entre os sistemas de certificação de energia renovável e os sistemas de medição, registro e comercialização de energia elétrica, assegurando a confiabilidade dos dados e a prevenção da dupla contagem.

.....” (NR)

CAPÍTULO VIII

DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 21. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator